

Jadson Porto  
Nilton Marques de Oliveira  
Organizadores



ENTRE ESPAÇOS  
REGIONAIS E LOCAIS:  
INTENÇÕES DE  
DESENVOLVIMENTO

# **ENTRE ESPAÇOS REGIONAIS E LOCAIS: INTENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO**

JADSON PORTO  
NILTON MARQUES DE OLIVEIRA  
ORGANIZADORES



Macapá, 2021

© Copyright © 2021 - Universidade Federal do Amapá – Todos os direitos reservados

Foto da capa: Luiza Monteiro

**Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)**

Campus Universitário de Macapá  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGMDR)  
Campus Universitário Marco Zero do Equador  
Rod. Juscelino K. de Oliveira – Km 02, Bloco DPG  
Bairro: Universidade Macapá-Ap CEP: 68903-419

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGMDR/UNIFAP  
Universidade Federal do Amapá  
Apoio: Capes – Edital Procad Amazônia 2018.

**Coordenador PPGMDR:** Marcos Chagas

**Vice-Coodenador PPGMDR:** Antônio Sérgio Monteiro Filocreão

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

E61 Entre espaços regionais e locais [livro eletrônico] : intenções de desenvolvimento / Organizadores Jadson Porto, Nilton Marques de Oliveira. – Maringá, PR: Uniedusul, 2021.

Formato: PDF  
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader  
Modo de acesso: World Wide Web  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-65-80277-69-8

1. Desenvolvimento regional. 2. Espaço urbano. 3. Globalização.  
I. Porto, Jadson. II. Oliveira, Nilton Marques de. CDD 338.981

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei no 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código penal.

Os organizadores informam que a revisão ortográfica é de responsabilidade dos autores.

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b>	5
<i>Oklinger Mantovaneli Junior</i>	
<b>APRESENTAÇÃO</b>	7
<i>Christian Nunes da Silva</i>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<i>Jadson Porto; Nilton Marques de Oliveira</i>	
<b>A REGIÃO E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL</b>	13
<i>Vivian Costa Brito; Gilberto Friedenreich dos Santos; Ivo Marcos Theis</i>	
<b>SCREENING THE ENVIRONMENTAL EFFECTS OF THE NATIONAL POLICY ON SOLID WASTE: DEVELOPMENT INTENTIONS TO PLAN THIS SECTOR IN BRAZIL</b>	28
<i>Joyce Elanne Mateus Celestino; Marcelo Montaña</i>	
<b>O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA</b>	40
<i>Yuji Santos Yano; Ricardo José Batista Nogueira</i>	
<b>EXTRAÇÃO MINERAL E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA</b>	52
<i>Armin Mathis</i>	
<b>USOS DA TERRA E MOVIMENTOS SOCIOTERRITORIAIS NO BRASIL E AMAZÔNIA</b>	66
<i>Roni Mayer Lomba</i>	
<b>ATUALIDADES E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO AMAPÁ</b>	80
<i>Galdino Xavier de Paula Filho; Débora Mate Mendes; Demóstenes Arabutan Travassos da Silva; Flávio da Silva Costa; Janivan Fernnades Suassuna; Kalyne Sonale Arruda de Brito Marlo dos Reis; Mellissa Sousa Sobrinho; Wardsson Lustrino Borges</i>	
<b>ORÇAMENTO PÚBLICO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS - TOCANTINS</b>	89
<i>Welma Ferreira de Melo; Nilton Marques de Oliveira</i>	
<b>ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS ESTADOS DE AMAPÁ E RORAIMA</b>	105
<i>Tiago Carvalho de Castro; Antônio Sérgio Monteiro Filocreão</i>	
<b>POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN TIERRA DEL FUEGO. CONTEXTO E IMPLICANCIAS DE LA DEFINICIÓN DE UNA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL EN EL EXTREMO AUSTRAL</b>	126
<i>Lucía Fank; Alejandro Schweitzer</i>	

<b>TERRITORIALIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN EN COLOMBIA: EL CASO DE LOS CIRCUITOS ESPACIALES DE LA FLORICULTURA EN ANTIOQUIA</b>	148
<i>Alejandro Pimienta Betancur; Juan Zuluaga Orrego</i>	
<b>LA MINERÍA A GRAN ESCALA COMO CAMPO DE ANÁLISIS SOCIAL</b>	168
Mariana Tapia Grass	
<b>VIVIFICAÇÃO E VITALIZAÇÃO DA FRONTEIRA SETENTRIONAL BRASILEIRA: A INDISSOCIABILIDADE VICE-VERSA PERIFÉRICA – ESTRATÉGICA DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA</b>	185
<i>Jadson Luís Rebelo Porto; Eliane Superti</i>	
<b>AUTORES</b>	201

## PREFÁCIO

Tenho a grata satisfação de prefaciá-la obra singular, organizada pelos nobres colegas prof. Dr. Jadson Porto e prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira.

Não fosse suficiente a honra, diante da oportunidade de estar ao lado de tão distintos acadêmicos, *Entre Espaços Regionais e Locais: Intenções de Desenvolvimento* demarca quinze anos de funcionamento de um dos mais significativos programas de pós-graduação da região Norte do país, qual seja, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá.

A obra expressa um campo peculiar e diverso de preocupações e relações acadêmicas típicas da sub-área do desenvolvimento regional. Muitos argumentos poderiam servir à apresentação deste rico e diverso conjunto de obras sinergicamente amalgamadas. Poderiam, aqui ser apresentados seus autores, organizadores e os elementos de destaque significativos no exercício que corporifica o empreendimento de um ótimo livro, e seu convite à escrita.

Seria possível apresentar dos Grupos de Pesquisa e suas questões, dos Programas de Pós-Graduação, suas linhas e áreas de concentração, todos, grupos e programas irmanados na árdua tarefa de refletir e oferecer alternativas compreensivas às políticas estudadas. Tal apresentação, em boa e adequada medida os professores Jadson e Nilton, como organizadores da obra empreendem em sua introdução.

Seguramente a exploração dos densos currículos corporificados, reflexivamente em cada um dos trabalhos organizados, ofereceria um caminho bonito para a apresentação desta obra aos seus potenciais leitores.

Um humanista, porém, diria que especial preocupação sempre retrata o sujeito ante o desafio de sua obra. Nada mais adequado, seria, do que ler, nas entrelinhas, as intenções e projetos dos seus autores, com sua mais plena intencionalidade e caro sentido ao termo “autoria”.

A condição pandêmica mundial tem desafiado a todos e todas. Não é diferente no campo da ciência onde encontramos dedicados estudiosos, combatentes no exercício de suas subjetividades. Sujeitos críticos da realidade que os desafia cotidianamente irmanados no fazer maior da academia.

A leitura desta obra nos apresenta “Intenções”, em múltiplas escalas, de um Brasil e de um regional em desenvolvimento por vezes pouco desvelado. A boa ciência, aliás produzida pelos programas de pós-graduação em desenvolvimento regional revela situações inusitadas de um Brasil sincero, nem sempre desejado em determinados circuitos educativos.

Até a elaboração deste prefácio, o Brasil havia registrado mais de 606 mil mortes pela Covid- 19. Um vírus que atingiu a todos em escala mundial desde final de 2019. Classificada como pandemia, o mundo teve que se reinventar em suas relações sociais, trabalhistas e, principalmente, perceber a importância de se estimular e fomentar a ciência, a tecnologia e a inovação em todas as suas áreas de conhecimento. Embora que, lamentavelmente, o Brasil tenha optado por outras vias que desestimulassem os fomentos científicos, com corte de cerca de 92% das verbas destinadas às pesquisas nacionais.

Mais uma vez, a expressão adotada no título desta obra, “intenções”, veio a calhar muito bem à contemporaneidade perpassada pelo país. As “intenções” de outrora, além de não ter alcançado seus objetivos intencionados em diversas políticas públicas, agora são “intenções em um novo normal”. Com certeza, reflexões sobre isso serão debatidos em diversas ocasiões.

Por este motivo entendo que as obras assim, organizadas pelos Programas de Pós-Graduação nacionais cumprem um duplo papel de resistência intelectual. De um lado, o caminho da dignidade dos livros. Ainda que sob novas tecnologias estejam sendo rerepresentados. Há, no entanto, ainda um segundo caminho que mantém vivo e com qualidade os circuitos alternativos de difusão do conhecimento, para além dos periódicos indexados.

Por estas e muitas outras razões, indico a leitura desta obra enaltecendo, reiteradamente a iniciativa de cada um dos seus autores e organizadores, que contribuem, por sua via, em conteúdos e exemplo editorial, com a formação crítica de novos universitários.

Uma boa leitura a tod@s!

Blumenau, 28 de outubro de 2021.

Oklinger Mantovaneli Júnior

Doutor em Sociologia; Pós-doutor em Planejamento e Gestão do Território;  
Ex-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pró-Reitor de  
Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura da FURB.

## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que aceitei o convite dos autores em fazer a apresentação da obra “Entre Espaços Regionais e Locais: Intenções de Desenvolvimento”, organizada pelos professores doutores Jadson Porto e Nilton Marques de Oliveira. Todavia, antes de iniciar os detalhamentos e análises gerais dos capítulos, congratulo os autores pela iniciativa em um momento profícuo em que a obra é lançada, visto que vem em comemoração aos 15 anos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGMDR), que me acolheu como pós-doutorando nos anos de 2016 - 2017 e que me possibilitou um outro olhar sobre a Amazônia brasileira, com destaque para o território amapaense.

Nesse sentido, buscando sintetizar de forma qualitativa as abordagens da obra, informo que os textos são frutos de debates intensos realizados nos 15 anos de existência do PPGMDR, que estimulou a produção qualificada de diversas dissertações, livros, artigos científicos entre outras produções, que, hoje, nos ajudam a entender a Amazônia amapaense em toda a sua dinâmica territorial, sejam abordando as análises humanas ou ambientais que ocorrem neste espaço. Sendo que, a participação dos docentes e discentes do PPGMDR, ao longo da existência do programa, colaborou no diálogo de grupos diversos no Brasil e em outros países, auxiliando significativamente na formação qualificada de pesquisadores nas instituições de origem ou interlocutoras.

É fato que o livro segue uma linha de raciocínio lógica, encadeada e marcada pelo debate sobre desenvolvimento regional/local e as dinâmicas socioterritoriais no Brasil e em países vizinhos, principalmente os fronteiriços. E, pelo caráter interdisciplinar das discussões que se processam no PPGMDR, são debates que enriquecem a análise crítica da realidade. Nesse caso, o livro que está sendo lançado não poderia ser diferente, visto que conta com 12 textos de autores de instituições diversas, de rica formação acadêmica, oriundos de instituições brasileiras e estrangeiras, que evidenciam a necessidade de compreender o espaço geográfico de forma coletiva e solidária, tendo como um dos focos principais de análise, o território amazônico e toda a sua complexidade.

E, em se tratando deste espaço – o amazônico, percebe-se que desde a divulgação de seu potencial econômico-ecológico, ainda nos períodos iniciais da consolidação do território brasileiro, os aspectos culturais refletiam as influências geográficas regionais, complexas mesmo antes da ocupação europeia e presentes ainda hoje, em algumas áreas, com maior intensidade. Nesses aspectos, Mello (2006) nos lembra que é preciso entender a região amazônica como um espaço que representa a simultaneidade de interesses nacionais e locais, regionais e globais; um espaço construído por populações diversas, populações que interagem entre elas – de forma conflituosa ou de maneira solidária, de acordo com os seus próprios recursos territoriais.

Assim, a análise sobre o território e suas dinâmicas é evidente em todos os textos, tendo sempre a preocupação em dar uma resposta/compreensão aos processos pesquisados. Nos debates que enfocam a eficiência das Políticas Públicas, por exemplo, os discursos das esferas públicas e privadas destacam-se, mostrando, em alguns momentos, que o papel do Estado está aquém do desejado, em que os impactos de grandes empreendimentos interferem diretamente no modo de vida e bem-estar dos sujeitos atingidos diretamente. De tal forma, as ações estatais ou privadas modificam de forma visível - e concreta, o ordenamento territorial local, bem



como no desenvolvimento geográfico regional, que pela ótica apresentada em alguns capítulos, mostra-se como um desenvolvimento desigual.

Como exemplo das ações do capital privado internacional na Amazônia, o livro destaca o papel exercido pelos grandes empreendimentos minerais, que consolidaram um tipo de uso para os recursos minerais na Amazônia que pouco tem incentivado o desenvolvimento regional e local que, apesar de agregar a região como uma parte importante da economia internacional, não trouxe/traz desenvolvimento local a longo prazo para os habitantes dessa região. Essa tônica está presente não somente nas discussões sobre mineração, mas também nos debates acerca da geração de energia hidroelétrica, no fornecimento de alimentos e produtos agroextrativistas, no potencial da biodiversidade, dentre outros.

O debate ambiental, principalmente sobre o uso dos recursos naturais e a destinação dos resíduos sólidos, também é aspecto importante no livro. Evidenciando a importância do diálogo das ações humanas com a possibilidade do uso racional dos recursos, sempre buscando um desenvolvimento sustentável que seja factível de fato e não apenas teórico. Nesses aspectos, a Legislação e as Políticas Públicas são chamadas à tona para se fazerem cumprir os acordos firmados, porém, não aplicados ou inexistentes na realidade.

E, de forma a contradizer ou mesmo manifestar seus interesses, a população local se pronuncia, criando movimentos sociais diversos, tentando se apropriar enquanto interlocutores de relevância nos acordos firmados – nacionais e internacionais, que lhes afetam diretamente. Nesse ponto, não somente a sustentabilidade ecológica é lembrada pela obra, mas também os seus aspectos social, econômico, espacial e cultural, que são premissas básicas para um desenvolvimento sustentável preocupado não somente com os usos atuais, mas com o futuro de todo o globo.

Os estudos sobre o desenvolvimento regional, em outros países, também estão presentes durante a leitura dos capítulos, com destaque para o que vem ocorrendo na Terra do Fogo (Argentina) e na Colômbia, que destacam o papel do Estado e do capital estrangeiro – representado por corporações internacionais, que alteram e estimulam a desigualdade regional e, por vezes, a exploração da população local em favor de uma globalização desigual. Nesses casos, percebemos que os resultados das análises feitas nesses estudos, confundem-se na descrição dos impactos nos territórios em que ocorrem e em outros espaços, sendo similares ou replicados em outros países em que o capital internacional age com o mesmo objetivo – a geração de mais valia acentuada, menosprezando os impactos territoriais gerados e deixados onde exploram.

Dentre as análises territoriais da obra, o debate sobre fronteira, enquanto espaço de contato entre diversos modos de vida – de diferentes culturas, de estímulos urbanos e rurais, de “tempos sociais e tecnológicos distintos” ou de regiões diferentes, manifestam-se na configuração do próprio espaço, em que as influências dos usuários/habitantes são impressas no seu ordenamento territorial, tornando-o distinto e complexo, em que conflitos são latentes de acordo com os interesses particulares ou coletivos. E, nesses aspectos, os objetos de estudo de cada capítulo nos mostram a riqueza de detalhes presentes em todas as pesquisas.

Assim, como as tratativas acerca do desenvolvimento regional, a abordagem sobre o desenvolvimento local busca destacar processos que vem ocorrendo nos territórios estudados, em que os atores locais são importantes nos debates que refletem ordens de contexto global. As colaborações e a “solidariedade institucional” entre os autores e os grupos que compõem a obra, mostram o engajamento dos grupos de estudos e dos autores, contribuindo para esses entendimentos sobre o desenvolvimento, que tem os impactos aparentes em nível

regional, sem esquecer os reflexos locais, não somente nos recursos naturais, como também nas populações usuárias, permitindo aos leitores as explicações contemporâneas, que certamente auxiliam no entendimento e na modelagem de cenários do espaço geográfico futuro.

Belém, 03 de novembro de 2021

Christian Nunes da Silva

Geógrafo; Pós-doutor em Desenvolvimento Regional (PPGMDR/UNIFAP). Docente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, do Núcleo de Meio Ambiente, da Universidade Federal do Pará (PPGEDAM/NUMA/UFPA). Líder do grupo Clube do Mapa (<https://clubedomapa.com.br/>). Sócio efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Pará (IHGP).

## INTRODUÇÃO

Esta obra integra uma das atividades alusivas às comemorações dos 15 anos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá (PPGMDR/Unifap). Neste período, vários projetos foram elaborados; seus docentes integraram e integram grupos de pesquisa e apresentaram seus resultados em diversas ocasiões e escritos.

O livro aqui organizado, também, reflete um pouco deste comportamento, pois expõe algumas das discussões exercidas por grupos de pesquisa com quem o PPGMDR dialoga, executa intercâmbios acadêmicos e compartilha experiências mediante aprovações de projetos em editais nacionais, tais como: Edital Procad-Amazônia (2018), com doutorados em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e a Universidade Regional de Blumenau (FURB); O Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional na FURB; Grupo de Pesquisa em Regional e Territorial do Centro Norte do Brasil na UFT; Grupo de Trabalho Fronteiras, Regionalização e Globalização (GT-FRG/Clasco) e; o Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Amapá (Nesur/Unifap).

Assim, este programa expõe, mesmo que sucintamente, a robustez acadêmica adquirida nesses 15 anos, não somente em suas 174 dissertações defendidas até a elaboração desta obra, mas também, com algumas das articulações construídas.

No primeiro capítulo, intitulado *A região e o desenvolvimento desigual*, é apresentada uma parte da tese doutoral vencedora do prêmio Capes 2021. Discute o desenvolvimento desigual via processos de maquila e a sua relação com a região. Parte-se de um prisma de região na visão crítica de Milton Santos, no método materialista dialético, que passa por Marx, mas se radica no estudo do desenvolvimento desigual de Neil Smith e na Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual de David Harvey. Este capítulo integra às pesquisas do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional, na FURB.

No segundo, intitulado *Screening the environmental effects of the national policy on solid waste: development intentions to plan this sector in Brazil*, discute o contexto definido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil e em que medida os princípios e procedimentos de uma Avaliação Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Assessment*) contribui para identificar de efeitos ambientais relacionados à implementação de estratégias nacionais e sua respectiva integração aos níveis de governança estaduais e municipais. Considerando que esta Avaliação não é formalmente exigida no Brasil, este texto se baseia na adaptação de critérios de triagem aplicados na União Europeia, o que poderia inspirar outras aplicações em contextos semelhantes.

No terceiro, sob o título *O fundo de participação dos estados como instrumento de desenvolvimento regional na Amazônia*, discute algumas preocupações da Geografia Política em particular, sobre o processo de coesão ou dispersão de um Estado nacional. Partindo da hipótese que a base de toda esta discussão gira em torno da atuação ou não do Estado para reduzir tais diferenças entre as regiões em diversos tipos de atos e ações, este capítulo expõe a importância do Fundo de Participação como instrumento distributivo das receitas oriundas dos

tributos arrecadados em todo o território nacional, um dos últimos mecanismos institucionais destinados ao fim das desigualdades regionais, e a inserção do Estado do Amazonas (Brasil) neste contexto.

No quarto, sob o título *Extração mineral e desenvolvimento na Amazônia*, apresenta a extração mineral que se consolidou na Amazônia como uma parte importante da economia regional, contemporaneamente quando as estruturas sociais e econômicas sofreram profundas transformações e os custos ambientais do processo da valorização da Amazônia são imensuráveis. Esse texto visa uma reflexão sobre as possibilidades e os limites de conciliar a extração mineral e o desenvolvimento na Amazônia.

No quinto, *Usos da terra e movimentos socioterritoriais no Brasil e Amazônia*, visa discutir os papéis antagônicos das metamorfoses da luta social e as possibilidades futuras, relacionado ao Brasil e com destaque a Amazônia. Expõe que a luta pela terra/território faz parte da história brasileira e que permeia a inserção do trabalho escravizado estrangeiro, a consolidação da propriedade privada da terra e todos movimentos políticos que seguem travando a disputa entre o latifúndio, camponeses e povos tradicionais.

No sexto, *Atualidades e desafios para o desenvolvimento rural sustentável no Estado do Amapá*, elaborado no decorrer da disciplina Sociologia e Extensionismo Rural, do Curso de Licenciatura em Educação do Campo, da UNIFAP, no Campus Mazagão, foi gerado a partir de recortes de textos de projetos de pesquisa e de extensão, em especial daqueles relacionados à atuação do Núcleo de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica da UNIFAP – Campus Mazagão (NEA – UNIFAP/MZG). Este texto pretende analisar a relação com um segmento importante, crucial e indispensável para o desenvolvimento regional: as populações tradicionais e agricultores familiares, pois estas contribuem decisivamente para a segurança alimentar das pessoas que residem no Amapá.

No sétimo, *Orçamento público no processo de desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas - Tocantins*, visa analisar a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas e suas implicações no processo de desenvolvimento regional entre os anos de 2010 a 2017. Ao analisar esses fatores por meio das receitas arrecadas, das despesas realizadas e do Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) será possível verificar duas tendências: a da gestão das finanças públicas e a do desenvolvimento. Este capítulo é um dos resultados alcançados pelo Projeto Procad-Amazônia (2018).

No oitavo, *Análise dos indicadores de desenvolvimento sustentável dos estados de Amapá e Roraima*, tem por objetivo expor os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável amapaense e roraimense, comparando os seus desempenhos. As duas unidades da federação analisadas, com 30 anos enquanto Estados, manifestam diretrizes de intenções de desenvolvimentos distintos, embora também busquem implantar um modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável.

No nono, intitulado *Políticas de desarrollo regional en Tierra del Fuego: Contexto e implicancias de la definición de una zona económica especial en el extremo austral*, visa compreender os principais fatores e processos que criaram “novos” padrões de desenvolvimento geográfico desigual no auge da industrialização da Terra do Fogo, particularmente no setor argentino da Ilha Grande; identificar os ciclos produtivos e seus impactos na sua estrutura socioespacial e; as novas inter e intra urbanas decorrentes das diferentes inserções que cada cidade teve no processo de homogeneização produtiva gerado pela supremacia da indústria.

No décimo, sob o título *Territorialidades de la globalización en Colombia. el caso de los circuitos espaciales de la floricultura en Antioquia*, o texto problematiza as transformações que vêm ocorrendo em diversos

espaços locais e sociedades locais devido às mudanças desencadeadas pela hegemonia desenvolvimentista associada às territorialidades da globalização, a fim de mostrar que a configuração de uma territorialidade da globalização baseada na floricultura não é o resultado unívoco de uma aceleração motivada pelos processos de globalização das últimas três décadas, mas, para o seu objeto de estudo, a metamorfose territorial é produto de tensões locais-global.

No décimo primeiro, intitulado *La minería a gran escala como campo de análisis social*, discute a evolução das relações entre os Estados e as empresas mineradoras, do ponto de vista da economia política, desde a década de 1970 até os dias atuais, apresentando a relevância das empresas transnacionais, como atores políticos; a dinâmica do Estado e as relações de poder estabelecidas a partir dos fatores político-institucionais que definem os processos de desenvolvimento.

No décimo segundo, *Vivificação e vitalização da fronteira setentrional brasileira: a indissociabilidade vice-versa periférica - estratégica da condição fronteiriça*, tem por escopo analisar a ocupação da fronteira setentrional brasileira, com ênfase no Estado do Amapá, como processos de vivificação e vitalização que envolvem ações institucionalizadas materializadas em sua espacialidade, seja em construções formais ou em informais. As discussões aqui apresentadas integram aos debates construídos no Grupo de Trabalho Fronteiras, Regionalização e Globalização (GT-FRG/Clacso) e no Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Amapá (Nesur/Unifap).

Esperamos que tenham uma boa leitura!

Macapá, 15 de outubro de 2021.

Jadson Porto

Nilton Marques de Oliveira

## A REGIÃO E O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

Vivian Costa Brito  
Gilberto Friedenreich dos Santos  
Ivo Marcos Theis

### INTRODUÇÃO

Os processos de “globalização” ampliaram as fragmentações geográficas, tornando-as incontroláveis e contraditórias, com vistas a expandir a atuação do capital mundializado. Essa expansão é baseada na atuação do capital entre as regiões ou sub-regiões com especialização produtiva, atuando nas escalas local, regional e global. O capital se utiliza e produz múltiplas escalas para atender seus interesses de acumulação.

A escala regional assume, portanto, papel central neste contexto e reforça as desigualdades regionais, afastando-se da configuração geográfica espacial ao qual pertence em nível local, regional e nacional. As interações passam a ser mais intensas em nível inter-regional ao invés de atuar em nível intrarregional.

Saber como se dá o desenvolvimento desigual via processos de maquila e a sua relação com a região é o escopo deste tópico. A Indústria Maquiladora de Exportação, denominada de maquila, é um regime aduaneiro especial, conhecido no mundo como um sistema e subcontratação internacional que envolve a relação produtiva entre dois países.

Em geral, isso ocorre entre países periféricos subdesenvolvidos com os demais países centrais já desenvolvidos. Esse modelo de “integração produtiva” já existe desde 1965 através do “*Programa de Industrialización Fronteriza*” no México e visa atrair empresas estrangeiras, poder industrializar o país receptor, diversificar a estrutura econômica e gerar emprego. A maquila se baseia em isenções fiscais, condições especiais de importação de insumos e maquinaria, bem como, relações desiguais laborais. A experiência mexicana já apresenta inúmeras controvérsias quando aos seus resultados socioeconômicos e efeitos sócio-espaciais, mesmo assim, em 1997, o Paraguai resolve adotar tal modelo de industrialização periférica e cria a Ley nº 1.064/97 “*De Maquila*”.

Segundo Vázquez (2004), este modelo de subcontratação internacional é resultante da relação entre os países industrializados e empresas manufatureiras, que interagem num sistema que se utiliza de mudanças escalares. Parte da escala do entorno da empresa contratante, para escala nacional, para então se fixar na subcontratação internacional.

Isso posto, cabe frisar que este conteúdo integra a tese de doutorado da autora, intitulada “O território têxtil: relações sócio-espaciais entre a rede formada pelas Indústrias Maquiladoras de Exportação da Zona Metropolitana de Ciudad del Este (Região de Fronteira do Departamento do Alto Paraná, Paraguai) e o Sistema Produtivo Regionalizado de Blumenau (Santa Catarina, Brasil)” e que por isso, a discussão desse tema não se esgota neste artigo. Estudo esse que recebeu o Prêmio Menção Honrosa de Tese da Capes de 2021.

Parte-se de um prisma de região na visão crítica de Milton Santos, no método materialista dialético, que passa por Marx, mas se radica no estudo do desenvolvimento desigual de Neil Smith e na Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual de David Harvey. Considera-se essa nova ótica, circunscrita nos estudos da produção de escalas espaciais e de diferenciações geográficas geradas pelo modo de produção capitalista um relevante viés a ser aplicado nas análises das teorias de desenvolvimento regional. Destarte, auxilia na apreensão das contradições da escala regional, na formação de regiões mais dinâmicas e menos dinâmicas, nos processos de especialização regional e de territorialização, desterritorialização e reterritorialização.

Os efeitos negativos do capitalismo no território foram arraigados pelo processo de “globalização”, com alterações geográficas profundas, a fim de ampliar a acumulação do capital, produzindo o Desenvolvimento Geográfico Desigual (HARVEY, 2004). Este modelo de desenvolvimento possui duas bases centrais: “a produção de escalas espaciais” e “a produção da diferença geográfica” (HARVEY, 2004, p. 107).

Destarte, a dimensão regional emerge no século XXI como uma das escalas vitais de atuação do capital globalizado. Mas, cabe realçar a interferência de múltiplas escalas no desenvolvimento, e em função disso é preciso analisar as relações intra e interescares e sua natureza relacional na produção das desigualdades regionais. Neste tópico estuda-se a região para captar, sobretudo a sua relação com a produção capitalista do espaço e como essa escala tem vínculo com o desenvolvimento desigual.

## **A ESCALA REGIONAL**

A escala regional não deve ser analisada isoladamente, devendo, portanto, conter um enfoque multiescalar. Cabe sinalizar que o uso do prisma multiescalar não deve ser entendido como uma hierarquização do território em local, regional e global, ou sub-regional. Este enfoque, segundo Rambo e Filippi (2012), deve pautar-se no apreensão das escalas com uma ótica mais relacional e não determinada, fixa, rígida ou planejada.

O bojo do enfoque multiescalar é permitir apontar a melhor escala de análise e de ação política, ou seja, saber qual a dimensão de análise, ocorrência e de observação mais adequada. Segundo Brandão (2009), pode-se valer das escalas para captar os distintos modos como os mais variados agentes implicam na dinâmica territorial e alteram sua estrutura. Isso posto, a escala “é um resultado contingente das tensões que existem entre as forças estruturais e as práticas dos agentes humanos” (MARSTON, 2000, p. 220). Pois, a cognição de um fenômeno sócio-espacial não é apenas contê-lo na dimensão espacial.

Para Rambo e Batella (2014) este fenômeno expõe duas dimensões: uma dimensão centrada na adoção do tempo e espaço, enquanto articulador e delimitador da escala, para captar e analisar os fenômenos geográficos, seus processos e dinâmicas. Por isso, Rambo e Filippi (2012, p. 705) pensam a escala numa visão socioespacial, na qual “cada escala geográfica é constituída através de sua posição na evolução histórica dentro de uma estrutura relacional mais ampla de processos sócio-espaciais”. E outra dimensão abarca a profusão de estruturas escalares e sua fragmentação territorial, em nível local, regional, nacional e global, bem como, as relações entre as mesmas, marcando graus e forças distintas.

Então, utilizar de uma escala de referência, significa atentar que ela serve como meio para alcançar uma ocorrência, observação e/ou análise de um dado fenômeno. Porém, fenômeno algum pode ser atingido totalmente

apenas por meio de uma escala, é o caso da Maquila. O que ocorre é que um evento pode dar-se em uma escala de referência, mas suas causas e efeitos podem estar presentes em outras.

Destarte, há que se pensar: o que a escala regional oferece de informações sobre o real? É nela que se pode melhor observar os efeitos do desenvolvimento da Maquila? A maquila têm a escala regional como, por exemplo, sua dimensão de ocorrência, de observação e/ou de análise mais apropriada? Como observá-la, dimensioná-la e mensurá-la nessa escala? E ainda é possível atribuir ao Mercosul o recorte de região para os estudos do desenvolvimento regional? São questões que surgem e requerem uma compreensão e apreensão do que vem a ser região.

A trajetória dos conceitos de região busca captar as mudanças de direção, fases de crise e lugares de escolha. A região é um termo controverso da geografia. Sua noção é associada à localização e à extensão de certo fenômeno e tem o sentido de dividir o espaço, por vários critérios. Para Gomes (1995), a região é vista ainda como unidade administrativa, fixando os limites políticos. Uma região pode ser uma área geográfica que crie uma unidade distinta ante a outra por seus atributos e traços, é um recorte espacial temático. Em geral, a região é atrelada a um espaço subnacional, e pode ser delimitada em várias escalas dado as demandas do estudo.

Na geografia tradicional, segundo Diniz Filho (2009) as regiões são vistas como sínteses de elementos físicos e sociais em integração, sendo descritas pela sua paisagem. Na geografia quantitativa, a região passa a ser analisada como um recorte espacial baseado em fatores de homogeneidade e/ou relações funcionais<sup>1</sup>. Para a geografia humana a região excede aos critérios econômicos e político-administrativos, e se firma como espaço de identidade e de pertencimento, mas não se limita a isso. A geografia crítica desfoca-se do estudo regional, por acercar-se com o empirismo da linha tradicional e nas noções de espaço e de território. Ainda assim, Yves Lacoste, Edward Soja e Milton Santos tratam criticamente as questões regionais.

No contexto regional é recorrente a concepção de região vinculada à heterogeneidade, diferenciação e desigualdade espacial. A apreensão desses aspectos requer a análise de diversos elementos atrelados ao processo de produção do espaço geográfico, aqui captado como sendo o espaço do modo de produção capitalista. Pressupõe-se, assim, que o mesmo é produtor de desigualdades e carece de vários elementos para se reproduzir. Numa ótica mais decolonialista, Theis e Butzke (2017) citam que os conceitos de região e desenvolvimento têm raiz eurocêntrica e que é preciso decolonizar os saberes geradores de coloniedade. É possível ampliar os estudos regionais de uma análise tão só restrita ao contexto sub-regional de um dado recorte da escala nacional, para abarcar a formação regional da relação entre países? Seria esse um movimento epistemológico decolonialista? Destarte, teria a região como escala uma perspectiva relacional?

Theis e Butzke (2017) ampliam esta discussão. De um lado, situam que o recorte regional da América Latina encerra uma clara objeção de quem não se identifica culturalmente com o subcontinente e prefere ter um elo mais próximo aos Estados Unidos. De outro, estão os que resistem a uma noção de América Latina fragmentada, reiteram a existência de uma história comum escamoteada ao longo da formação do território por colonizadores e imperialistas que ali impuseram o domínio sobre a região.

---

<sup>1</sup> Os "cinturões" da agricultura norte-americana exemplificam regiões homogêneas (cinturão do trigo, cinturão do milho, etc.), enquanto as regiões de influência de cidades são exemplos de regiões funcionais.



À luz de trazer alguns conceitos de região que sirvam como contra discurso, Theis e Butzke (2016, p. 10) retomam a ideia de região de Fals Borda (2002, p. 19 A e B), que suplanta a ideia de espaço subnacional, pois alia-se com a noção de formação social:

Una formación social puede estudiarse como una interacción de regiones vinculadas histórica y políticamente, que dejan de verse como entes solamente naturales y geográficos para recomponerse como entidades sociales y económicas dinámicas que tienen una base espacial común.

Para Theis e Butzke (2016), Fals Borda (2002) deduz que o desenvolvimento desigual no âmbito regional advém de ritmos distintos do avanço do capitalismo, isto é, há variação da marcha de expansão deste. Em razão dessas diferenças serem geradas por fatores historicamente firmados na formação colonial, com limites à sua superação, faz-se útil um bom exame político para atender aos anseios de cada esfera social.

Aliando às ideias de Fals Borda e Casanova sobre o tema do desenvolvimento e seu elo com o colonialismo do saber, Theis e Butzke (2016, p. 10) atestam que ao discutir o regional os autores “reafirmam a necessidade de um pensamento e uma ação que deem conta das realidades supraregional/subcontinental e sub-regional na América Latina”. Theis e Butzke (2016, p. 12) sugerem que para se alçar a uma epistemologia regional “repensar/impensar a teoria social, a teoria do desenvolvimento e o desenvolvimento regional – pensar e impensar com a região – como seu compromisso ético-existencial”.

A fim de ampliar a pesquisa, buscar-se-á entender como a região, diante das mudanças geradas pelo capital mundializado, serve tanto de base para ampliar o mesmo, em função deste se utilizar das desigualdades regionais, por atuar espacialmente, quanto da promoção das desigualdades regionais pelo aumento da Divisão Territorial do Trabalho. Daí emerge a contradição do capital mundializado que carece e produz a escala regional de modo desigual.

## **AS VICISSITUDES DO CONCEITO DE REGIÃO**

Desde sua acepção etimológica do latim *regere*, o termo região é captado com um forte viés político (GOMES, 1995, p. 50). As controvérsias sobre o tema remetem ao mesmo ponto, o mote da centralização, a unidade administrativa e a diversidade física, cultural, econômica e política, ao qual cumpre o poder centralizado. Esse contexto emerge com a eclosão dos Estados-Modernos o que ressignificou a noção de região e, assim, a Geografia adota o estudo do tema. Mas, na esfera atual surgem controvérsias no debate conceitual referido, por haver uma junção de fenômenos territoriais e mudanças no que tange o papel do Estado.

Emerge, assim, a escala regional como palco para as questões já citadas em sua relação com a diversidade e o desejo de autonomia, em contrapartida à unicidade espacial forjada pelos ditames políticos econômicos do capitalismo mundial. Traçar ou usar certos conceitos de região é para Theis e Galvão (2012) arriscado.

Para além do sentido dado da região enquanto área pelo senso comum<sup>2</sup> e de unidade administrativa<sup>3</sup>, há uma correlação intrínseca entre os vários prismas conceituais de região e sua etimologia: “área sob certo domínio ou área definida por uma regularidade de propriedades que a definem” (GOMES, 1995, p.54).

---

<sup>2</sup> Está vinculado ao princípio da localização e o de extensão, sem critérios normativos (GOMES, 1995).

<sup>3</sup> A divisão regional é uma função da unidade administrativa do Estado, uma das primeiras divisões territoriais.

Todavia, é com intuito de desenvolver um corpo epistemológico que surge o método regional e a análise regional, nos quais regionalizar é fracionar o espaço sobre certos parâmetros, que mudam, acatando às questões de diversidade espacial, para se obter uma maior visão e explicação do problema. Segundo Gomes (1995, p. 63) a região é tida como “[...] uma classe de área, fruto de uma classificação geral que divide o espaço segundo critérios ou variáveis arbitrários que possuem justificativa no julgamento de sua relevância para uma certa explicação”.

Isto posto, a análise do desenvolvimento regional tem o intuito de buscar e identificar relações, fazer exames e traçar correlações entre os fatos. Baseadas nesse conceito surgem duas novas vertentes: as regiões homogêneas<sup>4</sup> e as regiões funcionais ou polarizadas<sup>5</sup>. A primeira divide o espaço e os hierarquiza.

Assim, surgem os estudos dos fluxos e das trocas internas e externas à região, com realce ao aspecto econômico, por isso intitula-se de região funcional. Os primórdios da análise regional do desenvolvimento têm sua origem nas teorias clássicas da localização (TCL), que admite o território homogêneo, e não captam a hierarquia espacial como uma resultante, e sim como causa do desenvolvimento.

É a partir das teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração, de localização de novas atividades e de crescimento econômico, que a ideia de desenvolvimento desequilibrado se instaura, e a globalização obtém uma maior fluidez para fincar suas bases. Entre 1950 e 1970, surgem novos modelos e prismas orientados aos novos padrões de acumulação, apoiados na automação integrada flexível e nos processos de abertura comercial e desregulamentação econômica.

Estes embasam a produção recente em desenvolvimento regional, sobretudo nos estudos das externalidades baseadas em Marshall (1890). As teorias econômicas, mormente as capitalistas, defendem a funcionalidade do espaço na articulação do desenvolvimento do sistema econômico, sobretudo na visão macroeconômica neoclássica de Christaller, Weber e Von Thünen, cuja crítica é feita por se assentar na definição de funcionalidade, calçada na noção de rentabilidade e de mercado, sobre as quais estariam produzindo um desenvolvimento espacial e social desigual e naturalizando o capitalismo.

Apesar dessas teorias servirem de base para o exame do arranjo espacial regional da atividade produtiva, no caso do estudo da maquila paraguaia, é através da geografia radical, notadamente pela Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual que se esclarece a dinâmica regional entre as duas regiões analisadas.

Para Harvey (2004), e a geografia radical, as diferenças espaciais se dão pela Divisão Territorial do Trabalho, e o modo de acumulação capitalista elege quem tem ou não os recursos. Massey (1981) diz que a distinção de regiões se atém à divisão socioespacial do trabalho. À vista disso, surgem novas regionalizações, cuja divisão do espaço é feita por distintas variáveis<sup>6</sup>.

Os marxistas pautam a região à formação socioespacial, que se acerca da ideia de formação socioeconômica. Marx define esta última noção como oriunda de produtos histórico-concretos de distintos modos de produção. A região, logo, deriva do processo de diferenciação que cada formação socioeconômica, de certo modo de produção, exhibe em seu arranjo espacial em dado contexto histórico.

---

<sup>4</sup> Os autores da teoria da localização usam métodos matemáticos para traçar espaços relativamente homogêneos.

<sup>5</sup> “De um espaço tributário, organizado e comandado por uma cidade” (COSTA GOMES, 1995, p. 64).

<sup>6</sup> Padrões distintos de acumulação, o nível de arranjo das classes sociais e o Desenvolvimento Geográfico Desigual.

Busca-se traçar, portanto, segundo Corrêa (1991), as relações dialéticas entre formas espaciais e os processos históricos que marcam os grupos sociais. Para Santos (1978 *apud* GOMES, 1995, p. 66) “a região é síntese concreta e histórica desta instância espacial ontológica dos processos sociais, produto e meio de produção e reprodução de toda vida social”.

A intensificação da expansão do capitalismo e do processo de globalização a datar dos anos de 1990, já situa a região como mote de seletividade espacial oriundo de investimentos industriais, criando mudanças nos recortes territoriais, em geral pela guerra fiscal dos Estados. É fulcral dizer que o olhar para as distinções espaciais fruto do processo de produção capitalista não situa a região só em seu caráter externo a sua dinâmica regional, pois a Divisão Territorial do Trabalho traz, o aspecto de luta de classes, e o modo como o capital supera as suas crises. Para Harvey (2004, 2013b), a crise é vencida via alterações geográficas ajustes espaciais e Desenvolvimento Geográfico Desiguais, que nesse estudo se atém à análise relacional do setor produtivo têxtil e confecção entre duas regiões de países fronteiriços.

Para Theis e Galvão (2012) o espaço regional une dialeticamente uma forma espacial de reprodução do capital e por efeito uma forma espacial de luta de classes. A diferenciação entre regiões e seus particularismos se expressam complementarmente através de “um quadro de referência que inclua outras regiões, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção” (OLIVEIRA, 2008, p. 148). Essa visão se alia a um viés relacional de região.

Nos anos de 1990, surgem estudos sobre a região e a organização regional cotejando a ideia de contiguidade e horizontalidade, via a noção de redes e do papel da técnica na ordenação espacial (SANTOS, 2006). Desse modo, impera a verticalidade em lugar da horizontalidade, diluindo a ideia de contiguidade. Pelo caráter geopolítico do planejamento regional, Lencioni (1989) incita o estudo teórico e político sobre a região. Há prismas em que se nota uma tendência à integração regional e o surgimento da noção de “região transfronteira”<sup>7</sup>.

Porém, é preciso salientar que o espaço absoluto ainda impera nas relações inter-regionais na atual quadra do processo de globalização, pois a ideia de homogeneização difundida com a quebra das barreiras espaciais pela globalização não se configura e a diversidade espacial persiste.

A questão regional retoma hoje sua força, pela proliferação efetiva de regionalismos, identidades regionais e de novas-velhas desigualdades regionais [...]. Nesse sentido, apesar da propalada globalização homogeneizadora, o que vemos, concomitantemente, é uma permanente reconstrução da heterogeneidade e/ou da fragmentação via novas desigualdades e recriação da diferença nos diversos recantos do planeta (HAESBAERT, 2010, p. 15).

Para Lavinas e Nabuco (1991), a região e a regionalização recebem novos contornos em função das alterações feitas na cadeia produtiva, por meio das quais se perde o elo de integração econômica. Essa diversidade, para Gomes (1995), fica notória em função das relações que se geram com as trocas inter-regionais<sup>8</sup>.

Isto posto, torna-se notório que as relações não se dão pela proximidade, mas via trocas com regiões em múltiplas escalas, do local ao global, fixando assim as desigualdades regionais. Assim, “o mundo encontra-se organizado em subespaços articulados dentro de uma lógica global” (SANTOS, 1988, p. 17). Destarte, a região passa a ser objeto de interesse do capital mundializado em função da sua especialização produtiva<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Para além dos limites do Estado-nação, que inclui a ótica de Haesbaert (2005) da multiterritorialidade.

<sup>8</sup> A redução dos custos viabilizou as trocas inter-regionais em nível global.

<sup>9</sup> Efeito da “globalização” e da compressão tempo-espaço, pelos avanços técnicos (SANTOS, 1988).

O tema é abordado por Theis e Garcia (2007), que se inspiram na noção de *systèmes productifs locaux*, Courlet<sup>10</sup> (2001) para criar o conceito de sistema produtivo territorializado,

Se compreende a inscrição de uma dada dinâmica socioeconômica – e política, cultural, ambiental... – num certo território; ou seja, trata-se de uma organização produtiva territorializada, flexível e autônoma em face de outros sistemas produtivos regionais, que incluem atividades de inovação e trocas com o exterior (COURLET, 2001 apud THEIS; GARCIA, 2007, p. 13).

Os autores citam que as categorias sócio-espaciais espaço e região, devem ser pensadas pela relação entre região/espaço que se altera ao longo do tempo, como efeito do processo de produção e consumo de grupos e classes sociais. Isso significa buscar apreender as alterações na dinâmica espacial e regional ao longo do tempo. Destarte, Theis e Galvão (2012, p. 63) afirmam que o que de fato interessa nas discussões atuais sobre a questão regional é a ênfase dada aos “atores/agentes/sujeitos”.

Neste sentido, Limonad (2004, p. 57-58) concebe que a região se conforma diante da atuação desses entes “[...] em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos sócio-espaciais histórica e geograficamente localizados”. Assim, para apreender a dialética da região na geração de desigualdades sócio-espaciais é preciso situá-la como parte do desenvolvimento desigual.

## O DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

A “globalização”, enquanto processo, aprofundou os efeitos negativos do capitalismo no território, criando fragmentações geográficas incontroláveis e incoerentes, a fim de acomodar a acumulação do capital em um estágio ulterior, resultando em Desenvolvimento Geográfico Desigual (HARVEY, 2004). Este modelo de desenvolvimento possui dois elementos básicos: “a produção de escalas espaciais” e “a produção da diferença geográfica” (HARVEY, 2004, p. 107).

Deste modo, a dimensão regional emerge no século XXI como uma das principais escalas de atuação do capital globalizado. Mas, o capital, apesar de sua força destruidora, depende de uma série de fatores para expandir-se geograficamente e gerar acumulação. Isso implica, para Harvey (2005), em ter mão de obra excedente, capacidade no mercado de obter quantidades necessárias de meios de produção, que viabilizem o aumento da produção segundo o capital investido, e de haver mercado capaz de absorver os excedentes de mercadorias produzidas<sup>11</sup>.

Isso posto, “a produção de configurações espaciais pode então ser tratada como um ‘momento ativo’ dentro da dinâmica temporal geral da acumulação e da reprodução social” (HARVEY, 2013b, p. 547).

A crise que se impõe, em função das contradições do próprio modo de produção capitalista, implica em um “ajuste espacial”. O capital, segundo Harvey (2005), na ânsia de resolver tal crise, busca formas de superar e manter o processo de acumulação por dois vieses, seja por meio da concentração em uma dada estrutura espacial da atividade social, dos mercados e das pessoas, e/ou a expansão geográfica para novas regiões. Isso significa que “o capital produz e reproduz, embora através de todos os tipos de mediações e transformações sutis, o seu ambiente social e também o seu ambiente físico” (HARVEY, 2013b, p. 583).

Esse novo arranjo é factível em função da fluidez do capital, que aliado ao sistema

<sup>10</sup> Expoente de uma das correntes da Escola da Regulação.

<sup>11</sup> Segundo Harvey (2013b, p. 567), a localização “é um momento ativo dentro do qual a circulação e a acumulação totais do capital, que vamos posteriormente chamar de “desenvolvimento geográfico desigual”, ao lado das reestruturações radicais da economia de espaço do capitalismo desempenham um papel vital nos processos da formação e resolução da crise, e que estes podem até ser um “ajuste espacial” (como o chamamos) para as contradições internas do capitalismo”.

produtor de mercadorias em ação, resulta na expansão dos mercados para regiões cada vez mais longínquas. O aumento do giro dos capitais (produção + circulação) se institui como barreira ao processo de acumulação.

Com intento de suplantá-lo, busca-se reduzir o processo de circulação a um estágio mínimo, a fim de aniquilar o espaço pelo tempo<sup>12</sup>. Pois, para Harvey (2005, p. 50) “o imperativo da acumulação implica consequentemente o imperativo da superação das barreiras espaciais”. Isso exige “produzir novas formas de diferenciação geográfica” (HARVEY, 2013b, p. 602). Harvey (2004) trata as escalas espaciais como elemento de produção socioespacial, não limitada aos aspectos naturais. A produção de escalas espaciais passa a ser vista, portanto, como uma imbricação humana com planos escalares naturais. Parte daí uma produção e reprodução da diferenciação geográfica.

É importante reconhecer que a coerência territorial e regional, pelo menos parcialmente discernível dentro do capitalismo, é ativamente produzida em vez de passivamente recebida como uma concessão à “natureza” ou à “história”. A coerência, como ela é, surge da conversão das restrições temporais para espaciais à acumulação. O mais-valor deve ser produzido e realizado dentro de um determinado período de tempo. Se é necessário tempo para superar o espaço, o mais-valor deve também ser produzido e realizado dentro de um determinado domínio geográfico (HARVEY, 2013b, p. 603).

Smith (2000, p. 142) acrescenta que a produção e a reprodução sucessivas da escala exprimem tanto a disputa social quanto a geográfica para estabelecer fronteiras entre diferentes lugares, localizações e sítios de experiência”. Dado que a escala deve ser entendida como “um arranjo geográfico de processo sociais contraditórios de competição e cooperação” (SMITH, 2000, 142). Isso quer dizer, a Zona Metropolitana de Ciudad del Este (ZMCDE) atua via maquila junto ao Sistema Produtivo Regionalizado (SPR) têxtil de Blumenau através de processos de cooperação e competição vinculados aos ritmos da economia nacional e global. Cabe indagar quais os efeitos desses processos de cooperação e competição para à região maquiladora.

Além dos itens citados, o Estado-nação é vital para o modo de acumulação capitalista, como notável agente social regulador do território. Assim, o Estado-nação pode servir de âncora para o processo de acumulação flexível e ainda para ampliação das contradições geográficas da Divisão Internacional do Trabalho. A Divisão Internacional do Trabalho se faz junta à reestruturação industrial, a divisão da produção em âmbito mundial e a especialização produtiva dos países e das regiões na intensificação das trocas.

De um lado, estão países em fase avançada de desenvolvimento do capitalismo, com dotação de tecnologia de ponta e desenvolvimento de pesquisas, que agem como exportadores de tecnologia. De outro, países emergentes intitutados periféricos, exportadores de produtos industrializados e matéria-prima. A partilha dos frutos dos progressos tecnológico e econômico é cada vez mais desigual, dando em má ordem social e política, expondo a responsabilidade do poder político, inábil de afiançar o uso sensato do poder tecnológico (RUDOLFO, 1988, apud SACHS, 1995).

Para Smith (1988, p. 207), a Divisão Territorial do Trabalho atina que “diferentes setores da economia nacional e internacional estão concentrados e centralizados em certas regiões”. É ela que dá início à diferenciação do espaço geográfico, afirma. Isso decorre da localização e aglomeração em determinada região<sup>13</sup> ou lugar de

---

<sup>12</sup> Harvey (2013b, p. 604) esclarece que “o desenvolvimento geográfico desigual é parcialmente expressado em termos de uma oposição entre forças contrárias que contribuem para a concentração ou dispersão geográficas na circulação do capital”.

<sup>13</sup> Delimitada pelas escalas de sub-espacos regionais e nacional, sendo esta escala maior que a urbana e menor que a internacional.

certos setores da economia e certos tipos de indústria. Pode-se apontar uma divisão inter-regional de trabalho, com regiões geográficas díspares nacionalmente. Essas diferenciações, para Smith (1988), podem ser sequelas do avanço da divisão específica do trabalho, com efeitos mais amplos.

O advento de novas tecnologias pode estar atrelado às assimetrias do espaço nas escalas interurbanas, regionais ou internacional. Essas diferenciações são estudadas pela Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual de Harvey (2004, 2013b), com inspirações nos aportes de Marx e Engels (1998), Marx (1996b), Lênin (1982), Trotsky (1978), Smith (1988, 2000).

Marx, para Harvey (2004, 2005), é uma referência para os estudos do Desenvolvimento Geográfico Desigual em função de sua teoria geral, que traz a questão da acumulação de capital numa escala expansível e intensificada. Harvey (2005) frisa que a teoria do imperialismo que emergiu pós-Marx, auxilia na apreensão do atual modo de imperialismo exercido por meio do capital. Para o autor, esta teoria se alicerça na teoria da localização de Marx, que explica como se dá a produção capitalista do espaço.

Esse enfoque ajuda a atinar as relações entre regiões vinculadas aos processos de maquila e seu elo com o desenvolvimento desigual, tal qual a ZMCDE e a SPR Blumenau. Em especial quando observa que a lógica do desenvolvimento geográfico desigual resulta em “concentrações de atividade fixas em um lugar contrastam com um desenvolvimento relativamente flexível e disperso em outro” (HARVEY, 2013b, p. 547).

Cabe salientar ainda, que “as fronteiras regionais são invariavelmente indistintas” (HARVEY, 2013b, p. 603) e estão compelidas a constantes alterações, uma vez que as distâncias relativas variam conforme avanços nas comunicações e no transporte. Harvey (2013b, p. 603) lembra ainda, que “as economias regionais nunca são fechadas”. E frisa, que há uma propensão por parte dos capitalistas de adotarem o comércio inter-regional como meio para elevar os lucros provenientes de trocas desiguais e situar capitais excedentes onde há maior taxa de lucro, num horizonte de tempo maior, irresistível.

Theis (2009) diz que tanto a teoria do desenvolvimento desigual e combinado, quanto o enfoque do Desenvolvimento Geográfico Desigual são basilares para a apreensão do paradoxo da atual geografia do capitalismo mundializado, e sugere que a inevitabilidade do desenvolvimento desigual não deve ser vista como óbice para a mudança. O autor indica o uso do método dialético, que passa por Marx, mas se radica no materialismo histórico-geográfico de Smith (1988) e Harvey (2004, 2013b) sobre o Desenvolvimento Geográfico Desigual.

O primeiro enfoque provém dos estudos de Lênin (1982), ulteriormente desenvolvido por Trotsky (1978), após a Revolução de 1905. O segundo é mais recente, traçado por Harvey (2004), coloca as desigualdades sócio-espaciais como o cerne do debate. Marx e Lênin expõem o desenvolvimento desigual na perspectiva histórica, em que se mostram ritmos díspares de desenvolvimento entre países e nações, têm nas técnicas de produção e organização do trabalho os elementos de diferenciação, os quais assentam tais desigualdades. Trotsky (1978) irá incluir a Lei do Desenvolvimento Combinado, que implica em conviver nos países subdesenvolvidos modelos produtivos arcaicos com os modos modernos de produção. Seu aporte principal ao debate espacial foi situar a geografia no capitalismo mundializado.

A desigualdade é heteromorfa pois cada fração do capital possui ritmo diferenciado, o que implica em disparidade da estrutura espacial. Em sua gênese estão as contradições entre capital-trabalho manifestada nas forças produtivas, que para Smith (1988) têm caráter funcional ao capital, e dialeticamente tendem à diferenciação e à

homogeneização. Assim, Smith (1988) e seu estudo das categorias diferenciação e igualização, ajuda no alcance da produção de escalas espaciais e de como o capital rompe essas barreiras para manter o processo de acumulação.

A questão da diferenciação do espaço geográfico se assenta na Divisão Territorial do Trabalho, que deriva da divisão social do trabalho. De um lado, uma diferenciação espacial aliada à Divisão Territorial do Trabalho, do outro, a tecnologia como esteio para criar padrões de exploração da força de trabalho. E não ocorre por conta das Divisão Internacional do Trabalho, mas implica em realocização da atividade industrial. Então, a tecnologia pode acirrar ou elevar a diferenciação espacial, sobretudo pelos excedentes oriundos do processo produtivo, que ajuda no alcance de novos equipamentos, incidindo em expansão da acumulação (SMITH, 1988). O autor deduz ser a tecnologia o esteio que nutre o modo de operação de acumulação do capital.

Numa perspectiva de observar o desenvolvimento desigual sob a égide do capitalismo com uma nova roupagem, Harvey (2004) elabora uma crítica contundente ao pensamento hegemônico da “globalização”, pois este se traduz como o processo de mundialização do capital. Para além de um novo conceito, expõe uma teoria na qual endossa a tese de que a “globalização” se dá em processos, oriunda da acumulação de capital e da geopolítica de classes, que resulta em Desenvolvimento Geográfico Desigual. Sugere mudar o termo “globalização” para “Desenvolvimento Geográfico Desigual”, pois entende que condições desiguais são pretextos para organização social e ações políticas, bem como, é possível aferir os conflitos de diversidade cultural e as disparidades de renda. Por isso, propõe alçar o processo de globalização baseado no “utopismo dialético”, aludindo-se aos elementos abstratos e concretos da produção do capital e da luta de classes, numa ótica multiescalar.

O território surge como pujante ator no processo do desenvolvimento, fazendo da escala regional a tônica atual para aclarar as acentuadas transformações do processo de “globalização”. Por isso, analisar dialeticamente os interstícios do Desenvolvimento Geográfico Desigual, quanto ao processo de acumulação do capital e a geopolítica de classes, é um viés útil a ser aplicado às teorias de desenvolvimento regional.

A apreensão deste como espaço de objeção da dinâmica homogeneizadora da “globalização”, cria uma dialética permanente entre o local/regional e o global, em busca de afirmar sua territorialidade. Visto que, as alterações na paisagem geográfica do capitalismo resultam do processo de acumulação de capital e da geopolítica de classes (HARVEY, 2004). Essas mudanças visam reduzir o tempo e o custo de locomoção no espaço.

A edificação de infraestruturas fixas e capital embutidos no espaço gera incoerências, atua como força política e de contextura territorial por meio da capacidade do estado de gerir dinheiro, a lei e a política, num processo contínuo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Tais processos são suscitados pela densa competitividade entre regiões.

Os estágios avançados do capitalismo tornam a divisão do trabalho cada vez mais complexa e arrolada com a desigualdade espacial. A confluência de forças do capital permite um processo de homogeneização da exploração da força de trabalho. O capitalismo produz e reproduz regionalizações, porém, seu modo de produção não se mostra da mesma maneira nos lugares. A produção da escala regional, para Harvey (2013a, p. 88), provém do processo de estabilidade temporária de acumulação do capital espaço-temporal e são oriundas de “economias regionais que alcançam certo grau de coerência estruturada em termos de produção, distribuição, troca e consumo – ao menos por algum tempo”.

A sucessão de centralização e dispersão das atividades produtivas muda regularmente a paisagem. O capitalismo produz alterações na paisagem, de um lado faz regiões mais dinâmicas, e de outro menos, revelando o

Desenvolvimento Geográfico Desigual. As regiões dinâmicas atraem o capital mundializado, retendo o processo de acumulação, por meio da produção elevada de riqueza, enquanto as regiões menos dinâmicas ficam à margem, sustentando a diferenciação, personificada pelo estado de pobreza oriunda de processos históricos herdados.

Ainda assim, estes locais servem como reserva de lugares a serem usados para os interesses de expansão do capitalismo mundializado. Quanto a isto, Sachs (1995) observa que sua progressão, em diversos aspectos, se dá de modo desigual. O horizonte de mudança para esses espaços menos dinâmicos, segundo Smith (1988), é calçado na ideia da atuação do poder público de alavancar investimentos estruturais capazes de atrair o grande capital. Theis (2009) ratifica que a conformação de espaços mais e menos dinâmicos é fruto do Desenvolvimento Geográfico Desigual, e sustenta o desenvolvimento do capital.

Harvey (2006) traça as bases da Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual. A primeira, é a inserção do capital na teia da vida sócio-ecológica. A segunda é o processo de acumulação por espoliação, conceito que parte da noção de acumulação primitiva de Marx, calçado na ideia de condições prévias para gerar força de trabalho, dinheiro, capacidade produtiva ou mercadorias e inclui-las no processo de circulação enquanto capital.

Este processo é ajudado pelo neoimperialismo, por meio das firmas transnacionais e do processo de mercadificação de bens públicos, e outros temas. Insere-se ainda, uma relação espaço-temporal de traço expansionista da acumulação, apoiada em crescimento econômico e esteada na exploração do trabalho. Isso gera crises e cria processos de sobre-acumulação, e transferência dos excedentes para regiões cada vez mais distantes, disseminando com isso o capitalismo. E, de modo multiescalar a emergência de lutas políticas, sociais, e de “classe”.

No ângulo da escala regional, a lógica de especialização regional fruto de padrões pré-capitalistas não mais se sustenta com a indústria moderna (SMITH, 1988). Surge uma Divisão Territorial do Trabalho típica do capitalismo, mas, não tão adstrito a fatores naturais como aquela típica do sistema manufatureiro. O arranjo regional herdado dessas condições pré-capitalistas é escamoteado. Há uma junção da economia local com as economias nacionais e internacionais. Isso gera um novo arranjo espacial e revela novos centros.

Para Smith (1988, p. 209) “tais mudanças e desenvolvimentos no espaço relativo não são nem acidentais nem arbitrárias, mas integrantes da produção da escala nacional e de sua diferenciação em regiões progressistas ou estagnadas”. Tem-se aí um desenvolvimento regional que se conforma como desenvolvimento desigual.

Alguns pensadores brasileiros trazem aportes à análise do desenvolvimento desigual. O aporte de Santos (1980) para o alcance do nexo entre região e o desenvolvimento desigual alude ao aspecto da relação espaço-temporal tratado em suas análises sobre a urbanização desigual nos países subdesenvolvidos, a noção de rede urbana, em especial pela contestação dos efeitos espaciais do capitalismo, no Brasil e na AL.

O olhar de Santos (1988) aos circuitos espaciais da produção, retrata o papel da especialização regional no desenvolvimento desigual. Neste olhar se ajusta um modo de urbanização que expõe as condições desiguais entre os países subdesenvolvidos e desenvolvidos. Para intuir a região, o autor sugere que sejam estudadas as categorias processo, estrutura, forma e função, numa ótica de notar as contradições e poder examinar os fenômenos espaciais em sua totalidade de modo a tornar a região inteligível.

Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos a mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante de tempo. Função, de acordo com o Dicionário Webster, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. Estrutura implica a interrelação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. Processo pode ser definido como uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança (SANTOS, 2020, p. 69).



Junta-se nessa esfera, Caio Prado Jr. com o debate ímpar do marxismo no Brasil, pelos exames das estruturas sociais no campo da nação e da colônia, da relação periferia/capitalismo. E ainda Brandão (2011), sobre o mote do desenvolvimento desigual e seu liame multiescalar. Para Fernández e Brandão (2010, p. 253): “las escalas son elaboraciones sociales conflictivas, son producciones humanas colectivas, dinámicas, multidimensionales, con los diversos actores y trayectorias históricas, en movimiento procesual, contingente y abiertas”. Reitera, a escala nacional é vital para o desenvolvimento capitalista e para captar as injunções exógenas sobre a região e da atuação do Brasil no Mercosul.

Theis (2009) cita os fatores escalares a serem aferidos diante da produção social do espaço, em especial no âmbito urbano-regional do capitalismo vigente. Isso inclui a produção social do espaço e o reescalonamento dos poderes (THEIS (2010, p. 104), a divisão social do trabalho, e o lugar central da escala nacional no plano multiescalar. O autor diz que é preciso atinar que regiões e localidades são funcionais para a expansão do capitalismo.

Em razão disso, Brandão (2011) propõe quatro categorias como recursos para análise de tais assimetrias: homogeneização, integração, polarização e hegemonia<sup>14</sup>, distintas das noções de diferenciação e igualização criadas por Smith (1988). Brandão (2011) toma por base portanto, a relação de interdependência<sup>15</sup> entre as regiões (centro e periferia), para apreender como o capital produz e reproduz escalas para atender ao anseio de acumulação.

O autor faz isso trazendo à luz as relações de poder, a dimensão territorial do desenvolvimento, expondo o modo de perpetuação da hegemonia da elite brasileira pelo uso de múltiplas escalas na reprodução das desigualdades socioespaciais no Brasil. O autor julga que a região passa então a atuar de acordo com a nova lógica de acumulação, com intensificação da competitividade inter-regional, assentada por interesses exógenos – “paradigma desde fora”. No entanto, Theis e Butzke (2010) salientam que a geografia do capitalismo mundializado rompe com a inevitabilidade do desenvolvimento desigual como limite para mudanças gerais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se, portanto, que para o estudo da relação entre a região e o desenvolvimento desigual é preciso expor as heterogeneidades estruturais contidas no modo de acumulação capitalista de modo a revelar as distintas escalas envolvidas em sua feitura. Destarte, o conceito de região não se encerra em uma única perspectiva e não se aplica a sujeitos diversos de maneira idêntica.

O conceito de região, considerado ser o mais correto, não é aquele que descreve exaustivamente uma realidade à sua frente disposta, mas é um conceito que expressa a realidade e busca desvendá-la e explicá-la. A escala regional assume hoje o principal local de escolha do capital mundializado para conseguir atuar de modo a usufruir da especialização produtiva. É justamente em regiões ou sub-regiões consideradas dinâmicas onde se estabelece a relação entre o local/regional com o global.

---

<sup>14</sup> “O processo de homogeneização das condições reprodutivas do capital em geral, que elimina algumas principais diferenças na fronteira de alguns espaços, preparando-os para uma certa lógica de uniformização dos processos de valorização. [...] o processo de integração de espaços territoriais econômicos, estimulado e imposto pela concorrência da pluralidade dos capitais, e que nos permite, por exemplo, criticar o sentido vulgar ou que é empregado o termo “globalização. [...] o processo de polarização, síntese da hierarquização dos espaços, decorrente dos mecanismos ativos da natureza espacial desigual e combinada do desenvolvimento capitalista. [...] O processo de hegemonia, através do qual as diferenças de frações do capital se confrontam e acomodam para atender seus interesses, num bloco de poder” (BRANDÃO, 2011, p. 27).

<sup>15</sup> Expostas a leis coercitivas do capital, readequando as estruturas produtivas regionais aos ditames do capital.

Essa relação fragmentada de atuação do capital coloca de um lado regiões mais dinâmicas e do outro lado, à margem, as regiões menos dinâmicas, ampliando as desigualdades regionais em escala nacional, e o mesmo, na escala regional latino-americana.

É preciso, então, ir além e entender a dimensão territorial que mantém e amplia tais assimetrias, que favorecem o modo de reprodução da acumulação do capital, bem como, entender a forma como se utiliza do Desenvolvimento Geográfico Desigual para perpetuar o atraso estrutural na região<sup>17</sup>. Isso significa compreender os atores, agentes e sujeitos.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. O necessário diálogo entre a economia política do desenvolvimento e a geografia crítica em momento de crise estrutural do capitalismo. **Anais** do 14<sup>o</sup> Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo: PUC/SP, 2009

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2011.

CORRÊA, R. L. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

DINIZ FILHO, L. L. **Fundamentos epistemológicos da geografia**. Curitiba: IBPEX, 2009.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Editorial Miño & Dávila, 2010.

GOMES, P. C. DA C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. DE C.; COSTA GOMES, C.; CORRÊA, R. L. (Eds.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

HAESBAERT, R. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: **Anais** do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005. São Paulo. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. 6<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Loyola, Edições, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development**. New York: Verso, 2006.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Loyola, 2013a.

Harvey, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013b.

LAVINAS, M. H.; NABUCO, M. R. **A Dinâmica do mercado de terras e tributação rural na década de 80**. Relatório Parcial II da Pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

- LENCIONI, S. A mudança do discurso desenvolvimentista face a crise da economia. A falência das políticas de desenvolvimento regional. **Anais do III Encontro Nacional da Anpur**. São Paulo: ANPUR/FAU, 1989
- LÊNIN, V. I. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- LIMONAD, E. “Brasil século XXI: regionalizar para que? Para quem?” In: HAESBAERT, R. **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limodad, 2004. p. 54–66.
- MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996b. (v. 2)
- MARSTON, S. A. **The social construction of scale**. Progress in Human Geography, Londres, v. 24, n. 2, pp. 219-242, 2000.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- MASSEY, D. **Regionalismo: alguns problemas atuais**. Espaço e Debates, n. 4, p. 50–83, 1981.
- OLIVEIRA, F. de. **Noiva da revolução/ Elegia para uma re(li)gião**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. **Ambiência**. v. 8, n. 5, p. 699–719, 2012.
- RAMBO, A. G.; WAGNER BATELLA. Escalas geográficas de poder e gestão: uma análise acerca do território rural oeste catarinense e da região metropolitana de Chapecó. **Anais do 12º Congresso Brasileiro de Geógrafos**. Vitória: UFES, 2014.
- SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. v. 9, n. 25, p. 29–63, 1995.
- SANTOS, M. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes, 1980.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 90 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SANTOS, M. **Espaço e Método**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.
- SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SMITH, N. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, A. A. P. (Org.) **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000. p. 132-159.
- THEIS, I. M.; GARCIA, M. C. Reestruturação regional, competitividade global: o complexo têxtil de Blumenau no contexto do capitalismo neoliberal globalizado. **Pampa**, n. 3, p. 9–26, 2007.
- THEIS, I. M.; VARGAS, T. A. V. O desenvolvimento recente de Santa Catarina na perspectiva dos sistemas produtivos regionais. In: MANSUR, C.; TEHIS, I. M. (Org.). **Desenvolvimento Regional: Abordagens contemporâneas**. 1ed. Blumenau: EDIFURB, 2009, v. 1, p. 151-165.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de políticas públicas: e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, p. 55–69, nov. 2012.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. Afinal , desenvolvimento regional serve para quê? **Anais SEDRES: A questão regional, uma questão (de) política**. Blumenau: SEDRES, 2016

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. **Existe alguma região para desenvolver?** Um questionamento desde o pensamento social latino-americano. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017

TROTSKY, L. **A história da revolução russa**: o triunfo dos soviets. 2a ed. Rio de Janeiro: Pz e Terra. 1977c. 1078 p. (v. 3).

VÁZQUEZ, F. Y. La Maquila en Paraguay. **Población y Desarrollo**: decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo, v. 26, n. 14, p. 32–45, 2004.

# **SCREENING THE ENVIRONMENTAL EFFECTS OF THE NATIONAL POLICY ON SOLID WASTE: DEVELOPMENT INTENTIONS TO PLAN THIS SECTOR IN BRAZIL**

Joyce Elanne Mateus Celestino

Marcelo Montaña

## **INTRODUCTION AND BACKGROUND**

Strategic Environmental Assessment (SEA) is widely recognised as an important instrument to promote the integration of environmental issues into strategic actions (usually referred as Policies, Plans and Programs – PPP), as it must ensure that the environmental effects of their application are considered prior to approval (BIDSTRUP; HANSEN, 2014; FISCHER; ONYANGO, 2012; FUNDINGSLAND TETLOW; HANUSCH, 2012; TREWEEK et. al., 2005). SEA can also support public and private planning authorities to guide the formulation and implementation of policies and strategies (FISCHER, 2007; THERIVEL, 2010).

Different types of policies require specific levels of integration along strategic tiers of decision. Thus, besides the assessment of environmental effects a relevant contribution of SEA is to contribute to the integration of related policies, plans and programmes (ARTS; TOMLINSON; VOOGD; 2011; BARKER, 2006; FISCHER; WOOD; JONES, 2002; MCLAUHLAN; JOÃO, 2012; NOOTEBOOM, 2000; OLAGUNJU; GUNN, 2016; SÁNCHEZ; SILVA-SÁNCHEZ, 2008).

To this respect, on one hand, the uncertain nature of the planning process and the lack of an adequate SEA can lead to long lateness and conflicts between central, regional and local government (SHEATE, et al., 2004; STOEGLEHNER; WEGERER, 2006). On another hand, the integration of SEA into a given sector must observe, besides the adequate range of environmental effects, the institutional context associated to PPPs formulation and the definition of the systematic levels of decision, from PPPs to projects (FISCHER, 2006).

Screening is a key aspect of SEA, focused on the identification of likely environmental effects to be promoted by strategic actions in order to verify whether SEA is needed to support the development of a policy, plan or programme (KOORNNEEF, 2008; STOEGLEHNER, 2010; MCLAUHLAN; JOÃO, 2012).

In a context of mandatory use of SEA, one of the first aspects to be checked is related to the existence of legal requirements for SEA and the PPPs that are subject to SEA (KOORNNEEF, et al. 2008; STOEGLEHNER, 2010). Moreover, if SEA does not formally apply to a specific PPP, it can still be necessary due to the environmental aspects that are likely to be affected. These aspects can include, for instance, the relevance of the area and the sensitivity of the affected environment (Fischer, 2007). Ultimately, SEA screening can be based on a case by case approach, in which the significance of the potential impact is to be assessed individually to support a subsequent decision of whether a SEA will be conducted or not (STOEGLEHNER, 2010).

In the present paper, the context set by the National Policy on Solid Waste (NPSW) in Brazil is adopted to verify the extent to which SEA screening principles and procedures could contribute to the identification of significant environmental effects related to the implementation of national strategies and their respective integration to state and municipal levels of governance. Once SEA is not formally required in Brazil, the paper is based on the adaptation of screening criteria as applied in the European Union, what could inspire other applications in similar contexts.

## **THE EUROPEAN DIRECTIVE 2001/42 / EC AND SEA APPLICATION FOR PPPS**

In accordance to the European Directive 2001/42/EC (herein referred as the SEA Directive), an SEA should be carried out to support the formulation of plans and programmes in order to identify significant effects on the environment. According to the SEA Directive, all statutory plans and programs prepared for agriculture, forestry, fisheries, energy, industry, transport, waste management, water management, telecommunications, tourism, urban and rural development or land use are subject to SEA. Also, state members shall take into account the criteria for determining the likelihood of significant effects set out in Annex II in order to ensure that other plans and programmes which may promote such effects on the environment will be covered by Directive 2001/42/EC.

Sheate et al. (2004) emphasize that the SEA Directive does not imply restrictions to evaluate plans and programs that establish the framework for their respective projects (i.e. in a vertical hierarchy). They point out that a water resource or transport plan, under some circumstances, can be considered as defining the structure of a development project, such as housing.

The application of the SEA Directive is rather controversial to the level of policies. According to McLauchlan and João (2012), apart of the reference within the Scottish SEA Act to the policy level, it doesn't mean policies will need to be routinely assessed. Nevertheless, there is a growing interest in the application of SEA in this strategic level, as stated for example by Nicholls et al. (2012) based on the review of the National Waste Planning Policy of England based on the criteria provided in the Annex II of the SEA Directive.

## **SEA AND THE BRAZILIAN NATIONAL POLICY ON SOLID WASTE**

The National Policy on Solid Waste (NPSW) (BRASIL, 2010b) aims at the integrated management of solid waste and to promote the articulation of the different levels of governance.

The promotion of a shared management amongst government, society and companies (a central aspect in the strategy delimited by the NPSW) reinforces the importance of the political-institutional dimension in the implementation of the NPSW, which has proven to be complex (Heber and Moura, 2014). One of the main challenges seems to be related to the difficulties found by local governments to prepare and implement their own management plans (referred as Municipal Plan of Solid Waste Integrated Management – MPSWIM) and provide for adequate and environmentally sound disposal of solid waste as established by the NPSW (Chaves et al., 2014; Ferri et al., 2015; Souza et al., 2016) and, at the same time, correspond to the objectives and strategies of National and State policies.

Naturally, specific guidelines apply to each planning level. Therefore, considering there are national, state, regional and local (municipal) solid waste plans, the different administrative levels need to cooperate to share information and elaborate their plans as required by the NPSW.

According to the NPSW, municipalities have the duty to promote the integrated solid waste management combined to territorial planning and management (Brasil, 2010b). State governments must identify the main solid waste chains and their socioeconomic and environmental impacts, and define the strategies and measures to enable a shared solid waste management. Also, NPSW requires the definition of suitable areas to build treatment units or landfills to final disposal, as well as the identification and recovering of dumps and other potential contaminated land.

To date, literature has reported a limited number of environmental and social effects related to the implementation of the NPSW, as verified in Nascimento et al. (2014); Chaves et al. (2014); Ferri et al., 2015 and Souza et al. (2016). The narrow scope of effects reported reinforces the importance of a systematic verification of the likely effects to be promoted by the NPSW in order to define whether SEA would be necessary.

Conceptually, SEA and SW planning processes involve similar procedures including the establishment of context, description of baselines, development of alternatives, evaluation, decision/implementation and monitoring (Desmond, 2009). However, the integration of SEA into the context of SW planning should take into account procedural differences in order to secure conditions to contribute to decision-making (SALHOFER et al., 2007; VICTOR; AGAMUTHU, 2013).

Despite the fact that the use of SEA is not mandatory to strategic decision-making in Brazil, there's a small but increasing number of strategic assessments to support the elaboration of policies, plans and programmes - estimated by Montaña et al. (2014) as 40 SEAs since the first experience back in 1997. Still according to Montaña et al. (2014), the use of SEA in Brazil denotes a quite flexible and rather disperse SEA system, which has been forged by the lack of formal requirements and guidance, without clear objectives and procedures to guide the SEA process.

In this sense, it is assumed that if SEA is to be integrated to the implementation of the NPSW in Brazil then it must approach the policy level taking into account the existent planning/management framework which, to a reasonable extent, will influence on the scope to SEA.

## **METHODOLOGICAL PROCEDURES**

A checklist based on the screening criteria presented in the Annex II of the SEA Directive was developed in order to support the verification of whether the development and implementation of the Brazilian NPSW would promote relevant environmental effects.

An exploratory analysis based on the procedural aspects of SEA screening stage as reported by Koornneef et al. (2008) helped to gather evidences of the arguments used by planning authorities to justify their decision about whether the strategic action should be subject to a SEA or not. At this stage, nine SEA screening reports applied to different strategic levels of SW planning in the UK (Table 1) were adopted as a proxy to the most evident environmental effects that may be promoted by SW strategic actions.

Following this, the reports have been chosen to guide the selection of the specific information to justify the arguments to apply a SEA. The first selected was Strategic Environmental Assessment of the revised national waste planning policy (NWPP) (Nicholls et al., 2012) investigated whether the modifications proposed in the revision of the NWPP of England would have significant environmental effects and therefore would require a SEA. The other report (RPS, 2014) reviewed was the Regional Waste Management Plans from three county/regions of Ireland. The last one was the Zero Waste (Scotland) Regulations (GRAY, 2011) set out actions to deliver important changes to how Scotland treats and manages waste. This plan is an economic and a national strategy resource.

**Table 1** - SEA screening reports adopted as a proxy to environmental aspects affected by SW plans and programmes

<b>AUTHORITY</b>	<b>PP ACTIVITY DESCRIPTION</b>
Staffordshire County	Municipal Waste Strategy for Staffordshire and Stoke-On-Trent
Perth & Kinross Council	Local Development Plan: Delivering Zero Waste Supplementary Guidance
North Ayrshire Council	North Ayrshire Council Waste Strategy and Implementation Plan
Highland Council	Managing Waste New Developments
Isle of Wight Council	Guidelines for Recycling and Refuse Storage in New Development SPD
Solihull Metropolitan Borough Council	Waste Management for Solihull Metropolitan
Irish Government	Regional Waste Management Plans
English Government	SEA National Waste Management Policy
Scottish Government	The Zero Waste (Scotland) Regulations 2011

However, the first criteria set specifically to those related to the characteristics of the PP to be evaluated, have more prospect than the second set, related to the characteristics of the area susceptible to be affected (signing the difficulty in determining the effects of national level policy). In the case of the Regional Waste Management Plan of Ireland, it was possible to perceive an expanded view on the probable effects of the said Plan, but at the same time, presented uncertainties. In some criteria, only a prediction was made that plans will have positive and negative impacts because the actions to be implemented by each region are not yet determined in their respective plans.

In the case of Zero Waste Scotland Regulations, it was observed that the most effects would be positive and some criteria proclaimed the whole of Scotland will be affected by these proposals. Despite, the Regulations do not identify specific locations. Also the England NWPP predicated, while the national waste planning policy covering the Country, that the implementation of its policies will occur through the preparation of local waste plans, and subsequent determination of planning applications by waste planning authorities at the local level.

Based on the results presented in those reports, the adequacy and application of the criteria set out in Annex II of the EU Directive to the NPSW was also carried out. This approach was based on the applicability of these criteria to the Brazilian context, and aimed to analyze the possibility of using this information in the elaboration of state and municipal PPPs, as well as in those that will still be formulated and will need to be revised.

## **RESULTS AND DISCUSSIONS**

### **SEA SCREENING REPORTS**

Most of the reports applied to strategic actions were at the county and district, borough or city council levels and highlighted mainly significant environmental effects of the plans. The set of reports contributed to show evidence of the repetition of arguments. In the first part of the screening criteria, the reports have set up guidance to subsequent levels or other development strategies. Thus showing their relevance for the integration of environmental considerations, for the implementation of Community legislation on the environment and others criteria as well.



However, the second part of the criteria results revealed a dependence on the assessment level due to the uncertainties of national plans, which can be better-solved stem from the local level, e.g. - the magnitude and spatial extent of the effects; the value and vulnerability of the area likely to be affected; and/or the effects on areas or landscapes which have an accreditation status, as well. On the other hand, most reports refer to have significant environmental effects likely to occur regarding cumulative nature of effects. Meanwhile, the transboundary nature of the effect is sufficiently low to be of no concern.

Only four reports showed no significant environmental effects and in most criteria of other reports, there is uncertainty or likelihood to cause these effects mainly related to characteristics of the effects and of the area likely to be affected.

As the reports have presented on different strategic levels and the strategy studied in this paper is on the national level, the criteria used for the selection of three specific reports were based on the strategic level of the case study and the thematic relation with the area in question. After becoming aware of the repetition of arguments of the reports, the three chosen were used to compare to them with the case study.

Findings of the application of annex II criteria of the SEA Directive to the NPSW are shown in Table 2, which was prepared based on the criteria set and the information related to the policy implementation, taking into account specificities of the Brazilian context.

One of the main identified aspects is that the NPSW induces an intensification of sanitary landfills in the management chain of SW, a fact that conflicts with the established hierarchy of the waste treatment chain. The law 12.305/2010 established the waste hierarchy to be applied by the federative entities. It consists of solid waste minimization (avoiding waste generation), reduction, reuse, recycling and, environmentally adequate final disposal (EAFD) of waste (art. 7<sup>o</sup>) (BRASIL, 2010b). Further, the articles 9<sup>o</sup> and 36<sup>o</sup> - VI require realizing EAFD.

National Sanitation Information System showed another overview related to Urban SW destination. Percentage of SW sent to dumps and controlled landfill add up 25.5% (16,424,792 Ton.), landfills add 52% and sorting and composting units are responsible only 2.9% (NSES, 2014). It is still important to underline that 19, 60% (12,627,463 Ton.) have no information about the destination (NSES, 2014).

Potential effects on biodiversity from the development of waste management infrastructure and the absence of strategies/alternatives to minimize the effects of pollution associated to the treatment and disposal of SW are also observed. Furthermore, the persistence of illegal waste disposal (ABRELPE, 2016), despite the determination of EAFD, indicates a low institutional capacity associated with the NPSW implementation framework (CHAVES; DOS SANTOS JR.; ROCHA, 2014; HEBER; MOURA, 2014).

**Table 2** - Results of criteria of Annex II of the EU Directive 2001/42/EC applied to PPs

<b>THE CHARACTERISTICS OF PLANS AND PROGRAMMES, HAVING REGARD, IN PARTICULAR, TO:</b>	<b>Stafford County UK - Municipal Waste Strategy for Staffordshire and Stoke-On-Trent</b>	<b>England SEA National Waste Management Policy</b>	<b>Local Development Plan: Delivering Zero Waste Supplementary Guidance Perth and Kinross</b>	<b>North Ayrshire Council Waste Strategy and Implementation Plan</b>	<b>Managing Waste New Developments Highland Council</b>	<b>Guidelines for Recycling and Refuse Storage in New Developments SPD Isle of Wight Council</b>	<b>The Zero Waste (Scotland) Regulations 2011</b>	<b>Waste Management for Solihull Metropolitan Borough Council UK</b>	<b>Regional Waste Management Plans Ireland</b>
The degree to which the plan or programme sets a framework for projects and other activities, either with regard to the location, nature, size and operating conditions or by allocating resources.	YES	YES	NO	NO	YES	YES	YES	NO	YES
The degree to which the plan or programme influences other PPs including those in a hierarchy.	NO	YES	NO	NO	NO	YES	YES	NO	YES
The relevance of the PP for the integration of environmental considerations (...) with a view to promoting sustainable development.	YES	YES	NO	YES	YES	YES	YES	NO	YES
Environmental problems relevant to the plan or programme	Uncertain/NO	YES	NO	YES	YES	YES	YES	NO	YES
The relevance of the plan or programme for the implementation of Community legislation on the environment (e.g. PPs linked to W-management or water protection).	NO	YES	NO	YES	YES	YES	YES	NO	YES
<b>CHARACTERISTICS OF THE EFFECTS AND OF THE AREA LIKELY TO BE AFFECTED, HAVING REGARD, (...), TO:</b>	<b>Stafford County UK - Municipal Waste Strategy for Staffordshire and Stoke-On-Trent</b>	<b>England SEA National Waste Management Policy</b>	<b>Local Development Plan: Delivering Zero Waste Supplementary Guidance Perth and Kinross</b>	<b>North Ayrshire Council Waste Strategy and Implementation Plan</b>	<b>Managing Waste New Developments Highland Council</b>	<b>Guidelines for Recycling and Refuse Storage in New Developments SPD Isle of Wight Council</b>	<b>The Zero Waste (Scotland) Regulations 2011</b>	<b>Waste Management for Solihull Metropolitan Borough Council UK</b>	<b>Regional Waste Management Plans Ireland</b>
The probability, duration, frequency and reversibility of the effects.	Uncertain/YES	Uncertain/YES	NO	NO	YES	NO	YES	NO	YES
The cumulative nature of the effects.	YES	YES	NO	YES	YES	NO	YES	NO	YES
The trans-boundary nature of the effects.	Uncertain	NO	NO	NO	NO	NO	YES	NO	YES
The risks to human health or the environment (e.g. due to accidents).	YES	Uncertain/National level	NO	NO	NO	NO	YES	NO	NO
The magnitude and spatial extent of the effects (geographical area and size of the population likely to be affected).	Uncertain/YES	Uncertain National level/ Determination at the local level	NO	NO	YES	YES	YES	NO	YES
The value and vulnerability of the area likely to be affected due to: *special natural characteristics or *cultural heritage; *exceeded environmental quality standards or limit values; *intensive land-use.	YES	Uncertain National level/ Determination at the local level	NO	NO	NO	NO	YES	NO	YES

Source: organized by the authors.

The results obtained in the table 3 enable to verify that the environmental aspects are intrinsically related to the planning system and the authorities' decisions, with a greater focus on local governments, as they are the main executors of the SW Management.

**Table 03** - Application of the criteria of Annex II of the European Directive 2001/42 / EC to the National Policy on Solid Waste

CHARACTERISTICS OF PLANS AND PROGRAMMES, HAVING REGARD, PARTICULARLY:	NATIONAL POLICY ON SOLID WASTE - BRAZIL- 2010
The degree to which plan or programme sets a framework for projects and other activities, either with regard to the location, nature, size and operating conditions or by allocating resources.	The NPSW contributes with guidelines for the definition and characterization of national, state, and municipal solid waste strategies (SW). The municipalities are responsible for the integrated management of SW generated in their respective territories. It suggests to the states to identify the main waste streams and their impacts, as well as measures to enable the consortium management of SW. The establishment of the consortia among the municipalities aimed at sharing actions associated to the SW management, especially regarding treatment and the EAFD. It requests foresight, in accordance with other instruments of territorial planning (Ecological Economic Zoning and Coastal Zoning), of suitable zones to the location of SW treatment units or final waste disposal and also dump areas to be recovered.
The degree to which the plan or programme influences other PPs including those in a hierarchy.	The NPSW guides the elaboration of plans, as it defines the necessary requirements that must be contained in the national, state, municipal and SW Management (private sector) plans. It is important to highlight the influence that the NPSW exercises and suffers from the Basic Sanitation Plans, mainly because they contemplate the MPSWIM, but cannot be restricted to that recommended in the National Basic Sanitation Policy (NBSPP, Law 14.405/2007), must meet the minimum required in the NPSW regarding the sphere of planning considered.
The relevance of the PP for the integration of environmental considerations (...) to promoting sustainable development.	The first objective of the NPSW is to protect public health and environmental quality, so the policy's relevance is to integrate environmental considerations and broaden the existing proposals in Brazilian environmental legislation that were not specific to the sector (e.g. Federal Constitution, Environmental Crimes Law 9.605/1998, NBSPP).
Environmental problems relevant to the plan or programme	The main environmental problems are related to the demands of management of the SW and the responsibilities of each sphere. There is also dependence on landfills, despite the purpose of the waste hierarchy and dispose of only waste in landfills (Nascimento et al. 2014). Thus, inconsistencies are perceived in the SW hierarchy (Chaves et al., 2014; Ferri et al., 2015). There may be risks to biodiversity arising from waste treatment infrastructure. There are still places of inadequate disposal of waste, despite the request for EAFDs (ABRELPE, 2016; Ferri et al., 2015; and, NSES, 2014). Additional SW management facilities need to be developed throughout the country. For example, the elimination of dumps and controlled landfill was not feasible within the expected timeframe (August, 2014). This can contribute to soil/water/ atmosphere contamination and intensifies the environmental damage resulting from failure to implement an appropriate SWM model (Nascimento et al., 2015).
–The relevance of the PP for the implementation of Community legislation on the environment (e.g. PPs linked to W-management or water protection).	NPSW is related to several Brazilian environmental legislations (such as National Environment Policy-6938/81, National Water Resources Policy -9433/97, Environmental Crimes Law 9605/1998, NBSPP). Solid waste plans may be associated to the basic sanitation plans, river basin committees deliberations, etc. Nevertheless, they need to respect the minimum guidelines required in the NPSW.
The probability, duration, frequency and reversibility of the effects.	The implantation of the guidelines of the NPSW will take place from the elaboration of residues plans in the different federative levels. Therefore, determining the probability, duration, frequency, and reversibility of effects can only occur at smaller planning scales during the preparation of the microregional and municipal plans. The National SW Plan has been drafted since 2011, however, due to the need for approval by some ministries, it was not possible to implement. This may have intensified the duration and frequency of certain effects. In 2017 began the revision of the National Plan of SW, which will be extended for 20 months with the coordination of the ministry of environment.
The cumulative nature of the effects.	As there is a requirement for EAFD and the implementation of the waste hierarchy, a number of waste treatment facilities will be needed and if implemented in close proximity may contribute to potential cumulative effects. In this way, cumulative effects can be considered through SEAs and the selection of sites to be deployed to waste treatment facilities during planning. The NPSW still calls for the identification of areas degraded by the inadequate provision of SW that require environmental recovery, and consider the cumulative effects of previous facilities on population health and the environment.
The transboundary nature of the effects.	It does not mention transboundary effects resulting from the execution of NPSW in the law and / or in the National SW Plan. However, waste collection from other countries has already been identified (it is not provided for in the law) and depending on the actions of SW Management located in neighbouring municipalities there is the possibility of some trans-boundary effect occur.
The risks to human health or the environment (e.g. due to accidents).	The NPSW guidelines are designed to minimize risks to human health or the environment. And in proposing the development / implementation of new waste management technologies, the potential effects arising from them need to be identified in advance, due to the risks arising from the different treatments, as well as from the locations of EAFD.
The magnitude and spatial extent of the effects (geographical area and size of the population likely to be affected).	The area and size of the population to be affected are directly related to the scale of the site where waste treatment and EAFD facilities will be implemented, as well as to the availability of natural resources and biodiversity found in the area.

Source: Information from articles published and the interpretation of law 12305/2010.

These observations have also occurred in the screening reports mentioned (GRAY, 2011; NICHOLLS et al, 2012; RPS, 2014), as well as in Desmond's (2009) discussions. Hence, the guidelines need to be elaborated taking into consideration demands, reality and priorities of main executors. In higher levels, as policy and regional plans are more difficult to detail possible SW facilities and appoint necessary infrastructure than lower levels. However, there are institutional issues that should be addressed at higher levels. Those cases may make it difficult to verify potential significant environmental effects of specific policies.

It is to be emphasized that as highlighted by Chaves, dos Santos Jr and Rocha, (2014) the implementation phase in the federal, regional and local spheres has been inappropriately carried out when analysing the order of activities to be performed. The Brazilian waste management plan (which regulates and organizes the BSWP implementation) has not yet been approved, but the BSWP is already being deployed in local spheres.

In this sense, the importance of the anticipated planning in more strategic levels of the guidelines recommended in the NPSW is perceived through the framework of the waste management in the country. Regional disparities and vast size of the country harden guidelines implementation and continuous improvement of management, as information contained in the table and data on the Panorama of the SW in Brazil (ABRELPE, 2014) evidence that, for example, it is difficult to prepare and implement actions of actions SW management, as well as plans of States and Municipalities in the North, Northeast and Centre-West regions. Unfortunately, it still persists such as the variation in EAFD mentioned before.

It is relevant to consider the environmental effects that will arise from the non-delivery of MPSWIM, which is directly related to the Municipal Plans of Basic Sanitation; as well as connections between PPs and of the congruence with the SW sector. This fact could facilitate the integration and implementation of SW PPs. The discussions of Besen et al. (2014) verified the non-compliance with the deadline of the presentation of sanitation plans by all Brazilian municipalities and the non-inclusion of SW in the plans presented by some municipalities.

It also failed to consider the need to predict transboundary risks in the case of municipalities that have treatment options closed to each other or that may affect neighbouring countries. Despite this, the prohibition on import of hazardous solid wastes and wastes was considered in the Policy (art.49).

Among the environmental issues relevant to the NPSW, are structural demands of the system that can generate negative environmental effects: the insignificant variation of the selective collection universalization after the implementation of the policy, even with the existence of some policies that anticipated the development of this goal such as State Plan Solid Waste of São Paulo (12300/2006) (BESEN et al., 2014).

Difficulty in quantifying the Urban SW generated per capita (in urban and rural areas), since the irregular layout, informal collection and insufficient public collection system prevent part of the solid waste generated to be collected and accounted (Nascimento et al., 2015; NSES, 2014).

An adequate database is lacking in order to evaluate the potential impacts of the alternatives of the system and to make decisions on the Brazilian management of electro-electronic waste (EEW) (Souza et al., 2016).

Difficulty in decision making of public managers due to limited technical and administrative capacity for SW Management (Chaves, dos Santos Jr, and Rocha, 2014; Ferri et al., 2015). In addition, according to this last author, there are municipalities that dispose of their waste improperly and even after the law 12.305 pay to send the waste hundreds of kilometers away.

It is important to highlight adversities in considering the cumulateness of the impacts, especially when dealing with higher levels of planning, such as in the case of the Policy. In particular, the possibilities for the implementation of SW Management treatment systems can only be identified at the regional and mainly municipal levels.

The application of the criteria of the SEA Directive to the NPSW allows to observe that environmental effects cannot be completely determined at the national level such as discussions of Desmond (2009), since the guidelines are elaborated comprehensively and there is less detail in the policy than in plans and programs. Thus, requiring to know the planning of the authorities of the sector at the municipal level. Results of the application of the screening criteria show that SEA can be correlated to the planning proposed by the NPSW.

In the case of Brazil, since NPSW has been in place, there is no longer possibility of considering the possible environmental effects of the law-making process (policy and its approval). However, there is a possibility of using the SEA prior to the approval of state, regional or municipal plans or programs. In the case of PPPs under development and those that have not been initiated, i.e. before being submitted to the legislative process. In addition, it can be used in the processes of revision of the National Policy and all PPPs arising from it, in order to analyse the environmental effects before starting new cycles of application/planning of actions in the SW sector.

## **CONCLUSIONS**

This study analyzed the application of the criteria of EU Directive Annex II to investigate the potential of PPs to impact significantly the environment and anticipate their assessment in order to contribute to a better process of decision making, and therefor to development. Above all, if there is a need to conduct a SEA.

The importance of previous planning at higher levels has been evident also in order to find the appropriate guidelines for planning levels and minimize negative environmental effects from the use of information provided by SEAs. And, especially, to better lead subsequent strategic levels, since, in the case of solid waste planning, main executors will be at the local levels, at which first impacts will be visualized.

Finally, it has been concluded that the NPSW, although designed to provide positive environmental effects and the well-being of the population, has the potential to cause undesirable environmental effects, which should be considered throughout the different strategic levels of Planning (national, state and municipal) and the different instruments (plans and programs) that are part of it. In this sense, by applying the screening criteria presented by the European Directive, SEA can be applied to the NPSW and its planning instruments, including coordinate with development issues. So, there suggests to implement such an instrument in the Brazilian context.

Results of this study can clarify the process of elaborating strategic actions, provide opportunities to promote positive effects, as well as facilitate the identification of elements for the harmonization of strategic objectives throughout the different levels of planning, and provide decision makers with elements relevant to the implementation of the NPSW.

## ACKNOWLEDGEMENTS

The authors are thankful to the Higher Education Personnel Improvement Coordination - CAPES and National Council of Scientific and Technological Development – CNPq by the financial support.

## REFERENCES

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies (). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2010**. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. São Paulo. 2010.

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011**. São Paulo. 2011.

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2012**. São Paulo. 2012

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2013**. São Paulo. 2013

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. São Paulo. 2014.

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015**. São Paulo. 2015

ABRELPE – Brazilian Association of Public Cleaning and Special Waste Companies. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2016**. São Paulo. 2016

BARKER, A. Strategic Environmental Assessment (SEA) as a Tool for Integration within Coastal Planning. **Journal of Coastal Research**. 22 (4): 946–950, 2006

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, **institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências**. 2010a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm) Acessado: 20 out. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. 2010b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm) Acessado: 20 out. 2013.

BESEN, G. R.; RIBEIRO, H.; GÜNTHER, W. M. R.; JACOBI, P. R. Selective waste collection in the São Paulo Metropolitan Region: impacts of the National Solid Waste Policy. **Ambiente & Sociedade**. 17 (3): 259–278, 2014.

BIDSTRUP, M.; HANSEN, A. M. The paradox of strategic environmental assessment. **Environmental Impact Assessment Review**. (47): 29–35, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.03.005>

- CHAVES, G.D.L.D.; DOS SANTOS, J.L.; ROCHA, S.M.S. The challenges for solid waste management in accordance with Agenda 21: a Brazilian case review. **Waste management & research: the Journal of the International Solid Wastes and Public Cleansing Association, ISWA.** 32 (9 Suppl): 19-31, 2014.
- DESMOND, M. Identification and development of waste management alternatives for Strategic Environmental Assessment (SEA). **Environmental Impact Assessment Review.** (29): 51-59, 2009.
- FERRI, G. L.; DINIZ CHAVES, G. DE L.; RIBEIRO, G.M. Reverse logistics network for municipal solid waste management: The inclusion of waste pickers as a Brazilian legal requirement. **Waste Management.** (40): 173–191, 2015.
- FISCHER, T.B. **Theory and practice of strategic environmental assessment:** towards a more systematic approach. Earthscan: USA. 2007.
- FISCHER, T.B. Strategic environmental assessment and transport planning: towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance. **Impact Assessment and Project Appraisal.** 24 (3): 183–197, 2006.
- FISCHER, T. B.; WOOD, C.; JONES, C.. **Policy, plan, and programme environmental assessment in England, the Netherlands, and Germany:** Practice and prospects. Environment and Planning B: Planning and Design. 2002
- FISCHER, T.; ONYANGO, V. Strategic environmental assessment-related research projects and journal articles: an overview of the past 20 years. **Impact Assessment and Project Appraisal.** 30 (4): 253–263, 2012.
- FUNDINGSLAND TETLOW, M.; HANUSCH, M. Strategic environmental assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal.** 30 (1): 15–24, 2012.
- Gray, G. **The Zero Waste (Scotland) Regulations.** The Scottish Government. 2011.
- HEBER, F.; MOURA, E. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Administração Pública.** 48 (4): 913–937, 2014.
- JOSIMOVIĆ, B.; MARIĆ, I.; MILLJIĆ, S. Multi-criteria evaluation in strategic environmental assessment for waste management plan, a case study: The city of Belgrade. **Waste Management.** 2014.
- KOORNNEEF, J.; FAAIJ, A.; TURKENBURG, W. The screening and scoping of Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment of Carbon Capture and Storage in the Netherlands. **Environmental Impact Assessment Review.** 28 (6): 392–414, 2008.
- MCLAUCHLAN, A.; JOÃO, E. The inherent tensions arising from attempting to carry out strategic environmental assessments on all policies, plans and programmes. **Environmental Impact Assessment Review.** (36): 23–33, 2012.
- MONTAÑO, M.; OPPERMANN, P.; MALVESTIO, A. C.; SOUZA, P. M. Current State of the SEA system in Brazil: A Comparative Study. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management.** 16 (2): 2014.
- NASCIMENTO, V. F; SOBRAL, A. C; ANDRADE, P. R. DE; OMETTO, J. P. H. B. Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. **Revista Ambiente e Água.** 9 (3): 445–458, 2014.

- NICHOLLS, K., LIVINGSTON, T., OWEN, J. **Strategic Environmental Assessment of the revised national waste planning policy**. Screening/Scoping Report. Department for Communities and Local Government. Land Use Consultants (LUC), London, 2012.
- NOOTEBOOM, S. (2000). Impact Assessment and Project Appraisal Tiered decision-making Environmental assessments of strategic decisions and project decisions: interactions and benefits A. **Impact Assessment and Project Appraisal**. 18 (10): 151–160, 2000.
- NSES - National Secretary of Environmental Sanitation. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014.** – Brasília: MCIDADES. SNSA, 2016.
- OLAGUNJU, A.; GUNN, J. A. E. Integration of environmental assessment with planning and policy-making on a regional scale: a literature review. **Environmental Impact Assessment Review**. (61): 68–77, 2016.
- RPS. Regional Waste Management Plans (Baile Àtha Cliath – Dublin City; Limerick City e County; Comhairle Contae Thiobraid Árann – Tipperary County Council). **Strategic Environmental Assessment. Screening Statement**. Ireland, 2014.
- SALHOFER, S.; WASSERMANN, G.; BINNER, E. Strategic environmental assessment as an approach to assess waste management systems. Experiences from an Austrian case study. **Environmental Modelling & Software**. 22 (5): 610–618, 2007.
- SÁNCHEZ, L. E.; SILVA-SÁNCHEZ, S. S. Tiering strategic environmental assessment and project environmental impact assessment in highway planning in São Paulo, Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**. 28 (7): 515–522, 2008.
- SHEATE, W. R.; BYRON, H. J.; SMITH, S. P. Implementing the SEA Directive: sectoral challenges and opportunities for the UK and EU. **European Environment**. 14 (2): 73–93, 2004.
- SOUZA, R.G., et al. Sustainability assessment and prioritisation of e-waste management options in Brazil. **Waste Management**. 2016.
- STOEGLEHNER, G. Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. **Impact Assessment and Project Appraisal**. 28 (3): 217–231. 2010.
- STOEGLEHNER, G.; WEGERER, G. The SEA-Directive and the SEA-Protocol adopted to spatial planning - similarities and differences. **Environmental Impact Assessment Review**. 26 (6): 586–599, 2006.
- THERIVEL, R. **Strategic Environmental Assessment in action**. 3rd Edition. London: Earthscan. 2010
- TREWEEK, J.; THERIVEL, R.; THOMPSON, S.; SLATER, M. Principles for the use of strategic environmental assessment as a tool for promoting the conservation and sustainable use of biodiversity. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**. 7 (2): 173–199, 2005.
- UNIÃO EUROPEIA (UE). Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. **Relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente**. 27 de junho de 2001.
- VICTOR, D.; AGAMUTHU, P. Strategic environmental assessment policy integration model for solid waste management in Malaysia. **Environmental Science & Policy**. (33): 233–245, 2013.



# O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

Yuji Santos Yano

Ricardo José Batista Nogueira

## INTRODUÇÃO

O desafio das formulações teóricas é sempre fornecer uma compreensão dos fenômenos empíricos que ultrapasse a simples exposição do visível. Isto pode ser realizado através de caminhos ou métodos diversos, todavia, todos eles primam por demonstrar a validade de sua formulação. Seja a partir do método regressivo, onde busca-se no passado, na história, as matrizes de determinadas situações que se oferecem ao observador, seja a partir da elaboração de modelos cujo objetivo é servir como 'lei universal' para explicar fenômenos semelhantes onde quer que eles ocorram, o caráter de abstração das teorias constitui um referencial da ciência para ir além da manifestação dos fenômenos.

Assim, uma das preocupações clássicas na Geografia, e na Geografia Política em particular, foi o processo de coesão ou dispersão de um Estado nacional, trabalhado por Friedrich Ratzel<sup>1</sup>, em que ele indicava que as desigualdades regionais no interior de um Estado poderiam conduzir a tensões, conflitos e, no limite, partições territoriais. Daí apontar as vias de circulação como instrumento estratégico para assegurar a unidade territorial de um Estado, do centro à periferia, à fronteira. É importante salientar que para Ratzel<sup>2</sup>, naquele momento, o elemento primordial da diferenciação regional não eram aspectos ligados às atividades produtivas, mas sim às origens étnicas, religiosas decorrentes da migração, do 'movimento natural' dos povos. As tensões internas, portanto, possuíam um rico componente político.

Já as desigualdades regionais decorrentes do crescimento econômico, principalmente no interior de um Estado nacional, terão que esperar alguns anos para começarem a receber explicações. Se na Geografia as primeiras formulações sobre as relações centro-periferia aparecem com Ratzel no final do século XIX, tendo um significado essencialmente político, no pensamento sociológico cabe à Escola de Chicago no início do século XX, e, enfim, no pensamento econômico será com um argentino chamado Raúl Prebisch, que no final da década de 1940 lança um manifesto apontando três condições para essas desigualdades: o desequilíbrio no capitalismo, que repartia desigualmente os frutos do intercâmbio de mercadorias; a perpetuação dessa prática comercial desigual; e, por fim, a sua experiência concreta de viver num país de economia subdesenvolvida, a Argentina.

A partir daí surgirão um conjunto de ideias que teriam como objetivo explicar, esclarecer o processo de desenvolvimento desigual no interior dos Estados-nacionais e propor políticas públicas de cunho corretivo para reduzir as chamadas desigualdades regionais<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Costa (1992).

<sup>2</sup> Ver Raffestin (1993).

<sup>3</sup> Sobre isso, ver Madureira (2015) que sintetiza as teorias de desenvolvimento regional.

Acreditamos que a base de toda esta discussão gira em torno da atuação ou não do Estado para reduzir tais diferenças entre as regiões; defender processos intervencionistas de estímulo e incentivos aos empreendimentos para que estes se desloquem para regiões menos dinâmicas; o próprio Estado implantar infraestruturas nessas regiões como instrumento para dinamizar e atrair atividades privadas; ou, no limite, deixar que as forças de mercado se mobilizem no sentido de transferir seus investimentos às áreas ‘periféricas’ por sua conta e risco e, com o tempo provocar um equilíbrio entre as regiões.

Enquanto os defensores do liberalismo econômico acreditam que a mobilidade dos fatores de produção pode promover uma distribuição territorial equilibrada das atividades produtivas, os defensores do Estado intervencionistas acreditam que o livre jogo do mercado só tenderá a reforçar as desigualdades sobre o território, concentrando o dinamismo em poucos pontos do território.

O Estado brasileiro a partir da década de 1950 iniciou um processo de estímulo de desconcentração industrial através da criação de agências de desenvolvimento regional (Sudene, Sudam, Sudeco, Sudesul), uma vez que o exercício de concentração no chamado eixo São Paulo- Rio de Janeiro poderia acirrar tensões regionais, bem como houve todo um estímulo para a ocupação do território nacional a partir da colonização no Norte do país.

Decorridos mais de meio século de políticas voltadas à descentralização, o Estado brasileiro, pressionado pela hegemonia global do pensamento neoliberal, tende a reduzir as ações de planejamento de políticas regionais, enfraquecendo as agências de desenvolvimento regional, e mantendo apenas as transferências constitucionais obrigatórias oriundas da arrecadação de tributos. O acordo existente no federalismo brasileiro, que assegura repasses a todos os entes da federação como instrumento para redução dos desequilíbrios regionais, pautado no Fundo de Participação dos Estados e Municípios, é praticamente um dos últimos mecanismos institucionais destinados ao fim das desigualdades regionais.

Dividiu-se este artigo em duas seções onde na primeira apresentaremos a importância do Fundo de Participação como instrumento distributivo das receitas oriundas dos tributos arrecadados em todo o território nacional, e, na segunda parte, demonstramos como o Estado do Amazonas se insere nessa questão.

## **O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO**

O uso do território no Brasil instituiu estruturas, redes, fluxos e fixos que criaram sobre o território diferenças regionais. A organização do território hoje impõe a atuação do estado por meio de instrumentos que propiciem essa equalização e coesão do território. Um território mais coeso e com instituições mais bem fixadas no território representam uma melhor promoção à cidadania e ao desenvolvimento. Uma das faces dessa forma de homogeneização (talvez a mais importante) nasce na estrutura tributária dos entes federativos e que possibilitam as atividades de políticas públicas.

A geografia pode contribuir com esta compreensão do território brasileiro a partir de como as atividades produtivas e de arrecadação se distribuem sobre ele. As diferenciações do uso do território impõem atividades produtivas distintas, muitas das vezes tributações que incidem em diferentes áreas também representam distintas alíquotas de arrecadação. Por exemplo, áreas urbano-industriais tendem a recolher mais tributos ao ente federativo que áreas rural-agrícolas.

A tendência à concentração em determinados pontos (em alguns municípios e não em outros; as vantagens locacionais; a capacidade de atração de determinados municípios e não de outros, etc.) produz-se uma arrecadação maior em detrimento de outros. É a partir não só dessa diferenciação da localização das atividades

produtivas, como também de infraestruturas historicamente formadas, que se intensificam as desigualdades regionais mais acentuadas.

Na tentativa de constituir ferramentas de repasses mais “justos”, o Estado brasileiro criou dois instrumentos que equivalem a cada espécie de ente federativo (estados e municípios): Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados – FPE. Essa justiça orçamentária é fruto de um aproveitamento das estruturas político-administrativas da federação brasileira e o recolhimento de seus tributos. Esses dois instrumentos ainda formam o principal recursos nas receitas dos estados menos expressivos economicamente da União e se constitui a partir do cruzamento tributário para outras regiões, como tentativa de corrigir as assimetrias na arrecadação tributária.

### **COMPOSIÇÃO E CRITÉRIOS DE RATEIO (FPM, FPE, ICMS e IPVA)**

Assim, é necessária uma análise da composição do montante do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE e quais tributos compõem esses fundos. Para o FPM e o FPE, são em proporção quase similar, ambos são compostos por dois tributos, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produto Industrializado, ambos arrecadados pela União. Criados em 1966 a fim de auxiliar os orçamentos dos estados da federação, os critérios vigentes do atual FPE e FPM são assistidos pela Lei Complementar n. 62 de 1989, os novos critérios postos por esta Lei tem validade nos períodos de 1980 a 2015; nos anos de 2016 e 2017 houve mudanças ínfimas quanto aos critérios, mas nada significativo quanto fundamento dessa legislação e a variação percentual do montante distribuído.

**Tabela 1** - Composição do FPE e FPM. Org.: Yuji Yano.

<b>TRIBUTOS DA UNIÃO</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
IMPOSTO DE RENDA (I.R.)	53%	21,5% (FPE)	22,5% (FPM)
PRODUTO INDUSTRIALIZADO (I.P.I.)	43%	21,5 (FPE)	22,5% (FPM)

Fonte: Ministério da Fazenda (2020).

Quanto aos fundos supracitados, os critérios de rateio para ambos ocorrem de formas distintas, isto porque as 27 unidades federativas não podiam ter parâmetros de arrecadação e rateio iguais para 5.570 municípios, devido à natureza e escala de suas ações. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) formam a base do sistema de equalização de receitas no Brasil. São compostos, respectivamente, por 21,5% e 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (GASPARINI; MIRANDA, 2006, p.15).

Em relação ao Fundo de Participação dos Municípios, a distribuição desses recursos é efetuada a partir de população, no qual são criadas faixas demográficas que variam de 0,6 (abaixo de 10.188 habitantes) a 4,0 (acima de 156.216). Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE envia dados populacionais ao

Tribunal de Contas da União que fica responsável pela publicação, por meio do Diário Oficial, do coeficiente que cada município se enquadra. Os municípios por constitucionalmente ficarem responsáveis pelas ações políticas de caráter não regional, em decorrência do recorte federativo, assumem, basicamente, os problemas práticos e presentes no cotidiano da população (recolhimento de resíduos, administração de unidades básicas de saúde, iluminação pública, mobilidade urbana, políticas na área de esporte e lazer, etc.).

Enquanto os estados, por pertencerem à escala geográfica onde as desigualdades são muito aparentes e resultantes do processo histórico, precisam de critérios de distribuição de recursos que atendam uma política de combate à desigualdade regional. Caso houvesse um estabelecimento dos critérios do FPE, apenas por estratos demográficos, reforçariam as estruturas que sustentam a diferença entre as regiões.

Acerca dos impostos estaduais (ICMS e IPVA<sup>4</sup>) e os repasses que parte destes tributos obrigatoriamente deveria encaminhar-se para os cofres municipais, denominou-se Sistema Cota-Parte: composto por 25% dos repasses do ICMS, 25% do Fundo de Compensação das Exportações e 25% do Seguro Receita (GASPARINI; MIRANDA, 2006, p. 15). Nos três casos (os dois últimos seguem o processo do ICMS), a distribuição ocorre da seguinte forma: 75% dos recursos são transferidos na proporção do valor adicionado e, 25%, segundo critério definido por legislação estadual.

### **REPASSES PROPORCIONAIS DO FPM E FPE**

Para Prado (2003) nos sistemas federativos em geral há uma contradição básica que se refere às diferentes capacidades das unidades federadas para arrecadar e o princípio constitucional de que todos os indivíduos devem ter iguais possibilidades de acesso a bens e serviços, independentemente do local onde vivem. O mapa (figura 01) abaixo mostra que, em virtude do maior número de municípios, combinado com maior população, as regiões Nordeste e Sudeste recebem da União maiores percentuais e montantes de transferências proveniente do Fundo.

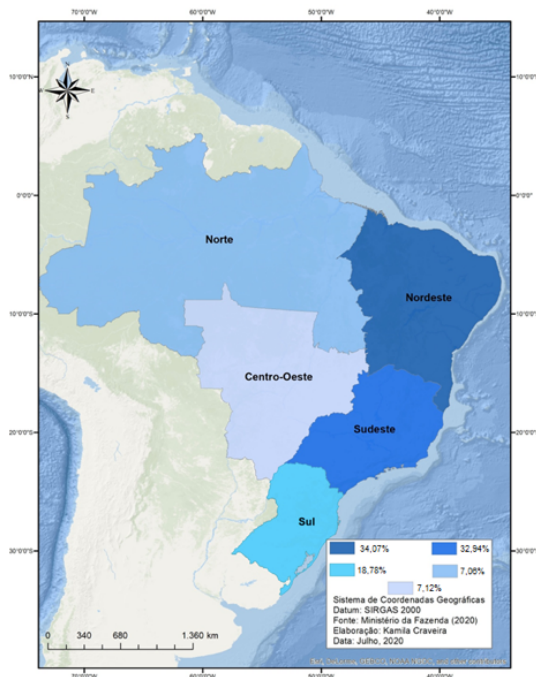
Desde o advento do FPM em 1966, o critério usado para seus fluxos financeiros era inteiramente ligado à questão demográfica de cada região, seu funcionamento ocorria de acordo com o aumento do valor de acordo com o crescimento populacional. Representado pela figura 1, é evidente a dependência dos interiores e na sua maioria municípios pequenos do repasse que a União faz através do FPM.

Hoje essa distribuição leva em consideração minoritariamente outros aspectos econômicos de cada Município, no qual o Tribunal de Contas da União (TCU) atualmente faz um cálculo e divisão de forma individual e anual, com bases em levantamentos que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza, relacionando o fator demográfico –população (Lei 5.172/1966, art. 89) e econômico - renda per capita (Lei 5.172/1966, art. 90).

---

<sup>4</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

**Figura 01** - Mapa com as distribuições proporcionais do FPM-c Repasse ao Fundo de Participação dos Municípios Regiões do Brasil (2020).



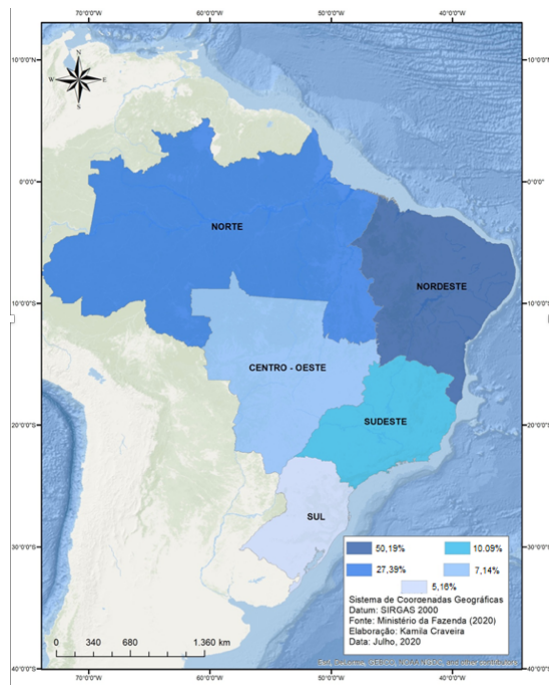
Elaboração: Kamila Craveira. Fonte: Ministério da Economia (2020).

O mapa seguinte (figura 2), por outro lado, mostra a distribuição dos recursos oriundos do FPE que, por possuir critérios distintos e até mesmo mais subjetivos, se altera pelo peso regional da distribuição. Os critérios primários desse rateio também tomam como variável o quociente populacional, porém há distinções quanto ao FPM, como exemplo, no FPE a distribuição é dada da seguinte forma: 5% proporcional à superfície de cada Unidade Federativa e os outros 95% são calculados a partir dos índices de participação populacional e renda per capita.

Esse índice de participação populacional varia de 2,0 (até 2% da população brasileira) a 10,0 (acima de 10% da população brasileira). O índice quanto à renda per capita é calculado da seguinte maneira: criam-se margens de fatores de 0,4 (até 0,0045) a 2,5 (acima de 0,220), tendo como 100 (cem) a renda per capita média brasileira.

Ao analisar o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal - FPE, ele a priori não parece ser tão igualitário quando utiliza critérios não objetivos e realizar distinção unicamente regional. Enquanto a repartição dos montantes aos municípios utiliza um critério demográfico e quantitativo de número de municípios, parte de uma premissa bem simples: onde há maior número de habitantes, recebe maiores recursos no orçamento; o FPE possui o seguinte preceito: 85% do fundo se destinam aos Entes Federados provenientes da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os outros 15% restantes são destinados aos Entes pertencentes da Região Sul e Sudeste.

**Figura 02** - Mapa com as distribuições proporcionais do FPE - Repasse ao Fundo de Participação dos Municípios Regiões do Brasil (2020).



Elaboração: Kamila Craveira. Fonte: Ministério da Economia (2020).

A manutenção deste critério tende a acirrar o debate regional no parlamento nacional, apesar de que quando foi adotado visava à garantia da redução das desigualdades regionais. Pode-se afirmar que este critério reforça os regionalismos, mas não a desigualdade regional.

## UMA ANÁLISE SOBRE O AMAZONAS

As regras que regem o direito tributário, por princípio federativo, não deveriam estabelecer critérios de repasses distintos da União para seus entes. Porém, a desigualdade regional impõe que esta discricionariedade do poder central seja necessária. É por meio dessa centralidade tributária que se estipula estes instrumentos alternativos ao tradicional federalismo jeffersoniano, inspiração do federalismo brasileiro. São esses instrumentos não convencionais que fogem dos princípios de igualdade e autonomia entre os entes que compõem a federação.

No caso do Amazonas, as formas diferenciadas de (não) cobrar tributos e a promoção de polo de crescimento<sup>5</sup>, propiciou a Zona Franca de Manaus - ZFM. Fora a partir dessa promoção de induções para

<sup>5</sup> É significativa a influência do pensamento de François Perroux na ideia de criação da Zona Franca de Manaus. O trabalho clássico de Andrade (1986) explana essa teoria da polarização.

instalação de indústrias e serviços no Amazonas que modificou o caráter desse estado como um estado que contribui mais do que recebe recursos por meio dos FPE e FPM (dados da tabela 2).

No federalismo brasileiro devido à centralidade da União de reinvestir o resultado dos tributos de um estado para outro, define-se estados pagadores e recebedores. Por exemplo, não necessariamente um recolhimento de IR ou IPI de um trabalhador ou produto de São Paulo será repassado a São Paulo, ou repassado à sua Região. É esse cruzamento de diferentes montantes de recursos financeiros que difere da lógica do repasse ao local de recolhimento e descaracteriza a concentração em detrimento do combate à desigualdade.

**Tabela 2.** Evolução da contribuição tributária amazonense à União (2016-2020).

Ano	2016	2017	2018	2019	2020
Contribuição	13.198.950,022	13.958.975,071	14.548.650,009	17.386.080,923	17.825.259,249

Org.: Yuji Yano; Fonte: Receita Federal (2020).

O estado do Amazonas tem uma particularidade quanto a sua composição demográfica, visto que nenhum outro ente federado possui uma concentração populacional na sua capital como o Amazonas; aquele que mais se aproxima é o Estado de Roraima<sup>6</sup>. Segundo dados do IBGE (2021), o Amazonas possui uma população de 4.269.995 habitantes e a população de Manaus é de 2.255.903 habitantes, então 52,8% fica concentrado na capital.

Com o advento da ZFM intensificou-se a concentração na área urbana de Manaus. Os polos de crescimento quando idealizados defendiam a hipótese de que os polos econômicos, por sua natureza indutora, proporcionariam que os seus entornos se beneficiariam por meio das necessidades do setor produtivo. Atualmente, percebe-se que o modelo Zona Franca é concentrador, por mais que modifique o caráter do Amazonas de estado recebedor para estado pagador, há poucos benefícios aos municípios do entorno e do interior.

Há uma dinâmica por meio da isenção tributária, oferta de serviços e empregos, que fomenta a concentração de pessoas e finanças apenas nas áreas onde se encontram os parques industriais, no caso do Amazonas. Acerca dos municípios do interior que não se beneficiam dessa dinâmica concentradora e limitada do polo econômico, estes ainda são prejudicados pelo desenho tributário dos impostos estaduais (Sistema Cota-Parte<sup>7</sup>) que ao invés de realizarem o recolhimento e dividirem conforme critérios estratégicos continuam a repassar parte dos impostos respeitando a proporcionalidade de cada imposto. O IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores) e o ICMS são parcialmente repassados aos municípios conforme os recolhimentos respectivos a cada ente federativo.

---

<sup>6</sup> A atual situação de Roraima também é muito similar e, porém, mais latente, de 652.713 habitantes, 436.591 habitantes pertencem a capital Boa Vista representando 66,9%, mas a extensão territorial roraimense é incomparável com o território amazonense, o maior da federação

<sup>7</sup> O IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores) e o ICMS são parcialmente repassados aos municípios conforme os recolhimentos respectivos a cada ente federativo. Da arrecadação do IPVA, o estado encaminha 50% ao município de origem, enquanto do ICMS encaminha 25%.

Da arrecadação do IPVA, o estado encaminha 50% ao município de origem<sup>8</sup>, enquanto do ICMS encaminha 25%. Com a concentração dos serviços no município que possui os centros industriais, continua-se a intensificar as estruturas que provocam a desigualdade intrarregional.

**Tabela 3** - Dez maiores municípios do Amazonas (população) e principais recursos que compõe suas receitas.

Posição	Município	População	ICMS	IPVA	IP	FPM
1º	Manaus	2.255.903	1.494.843.720,52	191.028.738,28	3.906.652,9	469.614.559,56
2º	Parintins	116.439	36.405.731,32	833.816,05	84.753,53	32.611.071,61
3º	Itacoatiara	104.046	52.218.212,45	1.369.722,51	121.565,36	30.572.879,62
4º	Manacapuru	99.613	36.297.630,28	1.430.692,32	84.501,86	30.572.879,62
5º	Coari	86.713	69.056.140,21	476.935,20	160.764,55	28.534.687,65
6º	Tabatinga	68.502	15.964.309,07	404.933,39	37.165,33	24.458.303,81
7º	Maués	66.159	30.011.554,10	230.493,72	69.867,71	24.458.303,81
8º	Tefé	59.250	26.795.547,92	558.741,51	62.380,70	24.458.303,81
9º	Manicoré	57.405	18.004.229,97	212.899,53	41.914,33	22.420.111,83
10º	Humaitá	57.195	22.168.822,95	807.336,89	51.609,60	22.420.111,83

Org: Yuji Yano. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021); Secretaria do Estado da Fazenda do Estado do Amazonas (2020); Tesouro Nacional (2020).

**Tabela 4** - Dez menores municípios do Amazonas (população) e principais recursos que compõe suas receitas.

Posição	Município	ICMS	IP	IPVA	FPM	População
53º	Juruá	9.689.043,1	22.556,35	14.736,28	10.190.960,02	15.495
54º	São Sebastião do Uatumã	8.829.639,8	20.555,66	18.243,64	10.190.960,02	14.678
55º	Anamá	8.640.462,9	20.115,23	7.452,39	10.190.960,02	14.292
56º	Uarini	8.799.912,12	20.486,55	14.030,68	10.190.960,02	13.839
57º	Caapiranga	8.891.797,9	20.700,33	23.972,73	9.710.632,30	13.482
58º	Amaturá	8.532.361,8	19.863,57	7.751,24	8.152.768,10	11.934
59º	Itapiranga	8.810.722,1	20.511,59	159.097,13	6.114.576,12	9.312
60º	Silves	8.370.210,5	19.486,13	29.883,35	6.114.576,12	9.289
61º	Itamarati	10.313.327	24.009,71	11.186,81	6.114.576,12	7.777
62º	Japurá	7.536.109,5	30.477,77	6.015,60	6.114.576,12	1.755

<sup>8</sup> Manaus concentra 805.00 veículos do total de 995.000 em todo o estado. Frota de Veículos - 2021 — português (Brasil) (www.gov.br).



Org: Yuji Yano. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021); Secretaria do Estado da Fazenda do Estado do Amazonas (2020); Tesouro Nacional (2020).

Nas tabelas 03 e 04, foram representados estatisticamente os dez maiores municípios e os dez menores municípios quanto ao número de habitantes respectivamente. Tendo em vista os levantamentos dos dados, pode-se dizer que a maioria do montante do orçamento desses municípios são frutos do FPM, provenientes de repasses do Governo Federal. A sobrevivência do fundo representa a sobrevivência fiscal desses pequenos municípios. Manaus foi inserida (tabela 04), pois representa uma unidade federativa, mas difere radicalmente quando comparado com os demais municípios do Amazonas.

A autonomia fiscal falsamente propiciada pelos tributos municipais representam números baixíssimos e são incapazes de arcar com a estrutura administrativa municipal, ainda mais suas ações de políticas públicas. Essa dependência assola o país e seus pequenos municípios que ficam reféns da política de transferências constitucionais. A criação de municípios<sup>9</sup>, consolidada no intervalo de tempo entre a Constituição de 1988 a Emenda constitucional n.15 de 1996, intensificou ainda mais esse flagelo. Surgiram dos pequenos núcleos urbanos entes federativos dotados de responsabilidades políticas, executivas, legislativas e tributárias.

Ao analisar esses 62 municípios a partir de um ponto de vista natural, todos não apresentam diferenças significativas e sim uma forte homogeneidade, dados a predominância quanto à floresta amazônica que abrange a totalidade do Estado do Amazonas. Porém, seguindo aspectos sociopolíticos diferem de forma abissal, com a capital concentrando cerca de 52% da população e centralizando a arrecadação dos impostos estaduais, se beneficiando pelo sistema cota-parte (tabelas 4 e 5).

## **ZONA FRANCA DE MANAUS E O AMAZONAS**

Idealizada desde a década de 50 e instalado durante o Regime Militar (1964-1985) em 1967, a história da Zona Franca de Manaus teve início no dia 23 de outubro de 1951, com a apresentação do Projeto de Lei n. 1.310, que propôs a criação de um porto franco na cidade de Manaus. Posteriormente, após diversas emendas, foi convertido na Lei n. 3.173, de 6 de junho de 1957, transformando o porto franco em Zona Franca de Manaus, de acordo com Seráfico e Seráfico (2005, p. 101).

A história do Amazonas nesse momento se separa do restante da região Norte que não fora contemplada na sua totalidade com os mesmos benefícios de isenção tributária. A presença do estado como indutor dessa atividade produtiva e aos benefícios fiscais que possuem caráter constitucional fizeram do Amazonas um estado industrial (IPI) e que formaliza bastantes empregos (IR).

O Estado do Amazonas localiza-se em uma região caracterizada por estados recebedores devido ao critério de repasse do FPE priorizar 85% de seus recursos às Regiões Norte, centro-oeste e nordeste. O setor industrial estabelecido na década de 1970 no Amazonas fomentou essa descaracterização do estado do Amazonas nessa classificação, os produtos industrializados (IPI) e a alta taxa de formalização dos empregos do setor secundário

---

<sup>9</sup> *“Um dos aspectos dessa nova institucionalidade, no entanto, tem recebido atenção marginal. Trata-se do processo de fragmentação dos municípios brasileiros. Algo que, entre 1988 e 2000, gerou 1438 municípios (grifo nosso) existentes atualmente no Brasil”* (TOMIO, 2002, p.3).

(IR) ajudaram o Amazonas a ser um estado que recolhe mais tributos federais do que recebe os repasses de volta, o balanço, portanto, entre pagar e receber é deficitário para o Amazonas.

Dentre todos os Estados da região Norte do País, apenas o Estado Amazonas contribui com mais impostos do que recebe repasses em troca, como visto na tabela 03. O cálculo realizado é referente aos impostos federais IPI e IR.

Tendo em vista os dados das Tabelas 05, podemos entender a centralidade exercida pela União dentro da organização do Estado brasileiro, onde a desigualdade de contribuição é díspar entre os entes federados. O Estado de São Paulo contribuiu com quase 40% para os cofres da União e recebe por meio do FPE quase 300 vezes menos. Enquanto Roraima recebeu por meio do FPE quase quatro vezes mais que contribuiu.

**Tabela 5** - Relação das Unidades Federativas de contribuição (IR e IPI) e recebimento (FPE) no ano de 2020 (Valores em R\$)

Região	UF	FPE	Arrecadação Federal por UF	Rel. Arrecadação-Repasse
C.Oeste	DF	512.089.544,70	56.158.170.856,14	55.646.081.311,44
C.Oeste	GO	2.126.676.061,27	5.767.100.850,28	3.640.424.789,01
C.Oeste	MS	1.003.753.090,53	2.426.775.031,66	1.423.021.941,13
C.Oeste	MT	1.694.269.253,46	3.531.219.937,19	1.836.950.683,73
Nordeste	AL	3.138.397.074,30	1.105.270.332,57	2.033.126.741,73
Nordeste	BA	6.947.715.408,38	7.581.317.153,35	633.601.744,97
Nordeste	CE	5.410.800.094,06	5.967.432.162,25	556.632.068,19
Nordeste	MA	5.357.130.793,74	1.797.153.976,82	3.559.976.816,92
Nordeste	PB	3.542.208.157,28	1.772.609.382,50	1.769.598.774,78
Nordeste	PE	5.116.674.271,20	6.448.134.152,21	1.331.459.881,01
Nordeste	PI	3.221.656.667,37	1.095.800.933,52	2.125.855.733,85
Nordeste	RN	3.101.202.906,76	1.704.587.264,89	1.396.615.641,87
Nordeste	SE	3.073.159.669,93	1.151.507.080,72	1.921.652.589,21
Norte	AC	2.568.147.662,67	304.440.052,74	2.263.707.609,93
Norte	AM	2.193.474.786,27	4.637.778.859,85	2.444.304.073,58
Norte	AP	2.571.905.304,14	239.023.632,51	2.332.881.671,63
Norte	PA	4.555.522.468,17	3.095.003.287,31	1.460.519.180,86
Norte	RO	2.098.556.466,04	955.658.457,02	1.142.898.009,02
Norte	RR	1.843.274.951,15	291.050.397,65	1.552.224.553,50
Norte	TO	3.166.962.943,88	830.304.427,34	2.336.658.516,54
Sudeste	ES	1.169.092.012,31	7.165.406.563,28	5.996.314.550,97

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da equipotência imaginado por Everardo Backheuser na década de 1930, durante o governo Vargas, em que vislumbrava unidades político-administrativas de dimensões territoriais, populacionais e atividades econômicas equivalentes, está longe de se concretizar num país como o Brasil, que permaneceu quase cinco séculos olhando para o Atlântico. O esforço em ocupar o interior, dinamizar uma série de atividades produtivas rumo ao Oeste, possui pouco mais de meio século.

Os arranjos, frágeis, no Federalismo brasileiro, também é um componente crucial nas políticas de desenvolvimento regional e reverbera nas formas de representação no parlamento. Obviamente, isto ainda pauta as discussões no Congresso Federal, recorrentemente a distorção de estado para estado entre o voto e vaga angustiam os movimentos regionalistas do Sul e sudeste. A estrutura bicameral, Câmara dos deputados e Senado Federal, impõe que esse modus operandi, benéfico aos estados do Norte, nordeste e centro-oeste, se perdure. O Senado Federal, representado por três senadores por cada ente federativo, ainda favorece a maioria de estados beneficiados pela engenharia de rateio do FPE, impedindo mudanças.

Talvez isto explique a formação de bancadas regionais em determinadas circunstâncias e interesses e a dissolução dessas bancadas quando outros interesses estão em cena.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ. Sistema de Repartição de Tributos. **Relatório de Previsão de ICMS por Município**. Disponível em: < <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/srt/publico.do>>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

ANDRADE, M. **Espaço, polarização e desenvolvimento**: uma introdução à economia regional. São Paulo, Atlas, 1987.

ARRETICHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3ª edição, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 de jan. de 2017.

BRASIL. Código Tributário Nacional. **Lei Ordinária n. 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)> Acesso em: 24 de jan. de 2017. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

BRASIL, 2017. **O que você precisa saber sobre Transferências Fiscais da União**. Cartilha. Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouraria Nacional Transparente. **Transferências a Estados e Municípios**. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

GASPARINI, C. MIRANDA, R. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios**. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Texto para discussão, 1243, dez. 2006.

MADUREIRA, E. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, n. 2, p. 8-23, 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993

SERÁFICO, J. SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, 54 (19), 2005.

## EXTRAÇÃO MINERAL E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

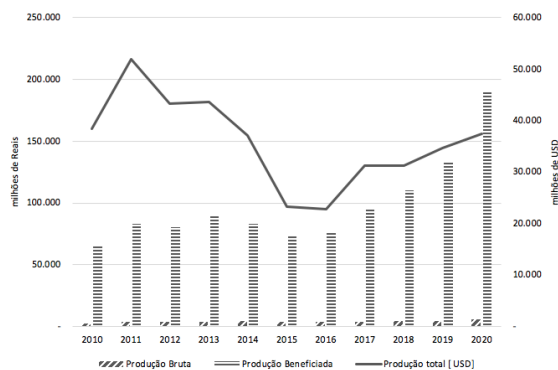
Armin Mathis

A busca pelas riquezas minerais foi um dos *leitmotifs* no processo de colonização da Amazônia desde o século XVI. Até os anos de 1950 o interesse dos mineradores se direcionou para ouro e pedras preciosas. As pesquisas geológicas que iniciaram de forma mais sistemática nessa época mostraram que a geodiversidade da Amazônia não se restringe somente a essas duas substâncias e os governos militares transformaram a extração desses recursos minerais em política do Estado desenvolvimentista. Passado meio século, a extração mineral se consolidou na Amazônia como uma parte importante da economia regional. Ao mesmo tempo as estruturas sociais e econômicas sofreram profundas transformações e os custos ambientais do processo da valorização da Amazônia são imensuráveis. Diante desse quadro, esse texto visa uma reflexão sobre as possibilidades e os limites de conciliar a extração mineral e o desenvolvimento na Amazônia.

### PRODUÇÃO MINERAL BRASILEIRA

O valor da produção mineral brasileira<sup>1</sup> sem gás e petróleo triplicou entre os anos de 2010 e 2020 (Gráfico 1). Ele alcançou um valor de 196,7 bilhões (109) de reais no ano de 2020. Esse número é, sobretudo, resultado da produção de substâncias metálicas, que correspondem a 89,8% do valor total. As substâncias não metálicas contribuem com 9,5% do valor total, já a participação das substâncias energéticas (0,6%) e das gemas e diamantes (0,1%) é mínima.

**Gráfico 1-** Valor da Produção Mineral Brasileira - 2010 a 2020



Fonte: Agência Nacional de Mineração, IPEADATA.

<sup>1</sup> A produção bruta de minério é a quantidade obtida diretamente da mina sem qualquer tipo de beneficiamento. Produção beneficiada é o minério que passou por um tratamento (por exemplo: fragmentação, pulverização, concentração, desaguamento, sinterização, pelotização) antes de sua venda (ANM, 2020).

O destaque fica por conta da extração de minério de ferro que, no ano de 2020, representou 75% do valor da produção mineral, ou seja, isso é a maior porcentagem nos últimos dez anos. A menor contribuição da extração de minério de ferro para a produção mineral brasileira ocorreu durante o ano de 2015, com 57% do valor total. Na média da década, o minério de ferro foi responsável por 69% do valor da produção mineral brasileira. A quantidade da produção de minério de ferro durante o mesmo período oscilou entre 375 milhões de toneladas no ano de 2010 e 450 milhões de toneladas no ano de 2018. Nos últimos dois anos, a produção ficou abaixo de 400 milhões de toneladas (2019: 397 milhões de toneladas; 2020: 389 milhões de toneladas).

A maior parte da produção brasileira da Indústria Extrativa Mineral é direcionada para o mercado externo. As exportações no primeiro trimestre de 2021 alcançaram um valor de 11,91 bilhões de dólares americanos, sendo a maior contribuição do minério de ferro (9,27 bilhões de USD), resultado do aumento da quantidade física exportada. Os principais países de destino da exportação foram China (50,2%), Malásia (6,5%), Alemanha (3,3%) e os Países Baixos (3,3%) (ANM, 2021). No ano de 2020, as exportações de minério de ferro juntamente com a de ouro, de minério de cobre e de alumina foram responsáveis por 17% do valor total das exportações brasileiras. A maior parte da produção brasileira de minério de ferro é direcionada para o mercado externo. Em 2020, as exportações de minério de ferro juntamente com aquelas de ouro, de minério de cobre e de alumina foram responsáveis por 17% do valor total das exportações brasileiras.

No período de 2010 a 2020, 76% da produção do minério de ferro e 66% da produção de minério de ferro aglomerado seguiram para o exterior, principalmente para a China. Nos últimos dois anos, a parcela das exportações aumentou no segmento do minério de ferro (2020: 84%) e diminuiu no segmento do minério aglomerado (2020: 53%).

A quantidade de minério de ferro que o mercado interno absorveu na última década, seja na forma de minério em natura ou aglomerado (*pellets* ou *sinter*), girou em torno de 14%.

A importância que a mineração tem no suporte da pauta de exportação brasileira não se repete no mercado de trabalho, pois a . A extrativa mineral é o setor que menos emprega no Brasil. A sua participação no total dos empregos formais no Brasil não ultrapassa 0,5%, o que corresponde a uma média de 223 mil empregos formais nos últimos anos (2009 a 2015). A extração dos recursos minerais no Brasil está concentrada no as regiões Norte e no Sudeste (Gráfico 2).

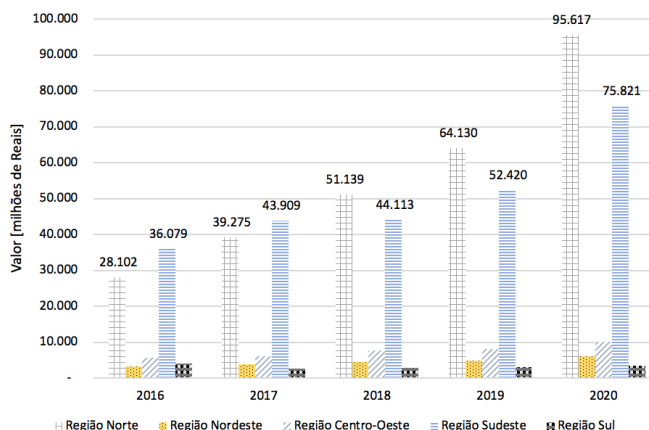
Elas são responsáveis por 87,5% da produção minerária colocada no mercado entre 2010 e 2020. E dentro das regiões, os principais estados produtores são Minas Gerais e Pará. A concentração se repete na estruturação do setor, pois . Uma única empresa, a Vale S/A, é responsável pela metade do valor da produção mineral brasileira <sup>2</sup>.

A importância que a região Norte e, especificamente, o estado do Pará tem dentro do contexto nacional para a produção dos *commodities* minerais representa somente uma faceta da extração mineral na Amazônia, pois. Além da mineração dos grandes projetos, existe a mineração não-industrial na forma da garimpagem e o setor da mineração de substâncias para uso na construção civil. Cada um desses setores tem um características e históricos distintos, no entanto com momentos de interseção.

---

<sup>2</sup> Em 2020 a Vale S.A sozinha foi responsável por 45,7% do valor da produção mineral. Nos primeiro nove meses desse ano, a sua participação aumentou para 49%, sem considerar as contribuições das empresas sob o seu controle acionário

**Gráfico 2 - Brasil - Produção mineral beneficiada - valor por região - 2016 a 2020**



Fonte: ANM, cálculos próprios.

## MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA

### HISTÓRICO

A história da mineração industrial na Amazônia começou com a extração de manganês pela ICOMI, na Serra do Navio<sup>3</sup>, no Amapá. O projeto, que iniciou a sua produção em 1957, já apresentou todos os elementos que se tornaram padrão nos grandes projetos de mineração que se instalaram depois na Amazônia. O minério é extraído e o seu beneficiamento se reduz a um beneficiamento inicial, para colocá-lo nas condições adequadas que o mercado exige. Havia uma *company town*, que reproduzia dentro da organização espacial e do padrão arquitetônico a hierarquia da organização funcional do projeto industrial. Por essa razão, construiu-se um corredor ferroviário (Serra do Navio – Santana) para o transporte do minério até o ponto de embarque, para o seu transporte naval até os países compradores. Porém, Serra do Navio encerrou a sua produção em 1997 e desde então serve como objeto de estudo dos passivos ambientais e sociais de um “Grande Projeto”.

A visão desenvolvimentista dos governos militares atribuiu à mineração um papel estratégico na sua política de valorização da Amazônia. O levantamento geológico básico feito pelo projeto RADAM e os projetos POLAMAZÔNIA e o Grande Carajás deram início a uma estruturação do território que atribuiu ao projeto de extração mineral um papel de destaque no desenvolvimento regional (MONTEIRO; COELHO, 2004). A extração de bauxita no rio Trombetas e de minério de ferro em Carajás e a construção do complexo minério-metalúrgico em Barcarena e Tucuruí são os resultados mais conhecidos dessas intervenções<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Sobre o projeto da Icomi há uma vasta literatura, veja por exemplo: Drummond (2001), Sousa (2018), Silva (2009), Monteiro (2003).

<sup>4</sup> Veja sobre os diversos aspectos do processo de valorização da Amazônia e seus problemas: Kohlhepp (2002), Serra & Fernández (2004), Malheiro (2020), Barroso (2017), Andrade (2015), Souza (2011), Borges (2020).

A garimpagem<sup>5</sup>, como forma não industrial da extração mineral, tem o seu início na Amazônia no final do século XIX com a exploração de ouro na região do Lourenço, ao norte do estado de Amapá. Embora a garimpagem, desde então, sempre estivesse presente na Amazônia, seja na exploração de ouro no Amapá ou de diamantes em Marabá (PA), ou na Serra do Tepequém, em Roraima, ela se intensificou a partir do final dos anos de 1950, com a descoberta dos depósitos de ouro aluvionar no rio Tapajós e alcançou interesse nacional e internacional com a descoberta da Serra Pelada<sup>6</sup>, no final de 1979.

Diante dos problemas do pagamento da dívida externa e buscando impor uma organização disciplinar nas áreas de garimpo, o governo militar adotou uma política de tolerância e apoio mínimo para a garimpagem, algumas vezes em detrimento dos interesses dos tecnocratas no Ministério de Minas e Energia e das empresas de mineração. Durante o seu auge, nos anos de 1980, a garimpagem na Amazônia se espalhou na Amazônia e chegou a envolver até um milhão de pessoas e transformou o Brasil, temporariamente, no quinto produtor mais importante de ouro no mundo.

Apesar de tentativas do poder público e de organizações de classes dos garimpeiros de formalizar a garimpagem, uma grande parcela da atividade ainda se desenvolve fora dos padrões legais vigentes, tanto das normas trabalhistas, quanto ambientais ou minerárias. O alto grau de informalidade cria a abertura para atos ilícitos e atividades do crime organizado.

A terceira forma do aproveitamento de recursos minerais é, a extração de substâncias para emprego na construção civil<sup>7</sup>, e se distingue da extração de minerais metálicos e da garimpagem e dos grandes projetos de mineração através de algumas especificidades. As substâncias usadas na construção civil, sobretudo areia, seixos e cascalho, têm uma relação valor / peso muito baixa, diferentemente de ouro ou de gemas, e o custo de transporte entre o local de extração e o local de consumo se torna um fator importante na avaliação da viabilidade econômica das minas.

Esse mecanismo resulta na exploração de depósitos que se encontram perto dos centros consumidores, trazendo a extração mineral, muitas vezes, para dentro do perímetro urbano. A extração de substância para emprego direto na construção civil depende diretamente da demanda do mercado de construção civil ou de obras públicas de infraestrutura. As oscilações dessas demandas se espelham na organização do processo de extração.

Os locais de extração abrem e fecham conforme a demanda e, via de regra, não há uma preocupação do empreendedor, nem do poder público, com a recuperação das áreas degradadas após abandono das minas. O abastecimento do mercado de construção de moradias não regularizadas abre também a oportunidade para a informalidade da atividade de extração, já que as cadeias de comercialização se constituem ao lado da economia formal.

## **SITUAÇÃO ATUAL**

A apresentação da produção mineral nacional mostrou que a extração dos recursos minerais no Brasil está concentrada nas regiões Norte e Sudeste. Ambas as regiões são responsáveis por 87,5% da produção minerária colocada no mercado entre 2010 e 2020. E dentro das regiões os principais estados produtores são Minas Gerais e Pará (Gráfico 3).

---

<sup>5</sup> Veja sobre a garimpagem de ouro na Amazônia: Mathis (1995b), Mathis (1998), Kolen, Theije & Mathis (2013).

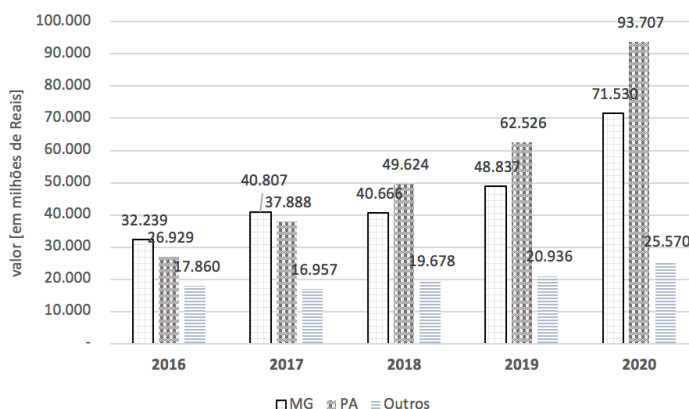
<sup>6</sup> Veja sobre Serra Pelada: Mathis (1995a), Monteiro et al. (2010)

<sup>7</sup> Sobre a extração de substâncias para o emprego direto na construção civil veja: Fantin (2011), Bacci & Diniz (2013), Pinheiro (2016).



Desde o ano de 2018, o valor da produção mineral do Pará ultrapassou os números do estado de Minas Gerais. No ano passado, o Pará foi responsável por 49% da produção brasileira. Apesar do fato que nos documentos oficiais da Agência Nacional de Mineração constarem dados de produção para quinze (15) substâncias minerais, somente três substâncias são responsáveis por mais de 96% das vendas; a saber: minério de ferro (80,4%), cobre (11,1%) e bauxita (4,9%).

**Gráfico 3** - Valor da produção mineral, Minas Gerais, Pará e outros estados brasileiros, 2016-2020 [em milhões de R\$]



Fonte: ANM, cálculos próprios.

## TÍTULOS MINERÁRIOS

A legislação brasileira faz distinção entre a propriedade de solo e de subsolo. Enquanto o primeiro pode ser apropriado de forma particular, o subsolo é considerado bem da União e sua exploração é um direito concedido e revogável. Dessa forma, todas as atividades ligadas à pesquisa e extração de recursos naturais necessitam uma autorização da Agência Nacional de Mineração, órgão responsável pelo ordenamento do setor mineral<sup>8</sup>.

Em outubro de 2021, a Agência Nacional de Mineração listou para os sete estados da região Norte um total de 39.047 processos minerários. Esse número importa representa menos de um quinto do total registrado no Brasil, embora a região Norte representa 45% do território brasileiros. Dentro da região Norte, o estado do Pará concentra 60% desses processos. A maior parcela dos títulos se refere a requerimentos de lavra garimpeira. Esse número, junto com o fato de que 80% das lavras garimpeiras autorizadas na região Norte se encontram no Pará, mostra tanto a importância da garimpagem na mineração paraense quanto a demanda desse segmento para a sua regularização. Um outro estado com participação forte da garimpagem na produção mineral é Rondônia, onde a metade dos processos minerários dizem respeito à garimpagem.

<sup>8</sup> A legislação vigente reconhece os seguintes regimes de aproveitamento de recursos minerais: Concessão de lavra (Portaria do Ministro de MME), Requerimento de concessão de lavra, Autorização de requerimento de pesquisa (alvará do ANM), Autorização de pesquisa (alvará do ANM), Permissão de lavra garimpeira (ANM), monopolização, Registro de Extração (para extração de substâncias para emprego imediato na construção civil feita por órgãos do poder público), Regime de licenciamento.

As concessões de lavra outorgadas para o território paraense se referem a um conjunto de 24 substâncias minerais, sendo que as concessões mais concedidas foram para a extração de bauxita (92 títulos), calcário (45) e água mineral (12).

Uma análise dos dados referentes à pesquisa mineral mostra, por um lado, a predominância do Pará dentro do conjunto dos estados da região Norte, pois ; 62% das pesquisas já autorizadas e 44% das pesquisas requeridas se localizam no território paraense. Por outro lado, o Estado de Roraima chama atenção pelo fato de que 63% dos processos do estado visam uma autorização de pesquisa e pelo fato de que as áreas requeridas para as pesquisas (6.568 hectares) são de tamanho superior do que na média da região Norte (4.097 hectares) e do Brasil (1.741 hectares).

**Tabela 1** - Títulos Processos minerários – Brasil, UFs da região Norte [Outubro de 2021]

	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	Região Norte	Brasil
Autorização de Pesquisa	52	716	214	3.720	984	159	1.317	7.162	77.529
Concessão de Lavra	8	101	33	243	114	6	62	568	12.228
Lavra Garimpeira	-	28	11	1.046	95	1	31	1.212	2.755
Requerimento de Lavra	27	41	27	285	188	5	95	668	18.481
Requerimento de Lavra garimpeira	61	677	109	9.892	1.894	238	142	13.013	17.510
Requerimento de Pesquisa	81	720	496	3.494	1.489	1.107	579	7.966	26.935
Outros	181	999	179	4.643	1.070	237	1.149	8.458	61.289
<b>TOTAL</b>	<b>410</b>	<b>3.282</b>	<b>1.069</b>	<b>23.324</b>	<b>5.834</b>	<b>1.753</b>	<b>3.375</b>	<b>39.047</b>	<b>216.727</b>

Fonte: ANM / SIGMINE (2021-10-11).

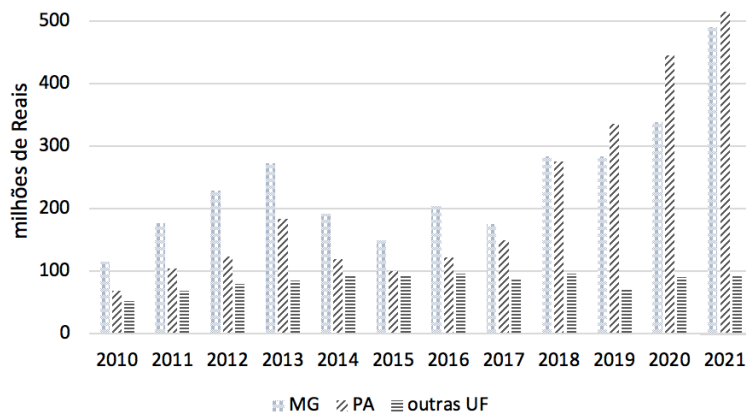
## COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL (CFEM)

A legislação mineral brasileira exige em contrapartida ao direito de explorar o subsolo, o pagamento de uma compensação financeira pela exploração mineral (CFEM) para ao poder público. As alíquotas a serem aplicadas sobre o faturamento da venda das substâncias extraídas são definidas em lei para cada uma substância. Da mesma forma, a legislação mineral define a distribuição dos recursos arrecadados.

Diferentemente de outros Estados na América Latina, o governo central fica com a menor parcela dos recursos;, os municípios e os entes federativos onde estão localizadas as minas recebem a maior parcela dos recursos arrecadados. Até 2018, o município produtor recebia 65% do valor dos royalties gerados nos seu território e o estado onde se localiza o município ficou com 23% da arrecadação do CFEM. A partir de 2018, as parcelas foram modificadas, ficando em 60% para o município produtor e 15% para os estados onde o município se localiza.

O Gráfico 4 mostra os valores distribuídos das parcelas de CFEM arrecadado para os estados. É visível que o padrão da distribuição da CFEM acompanha, de forma geral, o comportamento da produção mineral, e há indícios que a redução da parcela destinada aos estados foi compensada pelo aumento do valor da produção mineral.

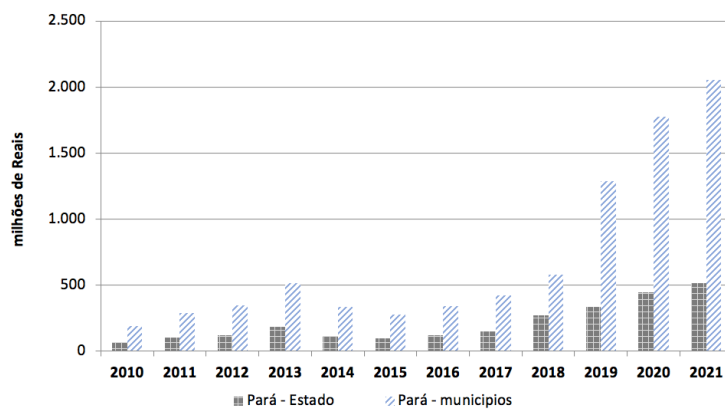
**Gráfico 4** - CFEM - Valores distribuídos para os estados brasileiros, 2010 a set./2021 [em milhões de Reais]



Fonte: ANM, cálculos próprios.

A partir de 2019 houve um leve aumento da parcela dos recursos do CFEM destinados aos municípios. Historicamente, eles ficaram com 74% do total das transferências, porém, a partir de 2019, esse valor cresceu para 80% (Gráfico 5).

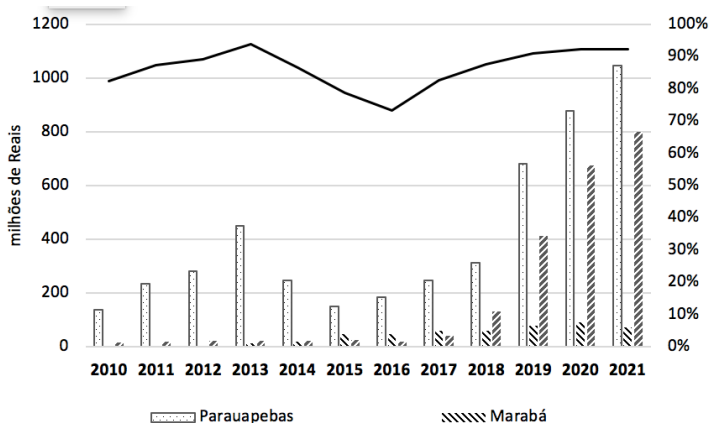
**Gráfico 5**- Distribuição CFEM - estado do Pará e municípios do Pará (2010 a set.2021) [em milhões de reais]



Fonte: ANM, cálculos próprios.

A produção mineral no estado do Pará se concentra nos municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá, que acumulam mais de 90% de todos os recursos do CFEM distribuídos para os municípios paraenses (Gráfico 6). No ano de 2021, as prefeituras de Parauapebas e Canaã dos Carajás puderam contar com recursos do CFEM que alcançam (Canaã dos Carajás) ou ultrapassam (Parauapebas) a marca de um bilhão de reais. Esses números representam um valor, por habitante, de cerca de R\$ 10.000 em Canaã dos Carajás e de R\$ 5.000 em Parauapebas.

**Gráfico 6** - Distribuição CFEM, Parauapebas, Marabá e Canaã dos Carajás, 2010 a set./2021 e sua participação no total das transferências para os municípios paraenses.



Fonte: ANM, cálculos próprios.

O impacto desse recurso no orçamento municipal poder ser ilustrado através da comparação com os recursos destinados a esses municípios através do Fundo de Participação dos Municípios, pois em 2020 Canaã dos Carajás recebeu em torno de R\$ 150 por habitante e Parauapebas R\$ 260.

Dentre de um conjunto de mudanças no arcabouço legal da mineração brasileira que ocorreu entre 2016 e 2018, houve também a modificação das regras sobre a cobrança e a distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)<sup>9</sup>. Além do aumento das alíquotas de algumas substâncias, a nova legislação introduz a compensação financeira para aqueles municípios que são afetados pela mineração sem ter no seu território atividades de extração.

A quota definida para esses municípios é de 15% do CFEM arrecadado. A lei 13.504 / 2017 define no seu Art. 2º critérios para ser considerado um município afetado. Além de não ocorrer produção no município, um dos seguintes fatos precisa existir: ser cortado pelas infraestruturas de transporte das substâncias minerais (ferrovia, mineroduto); ser

<sup>9</sup> A Lei 13.540 de 18 de dezembro de 2017 define os seguintes parâmetros para a distribuição do recurso acarretado: 7% ANM, 1% Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia, 1,8% Centro de Tecnologia Mineral, 0,2% IBAMA, 15% para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a extração, 60% para o Distrito Federal e os municípios onde ocorrer a produção, 15% para o Distrito Federal e os municípios afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios.

afetado pelas operações portuárias de embarque e desembarque de substâncias minerais; ter localizado no seu território pilhas de estéril, barragens de rejeitos e instalações de beneficiamento de substâncias minerais.

O Decreto 9.407 /2018 traz o detalhamento dos cálculos a serem usados para definir as compensações para os municípios afetados. Importa registrar que o Art.11 do referido Decreto estabelece que as compensações serão efetuadas para cada substância mineral. Esse dispositivo introduz uma interpretação muito específica da qualidade de afetado. O valor devido da compensação devido aos municípios qualificados deixa de ter relação com os danos objetivos e se vincula à substância e à sua capacidade geradora de CFEM. Em outras palavras, o valor da compensação que um município recebe pelo fato de ser afetado por estruturas de extração de areia é bem distinto do valor que um outro município afetado por estruturas de extração de minério de ferro recebe, mesmo que o tamanho do território afetado seja igual.

Um exemplo muito emblemático dessa distorção é o caso do município de Mazagão (AP). O município tem uma área total de 20.654 hectares afetados pelas estruturas de extração de cromo, ferro e ouro. O município de Almeirim (PA), por sua vez, apresenta uma área de 21.623 hectares afetada pela estrutura de extração de bauxita. Apesar de ambos os municípios possuírem áreas afetadas de tamanho semelhante, o valor da compensação paga aos municípios não é idêntico. O município de Almeirim recebeu até abril de 2021 um valor de R\$ 10.574.291,13. O município de Mazagão, por sua vez, ganhou a quantia de R\$ 233.732.388,06. No caso de Almeirim, a compensação por hectare de área afetada foi de R\$ 489,03 enquanto o município de Mazagão foi compensado com um valor de R\$ 11.316,57, vinte e três vezes maior.

## **MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA**

A discussão sobre a capacidade da mineração de induzir ou fomentar desenvolvimento é um assunto recorrente tanto na literatura acadêmica quanto nos projetos políticos de desenvolvimento<sup>10</sup>. Dentro dEntre os economistas, as posições mais otimistas, que muitas vezes, recorrem aos sucessos das velhas regiões de industrialização na Europa ou nos Estados Unidos, que nasceram da união de carvão e minério de ferro, e cederam lugar a abordagens mais avançadas. Assim, abdicou-se da ideia de que a mão visível do mercado transformaria a riqueza mineral em bem-estar social e passou-se a enfatizar se a necessidade de instituições fortes e competentes para impor regras claras e procedimentos previsíveis.

Foi seguindo dessa lógica que o Banco Mundial fomentou, durante as últimas décadas do século passado, a elaboração de lineamentos legais para a mineração nos países ricos em recursos naturais na África e na Ásia<sup>11</sup>. A existência de um arcabouço legal que estabelece as regras de propriedade e uso dos recursos naturais e que protege os investimentos feitos para a sua exploração foi uma das precondições para o aumento das atividades de empresas transnacionais nesses países durante os super-ciclos dos minérios no início desse século.

As análises e avaliações da atuação de empresas transnacionais na extração mineral mostram que a formação de instituições que visam, sobretudo, atrair e proteger o capital externo não eram suficientes para gerar um

---

<sup>10</sup> Sobre mineração e desenvolvimento: Lopes (2103), Barreto (2001), Enriquez (2009), Enriquez (2014), Silva & Ramos (2015), Oliveira & Silva (2019).

<sup>11</sup> Veja Campbell (2003), Ushie (2017), Zorzal e Silva (2014)

reconhecimento social de uma atividade que devido a sua rigidez locacional interfere de forma violenta nas vidas da população que vive ao seu entorno. Dessa maneira, a percepção da extração mineral foi muito mais influenciada por um olhar que observa as mineradoras sob o prisma de sua adequação aos cumprimentos dos direitos humanos do que sob o prisma de sua contribuição para o desenvolvimento dos países onde atuam (MATHIS; MATHIS, 2012).

Sob pressão dos seus *shareholders* e da opinião pública dos seus países de origem, parte da indústria se antecipa de um controle formal por organizações internacionais e inicia um movimento que busca estabelecer padrões de conduta a serem adotados pelas empresas de forma voluntária<sup>12</sup>. Grande parte das empresas transnacionais que atuam na exploração mineral na Amazônia buscam atender esses padrões de autocontrole.

A observação da contribuição da garimpagem ou da mineração em pequena escala para o desenvolvimento saliente, por um lado, o destrutivo da atividade, tanto em relação ao meio ambiente quanto em relação às condições de trabalho. Por outro lado, destaca que essa forma de extração mineral tem muitas vezes um enraizamento cultural na região e se constitui como uma das poucas opções da reprodução econômica da população local.

A mineração das substâncias para emprego direto na construção civil é a forma da extração mineral que menos está presente na discussão sobre mineração e desenvolvimento. Isso começou a mudar no momento em que as análises de fluxos materiais começaram a chamar atenção para o fato da escassez e do encarecimento desses materiais nos centros urbanos. Essa falta de atenção que esse segmento da mineração recebe dentro dos debates sobre desenvolvimento é surpreendente, haja vista o que ela é fundamental para a sustentação da base material do desenvolvimento (infraestrutura, habitação).

Apesar das especificidades que as distintas formas de mineração imprimem a discussão sobre a capacidade desenvolvimentista das atividades, há uma questão de fundo que precisa ser esclarecida antes de adentrar mais nas potencialidades da mineração para o desenvolvimento: Trata-se da necessidade de uma reflexão sobre o conceito de desenvolvimento.

Dentro dessa discussão, alguns parâmetros precisam ser definidos de antemão antes da busca por soluções. O primeiro parâmetro diz respeito a uma conceituação do desenvolvimento<sup>13</sup>. Qual a definição de desenvolvimento? Quais os critérios ou indicadores capazes de monitorar desenvolvimento? Qual o sistema focal cujo desenvolvimento procura-se observar e induzir? O leque das possibilidades que existe na forma de atribuir valores a esses parâmetros faz com que o problema em foco se apresenta de forma mais clara.

Exemplificaremos o argumento usando o último parâmetro, o sistema focal, e mostraremos que as respostas ou soluções já são distintas no caso de definir como sistema focal a nação ou uma região dentro de um território nacional, como é o caso da Amazônia<sup>14</sup>. A política de valorização da Amazônia, iniciada na Operação Amazônica da ditadura militar e com pequenas modificações continuada pelos governos civis de 1988, implantou

---

<sup>12</sup> Veja Silva & Ramos (2015), Pope & Lim (2019)

<sup>13</sup> Trato disso mais detalhadamente em outra publicação: Mathis (2001).

<sup>14</sup> Monteiro (2005) é um dos autores que adota esse olhar regional, pois ele fornece explicações para a falta de desenvolvimento regional do setor minério-metalurgia. O setor se vale de vantagens competitivas, resultado de sua possibilidade de acessar recursos e serviços ambientais a baixo custo. O setor não foi capaz de estabelecer encadeamentos produtivos com a economia local, devido à sua dependência de dinâmicas extrarregionais que, por sua vez, imprimem os padrões tecnológicos. As políticas públicas que concederam renúncia fiscal para as empresas do setor favorecem interesses extrarregionais em detrimento de políticas públicas para o desenvolvimento regional. A transformação dos recursos minerais extraídos na região se vale do acesso privilegiado das empresas a recursos energéticos subsidiados, enquanto o restante da indústria regional não conta com esse privilégio. As empresas do setor minério-metalúrgico carecem de capacidades de estabelecer vínculos de confiança e cooperação com atores sociais locais. A extração e a transformação de recursos minerais na Amazônia são acompanhadas da geração de passivos ambientais devido à falta de prudência ambiental tanto na sociedade

na região estruturas sociais e econômicas que constituem graves restrições para a escolha regional de um modelo de desenvolvimento. A percepção dos recursos naturais como matéria sem valor, que precisa ser colocada à disposição de um mercado para ganhar reconhecimento social de sua utilidade e ser transformada em mercadoria com valor de troca, expressa uma desvalorização das diversas formas regionais de se relacionar com a natureza.

O direcionamento dos recursos naturais para o mercado externo constitui uma economia local cuja dinâmica fica submetida aos caprichos de espaço econômico, fora da influência do poder regulador regional ou internacional. Os fatos criados pelos governos militares e o arcabouço legal erguido para a mineração após 1988, colocaram a mineração como uma variável independente e não como uma opção para um modelo de desenvolvimento centrado nos interesses da região. A generosa participação dos municípios nos royalties vinculados à extração mineral, e os procedimentos de licenciamento ambiental com participação popular são mecanismos importantes de criação de conformidade social com essa imposição.

As institucionalidades existentes colocam, portanto, a extração mineral e as formas de sua estruturação, como pontos de irradiação no território regional os quais precisam ser ressignificados dentro de um planejamento regional. Para essa ressignificação, existe um grande espectro que vai de uma posição que vê no projeto de mineração um corpo estranho que precisa ser mantido isolado para evitar qualquer contaminação das estruturas econômicas, sociais e culturais ao seu redor até uma atitude que vê no projeto a base para a formação de uma estrutura econômica que se beneficia e que se serve do processo de extração mineral.

É importante destacar que a janela de oportunidades para o processo social de ressignificação é muito estreita. As dinâmicas sociais e econômicas que acompanharam, nos últimos cinquenta anos na região, os surgimentos de projetos de mineração, mostram que o processo de ressignificação socialmente organizado e conduzido a uma decisão coletiva sobre o caminho de desenvolvimento, tem que se tornar realidade antes das dinâmicas sociais e econômicas que resultam de ações de atores que atribuem ao projeto a possibilidade de uma melhoria de vida, e criam estruturas que não condizem com a visão construída coletivamente.

Isso exige que o setor público atue com visão e que seja capaz de reagir a novas situações de acordo com uma estratégia previamente definida e com objetivos de longo prazo. No caso da mineração, isso requer conhecimento dos recursos naturais existentes no território e das probabilidades desses recursos despertarem interesses econômicos, além de diálogo com as empresas que atuam no território para ter acesso a decisões estratégicas com desdobramentos no território. Porém, todas essas atitudes não têm valor sem a peça fundamental que é uma visão do futuro socialmente validada e um plano estratégico para colocar essa visão em prática.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, G. P. de. A Amazônia e o Projeto Grande Carajás: entre as tentativas de desenvolvimento da região e os problemas causados às populações indígenas. **Mundo Amazônico**, vol. 6, n. 2, pág. 5-19, 2015. [<http://dx.doi.org/10.15446/ma.v6n2.52950>]
- BACCI, D. d. I. C.; T. M. R. d. G. DINIZ. Mining in urban areas; methodological proposal for the identification and mediation of socio-environmental conflicts. **Revista da Escola de Minas**. vol. 66, n. 3, pág. 369-374.
- BARRETO, L. (org). **Mineração e desenvolvimento sustentável: desafios para o Brasil**. Rio de Janeiro (CETEM), 2001. [[http://www.cetem.gov.br/publicacao/Desenv\\_sustentavel/desenv\\_sustentavel.pdf](http://www.cetem.gov.br/publicacao/Desenv_sustentavel/desenv_sustentavel.pdf)]

BARROSO, M. F. Violência contra mulheres em grandes projetos na Amazônia: mercadorização da vida no capitalismo. **Argumentum**, vol. 9, n. 1, pág. 89-102, jan./abr. 2017.

BORGES, L. R. M. Desenvolvimentismo e resistência no contexto de implantação de Grandes Projetos na Amazônia Brasileira: a disputa territorial em torno das usinas hidroelétricas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Monções**. Revista de Relações Internacionais da UFGD, vol. 9, n. 18, pág. 310- 340. Jul./dez. 2020. [DOI 10.30612/rmufgd.v10i18.12181]

BRASIL. Agência Nacional de Mineração – ANM. **Anuário Mineral Brasileiro**: principais substâncias Metálicas. Brasília, ANM, 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração – ANM. **Informe Mineral 01TRI2021**. Brasília, ANM, 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração – ANM. **Informe Mineral 01TRI2021**. Brasília 2021b.

CAMPBELL, B. Factoring in governance is not enough. Mining codes in Africa, policy reform and corporate responsibility. **Minerals and Energy – Raw Materials Report**, vol. 18, no. 3, pág. 2-13. 2003.

DRUMMOND, J.A. **Investimentos privados, impactos ambientais e qualidade de vida num empreendimento mineral amazônico** – o caos da mina de manganês de Serra do Navio (Amapá). História, Ciência, Saúde – Manguinhos, vol. VI (suplemento), 753-792, setembro 2000.

ENRÍQUEZ, M. A. Mineração na Amazônia. **Parcerias Estratégicas**, vol. 19, n. 38, pág. 155-198. 2014

ENRIQUEZ, M. A. R. d. S. Mineração e desenvolvimento sustentável – é possível conciliar? **Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, vol. 12, pág. 51-66, 2009

FANTIN, M. **Gestão de agregados minerais = análise e subsídios para políticas públicas**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. 2011. [<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286775>].

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, vol. 16, n. 45, pág.37-61. 2002

KOLEN, J.; THEIJE, M. D.; MATHIS, A. Formalized small-scale gold mining in the Brazilian Amazon: an activity surrounded by informality. In: CREMERS; KOLEN; THEIJE. **Small-scale gold mining in the Amazon**. The cases of Bolivia, Brazil, Colombia, Peru e Suriname, pág. 31-45, Amsterdam (CEDLA), 2013.

LOPES, R. T. R. **Mineração e desenvolvimento**: uma análise da maldição dos recursos naturais para os estados brasileiros. Dissertação (Mestrado em Economia), Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Araraquara, 2013.

MALHEIRO, B. C. Colonialismo interno e estado de exceção: a ‘emergência’ da Amazônia dos Grandes Projetos. **Cadernos de Geografia**, vol. 30, n. 60, pág. 74-98. 2020 [DOI 10.5752/p.2318-2962.2020v30n60p74].

MARQUES, I. C. d. R. **Território Federal e mineração de manganês**: gênese do Estado do Amapá. Tese, Programa de pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2009. [<http://objdig.ufrj.br/16/teses/718798.pdf>].

MATHIS, A. A garimpagem de ouro na Amazônia. **Papers do NAEA**, 4 (36), 1995b.



MATHIS, A. d. A.; A. MATHIS. Responsabilidade Social Corporativa e Direitos Humanos: discursos e realidade. **Revista Katálysis**, vol. 15, n. 1, pág. 131-140. 2012

MATHIS, A. Garimpagem de ouro e valorização da Amazônia: A formação de relações de trabalho sobre o quadrângulo mercado internacional, Estado nacional, região e natureza. **Papers do NAEA**, vol. 7, n. 101, 1998.

MATHIS, A. Instrumentos para o desenvolvimento sustentável regional. ADCONTAR. **Revista do Centro de Estudos Administrativos e Contábeis**. Belém. vol.2, n. 2, p. 19-30. 2001.

MATHIS, A. Serra Pelada. **Papers do NAEA**, vol. 4, n. 50, 1995.

MONTEIRO, M. d. A; M.C. N. COELHO. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 7, n. 1, pág. 91-122. 2004

MONTEIRO, M. d. A. A ICOMI no Amapá: meio século de exploração mineral. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 6, n. 2, pág. 113-168. 2003

MONTEIRO, M. D. A. M, et al. Ouro, empresas e garimpeiros na Amazônia: o caso emblemático de Serra Pelada. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol.7, n. 13, pág. 131-151. 2010.

MONTEIRO, M. D. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, vol. 19, n. 53, pág.187-207, 2005.

OLIVEIRA, A. L. A.; D.N. SILVA. **Mineração e desenvolvimento**: uma análise dos municípios mineradores do Pará. Belo Horizonte (CEDEPLAR), 2019.

[[https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2019/D18\\_395.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2019/D18_395.pdf)]

PINHEIRO, C. d. S. S. **Extração de areia e seixo**. Desenvolvimento ou degradação? O caso de Porto Grande / AP. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Universidade Federal do Pará.

[[http://ppgedam.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2016\\_Dissertacao\\_Cleane.do.Socorro.da.Silva.Pinheiro.pdf](http://ppgedam.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2016_Dissertacao_Cleane.do.Socorro.da.Silva.Pinheiro.pdf)]

POPE, S.; A. LIM. **The governance divide in Global Corporate Responsibility**: The global structuration of reporting and certification frameworks, 1998 – 2017. *Organization Studies*, pág. 1-34, 2019

SERRA, M. A.; R. G. FERNÁNDEZ. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, vol. 13, n. 2, pág. 107-131, jul/dez. 2004.

SILVA, A. R. T. **A civilização do manganês**: o cotidiano dos trabalhadores da vila Serra do Navio, Amapá. Dissertação Programa de pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

[[https://www.ppgdstu.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/Dissertacoes/2009/Dissertacao\\_Rodrigo\\_mai\\_10.pdf](https://www.ppgdstu.proesp.ufpa.br/ARQUIVOS/Dissertacoes/2009/Dissertacao_Rodrigo_mai_10.pdf)]

SILVA, R. F. T.; V. D. A. RAMOS. Os contrastes da mineração e a busca do desenvolvimento sustentável a partir da implementação de medidas mitigadoras, compensatórias e de práticas voluntárias. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, vol. 1, no.2, pág. 139-155, jul/dez.2015.

SOUSA, R. M. de. **Experiências femininas nos mundos do trabalho de Serra do Navio e Vila Amazonas / Amapá (1960-1985)**. Dissertação, Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2018.

[<https://www2.unifap.br/ppgmdr/files/2016/03/EXPERIENCIAS-FEMININAS-NOS-MUNDOS-DO-TRABALHO-DE-SERRA-DO-NAVIO-E-VILA-AMAZONAS-AP-1960-A-1985.pdf>]

SOUZA, C. B. G. A vulnerabilidade social no entorno dos grandes projetos na Amazônia: o caso de Parauapebas – PA. **Brazilian Geographical Journal**, vol. 2, n. 2, pág. 238-255. 2011.

USHIE, V. **Da aspiração à realidade**. Análise da Visão Africana para o Sector da Mineração. Oxford (Oxfam), 2017.

ZORZAL E SILVA, M. Desenvolvimento e governança da investimentos externos: apontamentos sobre Moçambique. **Estudos de Sociologia**, vol. 2, n. 20. 2014.

# USOS DA TERRA E MOVIMENTOS SÓCIO-TERRITORIAIS NO BRASIL E AMAZÔNIA

Roni Mayer Lomba

## INTRODUÇÃO

A luta pela terra/território faz parte da história brasileira desde a imposição da Colônia portuguesa sobre os povos originários, situação que permeia outros momentos como a inserção do trabalho escravizado estrangeiro, a consolidação da propriedade privada da terra e todos movimentos políticos que seguem travando a disputa entre o latifúndio, atualmente designado de agronegócio e sujeitos do campo, camponeses e povos tradicionais.

O objetivo desse estudo foi discutir, dentro da corrente crítica, os papéis antagônicos desses dois agentes, as metamorfoses da luta social e as possibilidades futuras, relacionado ao Brasil e com destaque a Amazônia.

## A LUTA PELA TERRA: UMA REVISÃO CRÍTICA

Mesmo já tendo sido amplamente analisada por autores brasileiros, entre os quais destacamos Martins (1981; 1990 e 1994), Smith (1990), Oliveira (2007), Prado Jr. (1989), Fernandes, Welch e Gonçalves (2015) dentre outros historiadores, sociólogos, geógrafos e economistas, especialmente os marxistas, a história do campo brasileiro necessita ser constantemente retomada para a compreensão dos fatos mais atuais, neste caso, a expansão da fronteira agropecuária na Amazônia e os conflitos envolvidos. Compreender o campesinato, o latifúndio, suas lutas travadas no âmbito da política, da academia, dos movimentos sociais foi e continua sendo objeto de intensos debates, polêmicas e conflitos.

Façamos um recuo histórico ao tempo do Brasil colônia e sua dominação a Portugal. As primeiras formas de uso da terra foram por meio das capitânicas hereditárias, no qual o interventor nomeado pela Coroa, tinha a função de destinar grandes extensões para homens brancos, súdito português, com linhagem familiar e demonstrar possuir recursos econômicos suficientes para adquirir uma escravatura e estabelecer uma cultura de plantation de exportação (num primeiro momento, engenhos de açúcar).

A terra continuava sendo propriedade do Estado português, poderia ser retomada a qualquer momento pela Coroa caso não estivesse sendo devidamente ocupada e produzindo gêneros de exportação. Nesse momento, não era a terra que proporcionava renda, mas sim o trabalho cativo, denominada por “renda capitalizada do trabalho escravizado”, ou seja, se a terra não poderia ser adquirida pelo capital, o trabalho cativo sim. (SMITH, 1990; MARTINS 1990).

Após a independência política a Portugal, durante o Império, em 1850, a Inglaterra, em plena expansão industrial proíbe o tráfico de escravos africanos, força de trabalho vital para as plantations de açúcar no Nordeste e café no Rio de Janeiro e São Paulo. No mesmo ano, as elites agrárias (e também políticas) conseguiram aprovar uma lei que garantisse a propriedade privada da terra. A situação estava clara, os fazendeiros, prevendo o fim do trabalho

cativo que vai efetivamente ocorrer em 1888, criaram a Lei n. 601/1850 (Lei de Terras) que oficialmente determina que as terras já ocupadas e comprovadas a partir de registro paroquial fossem regularizadas como privadas em benefícios de seus ocupantes. As demais terras passavam para o domínio do Estado, sendo proibida a apropriação que não fosse por meio de compra.

Garante-se, com isso, o monopólio do capital sobre o trabalho. Temendo o fim da escravidão e garantindo a liberdade a força de trabalho, logo o latifúndio estaria inviabilizado. Com a lei de terras, tanto os camponeses migrantes europeus quanto os ex-escravos deveriam continuar sob domínio do latifúndio, seja como trabalhador assalariado, seja por outras formas de subordinação (parcerias, meação, foros, regime de colonato entre outros). A lei permite, portanto, a transição da renda capitalizada do escravo para a renda capitalizada da terra.

O campesinato no Brasil também faz parte da origem histórica da ocupação do território. Em todas as atividades econômicas exportadoras na fase colonial (engenhos, mineração de ouro e cultivo de café) mantiveram na órbita pequenos produtores de gêneros alimentícios que forneciam víveres. Nosso entendimento por campesinato está relacionado a força de trabalho livre (não escrava), proprietária de uma pequena fração de terra de trabalho ou subordinados ao latifúndio para o acesso a terra (arrendamento, parcerias e outros).

Para Luxemburgo (1985), Chayanov (1925), Oliveira (2007) entre outros, trata-se de uma recriação contraditória do capitalismo, sendo o campesinato uma relação de trabalho não capitalista, que subordina a renda do trabalho ou da terra ao capital. Outros autores, como Marques (1994), Suzuki (1996), Rangel (2011), Lomba (2011) entre outros, compreendem o campesinato também a partir de seus traços culturais e outras características simbólicas conformadas no modo de vida.

Para Martins (1981), o campesinato brasileiro nasce no seio do latifúndio colonial. Para evitar o parcelamento da terra em forma de herança, somente o filho homem mais velho tinha o direito de manter a posse absoluta da terra. Os demais membros da prole (normalmente numerosa) além dos filhos que não tinham pureza de sangue (fato corriqueiro a época) não poderiam ser escravizados e nem terem direito a terra. Tornavam-se então trabalhadores livres que viviam na órbita do latifúndio, enquanto agregados. Realizavam trabalhos em parceria, arrendamento, trabalhos assalariados (capatazes), entre outros.

A luta camponesa é parte da história econômica do Brasil (PRADO JR, 1945; CANDIDO, 1975; LEAL, 1997). Compõe tanto a luta por garantia de direitos, assim como no debate sobre os rumos do desenvolvimento socioeconômico. Há uma corrente de pensamento que defende o campesinato enquanto realidade contraditória do capitalismo como indicado anteriormente e aqueles que interpretam esse conceito social como resquícios passados (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 2002; GRAZIANO DA SILVA, 1997). A temática absorve debates que dividem a opinião pública, governos, organizações civis e também o meio intelectual.

A orientação leninista, por exemplo, entendia o camponês como resquício feudal que deveria ser proletarizado (tornar-se trabalho assalariado) (LENIN, 1969; Kautsky 1986). Outros teóricos, como Abramovay (1992), Graziano da Silva (1997) adotam a perspectiva do campesinato integrado ao mercado, como parte do desenvolvimento do capitalismo, assim, para os mesmos, devem ser concedidos subsídios para a produção e não políticas de inclusão, fato que os levariam a se tornarem prósperos agricultores capitalistas ou serem eliminados no momento em que não conseguirem ser competitivos. Em todo caso, o tema é de grande complexidade de análise.

Ao defendermos a tese da recriação do campesinato, tomamos parte da primeira corrente mencionada. Porém, analisamos um campesinato complexo, com variáveis de territorialização como apontamos a seguir, sendo a principal, o papel dos movimentos socioterritoriais na disputa pela terra.

## **OS MOVIMENTOS SOCIOTERRITORIAIS E A LUTA PELA TERRA**

Numa situação de concentração fundiária, impossibilidade do acesso a terra aos camponeses e expulsão dos mesmos (ex-escravos e agregados), no final do século XIX e início do XX movimentos de revolta e luta pela terra vão aparecer no contexto nacional, denominados por “movimentos messiânicos” que “se caracterizam pela existência de uma liderança messiânica. Isso significa que a fé era a ligação entre ele e seus seguidores” (SILVA 2007, p. 79). Entre os movimentos de revolta mais representativos estão: guerra de Canudos (sertão da Bahia), do Contestado (divisa entre Paraná e Santa Catarina), do Caldeirão (sertão cearense), Cangaço (sertão nordestino), Cabanagem (antiga Província do Grão-Pará) entre outros.

O latifúndio tem papel central na construção da política brasileira, na conformação do regime Imperial, da República, passando por todas mudanças históricas de transições de governo. A política é alicerçada na troca de favores (MARTINS, 1994), está relacionada a laços familiares, religiosos entre outros, fatores que elevam o patrimonialismo e a corrupção. Assim, mesmo em uma democracia de sufrágio universal, o poder do latifúndio pouco foi modificado, mesmo frente as evidentes contradições sociais e demanda por reforma agrária.

Em 1922, é fundado o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Inspirados pela revolução soviética de caráter marxista/leninista, a concepção estava na organização da classe trabalhadora que pudesse levar a revolução socialista. Especificamente no campo, os comunistas entendiam a necessidade de combater o latifúndio conservador que para eles se aproximavam a espaços semi-feudais. Era necessário portanto, primeiro garantir a evolução do capitalismo no campo via modernização e criação de um proletariado rural (camponeses assalariados), fundando com isso o Bloco Operário e Camponês. Seria o primeiro passo para a revolução segundo a orientação leninista, possibilitar com o que os camponeses se tornassem classe trabalhadora como os operários da cidade (FERNANDES et all, 2014).

A turbulência política fervilhava por conta da crise econômica mundial pós-crise de 1929 e do período entre guerras colocava em xeque a manutenção do status quo das elites agrárias. Havia forte inclinação do pensamento no mundo que o desenvolvimento do capitalismo seria promovido pela industrialização e a reforma agrária se inseria como parte da modernização do capitalismo no campo como foi na Europa e EUA. Porém, a negação do resultado eleitoral de 1930 pelas elites e a articulação política da classe fundiária permitindo a ascensão de Getúlio Vargas no poder via golpe de Estado (oficialmente, Revolução de 1930) representou a retomada do poder político dos latifundiários.

Vargas promove o processo de industrialização brasileira (modelo de substituição de importações), cria a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), além do momento histórico que marca o início da modernização conservadora da agricultura brasileira (Revolução Verde e Complexos Agro-industriais). A indústria é gestada com fortes investimentos públicos na conformação das indústrias de base (aço), parte dos capitais privados antes empregados quase exclusivamente nas fazendas de café em São Paulo são transferidos para em investimentos industriais de bens de consumo, estabelecidos na região metropolitana paulista.

No campo, para minimizar os problemas de tensão fundiária e ao mesmo tempo expandir as fronteiras do capitalismo no território nacional, a política varguista estabelece núcleos de colonização para expansão da agricultura e povoamento (Marcha para Oeste) e cria Territórios Federais para resguardar algumas fronteiras (PORTO, 2003). Com a Revolução de 1930, e o golpe do Estado Novo (1937), as elites agrárias conseguem manter intacto seu poderio fundiário/rentista e político.

Em 1946, o PCB forma as Ligas Camponesas para unir trabalhadores agrícolas e lavradores pobres (Fernandes et al, 2014). Em 1947, o PCB tem seu registro eleitoral cassado, fazendo regredir o papel das ligas. Em 1954, os membros do partido fundaram a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB). A entidade vai se tornar até 1963 a principal ferramenta sindical de organização dos camponeses, reivindicando especialmente as garantias trabalhistas para os trabalhadores do campo como direito a aposentadoria por idade ou invalidez. Em 1963, os sindicatos dos trabalhadores rurais e suas federações aprovam a criação da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) como forma de oficializar institucionalmente a luta dos camponeses e agricultores do campo. A criação da CONTAG é bem recebida pelo Estado e pelas organizações patronais, pois enxergavam nessa proposta um mecanismo de controle social.

Da mesma forma que o movimento sindical caminhava no sentido de lutar por ampliação dos direitos dos trabalhadores do campo, novos protagonistas na luta pela reforma agrária apareciam. No Nordeste, principal foco de resistência do campesinato há a formação da Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco (SAPPP) fundada em princípio com fins assistencialistas para garantir, de início, algumas melhorias de vida aos camponeses, posteriormente se torna num importante foco de resistência contra a expulsão da terra pelo latifúndio (SILVA, 2007).

A terra, arrendada de antigos (e falidos) engenhos aos camponeses se encontrava sob nova condição histórica, a de conversão para modernos projetos agroindustriais - usinas de açúcar e álcool, sendo que para isso, a expulsão destes camponeses era necessária. Funda-se ali, em 1959 um movimento de ligas camponesas com apoio de comunistas, intelectuais, artistas e outros cujo papel central era luta pela reforma agrária (OLIVEIRA, 2007; Fernandes et al, 2014).

As Ligas Camponesas não gravitavam na órbita do controle do Estado, colocando em xeque a "ordem" institucional (mas aproveitando-se de todos os canais legais existentes para encaminhar suas lutas) e, em curto período de existência já se alastravam para 40 municípios de Pernambuco e na Paraíba, principalmente com a adesão de Francisco Julião às suas fileiras. (THOMAZ JR., 1998, s.p.)

As Ligas Camponesas foi o primeiro movimento camponês organizado politicamente, com apoio social, consegue expandir rapidamente no Nordeste, região tradicionalmente dominada pelo poder oligárquico dos latifundiários, tornando-se (para a burguesia) um aparente foco de luta revolucionária.

No início da década de 1960, a organização dos movimentos dos trabalhadores, camponeses, partidos de esquerda entre outros, a luz de um processo de modernização e expansão econômica colocava em pauta a transformação de algumas estruturas sociais, dentre elas, a reforma agrária. A extinção do latifúndio ultrapassado e improdutivo para a destinação a camponeses estava na direção da construção de um mercado interno de consumo e produção de matérias primas para a indústria.

João Goulart, com perfil trabalhista/populista e apadrinhado de Vargas, em 1961, ao assumir a presidência após a renúncia de Jânio Quadros, toma a bandeira das reformas de base, dentre elas, a agrária. No entanto, classes conservadoras da sociedade tais como grupos majoritários da Igreja, exército, latifundiários e setores médios sob retaguarda do governo norte-americano, articulam outro golpe de Estado em 1964, instaurando a ditadura militar no Brasil.

Com os militares no poder, novamente as oligarquias agrárias saíram vitoriosas e garantiram a manutenção dos seus interesses. De perfil anticomunista e pactuando com os interesses norte-americanos, os governos militares vão, por um lado, perseguir militantes das causas transformadoras na sociedade e vai estabelecer um pacto de apaziguamento, buscando formas de conter a insatisfação social.

Com relação aos movimentos sociais do campo, aqueles considerados transformadores das estruturas sociais vão se tornar clandestinos, perseguidos e proibidos de atuar. Outros como os sindicatos vão ser aparelhados e cooptados para se tornarem um braço do Estado. Em 1964, os militares aprovam o Estatuto da Terra e o Estatuto do Trabalhador Rural, ambas bandeiras dos movimentos sociais que lutavam pela reforma agrária e direitos de classe.

Segundo Thomaz Jr. (1998), os militares unificam todas as categorias de trabalhadores rurais numa única, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) em nível local e a Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (FETAG's) em âmbito estadual. Também entrevi diretamente na CONTAG, destituindo a comissão diretiva por nomes de sua confiança, dois membros da Igreja Católica conservadores. Assim,

Todavia, a CONTAG, desde sua criação, em 1963 e, mesmo passando de 1965 a 1967 por intervenção, até os anos 90, esqueceu-se muito rapidamente dos debates e questões políticas tático-estratégicas que anunciavam o socialismo, fundamentalmente no que tange à questão da terra e à reforma agrária, que passou a ser "exigida", de tal forma que deveria ser obtida através de um instrumento legal já existente, no caso o Estatuto da Terra. (THOMAZ JR, 1998, s. p.)

Com isso, os sindicatos rurais sob orientação da CONTAG passaram a defender conquistas como os direitos adquiridos pelo Estatuto do Trabalhador Rural e a reforma agrária via Estado. As lutas por transformações sociais foram praticamente extintas. No terceiro congresso da CONTAG, em 1979, as pautas de luta pela terra foram retomadas, muito disso decorrente de outros movimentos sociais que passaram a atuar nesse segmento. Ainda assim, prevaleceu entre os dirigentes a "prática do aparelhismo, assistencialismo, (...) apaniguando direções "pelegas" e totalmente descomprometidas com as demandas dos trabalhadores, apenas se sustentando graças ao recolhimento compulsório das "contribuições sindicais" (THOMAZ JR, 1998, s.p.)

Inserida no vácuo deixado pela extinção e perseguição dos movimentos sociais da terra de caráter revolucionário e da cooptação dos sindicatos pelo Estado, surge em 1975, um setor da Igreja Católica liderados por teóricos e clérigos do campo progressista, adeptos a Teologia da Libertação, que irão fundar as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (SILVA, 2018). As ações desta estão pautadas na luta pela defesa dos camponeses no campo promovendo a formação e organização de base. Segundo a mesma autora, a CPT teve como norte a luta pela direitos a permanência da terra de posseiros da Amazônia e indígenas, estes, amparados pelo Conselho Indigenista Missionários (CIMI).

Posteriormente a entidade vai atuar junto a outros grupos sociais como sem terras, atingidos por barragens e quilombolas. Questões como denúncias sobre trabalho escravo, degradação ambiental, entre outros se tornaram

parte da luta. Os recursos para realização de suas atividades provêm essencialmente de projetos conseguidos juntos a agências internacionais (ONGs) vinculadas a Igreja e atuação voluntária da maioria dos membros.

Durante o regime militar a pauta da reforma agrária foi alterada. Se historicamente os movimentos sociais lutavam contra o latifúndio via desapropriação de áreas nas regiões de povoamento consolidado, o Estado impôs outra proposta, o de colonização. Da mesma forma que Vargas utilizou no slogan “Marcha a Oeste”, os militares utilizaram a Amazônia com seu vasto território para abrir frentes de povoamento e avanço das atividades capitalistas. Em 1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em substituição à Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), criada pelo Estado a partir da demanda das Ligas Camponesas do Nordeste, eliminando, assim, possíveis vestígios progressistas com o novo órgão.

Com a política de ocupação incentivada da Amazônia, o Estado nega os direitos dos povos ali já estabelecidos (indígenas, quilombolas, posseiros) e implanta um modelo de colonização (público e privado) a partir da abertura de grandes rodovias que interligavam a região ao Nordeste e ao Sudeste brasileiro. A medida previa desafogar regiões de conflitos do Nordeste e centro-sul atraindo camponeses sem terras para aderirem aos projetos de assentamento. Assim também foram incentivados projetos de colonização privados com a venda de lotes por empresas colonizadoras a pequenos camponeses que provinham do sul do país com algum capital.

Junto a isso, observa Ianni (1979), o Estado, na realidade, terminava por controlar os fluxos migratórios que se faziam frequentes a décadas, resguardando grandes frações de terras para especulação privada e avanço do latifúndio. A colonização, assim, faz parte da premissa de contrarreforma agrária.

São criadas por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) políticas que orientam o avanços de projetos agropecuários na região, no qual grandes empresas eram incentivadas a investir na Amazônia via incentivos fiscais. Assim, ao mesmo tempo que o Estado buscava reduzir a demanda por terras em regiões consolidadas, também buscava expandir a fronteira agrícola incentivando o latifúndio. Os resultados ao longo dos anos apontam a expansão dos problemas ambientais com desmatamento e transformação da região com estrutura fundiária mais conflituosa do país (CPT, 2016).

Na década de 1980, novos movimentos sociais na luta pela terra e por direitos aparecem. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado inicialmente no Sul do país em 1985 é gestado nos trabalhos já organizados junto a CPT de luta pela permanência dos camponeses no campo e expande para uma compreensão da necessidade de democratização do acesso a terra. A luta pela terra é concebida como disputa paradigmática para chegar ao socialismo. Para isso, disputam não só a reforma agrária para além do acesso aos direitos, mas também uma disputa de sociedade, questionando o capitalismo e suas formas monopolizadoras do território, agressão ao meio ambiente e produção para o mercado e não a sociedade.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, também conhecido como Movimento dos Sem Terra ou MST, é fruto de uma questão agrária que é estrutural e histórica no Brasil. Nasceu da articulação das lutas pela terra, que foram retomadas a partir do final da década de 70, especialmente na região Centro-Sul do país e, aos poucos, expandiu-se pelo Brasil inteiro. O MST teve sua gestação no período de 1979 a 1984, e foi criado formalmente no Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Sem Terra, que se realizou de 21 a 24 de janeiro de 1984, em Cascavel, no estado do Paraná. Hoje o MST está organizado em 22 estados, e segue com os mesmos objetivos definidos neste Encontro de 84 e ratificados no I Congresso Nacional realizado em Curitiba, em 1985, também no Paraná: lutar pela terra, pela Reforma Agrária e pela construção de uma sociedade mais justa, sem explorados nem exploradores (CALDART, 2001 p. 207).



A criação do MST é resultado do novo momento histórico de luta pela reforma agrária no país em tempos de redemocratização na década de 1980. Suas formas de atuação fizeram com que a luta tivesse amplitude maior com outras bandeiras: formação política, cooperativas de produção, educação do campo, acesso a saúde entre outros. Tais disputas tiveram repercussão na formação de políticas públicas para agricultura familiar no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Na década de 1970, a crise do petróleo a demanda por energia elétrica para suprir o crescimento econômico (industrial e urbano), o Estado vai incentivar a construção de usinas hidrelétricas para geração de energia, considerada uma fonte barata e renovável. O alagamento provocado pela construção das barragens/represas e o interrompimento da vazão regular das águas produziram impactos na vida e economia de camponeses moradores nas áreas afetadas pelas usinas, fato que provocou a criação de movimento social de luta e resistência pela terra/terrário: o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991.

O MAB tornou-se um movimento popular que visa organizar a população atingida ou ameaçada por barragens para lutar contra a construção de grandes barragens e/ou pela garantia de seus direitos de indenização, colaborando com isso para a construção de um novo modelo energético. Articula os interesses dos atingidos frente as empresas, autoridades, Estado e outras entidades envolvidas nos projetos de construção de hidrelétricas. (MAB-Caderno nº 7). Os integrantes são, na maioria, pequenos agricultores, trabalhadores rurais sem terra (meeiros, parceiros, arrendatários, diaristas, posseiros etc.) povos indígenas, populações quilombolas, pescadores e mineradores. (FOSCHIERA et al, 2009, p. 134).

Os mesmos autores citados apontam que construção de grandes hidrelétricas como Itaipu, Tucuruí entre outras nas décadas de 1970 e 1980 geram um total de mais de 1 milhão de afetados, dos quais não teriam sido reassentados sem os questionamentos e protestos por parte dos atingidos. Com o processo de privatização total ou parcial do setor elétrico na década de 1990 a partir da venda de distribuidoras e formação de consórcios para construção de novas usinas com destaque ao avanço de novos empreendimentos na Amazônia, a energia passou a ser um novo mercado para os capitais privados, sociedades anônimas de capital aberto.

A luta do MAB é orientada pela garantia a reterritorialização dos povos atingidos e também o de denunciar os impactos ambientais e socioeconômicos estabelecidos entre os de baixo custo de produção, degradação dos recursos naturais e altas tarifas cobradas dos consumidores.

Na Amazônia, a partir dos incentivos do Estado no período militar para implantação de projetos agropecuários nos anos 1970 acirrou os conflitos pela terra. As florestas, vistas a partir do olhar daqueles que planejavam as políticas de ocupação e expansão do capitalismo nas frentes pioneiras (ocupação dos “espaços vazios”), deveriam ser substituídas por modernos projetos econômicos (agropecuários, minerais, hidrelétricos, dentre outros). Trata-se de uma concepção que negava a existência de sujeitos sociais que ali já se encontravam territorializados (BECKER, 2005; GONÇALVES, 2001), como os camponeses extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas entre outros.

A territorialização desses sujeitos sociais (com exceção aos indígenas) foram permitidas em décadas e séculos anteriores. Trata-se da expansão da fronteira de ocupação, analisadas por Martins (1997) e Lomba (2011) como frente pioneira do capital, permite a abertura de novas áreas para o capital e posteriormente serem incorporadas por outros agentes (empresas, novos latifúndios). O camponês e o moderno empreendimento capitalista são faces do mesmo processo histórico.

É o caso do campesinato que se conforma na Amazônia entre o final do século XIX e início do XX. Incentivados a migrarem para a região, são incorporados como força de trabalho em grandes latifúndios, como o caso da exploração do látex e castanhas. Criou-se assim um sujeito social caracterizado por extrativistas, no qual, explorado sua força de trabalho pelo capital no sistema de aviação, vão territorializar-se explorando os recursos naturais, adaptam um modo de vida que incorpora traços indígenas como caça, pesca, coleta, uso de plantas medicinais, produção de utensílios de trabalho entre outros, vivendo em um ambiente que dependesse pouco do dinheiro (RANGEL, 2017; FILOCREÃO, 2007).

Na década de 1970, as terras da Amazônia são incorporadas pelas políticas de desenvolvimento com incentivos aos novos projetos agropecuários, negligenciando o reconhecimento dos camponeses extrativistas que ali estavam e criando assim, um novo ambiente para conflito. Nesse contexto, são organizados os movimentos de luta e resistências dos povos da floresta, estes promovem os chamados “empates”<sup>1</sup>, ou seja, resistir ao não permitir o avanço dos fazendeiros com o desmatamento. A luta desse movimento gerou a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) fundado em outubro de 1985, cuja organização se dá a partir da mobilização desses camponeses a partir dos sindicatos dos trabalhadores rurais de Xapuri e Brasília, ambas no Acre.

O CNS tornou-se um agente relevante por meio da liderança de Chico Mendes, um dos primeiros dirigentes a fazer a denúncia sobre a situação de pobreza da população amazônica e a violência dos fazendeiros, propondo soluções alternativas de manejo florestal sustentável. A capacidade de articulação e de resistência cultural e política dos seringueiros na defesa da permanência dos seringais nativos tornou-se um marco na história dos movimentos sociais, associados ao meio ambiente. Após o assassinato de Chico Mendes, em 22 de dezembro de 1988, em Xapuri, no Acre, as propostas de reservas extrativistas ganharam repercussão internacional. Face à repercussão desse ato de barbárie cometido contra os seringueiros, ainda em 1989, o governo elaborou um decreto de criação da primeira reserva extrativista no Acre (LIRA; CHAVES, 2016 p. 71)

A luta dos seringueiros e sua organização social e política com o CNS é um fator novo na história do campesinato brasileiro porque incorpora aspectos que ultrapassa a histórica disputa pela terra contra o latifúndio: é o momento que entra em pauta a preservação do meio ambiente. Os debates ocorridos nas conferências internacionais compreendem a necessidade de conter o avanço da expansão de atividades econômicas de grande impacto e emissão de poluentes. Os movimentos internacionais de preservação da natureza, com destaque às ONGs ao produzir um documento que reconhece os povos tradicionais (num primeiro momento, os indígenas) terminam por dar guarida e voz ao discurso a outros povos da floresta, no caso, os seringueiros e sua pauta de reivindicação (importância dessas comunidades para a conservação ambiental) (DIEGUES, 2000).

A pressão dos órgãos internacionais repercutiu no governo brasileiro, que, dependente dos recursos externos do FMI e Banco Mundial, são obrigados a recuar em seu projeto desenvolvimentista com base na pilhagem da natureza. Daí nasce também uma nova configuração de reforma agrária: as Reservas Extrativistas (RESEX).

---

<sup>1</sup> O termo “empate” foi criado pelos extrativistas que resistiram ao avanço da agropecuária no Acre. Refere ao empate, o fato de não permitir e boicotar (como tática de guerrilha) os acampamentos e os instrumentos de trabalho dos peões contratados pelos pecuaristas para derrubar a floresta. O “empate” era considerado vitória para os extrativistas.

A criação desses movimentos sócio-territoriais como o MAB, MST e CNS compõe uma nova fase de luta pela terra e por reforma agrária. As organizações existentes no período ditatorial possuíam dificuldades de ações e mesmo boicotes para absorver as novas demandas. Como exemplo, a CPT possuía resistência de grupos conservadores majoritários internamente. A CONTAG, já no início do período militar sofreu intervenção direta e passou a ter uma relação muito próxima ao Estado. Estava sendo gestado nos anos 1980 uma nova fase da luta pela reforma agrária com o protagonismo desses novos grupos (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2015).

## **A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NA REDEMOCRATIZAÇÃO E OS NOVOS PARADIGMAS**

A redemocratização do país a partir de eleições indiretas em 1984 após 20 anos sob ditadura militar com intensas disputas e criminalização dos movimentos socioterritoriais, representou um novo momento de esperança. Tancredo Neves falece pouco antes de tomar posse e assim o vice na chapa eleita pela Câmara de Deputados, José Sarney assume o mandato. O novo presidente, de longa trajetória oligárquica vinculada ao latifúndio nordestino mantém o compromisso de realizar o I Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), em 1985, com a missão de assentar 1 milhão de famílias e assim reduzir o déficit por terras. No entanto, a execução do plano foi tímida, muito em razão da pressão do latifúndio.

Soma-se a esse período a aprovação da nova Constituição Federal em 1988, denominada de “constituição cidadã”, no papel foi uma importante conquista dos movimentos socioterritoriais e da sociedade. Nela, considera que as terras devem prevalecer o papel da função social e aquelas declaradas improdutivas serão desapropriadas para fins de reforma agrária. Assim, em seu artigo 184 está escrito: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...]”.

Na década de 1990 em diante, com a crise do capitalismo brasileiro, sob forte pressão inflacionária nos anos 1980 e aumento da dívida externa, a agenda neoliberal vai ser tomada como plataforma de governo com Fernando Collor, em 1990, apoiada pelas agências econômicas internacionais, tem como principal objetivo a redução do papel do Estado na atuação econômica. A renúncia daquele ex-presidente, em 1992, por denúncias de corrupção impede que a agenda conservadora tenha maior êxito. Com Itamar Franco, vice de Collor, é aprovado o Plano Real que previa com a indexação do dólar, reduzir a inflação, porém com aumento do déficit e aumento da dívida pública.

No âmbito da agricultura, transformações econômicas se materializam e ganham destaque. Os complexos agroindustriais, em especial o setor sucroalcooleiro, frutas, grãos, laticínios, frigoríficos entre outros, se fortalecem e ganham importância no mercado externo. As empresas estrangeiras de insumos, sementes, aliadas a conglomerados de industrialização e exportação materializam um processo gestado durante a segunda metade do século XX, a “modernização conservadora” (GUIMARÃES, 1977; AZEVÊDO, 1982; MARTINE, GARCIA, 1987)

A grande propriedade, historicamente retratada como latifúndio passa a ser designada como “agronegócio” ou “agrobusiness” em muitos discursos. Empresas estrangeiras entraram no vocabulário popular como Monsanto, ADM, Cargil, Bunge, assim também a relação campo cidade também ganhou novos contornos (Fernandes et al, 2014; LOMBA, 2011; OLIVEIRA, 2003). Setores dos meios de comunicação, Estado e empresários do país vão criar junto a opinião pública o discurso de defesa do modelo, especialmente o de que o agronegócio é produtivo e lucrativo na economia do país.

No governo de caráter neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), os movimentos socioterritoriais, com destaque ao MST realizaram intensas manifestações pela reforma agrária. Acreditando que com a política de criação de novos assentamentos iriam cessar as demandas de forma rápida e fácil, FHC implantou número considerável, porém, quanto mais criava, novas demandas surgiam. A grande maioria desses assentamentos ocorreram na Amazônia, ou seja, numa região onde a terra pública prevalece e causava pouco impacto aos interesses do latifúndio/agronegócio. Muitos assentamentos foram criados em situação degradante para a vida social dos camponeses e com dificuldade de tornar produtivo os lotes, favorecendo o abandono. Essa política de novos assentamentos foi duramente criticada, retratada como reforma agrária de papel ou contrarreforma agrária (CARVALHO, 2003).

Também na gestão FHC foi implantado a política de Crédito Fundiário (GOMES et al, 2015). Financiado pelo Banco Mundial para resolver o problema da reforma agrária, o Estado fazia o cadastro dos interessados e a partir disso comprava terras a preço de mercado e repassava aos camponeses, porém estas deveriam ser pagas em parcelas a longo prazo e com juros subsidiados, realizando assim uma reforma agrária de mercado. Na verdade, essa proposta vinha em direção contrária a política de luta social pela terra, visava esvaziar o poder dos movimentos ao mesmo tempo que beneficiava o latifúndio a partir da mercantilização e inflacionamento do preço da terra.

Na década de 1990, a categoria camponês é paulatinamente substituída pela de “agricultor familiar” na construção das políticas públicas. É criado pela Presidência da República e incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996. Se apropriando dos conceitos de Abramovay (1992), tratava-se de uma política mais abrangente de acesso ao crédito para aqueles agricultores que enquadravam no programa e envolvia desde financiamento para compra de insumos, máquinas até infraestrutura. Trata-se de forma geral, de uma política de caráter neoliberal que permite a aproximação/integração do camponês ao mercado, fatores que a médio/longo prazo levaria a expulsão (perda da terra por endividamento) ou transformar este em um médio e próspero agricultor capitalista.

Em 2002, a eleição de Luís Inácio da Silva (Lula), ex dirigente sindical e historicamente vinculado aos setores progressistas de esquerda como o MST, reascenderam as expectativas da reforma agrária e uma nova política para o campo. No início de seu mandato são construídas duas propostas do II Plano Nacional de Reforma Agrária, uma pelos dirigentes históricos de luta pela terra encabeçada por Plínio de Arruda Sampaio e outra por integrantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Prevaleceu a segunda proposta que tinha um caráter menos agressivo aos interesses do latifúndio/agronegócio.

O Governo Lula expande a política de reconhecimento e titulação de propriedades de posseiros no país, especialmente na Amazônia transformando estes em números da reforma agrária. Para os movimentos socioterritoriais, não era esse o formato de reforma agrária reivindicado. Por outro lado, Lula e sua sucessora Dilma Rousseff vão ampliar as políticas sociais e econômicas para o conjunto de assentados e pequenos agricultores do país.

Mantendo a prerrogativa da agricultura familiar foram estabelecidas e ampliadas políticas para o setor, algumas novas, outras reestruturadas a partir daquilo que havia sido iniciado durante o governo FHC. Foram elas, as políticas agrícolas feitas a partir da ampliação das ações do PRONAF, com forte ampliação do volume de créditos e divisão de categorias de acesso, seguro agrícola, contratação de serviços de assistência técnica, comercialização. Foram estruturadas a partir do Programa Fome Zero, os programas de segurança alimentar (em detrimento a concepção de soberania alimentar) com destaque aos de compras institucionais como o Programa de

Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além do Bolsa Família destinados às famílias cadastradas como extremamente pobres, além dos serviços ambientais (Bolsa Verde). Foram criados os Programas de Territórios da Cidadania (PTC) a partir da gestão de políticas para regiões com forte presença de camponeses em situação de vulnerabilidade social.

Dentro dessas políticas encabeçadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário merecem destaque à expansão das políticas para educação do campo e também as políticas que atingem classes marginalizadas no meio rural, como os jovens e mulheres camponesas (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Portanto, se os Governos Lula e Dilma tiveram atuação pífia no que tange a reforma agrária na concepção clássica gestadas pelos movimentos sócio-territoriais de atacar a concentração fundiária, as políticas compensatórias tiveram relativo êxito no campo, fato que apaziguou as críticas contra o Governo pelos movimentos.

O MST, muito atuante nas décadas de 1980 e 1990 reduziu suas pressões e reivindicações por novos assentamentos. Suas lideranças são categóricas ao afirmar que a luta no passado era contra a gênese concentradora da terra pelo latifúndio e transitou nos últimos anos de agenda neoliberal para a crítica contra o modelo mundial do agronegócio. Entende-se que o ato de acessar a terra sem um planejamento e ações estratégicas contra o capitalismo monopolista, dificulta e reduz o sentido da luta.

Portanto, o ato de acessar a terra via assentamento deve estar consorciada a outras políticas, tais como acesso a educação libertadora, saúde, infraestrutura, créditos subsidiados, criação de cooperativas para disputar o mercado de forma menos desigual com a concorrência das grandes empresas. Recentemente a pauta da produção agro-ecológica vem ganhando destaque junto ao MST por debater a necessidade da produção de alimentos sem venenos que garanta saúde e preservação do meio ambiente ao mesmo tempo em que se faz a crítica ao agronegócio e seu pacote tecnológico que coloca em risco a vida humana e da natureza.

O contexto da reforma agrária, hoje na órbita do avanço da modernização e industrialização da agricultura perpassa por novas e até polêmicas interpretações. Entre os anos 1950 a 1980 a luta contra o latifúndio e sua gênese concentradora de terras e trabalho era vista como contraditória ao processo de expansão da indústria e modernização. A reforma agrária assim liberaria as terras para os trabalhadores e consequentemente a sujeição da renda da terra camponesa ao capital. Porém, o avanço do capitalismo no campo via modernização conservadora e mundialização do capital permitiu com que muitos latifúndios pudessem ser incorporados e capitalizados (grilagem/venda da terra, arrendamentos a capitalistas da agricultura) retirando a pecha de “latifúndio” improdutivo para o de “agronegócio” moderno.

O campesinato, visto, por um lado como importante para o desenvolvimento do capitalismo na agricultura e pelos movimentos como de garantias por direitos e extinção do monopólio da terra será questionado seus resultados e sua importância por gestores das políticas públicas e setores acadêmicos. Nascida a teoria da agricultura familiar no âmbito da onda neoliberal, ela passa a fazer parte das políticas públicas na década de 1990, assim, aproximando o agricultor do mercado, tenderia tanto a capitalizá-los quanto proletarizar.

Na atual conjuntura, os movimentos sócio-territoriais mantem a sua luta contra o avanço da monopolização do capital sobre a terra e expulsão dos camponeses, dos quais continuam com forte expressão, a CPT, o MAB, o movimento indígena liderado pela CIMI e movimento quilombola. Outros movimentos, como o MST recolocou a gênese pela reforma agrária essencialmente pela luta contra o agronegócio e sua agenda

monopolizadora, inserindo novos e importantes debates que incorporam a preservação do meio ambiente e a produção de alimentos saudáveis em seus assentamentos.

O *impeachment* do Governo Dilma, em 2016, é encarado com um duro golpe para os interesses dos movimentos sócio-territoriais e a vitória dos grupos de defesa do latifúndio/agronegócio. Mesmo compreendendo que Dilma em nenhum momento assumiu como pauta a defesa da reforma agrária, sua destituição e a chegada ao do poder de seu vice, Michel Temer, impôs uma agenda de criminalização dos movimentos, extinção do MDA e de diversas políticas destinadas a agricultura familiar como apontado anteriormente. De outro lado, políticas que privilegiem o agronegócio e o latifúndio foram garantidas e aprovadas, como perdão de dívidas fiscais, novas leis trabalhistas e flexibilização de normas e aplicação de agrotóxicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta pela terra no Brasil como podemos afirmar, é uma luta de classes antagonicas. A história da mesma se baseia no monopólio do território que se coloca entre o capital agrário representado atualmente pelo agronegócio sobre os movimentos camponeses e povos tradicionais.

Dessa forma, a reforma agrária, que pode ser compreendida dentro do processo de modernização nacional não pode lograr êxito no Brasil por conta da força política do latifúndio. Atualmente, sob o paradigma de agronegócio, os discursos tentam propor a sociedade uma forma única de agricultura sem os necessários questionamentos sociais.

Aos movimentos sócio-territoriais, apresenta-se uma certa divisão de posicionamento com relação a luta. A CPT, MAB, CNS e outros mantém a pauta da defesa do acesso a terra, reforma agrária e resistência enquanto o MST tem transitado a discussão contra o modelo de livre mercado imposto pelo agronegócio e a necessidade da reforma agrária ser uma conquista dentro do Estado por políticas públicas e assim manter aceso o horizonte do socialismo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo-Rio de Janeiro-Campinas: Hucitec/ANPOCS/UNICAMP, 1992.
- AZEVÊDO, F. A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, 19 (53), 2005.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- CARVALHO, I. Conflitos por terra: áreas em disputa no Brasil superam o tamanho da Alemanha. **De olho nos ruralistas: Observatório do Agronegócio no Brasil**. 2018. <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/07/02/areas-de-conflitos-por-terra-tamanho-da-alemanha/>. Acesso em: 23/07/2018.

- CHAYANOV, A. V. **La organización de la unidad económica campesina**. Ediciones Nueva Visión: Buenos Aires, 1925.
- Diegues, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada** - 3ª ed. - São Paulo: Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2000.
- FERNANDES, B. et all. G. **Land Governance in Brazil**. Framing the Debate Series, nº. 2. ILC, Roma, 2012. Disponível em: [www2.fct.unesp.br/nera/lt/politicas\\_fundiarias\\_brasil-bmf\\_caw\\_ecg.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/lt/politicas_fundiarias_brasil-bmf_caw_ecg.pdf).
- FERNANDES, B. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. **Revista Nera** - Ano 8, n. 6 - Jan./Jun. 2005. Acesso em 29/08/2018.
- FILOCREÃO, A. S. M. **Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia**. 2007. Doutorado. Universidade Federal do Pará. Belém.
- FOSCHIERA, A. A.; BATISTA, L. S.; THOMAZ JUNIOR, A. Organização e atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens: o caso do MAB/TO. **Revista Pegada**, 10(1): 134-146, Junho/2009. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1684/1618>
- GOMES, C. M. P, et al. Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? (in) GRISA, C. SCHNEIDER, S (orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001.
- GONÇALVES, C. W. P. Amazônia enquanto acumulação desigual de tempos: Uma contribuição para a ecologia política da região. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 107, set.: 63-90. 2015(a)
- GONÇALVES, C. W. P. Pela Vida, pela Dignidade e pelo Território: um novo léxico teórico político desde as lutas sociais na América Latina/ Abya Yala/Quilombola. **Polis**, Revista Latinoamericana, 14(41): 237-251, 2015(b),
- GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte. 7(1), maio 1997. Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2253/1193>. Acesso em: 25/07/2018
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S (orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- GUIMARÃES, A. P. O complexo agroindustrial. **Revista Reforma Agrária**, 7(6), nov./dez. 1977.
- IANNI, O. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural. 1986.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 7ª edição. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- LENIN, V. I. **Obras completas**. Editorial Cartago, Buenos Aires: 1969.
- LIRA, T. M.; CHAVES, M. P. S. R. Comunidades ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política. **Interações**, Campo Grande, MS, 17(1): 66-76, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v17n1/1518-7012-inter-17-01-0066.pdf>
- LOMBA, R. M. **Relação campo-cidade na pequena cidade de Caarapó-MS**. Tese (doutorado em Geografia humana) Faculdade de Filosofia Letras e ciências humanas, Universidade São Paulo, 2011.
- LUXEMBURGO, R. **A Acumulação do Capital**: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

- MARQUES, M. I. M. **O modo de vida camponês sertanejo e sua territorialidade no tempo das grandes fazendas e nos dias de hoje em Ribeira-PB**. 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1994.
- MARTINE, G.; GARCIA, R. C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987
- MARTINS, J. S. **Fronteira, a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MARTINS, J. S. **O poder do atraso: Ensaio de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1990.
- MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981
- OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur, 2007.
- OLIVEIRA, A. U. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. **Terra Livre**: São Paulo, ano 19, v.2, n.21, 2003. Disponível em: <https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/473>
- OLIVEIRA, A. U. **A Mundialização da Agricultura Brasileira**. São Paulo: Iandê Editorial, 2016.
- PORTO, J. L. R. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943 a 2000**. Macapá: SETEC. 2003.
- PRADO Jr. C. **A questão agrária brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PRADO Jr. C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945.
- RANGEL. K. S. **De Bairro rural a território quilombola**. Um estudo da comunidade quilombola do Mandira. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Departamento de Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2011.
- RANGEL. K. S. **Modo de vida e território na Reserva Extrativista do Rio Cajari (Amapá)**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2017.
- SILVA, I. C. **A ação socioespacial da Comissão Pastoral da Terra no Amapá**. Macapá: Geografia/Unifap, 2018. TCC (Graduação em Geografia). Universidade Federal do Amapá, 2018.
- SILVA, M. S. A história das nossas raízes: itinerário das lutas dos trabalhadores (as) rurais no Brasil e o surgimento do sindicalismo rural. **ENFOC**: Escola Nacional de Formação da CONTAG. São José, 2007. Disponível em: [www.contag.org.br/.../f716II%20MODULO%20NORTE%20-20CADERNO%20DE%](http://www.contag.org.br/.../f716II%20MODULO%20NORTE%20-20CADERNO%20DE%20)
- SMITH, R. **Propriedade da Terra & Transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- SUZUKI, J. C. **De povoado a cidade: A transição do rural ao urbano em Rondonópolis**. 1996, 214f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1996.
- VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Editora Autores Associados: Campinas, 2002.



## ATUALIDADES E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO AMAPÁ

Galdino Xavier de Paula Filho

Débora Mate Mendes

Demósthene Arabutan Travassos da Silva

Flávio da Silva Costa

Janivan Fernnades Suassuna

Kalyne Sonale Arruda de Brito

Marlo dos Reis

Mellissa Sousa Sobrinho

Wardsson Lustrino Borges

### INTRODUÇÃO

A ideia, bem como o conteúdo utilizado para a construção do presente texto, surgiram no decorrer da disciplina Sociologia e Extensionismo Rural, ministrada aos discentes do último semestre do Curso de Licenciatura em Educação do Campo, da UNIFAP, no Campus Mazagão, durante o ano de 2018. O conteúdo foi gerado a partir de recortes de textos de projetos de pesquisa e de extensão, em especial daqueles relacionados à atuação do Núcleo de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica da UNIFAP – Campus Mazagão (NEA – UNIFAP/MZG) e leituras de material utilizado na disciplina, dos trabalhos produzidos pelos alunos e das discussões realizadas em sala de aula. Discussões estas que relacionam a extensão rural com as estratégias para a promoção do desenvolvimento rural sustentável no estado do Amapá.

Ao mesmo tempo, remete às inúmeras discussões realizadas nos espaços que a academia proporciona, aos eventos locais e às ações de pesquisa e de extensão em que vem à tona a iminente necessidade de pensar, elaborar ensaios, tecer iniciativas e desenvolver ações que visem alcançar estratégias para a promoção do desenvolvimento rural sustentável no estado. Sobretudo aquele que seja incluyente, que considere todas as especificidades, a cultura local, a vocação da população para determinadas atividades econômicas, conforme preconizado por Santos (2001) em seu ensaio sobre “Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável”.

Sabe-se, por uma série de circunstâncias, que a carga horária de uma disciplina é insuficiente para esgotar a discussão pertinente à temática proposta. Entretanto, este texto é mais uma, e não pretende ser a última, oportunidade para fazer reflexões sobre como se encontram algumas ações de promoção do desenvolvimento rural, do desenvolvimento do campo no estado do Amapá ou outra denominação que se busque, considerando as limitações de informação e de acesso a alguns dados oficiais. Sobretudo pretende analisar essa relação com um segmento importante, crucial e indispensável para o desenvolvimento regional: as populações tradicionais e agricultores familiares, conforme a ótica de alguns estudos locais (SEGOVIA, 2011; SANTOS, et al., 2018). Visto que, estas, de forma considerável, contribuem decisivamente para a segurança alimentar das pessoas que residem no Amapá (BOAES, 2020).

## **BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO QUANTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS**

A situação do estado insere-se nos modelos de desenvolvimento para a região amazônica que são, de maneira geral, pensados a partir do extrativismo, todavia as atividades de produção agrícola e de criação de animais apresentam-se com relevante potencialidade para as comunidades rurais amapaenses (FILOCREÃO, 2002). Torna-se indispensável promover e estimular o desenvolvimento destes segmentos como estratégias de desenvolvimento local sustentável e de fortalecimento da agricultura familiar.

Para tanto, é preciso atrelá-los às potencialidades existentes na região e às práticas conservacionistas no sentido de implementar sistemas de produção que atendam ao desenvolvimento econômico, promovam meios de subsistência às famílias e, ao mesmo tempo, atentem para o complexo paradoxo ‘desenvolvimento x conservação’, o qual pode ser viabilizado com o auxílio de princípios agroecológicos nos sistemas de produção (COSTABEBER; MOYANO, 2000).

O estado do Amapá ainda dispõe de enorme área preservada, constituída por unidades de conservação, terras indígenas e projetos de assentamento (PORTO; BRITO, 2005). Estas unidades são habitadas, sobretudo, por agricultores familiares, populações tradicionais e indígenas que desenvolvem seus sistemas de produção baseados em atividades agrícolas de baixo impacto ambiental, como agroextrativismo, bubalinocultura, criação de pequenos animais (aves e suínos), extrativismo vegetal (açáí - *Euterpe oleracea Mart.* e castanha-do-brasil - *Bertholletia excelsa Bonpl.*) e pesca artesanal (SOUSA, 2006; PAULA FILHO, 2018).

Os sistemas de produção desenvolvidos nestas unidades produtivas são manejados em pequena escala e apresentam diversidade de espécies vegetais utilizadas para múltiplas finalidades (alimentícias; medicinais; fabricação de utensílios de trabalho, de pesca, transporte, construção de moradias, dentre outros) (PAULA FILHO, 2018). Vale ressaltar que estas espécies têm ampla relação com a soberania alimentar das famílias e, no passado, eram utilizadas com maior frequência na alimentação humana (LÁDIO; LOZADA, 2004; MENDES, 2006).

Do ponto de vista agrícola, o Amapá se apresenta como um dos estados menos produtivos do Brasil (IBGE, 2017). Um dos principais fatores que contribuem para essa baixa produtividade é a elevada acidez dos solos, comum em ambientes sujeitos a elevados índices de precipitação pluviométrica (ARAÚJO, et al., 2014). As chuvas ocorrem, geralmente, entre os meses de janeiro e junho e nesse período os(as) agricultores(as) familiares realizam os cultivos das culturas de subsistência, principalmente mandioca, feijão e milho, e na época de estiagem, julho a dezembro, parte desses produtores sobrevive do extrativismo do açáí, da castanha-do-brasil e da pesca, os demais desenvolvem atividades não ligadas à agricultura/pecuária para garantir a renda familiar (SEGOVIA, 2011).

Atualmente, o estado vem sofrendo os impactos da expansão da fronteira agrícola da monocultura de grãos, por meio de concessões e aquisição de terras por empresários da Região Sudeste do Brasil, em vários pontos de seu território (MARGARIT, 2018). Junto a esse processo observa-se a fragilidade dos sistemas de produção locais que pouco, ou quase nenhum, investimento têm recebido.

## **O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**

A presente discussão visa fazer considerações, principalmente, sobre algumas instituições responsáveis pela execução das políticas de desenvolvimento rural no estado. Nesse aspecto, tem-se observado que desde o ano de 2016, alguns órgãos estatais, como o Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF), o Instituto de

Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP) e outros, têm encontrado uma série de limitações, em especial de ordem financeira para realizar suas ações e, conseqüentemente, cumprir com a missão institucional para a qual foram idealizadas (SILVA, et al., 2012; COSTA et al., 2018). Tal situação, diga-se de passagem, não é uma exclusividade do estado do Amapá, ocorrendo em outros estados da Amazônia e do Brasil (PRADO, 2001).

Inicialmente, não se pretende fazer uma análise buscando culpar este ou aquele ator pela pouca execução de suas ações, mas sugere-se analisar a atuação destes órgãos e, sobretudo, o momento e o objetivo com os quais estes foram criados. Nesse aspecto, não se pode deixar de considerar que o estado do Amapá é uma das mais novas unidades da federação, de forma que as suas instituições, em todos os segmentos (agrícola, educacional, de saúde e jurídico, dentre outros) ainda estão em fase de consolidação. Durante as décadas de 1990 e 2000<sup>1</sup>, quando estes órgãos foram criados, os mesmos foram fortemente influenciados pelo momento político da época e pelo perfil dos então gestores.

Em relação à agricultura praticada no estado do Amapá, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), existe um total de 873.789 hectares de terra utilizada, sendo que, destes, 130.770 hectares, ou seja, quase 15%, estão utilizados na agricultura familiar. Entretanto, algumas práticas agrícolas presentes na agricultura amapaense e, de modo genérico, na Amazônia, apesar de muito tradicionais, estão atreladas a diversos fatores ambientais e produtivos negativos, como o sistema de derruba e queima, sobretudo na agricultura familiar. Mencionam-se, entre os fatores negativos, os focos de incêndio, o significativo desmatamento, o empobrecimento do solo e o aumentado risco de erosão, com reflexos negativos na produção agrícola, na biodiversidade e na dinâmica dos ecossistemas (PEDROSO JUNIOR, et al., 2008).

O estado, além de fortemente baseado no agroextrativismo e no sistema de produção de corte e queima, também se caracteriza pelo uso de pouca tecnologia. Melhorar esse padrão seria o objetivo, em médio prazo, das ações dos recém-criados órgãos estatais (MELO, 2017). No Amapá, foram estabelecidas várias modalidades de uso da terra, destacando-se os projetos de assentamento e unidades de conservação que foram criadas visando garantir os sistemas de produção existentes e, ao mesmo tempo, assegurar os estoques de recursos naturais, indispensáveis à sobrevivência dos grupos populacionais que habitavam estes espaços (NASCIMENTO, 2012).

Destas áreas e unidades, foram criadas por meio de decretos do poder executivo<sup>2</sup> (federal e estadual). Porém estas não têm sido efetivadas quanto aos mecanismos de gestão (principalmente planos de manejo) que possibilitem o desenvolvimento de atividades produtivas para gerar renda às famílias e também arrecadação para o estado, de forma que possibilite o reinvestimento nos órgãos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento rural (COELHO; REZENDE, 2016). Um exemplo claro é o da Reserva Extrativista do Rio Cajari, a mesma já tem mais de três décadas de criação e ainda não tem um de seus mecanismos principais de gestão que é o Plano de Manejo da unidade.

Outra situação importante de ser ressaltada é o enorme passivo fundiário que existe no estado, devido à indefinição de muitas áreas que se encontram em disputas, algumas na condição de *sub judice*, o que resulta em conflitos, inclusive

---

<sup>1</sup> O RURAP foi criado pelo Decreto Governamental nº 122, de 23/08/1991; O IEF pela Lei nº 1.077, 02/04/2007.

<sup>2</sup> A Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Rio Cajari), é uma unidade de conservação federal de uso sustentável criada pelo Decreto Presidencial nº 99.145, de 12/03/1990; a Floresta Estadual do Amapá (FLOTA do Amapá) é uma unidade de conservação estadual de uso sustentável criada pela Lei Estadual nº 1.028, de 12/07/2006; o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque foi criado por Decreto Presidencial (s/n), de 22/08/2002. Os projetos de assentamento foram criados por meio de portarias do INCRA.

recentemente veiculados pela imprensa nacional. O resultado são conflitos sociais, como a iminente migração e expansão de movimentos que reivindicam o direito à terra oriundos de outras regiões do Brasil, conforme já se observa em alguns acampamentos estabelecidos ao longo da BR 156, no sentido Macapá-Oiapoque (LOMBA; SILVA, 2014; ALMEIDA, et al., 2021).

A discussão realizada até aqui não pretende piorar a criação destes órgãos, ou ainda, o desenho da estrutura institucional destes. A questão é, dada a boa intenção e acertada opção por um modelo de desenvolvimento baseado no agroextrativismo e na economia florestal para o estado, que “faltou combinar” com os demais parceiros responsáveis pela efetivação destas ações, principalmente aqueles relacionados com as questões agrárias e de licenciamento de atividades ambientais. O que significa isso? Significa que tudo bem ter unidades de conservação, projetos de assentamento, etc., mas os mecanismos de gestão e de desenvolvimento local precisam ser efetivados para que as políticas públicas possam ser implementadas (ALMEIDA et al., 2021).

É necessário resolver questões fundiárias e ambientais do estado para que as atividades econômicas e produtivas possam se consolidar e, desta forma, o estado ter ferramentas para fortalecer os órgãos responsáveis por cada um destes setores (VIANA et al., 2014). Vale a análise de Planos de Manejo e de Desenvolvimento dos Assentamentos para unidades de conservação e projetos de assentamento, respectivamente, que precisam ser consolidados. Assim como nas áreas de ocupação fundiária em que há casos de agricultores ocupando a terra e estes não têm sequer um documento que comprove a sua posse (CPT, 2016).

Por fim, ressalta-se que todo esse panorama e realidade traçada acima contribui para que dificulte as ações dos órgãos públicos. Pergunta-se: de que forma o IEF sobreviveria dentro de uma realidade em que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) não conseguisse liberar a licença para Planos de Manejo, cuja liberação não ocorre por uma série de motivos, principalmente pelas dificuldades relacionadas com o passivo fundiário do estado? Ora, se não ocorre atividade produtiva, também não se tem arrecadação e não tendo arrecadação não terá como fomentar as ações de extensão e defesa sanitária, dentre outras.

A situação do RURAP é similar às questões do IEF e está relacionada com a falta de documentação do agricultor para acessar o crédito, que, por sua vez, está associada com a legalização da unidade produtiva, tanto nos aspectos fundiários (documento da terra), quanto ambiental, diga-se à elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR), para posteriormente estas atividades serem legalizadas e autorizadas para funcionamento por meio do Licenciamento Ambiental Rural (LAR).

Diante de todo esse cenário nota-se um baixo percentual de acesso a algumas linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no estado, ou, em alguns casos, os próprios agricultores fazem “arranjos locais” para acessar algumas destas políticas, como ocorre no caso de acesso aos créditos da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em que alguns agricultores, para acessar estas políticas, utilizam as Declarações de Aptidão (DAP) ao PRONAF de terceiros.

## **OLHANDO PARA O FUTURO**

Um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade é a produção de alimentos para um número cada vez maior de pessoas sem levar à exaustão e à degradação ambiental. Essas discussões ocorrem há décadas e são entendidas de diferentes formas, o que indica a presença de várias correntes de pensamento. A adoção de sistemas agroecológicos

ou orgânicos procura fortalecer o “caminho” para o desenvolvimento sustentável, ampliando as possibilidades de produção saudável.

Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (Henz et al., 2007), produtos orgânicos são insumos produzidos com a preocupação de não prejudicar o meio ambiente, se sustentando sem destruir os recursos naturais, enfatizando o uso da agricultura para produtos orgânicos, eliminando a utilização de defensivos agrícolas.

A International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) define a agricultura orgânica como um sistema de produção que sustenta a saúde dos solos, os ecossistemas e as pessoas (IFOAM, 2010). Ela se baseia em processos ecológicos, na biodiversidade e em ciclos adaptados às condições locais, ao invés do uso de insumos com efeitos adversos. Agricultura orgânica combina tradição, inovação e ciência para beneficiar o meio ambiente compartilhado e promover relações justas e uma boa qualidade de vida para todos os envolvidos.

Neste mesmo raciocínio, observa-se que a produção de alimentos orgânicos no Brasil cresceu entre 35% e 50% nos últimos quatro anos, sendo considerada uma das maiores do mundo, o que se levou a pesquisar acerca de fatores como divulgação, acesso, certificação e credibilidade, entre outros, e sua devida importância para este aumento (MONTEIRO, et al., 2014).

A agricultura de pousio, praticada na maioria dos estabelecimentos agrícolas, torna-se um ciclo vicioso na medida em que há o abandono das áreas desmatadas após poucos anos de cultivo, desmatando-se novas áreas e ficando a área anterior por longos períodos sem uso agrícola. Nesse sentido, alternativas para mitigar a problemática têm sido discutidas, como a intensificação da produção em sistemas de cultivo multivariados, ao se transformar roças de baixa produtividade em agroflorestas sequenciadas com a implantação de sistemas orgânicos de produção.

Assim, espécies nativas (frutíferas, hortaliças, medicinais e melitófitas, dentre outras) podem ser inseridas na recomposição das áreas modificadas e abandonadas visando aumentar a renda familiar e a produtividade da terra, ao passo que se promove a recomposição da biomassa vegetal e a dinâmica dos ecossistemas.

O modelo de agricultura sob o sistema de corte e queima, predominante na agricultura amapaense, tem efeito direto também no sucesso reprodutivo das espécies vegetais e na produção agrícola. Essas mudanças no uso e na cobertura do solo são algumas das ações antrópicas apontadas como as responsáveis pela redução da diversidade e disponibilidade de polinizadores bióticos selvagens e domesticados (LEVY, 2011).

Tal redução tem afetado, por consequência, plantas que dependem destes para sua reprodução, o que inclui 75% das espécies cultivadas para o consumo humano (KLEIN et al., 2007). A Plataforma Intergovernamental para Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos reuniu especialistas de sete países para avaliar o declínio dos polinizadores no mundo e propôs dez diretrizes para auxiliar os governantes na elaboração de políticas públicas de proteção aos polinizadores, dentre elas: reconhecer a polinização como um insumo agrícola nos serviços de extensão; e financiar pesquisas participativas para intensificar o uso de práticas de agricultura orgânica, diversificada e ecologicamente correta (DICKS, et al., 2016).

Para garantir o controle da produção de alimentos orgânicos, se faz necessário a certificação, a qual pode promover a inclusão de produtores orgânicos no mercado formal, diferenciando-os em função da identificação pelo selo que autentica a qualidade dos produtos orgânicos a serem comercializados. A certificação consiste em um conjunto de

regras e de procedimentos adotados por uma entidade certificadora, que assegura por escrito que determinado produto, processo ou serviço obedece às normas e às práticas da produção orgânica. A certificação de produtos orgânicos é geralmente apresentada sob a forma de um selo afixado ou impresso no rótulo ou na embalagem do produto. Também assegura ao produtor um diferencial de mercado para os seus produtos e ao consumidor a garantia da sua origem, as boas práticas agrícolas adotadas no sistema produtivo e que o alimento está isento de contaminação por agrotóxicos (OLIVEIRA; SCIVITTARO, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto convida para uma reflexão sobre a realidade atual e por isso também é um desafio a se pensar. O modelo de desenvolvimento inicial pensado para o estado, baseado na vocação de sua população para o agroextrativismo, economia florestal, planos de manejo, processamento e comercialização dos produtos da sociobiodiversidade, é muito bem intencionado e, francamente, adequado para a realidade local, mas de fato precisa “combinar” com os demais parceiros para que todos cumpram sua parte. Caso contrário, as coisas não acontecem, e não acontecendo esse modelo enfraquece e fortalece outro modelo, aquele baseado na expansão da monocultura florestal e de produção de grãos.

Considerando as condições biofísicas do solo do território amapaense, este outro modelo de produção (monocultura florestal e de grãos) encontrará dificuldades para se manter rentável por muitos ciclos, tornando-o altamente dependendo de insumos produzidos fora do estado e adquiridos por elevado custo com transporte e logística. O estado, que já encontra dificuldades financeiras para manter sua folha de pagamento, se vê obrigado a subsidiar essa produção por meio de políticas de incentivos fiscais, a exemplo de outros estados, e sacrificar outras áreas também estratégicas para o desenvolvimento do estado.

O presente texto não é conclusivo. Ele é provocativo e convida o caro leitor a buscar entender as possíveis dificuldades encontradas para que se estabeleçam políticas eficazes de desenvolvimento rural no estado, bem como quais as maiores consequências da ausência de políticas de desenvolvimento rural para o campo amapaense. É necessário destacar a necessidade dos sistemas de produção de agricultores familiares e de populações tradicionais passarem por processo de licenciamento para que estas alcancem novos mercados, melhorem a renda das famílias e, conseqüentemente, do estado e municípios.

Considerando a crítica proposta pelo texto acima, todos estão convidados a pensar e propor uma possível política de desenvolvimento rural para estado, tendo os órgãos estatais, juntamente com as organizações da sociedade civil, como protagonistas destas ações.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J.; BRITO, B.; GOMES, P. **Leis e práticas de regularização fundiária no estado do Amapá**. Belém: IMAZON, 2021. 35p.
- ARAÚJO, D.M.F.; CASTRO, G. S. A.; DAMASCENO, L. F.; MONTAGNER, A. E. A. D.; GUEDES, M. C.; MELÉM JUNIOR, N. J. Acidez potencial de solos do estado do Amapá estimada pelo método potenciométrico SMP. **Acta Iguazu**, v. 3, n. 3, p. 57-65, 2014.

BOAES, A. A. **Agricultura familiar como fonte de renda e de subsistência no Ramal do Mutum, Tartarugalzinho, Amapá**. 2020. 52f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia em Licenciatura em Educação do Campo). Universidade Federal do Amapá, Mazagão.

COELHO, H.A.; REZENDE, E.N. A efetiva implantação das unidades de conversação ambiental por meio da desapropriação. **Revista do Direito Público**, v.11, n.2, p.165-195, 2016.

COSTABEBER, J.A.; MOYANO, E. Transição agroecológica e ação social coletiva. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v.1, n.4, p.50-60, 2000.

COSTA, E.R.; SOBRINHO, M.V.; ROCHA, G.M. Conflitos socioambientais e perspectivas de governança em Unidades de Conservação: o caso da Floresta Estadual do Amapá, Amazônia, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.49, p. 83-107, 2018.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Amazônia, um bioma mergulhado em conflitos**. Goiânia: CPT, 2016.

DICKS, L. V.; VIANA, B.; BOMMARCO, R.; BROSI, B.; ARIZMENDI, M.; CUNNINGHAM, S.; GALETTO, L.; HILL, R.; LOPES, A.; PIRES, C.; TAKI, H.; POTTS, S. Ten policies for pollinators. **Science**. (354): 975 – 976. 2016.

FILOCREÃO, A. S. M. **Extrativismo e capitalismo na Amazônia**: A manutenção, o funcionamento e a reprodução da economia extrativista do sul do Amapá. Macapá: GEA/SEMA, 2002. 170p.

HENZ, G.P.; ALCÂNTARA, F.A.; RESENDE, F.V. **Produção orgânica de hortaliças**: o produtor pergunta, a Embrapa responde. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2007. 308p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - janeiro 2017**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/lspa>> Acesso em fevereiro de 2017.

IFOAM - INTERNATIONAL FEDERATION OF ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS. **Documento de Política IFOAM**: Cómo los gobiernos pueden apoyar a los Sistemas Participativos de Garantía (SPG). Argentina, 2010.

KLEIN, A.M.; VAISSIERE, B.E.; CANE, J.H.; STEFFAN-DEWENTER, I.; CUNNINGHAM, S.A.; KREMEN, C.; TSCHARNTKE, T. Importance of pollinators in changing landscapes for world crops. **Proceedings of the Royal Society London B Biological Sciences**. 274: 303–313, 2007.

LÁDIO, A.H.; LOZADA, M. Patterns of use and knowledge of wild edible plants in distinct ecological environments: a case of a Mapuche community from northwestern Patagonia. **Biodiversity and Conservation**, v.13, p.1153-1173, 2004.

LEVY, S. What's best for bees. Pollinating insects are in crisis. Understanding bees' relationships with introduced species could help. **Nature**. 479: 164–165, 2011.

LOMBA, R.M.; SILVA, J. G. Os conflitos pela terra no Amapá: uma análise sobre a violência institucionalizada no campo. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v.2, n. 2, p.185-204, 2014.

MARGARIT, E. Integração do Amapá ao circuito produtivo da soja. **InterEspaço**. 4 (12): 108-119, 2018.

MELO, L. P. **Avaliação da adoção e impactos do sistema de agricultura com uso de corte e queima no município de Mazagão.** 2017. 97f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Amapá.

MENDES, P.M. **Segurança alimentar em comunidades quilombolas:** estudo comparativo de Santo Antônio (Concórdia do Pará) e Cacao (Colares), Pará. 2006. 173f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento), Universidade Federal do Pará.

MONTEIRO, M.N.C.; SALGUERO, M.; COSTA, R.T.; GONZALEZ, R.B. Os alimentos orgânicos e a percepção de seus atributos por parte dos consumidores. **Anais do VII Seminário de Administração da FEA - USP, 2014.** Disponível em:

[http://sistema.semead.com.br/7semead/paginas/artigos%20recebidos/marketing/MKTo8\\_-\\_Os\\_alimentos\\_organicos\\_consumidores.PDF](http://sistema.semead.com.br/7semead/paginas/artigos%20recebidos/marketing/MKTo8_-_Os_alimentos_organicos_consumidores.PDF). Acesso em: 15 out 2021.

NASCIMENTO, G.D. **Comercialização e uso da diversidade de flora do módulo 4 da Floresta Estadual do Amapá pela comunidade do Carnot, Calçoene, Amapá, Brasil.** 2012. 109f. Dissertação (Mestrado em Biodiversidade Tropical). Universidade Federal do Amapá.

OLIVEIRA, R.P.; SCIVITTARO, W.B. Certificação de produtos orgânicos. In: OLIVEIRA, R. P. *et al.* (org.). **Produção Orgânica de Citros no Rio Grande do Sul.** Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2010, p. 40-46.

PAULA FILHO, G.X. **Plantas alimentícias não convencionais da Reserva Extrativista Rio Cajari, Amapá: levantamento etnobotânico, composição química e propagação.** 2018. 195f. Tese (Doutorado em Fitotecnia) - Universidade Federal de Viçosa.

PEDROSO JUNIOR, N.N.; MURRIETA, R.S.S.; ADAMS, C. A agricultura de corte e queima: um sistema em transformação. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas.** 3 (2): 153-174, 2008.

PORTO, J. L. R.; BRITO, D. M. C. A formação territorial e gestão no estado do Amapá. In: **Anais do XI Encontro de Geógrafos da América Latina, 20 a 26 de março, São Paulo: USP, 2005.**

PRADO, E. **Fundamentos da crise da extensão rural no Brasil.** 2001. 120f. Tese (Doutorado em Ciência Animal). Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, M.J. Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável. **Estudos Avançados,** v.15, n.43, p.225-238, 2001.

SANTOS, R.O.; SOARES, R.N.; RABELO, F.G.; ABREU, J.C. Extensão rural na agricultura familiar: as características de uma família agrícola no município de Santana, Amapá, Brasil. **Revista Ciência em Extensão,** v.14, n.4, p.97-112, 2018.

SEGOVIA, J.F.O. **Dimensão da agricultura familiar e periurbana no estado do Amapá:** desafios para o abastecimento frente a urbanização. 2011. 333f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Universidade Federal do Pará.

SILVA, I.C.; FILOCREÃO, A.S.M.; LOMBA, R.M. Assentamentos rurais no estado do Amapá. In: **Anais do XII Encontro Nacional de Geografia Agrária,** 15 a 19 de outubro, Uberlândia: UFU, 2012.



SOUSA, W. P. **A dinâmica dos sistemas de produção praticados em uma unidade de conservação de uso direto na Amazônia** – A Reserva Extrativista do Rio Cajari no Estado do Amapá. 2006. 180f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Amazônicas) – Universidade Federal do Pará.

VIANA, V.; VIANA, C.; EULER, A.M.C.; GRIEG-GRAN, M.; BASS, S. **Economia verde no estado do Amapá, Brasil: avanços e perspectivas**. Londres: IIED, 2014. 44p.

# ORÇAMENTO PÚBLICO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS - TOCANTINS

Welma Ferreira de Melo  
Nilton Marques de Oliveira

## INTRODUÇÃO

A partir de 1950 o processo de metropolização tem se intensificado no Brasil, constituindo novas formas urbanas com amplas dispersões territoriais e intensa concentração de pessoas nas cidades. Esse processo de urbanização estabelece uma centralidade econômica que atrai pessoas, capitais e investimentos, reforçando cada vez mais a dimensão regional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que facultou a cada Unidade da Federação a instituir suas próprias regiões metropolitanas, diversos arranjos urbano-regionais foram criados, em sua maioria, por interesses políticos sem a verificação dos limites territoriais e com muitos problemas orçamentários e financeiros constituindo grandes entraves na execução e gestão dos recursos públicos a serem enfrentados pelos gestores nas regiões metropolitanas.

Nesse sentido, o Estado do Tocantins, utilizando-se dos poderes concedidos pelo Art. 25, §3º da Constituição Federal de 1988 instituiu a Região Metropolitana de Palmas (RMP) pela Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013, que compreende 16 municípios, a saber: Palmas, Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia (BRASIL, 2013).

O Art. 3º da Lei Complementar nº 90/2013, dispõe que a RMP tem como objetivo reduzir os efeitos da urbanização e promover o planejamento regional, a cooperação entre os níveis de governo para aproveitamento dos recursos públicos, a utilização equilibrada do território, dos recursos naturais, do pessoal e da proteção do meio ambiente, integração do planejamento e da execução das funções de interesse comum e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Registra-se nesse aspecto, que no planejamento governamental são previstos as ações e os projetos a serem desenvolvidos em cada localidade. Dessa forma, na elaboração do plano deve-se levar em consideração a situação financeira dos municípios, pois o desempenho das municipalidades geralmente é medido pela consolidação do planejamento por meio da adequada gestão e execução dos recursos públicos.

Diante disso, constituem-se como principais instrumentos de planejamento e de responsabilização da gestão pública: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definida pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Essas leis contribuem para uma gestão eficiente e, conseqüentemente, para o desenvolvimento dos municípios da região.

Partindo do pressuposto, de que a eficiência na gestão pública é uma ferramenta importante para a efetividade dos gastos públicos e para o desenvolvimento da região, Souza (2006) enfatiza que os resultados da

implementação de políticas públicas eficientes causam efeitos na economia e na sociedade, repercutindo em toda inter-relação entre Estado, política e sociedade.

Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é analisar a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas e suas implicações no processo de desenvolvimento regional entre os anos de 2010 a 2017. Ao analisar esses fatores por meio das Receitas arrecadadas, das despesas realizadas e do Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) será possível verificar duas tendências: a da gestão das finanças públicas e a do desenvolvimento.

A representação do desenvolvimento perpassa pelo planejamento e execução de políticas públicas eficientes juntamente com uma boa gestão dos gastos públicos. Atualmente, o cenário econômico e financeiro dos municípios da região metropolitana de Palmas apresenta um desafio considerável a ser superado pelas administrações públicas para que haja integração e gestão dos serviços públicos comuns, devido à necessidade de consolidação da governança, da elaboração do planejamento integrado e de uma gestão mais eficiente.

Nessa perspectiva de que o planejamento, a gestão e a execução dos recursos públicos são fatores capazes de modificar o cenário local e regional, além de reduzir as desigualdades socioeconômicas, este trabalho buscará responder o seguinte questionamento: a gestão orçamentária e fiscal realizada pelos municípios da região metropolitana de Palmas provocou alterações capazes de proporcionar o desenvolvimento regional?

Este capítulo está estruturado em seis partes, além desta introdução. Na primeira, segunda e terceira tem-se o aporte teórico sobre orçamento público, desenvolvimento regional e região metropolitana, na quarta os procedimentos metodológicos, na quinta os resultados da pesquisa, e por fim as considerações finais, as quais expressam às conclusões do estudo.

## **ORÇAMENTO PÚBLICO**

O orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo por um período de um ano, a realizar despesas para o funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotados pela política econômica do país, como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEEIRO, 2006).

Segundo Furtado (2010) o orçamento é o meio pelo qual os cidadãos por intermédio da lei aprovada pelo legislativo estimam as receitas e fixam as despesas por certo período, a partir da determinação dos serviços públicos que serão prestados pelo Estado e da definição de quais e de que forma os setores da sociedade financiarão a atividade estatal.

Já na visão de Duarte e Oliveira (2012) o orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das políticas públicas para expressar quais os recursos que serão obtidos, qual a natureza e o montante das despesas a ser executado. Castro (2018), afirma que a função básica do orçamento é organizar as ações e definir os recursos para executar o planejamento, ou seja, ele se constitui na representação em termos monetários daquilo que foi planejado pelo governo buscando sempre que possível executar ações para reduzir as desigualdades sociais.

No setor público o processo de alocação de recursos perpassa por três instrumentos de planejamento regulados pela Constituição Federal de 1988: o PPA, a LDO e a LOA. No PPA são definidas as diretrizes, os objetivos e as metas para quatro anos, na LDO são estabelecidas as metas e prioridades da administração pública

para o período de um ano e na LOA são estimadas as receitas e fixadas às despesas a serem realizadas em um exercício financeiro (SENADO FEDERAL, 2020).

A Constituição Federal (1988) traz nos artigos 18 a 25 a forma de organização política e administrativa responsável pela descentralização do poder e pela repartição de competências entre os entes federativos, dotando-os de autonomia administrativa, política, tributária e financeira. Essa redistribuição de poder é a forma que a União se organiza entre os entes federados para melhorar a arrecadação das receitas e oferecer à população uma melhor oferta de bens e serviços (BARROS et al., 2020).

Nesse sentido, a gestão eficiente das receitas e despesas públicas é um desafio a ser alcançado pelos gestores, haja vista, que é representada pelo efeito dos números, de maneira, que a sociedade enxergue o resultado de cada real investido por meio da melhoria dos indicadores (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2007). Dessa forma, parte-se do pressuposto de que o poder público coopere na formulação e implementação de políticas eficazes com programas e ações capazes de assegurar os interesses sociais, econômicos e institucionais.

## **DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ASPECTOS CONCEITUAIS**

De acordo com Sen (2010) uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico. Segundo o autor, o processo de desenvolvimento está relacionado diretamente com a expansão das liberdades, que representam os meios e os fins para o alcance do desenvolvimento. Ainda na visão de Sen (2010), o desenvolvimento requer a remoção da pobreza econômica e da carência de serviços públicos (falta de assistência médica, de educação básica e de segurança pública) elementos chaves que não podem faltar à população.

No âmbito regional, segundo Boisier (2000) o conceito de desenvolvimento é bastante complexo e está associado ao processo permanente de progresso da região e da comunidade onde habita seus cidadãos. Para o autor, a definição desse fenômeno, perpassa pela combinação de três dimensões: espacial, social e individual, e que o sucesso da região está intimamente ligado com a transformação sistemática ocorrida entre essas três dimensões.

As teorias de desenvolvimento regional começaram a ganhar força e a se firmar no campo do conhecimento específico a partir de 1950. Uma dessas teorias possui ênfase nos fatores de aglomeração que é tratada por Perroux (1977) e Myrdal (1960) como um conceito em políticas públicas utilizadas em vários países, especialmente, os países subdesenvolvidos com grandes desigualdades regionais (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Segundo Perroux (1977) o crescimento e o desenvolvimento regional não aparecem de forma igual e simultânea em todas as partes, eles se apresentam em alguns pontos e com intensidades diferentes, e se expande, posteriormente, por diversos canais manifestando efeitos variados sobre a economia. Assim, um local considerado polo de crescimento é capaz de influenciar além do seu próprio espaço geográfico, como também, outras localidades que se encontram próximas a ele.

Nessa mesma linha, Myrdal (1960) criou a teoria da causação cumulativa circular que está relacionada com a ideia de ciclo vicioso, em que um processo se torna circular e acumulativo ao mesmo tempo. O autor destaca que a atração dos recursos produtivos em favor da centralidade, favorece as regiões mais ricas em detrimento das mais pobres, o que provocaria uma situação de desequilíbrio regional, fazendo surgir o princípio da cumulatividade dos efeitos.

Esse princípio traz que um centro econômico tende a atrair novas atividades produtivas e elevar o número de população e de emprego e renda na região, que por sua vez, atrairá outras empresas e investimentos, causando um círculo vicioso da pobreza nas regiões não favorecidas (MYRDAL, 1960). Para o autor, o conceito de círculo vicioso opera em ambas as direções e envolve uma constelação de forças com ação e reação que tendem a manter uma região em estado de pobreza, ou numa situação contrária. Nesta, existe uma relação circular com mais alimento, melhor saúde e mais capacidade de trabalho e renda, a qual manteria o processo acumulativo em ascensão (MYRDAL, 1960).

A abordagem da causalção cumulativa dos efeitos de Myrdal (1960) consiste em dois aspectos principais: a) backwash effects (efeitos regressivos) associados aos efeitos negativos sentidos por uma região quando outra se expande e b) spreads effects (efeitos propulsores) associados aos efeitos positivos na região, em que os benefícios de um polo econômico se propagam do centro para outras localidades (MYRDAL, 1960).

Nesse sentido, Myrdal (1960) destaca também que as forças de mercado possuem grande influência no sistema de causalção circular, pois em condições com efeitos regressivos elas tendem a promover a desigualdade regional e nos casos de efeitos propulsores elas reprimem a formação dessa disparidade para manter o desenvolvimento.

## **REGIÃO METROPOLITANA E DESENVOLVIMENTO**

O processo de urbanização no Brasil se intensificou a partir de 1950, dando origem a metropolização que segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), consiste na integração do território de uma cidade núcleo com outros centros urbanos que funcionam em termos físicos como uma única cidade.

Segundo Brito e Souza (2005), entre 1960 e 1980 estima-se que saíram da zona rural em direção à zona urbana quase 43 milhões de pessoas. Essas migrações internas deram início a metropolização no país formando grandes manchas urbanas que se espalhavam ultrapassando limites administrativos. Essa nova forma de ocupação espacial criou-se uma distribuição profundamente desigual, em termos de moradia, serviços e infraestrutura, pois obrigam grande parte da população que não tem condições de residir nas áreas centrais a se aglomerarem no entorno metropolitano (MATTOS, 2004).

A criação das regiões metropolitanas difere do processo de metropolização, pois perpassa por uma questão legal e institucional. Segundo a Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015 uma região Metropolitana é uma unidade regional instituída mediante Lei Complementar estadual, formada por um grupo de municípios para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2015).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) as primeiras regiões metropolitanas do Brasil surgiram em 1973 em plena ditadura militar. Ressalta-se que no período de 1973 a 1987 havia apenas nove regiões metropolitanas (São Paulo, Recife, Salvador, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Fortaleza e Rio de Janeiro). A partir de 1988, com a competência dada pela Constituição Federal aos Estados de instituir suas próprias regiões metropolitanas foi verificada uma proliferação dessas regiões no país, que conta atualmente com 74 regiões (IBGE, 2019).

De acordo com Leopoldo (2019) a alteração do texto Constitucional que passou aos Estados a institucionalização desses recortes espaciais, provocou situações em que espaços são denominados regiões metropolitanas, mesmo que não tenham sequer se aproximado de tal desenvolvimento, criando profundas

defasagens econômicas, políticas e culturais. Nessa perspectiva, Firkowski e Moura (2001) concluíram em seu estudo sobre o divórcio entre metropolização e região metropolitana que, atualmente, a criação das regiões metropolitanas no Brasil leva mais em consideração a viabilidade política do que a proposição técnica.

Soares e Barreira (2018) estudaram sobre os critérios para institucionalização e efetivação da criação da região metropolitana de Palmas e foi identificado que a RMP foi criada mediante interesses políticos, em que o governo do Estado por meio de propostas políticas partidárias no intuito de angariar recursos financeiros para o Tocantins e para os municípios da região, indicou as 16 cidades sem observar os critérios de delimitação e sem nenhum estudo prévio para identificação e verificação da situação desses municípios.

Ressalta-se que somente em 2018, com a Lei 13.683 de 19 de junho de 2018, que alterou o Estatuto das Metrôpoles, definiu no § 2º do Art. 3º que “a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à unidade territorial” (BRASIL, 2018, p. 1).

De acordo com Gouvêa (2005) a questão metropolitana reforça a ideia de que a relevância econômica das áreas urbanas vai além dos interesses municipais, devendo haver uma interação entre as cidades que compõem a região para elaboração de políticas direcionadas à realização de serviços comuns de interesse metropolitano, evidenciado pela necessidade de implementação de serviços públicos e ordenação do uso e ocupação do solo.

Essa estratégia de agrupamento de municípios tem a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços ofertados à população e reduzir as desigualdades socioeconômicas na região. Segundo Araújo (2019), essas desigualdades acompanhadas da precariedade de assistência do poder público se sustentam em uma lógica econômica capitalista, oriundos de questões regionais históricas e culturais dos territórios, em que há necessidade de políticas públicas que tornem a gestão, o planejamento e o desenvolvimento regional mais impactante.

## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada neste trabalho foi classificada como descritiva, com abordagem quantitativa, com a realização de pesquisa bibliográfica a partir da definição dos temas referentes a orçamento público, desenvolvimento regional e região metropolitana.

As despesas liquidadas utilizadas neste trabalho são referentes às funções públicas de interesse comum na RMP, selecionadas de acordo com o Art. 5º da Lei Complementar nº 90/2013, são elas: saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e saneamento básico.

Para verificar a execução orçamentária e as receitas recebidas pelos municípios pertencentes à região metropolitana de Palmas foi necessária a coleta de dados nos sites oficiais do sistema de Finanças do Brasil (FINBRA) e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI) que são bancos de dados fornecidos pelos municípios, consolidados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As receitas realizadas utilizadas neste trabalho foram: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Os dados financeiros referentes às receitas e despesas foram deflacionados com a utilização do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) fornecido pela Fundação Getúlio Vargas devido à necessidade de comparação dos resultados financeiros do ano de 2010 com 2017. A deflação possui o intuito de transformar os valores correntes ou nominais em valores reais e teve como base o índice de referência do ano de 2010.

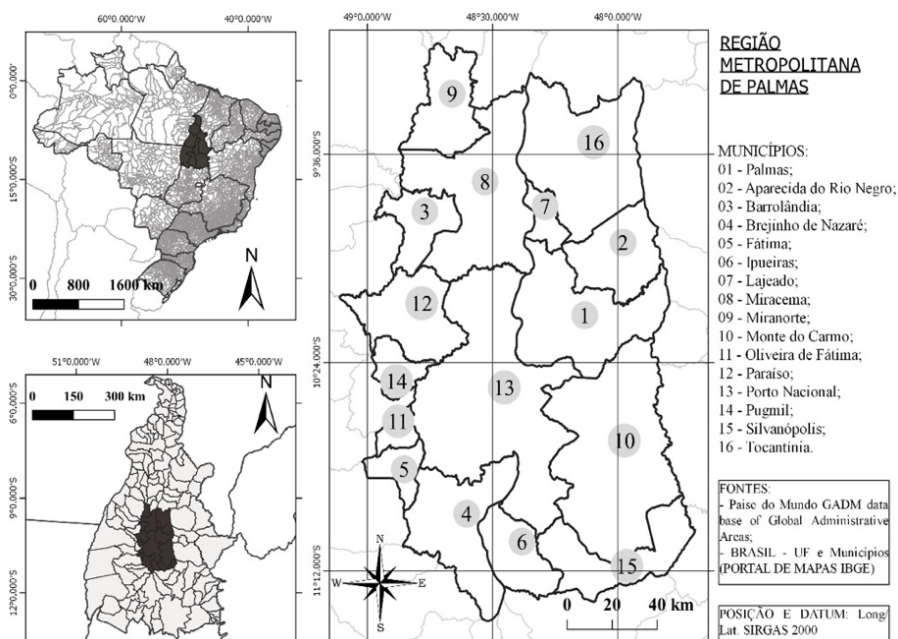
Para a verificação do desenvolvimento dos municípios da região foram utilizados como parâmetros os indicadores do IFDM que são índices elaborados anualmente pelo Sistema de Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), com intuito de acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

As categorias utilizadas pelo IFDM envolvem o nível econômico e social e variam entre baixo (inferior a 0,4 pontos), regular (de 0,4 a 0,6 pontos), moderado (de 0,6 a 0,8 pontos) e alto desenvolvimento (acima de 0,8 pontos) e quanto maior o índice maior é o desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2018).

Por fim, a área utilizada neste trabalho é representada pela RMP que possui uma abrangência territorial de 24.834,423 Km<sup>2</sup>, com uma população de 477.262 mil habitantes e densidade demográfica equivalente a 16,17 hab/km<sup>2</sup>, sendo as cidades de Palmas, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins as que apresentam o maior número de pessoas por km<sup>2</sup>, (306.296), (53.316) e (51.891), respectivamente. A capital do Tocantins é a cidade sede da RMP, classificada pelo IBGE como capital regional B, que são médias ou grandes cidades que influenciam a economia de outras cidades próximas (IBGE, 2019).

A RMP é uma unidade regional do território do Estado do Tocantins, que corresponde às novas formas de composição do território nacional, conforme Figura 1.

**Figura 1 -** Localização da região metropolitana de Palmas



Fonte: Base de dados cartográficos do IBGE, elaborada pelos autores (2019).

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **Análise da Execução Orçamentária da Região Metropolitana de Palmas**

A primeira função comum a todos os municípios da região metropolitana de Palmas analisada neste trabalho foi a saúde, que está prevista no Art. 196 da Constituição Federal de 1988 como um direito de todos e dever do Estado e no Art. 6º como um direito social, que deve ser garantido de forma homogênea para assegurar o exercício dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

A Constituição Federal de 1988 no Art. 198 e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 nos artigos 5º, 6º e 7º dispõem sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente na saúde por cada ente da federação, sendo a União - 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), os Estados e o Distrito Federal - 12% da receita proveniente dos impostos e os municípios - 15% do produto de arrecadação dos impostos.

Os valores aplicados em saúde pública na região metropolitana de Palmas representaram uma média de R\$8.410.667,95 em 2010 e R\$16.247.760 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 93%. Nesse sentido, o valor total médio investido em saúde na região durante o período analisado foi de R\$103.506.399, sendo que a cidade de Palmas foi à que mais investiu em saúde (R\$1.044.587.253), seguida dos municípios de Porto Nacional (R\$159.704.161) e Paraíso do Tocantins (R\$119.521.161). Esse ranking pode ser explicado devido essas cidades possuírem os maiores números habitacionais da região, por apresentarem as melhores estruturas tanto em equipamentos quanto de pessoal.

Quanto à função educação, ela também está referenciada na Constituição Federal de 1988 em seu Art. 205 como um direito de todos e dever da família e do Estado e no Art. 6º como um direito social que deve ser garantido a toda população do Brasil.

O sistema de ensino público no Brasil está consagrado na Constituição Federal no Art. 211 em forma de colaboração entre a União, Estado e Município. O ensino federal é de responsabilidade apenas da União, os Estados e o Distrito Federal atuam no ensino médio e no ensino fundamental e os municípios são responsáveis, prioritariamente, pelo ensino fundamental e pela educação infantil. Dessa forma, assim como na saúde, o Art. 212 da Constituição Federal define os valores mínimos a serem aplicados na educação por cada ente da federação: A União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos arrecadados.

Dessa forma, destaca-se que a média dos valores aplicados em educação pública na região metropolitana de Palmas, foi de R\$10.353.791 em 2010 e R\$22.450.949 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 117% nos valores utilizados pelos municípios para custear o sistema educacional de sua competência. Nesse sentido, o valor total médio investido em educação na região durante o período de 2010 a 2017 foi de R\$134.694.473, cerca de 23% a mais do que as despesas médias realizadas com saúde na região. É importante destacar, que os municípios pertencentes à RMP que realizaram as maiores despesas com educação foram novamente as maiores cidades: Palmas (R\$1.369.758.528), Porto Nacional (R\$198.935.423) e Paraíso do Tocantins (R\$132.737.689).

A função infraestrutura é considerada pela Lei Complementar nº 90/2013 de grande relevância para promover o desenvolvimento socioeconômico da região, pois compreende os serviços de urbanismo, mobilidade,



estacionamento, controle de trânsito e tráfego, bem como, as infraestruturas de vias arteriais e coletoras que exerçam a função de ligação entre os municípios da região.

Verifica-se que a média dos valores aplicados em infraestrutura na RMP, foi de R\$4.716.379 em 2010 e R\$9.796.789 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 108% nos valores utilizados pelos municípios para custear os serviços públicos de infraestrutura urbana na região. Observa-se também, que as despesas realizadas nesta função apresentaram uma média de R\$52.240.906 durante o período de 2010 a 2017. Ressalta-se, que os valores médios aplicados na infraestrutura da região foram 61% a menos do que as despesas médias realizadas com educação e 50% a menos do que às executadas na saúde.

A Segurança Pública é outra função comum a todos os municípios da região que é definida pela Constituição Federal de 1988, nos Artigos 5º e 6º como um direito social que deve ser garantido à população, assim como a educação e a saúde. Dessa forma, a Lei Complementar nº 90/2013 dispõe que as funções de segurança pública compreendem os serviços e instrumentos de interesse regional que abrange a polícia ostensiva, judiciária e defesa civil. No entanto, no Estado do Tocantins a responsabilidade pelas forças civis e militares é de responsabilidade do Estado e apenas o município de Palmas possui efetivo de guarda metropolitana que contribui no suporte para dar à população sensação de segurança.

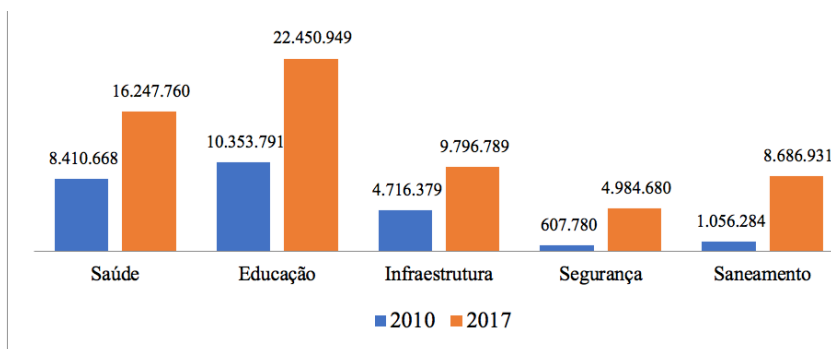
Destaca-se que, a média dos valores aplicados em segurança pública na região metropolitana de Palmas, foi de R\$607.780 em 2010 e R\$4.984.680 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 720% nos valores reais utilizados pelos municípios para custear os serviços nesta função. Nesse sentido, verifica-se que o valor médio investido em segurança pública na região durante o período de 2010 a 2017 foi de R\$19.227.310 e que esses valores representam 86% a menos do que as despesas médias realizadas com educação, 82% a menos do que às executadas com saúde e 63% menores do que os valores gastos com infraestrutura na região.

Por último, apresentam-se os resultados da função saneamento básico, que conforme a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 envolve um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais. A não execução desses serviços pode impactar diretamente na saúde da população provocando diversas doenças relacionadas à falta de água potável, ausência de coleta de lixo e tratamento de esgoto.

Dessa forma, destaca-se que a média dos valores aplicados em saneamento básico na região metropolitana de Palmas, foi de R\$1.056.284 em 2010 e R\$8.686.931 em 2017, o que demonstra uma variação de crescimento de 722% nos valores utilizados pelos municípios para custear os serviços de saneamento básico na região. Nesse sentido, verifica-se que o total médio investido em saneamento básico na região durante o período de 2010 a 2017 foi de R\$33.221.205, o que representa 75% a menos do que as despesas médias realizadas com educação, 68% a menos do que às executadas com saúde, 36% menores do que os valores gastos com infraestrutura, e 73% a mais do que as despesas realizadas com segurança pública na região.

Assim, será apresentado no Gráfico 1 os dados consolidados por função referentes aos gastos médios realizados pela Região Metropolitana de Palmas no ano de 2010 e 2017.

**Gráfico 1** - Evolução da despesa liquidada por função na RMP - 2010 para 2017 (R\$)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020).

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Por fim, verifica-se que de 2010 para 2017 ocorreu um aumento percentual bastante expressivo nas despesas realizadas em todas as funções comuns da região, sendo representados pelos seguintes acréscimos: saúde (93%); educação (117%); infraestrutura (108%); segurança pública (720%) e saneamento básico (722%). Cabe ressaltar, que os valores relativos aos gastos com saúde e educação advêm dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde e do Fundo de Educação Básica.

Oliveira (2019) constatou em seu estudo sobre o estado do Tocantins que houve uma melhoria no indicador de desenvolvimento regional em 2010, representado, sobretudo, pelos avanços nos indicadores sociais, devido à queda na taxa de pobreza e o aumento nos gastos com saúde, educação e saneamento básico realizado pelo Estado.

### **Capacidade de Gestão Financeira dos Municípios da RMP**

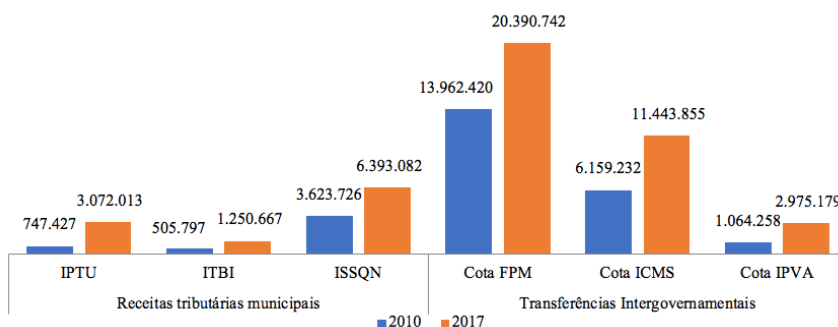
Antes da criação da LRF nº 101/2000, os municípios brasileiros enfrentaram vários problemas econômicos e financeiros devido à falta de instrumentos de planejamento e de controle dos gastos públicos. A partir de 2000, houve uma exigência maior por parte dos órgãos de controle com relação à responsabilidade e transparência dos gestores para que houvesse equilíbrio nas contas públicas entre receitas e despesas, respeitando os limites institucionais e evitando o endividamento dos municípios.

A pesquisa de Teixeira (2008) que investigou o efeito produzido pela LRF no planejamento orçamentário dos municípios mineiros com mais de 50.000 habitantes, demonstrou que houve um efeito positivo nas finanças públicas dessas cidades após a aplicação da Lei, por apresentarem uma redução significativa no percentual de endividamento público que caiu de 23,58% para 18,09% e nos restos a pagar, que é uma das mais importantes inovações da LRF, reduziu de 400% para 200% no período de 1998 a 2008.

Nesse sentido, para custear as despesas realizadas na região em consonância ao equilíbrio nas contas públicas será apresentada no Gráfico 2 a situação das principais arrecadações municipais ocorridas na RMP durante o período de 2010 a 2017, as quais demonstram que as transferências intergovernamentais representam o

maior volume de receitas recebidas deixando em evidência a dependência da região pelos recursos externos para o custeio das despesas.

**Gráfico 2** - Evolução das principais receitas recebidas pela RMP - 2010 para 2017 (R\$)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FINBRA (2020) e SICONFI (2020).

Nota: Deflacionado usando o IGP-DI

Os valores relativos às receitas próprias dos municípios demonstraram que, dentre o conjunto das receitas tributárias o imposto de maior arrecadação pela região foi o ISSQN que em 2010 apresentou um percentual de (74%) do total das receitas próprias e em 2017 (59%), seguidos do IPTU com (15%) e (29%) e do ITBI com (11%) e (12%) respectivamente.

A diferença a ser observada nas receitas tributárias entre os anos de 2010 a 2017 é que o ISSQN apresentou uma queda de 15% na proporção entre as três receitas municipais arrecadadas na região. Essa redução no ISSQN foi compensada pelo aumento de 14% no IPTU e de 1% nos valores de ITBI recebidos na região. Com relação às transferências intergovernamentais observa-se que entre os anos de 2010 a 2017 as três receitas analisadas demonstraram que o FPM sofreu uma queda de 7% nos valores arrecadados na região, que foram compensados pelo aumento de 4% nos valores recebidos de ICMS e de 3% no IPVA.

Entre as receitas de transferências intergovernamentais recebidas pelos gestores municipais da RMP tanto da União quanto dos Estados, o FPM foi à de maior significância, pois representou 66% em 2010 e 59% em 2017, seguidos do ICMS com 29% e 33% e do IPVA com um total de 5% e 8%, respectivamente.

Os autores Costa e Castelar (2015) destacaram em sua pesquisa que o FPM em conjunto com o ICMS e IPVA respondem pela maior parte das receitas de transferências recebidas pelos municípios brasileiros e constataram que esses tributos representam cerca de 90% das receitas recebidas dos Estados pelos entes municipais entre os anos de 1999 a 2009. A pesquisa de Barros et al. (2020) também constatou essa proporção na modalidade de recursos advindos da União por meio do FPM que representou o maior volume de receitas recebidas via transferências pelos municípios do Tocantins.

A cidade sede da região metropolitana de Palmas foi a que recebeu o maior volume de tributos sendo R\$300.686.683 em 2010 e R\$480.140558 em 2017, seguidos dos municípios de Porto Nacional que recebeu

R\$33.305.236 em 2010 e R\$58.539.346 em 2017 e Paraíso do Tocantins com arrecadação de R\$31.550.535 em 2010 e R\$47.734.620 em 2017. Essas três cidades representaram um volume de 77% em 2010 e 81% em 2017 do total das receitas arrecadadas na região. Isso se justifica porque são os três maiores municípios da região e que possuem os maiores índices populacionais e de setores de atividades desenvolvidas. Os demais municípios são pequenas cidades que tiveram pouca representatividade no volume das receitas da região. Esse fato demonstra que quanto menor o município menor é a arrecadação das receitas próprias e maior é a dependência da União e dos Estados por recursos de transferências.

Os autores Favato e Toledo (2017) enfatizaram em seu estudo que a maioria dos municípios brasileiros se encontra em situação de dependência dos repasses de transferências, isso porque falta gestão fiscal e capacidade própria de arrecadação, por motivos políticos ou pela situação financeira dos municípios que não conseguem pagar mais impostos.

Observa-se que todas as modalidades de receitas tiveram aumento no ano de 2017 com relação a 2010 assim como ocorreram nas despesas realizadas na região (Gráfico 1), porém pegando-se a média das receitas da região, a que mais evoluiu foi o IPTU que apresentou uma taxa de crescimento de 311%, seguido da cota do IPVA com 180% e da cota do ITBI com 147% no acumulado. Já o ICMS, o ISSQN e o FPM apresentaram as menores taxas de crescimento na região com 86%, 76% e 46%, respectivamente.

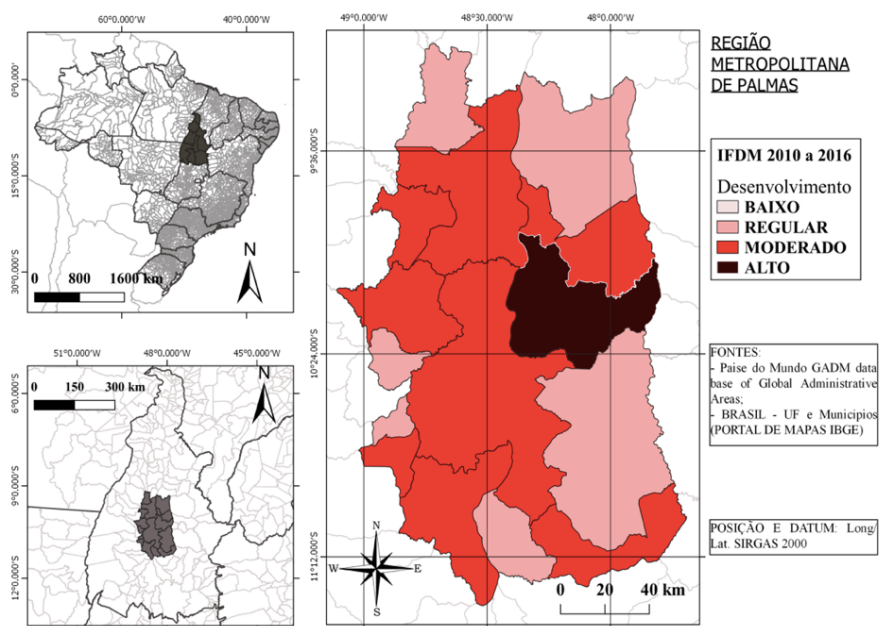
As receitas de IPTU e IPVA possuem uma relação direta com o tamanho da cidade e com o poder aquisitivo da população, pois são impostos pagos sobre bens móveis e imóveis, o inferindo dizer que houve uma melhoria no poder de compra dos habitantes da região de 2010 a 2017 já que foram as receitas que mais cresceram nesse período. Já as pequenas taxas de crescimento do FPM e ISSQN se justificam pela desaceleração da economia no país a partir de 2014, a qual fez reduzir o consumo e o investimento na região.

### **Processo de Desenvolvimento da Região**

Os índices do IFDM da RMP demonstraram que todos os municípios apresentaram desenvolvimento regular, moderado ou alto, conforme demonstrado na Figura 2, que de acordo com a classificação média do IFDM pode-se observar que 37,5% dos municípios (06) apresentaram estágio de desenvolvimento regular (Tocantínia, Monte do Carmo, Ipueiras, Miranorte, Pugmil e Oliveira de Fátima), 56,25% (09) ficaram classificados com desenvolvimento moderado (Miracema do Tocantins, Lajeado, Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Porto Nacional, Aparecida do Rio Negro, Fátima, Brejinho de Nazaré e Silvanópolis) e apenas 6,25% (1) município apresentou alto estágio de desenvolvimento, sendo este, representado pela sede regional (Palmas), cidade em que se concentra o maior número de habitantes e de serviços prestados à população.

Pode-se observar também por meio da Figura 2 uma tendência na descentralização do desenvolvimento, pois não somente à sede da região metropolitana apresentaram bons índices, como também, os municípios ao seu redor. Tal situação vai ao encontro das teorias de polarização e centralidade de Perroux e Myrdal, em que os benefícios de um polo de crescimento se propagam do centro para outras localidades.

**Figura 2 - Índice de desenvolvimento dos municípios da RMP - 2010 a 2016.**



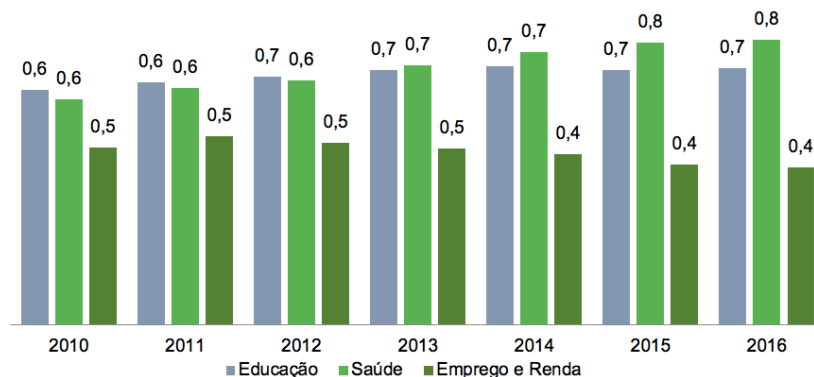
Fonte: Elaborada pelos autores, com base em FIRJAN (2018)

Ao analisar os índices do IFDM separadamente por dimensão, verifica-se de acordo com o Gráfico 3 que dentre os três componentes, a saúde é a que mais se destacou, pois durante o período de 2010 a 2016 apresentou o maior índice médio para a região metropolitana de Palmas. Esse dado demonstra que apesar da educação ter sido a função que mais investiu recursos na região segundo o Gráfico 1, não foi a que mais se desenvolveu.

Observa-se ainda, que tanto na saúde quanto na educação os índices médios ficaram acima de 0,6 pontos, o que corresponde ao desenvolvimento moderado ou alto. No entanto, os índices de desenvolvimento relacionados ao componente emprego e renda apresentaram os piores valores da região, conforme pode ser verificado no Gráfico 3. Ressalta-se, que a partir de 2014 enquanto a saúde e a educação apresentaram melhorias nos índices de desenvolvimento, o indicador emprego e renda demonstrou uma tendência de queda nos índices, o que levou a queda na classificação da região de moderado para baixo desenvolvimento.

De acordo com os dados da FIRJAN (2018) mesmo nas regiões mais desenvolvidas do país, o componente emprego e renda a partir de 2014 apresentou baixo índice de desenvolvimento, sendo estes, representados por 12% dos municípios da região Sul, 13% do Centro-Oeste e 27,4% do Sudeste. No entanto, 27,4% dos municípios da região Sul, 24,8% do Centro-Oeste e 17,5% dos municípios do Sudeste tiveram desempenho alto ou moderado. Já nas regiões Norte e Nordeste o percentual de municípios com desenvolvimento moderado ou alto foi de apenas 7,1% e 3,8%, respectivamente (FIRJAN, 2018).

**Gráfico 3 - Média dos Componentes do IFDM - RMP (2010 a 2016)**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em FIRJAN (2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo teve como propósito analisar a gestão orçamentária e fiscal da região metropolitana de Palmas e suas implicações no processo de desenvolvimento regional entre os anos de 2010 a 2017 a fim de verificar se a gestão orçamentária e fiscal da região provocou alterações capazes de proporcionar o desenvolvimento regional.

Dessa forma, o estudo demonstrou que a RMP ainda não se encontra consolidada e que são incipientes as concepções de planejamento integrado, haja vista, que os municípios trabalham de forma isolada e pontual. Diante desse contexto, a região apresenta um grande desafio a ser superado pelas administrações públicas para que haja integração na prestação dos serviços públicos comuns.

Com relação à gestão orçamentária os resultados indicaram que a educação investiu cerca de 23% a mais do que a saúde, 61% a mais do que as despesas realizadas com infraestrutura, 86% a mais do que às executadas com segurança pública e 75% a mais do que os valores gastos com saneamento básico na região. Entretanto, verifica-se que apesar da educação ter sido a função que mais investiu na região não foi a que mais se desenvolveu, pois os índices de desenvolvimento municipal da saúde apresentaram valores melhores do que os da educação, o que infere dizer que os recursos aplicados na área da saúde foram mais eficientes.

Quanto à análise fiscal, os indicadores apontaram que as receitas de transferências representaram 84% em 2010 e 76% em 2017 do total das receitas recebidas na região, e que as cotas do FPM e do ICMS foram as responsáveis por essa representatividade. Diante disso, verificou-se que a maioria dos municípios da RMP não se sustenta, pois, as receitas próprias geradas não são suficientes para custear as despesas da estrutura administrativa municipal, e com isso, são dependentes de receitas externas repassadas pela União e pelo Estado.

Os resultados do IFDM demonstraram uma tendência na descentralização do desenvolvimento na região e que entre os anos de 2010 a 2017 as áreas da saúde e da educação foram as que mais se desenvolveram, tal afirmação se justifica porque boa parte das receitas recebidas pelos municípios é constitucionalmente direcionada a essas áreas.

Nesse sentido, de acordo com os resultados apresentados neste Capítulo foi verificada uma melhoria nos índices da região e uma descentralização do desenvolvimento, o que refletiu positivamente nos municípios, principalmente, naqueles localizados próximos à sede regional. Essa afirmação pode ser explicada pelas teorias dos polos de crescimento e dos lugares centrais, em que os benefícios de um centro econômico se propagam para outras localidades. Nessa linha, tem-se a capital do Tocantins que possui toda a estrutura e setores de atividades que atraem pessoas e investimentos, têm-se também os municípios de Porto Nacional e Paraíso do Tocantins, que são cidades situadas próximas à sede metropolitana e que aproveitam dessa atratividade funcionando também como núcleos centrais.

Portanto, não se pode afirmar que a evolução apresentada nos indicadores da região de 2010 a 2017 está associada diretamente à melhoria na gestão e aplicação dos recursos públicos, pois outras variáveis não utilizadas neste estudo podem ter contribuído também para o desenvolvimento da região.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. C. B. **Desenvolvimento urbano-regional e cidades sustentáveis no contexto das regiões metropolitanas nordestinas**. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRGN, Natal, RN, 2019.

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 728 p.

BAKDASH, J.; MARUSICH, L. Repeated Measures Correlation. **Jornal Frontiers in Psychology**. v. 8, 2017, 456 páginas. Disponível em: <<https://www.frontiersin.org/article/10.3389/fpsyg.2017.00456>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

BARROS, F. et al. **Estudo sobre os Indicadores de Gestão Fiscal e de Desenvolvimento Municipal do Tocantins**. Campo Grande, MS: Life Editora, 2020. Disponível em: <[http://www.researchgate.net/publication/341940451\\_EBOOK\\_GESTAO\\_FISCAL\\_TO](http://www.researchgate.net/publication/341940451_EBOOK_GESTAO_FISCAL_TO)>. Acesso em: 15 de out. 2020

BOISIER, S. Desarrollo (Local): de que estamos hablando? In: BECKER, D.F.; ANDIERA, P.S. (Orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, v. 1. Santa Cruz: Edunisc, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. 20. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 382 p.

BRASIL. Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF, 04 maio 2001. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 04 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do Art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 16 de jan. 2012. Disponível em: <

<http://vigilancia.saude.mg.gov.br/index.php/download/dou-lei-complementar-no-141-de-16-de-janeiro-de-2012/?wpdmdl=3751> >. Acesso em: 20 de fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013. Dá nova redação à Lei nº 2.824 de 30 de dezembro de 2013 que Institui a Região Metropolitana de Palmas, e adota outras providências. **Diário Oficial do Tocantins**, Tocantins, p. 1, 08 jan. 2014. Disponível em: <<http://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4042>>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 de jan. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em: 20 de mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.683 de 19 de junho de 2018. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e altera as Leis n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 20 de jun. 2018.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.683%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Altera%20as%20Leis%20n%20%2C%20BA,Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mobilidade%20Urbana](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.683%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202018.&text=Altera%20as%20Leis%20n%20%2C%20BA,Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Mobilidade%20Urbana)>. Acesso em: 20 de mar. 2020.

BRITO, F.; SOUZA, J. **Expansão urbana nas grandes metrópoles**: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 19, n. 4, dec. 2005. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/spp/a/Q756QhjGrpsfXGBV4zpYhNk/?lang=pt>>. Acesso em 26 de mar. 2020.

CASTRO, D. P. **Auditoria, Contabilidade e Controle interno no Setor Público**. 7ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COSTA, R. F. R.; CASTELAR, L. I. M. O impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros. **Análise Econômica**. Porto Alegre, set. 2015. p. 171-189.

DUARTE, C. S.; OLIVEIRA, T. S. M. O Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: O caso da Universidade Federal de Goiás. **Revista Organização Sistemática**. Curitiba, v. 2, n. 1, p. 102-118, 2012. Disponível em: <<https://www.uninter.com/revistaorganizacaosistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/139/53>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

FAVATO, D. D. P. C.; TOLEDO, M. R. Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas/MG. **Caderno de Geografia**, v. 27, n. 48, 2017.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2018)**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>> Acesso em: 12 nov. 2020.

FIRKOWSKI, O. L. C.; MOURA, R. Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, [S.l.], v. 5, dez. 2001. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18314>>. Acesso em: 16 set. 2021.

FURTADO, J. R. C. **Elementos de Direto Financeiro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 414 p.

GOUVÊA, R. G. **A Questão Metropolitana no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 324 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento 2019**. Disponível em: <



<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e->. Acesso em: 01 de abr. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6, Vol. 2. Brasília, 2010.

LEOPOLDO, E. Metropolização regional e nova regionalização do capital. **Cad. Metrop.**, São Paulo, 22 (47): p. 85-102, Abr. 2019. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-9962020000100085&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-9962020000100085&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 mar. 2020.

MATTOS, C. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles:** entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo; Rio de Janeiro: FPA; Fase, 2004.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Tradução Ewaldo Corrêa Lima. 2ª. ed. Rio de Janeiro, Saga, 1960. 208 p. Tradução de: Economic Theory and Under-Developed Regions.

MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. CRUZ et al. (Org.). In: **Economia Regional e Urbana:** teorias e métodos com ênfase no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p. 43-77. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3008>>. Acesso em 03 mar. 2020.

OLIVEIRA, N. M. **Desenvolvimento Regional do Território do Estado do Tocantins.** Palmas: Universidade Federal do Tocantins/EDUFT, 2019. 214 p.

PERROUX, F. O Conceito de Polos de Crescimento. In.: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia Regional:** textos escolhidos. CEDEPLAR/CETEDRE – MINTER. Belo Horizonte, 1977.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A Gestão Pública Municipal e a Eficiência dos Gastos Públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, [S.L.]. 1 (1): p 24 – 40, jul. 2007. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/75>>. Acesso em: 05 de mar. 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 464 p.

SENADO FEDERAL. **Legislação Orçamentária. 2020.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>>. Acesso em: 20 de nov. 2020.

SOARES, D. M. M.; BARREIRA, C. C. M. A. A Criação e Efetivação da Região Metropolitana de Palmas - TO: Critérios e Processo de Institucionalização. **Revista Produção Acadêmica** - Núcleo de Estudos Urbanos Regionais e Agrários/ NURBA – vol. 4, n.2, 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, 8 (16), dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 de abr. 2020.

TEIXEIRA, R. C. **O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no Planejamento dos Municípios:** estudos de caso em Municípios mineiros com mais de 50.000 mil habitantes. 2008. 168 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdades Pedro Leopoldo – FPL, Pedro Leopoldo, MG, 2008.

# ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS ESTADOS DE AMAPÁ E RORAIMA

Tiago Carvalho de Castro  
Antônio Sérgio Monteiro Filocreão

## INTRODUÇÃO

Os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) revelam aspectos fundamentais do desenvolvimento, levando em consideração a qualidade de vida de uma população, renda, educação e saúde. Sendo assim, por mais que um país cresça economicamente, isso não quer dizer que houve aumento da qualidade de vida da população; mesmo que o incremento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país seja fator significativo para o processo de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento é amplo e não pode ser simplificado à visão tradicional de que crescimento econômico é sinônimo e parâmetro de desenvolvimento. Quando consideramos distribuição de renda, acesso à educação e saúde, estamos indo além do conceito de crescimento econômico.

O IDS é uma iniciativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com vistas a espelhar a realidade brasileira nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional. Percebe-se que possui uma estrutura análoga à estrutura proposta pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Organizações da Nações Unidas (ONU, 2007) e do proposto nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo a proposta nacional para atender a uma demanda global.

Apesar de Amapá e Roraima apresentarem inúmeras potencialidades e vocações econômicas, o Amapá e Roraima tem a sua participação pouco expressiva no Produto Interno Bruto (PIB) do país, atividades econômicas dependentes da administração pública e dos repasses da União. O Amapá, por exemplo, se destaca por seus diversos potenciais de riquezas de minérios, ecossistema rico e preservado (por conta das Unidades de Conservação – UC) e áreas agricultáveis; possui área de livre comércio, porto com alto calado e posição geográfica estratégica quando consideramos proximidade com os mercados internacionais. Já Roraima, de forma quase que semelhante, também possui potencial mineral, ecossistema rico e preservado (só que em um contexto de Terras Indígenas – TI), área de livre comércio e rota terrestre conectada com o restante do Brasil.

Exibem, ainda, uma relativa semelhança entre si nos indicadores sintéticos, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), com o Amapá possuindo uma pontuação global variando de 0,472 a 0,708 (1991-2010) e Roraima de 0,459 a 0,707, no mesmo período. Há ainda, relativa semelhança nas taxas de emprego (de acordo com as seções da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE), por exemplo: dos empregos formais em 2017 no Amapá, 50,20% estavam concentrados na administração pública, seguido por 19,50% na área do comércio e 5,60% em atividades administrativas; em Roraima, no mesmo ano, 49,60% dos empregos encontravam-se na administração pública, 18,60% no comércio e 6,50% nas atividades administrativas (RAIS/MTE, 2019).

O objetivo deste estudo é colocar o IDS dos Estados de Amapá e Roraima de forma expositiva, comparando os seus desempenhos. Existe hoje um grande desafio sobre a gestão desses estados, já que são duas das Unidades da Federação mais novas da região Norte do Brasil, com a particularidade de que ambos tiveram em um passado recente a

sua construção como Território Federal, em 1943, (levando em consideração o cenário causado pela Segunda Guerra Mundial). Com pouco mais de 30 anos passados, estão dando os primeiros passos quanto à implantação de um modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável, através de uma administração eficiente e equilibrada que atenda os seus territórios como um todo.

O presente trabalho está composto desta introdução juntamente com mais cinco seções. Na segunda seção, será feita uma breve revisão bibliográfica acerca das teorias do desenvolvimento econômico, abordando desde as escolas clássicas. Na seção seguinte, a contextualização recente dos estados de Amapá e Roraima, com breve histórico desde a sua formação de Território Federal para Estado. A quarta seção é dedicada aos aspectos metodológicos que foram adotados nesta pesquisa, descrevendo a mensuração comparativa através do índice de sustentabilidade dos dois estados, através de seu comportamento na base de dados ambiental, social, econômico e institucional por meio da metodologia de cálculos padronizados e sem peso entre as variáveis. Já na quinta seção será discutido o IDS dos estados, seus temas e subtemas, computação dos valores obtidos em índices distribuídos em 4 níveis: crítico, alerta, aceitável e ideal (bem como a discussão acerca dos comportamentos das variáveis escolhidas dentro de cada tema e índice). Por fim, na última seção serão apresentadas as considerações finais.

## **TEORIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

O desenvolvimento econômico é distinto do crescimento econômico pelo fato de que o crescimento está relacionado com o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), da renda, da produção de bens e serviços e etc. Por outro lado, o desenvolvimento econômico refere-se à melhoria na qualidade de vida, na distribuição da renda, nos indicadores socioeconômicos, entre outros (FURTADO, 1987). Tradicionalmente nos últimos anos, o Estado vem assumindo o seu papel como autor em favor do desenvolvimento e crescimento econômico, através de intervenções keynesianas, uma vez que a “mão invisível” defendida por Adam Smith se mostrou a grande culpada pelas grandes crises vivenciadas no último século.

Do ponto de vista prático as intervenções do Estado deveriam aquecer a economia ao invés de esperar que o mercado por si só desenvolva dinâmicas capazes de fomentar emprego e renda. Diversas teorias modernas (PERROUX, 1977; MYRDAL, 1960; HIRSCHMAN, 1961) foram formuladas as quais davam concordância a essa composição intervencionista, visando para atuação a favor de justiça social, na defesa nacional e em obras que não fossem de interesse privado (teoria dos pólos de crescimento, causação circular cumulativa – CCC – e efeitos encadeadores).

Através de Perroux (1977), Myrdal (1960) e Hirschman (1961), Uderman (2006) aponta que no Brasil de 1950 a 1970, as políticas de desenvolvimento regional buscaram motivação no conceito de pólos de crescimento e na forma ativa de captar investimentos, através de instituições como as superintendências regionais periféricas. Uderman (2008) ressalta que com o passar do tempo, há um esgotamento desse modelo de intervenção desenvolvimentista, já que o elevado endividamento do Estado, inflação recorrente, intensos desequilíbrios fiscais e as incertezas políticas eram presentes no cenário da época.

Estes desequilíbrios já foram divulgados em teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) naquele período (1950 a 1970), atraindo Hirschman a essa prerrogativa de incertezas macroeconômicas estruturais, como resultado das desproporcionalidades que caracterizam o processo de desenvolvimento. “O desenvolvimento também gera novas forças a partir das tensões que produz” (HIRSCHMAN, 1958, p. 209), o que demonstra um certo paradoxo de que a escassez motiva investimentos e respostas do Estado para políticas mais eficientes.

Hirschman (1961) e Furtado (1987) colocam que o desenvolvimento está sujeito a alguns fatores e precedentes, entre eles: i) passado histórico; ii) situação geográfica; iii) população; iv) cultura; v) extensão territorial; e vi) recursos naturais. Ainda, Furtado (1983; 1986) conclui que o crescimento econômico se relaciona apenas com o aumento da produção real, não modificando as funções de produção. Já o desenvolvimento econômico, se relaciona com crescimento econômico, porém, representa muito mais que um simples crescimento, alterando uma estrutura mais complexa, as formas sociais e econômicas de divisão do trabalho social, satisfazendo as necessidades coletivas.

Rostow (1974), levando em conta o discurso linear de desenvolvimento, debate a evolução da sociedade menos desenvolvida para a mais desenvolvida em cinco etapas: a sociedade tradicional; as condições para o arranco; o arranco; a marcha para a maturidade e a era do consumo de massa. Logicamente que essas etapas são dependentes de “pré-requisitos”, tais como: estabilidade no governo, investimentos na educação, inovação e investidores dispostos. Já para Schumpeter (1982), o desenvolvimento econômico é dinâmico, impulsionado pela inovação baseada na organização produtiva, sendo que os elementos fundamentais do desenvolvimento se constituem nas novas formas de produção, de combinação de insumos e de melhoria na qualidade.

Os novos paradigmas das décadas seguintes dizem a respeito da descentralização do poder e as questões ambientais, com um desenvolvimento voltado em semblante endógeno, em atores internos e locais à região em si. Fatos esses ligados a processos de globalização e de grande integração econômica (BUARQUE, 2002). O autor também versa a respeito do desenvolvimento local, como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas localidades, indicando que a mobilização e a exploração das potencialidades locais podem elevar o nível de desenvolvimento socioeconômico.

Para Sen (2010), o real sentido daquilo que entendemos como desenvolvimento deve ser encarado, como uma razão mais forte, como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (Sen, 2010, p. 55). Acrescenta, ainda, algumas categorias dessas liberdades, classificadas como instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico é visto como um processo e, como tal, não é passível de mensuração. No entanto, os indicadores de desenvolvimento socioeconômico (como o IDS) são instrumentos que tentam quantificar tal processo em diferentes esferas, permitindo comparações.

## **BREVE HISTÓRICO SOBRE A FORMAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO AMAPÁ E RORAIMA**

A formação de Territórios Federais no Brasil e da sua área de fronteira é feita ao longo do seu desenvolvimento histórico e territorial. Para muitos teóricos como Miyamoto (1995), Nogueira (2001), Porto (2003) e Lima (2008), os territórios federais são formas de controle eficiente que se fez necessário como estratégia geopolítica na Amazônia, tanto para a segurança da fronteira e manutenção de seu estabelecimento como para o processo de desenvolvimento econômico e polarização das áreas territoriais.

a) **Amapá:** A Criação do Território Federal do Amapá, segundo Porto (2003), possuía três objetivos principais: Proteger as regiões fronteiriças de vazio demográfico; Afirmar o governo em regiões remotas do país (no amapá, a sua fronteira com a França que havia sido invadida pela Alemanha); e Criar condições jurídicas e econômicas para (re)organizar o espaço brasileiro.

Quanto à estruturação geo-econômica do Amapá, este passou por três períodos (PORTO, 2003):

- *Primeiro período*: após ser instituído como Território Federal (1943), o Amapá foi marcado pela criação e institucionalização de diretrizes e políticas administrativas por parte do Governo Federal, com o objetivo de incentivo a infraestrutura para a ampliação do setor extrativista mineral, em que se apostou como potencial atividade econômica desenvolvida da região (PORTO, 2003).

Para o desenvolvimento e implementação desta atividade econômica, além do incentivo fiscal da União, houve a aplicação de capital estrangeiro, o qual tornou viável a circulação deste capital na Amazônia, sobretudo em ente federativos de fronteira (SENA DOS SANTOS; PORTO, 2013). Aqui se identifica um primeiro período de exploração dos recursos primários e investimentos em infraestrutura para o suporte dessas atividades. Porto (2014) defende que há um desempenho periférico-estratégico da região em razão do seu contexto histórico-regional, função e uso;

- *Segundo período*: período regulado pelas diretrizes do Decreto – Lei 411/1969. Segundo Porto (2003), tal lei estabelece que administração dos Territórios Federais deveria ser realizada por meio de Programas Plurianuais (PPA) executados pelo Governo Federal. Destaca-se que dentro destes programas se iniciaram as primeiras tentativas de planejamento regional, por meio da inserção de ações infraestruturais primordiais que favoreceram as dinâmicas espaciais amapaenses, como exemplos temos a construção da BR 156, rota essencial na interligação inicial da cidade de Macapá-Oiapoque; e o incentivo a criação das Unidades de Conservação (UCs), as quais são: A reserva Biológica de Piratuba, A Reserva Biológica da Fazendinha (atualmente sendo Área de Proteção Ambiental – APA) e o Parque Nacional do Cabo de Orange; todos estes são espaços do território com restrição da ação antrópica. Esse período marca a transição da visão de exploração para o planejamento (PORTO, 2005; CHELALA; ANDRADE; PORTO, 2007), naquilo que Porto (2014) menciona como a “reformatação” do Amapá, da sua condição fronteiriça, estabelecendo modernas interações transfronteiriças, com novas utilizações do território (vertentes geográfica, política, social e econômica);

- *Terceiro período*: marcado pelos primórdios do estado do Amapá aos dias atuais, ou seja, houve a transformação do Território Federal no então estado propriamente dito. A partir do momento que o Amapá desenvolveu aos poucos a sua autonomia através da criação de suas próprias estruturas administrativas como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Passou a haver um apelo local para a inserção ambiental em suas políticas de desenvolvimento e de uso do território; um incentivo inicial a integração da fronteira com a Guiana Francesa; e por fim, o desejo de buscas alternativas para a economia local com a criação de Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS); a Zona Franca Verde (ZFE) e a saída da empresa Indústria de Comércio e Minerais (ICOMI), mudando a postura da exploração de commodities manganêsfera do passado para a atual busca pela integração com a Guiana Francesa, o ouro e o agronegócio da soja, este último sem estar atrelado ou induzido diretamente por qualquer política pública (CHELALA; CHELALA 2017).

Esse período demonstra um caráter mais planejado e estratégico que os outros, naquilo que Porto (2014) enfatiza afirmando que o Amapá amplia o uso do seu território como “um grande negócio”: se estruturando como vitrine para os produtos industrializados, oferta de produtos florestais a partir de uma biodiversidade rica e intacta, e interligado a um país da União Europeia onde a sua atuação é transicionada para um “efeito-cooperação”, mesmo que “tardia”.

b) **Roraima**: A criação do Território Federal do Rio Branco (assim primeiramente denominado graças ao curso d'água que banha a cidade de Boa Vista), assim como o Território Federal do Amapá, se deu, também, em 1943. No entanto, em decorrência da coincidência de nomes entre esse Território e a capital do Acre (o que gerava transtornos e confusões nos

envios de correspondências ou cargas, bem como de passageiros), em 13 de setembro de 1962, o seu nome foi mudado para Roraima (por conta do monte mais expressivo da região ter esse nome), conforme relata Oliveira (1991). Oliveira (2003) identifica que o Território Federal do Rio Branco foi consolidado com as seguintes intenções: Defesa da terra; Povoamento e; Civilizar o índio.

Essa última intenção (a de civilizar o índio) é abordada por Oliveira (2003), onde os ideólogos do Estado Novo e o próprio governo federal demonstraram interesse na valorização da imagem do índio, que atuaria como uma defesa da fronteira amazônica e mão-de-obra sempre disponível para todos os trabalhos.

Para Rodrigues (1996), dentro de um conjunto de mobilização política e aspiração de desenvolvimento econômico, as metas para a Amazônia continuavam presas ao programa de integração e soberania nacional (povoamento e defesa da terra). Tudo isso criava condições ao Estado para a política de embranquecimento do índio, a qual redimensionava a destruição cultural indígena, que estava sendo incorporada no projeto sociocultural do Estado.

Através de análises dos trabalhos de Freitas (1993), Oliveira (2003), Santos (2004), Kanai e Oliveira (2011) e Lima et al. (2016), esta pesquisa delimitou três períodos na história de Roraima de Território Federal a Estado:

- *Primeiro período*: De 1944 a 1964, onde, de acordo com Freitas (1993) e Santos (2004), a estruturação política do Território atendia às indicações políticas segundo os interesses da elite social e econômica. Esse período, que ficou conhecido na historiografia roraimense como o do “vitorinoanismo”, foi marcado pela influência do Senador Vitorino Freire, do Maranhão, que mesmo ausente do Território interferiu no destino da população que o habitava. Para Lobo Junior (2008), tal influência direta ou indiretamente perdurou até a instalação do governo militar em 1964, já que em algumas situações, as indicações a governador do Território eram pessoas ligadas ao senador Vitorino. Ainda sobre o período 1944 a 1964, Magalhães (2008) destaca que o mesmo foi marcado por uma forte descontinuidade administrativa, com mudança constante dos governadores e que isso refletia diretamente no desenvolvimento das atividades planejadas para Roraima.

Sobre esta primeira fase, Freitas (1993) destaca com que os governadores nomeados pouco puderam fazer pelo desenvolvimento de Roraima. Por trás da nomeação ou exoneração de cada governador havia sempre o antagonismo e as intrigas políticas que se utilizando da ponte aérea Rio-Boa Vista, trabalhavam incessantemente na contramão da máquina administrativa do Território. Nesse sentido, os governantes nomeados, na maioria dos casos totalmente alheios ao ambiente, eram meros instrumentos de interesses bem mais amplos que privilegiavam as elites a nível nacional e local, em detrimento do povo carente e, principalmente, os indígenas.

- *Segundo período*: De 1964 a 1988, marcado pelo avanço das obras de infraestrutura, das migrações de novos fazendeiros (paulistas, paranaenses, gaúchos) nos anos 1970, e de garimpeiros, nos anos 1980, e pelo aumento das tensões entre os indígenas (OLIVEIRA; 2003). No decorrer do projeto governamental, o então presidente da época, o marechal Castelo Branco, implementou órgãos gestores para garantir a aplicabilidade do Programa de Integração Regional (PIN) o qual visava o território amazônico como pólo de desenvolvimento, incentivando atividades para integrar todo o território nacional por meio de grandes projetos de exploração econômica; de colonização liderada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e promovendo a expansão da rede de transporte e comunicação (KOHLEPP, 1979 apud OLIVEIRA, 2003).

Conforme Oliveira (2003), foram criados na região novos mecanismos de incentivo, crédito e investimentos (Banco da Amazônia, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e a Zona Franca de Manaus) para custear

os projetos de infraestrutura e colonização. Oliveira (2003) destaca, ainda, que para consolidar e organizar o poder administrativo em Roraima, as principais intenções governamentais (federal/local) de desenvolvimento para a região estavam apoiadas nas seguintes metas: INCRA como propulsor das propagandas para a imigração da região; Reativação de assentamentos antigos abandonados e implementação de novos núcleos agrícolas; Construção de estradas, vicinais, usinas hidrelétricas e qualquer outra obra que gerasse um clima de progresso e; Facilitar a comunicação da região através de estradas transnacionais, como a Transamazônica e a Perimetral Norte.

- *Terceiro período*: Marcado do início do estado de Roraima aos dias atuais. Além da criação das suas próprias instituições político-administrativas, as questões fundiárias foram aprofundadas (SANTOS, 2004), já que a Constituição Federal legitimava aos índios às suas terras de direito aumentando as tensões na região, ao passo que a economia madeireira, a pecuária e as grandes plantações de arroz irrigado dependiam de um avanço contínuo para as terras indígenas e para a floresta.

Santos (2004) destaca que há formação de grupos de interesse e de pressão, tais como os representantes do comércio, da pecuária, dos arroteiros e madeireiros, além de outros grupos, como o dos garimpeiros. Com o espaço político aberto, acima desses grupos, estão três grupos políticos: Ottomar Pinto; Romero Jucá e; Neudo Campos.

A título de exemplo da atuação desses grupos políticos, Romero Jucá, quando esteve como Senador, foi autor de inúmeros projetos de lei para a exploração de minérios em áreas indígenas. Santos (2004) enfatiza que todos os líderes desses grupos são e têm ligações com empresários, de Roraima e de fora, e defendem o discurso do desenvolvimento, além de se posicionarem contra a demarcação e homologação das terras indígenas em áreas contínuas, o centro da questão fundiária, o problema maior de Roraima nesse período.

Kanai e Oliveira (2011) identificam em Roraima um caráter periférico/centralista, decorrente de uma deficiente autonomia político-econômica local. Há uma tentativa de mudanças desse caráter através de políticas públicas recentes, segundo Lima et al. (2016): recursos diversos transferidos para tratamento de água, esgoto, recuperação de estradas e pontes, com aplicação de mais de R\$ 4 bilhões do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conexão com o Caribe através de projetos da BR-174 (Venezuela) e BR-401 (Guiana) e a implantação uma Área de Livre Comércio (ALC) e uma Zona de Processamento e Exportação (ZPE) na cidade de Boa Vista e outra ALC na cidade de Bonfim.

Porém, Kanai; Oliveira (2011) destacam dois outros fatos preocupantes em Roraima: o fato de quase 60% do território de Roraima estar sob a proteção ambiental ou ser terra indígena (TI) e de que nos municípios, as suas estruturas administrativas, educacionais e de saúde são altamente centralizadas em suas sedes (assim como quase todo o setor de comércio). Boa Vista é o maior exemplo dessa centralidade: concentra 2/3 do número de leitos (dos 725 leitos disponíveis no estado para internação em estabelecimentos de saúde, 520 estão em Boa Vista) e mais de 80% de pessoal da área de saúde (SILVA; COELHO, 2006; IBGE, 2010).

## **METODOLOGIA**

A metodologia seguida para elaboração do sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável dos estados de Amapá e Roraima foi a de avaliar os níveis de sustentabilidade, considerando os critérios mundialmente utilizados para a escolha dos indicadores de sustentabilidade e as especificidades de enfoque no desenvolvimento dos dois estados. Para Martins; Cândido (2008), ao considerar cada um dos indicadores selecionados, deve-se atentar às

seguintes características: Ser significativo para a realidade investigada e para o enfoque do estudo; Ser relevante para as decisões que orientam as políticas públicas; Refletir as mudanças temporais; Permitir um enfoque integrado e sistêmico; Utilizar variáveis mensuráveis; Ser de fácil interpretação e comunicação e; Ter uma metodologia bem definida, transparente e objetiva aos propósitos da investigação.

A seleção de indicadores feita neste projeto foi realizada em três etapas: Construção de um banco de dados que contemplou o âmbito estadual para questões do desenvolvimento sustentável e selecionando os temas e os indicadores dentro de cada uma das dimensões a partir dos principais banco de dados de instituições governamentais (IBGE, IPEADATA, STN, CAGED, DATASUS, INEP, PRODES, SEPLAN-AP, SEPLAN-RR); Padronização das variáveis, tornando-as comparáveis e passíveis de agregação em um indicador dentro de cada uma das dimensões e; Geração de um ranking a partir dos resultados obtidos.

Uma vez realizada a primeira etapa de seleção de indicadores, tornou-se necessária a padronização das variáveis selecionadas pelo método sugerido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e utilizada no Brasil por Sepúlveda (2005) e demonstrado em trabalhos de Waquil et al. (2010) e Martins; Cândido (2008; 2012), denotadas como método do mínimo e do máximo.

Os indicadores foram transformados em índices, permitindo a comparabilidade de variáveis de unidades distintas além de normalizar os dados em um número que varia de 0 a 1, de modo que, quanto mais próximo de 1, melhor se apresenta o estado em relação às questões que envolvem a sustentabilidade. Sendo assim, a escala de valores de mínimo e máximo corresponde, respectivamente, a 0 (insustentabilidade) e 1 (sustentabilidade).

Considerando que as variáveis que compõem as dimensões apresentam-se como positivas (quanto maior melhor e quanto menor pior) e negativas (quanto menor melhor e quanto maior pior), de acordo com o contexto de suas relações. Neste contexto, a transformação dessas variáveis, que possibilitou a agregação adequada desses índices, levou à necessidade de estabelecer o tipo de relação que cada variável apresenta no contexto da sustentabilidade das localidades estudadas.

Nessa perspectiva, foram definidos os tipos de relação (positiva ou negativa) que essas variáveis apresentam com o desenvolvimento sustentável, identificados pelo comportamento da variável em que, se aumentar seu valor (indicador), favorece ou desfavorece o processo de desenvolvimento. O procedimento para a padronização prevê que, se o indicador tem influência positiva ou negativa sobre a sustentabilidade, deveria ser analisado separadamente conforme as equações 1 e 2, respectivamente.

$$X_{(+)} = \frac{\text{Observado} - \text{Mínimo}}{\text{Máximo} - \text{Mínimo}} \quad (1)$$

$$X_{(-)} = \frac{\text{Máximo} - \text{Observado}}{\text{Máximo} - \text{Mínimo}} \quad (2)$$

Onde:

X(+,-) = indicador padronizado, calculado para cada estado;

Observado = valor do indicador em cada estado;

Mínimo = valor mínimo considerado como parâmetro para o indicador, e;

Máximo = valor máximo considerado como parâmetro para o indicador.

Levando em consideração o mesmo peso para todas as variáveis e dimensões, esperou-se não gerar nenhuma obliquidade ou inclinação na análise dos resultados. Não é objetivo desse projeto discutir quais dimensões, temas ou indicadores são mais relevantes para o desenvolvimento sustentável, já que todas as dimensões consideradas são de igual importância.



O valor do índice de cada dimensão  $j$  ( $j = 1, 2, \dots, m$ ), foi encontrado pela média aritmética simples dos índices de cada um dos temas  $i$  ( $i = 1, 2, \dots, n$ ), que compõe a dimensão analisada. A equação (3) é a média aritmética simples dos índices representativos de cada dimensão.

$$ID_j = \frac{\sum_{i=1}^n T_i}{n}; j = 1, 2, 3, \dots, m \quad (3)$$

Onde:

ID $_j$  = índice da dimensão  $j$  ( $i = 1, 2, \dots, n$ );

T $_i$  = índice  $i$ ;

$m$  = número de dimensões;

$n$  = número de índices

A fórmula final do indicador de desenvolvimento sustentável estadual de Amapá e Roraima foi gerada pela agregação da média aritmética simples dos seus índices temáticos, conforme a equação (4).

$$IDS_{est} = \frac{ID_{amb} + ID_{soc} + ID_{eco} + ID_{ins}}{4} \quad (1)$$

Onde:

ID $S_{est}$  = índice de desenvolvimento sustentável estadual;

ID $_{amb}$  = índice da dimensão ambiental;

ID $_{soc}$  = índice da dimensão social;

ID $_{eco}$  = índice da dimensão econômica, e;

ID $_{ins}$  = índice da dimensão institucional.

Todos os índices gerados para cada dimensão e o índice final ID $S_{est}$  foram classificados quanto ao nível de sustentabilidade, gerando um ranking dos estados. No quadro 6 estão explicitados os intervalos e cores do ID $S_{est}$  e que foram utilizados para analisar individualmente os índices de cada dimensão em termos de níveis de sustentabilidades para os estados, utilizando uma adaptação da classificação sugerida por Martins e Cândido (2008).

**Quadro 1** – Classificação do nível de sustentabilidade dos estados.

Índice (0 – 1)	Nível de sustentabilidade
0,0000 – 0,2500	Crítico
0,2501 – 0,5000	Alerta
0,5001 – 0,7500	Aceitável
0,7501 – 1,0000	Ideal

Fonte: Martins e Cândido (2008). Elaborado pelos autores.

## IDS DE AMAPÁ E RORAIMA

Nesta seção é apresentada a implicação das 4 dimensões dos indicadores para cada estado. A partir da execução das ações adotadas na construção do indicador de desenvolvimento sustentável, resultou-se na composição de dados e informações que corroboraram com os objetivos traçados por esta pesquisa, bem como a possibilidade da confirmação da hipótese e a resolução da questão problema levantada na pesquisa.

As tabelas 1 e 2 contemplam os dados referentes à dimensão ambiental de Amapá e Roraima, respectivamente. Podemos destacar que ambos os estados têm pontuação final considerada ideal e com escores muito próximos (IDamb AP 0,8758; IDamb RR 0,8715).

**Tabela 1** – Síntese dos desempenhos ambientais do Amapá por variáveis, indicadores, temas e dimensão

Variáveis	Valor	Indicadores	Tema	Dimensão
Número de focos de calor (unidades)	0,915	Queimadas e incêndios florestais (0,9204)	Ar (0,9204)	<b>IDamb AP (0,8758)</b>
Número de focos de calor em Unidades de Conservação Federais e Estaduais (unidades)	0,873			
Número de focos de calor em Terras Indígenas (unidades)	0,973			
Taxa estimada de desflorestamento bruto anual em relação à área total das UF que formam a Amazônia Legal (%)	1	Desflorestamento na Amazônia Legal (1,0000)	Terra (1,0000)	
Proporção da área das Unidades de Conservação em relação à área da Unidade da Federação (%)	1	Áreas Protegidas (1,0000)	Biodiversidade (1,0000)	
% da população em domicílios com água encanada	0,623	Acesso a sistema de abastecimento de água (0,6226)	Água e resíduos (0,5829)	
% da população em domicílios com coleta de lixo	0,827	Saneamento (0,5433)		
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados	0,26			

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

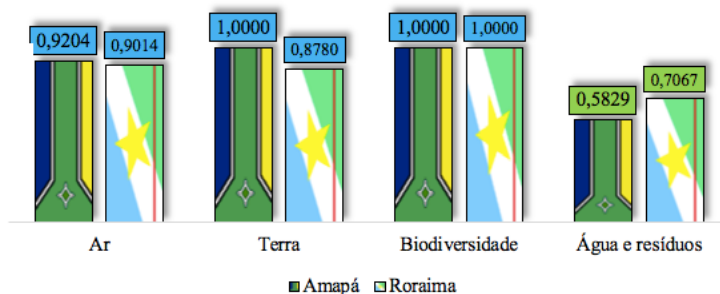
**Tabela 2** – Síntese dos desempenhos ambientais de Roraima por variáveis, indicadores, temas e dimensão

Variáveis	Valor	Indicadores	Tema	Dimensão
Número de focos de calor (unidades)	0,886	Queimadas e incêndios florestais (0,9014)	Ar (0,9014)	<b>IDamb RR (0,8715)</b>
Número de focos de calor em Unidades de Conservação Federais e Estaduais (unidades)	0,903			
Número de focos de calor em Terras Indígenas (unidades)	0,915			
Taxa estimada de desflorestamento bruto anual em relação à área total das UF que formam a Amazônia Legal (%)	0,878	Desflorestamento na Amazônia Legal (0,8780)	Terra (0,8780)	
Proporção da área das Unidades de Conservação em relação à área da Unidade da Federação (%)	1,000	Áreas Protegidas (1,0000)	Biodiversidade (1,0000)	
% da população em domicílios com água encanada	0,707	Acesso a sistema de abastecimento de água (0,7068)	Água e resíduos (0,7067)	
% da população em domicílios com coleta de lixo	0,841	Saneamento		

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O s  
dimensão  
b e m  
gráfico 1.

Gráfico 1 –



temas desta  
estão mais  
ilustrados no

Índice de

Desenvolvimento Sustentável dos temas da dimensão ambiental

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Dentro do tema “Ar” a análise ficou por conta dos focos de calor como alertas de queimadas, comuns na região. Ambos os estados tiveram um escore ideal (Amapá 0,9204 e Roraima 0,9014), porém superestimado, já que no ano de 2019 foi verificado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) um aumento significativo de focos de calor em todo o Brasil, principalmente na Amazônia.

Para o tema “Terra”, foram analisadas as % estimadas de desflorestamento anual em relação à área dos estados. O Amapá obteve índice máximo (1,000) e Roraima ideal (0,8780)

No tema “Biodiversidade” foram consideradas as proporções das áreas de Unidades de Conservação (UCs) em relação aos estados. Ambos os estados possuem escore máximo (1,000) neste quesito, demonstrando que estão

procurando assegurar a conservação, recuperação e futuro uso sustentável dos seus ecossistemas (ressaltando que o território do Amapá possui 62,80% de UCs e 8,06% de TIs – 70,86% no total; Roraima possui 21,60% de UCs e 46,20% de TIs – 67,80% no total).

Para o último tema “Água e resíduos”, foram ponderados o saneamento e o acesso à água. Garantir a disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos é o objetivo 6 do ODS Brasil, que prevê alcançar o acesso universal a esse serviço. Pela primeira vez Roraima obteve comportamento melhor que o Amapá: 0,7067 contra 0,5829, explicados pelo seu fraco desempenho de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados.

Abordando a dimensão social, as tabelas 3 e 4 demonstram os dados. Ambos se destacam negativamente, com índices de alerta próximos (IDSoc AP 0,3621; IDSoc RR 0,4173).

**Tabela 3** - Síntese dos desempenhos sociais do Amapá por variáveis, indicadores, temas e dimensão.

Variáveis	Valor	Indicadores	Tema	Dimensão
% de mulheres grávidas de 15 a 19 anos	0E+00	Gravidez adolescência (0,0000)	População (0,2000)	<b>IDSoc AP (0,4252)</b>
Índice de Gini	4E-01	Grau de desigualdade (0,4000)		
Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos por mil nascidos vivos (óbitos)	1,0000	Mortalidade infantil (1,0000)	Saúde (0,7201)	
% de cobertura de vacinas	0,4402	Serviços básicos de saúde (0,4402)		
% de alfabetização das pessoas com 15 anos ou mais	0,7050	Alfabetização (0,7050)	Educação (0,3466)	
% de frequência escolar bruta	0,0278	Frequência escolar (0,1157)		
% de frequência escolar líquida	0,2037			
% de pessoas com 25 anos ou mais com ensino fundamental completo	0,3429	Escolaridade (0,2191)		
% de pessoas com 25 anos ou mais com ensino médio completo	0,2571			
% de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo	0,0572			
% de domicílios particulares permanentes adequados para moradia – rede geral de água	0,0992	Adequação de moradia (0,3269)	Habitação (0,3269)	
% de domicílios particulares permanentes adequados para moradia – rede geral de esgoto ou fossa séptica	0,1480			
% de domicílios particulares permanentes adequados para moradia – coleta de lixo direta ou indireta	0,7333			
Coefficiente de mortalidade por homicídios, por 100.000 habitantes (óbitos)	0,7356	Violência (0,6806)	Segurança (0,6806)	
Coefficiente de mortalidade por acidentes de transporte terrestre, por 100.000 habitantes (óbitos)	0,6256			

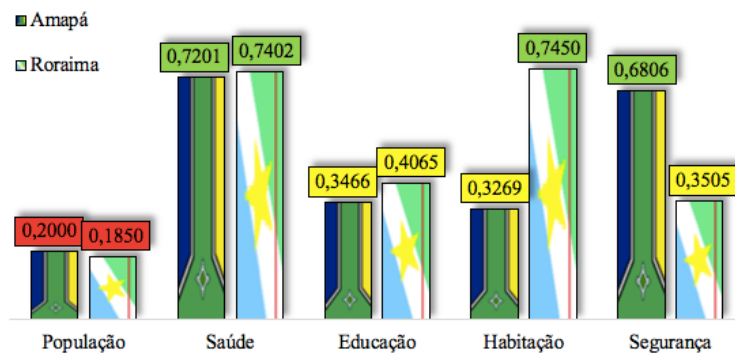
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

**Tabela 4** - Síntese dos desempenhos sociais de Roraima por variáveis, indicadores, temas e dimensão

Variáveis	Valor	Indicadores	Tema	Dimensão
% de mulheres grávidas de 15 a 19 anos	0,0000	Gravidez adolescência (0,0000)	População (0,1850)	
Índice de Gini	0,3700	Grau de desigualdade (0,3700)		
Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos por mil nascidos vivos (óbitos)	1,0000	Mortalidade infantil (1,0000)	Saúde	

Os temas da dimensão social estão mais bem projetados no gráfico 2.

**Gráfico 2** – Índice de Desenvolvimento Sustentável dos temas da dimensão social



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Para o tema “População”, este estudo considerou questões ligadas à gravidez na adolescência e o índice de Gini. Infelizmente, para muitas mulheres, ter um filho cedo significa adiar os estudos e ter um emprego sem a devida qualificação, dificultando a erradicação da pobreza (objetivo 1 do ODS). Os dados amostrados indicam que a situação de mulheres grávidas (15 a 19 anos) nos dois estados é preocupante: Amapá e Roraima com índice de alerta com a pior pontuação possível (0,0000).

Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades, é o objetivo 3 do ODS e os dados manifestados no tema “Saúde”. O destaque positivo é de que ambos os estados atingiram a meta proposta do ODS Brasil de no máximo 25 mortes por mil nascidos vivos, o que puxou a classificação deste tema para aceitável: Amapá com 0,7201 e Roraima com 0,7402.

No tema “Educação”, as ponderações foram feitas em cima das taxas de frequência escolar, analfabetismo e pessoas com ensino fundamental, médio e superior (acima de 25 anos). O objetivo 4 do ODS prevê assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, o que só será possível com a universalização do seu acesso. Amapá e Roraima possuem escore a nível de alerta neste tema: 0,3466 e 0,4065, respectivamente.

O tema “Habitação” avalia a garantir o acesso de todos à habitação segura e adequada, aos serviços básicos e à urbanização. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis faz parte do objetivo 11 do ODS. Neste cenário, o Amapá está com o índice em alerta (0,3269), resultado alcançado pelo fraco resultado do estado com questões de água e esgoto. Roraima, por outro lado, quase alcança índice ideal (aceitável – 0,7450). Um aspecto a ser considerado é que grande parte das habitações amapaenses se encontram em áreas de ressaca.

Finalizando a dimensão social, o tema “Segurança” engloba dados sobre a violência. Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares é a proposta do objetivo 16 do ODS. O Amapá, pela primeira vez nesta dimensão, apresenta resultado melhor do que Roraima: nível aceitável (0,6806) contra o nível de alerta (0,3505).

Para a dimensão econômica, as tabelas 5 e 6 destacam as informações relevantes. Os dois estados melhoraram o seu desempenho em relação ao índice anterior, alcançando uma classificação aceitável e com baixa diferença (IDeco AP 0,6290; IDeco RR 0,6115).

**Tabela 5** - Síntese dos desempenhos econômicos do Amapá por variáveis, indicadores, temas e dimensão

Variáveis	Valor	Indicadores	Tema	Dimensão
PIB <i>per capita</i> (R\$)	0,1414	Nível de renda (0,5425)	Quadro econômico (0,5425)	<b>IDeco AP (0,6290)</b>
Renda <i>per capita</i> (R\$)	0,9436			
Proporção da população com acesso à energia elétrica (%)	1,0000	% população com acesso à eletricidade (1,0000)	Acesso à energia (0,9645)	
Proporção da população com dependência primária em combustíveis e tecnologia limpas (%)	0,9289	% população com acesso primário a combustíveis e tecnologias limpas (0,9289)		
Taxa (%) de atividade (18 anos ou mais)	0,7035	Ocupação/desocupação (0,3518)	Ocupação e formalidade (0,3801)	
Taxa (%) de desocupação (18 anos ou mais)	0,0000			
Grau de formalização dos ocupados – 18 anos ou mais (%)	0,4085	Formalidade (0,4085)		

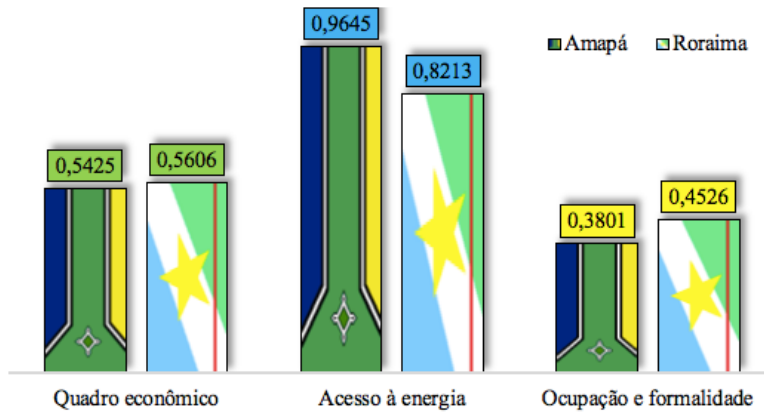
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

**Tabela 6** - Síntese dos desempenhos econômicos de Roraima por variáveis, indicadores, temas e dimensão

Variáveis	Valor	Indicadores	Tema	Dimensão
PIB <i>per capita</i> (R\$)	0,163	Nível de renda (0,5606)	Quadro econômico (0,5606)	
Renda <i>per capita</i> (R\$)	0,959			
Proporção da população com acesso à energia elétrica (%)	8E-01	% população com acesso à eletricidade (0,8000)	Acesso à energia (0,8213)	

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O s  
dimensão  
estão mais



temas da  
econômica  
b e m

esquemáticos no gráfico 3.

**Gráfico 3** - Índice de Desenvolvimento Sustentável dos temas da dimensão econômica.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

No tema “Quadro econômico”, o indicador considerado é o nível de renda, através do PIB e a renda per capita de ambos. Amapá e Roraima apresentam valores quase que semelhantes, atingindo níveis aceitáveis (0,5425 e 5606,

respectivamente). Vale ressaltar que pode haver uma aparente subestimação deste tema, pois levando em comparação o PIB per capita, ambos tiveram desempenho considerado crítico, abaixo de 0,1700 pontos, indo em desacordo com o objetivo 8 do ODS que prevê a Promoção do crescimento econômico.

O tema “Acesso à energia” aborda a garantia do acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos. Isso é exatamente o que pretende o objetivo 7 do ODS, o qual também requer um aumento substancial na participação de fontes renováveis modernas (solar, eólica, hidrelétrica e geotérmica, por exemplo) no mix energético global, além de um uso mais eficiente da energia. O cenário para os dois estados é animador, pois ambos atingiram índices considerados ideais (Amapá com 0,9645 e Roraima com 0,8213).

Por último, temos o tema “Ocupação e formalidade”. Ambos os estados apresentam níveis de alerta, Amapá com 0,3801 e Roraima 0,4526. O Amapá teve esse fraco desempenho por conta da pontuação 0,0000 na variável “taxa de desocupação”, demonstrando que é o estado com mais jovens desocupados (acima de 18 anos) de todo o Brasil.

Finalizando a análise dos índices de desenvolvimento sustentável, seguem os resultados da dimensão institucional, conforme as tabelas 7 e 8. Os dois estados pioraram o seu desempenho em relação ao índice anterior, alcançando uma classificação de alerta e com baixa diferença (IDins AP 0,3307; IDins RR 0,4354).

**Tabela 7** - Síntese dos desempenhos institucionais do Amapá por variáveis, indicadores, temas e dimensão

Variáveis	Valor	Indicador	Tema	Dimensão
Proporção de municípios com legislação ambiental (%)	1,0000	Legislação ambiental (1,0000)	Quadro institucional (0,4965)	IDins AP (0,3307)
Proporção de municípios com conselho de meio ambiente (%)	0,7735	Conselhos Municipais de Meio Ambiente (0,7480)		
Proporção de municípios com conselho de meio ambiente ativo (realizou reunião nos últimos 12 meses) (%)	0,7225			
Percentual de municípios que fazem parte de Comitê de Bacia Hidrográfica (%)	0,0000	Comitês de Bacias Hidrográficas (0,0000)	Quadro institucional (0,4965)	
Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos por 100.000 habitantes (unidades)	0,2378	Organizações da Sociedade Civil (0,2378)	Capacidade institucional (0,2382)	
Proporção de municípios que possuem Fundo Municipal de Meio Ambiente (%)	0,4764	Fundo Municipal de Meio Ambiente (0,4764)		
Proporção de articulações interinstitucionais existentes em relação às possíveis, entre municípios e entes federativos (%)	0,0000	Articulações interinstitucionais dos municípios (0,0000)		
Número de linhas telefônicas fixas por 1.000 habitantes (unidades)	0,2124	Acesso aos serviços de telefonia (0,3123)	Democratização do acesso à tecnologia/informação (0,2574)	
Número de linhas telefônicas móveis celulares por 1.000 habitantes (unidades)	0,4121			
Percentual de domicílios particulares permanentes com acesso à internet (%)	0,0228	Acesso à internet (0,2026)		
Pessoas de 10 anos ou mais de idade usuárias da internet, por 1.000 habitantes (pessoas)	0,3824			

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

**Tabela 8** - Síntese dos desempenhos institucionais de Roraima por variáveis, indicadores, temas e dimensão

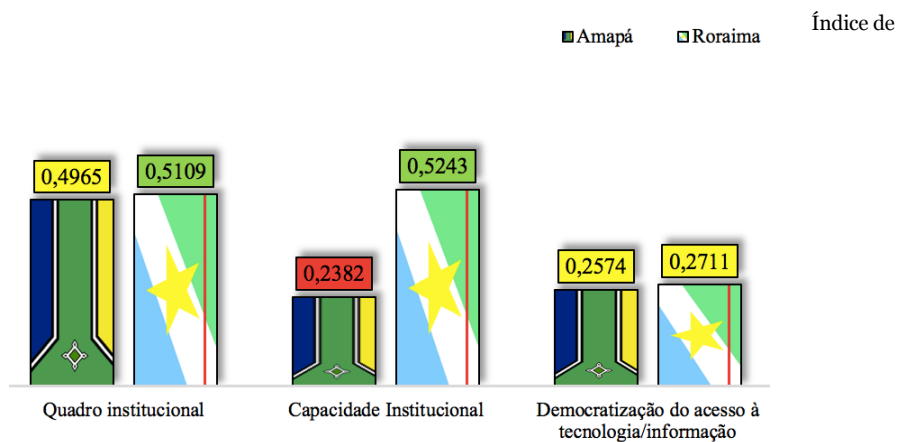
Variáveis	Valor	Indicador	Tema	Dimensão
-----------	-------	-----------	------	----------



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Os temas da dimensão institucional estão mais bem delineados no gráfico 4.

**Gráfico 4 -**



Desenvolvimento Sustentável dos temas da dimensão institucional

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

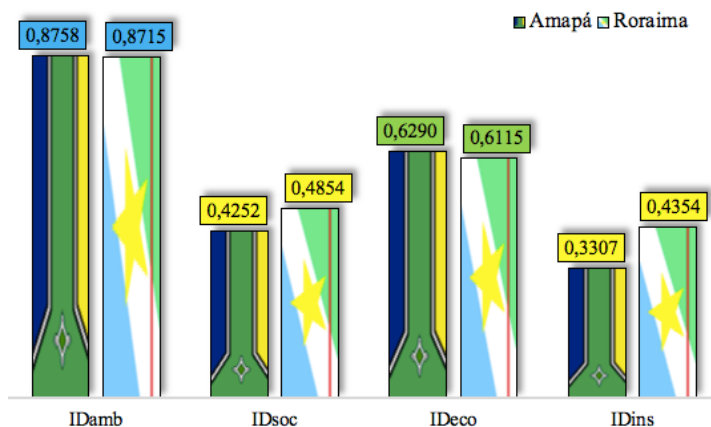
O tema “Quadro institucional” fornece informações a respeito da representatividade e participação da população na governança, através dos conselhos municipais e organizações da sociedade civil. O escore do Amapá é de 0,4965 (alerta) e o de Roraima 0,5109 (aceitável), destacando que a baixa representatividade do Amapá se deu pela ausência de comitês de bacias hidrográficas (escore 0,0000) e pelo baixo número de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (crítica, com escore 0,2378).

Dentro do tema “Capacidade institucional” foram colocados dados referentes à aptidão dos governos em estabelecer parcerias interinstitucionais e se possuíam ao menos um fundo municipal para as questões ambientais. Nesse quesito, há uma disparidade notável entre Amapá (crítico, escore 0,2382) e Roraima (aceitável, escore 0,5243), resultado da inexistência de articulações interinstitucionais entre os municípios amapaenses e os entes federativos.

Por último, o tema relacionado à “Democratização do acesso à tecnologia/informação” tentou mensurar o desenvolvimento, compartilhamento e promoção da tecnologia/informação para a população. Fortalecer esse acesso é uma das metas do objetivo 17 do ODS. Infelizmente os dois estados estão em situação de alerta neste tema: Amapá com 0,2574 e Roraima com 0,2711, demonstrando que ambos precisam de mais investimento no setor de telecomunicações.

Analisando o comportamento do IDS das dimensões, conforme ilustrado no gráfico 5, nota-se que o comportamento dos dois estados é relativamente semelhante na parte ambiental e econômica; nos itens social e institucional, vemos o estado de Roraima ligeiramente melhor que o Amapá. Essa diferença foi evidenciada por conta de comportamentos negativos do Amapá nas questões habitacionais e interinstitucionais, mesmo que tenha tido resultados melhores em segurança no trânsito em relação a Roraima.

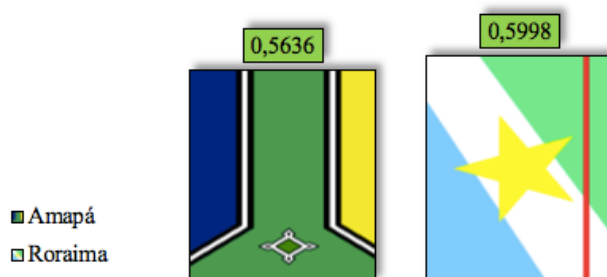
**Gráfico 5** - Índice de Desenvolvimento Sustentável das dimensões ambiental, social, econômica e institucional



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Por fim, ao examinar o desempenho final do IDS estadual, representado no gráfico 6, observa-se que o nível para os dois estados é considerado “Aceitável”, definindo assim, um comportamento final semelhante. A diferença de pontuação ficou abaixo de 0,0400.

**Gráfico 6** - Índice de Desenvolvimento Sustentável Estadual dos estados de Amapá e Roraima



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observar a história e a dinâmica do desenvolvimento dos estados de Amapá e Roraima, relacionando com os dados quantitativos de indicadores que reflitam o crescimento econômico, meio ambiente, saúde e a capacidade institucional de cada um, notou-se que existem relações inseparáveis da relação individual entre essas informações (mesmo considerando as especificidades históricas de construção de cada estado) e a diversidade na forma, grau e intensidade na relação das variáveis escolhidas.

Os resultados gerais dos indicadores mostram uma classificação aceitável de sustentabilidade, com similaridades bem próximas dos seus produtos finais (0,5636 e 0,5998, respectivamente, dando uma variação de apenas 0,0362). A maior semelhança observada foi no âmbito ambiental (distinção de somente 0,0043) e econômicos (diversidade de apenas 0,0158); a menor afinidade ficou por conta dos resultados sociais e institucionais que tiveram baixas diferenças: de 0,0602 e 0,1047, respectivamente. É provável que suas condições periféricas em relação ao desenvolvimento nacional lhes confirmem mais similaridades que diferenças no desempenho dos seus IDS.

Ao destacar os resultados do índice ambiental, percebemos que praticamente todos os temas desta dimensão tiveram comportamento semelhantes: Ar, Terra e Biodiversidade com scores ideais em ambos os estados; Água e resíduos, aceitável, com diferença observada apenas na variável de esgotamento sanitário inadequado, onde o Amapá obteve pontuação quase crítica de 0,2596 e Roraima, aceitável em 0,5718.

Esses comportamentos são reflexos da política de ambos os estados que, historicamente, foram/são voltadas para a preservação dos biosistemas (Amapá) e das terras indígenas (Roraima), mesmo com o recente avanço de áreas de garimpo, grilagem de terras e a chegada do agronegócio (soja) em seus territórios. O esgotamento sanitário inadequado é maior no Amapá por conta da dinâmica ocupacional de moradias irregulares em áreas alagadas, principalmente na cidade de Macapá, em detrimento do estado de Roraima.

Os dois estados apresentam grande potencial de exploração dos seus recursos naturais, já que ambos detêm as maiores taxas de áreas protegidas do país (mesmo considerando as pressões antrópicas sobre essas áreas). Além disso, há um interesse de olhares estrangeiros em toda essa potencialidade, já que são escassas as articulações economicamente sustentáveis para área. A fiscalização também é deficitária, com pouca efetividade combativa do

governo federal e estadual frente aos processos recentes de desmatamento, incêndios e conflitos com indígenas e populações tradicionais dessas áreas.

O índice Social apresenta uma diferença um pouco maior, porém o desempenho de alerta de ambos os estados é preocupante: Amapá obteve pontuação de 0,4410 e Roraima, 0,4874. A pesquisa identificou comportamento semelhante em apenas dois temas deste índice: Saúde (aceitável) e educação (alerta), com ambos obtendo de forma satisfatória o nível baixo de mortalidade infantil e a taxa de analfabetismo. O resultado oposto se dá quando analisamos a frequência escolar no Amapá que é considerada crítica e em Roraima de alerta.

Negativamente, o tema população puxou o índice como um todo para baixo nos dois estados, quando analisadas as variáveis de gravidez na adolescência e o índice de Gini; os governos de Amapá e Roraima nesse sentido pouco tem contribuído para a melhoria desses aspectos, principalmente quanto à gravidez na adolescência que está intrinsicamente ligado à maior vulnerabilidade social, evasão escolar e perspectiva de melhoria de vida.

Outro tema desta dimensão que merece atenção é o comportamento negativo da adequação de moradia: pela primeira vez há uma clara diferença em ambos os estados, com Amapá atingindo pontuação aceitável de 0,3269 e Roraima de 0,7450 (discrepância de 0,4181). No Amapá a ocupação irregular de áreas alagadas, somadas com a ineficácia dos governos locais em propor e executar planejamentos/políticas públicas habitacionais e de saneamento básico (dependentes, ainda, de planos federais), acabam por deixar a população em situação precária, principalmente os mais vulneráveis.

Infelizmente, a educação também é outro tema em que os baixos resultados se destacam. A frequência escolar dos dois estados não alcança níveis aceitáveis, o que também influencia, de forma negativa, a escolaridade da população de forma geral. É intrínseco a melhoria e perspectiva de vida de uma pessoa quando ela tem maior escolaridade ou, ao menos, dispõe de acesso a infraestrutura e ensino de qualidade em todas as fases de aprendizado.

Economicamente o resultado registrado foi de “aceitável” em ambos os estados, porém uma análise mais criteriosa dentro do tema ocupação e formalidade destaca este índice com certa preocupação. A taxa de desocupação do estado do Amapá é a pior de todo o Brasil, sendo a informalidade alta nos dois estados. A incerteza e falta de vagas formais no mercado de trabalho acabam empurrando as pessoas para a informalidade, onde a desvantagem para o trabalhador envolve a insegurança na variação de renda, ausência de carteira assinada, falta de direitos trabalhistas e insegurança quanto à aposentadoria futura.

Institucionalmente, os dois estados possuem pontuações alarmantes, evidenciando a fragilidade de ambos nesses instrumentos de gestão social, tanto no acesso à informação, quanto na articulação da sociedade com os governos. Nesse sentido, há uma deficiência de forças endógenas e diversificadas de desenvolvimento, destacando a região como “periferia do progresso”.

Os níveis críticos alcançados nos indicadores de acessos aos serviços de telefonia e internet evidenciam ainda mais a situação precária e assimétrica que passam os dois estados. Em conjunto com as fracas infraestruturas disponíveis, se torna tenebroso deslumbrar alguma esperança de mudança a curto/médio prazo, já que tanto governo federal quanto estadual pouco fazem e/ou se eximem de qualquer responsabilidade.

Em síntese, a comparação dos resultados foi considerada eficaz. As ferramentas metodológicas adotadas para a escolha, cálculo e categorização das variáveis foram as mesmas que outros estudos considerados padrões na área preconizaram. Considerando o levantamento histórico sobre a trajetória socioeconômica dos estados e a análise qualitativa sobre as teorias do desenvolvimento, foi permitido chegar em uma reflexão final confiável sobre a comparação do nível de desenvolvimento sustentável de Amapá e Roraima; o que sugere que as distorções não são isoladas ou específicas de cada território.

Na realidade, as deficiências encontradas nos dois estados a nível regional são oriundas de políticas territoriais pouco eficazes, as quais necessitam urgentemente de ajustes também no nível macro (nacional). A participação mais ativa e

autônoma dos atores de desenvolvimento regional de cada estado, aliados com um plano nacional mais eficaz que pense como um todo, acabam por constituir uma condição essencial para que ambos tenham liberdade para construir o seu processo de desenvolvimento.

Ambos possuem um enorme recurso em potencial: a biodiversidade conservada em mais de 70% (Amapá) e 60% (Roraima) dos seus territórios. Se bem planejada e executada, conforme os PPAs de ambos os estados, estes recursos podem render emprego e renda para a sua população, estimulando o desenvolvimento sustentável a nível local e regional. O resultado deste estudo possibilita a reflexão de que Amapá e Roraima podem ambicionar sair da condição de “estados coadjuvantes” na economia regional/nacional para um patamar superior, de atores principais quanto ao desenvolvimento sustentável.

Como pôde ser constatado nas informações apresentadas sobre planos e programas de desenvolvimento pensados para o Amapá, não foi por falta de planejamento e de ações estratégicas que o Amapá não progrediu, os fatores geradores do atraso do Estado em relação ao processo de desenvolvimento vão muito além de falhas no planejamento ou na formulação de políticas públicas.

Neste sentido, faz-se necessário mudar o discurso de que é a falta de planejamento o fator que impede do Amapá se desenvolver. É preciso entender melhor o cenário e as reais necessidades do Estado, quando se trata de desenvolvimento, principalmente um que seja eficiente e que mantenha as metas e estratégias de longo prazo. Sendo assim, as políticas voltadas para o desenvolvimento dos dois estados devem ser orientadas conforme ações coletivas, participativas, cooperativas e democráticas, estreitando os laços entre a população e o poder público, reforçando a identidade amazônica.

## REFERÊNCIAS

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CHELALA, C.; ANDRADE, E. B.; PORTO, J. L. R. **O pensamento ambiental e as modalidades de Unidades de Conservação no Amapá**. Macapá, 2007. 15 p. (Mimeo.).

CHELALA, C. CHELALA, C. Políticas públicas e agricultura no estado do Amapá. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração E Sociologia Rural, 55, Santa Maria, 2017. **Anais**. Santa Maria: SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

FREITAS, A. **A história política e administrativa de Roraima: 1943-1985**. Manaus: Calderaro, 1993.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Nacional, 1987.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Primeira edição: 1958).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Assistência Médica Sanitária, 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KANAI, J. M.; OLIVEIRA, R. S. Desenvolvimento Regional e suas consequências em Roraima: notas preliminares a partir da br-174. **Acta Geográfica**, Boa Vista. Ed. Esp. Cidades na Amazônia Brasileira, p.103-116, 2011.

LIMA, J. A. S. *et al.* **Roraima 2000-2013 (Estudos Estados Brasileiros)**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

LIMA, W. T. **Ideologias geográficas**: As concepções sobre a Divisão Territorial do Estado do Amazonas; um Velho e Novo Debate. (Dissertação mestrado). Núcleo de Ciências e Tecnologias – NCT, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2008.

MAGALHÃES, M. G. S. D. **Amazônia, o extrativismo vegetal no sul de Roraima**: 1943-1988. Boa Vista: Editora da UFRR, 2008.

MARTINS, M. F.; CÂNDIDO, G. A. **Índice de Desenvolvimento Sustentável para Municípios (IDSM)**: metodologia para análise e cálculo do IDSM e classificação dos níveis de sustentabilidade – uma aplicação no Estado da Paraíba. João Pessoa: Sebrae, 2008.

MARTINS, M. F.; CÂNDIDO, G. A. Índices de Desenvolvimento Sustentável para localidades: uma proposta metodológica de construção e análise. **Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA**. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 03-19, jan./abr. 2012.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e Poder no Brasil**. Campinas: Papirus: 1995.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: UFMG, 1960.

NAÇÕES UNIDAS. **Indicators of sustainable development**: guidelines and methodologies. 3ª ed. New York: NU, out. 2007.

NOGUEIRA, R. J. B. **Amazonas**: a divisão da “monstruosidade geográfica”. Tese (Doutorado). USP. 2001.

OLIVEIRA, R. G. **Roraima, Amazônia de Makunaima e o Ensino de Música**. (Dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, 1991.

OLIVEIRA, R. G. **A herança dos descaminhos na formação do Estado de Roraima**. Tese (Doutorado). FFLCH, USP, São Paulo, 2003.

PERROUX, F. Considerações em torno da noção de polo de crescimento. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, 1977.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2000). Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. Transformações espaciais e institucionais do Amapá: Conflitos e Perspectivas. *In*: **Anais do 10º Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. p.11987-12009.

PORTO, J. L. R. **(Re)construções amapaenses**: 60 anos de transformações espaciais. Macapá: Jádson Porto, 2006. (Série Percepções do Amapá; v. 4).

PORTO, J. L. R. A construção de condicionantes no espaço amapaense. *In*: PORTO, J. L. R.; CHELALA, C.; SILVA, G. V.; COUTO, M. E. A. **Condicionantes Construídos**: reflexões sobre as transformações espaciais amapaenses. Macapá: Jadson Porto, 2007. (Série Percepções do Amapá, 5).

PORTO, J. L. R. **Desenvolvimento geográfico desigual da faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira**: reformas da condição fronteira amapaense (1943-2013), 2014. Relatório de estágio de pós-doutoramento, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2014.

RAIS/MTE, 2019. **Bases Estatísticas RAIS e CAGED**. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>

RODRIGUES, M. **A Década de 50**: populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil. São Paulo: Ática, 1996.

ROSTOW, W.W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro:

# **DESARROLLO REGIONAL EN TIERRA DEL FUEGO: CONTEXTO E IMPLICANCIAS DE UNA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL EN EL EXTREMO AUSTRAL AMERICANO**

Lucía Fank  
Alejandro Schweitzer

## **INTRODUCCIÓN**

Desde el inicio del Capitalismo como sistema hegemónico mundial, la producción del espacio ha estado atravesada por procesos de desarrollo geográfico desigual que operan en múltiples escalas (LEFEBVRE, 2017). El desarrollo desigual surge de una contradicción básica anclada en la teoría del valor, que genera simultáneamente tendencias a la igualación en la tasa de ganancia, y tendencias de diferenciación espacial ancladas en la división del trabajo (SMITH, 2020). En la medida en que el proceso de acumulación tiene su correlato en formas histórica y geográficamente específicas de articulación con los territorios, esta contradicción es inherente a la producción del espacio (SMITH, 2012, 2020; HARVEY, 2006; BRENNER; SCHMID, 2015; BRENNER, 2009).

En el espacio, las dinámicas de igualación se observan, sobre todo, en la necesidad intrínseca de expansión que requiere el sistema capitalista. En su constante dinamismo, el capital va incorporando “nuevos” marcos geográficos, homogeneizando territorios y formas productivas, en la medida en la que va dejando obsoletos marcos anteriores (SMITH, 2020).

Paralelamente se produce la diferenciación, que adquiere distintas características en distintas escalas (SMITH, 2012). Entre estas dinámicas de diferenciación, cobran especial relevancia algunas de las cuestiones planteadas por Harvey en torno al Desarrollo Geográfico Desigual (2006), entre ellas, las leyes coercitivas de la competencia espacial, las divisiones geográficas del trabajo, así como también la presencia de redes y el rol de los distintos actores del territorio, tanto el Estado como los movimientos sociales, entre otros.

Esta doble dinámica produce patrones de organización socio-espacial en los que ciertos espacios son privilegiados para la acumulación de capital, sea por la presencia de fuerza de trabajo, por la dotación en infraestructura o por el rol del Estado en la administración territorial. De esta forma se pueden observar regiones desarrolladas y subdesarrolladas, como afirma Smith (2020), en la misma medida en la que pueden detectarse también patrones de desigualdad al interior de las ellas y en los espacios urbanos.

Las dinámicas productivas así como las acciones del Estado en sus diferentes niveles, tienen un lugar central en la definición de los patrones del desarrollo geográfico desigual y en sus transformaciones en las distintas fases de expansión del capitalismo. También, y esto es algo que atiende particularmente a este trabajo, por cuestiones geopolíticas, que inciden directamente en la posición relativa del espacio en sus distintas escalas.

En el caso de Tierra del Fuego, su delimitación como una Zona Económica Especial (ZEE) por parte del Estado Nacional en 1972 fue una cuestión clave para el impulso de nuevas actividades y específicamente para la radicación de industrias manufactureras. Esto dio lugar a nuevas dinámicas de igualación y diferenciación que redefinieron completamente las formas de ocupación, uso y producción del espacio.

La promoción industrial se reconoce, como veremos, en tanto política igualadora, en la medida que en un contexto de reestructuración productiva, incorporó al territorio fueguino y sus ciudades al patrón de acumulación global, de igual manera que la que estaba sucediendo en todo el territorio argentino. Del lado de la diferenciación, se reconocen distintos aspectos relacionados con las implicancias de la industrialización tanto en la escala regional como en la urbana.

El presente capítulo busca realizar un aporte a la comprensión en clave histórica de los principales factores y procesos que gestaron “nuevos” patrones de desarrollo geográfico desigual al calor de la industrialización de Tierra del Fuego, particularmente en el sector argentino de la Isla Grande. Se pretende desentrañar la trama temporal de los ciclos productivos, y sus impactos en la estructura socio espacial fueguina. También, reconocer las diferencias inter e intra urbanas que comenzaron a gestarse en relación a las distintas inserciones que cada ciudad tuvo respecto al proceso de homogeneización productiva generado por la supremacía de la industria.

En primer lugar, se indaga en aquellos elementos del contexto regional, que posibilitaron la transformación productiva de la región de estudio, pasando de una matriz anclada en actividades primarias a una de base industrial. Algunas claves interpretativas para su abordaje serán la geopolítica en tanto factor determinante de las transformaciones suscitadas, y la producción de regionalidad resultante de la incorporación de Tierra del Fuego al capitalismo global, a lo que debe sumarse el incremento de su autonomía cuando se constituye como provincia en 1990.

Posteriormente, se analizan los ciclos históricos de las dinámicas productivas, en particular los relacionados con la actividad industrial. Esta actividad tampoco tuvo una evolución lineal ni experimentó un crecimiento continuado en el tiempo. A partir de esta diferenciación de ciclos, se analizan los principales aspectos de las dinámicas demográficas y territoriales en relación a los vaivenes de la dinámica productiva.

Metodológicamente, el abordaje histórico de las dinámicas productivas consistió en el análisis de distintas instancias en las que se combinaron estrategias cuantitativas y cualitativas, en base a la utilización de fuentes secundarias. Se trabajó en primer lugar con series de datos provenientes de fuentes oficiales de escala regional, nacional y local (INDEC; IPIEC, CEPAL) las cuales aportaron información contundente respecto a la relevancia de las distintas actividades productivas en el período analizado, particularmente a través de series de datos de PBG (Producto Bruto Geográfico), de empleo y de industria.

La sistematización temporal de datos productivos fue complementada con el análisis bibliográfico de trabajos de investigación e informes técnicos que abordan distintos momentos de la dinámica industrial (AZPIAZU; NOCHTEFF, 1987; AZPIAZU, 1988; KOSACCOF, 1993, FILADORO, 2007; SCHORR; PORCELLI, 2014; CFI, 2018). Los trabajos de Ciccolella (1989), Donato (2007) y Sánchez (2019), fueron fundamentales para interpretar la dinámica productiva en clave espacial. El análisis y sistematización de fuentes secundarias permitió definir un primer perfil de los ciclos productivos fueguinos en el período de estudio, delimitando cuatro sub períodos, caracterizados por su dinámica de industrialización o desindustrialización según sea el caso.

Los aspectos demográficos y socio territoriales fueron abordados mediante el análisis de datos históricos provenientes del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda y de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, y complementados con análisis bibliográfico (CAO; D´ERAMO, 2021). Los aspectos territoriales que se presentan en la escala regional y urbana, fueron analizados tanto a través de fuentes secundarias (FANK; GARGANTINI; SCHWEITZER, 2016; FANK, 2019) como a través de elaboración de fuentes primarias para el análisis espacial.



## TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA

Tierra del Fuego, Provincia Argentina localizada en el extremo Sur del Continente Americano, ha sido históricamente un territorio difícil para la radicación de población y de actividades productivas y a su vez, un territorio de disputa en torno a la soberanía. Se encuentra ubicada en la Región Patagónica y su delimitación comprende una serie de Islas que forman una complicada red de canales modelados en el pasado por la actividad de los glaciares, entre las cuales destacan la Isla Grande de Tierra del Fuego, compartida por Argentina y Chile, las Islas Malvinas y otros archipiélagos menores en el Atlántico Sur, ocupados por el gobierno británico desde 1833. Comprende también la porción antártica argentina, completando una superficie total de 1.002.445 km<sup>2</sup> <sup>1</sup>.

La Isla Grande de Tierra del Fuego (Mapa 1), única con población argentina estable y en la que se concentra el presente estudio, se encuentra separada de la Patagonia continental por el Estrecho de Magallanes, un canal natural marítimo que comunica los océanos Pacífico y Atlántico. Políticamente, está dividida entre Chile y Argentina, correspondiendo a Chile el sector occidental y a Argentina el oriental, cuya extensión es de 21.571 km<sup>2</sup> (IGN – sitio Web oficial).

Es en el sector argentino de la Isla Grande donde se encuentra asentada la mayor parte de la población<sup>2</sup>, siendo las principales ciudades Ushuaia, con 56.593 habitantes según el último Censo de 2010, capital administrativa de la Provincia, y Río Grande con 66.475 respectivamente. A pesar de estar separadas únicamente por 116 km lineales, las condiciones topográficas y de relieve inciden directamente en la configuración de sus paisajes antagónicos, así como en la dificultosa conectividad entre ellas.

Ushuaia se ubica en la costa sur a orillas del Canal Beagle, al pie de la Cordillera de los Andes y se encuentra rodeada por el paisaje montañoso similar al de los Andes continentales. Río Grande por su parte, se localiza en el sector de estepa que domina a todo el sector norte de la Isla Grande, sobre la costa atlántica norte. Se encuentran conectadas a través de la Ruta Nacional n° 3, la cual vincula a Tierra del Fuego mediante una ruta que exige cruzar el Estrecho de Magallanes en lancha y dos veces la frontera con Chile con el resto del Territorio Nacional.

La cordillera actuó durante mucho tiempo como una barrera entre las dos principales ciudades. Ushuaia es la única ciudad trasandina del país, y esta condición potenció históricamente el relativo aislamiento ya generado por la condición de insularidad. La conectividad entre ésta y Río Grande así como con el territorio continental, se daba principalmente por vía marítima hasta la década de 1950. Con la construcción de la Ruta Nacional n° 3 esta situación cambió completamente, iniciándose una nueva modalidad de aprovisionamiento y desarrollo.

En el centro de la Isla y sobre esta misma Ruta se ubica el Municipio de Tolhuin, el tercero y de más reciente creación de la Isla Grande, con 2625 habitantes en 2010. Cabe destacar que Tierra del Fuego es la provincia menos poblada de la Argentina, con menor cantidad de núcleos urbanos y a su vez, la más urbanizada: Ushuaia y Río Grande concentran más del 97% de la población fueguina.

---

<sup>1</sup> Contando los territorios reclamados.

<sup>2</sup> La Provincia contaba en 2010 con una población de 127205 habitantes (INDEC, 2010). No obstante, se estima que la población creció más de un 16% desde el censo 2010 (s/Dirección Provincial de Estadística y Censo)

**Mapa 1 - Isla Grande de Tierra del Fuego, sector argentino**



Fuente: Instituto Geográfico Nacional

Respecto al proceso de poblamiento, la ocupación occidental de la Isla Grande ha estado invariablemente atravesada por distintas fases de valorización capitalista desde mediados del siglo XVIII, que alternaron y se combinaron con el despliegue de estrategias geopolíticas por parte del Estado Nacional desde la independencia en 1816. Tierra del Fuego posee un valor estratégico en relación a su localización al sur del Océano Atlántico, reconocido globalmente por su dotación de recursos de la naturaleza (pesqueros e hidrocarbúricos), como por su ubicación en relación al continente antártico. Gonzalo Pérez Álvarez (2017, s/n), describía respecto a las intenciones que motivaron el proceso de poblamiento de Manaos, vinculado a la instauración de la ZEE:

Cuatro ideas clave parecen centrales en este proceso de ocupación y en las obras que analizan el tema: Amazonia como territorio vacío y desconocido, Amazonia como tierra de frontera, Amazonia como tierra a conquistar y Amazonia como territorio explorado siempre desde afuera.

Estas cuatro ideas estuvieron presentes también en las variadas estrategias impulsadas por distintos gobiernos nacionales durante el Siglo XX para la ocupación de Tierra del Fuego y particularmente, detrás de su definición como ZEE. En el último cuarto del siglo XIX, después de más de un siglo donde las actividades se centraron en prácticas extractivas de mamíferos marinos, tanto las pieles, como eslabones inferiores del circuito

textil británico como aceites y grasas para máquinas, iluminación pública y la industrialización, se aplicaron políticas que favorecieron el desarrollo de actividades primarias, de la mano de la ganadería, manteniendo el perfil de proveedor de insumos para los eslabones inferiores del circuito textil británico, en este caso de lana ovina.

La presencia estatal se había cristalizado al Sur de la isla con la instalación de una Subprefectura en 1884, que dio origen a la fundación de Ushuaia y la creación en esa ciudad del presidio federal que funcionará hasta 1947. La ganadería, ubicada al Norte, fue la principal dinamizadora de la economía y la estructuración territorial durante la primera mitad del siglo pasado, y fue la que dio origen en 1921 a la ciudad de Río Grande. La población de origen extranjero por esos años era ampliamente superior a la Argentina, y los fuertes vínculos comerciales con Punta Arenas, en Chile, amenazaban la soberanía.

Hacia fines de la década de 1950 y bajo la acción estatal, se sancionó un régimen de área franca buscando potenciar el comercio marítimo al Sur. Al mismo tiempo, se activa una política para desarrollar la explotación de fuentes de energía son el gas y el petróleo, en la cuenca Austral-Magallanes, al Norte del entonces territorio nacional, marcando una segunda etapa de evolución económica. Si bien las regalías de la explotación de hidrocarburos generaron por primera vez recursos económicos propios, Tierra del Fuego era territorio nacional por lo que éstos eran apropiados por el gobierno nacional.

Lo que restaba era insuficiente para el propósito del poblamiento y tampoco generaba aumentos significativos en las fuentes de trabajo. La distancia a los principales núcleos de población, el relativo aislamiento geográfico debido al carácter insular de la Isla Grande, las precarias infraestructuras de transporte y de conectividad, sumadas a las condiciones climáticas adversas, fueron factores suficientes para que la población no superara los 15.000 habitantes para 1970 (INDEC, 2010). Serían estas cuestiones las que motivarían en 1972 una nueva política de poblamiento.

## **DEFINICIÓN DE TIERRA DEL FUEGO COMO ZONA ECONÓMICA ESPECIAL**

En la década de 1970 a preocupación por la excesiva concentración geográfica de la economía y la población ocurrida a lo largo de la historia desde la colonia y acentuada durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones, iniciada a comienzos del siglo XX en las provincias centrales en particular Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, fue un factor clave para el impulso de regímenes de promoción industrial a lo largo del país.

Los sucesivos gobiernos definieron regiones periféricas o escasamente pobladas sobre las cuales aplicaron incentivos fiscales para la radicación de ciertas actividades, entre las cuales destaca la industria manufacturera (KOSACOFF, 1993; DONTATO, 2007). La política de promoción y creación de Zonas Económicas Especiales definió un nuevo mapa de desarrollo geográfico desigual a nivel nacional, mediante el impulso de nuevos territorios industrializados, combinado con la desindustrialización en los históricos centros industriales, donde avanzaba por su parte el sector servicios (AZPIAZU, 1988). Las provincias beneficiadas con estos regímenes regionales fueron San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Si bien por su escala no llegaron a revertir el proceso de desindustrialización nacional, fueron los únicos territorios que mostraron crecimiento industrial durante las décadas de 1970 y 1980.

En el caso de Tierra del Fuego, la promoción productiva se concibió teniendo como objetivo principal el poblamiento del territorio más austral del país. Comenzó con la sanción de la Ley Nacional n° 19.640 del año 1972, que delimitó a la Provincia como una ZEE en términos de beneficios fiscales. Entre los factores que motivaron el impulso de este régimen promocional para esta región tan remota en términos geográficos subyacen principalmente cuestiones geopolíticas basadas en la necesidad de sentar soberanía y vinculado a ello, la necesidad de expansión económica con actividades que promovieran trabajo estable y así generar una corriente migratoria. La Ley 19.640 planteó en este marco un nuevo régimen fiscal y aduanero basado en la exención de impuestos nacionales, combinado con exenciones arancelarias (GARÓFALO, 2004). Para su aplicación se definieron tres áreas geográficas a nivel nacional:

- Área Aduanera Especial (AAE), la cual comprende exclusivamente a la Isla Grande de Tierra del Fuego
- Área Franca (AF), que incluye la totalidad de la jurisdicción fueguina exceptuando la Isla Grande.
- Territorio Continental Nacional (TCN) que abarca al resto del país, exceptuando el Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La circulación mercantil con las Islas Malvinas estaba incorporada en el diseño de la Ley, entre los movimientos permitidos entre el AAE y la Zona Franca, integrada por las Islas del Atlántico Sur. Esto posibilitaba los intercambios entre las islas sin impuestos, siendo una estrategia para cubrirse frente a la falta de soberanía tributaria en los territorios en disputa.

Para el Área Aduanera Especial (AAE), se definieron una serie de incentivos a ser otorgados a las actividades<sup>3</sup> que puedan acreditar haber sido realizadas en el territorio en cuestión, agrupados según Ciccollella (1989), en tres grandes grupos: liberación de todo impuesto nacional; liberación o reducción de todo impuesto aduanero; posibilidad de exportar al resto del país, en tanto los bienes exportados deberían ser originarios del AAE. Para compensar los sobrecostos de transporte asociados a la localización, se estableció que las ventas que tuvieran como destino el AAE se asimilaban a exportaciones al extranjero, con lo cual tendría como beneficios reintegros fiscales.

En cuanto al perfil productivo, el régimen tenía como fin inicial potenciar el desarrollo local mediante el aprovechamiento de recursos para la elaboración de productos que pudieran ser luego exportados al mercado del territorio continental. Para Tierra del Fuego en ese entonces se barajaba una serie de opciones de incentivo de la producción local: industrialización de la pesca, de la producción ovina y potenciación de la incipiente industria maderera.

Como se verá, no será ninguna de estas opciones la que efectivamente creció favorecida por los beneficios en la ZEE. Los estímulos que plantea la ley, sumados a un contexto nacional y global de apertura de mercados y liberalización en ascenso, fueron claves para la radicación de capitales extra-regionales que buscaban incrementar su tasa de ganancia. Serán particularmente las industrias manufactureras, principalmente de las ramas de la electrónica de consumo, las que encontrarán en el régimen los mayores beneficios.

---

<sup>3</sup> El régimen abarca a todas las actividades: sector terciario (comercio, transporte, bienes raíces, finanzas, comunicaciones), ramas del sector secundario tales como distribución de servicios y construcción, así como operaciones locales de producción de bienes que comprende la industria manufacturera y el sector primario.

## IMPACTOS DE LA PROMOCIÓN PRODUCTIVA

### IMPACTOS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICO PRODUCTIVA

Durante los primeros años posteriores a la creación de la ZEE, ni la economía ni la población parecían dinamizarse de la forma esperada en Tierra del Fuego. Entre 1964 y 1974 la actividad industrial permaneció estancada, representando en 1973 solo el 7% del Producto Bruto Geográfico de la isla, que contaba únicamente con 60 establecimientos industriales y un total de 581 empleados<sup>4</sup>, orientada a la transformación de recursos primarios (CICCOLELLA, 1989). Hasta 1978 sólo se radicaron en Tierra del Fuego algunos pocos proyectos vinculados a la extracción de madera, pero no produjeron el salto económico y poblacional esperado.

A partir de ese momento, el régimen comenzó a mostrar sus efectos con la radicación de empresas industriales de capitales nacionales, vinculadas fundamentalmente al sector industrial manufacturero. Si bien la ZEE planteaba condiciones excepcionales para todas las actividades, las condiciones de libre importación de insumos y de protección al producto final realizado en el AAE en tanto bien de “exportación” al territorio nacional continental, fueron fundamentales para los requerimientos de este tipo de industria, particularmente, de la rama de la electrónica de consumo (AZPIAZU; NOCHTEFF, 1987).

Esta última comenzó a crecer fuertemente a partir de 1978, y en ello influyeron tanto las transformaciones de la industria a nivel global, como a las condiciones nacionales de acumulación. En el contexto internacional, los avances en el transporte y la comunicaciones dieron lugar a la estandarización de reglas y procesos productivos en términos de logística y diseño de productos entre otras, permitiendo la deslocalización y desconcentración espacial de la actividad (SÁNCHEZ, 2018). En la escala nacional, la necesidad de importación de insumos electrónicos en el marco de transición de la televisión en blanco y negro a la televisión a color resultó ser una cuestión importante para posicionar a Tierra del Fuego como espacio propicio para la producción<sup>5</sup>.

Cabe destacar que la apertura de importaciones de 1976 (Resolución 292) provocó la apertura a los mercados internacionales, frente a lo cual los capitales nacionales radicados en los antiguos territorios de industrialización encontraron fuertes limitaciones de competitividad. En este marco los incentivos propuestos por el régimen promocional sentaron las bases para la radicación de industrias manufactureras, que encontraron en este instrumento un marco para lidiar con la competencia externa, mediante la importación de partes sin aranceles y su posterior ensamblado.

Los capitales industriales que se localizaron en Tierra del Fuego se centraron en la fase final de la producción de equipos electrónicos bajo los sistemas CKD y SKD, en tareas de ensamblado de partes y piezas (NOCHTEFF, 1984; ROITTER, 1987; AZPIAZU, 1988; FILADORO, 2007), con escasa capacidad de diseño y desarrollo y con altos niveles de importación de bienes de capital e insumos. Las empresas nacionales adaptaron sus procesos productivos y se constituyeron de esta forma en empresas proveedoras de fabricación final de marcas globales.

---

<sup>4</sup> El sector más importante era la industria forestal, con 14 aserraderos y 219 operarios (SCHVARZER, 1987).

<sup>5</sup> La Ley 21875/78 establecía la fecha de inicio de la televisión color a nivel nacional, el sistema de transmisión correspondiente y las condiciones para su funcionamiento.

La industrialización no fue estable en el tiempo, sino que se identifican diferentes periodos relacionados con las dinámicas económico-regionales en Tierra del Fuego y en particular en la actividad industrial), que tendrán su expresión directa en los patrones de desarrollo geográfico desigual al interior del espacio provincial y de las ciudades que lo integran.

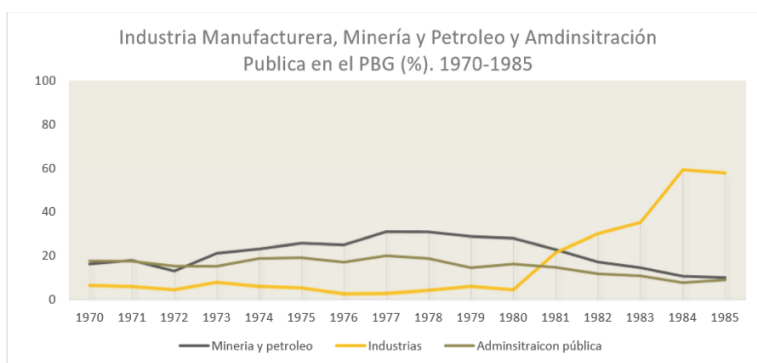
Se identifican cuatro períodos, definidos en función de los rasgos que adquirió la dinámica industrial: período de industrialización (1972-1991); período de desindustrialización (1991-2002); período de re-industrialización (2003-2015) y finalmente, un nuevo ciclo desindustrializador hasta 2019. Estos períodos están delimitados por las sucesivas crisis económicas y también, por los cambios y alternancias en los modelos económicos nacionales, productivos o financieros. En todos los casos, políticas externas a Tierra del Fuego incidieron directamente en la producción de regionalidad fueguina y en los cambios de signo industrial, generando una alta dependencia respecto de dinámicas más amplias nacionales y supranacionales.

### Período 1972-1991: la expansión de la industria

La aplicación de las políticas de promoción y la creación de la ZEE fueron propicias para atraer la radicación de industrias. Desde sus inicios se produjo un proceso expansivo de la economía de la Isla, expresado en un aumento del sector industrial del 4170,9% en el período 1974-1984 (CICCOLELLA, 1988) %. La industrialización se vio reflejada en el crecimiento de los establecimientos del sector de más del 150% (de 60 a 158) y un incremento en los empleados del rubro de 581 a 6.331 para el mismo período.

De esta forma y como muestra la Figura 1, la actividad sustituyó a la petrolera como la principal aportante en la composición del Producto Bruto Geográfico (PBG), pasando de menos del 10% en 1980 al 60 % en 1984. Si bien no se cuenta con datos cuantitativos, del análisis bibliográfico se desprende que la actividad industrial continuó en alza hasta 1989, siendo el periodo 87-89 el de mayor radicación de industrias (MASTROCELLO, 2008). Así, para fines de los ochenta Tierra del Fuego estaba atravesando el momento de máximo desarrollo de su industria hasta la actualidad.

**Figura 1 - PBG (%) principales actividades productivas. Período 1970-1985**



Fuente: Elaboración propia en base a Estructura socio- económica argentina. PBG TDF 1990.

Hacia el final del periodo, en 1990, por Ley Nacional n.º 23.775 culmina la etapa territorialiana de Tierra del Fuego y se crea la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Cabe destacar en este período, el crecimiento del turismo como actividad emergente. Durante la década de 1960, Tierra del Fuego y particularmente el sector cordillerano de la Isla Grande, había comenzado ya a perfilarse como una región con un gran potencial para la actividad turística. El auge industrial manufacturero de la década de 1980 direccionó sin embargo los recursos y esfuerzos políticos hacia este sector, generando de este modo un proceso de desarrollo geográfico desigual, con un sector norte cada vez más industrial en torno a Río Grande y uno sur, turístico e industrial centrado en Ushuaia.

El perfil turístico vivió un nuevo impulso recién en la década de 1990, potenciado por el nuevo dinamismo que adquirió a nivel mundial. En Tierra del Fuego, el proceso desindustrializador suscitado hacia el final del periodo, combinado con el crecimiento del turismo a nivel internacional, fueron claves para el desarrollo de esta actividad. Vinculada a la idea de “fin del mundo” y puerta de entrada a la Antártida”, Ushuaia logró insertarse al corredor turístico patagónico, junto con otras ciudades como Puerto Madryn y El Calafate (ARTESI, 2003).

### **Período 1991- 2003: la crisis industrial generalizada**

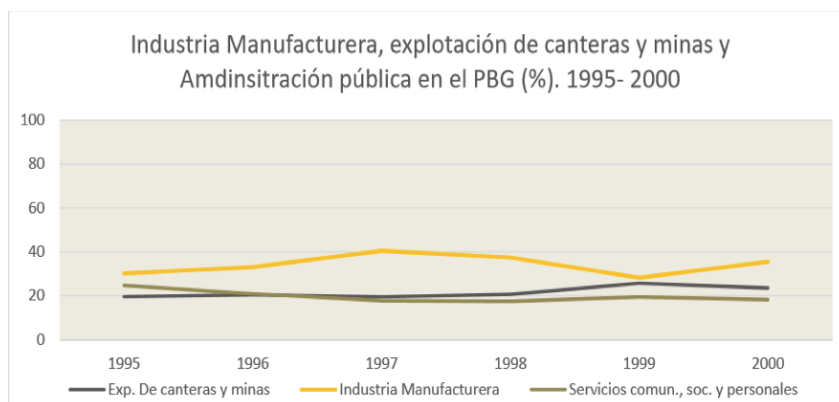
En la década de 1990, bajo el gobierno peronista del presidente Menem, se consolidaron las reformas de carácter estructural del modelo neoliberal. Los organismos multilaterales de crédito impulsaron políticas que favorecieron la apertura irrestricta de la economía a los mercados internacionales y el debilitamiento del estado en capacidades de control y para ejercer políticas distributivas.

De hecho, las políticas estatales resultaron ser pro-cíclicas. En este contexto, el sector industrial sufrió fuertemente los embates de las reformas neoliberales: se anuló gran parte de las medidas proteccionistas, se suspendieron entre otras cosas todos los regímenes de promociones industriales en el país, a excepción del de Tierra del Fuego, y se perdieron en el sector más de 300.000 puestos de trabajo a nivel nacional.

En la escala regional, si bien el régimen fueguino fue el único de los regímenes productivo-regionales que sobrevivió, Tierra del Fuego se vio particularmente afectada. Se recortaron los beneficios promocionales y se suspendió la instalación de nuevos proyectos, lo que se tradujo en el estancamiento de la actividad industrial. Sin embargo, fueron aplicadas algunas de medidas anti-cíclicas, como fue el caso de la prórroga del régimen de ZEE hasta 2013 y el Decreto Nacional 479/95 que planteó condiciones muy estrictas a la sustitución de productos.

Estas medidas sirvieron como protección para las empresas radicadas en la provincia y colaboraron a estabilizar la actividad. Posteriormente, la alta competitividad con la mercadería de origen extranjero llevó a un recorte de personal en pos de abaratar costos, por lo que si bien la actividad volvió a crecer entre 1995 y 1997 (Figura 2), la mano de obra disminuyó y se deterioraron las condiciones laborales del sector. Teniendo en cuenta los datos presentados en la Figura 2, puede inferirse que el peso de la industria disminuyó en un 60% del PBG que aportaba en 1985 al 30% en 1995.

**Figura 2 - PBG (%) para principales actividades productivas. Período 1995- 2000.**



Fuente: Elaboración propia en base a Laveglia F. y Mastrocello M. (2002). Desempeño económico 1995-2000.

En esta década que podemos caracterizar de fuerte desindustrialización, la economía fueguina sobrevivió fundamentalmente atada al empleo dependiente de la administración pública provincial y también producto de la incipiente actividad turística (ARTESI, 2003) con la inauguración del nuevo aeropuerto internacional en 1995.

### **Período 2003- 2015: nueva industrialización**

En 2003, con la asunción de la presidencia de la nación por Néstor Kirchner se inicia, una fase neodesarrollista, caracterizada por una mayor injerencia del Estado (DELUCA, 2019). Podemos identificar en Tierra del Fuego el comienzo de un nuevo período de auge industrial a partir del año 2003, con el establecimiento de nuevas políticas proteccionistas y modificaciones que le dieron un nuevo impulso a la ZEE (SCHORR; PROCELLI, 2014, RABINOVICH, 2018).

La primera medida fue el Decreto n° 490/03, que habilitó la reapertura del régimen de promoción para nuevos productos y capitales que no se estuvieran produciendo en el territorio nacional continental, en principio hasta 2005. Posteriormente el Decreto PEN (1234/07) prorrogó el régimen hasta el 31 de Diciembre de 2023, igualándolo con la prórroga de vigencia de los beneficios de la Zona Franca de Manaus (Decreto 1234/07), buscando de esta forma evitar impactos negativos en la actividad desarrollada en Tierra del Fuego. La prórroga brindó un escenario de previsibilidad para la radicación de industrias y nuevas líneas de producción.

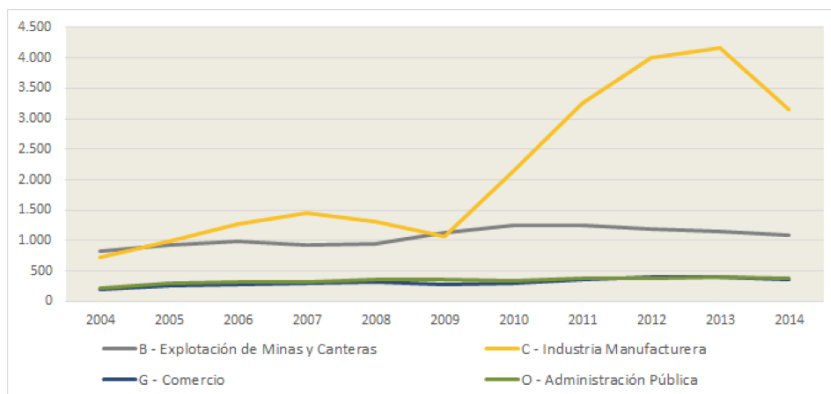
Con posterioridad la Ley n° 26539 (2009) estableció el aumento de impuestos internos a las importaciones de productos electrónicos de terceros países. Seguidamente, para la ZEE de Tierra del Fuego, se promulgaron los Decretos PEN n° 916/2010; 39/2011; 26/2012 y 2623/2012, que habilitaron la fabricación de nuevos productos: tablets, computadoras portátiles y lectores de libros electrónicos. El impulso final de esta política se dio en su articulación con el plan nacional de alfabetización tecnológica e inclusión digital denominado “Conectar Igualdad”,



bajo el cual se distribuyeron más de 3.000.000 de netbooks montadas en el país a alumnos de escuelas secundarias y docentes.

Este conjunto de medidas afectó directamente la producción electrónica en el AAE, que creció de manera explosiva a partir de 2009. Se puede observar en este sentido, tal como muestra la Figura 3, una nueva etapa de incipiente crecimiento de la actividad industrial entre 2004 y 2007, la cual alcanzará mayor dinamismo a partir de 2009, representando la industria manufacturera entre 2011 y 2014 más de la mitad del PBG provincial.

**Figura 3** - PBG (%) para principales actividades productivas. Período 2004- 2014 (Valor agregado a precios de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa de la Provincia de Tierra del Fuego

Podemos decir que el período comprendido entre 2003 y 2015 se caracterizó por un fuerte proceso de reindustrialización en Tierra del Fuego, a causa de nuevos incentivos otorgados al AAE. También, a partir del 2003 se produjo un gran crecimiento de la actividad turística en el Sur de la Isla. Asimismo, la devaluación del peso iniciada en 2001 planteó un escenario económico particularmente favorable para el turismo extranjero. La sanción de la Ley Nacional n° 25.997 declaró a la actividad estratégica para el desarrollo económico, y en este marco se produjo un auge de la actividad en varias provincias, vinculado a políticas específicas para su desarrollo.

En la escala regional, tanto la finalización de las importantes obras de infraestructura iniciadas en la década del 90, como la ya señalada construcción del aeropuerto, así como la consolidación de saberes profesionales y el impulso de políticas como fue el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de Ushuaia (SECRETARÍA DE TURISMO, 2007), y posteriormente el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Tierra del Fuego<sup>6</sup> (INFUETUR, 2010), brindaron un marco para el incremento sostenido de la actividad.

<sup>6</sup> Según estimaciones del Instituto Provincial de Estadística y Censos, el tiempo estimado de permanencia en la Isla Grande de TDF es de dos días y medio para el total del período analizado.

Los ingresos de viajeros prácticamente se duplicaron entre 2004 y 2015 para el mes de mayor arribo (Enero), mientras que las pernoctaciones crecieron en un 40%, concentradas fundamentalmente en la ciudad de Ushuaia. A pesar del crecimiento sostenido del turismo en el período 2003-2015, la industria manufacturera y particularmente, la electrónica de consumo volvió a constituirse (tal cual sucedió en la década de 1980) como la actividad principal incluso en Ushuaia tanto por su aporte en término de ingresos como por el volumen de empleo generado.

Este periodo coincide también con un cambio en el esquema de poder global. La crisis de las hipotecas en los Estados Unidos que estalló en 2007 y se extendió rápidamente a Europa marcó el declive de una dinámica financiera y especulativa asentada en valores inmobiliarios en el norte y en el declive también de la especulación sobre precios de las commodities.

En 2008, apenas un año después, algunos efectos de la exportación de esta crisis se empezaron a ver en países como la Argentina, que desestabilizaron la relación entre el sector exportador y las políticas impulsadas por el gobierno nacional a la vez que significó un descenso de ingresos por exportaciones. Las devaluaciones del peso que siguieron en hacia el final del periodo, desde 2012, serán un preanuncio de lo que ocurriría desde 2015 .

### **Período 2016- 2019: Nuevas tendencias de desindustrialización y limitaciones de la ZEE.**

Entre fines de 2015 y finales de 2019, bajo la presidencia de Mauricio Macri, nuevas políticas de ajuste de endeudamiento y un nuevo esquema de acumulación por valorización financiera, volvieron a configurar un escenario de crisis particularmente industrial y declive de empleo y poder adquisitivo de salarios a nivel nacional. La industria en Tierra del Fuego se vio duramente afectada por medidas como el Decreto 117/17, que redujo los aranceles a las importaciones y planteó nuevamente un escenario altamente desfavorable en términos competitivos para la producción local. Si bien las industrias no cerraron, el CFI estimaba que para el 2016 el empleo industrial se había reducido un 26% respecto a su pico máximo en 2013, y la producción en un 30%, mientras que las cifras indicaban una disminución similar para 2017.

Según datos publicados en la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 2019), Tierra del Fuego que había mostrado el mayor índice de ocupación en el Censo de 2010, se transformó en la Provincia con mayor desempleo a nivel País en el primer trimestre de 2019, con un 13% sobre una media nacional del 10%, la cual significó los niveles más altos desde 2005.

El nuevo gobierno de Alberto Fernández asumió en diciembre de 2019 y tres meses después se desató la pandemia del Covid-19. En este contexto, el gobierno nacional declaró una cuarentena relativamente estricta que incidió fuertemente en la economía provincial. Mientras cerraba toda actividad comercial, industrial y turística, desde los primeros decretos, como el 355/20, se exceptuaba de la prohibición a las actividades extractivas destinadas a la exportación, en particular la extracción de hidrocarburos y minería.

---

<sup>7</sup> Los altos salarios industriales estaban sujetos en un principio al mismo régimen de promoción industrial, dado que para que las empresas pudieran acreditar el origen de la mercadería en el AAE, debían incorporar un gasto local equivalente al 25% del valor final.

En este escenario las políticas anti-cíclicas que permitieran compensar la baja de actividades industriales, turísticas y los ingresos fueron escasas y temporales. Con el decreto señalado el gobierno nacional priorizó políticas pro-cíclicas, de igual modo que los gobiernos que le precedieron: el 14 de mayo decretó nuevos beneficios a la actividad minera, que se sumaron a los que ya había otorgado el gobierno de Macri y pocos días después exceptuó del pago del “impuesto solidario” y disminuyó las retenciones para las exportaciones de petróleo y gas.

Por lo anterior, si bien por su cercanía temporal y actualidad, el análisis puede ser menos preciso que en etapas anteriores, se puede afirmar que el período comprendido desde fines de 2015 puede ser caracterizado como de nueva desindustrialización en Tierra del Fuego, y una incertidumbre respecto al escenario futuro, mostrando una vez más la volatilidad y fuerte dependencia de la industria respecto de la política nacional.

En síntesis, se observa que las múltiples crisis propias del sistema capitalista, sumadas a ciertas acciones por parte de los gobiernos nacionales y regionales, determinaron la configuración de ciclos positivos y negativos en la dinámica industrial, que impactaron también en otros sectores productivos y como veremos, en las dinámicas socio demográficas y territoriales.

## **IMPACTOS DEMOGRÁFICOS**

La transformación de la matriz productiva trajo aparejados fuertes cambios en la estructura socio demográfica, que tuvo como rasgo principal un aumento importante de la población urbana. Hasta la promoción industrial, la Isla Grande de Tierra del Fuego mostraba una ocupación que según Cao y D´ Eramo (2021) podríamos calificar de infra-poblamiento. Entre sus particularidades, se encontraba una pirámide poblacional compuesta por un alto número de varones jóvenes y de población no nativa, vinculada a las características de las actividades que se realizaban hasta ese momento, militar y ganadera. El Censo de 1970 mostraba que Tierra del Fuego contaba con una población de 13.527 habitantes.

La industria impulsada a partir de 1972, por su parte, se caracterizó por un alto número de trabajadores (trabajo- intenso) lo cual era requerimiento de la ZEE, al igual que la condición de que estos fueran de origen argentino. Dada la escasa población fueguina, se instauraron medidas específicas para impulsar el trabajo en la región, como altos niveles salariales en comparación a otras zonas del país y el cobro de un plus por zona desfavorable, aplicable a todas las actividades.

A pesar de las condiciones climáticas y geográficas extremas, estas condiciones de empleo, fueron la base para la efectiva migración de trabajadores de otras regiones del país afectadas por los altos índices de desocupación, sobre todo de 1976 en adelante. Además de las políticas de beneficios fiscales propias de la promoción industrial, la afluencia de trabajadores era otra de las condiciones necesarias para impulsar la producción industrial.

Otras dos condiciones materiales debieron ser también asumidas por el estado, como ser, por un lado, el acceso a fuentes de alimentos y energía baratos, garantizados por beneficios impositivos. La facilitación de transportes con la apertura de rutas y el aeropuerto o la construcción y ampliación de infraestructura portuaria, sumado a la construcción de viviendas y la provisión de infraestructuras y equipamientos urbanos constituyeron la tercera de las condiciones de producción.

La población de Tierra del Fuego se duplicó para 1980 alcanzando los 27.358 habitantes, lo cual representa una variación porcentual del 102% respecto a 1970. Durante la década siguiente y con el auge industrializador, la población creció aún más aceleradamente, alcanzando los 69.369 habitantes para 1991, siendo la variación porcentual del 153% (INDEC, 2010)<sup>8</sup>.

Respecto a su composición, la población urbana que representaba el 85% en 1970, ascendió al 98% en 1991. Mientras que para 1970 el 58% de la población era argentina y el 42% extranjera procedente en su mayoría de áreas rurales de Chile, desde la instauración de la ZEE los migrantes fueron en su mayoría de origen argentino, revirtiéndose la tendencia histórica<sup>9</sup>.

Ushuaia y Río Grande fueron las únicas dos ciudades que se vieron afectadas por la radicación de industrias, y con ello, las dos que sufrieron directamente una explosión demográfica. Para 1987, sólo el 25% y 26,2% de la población de Ushuaia y Río Grande respectivamente había nacido en Tierra del Fuego. Ushuaia pasó de los 5667 habitantes en 1970 a 29.505 en 1991, mientras que Río Grande pasó de los 7.744 a los 38.137 respectivamente. Río Grande tuvo un mayor crecimiento proporcional que Ushuaia, vinculado probablemente a una mayor radicación industrial.

Entre 1991 y 2003, si bien la población continuó creciendo alcanzando los 101.079 habitantes a nivel provincial en 2001 (INDEC, 2010), la tasa de crecimiento disminuyó considerablemente asociada al estancamiento de la actividad industrial: esta fue del 45,7%, manteniéndose estable hasta el 2003 aproximadamente. Ushuaia alcanzó los 45.430 habitantes en 2001 y Río Grande 52.681, lo que implica un crecimiento del 45% y 52% respectivamente en comparación a 1991. Vemos que si bien el crecimiento de Río Grande fue mayor, la proporción disminuyó 3% respecto a la del período 1980- 1991, mientras que en Ushuaia esta creció 2,5%.

A partir de 2003, el último proceso industrializador acompañado por el turismo en menor medida, generó una nueva migración de características aluvionales. En 2010 y según el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC, 2010), la población fueguina era de 127.505 habitantes, lo que implica un incremento poblacional del 25,8% respecto a 2001, y del 940% respecto a 1970, antes de la instauración de la ZEE.

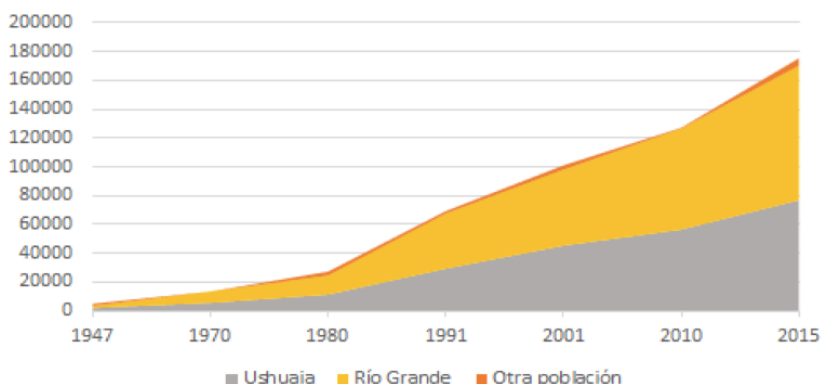
Si bien no existen datos censales más actualizados, informes provinciales de 2016, indican que para 2015 y durante el último pico industrial, la población volvió a crecer aceleradamente ascendiendo a los 175.466 habitantes, representando un nuevo aumento del 37,9% (IPIEC, 2016). Según estos informes Ushuaia alcanzó los 56.593 habitantes en 2010 y 76.947 en 2015, mientras que en el caso de Río Grande fueron 66.475 y 93.400 habitantes respectivamente. La Figura 4 muestra cómo se disparó el crecimiento poblacional en coincidencia con el inicio del proceso industrializador.

---

<sup>8</sup> Arribaron a la Isla según Cicollela y en base a la Dirección Provincial de Estadística y Censos, 6.947 migrantes entre 1976 y 1980, 12.247 entre 1981 y 1985 y 16.145 durante 1986 y 1987, lo que suma un total de 35.539 nuevos pobladores en 11 años triplicando la cantidad de población que existía en 1970.

<sup>9</sup> Hacia 1987 la población chilena representaba el 18, 4% y de los migrantes radicados en la isla durante 1976-87, el 90% provenían del territorio continental.

**Figura 4** - Crecimiento poblacional en Tierra del Fuego, 1947- 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por el INDEC, 2010

## IMPACTOS ESPACIALES

El proceso de industrialización suscitado a partir de la definición de Tierra del Fuego como una ZEE trajo también grandes transformaciones en la estructura territorial, particularmente en los espacios urbanos en los que se concentró la actividad y la nueva población. Ushuaia y Río Grande habían mantenido desde su fundación en 1884 y 1921 respectivamente y hasta la década de 1970, un carácter de pequeños poblados.

A partir de ese momento, ambas ciudades modificaron sustancialmente su perfil productivo: Río Grande, históricamente anclado en la actividad ganadera y con un importante perfil hidrocarburífero, por su mayor proximidad al continente se vio transformada en pocos años en capital industrial de la región, pasando a ser la electrónica de consumo la principal fuente de trabajo (CICCOLLELA, 1989).

Ushuaia, con un perfil históricamente anclado en su rol político- administrativo por ser la capital de la provincia, también incorporó en sus inicios a la industria como una de sus actividades principales. Si bien las condiciones geográficas nunca fueron las óptimas para el despliegue de infraestructura industrial, la importancia del puerto, único en la Isla Grande, la mantiene ligada a esta actividad hasta la actualidad.

Entre 1974 y 1984 y según Ciccollela (1989), mientras que en Ushuaia los asentamientos industriales crecieron un 76% y el empleo un 540%, en Río Grande fueron del 197% y del 1534% respectivamente, contando esta última con  $\frac{3}{4}$  partes del valor de la producción y del valor agregado de la Isla. Desde el inicio de la promoción ambas ciudades experimentaron un importante proceso de expansión urbana, el cual continuó hasta 2018 tal como indica la Figura 5, aunque con diferencias en ambas ciudades, según la dinámica industrial positiva o negativa.

**Figura 5** - Expansión urbana de Ushuaia y Río Grande según períodos industriales.



Fuente: Fank (2019)

Entre 1972 y 1991, Ushuaia pasó de las 160 hectáreas en 1972 a las 743 hectáreas en 1991, mientras que Río Grande pasó de las 553 a 1169 hectáreas en el mismo periodo. En ambas ciudades se construyeron parques industriales y se realizaron importantes obras de infraestructura, tanto de conectividad como de tendido de servicios y construcción de nuevos barrios.

Durante la década de 1990 comenzaron a verse algunas diferencias en el crecimiento de las dos ciudades. Río Grande sufrió mucho más fuertemente el proceso desindustrializador, dado que su estructura productiva para ese momento estaba prácticamente concentrada en la industria. Ushuaia por su parte pudo soportar mejor la crisis, tanto por el empleo público asociado a su estatus de Capital, como por la todavía incipiente actividad turística.

Su incorporación a los circuitos turísticos de las empresas internacionales, así como la creación del centro invernal Cerro Castor<sup>10</sup>, y la comercialización de excursiones a la Antártida desde el puerto, fueron algunas de las acciones más relevantes para la inserción definitiva de la ciudad al turismo global, garantizando de este modo una diversificación mayor que Río Grande. En el espacio urbano se puede observar que Ushuaia tuvo en esta época un mayor crecimiento por expansión, alcanzando las 1131 hectáreas, mientras que en Río Grande el crecimiento fue menor alcanzando las 1499 hectáreas.

Asociada al turismo, se produjeron grandes modificaciones en la estructura urbana de Ushuaia. Desde el Estado se implementaron acciones como la ampliación del puerto, el otorgamiento de tierras a emprendimientos hoteleros y la ejecución del aeropuerto internacional en 1995.

La reindustrialización posterior al 2003 tuvo un fuerte impacto tanto en Ushuaia como en Río Grande, aunque afectó de distinta manera a cada una de ellas. En Río Grande la industria volvió a posicionarse como la actividad central de la ciudad, mientras que Ushuaia comenzó a consolidarse la actividad turística. A pesar de esta desigual distribución, la industria más grande (NewSan) está ubicada en Ushuaia, y es la que condensa mayor

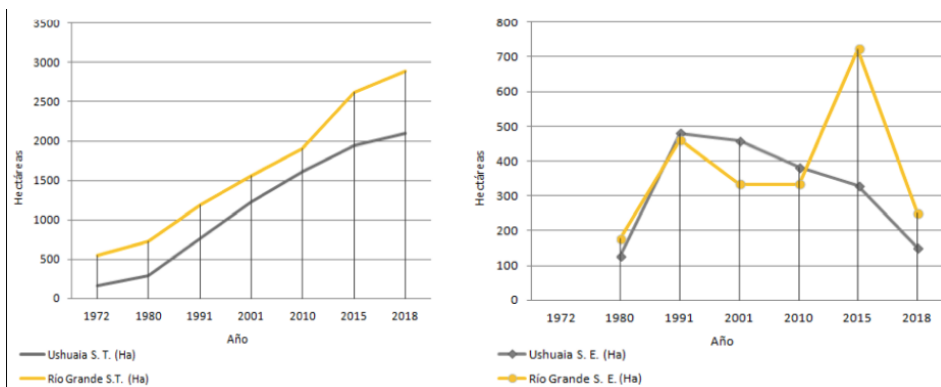
<sup>10</sup> El centro de ski se encuentra localizado a 20 km de la capital provincial, siendo ésta el principal punto de arribo y estadía de los turistas afines a los deportes invernales.

cantidad de empleo industrial. Ushuaia alcanzó en 2015 las 1802,38 hectáreas, mientras que Río Grande creció en mayor medida alcanzando las 2384 hectáreas.

Si bien en el último período desindustrializador iniciado en 2016 aún resulta difícil analizar su alcance, puede afirmarse que Río Grande ha sufrido una vez más con mayor fuerza este proceso, cuestión reflejada en indicadores de empleo que muestran que mientras que este cayó 4,4% en Ushuaia entre 2015 y 2018, lo hizo un 7,8% en Río Grande para el mismo período del tiempo. Ushuaia pudo sostenerse una vez más gracias al empleo público y al turismo, el cual creció mayormente en su proveniencia internacional asociado a la devaluación del peso argentino. Ushuaia alcanzó las 1880 hectáreas mientras que Río Grande, las 2639 en 2018.

Analizando las Figuras 6 y 7 relativas a la comparación de la dinámica de expansión urbana entre ambas ciudades, puede afirmarse que en el primer período de industrialización ambas experimentaron un proceso similar de crecimiento, mientras que en los períodos posteriores Río Grande mostró mayores fluctuaciones que Ushuaia en función de la fase positiva o negativa de la industria. Esto probablemente se deba a la mayor centralidad de la actividad. Podemos decir por todo esto, que la relación que cada ciudad estableció con la dinámica industrial, determinó diferencias en su comportamiento de crecimiento.

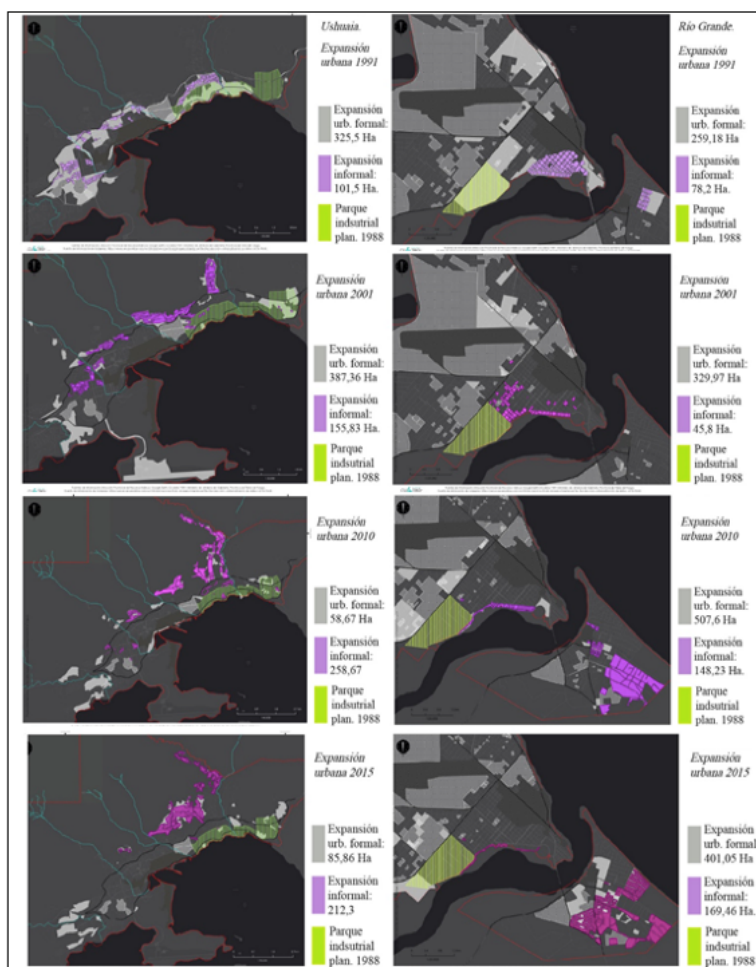
**Figura 6 y 7** - Expansión urbana total (izquierda) y expansión urbana según las fases de industrialización.



Fuente: Elaboración propia

Además de las dinámicas inter-urbanas, al interior de las ciudades también pueden observarse dinámicas diferenciadoras en la producción del espacio urbano, vinculadas al proceso de industrialización y a las desigualdades con que en cada una se atendieron las condiciones materiales necesarias para la radicación de población y de trabajadores. Durante la década de 1980 y frente a la explosión demográfica, los gobiernos locales se vieron incapacitados para dar respuesta a la creciente demanda habitacional, con lo cual un gran porcentaje de la población no tuvo más alternativa que acceder al hábitat de manera informal. Durante los primeros años la informalidad creció en ambas ciudades en sectores contiguos a los nuevos sectores formales de expansión, en intersticios urbanos, en áreas próximas a los parques industriales no urbanizadas tal cual lo muestra la Figura 8.

**Figura 8** - Evolución del proceso de producción de ciudad formal e informal en Ushuaia y Río Grande. 1972- 2018



Fuente: Fank (2019)

Durante la década de 1990, con Tierra del Fuego ya constituida como provincia, la producción de hábitat informal continuó creciendo en Ushuaia, mientras que en Río Grande disminuyó. Posteriormente a 2003 y con la nueva industrialización, volvió a aumentar considerablemente en ambas ciudades, en sectores periféricos a la mancha urbana consolidada, generalmente no aptos para urbanización por sus condiciones geográficas. Esto pareciera deberse al fuerte proceso de especulación inmobiliaria desatado junto con la demanda habitacional que generaron las últimas migraciones (FINCK; MARTÍNEZ; LOBATO; MORENO RUSSO, 2018; FINCK, 2019).

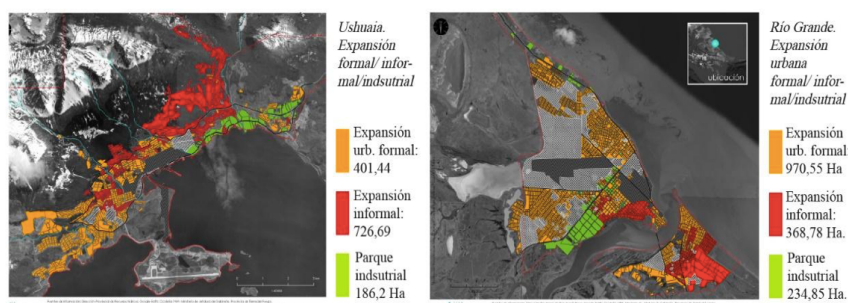
Se afirma por lo anterior que en los períodos de mayor industrialización la producción informal de ciudad fue mayor en ambas ciudades. Las políticas de acceso al suelo que se aplicaron en cada caso, así como las



condiciones naturales y de tenencia de la tierra, determinaron una mayor producción informal de ciudad acumulada en Ushuaia que en Río Grande (FANK, 2019).

En esto también influyó el turismo, en la medida en que se encarecieron los precios del suelo, mientras que los alquileres se volcaron a precios internacionales para el turismo global, volviéndose inaccesibles para gran parte de la población. En la actualidad, la gran mayoría de los asentamientos informales se encuentran ya en proceso de regularización dominial, sin embargo las diferencias entre la ciudad formal e informal continúan existiendo, en la medida en la muestran mayores condiciones de vulnerabilidad urbana (FANK, 2021) y también, mayores estigmas sociales.

**Figura 9** - Producción formal, informal e industrial acumulada en el período 1972- 2018



Fuente: Fank (2019)

## CONCLUSIONES

La definición de Tierra del Fuego como una ZEE trajo consigo el inicio de un proceso industrializador, vinculado a dinámicas políticas y económicas nacionales y globales que posibilitaron su crecimiento particularmente en torno a la electrónica de consumo. Este proceso alteró los patrones de desarrollo geográfico desigual en múltiples escalas espaciales y temporales en el tiempo transcurrido desde la instauración del AAE. A nivel nacional, durante las décadas de 1970 y 1980 se transformó el mapa de localización industrial.

A nivel regional, el proceso generado por la industria implicó procesos de diferenciación entre las ciudades Ushuaia y Río Grande, como así también fuertes procesos de concentración de capital y de precarización del empleo. Las migraciones asociadas a la dinámica industrial generaron también otras dinámicas de diferenciación dentro de los espacios urbanos. La existencia de otras actividades productivas y el rol de los gobiernos locales jugó un papel central

Podemos decir que el régimen de promoción industrial cumplió parcialmente sus objetivos y ha sido el principal factor de desarrollo económico y poblacional del territorio fueguino hasta la actualidad. Sin embargo, este proceso de industrialización no estuvo vinculado a las condiciones naturales locales, que hubieran avanzado

hacia un desarrollo regional genuinamente fueguino, tal como había sido pensado en el espíritu del régimen promocional. Por esta cuestión tanto la economía, como la estructura socio- demográfica y sus implicancias territoriales, quedaron supeditadas hasta la actualidad a los cambios de perspectiva por parte del Estado Nacional sobre la política industrial, definida a su vez según las diferentes inserciones al proceso de acumulación global.

El régimen todavía se encuentra en vigencia, prorrogado por última vez hasta 2023<sup>11</sup>. La industria electrónica, central como vimos en la dinámica productiva fueguina desde la década de 1980, encuentra todavía una gran fragilidad vinculada a su fuerte dependencia respecto a los ciclos de acumulación global y nacional y a los beneficios promocionales.

## REFERENCIAS

ARTESI, L. **Desarrollo Turístico en Ushuaia**. Serie Estudios y Perspectivas, Buenos Aires: CEPAL. 2003. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4840/1/S0310669\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4840/1/S0310669_es.pdf)

AZPIAZU, D. **La promoción a la inversión industrial en la Argentina**. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987. Documento de trabajo, n. 27, Buenos Aires: CEPAL. 1988

AZPIAZU, D.; NOCHTEFF, H. **La industria de bienes de consumo electrónico y el régimen de promoción fueguino**. Documentos e Informes de Investigación n° 70, FLACSO, Buenos Aires. 1987

BRENNER, N. Mil hojas: notas sobre las geografías del desarrollo espacial desigual. En: BRENNER, N. **Teoría urbana crítica y políticas de escala**. Icaria, Barcelona, 2009.

BRENNER, N.; SCHIMD, C. Towards a new epistemology of the urban? **En City**, Vol. 19, n° 2-3, pp 151- 182. (2015).

CAO, H.; D´ERAMO, D. La asincronía de Tierra del Fuego: del infra- poblamiento al crecimiento acelerado. **Revista Estado y políticas públicas**. n° 16, pp 247-266. 2021.

CICCOLELLA, P. J. **La promoción industrial en Tierra del Fuego**: Sus efectos económicos y sociales Trabajo final de tesis de geografía, UBA. 1989. Disponible en: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2886>

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI). **Nuevo perfil productivo en la Provincia**. Proyecto de asistencia técnica para Tierra del Fuego, Informe Final. 2018.

DELUCA, J. P. **Promoción industrial y modelo de acumulación subnacional en América Latina**: el caso de Tierra del fuego, Argentina. 2019.

DONATO, V. **Políticas públicas y localización industrial en Argentina**. 2007. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Donato.pdf>

FANK, L. Vulnerabilidad urbana en asentamientos informales de Ushuaia. Una mirada analítico- comparativa desde la mirada de distintos actores. **Cuaderno Urbano** Vol.30, n. 30. (2021).

FANK, L. Promoción Industrial e Informalidad urbana en Tierra del Fuego: análisis histórico comparativo. **Revista F@ro**, 2(30), pp. 138-162, 2019.

---

<sup>11</sup> Hasta el 2019 inclusive, sólo se podía acceder a sus beneficios mediante la adquisición de una empresa.

FANK, L.; GARGANTINI, D.; SCHWEITZER, A. **La informalidad urbana en los procesos de expansión de ciudades intermedias de la Patagonia Austral**. El rol de las políticas de desarrollo económico regional y las lógicas de actuación intervinientes. Ponencia presentada en el 2016

FILADORO, A. **Impactos del régimen de promoción en la estructura industrial de Tierra del Fuego**. IEFEE, La Plata, mimeo. 2007

FINCK, N. Políticas urbanas y habitacionales en localidades intermedias: el caso del Municipio de Río Grande (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) Argentina. Capítulo de libro en **Segregación socio-espacial en las ciudades latinoamericanas**. 2019. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/120130>.

FINCK, N. B.; MARTÍNEZ, M. A.; LOBATO, S.; MORENO RUSSO, M. F. El acceso a la tierra pública. El caso de los municipios de Tierra del Fuego, AIAS (período 2005- 2015). En: **Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del Siglo XXI**. CENA, R. (Comp.). 2018. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/340165665\\_El\\_acceso\\_a\\_la\\_tierra\\_publica\\_El\\_caso\\_de\\_los\\_municipios\\_de\\_Tierra\\_del\\_Fuego\\_AIAS\\_periodo\\_2005-2015#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/340165665_El_acceso_a_la_tierra_publica_El_caso_de_los_municipios_de_Tierra_del_Fuego_AIAS_periodo_2005-2015#fullTextFileContent)

GARÓFALO, A. **Régimen especial fiscal y aduanero**. Ley 19.640. Antecedentes, configuración y aplicabilidad del sub-régimen industrial. Cámara Faguina de la Pequeña y Mediana Industria, Buenos Aires. 2004

HARVEY, D. **Spaces of global capitalism**. Towards a theory of uneven geographical development. Nueva York: Verso, 2006.

HERMIDAS, M.; FARÍAS, A.; DELGADO, J. Trayectorias laborales, estructura social y desarrollo económico en Tierra del Fuego de 2003 a 2015. En el 14° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Los trabajadores y las trabajadoras en el escenario actual. Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis. **Anais**. 2019.

INSTITUTO FUEGUINO DE TURISMO (INFUETUR). **Informe técnico**. 2010. Disponible en: <https://infuetur.gob.ar/planestrategico>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INDEC). **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. Buenos Aires, INDEC. 2010. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf)

INSTITUTO PROVINCIAL DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, ESTADÍSTICA Y CENSOS (IPIEC). **Tasas generales del mercado de trabajo. Resultados del tercer trimestre de 2019**. Encuesta permanente de hogares. 2019. Disponible en: <https://ipiec.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2021/03/Tasas-3%C2%BAtrim-2019.pdf>.

KOSACOFF, B. La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada. CEPAL. **Documento de trabajo** n° 53. 1993. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/45618337.pdf>

LEFEBVRE, H. **La producción del espacio**. Capitán Swing. Madrid, 2017 [1968].

MASTROCELLO, M.A. **La economía del fin del mundo**. Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego. De los cuatro vientos, Buenos Aires. 2008.

NOCHTEFF, H. **Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina 1976- 1982**. La industria electrónica de consumo. FLACSO/ GEL, Buenos Aires. 1984.

PÉREZ ÁLVAREZ, G. **Formación de una nueva clase obrera en regiones con polos de desarrollo**: Manaos (Amazonia, Brasil) y Chubut (Patagonia, Argentina) en las décadas de 1960 y 1970. Apuntes 80, primer semestre. Pp 131-158. 2017. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/pdf/apuntes/v44n80/a05v44n80.pdf>.

RABINOVICH, J. **Grupos locales y acumulación de capital en el sector de la electrónica de consumo en Argentina (2003- 2014)**. 2018. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4795/479558720009/html/>

ROITTER, M. **La industrialización reciente en Tierra del Fuego**. Documento de trabajo, n. 13, Convenio de Cooperación Técnica CFI- CEPAL "Perspectivas de Reindustrialización y sus Determinaciones Regionales (PRIDE)", Buenos Aires. 1987.

SANCHEZ, M. La industria de la electrónica de consumo en la Argentina. Un aporte al estudio de su desarrollo a partir del análisis de su localización. **H-Industri@**. Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina. n 22 pp 40-70. 2018. Disponible en:  
<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/download/1135/1815?inline=1>

SCHORR, M.; PORCELLI, L. **La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego**. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. 2014. Disponible en:  
[https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/La%20industria%20electr%C3%B3nica%20de%20consumo%20en%20Tierra%20del%20Fuego%20\(version%20final\).pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/idaes/docs/La%20industria%20electr%C3%B3nica%20de%20consumo%20en%20Tierra%20del%20Fuego%20(version%20final).pdf).

SECRETARÍA DE TURISMO. **Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de Ushuaia**. Resumen ejecutivo. 2007. Disponible en: <http://www.e-ushuaia.com/resumenplan.pdf>.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. **Modelo de proyección de necesidades basado en dinámicas demográficas, para la gestión integral del hábitat**. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur. Informe final. Consultor 3 Sistemas de información geográfica. Anexo gráfico. 2016. Disponible en línea: <<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/tierra-del->

SMITH, N. Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio. Traficante de sueños, Madrid. 2020

SMITH, N. **La nueva frontera urbana**. Ciudad revanchista y gentrificación. Traficante de sueños. Madrid 2012.

# **TERRITORIALIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN EN COLOMBIA: EL CASO DE LOS CIRCUITOS ESPACIALES DE LA FLORICULTURA EN ANTIOQUIA <sup>1</sup>**

Alejandro Pimienta Betancur

Juan Zuluaga Orrego

## **INTRODUCCIÓN**

Este texto problematiza las transformaciones que se vienen dando en diversos espacios locales y las sociedades del lugar por los cambios que viene desatando la hegemonía desarrollista asociada a las territorialidades de la globalización.

El texto está dividido en tres partes. En la primera parte se plantea el fenómeno del cambio espacial local-global asociado a la hegemonía capitalista neoliberal desde la perspectiva de las territorialidades de la globalización, señalando las implicaciones que tiene este fenómeno sobre la reconfiguración territorial en espacios que expresan tensiones rural-urbanas y referido a procesos productivos agrícolas, lo cual permite plantear al opción analítica de los circuitos espaciales de la producción. En la segunda parte se aborda la transformación del espacio local “oriente cercano” en el departamento de Antioquia-Colombia como una manifestación de la hegemonía de los territorios de la globalización y, en la tercera parte se plantea un foco en el caso de la floricultura como proceso territorial.

Con este análisis se busca mostrar que la configuración de una territorialidad de la globalización basada en la floricultura no es resultado unívoco de una aceleración motivada por los procesos de globalización de las últimas tres décadas, en este caso concreto, la metamorfosis territorial es producto de tensiones locales-globales.

## **LAS TERRITORIALIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN**

### **TERRITORIO USADO Y TERRITORIALIDADES.**

La comprensión socioespacial tiene un marco analítico que trasciende las adscripciones vinculadas solamente con las condiciones biofísicas y econométricas que explican el espacio, hacia consideraciones que buscan entender las relaciones entre dimensiones y elementos que intervienen en sus procesos de configuración. Para los análisis socioespaciales de los cambios y permanencias asociados a la globalización económica resulta altamente aportante el enfoque que plantea Silveira (2011, p. 3), quien fundada en Milton Santos, afirma que el territorio es la base fundamental para realizar una reflexión crítica del desarrollo en tiempos de globalización, como los que actualmente experimenta el mundo contemporáneo, y para tal fin, sugiere la noción de territorio usado como

---

<sup>1</sup> Este texto aporta una síntesis del enfoque analítico que los autores discutieron en el Grupo de Trabajo de CLACSO Fronteras, Regionalización y Globalización y en el Grupo de Investigación Estudios del Territorio, adscrito al Instituto de Estudios Regionales -Iner- de la Universidad de Antioquia. En particular, presenta resultados de la investigación doctoral “Transformación del espacio floricultor: un territorio de la globalización en el Cercano Oriente de Antioquia” (2018) desarrollada en el doctorado en ciencias sociales de la Universidad de Antioquia presentada por Juan Zuluaga Orrego y dirigida por Alejandro Pimienta Betancur.

categoría que permite abordar la permanente transformación histórica desde elementos de cambio simples como trabajar y vivir, determinados por condiciones productivas territoriales, como la floricultura.

El territorio es, de acuerdo con lo planteado por Santos (1994) y Silveira (2008), una noción heredada, en el cual han interactuado y se han desarrollado un conglomerado de personas, estableciendo en él su espacio vital. De esta manera, cada momento histórico da forma a un agregado “solidario y contradictorio de sistemas de ingeniería, de flujos de población, de dinámicas agrícolas, industriales y de servicios, de una estructura normativa y, también de una expresión de la ciudadanía”, dejando en evidencia el uso del territorio (Ibíd., p. 3).

En este sentido, el territorio es usado (Ibíd., p. 20) a partir de las relaciones recíprocas entre acciones que definen materialidades, las cuales son influenciadas por elementos políticos, económicos y sociales. Por consiguiente, el espacio es una suerte de receptor activo, donde se establecen objetos y acciones que se encuentran en constante transformación y relacionamiento y donde su dinámica evolutiva está determinada por dos elementos, el capital y el trabajo, los cuales definen la división del trabajo y la jerarquización de los espacios territoriales, generando los procesos de *territorialización* y *desterritorialización* constante (SILVEIRA, 2007). Es en esa dinámica que se comprende que “el espacio está formado por conjunto indisociable, solidario y también contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia” (Ibíd., p. 54-66).

Por lo anterior, es el uso del espacio, y no el espacio en sí mismo, es el que se convierte en objeto de análisis socioespacial; y el análisis de territorio usado es el análisis de las territorialidades y sus procesos de (des) (re) territorialización. Así, el concepto de territorialidades de la globalización se presenta como la materialización de la expansión del capital en espacios concretos, entrelazando lugares distantes geográficamente. Lo anterior implica un cambio económico, social, cultural y político en escalas espaciales locales (homogeneización) (HAESBAERT; LIMONAD, 2007), reproduciendo acciones que son clasificadas por la lógica global en función de su respuesta a las dinámicas relacionales que se exigen desde una visión hegemónica, así consolidando transformaciones espaciales que son determinadas por la funcionalidad territorial que otorga la lógica de globalización (SANTOS, 2000, p. 93).

#### TRANSFORMACIONES ESPACIALES EN LA GLOBALIZACIÓN.

La territorialización de la globalización capitalista actual responde a la lógica señalada por David Harvey (2007, p. 349) como “coherencia estructurada de la producción y el consumo” que alude a que los capitalistas modelan la geografía de la producción, dándole configuraciones espaciales específicas:

La coherencia estructurada [...] abarca las formas y las tecnologías de la producción (pautas de relaciones intersectoriales de uso de recursos, formas de organización, tamaño de las empresas), las tecnologías, las cantidades, y las cualidades del consumo (el nivel y estilo de vida de los trabajadores y de la burguesía), los patrones de demanda y oferta de trabajo (jerarquías de destrezas de trabajo y procesos de producción social para garantizar la oferta de las mismas) y de infraestructuras físicas y sociales (Ibíd., p. 349).

Para la reproducción del capital global es imperioso propiciar y consolidar la fluidez espacial con una adecuada disposición de los objetos físicos en el espacio, la cual se encuentra determinada por las concepciones

normativas agenciadas desde posiciones hegemónicas en esferas económicas y políticas. Hoy, más que en otros periodos precedentes, el territorio es comandado de forma funcional al mercado, por medio de una red de mecanismos normativos que facilitan la transformación.

Bajo esta perspectiva, David Harvey (2004, p. 101-103) relaciona las transformaciones espaciales, o arreglo espacial<sup>2</sup>, como una respuesta a las variaciones en la acumulación de capital, las cuales pueden ser positivas, negativas o constantes en un periodo de tiempo. Esta condición viabiliza la reubicación del capital como una estrategia para mantener tasas de rendimiento creciente, superar crisis, ingresar a los mercados y reducir costos, lo que implica una alta movilidad. No obstante, el aprovechamiento de los recursos presentes en el espacio involucra la necesidad de realizar importantes inversiones en infraestructura física y social, definiendo elementos que permiten al espacio territorial ser competitivo y atractivo a los capitales de movilidad bastante variable.

Pablo Ciccolella (2012) relaciona la anterior transformación con el periodo de la globalización, en el cual se consolida una reestructuración del orden económico mundial, resultado de las metamorfosis políticas, sociales, tecnológicas y culturales que, bajo esquemas de ajuste, modernización y racionalización han limitado la acción del Estado, flexibilizado los marcos regulatorios construidos en la visión del Estado de Bienestar, dejando las economías nacionales y los intereses regionales a merced de las decisiones supranacionales que otorgan mayor libertad al capital transnacional, visión que se plasma en las estrategias de desarrollo y en los acuerdos de libre comercio entre naciones. Conforme a lo anterior, y bajo la perspectiva territorial, Ciccolella afirma:

Estas transformaciones han tenido su correlato físico en la reestructuración del territorio. Tanto las áreas rurales como las urbanas han acusado el impacto de cambios profundos en las formas de organización de la producción, usos del suelo y valorización diferencial del mismo, generándose tendencias a la formación de nuevos territorios y de nuevas territorialidades. A raíz de los cambios recientes, la estructura y la morfología metropolitanas tienden a ser regeneradas, luego de un proceso de desestructuración-reestructuración y desconcentración-recentralización, a partir de un nuevo modelo de producción-circulación-consumo y de la transformación de la base económica de las grandes ciudades (Ibid., p. 10).

Lo anterior propicia la coexistencia de dos agentes diferentes que influyen de forma directa la transformación territorial, es decir, por un lado, las grandes adecuaciones en infraestructura física y social efectuadas generalmente por el Estado y, por otro, los capitales privados que se matizan en actividades económicas que responden a mercados generalmente desligados de la demanda local.

## **TRASFORMACIONES DE ESPACIOS DE LA AGRICULTURA EN TERRITORIOS DE LA GLOBALIZACIÓN.**

Hay un significativo volumen de producción que ha abordado la globalización como un fenómeno que emerge desde una posición económica y transita a expresiones sociales en espacios de la agricultura. Una línea de análisis se orienta a entender las experiencias producto de las tensiones generados por los procesos de globalización sobre lo local, como el de Favero C (2006) que centra su análisis en dos países, Estados Unidos y Brasil, encontrando espacios sociales fragmentados rodeados por un cúmulo importante de agricultores excluidos de los procesos de progreso económico, surgiendo una nueva concepción de territorio en la cual se expresan comportamientos que consolidan funcionalidades que se confrontan con las realidades presentes en el espacio en tensión.

---

<sup>2</sup> En las traducciones aparece como “arreglo espacial”, no obstante, en inglés se definió el concepto como *spatial fix*.

Bajo esta realidad, se apuntalan estrategias que de forma natural intentan hacer frente a la fragmentación generadora de desigualdades. De forma concreta el investigador expresa (Ibid., p. 52):

En los contextos al mismo tiempo locales y transnacionales, generalmente más locales que transnacionales, los agricultores desarrollan nuevas experiencias, crean nuevas organizaciones, definen nuevas estrategias de acción, establecen nuevas formas y contenidos de relaciones con el estado y con los actores privados y en general nuevas reivindicaciones. Ese mundo fragmentado, favorece el desarrollo de un proceso de creciente fragilización de conjuntos de actores agrícolas y rurales.

De lo anterior, Favero (2006) propone tres categorías de agricultores, que son el resultado de los procesos de globalización: un grupo es nombrado como los *integrados*, los cuales participan de los lucros que se desprende de la consolidación de cadenas productivas que responden al mercado global; otro es denominado como los *precarios*, los cuales no alcanzan a insertarse en las acciones económicas, no obstante se adaptan a las dinámicas y pueden sopesar la tensión y, por último, señala que existen agricultores a los cuales los denominó *excluidos*. De esta forma se presentan transformaciones en los núcleos más básicos de la sociedad agrícola, los cuales pueden ser positivos y negativos; sin embargo, en cualquiera escenario es indiscutible su transformación y por consiguiente la del espacio social.

Otro análisis que analiza la experiencia de la sociedad del lugar es Martínez (2004) quien presenta un análisis alternativo del fenómeno que centra su atención en la transformación de algunas comunidades en el Ecuador Andino, indicando inicialmente que, desde su perspectiva, fue necesario alejarse de las idealizaciones del campesino agricultor, el cual, por lo general se presenta como una víctima de un proceso de homogenización de orden mundial, generalmente desvinculado de la dinámica regional, nacional e internacional.

En este sentido plantea la hipótesis en la cual “el campesino andino ha experimentado cambios importantes en los niveles económico-social y cultural, como efecto de su cada vez mayor inserción en la economía mundial y la aplicación de las políticas de ajuste a partir de los años ‘80” (Ibid., p. 35). En esta perspectiva plantea que es necesario un nuevo enfoque sobre el “qué hacer local”. En esta lógica Ecuador ha logrado consolidar una apuesta en torno a las organizaciones campesinas para generar empresas colectivas y administrar el poder local, donde este camino se recorre por las tensiones generadas con lo global, que en suma han obligado a administrar una necesidad que produce un empoderamiento social.

Por otro lado, la globalización puede ser entendida como la búsqueda sistemática de recursos y materias primas que surtan las necesidades crecientes de los mercados. Su materialización como fenómeno social se presenta a través de diferentes expresiones, dentro de las cuales se encuentra el agronegocio. El trabajo de Delgado y Diezt (2013), en la región de Montes de María Colombia, da cuenta como ellos lo expresan, de una “estrategia de desarrollo neoextractivista en América Latina, enfatizando sus determinantes, sus características transnacionales y los imaginarios de desarrollo prevalecientes” (Ibid., p. 95), resultado de un modelo de desarrollo que se sustenta en el sector de los agrocombustibles, es decir, responde a una lógica global. “Esta situación, implica la generación de profundos cambios en la vida cotidiana en diversos territorios rurales del país”. De forma literal señalan:

[...]la expansión de los agrocombustibles en la región de Montes de María puede ser entendida como un proceso de reestructuración territorial, como una territorialización interna, entendida como una estrategia para fortalecer el poder político-económico de ciertos grupos frente a otros. Esta medida engendra nuevos conflictos y contradicciones en torno a la naturaleza y reconfiguraciones territoriales que conllevan a una re-estructuración de la ciudadanía local, lo que se ve reflejado en la pérdida de los derechos campesinos y de los pueblos indígenas en relación al control y la determinación del uso de la naturaleza y la constante concentración de la tierra en pocas manos (Ibid., p. 95).



Estas dinámicas territoriales locales son abordadas con precisión por Duran (2010) en su trabajo *“Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización”*, en que resalta que la globalización consolida procesos de desterritorialización y reterritorialización, los cuales producen profundos cambios en la escala local, generados en los usos de los objetos y los recursos existentes. Estas prácticas conllevan cambios en las expectativas y en las posiciones de poder influenciando grupos sociales, que a su vez son configuradores de los territorios locales. De igual forma se generan modificaciones en las distancias sociales que separan y conectan a dichos grupos, es decir:

[...] en la América Latina de nuestros días se producen procesos de hibridación como consecuencia de la creciente inserción de los espacios sociales de los territorios de la región en la dinámica de la globalización; en este caso como resultado de la creación de una zona de contacto de las culturas y las pautas sociales autóctonas con las culturas y las pautas sociales pretendidamente homogeneizadoras que se difunden a escala global. A este respecto, las crecientes interacciones local-globales, que tienen lugar en Latinoamérica en la actualidad, están modificando profundamente el mapa de las auto-representaciones culturales y de las identidades colectivas de la región. Una modificación que tiene lugar de forma tal que los bienes simbólicos creados por la economía capitalista y, escenificados en los medios electrónicos. (Ibid.)

Por su parte Kay (2009), desde las observaciones y análisis al caso mexicano, vincula el proceso de globalización con los enfoques de nueva ruralidad, expresando que las transformaciones que se generaron a partir de estos impulsaron a los sociólogos a generar nuevos conceptos, con el fin de entender los cambios con mayor claridad. En este sentido, el concepto de nueva ruralidad se presenta como un enfoque latinoamericano, involucrando nuevas acepciones como pluractividad y multifuncionalidad. En suma, una visión de la nueva ruralidad en el contexto de globalización se interpreta como la necesidad de entender el desarrollo rural en función de metas, que no necesariamente están vinculadas con la producción agrícola, sin desconocer que:

El proceso de globalización neoliberal ha intensificado las presiones competitivas sobre la agricultura de América Latina. Esto ha ampliado y profundizado las relaciones capitalistas de producción en el campo, empeorando las condiciones del empleo rural. La mecanización continua de la explotación agrícola capitalista y el desplazamiento de las granjas campesinas han disminuido las oportunidades de empleo para los trabajadores agrícolas. Los agricultores capitalistas han respondido reduciendo los costos de mano de obra, al sustituir a trabajadores fijos y estables por una fuerza de trabajo temporal y flexible (Ibid., p. 615).

En conclusión, Kay (2009) esgrime otra forma de asumir la globalidad, esta vez intentando generar conceptos que, más allá de entenderla, tratan de contrarrestarla, que es otra forma de comprensión del fenómeno por medio de propuestas que giran en torno al disenso discursivo de orden académico, y también político, como es el caso de la nueva ruralidad en los contextos de globalización.

Continuando con la multifuncionalidad de la agricultura y la nueva ruralidad, Bonnal (2003) presenta una disertación sobre estos dos conceptos que vincula a Europa en el primer caso (multifuncionalidad) y a Latinoamérica en el segundo (nueva ruralidad) al respecto señala:

la multifuncionalidad es defendida esencialmente por países que reconocen y reivindican el carácter excepcional de la agricultura y ponen en duda la capacidad del mercado para regular por sí solo el conjunto de la economía (globalmente los países de la Unión Europea –UE-, Suiza, Noruega, Japón y Corea del Sur), mientras que la Nueva Ruralidad es discutida y probada como referencia de las políticas al interior de la mayoría de los países latinoamericanos (con el apoyo de varias organizaciones regionales) que preconizan la liberalización comercial y la desregulación de la agricultura así como de las demás actividades económicas (Ibid.).

Ambos conceptos plantean una dualidad entre una agricultura empresarial y la agricultura en manos de familias rurales, que se confrontan generando un conflicto en el territorio que termina profundizando problemáticas sociales que, generalmente, se expresan en las ciudades. Lo anterior es causado en parte por la obligación de reproducir capitales transnacionales. No obstante, tanto en Europa como en Latinoamérica se presentan manifestaciones sociales que, a pesar de tener orígenes semejantes, se han resuelto de forma diferente.

En Europa, hemos asistido a una revolución agrícola, caracterizada por el surgimiento de una agricultura familiar muy bien dotada en capital, puesta en marcha en un contexto macroeconómico estabilizado y protegido a pesar de las presiones recientes de la liberalización. Esta revolución se hizo a costa de una reducción drástica de los efectivos agrícolas. En América Latina, se observa igualmente una “erosión” – más reciente- de la población agrícola [...]; pero ésta se dio no como consecuencia de un movimiento de transformación global, sino más bien de una diferenciación creciente de las trayectorias de las explotaciones agrícolas. En un contexto marcado por los cambios macroeconómicos fundamentales ligados al proceso de liberalización, se constata una segmentación creciente de las agriculturas (variable según el país) con el surgimiento de una franja de agricultura empresarial fuertemente competitiva e integrada a los mercados internacionales y agriculturas campesinas y familiares mayoritarias, pero en vía de marginalización acelerada (Ibid., p. 8).

En esta línea Nogar (2007), en su recorrido analítico por la región Pampeana Argentina, menciona que un elemento fundamental en los abordajes actuales de la sociología en torno a la ruralidad, y que se enmarca en los procesos de multifuncionalidad y nueva ruralidad, se relaciona con la agricultura en tiempo real, dado que para esta investigadora el efecto nodal de la globalización y la industrialización se desarrolla en torno a este fenómeno, entre otras cosas porque se introducen flujos, organismos y agentes de alcance internacional.

La llegada de nuevos actores inducen e imponen sus normas con el fin de darle condiciones competitivas a las dinámicas transformadoras que llegan con los procesos de industrialización necesarios para participar del mercado global, forjando un conflicto “entre un pasado histórico dinamizado por las unidades productivas familiares con sistemas de producción muy condicionados por factores naturales, con cierto grado de aislamiento; y la situación actual, en la que los sistemas se encuentran trastocados por la dinámica de un entorno cada vez más descontextualizado, condicionado por la tecnología, la ciencia y la artificialización de los ciclos naturales” (Ibid., p. 29).

Todos estos análisis de transformaciones socioespaciales en territorios de la globalización, si bien muestran la multiplicidad de abordajes y categorías, tienen en común que demuestran que las condiciones espaciales de la globalización se superponen e imponen sobre las dinámicas preexistentes. La fluidez con la que llega la globalización va imponiendo nuevos ritmos y desencadenando cambios en las estructuras físicas y sociales locales. El resultado, según estos estudios, evidencia mecanismos la emergencia de estrategias de adaptación de las familias y comunidades que buscan sobrevivir a la reconfiguración de su espacio.

### **Los circuitos espaciales de la producción en los territorios de la globalización**

Esos procesos de transformación local en territorios de la globalización se expresan en las actividades productivas dominantes con la presencia de una o varias empresas que tejen una relación de cooperación con otros sectores, consolidando un uso del territorio corporativo con una topología específica<sup>3</sup>. Bajo este concepto es posible entender la influencia y capacidad que tienen las empresas pertenecientes a un circuito espacial de

---

<sup>3</sup> La topología es un concepto matemático que estudia la continuidad y permite definir conectividad y convergencia, estos tres elementos fundamentales para explicar la incidencia de un circuito espacial de la producción sobre el territorio a través de sus movimientos.

producción, en asocio con otros sectores productivos, de apropiarse de los recursos del territorio necesarios para mantener su posición hegemónica, relación que en unos casos se presenta de forma cooperativa, así como competitiva. En esta lógica, las empresas presentan diferentes topologías y geometrías que les otorgan movimiento que aprovechan para influenciar el poder público (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Milton Santos denomina este comportamiento como la “lógica territorial de las empresas”, las cuales asientan sus intereses en sectores que proveen bienes, servicios e, incluso, pueden ocupar espacios en los mercados para influenciar demandas. Esta capacidad está determinada por la apropiación técnica que permite consolidar oligopolios territoriales, que tienen la capacidad de influenciar la ecuación del empleo; la estructura de consumo; el uso de infraestructura material y social; los gastos públicos y por consiguiente las asignaciones presupuestales, el comportamiento de otras empresas solidarias, el paisaje y el comportamiento de los individuos.

En consecuencia, se consolida un uso competitivo del espacio que está determinado por las jerarquías y privilegios de las empresas, toda vez que éstas poseen diferentes niveles de uso de los recursos, los cuales se encuentran vinculados con las técnicas apropiadas por el circuito espacial de producción. De esta forma se conforma un esquema de ingeniería territorial que facilita la disposición de los recursos presentes en el espacio, para ser usados por las empresas a través de esas técnicas, de forma concreta. Santos Milton (1999) relaciona esta disposición territorial con un sistema de ingeniería entendida como un conjunto de instrumentos de trabajo que se agregan con la naturaleza, conformando un orden relacional naturaleza y medio artificial (Ibid., p. 292-293).

Lo anterior es producto de la constitución de un medio técnico-científico-informacional que provee de materialidad al territorio, posibilitando su participación en el mundo de la competitividad. En este sentido, Santos Milton y Silveira Laura (2001) asocian esta dinámica al establecimiento de infraestructura para la producción agropecuaria como: distritos de riego y drenajes, frigoríficos, centros de acopio y distribución, también aeropuertos y puertos, autopistas, ferrovías, infraestructura eléctrica, refinerías, infraestructura para la comunicación, entre otros objetos. Consolidando territorios al servicio de las lógicas y necesidad de las empresas que, por un lado, se vinculan con lo local a través de su proceso productivo y, por otro, se expanden en el espacio globalizado por medio de su proceso de circulación de mercaderías (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

El sistema de ingeniería, de acuerdo con lo anterior, se relaciona de forma directa con el trabajo y el capital, razón por la cual debe ajustarse a las dinámicas sociales y económicas que hacen que evolucione constantemente, es decir, “evoluciona con la historia” (GRIMM, 2001) en un proceso que transita desde el uso intensivo del trabajo a una vinculación fuerte con el capital. Esta consolidación de relaciones propicia cambios constantes en el sistema de ingeniería, que a su vez reestructuran la división del trabajo local. De igual forma, el sistema de ingeniería debe ser abordado con su par conceptual, asociado con el sistema de movimiento que en los últimos años se ha consolidado conceptualmente debido a los avances técnicos, científicos e informacionales que permiten mayor conectividad entre lugares, expandiendo los flujos, los cuales se soportan en el sistema de ingeniería.

Milton Santos plantea que el mundo está ordenado por subespacios subsumidos a una lógica global, entre los cuales surgen flujos con distintas intensidades y direcciones, razón por la cual propone abordar la categoría de los circuitos espaciales de la producción, entendidos como “las diversas etapas por las que pasa un producto, desde el inicio del proceso de producción hasta llegar al consumidor final” (Ibid., p. 49). De esta manera, concluye Santos, “discutir los circuitos espaciales de producción es discutir la especialización de la producción-distribución-intercambio-consumo como movimiento circular constante” (Ibid., p. 49), dando cuenta, de su movimiento.

La pregunta por cómo los circuitos espaciales de la producción transforman el territorio implican una respuesta que conjuge el territorio usado y no solo las variables económicas. La respuesta, como indica María Laura Silveira se vincula con la necesidad de entender cómo se conforman las redes que usan en el territorio, las cuales se concatenan por medio de la división del trabajo y los circuitos de cooperación.

Lo anterior es dinamizado, de acuerdo Silveira (2007, p. 161) por la acción del poder público el cual completa la cooperación, “pues tiene la capacidad de acelerar o frenar los cambios del medio construido, la circulación de materias primas, productos, mano de obra, información y ganancias”. En este sentido los circuitos espaciales de producción son la fuente de energía por medio la cual la transformación territorial es una acción dinámica y constante basada en el uso, transformación y construcción de un sistema de objetos.

## **EL “ORIENTE CERCAÑO” DE MEDELLÍN EN LA RUTA DE LA TERRITORIALIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN.**

El presente aparte presenta los dos principales procesos técnicos que fueron acondicionando al oriente antioqueño para configurarse como una territorialidad de la globalización. En primer lugar se muestran los procesos que le objetivaron como espacio de la planeación (territorio normado) y luego se abordan los principales objetos (megaproyectos) que le fueron dotando de contenido técnico.

### **EL “ORIENTE” COMO OBJETO DE LA PLANEACIÓN**

La configuración territorial actual del Oriente de Antioquia está ligada a las prácticas de la economía familiar campesina y el uso agropecuario a pequeña escala hasta muy entrado el siglo XX, lo cual obedeció a la confluencia de una vocación campesina enmarcada en la Colombia rural del siglo XIX y XX, las buenas condiciones físico-bióticas asociados al clima, el relieve y a los suelos. Desde los años sesenta del siglo XX el “oriente cercano” a Medellín comenzó a ser objeto de planeación e intervención técnica, enmarcado en los procesos de planeación del desarrollo que se implementaron en todo el país, buscando generar mejores condiciones para el desarrollo rural.

Desde los años sesenta hasta la Constitución de 1991 la región fue objeto de una planeación para fortalecer el mercado interno especialmente con destino a Medellín. Luego, desde los años noventa, empiezan a proliferar documentos orientadores y múltiples instrumentos de planeación con visiones diversas de la subregión, desde las visiones de una región autónoma que mantiene una vocación agraria hasta visiones que la formulan como una región de expansión de la metrópoli Medellín. A continuación, se esbozan los elementos clave de este proceso.

Para el Oriente Antioqueño se presentó el “Primer plan regional de desarrollo para el Oriente Antioqueño 1963-1970” (INCOPLAN, 1963), que planteaba la oportunidad que tenía el territorio del Oriente de Antioquia de fortalecerse como proveedor de materias primas y receptor de iniciativas agroindustriales que requerían de grandes capitales, lo anterior se observa en las conclusiones, que de forma concreta expresaron:

[...] no puede olvidarse que el Oriente Antioqueño, fuera de su recurso fundamental que es su población tiene recursos importantes que se deberán aprovechar en forma inteligente para alcanzar los objetivos de desarrollo que se proponga la región. Tal es el caso del potencial energético y de la posición geo-económica privilegiada del Oriente que se encuentra situado en el medio de los dos mercados industriales más importantes del país que son Medellín y Bogotá (Ibid., p. 154).

En el “Plan de desarrollo para la micro región del oriente antioqueño Rionegro, Marinilla, Guarne y Santuario 1971”, se recomendaba que cualquier iniciativa, ya sean estas programas, planes o proyectos, que hagan uso de los recursos existente, debe ser construidos teniendo como epicentro el municipio de Rionegro. Adicionalmente abordó un elemento importante, el cual se relaciona con la necesidad de revisar con detalle las condiciones en la que se encontraba la economía campesina, y llama la atención sobre el efecto que podría tener sobre esta población el asentamiento de fincas de recreo, las cuales eran concebidas como una extensión del Valle de Aburrá, además de las consecuencias que tendría su vinculación como obreros a las nuevas industrias que llegaban a la zona, lo que indudablemente modificaría su concepción de subsistencia, convirtiéndolos en personas dependientes y sin autonomía para participar en las decisiones que determinaría la mejor forma de apropiarse de los recursos existente en su territorio.

También mencionó que el dominio del mercado de alimentos por parte de productores agropecuarios tecnificados y comerciantes intermediarios, generaría procesos de exclusión de los sistemas de abastecimiento de alimentos, ocasionando un detrimento en su calidad de vida.

Posteriormente en 1986 se formuló el Plan de Ordenamiento Espacial, una propuesta de ordenamiento del territorio, entendida como un proceso y no como una directriz reguladora, y se sustentaba en la necesidad de entender y direccionar la región en función de su papel dentro del esquema jerárquico departamental. Se publicó como un documento práctico que permitía a funcionarios públicos y privados implementar los procesos de ordenamiento espacial en el cercano oriente nombrado como “El Procesos de Planificación en el Oriente Cercano: Una guía para su implementación. El documento parte de reconocer el hecho que la región sufría un proceso de transformación y deterioro, originado en los cambios sistemáticos en su relación con el Valle de Aburrá, consecuencia de la implementación de grandes proyectos de infraestructura (zonas industriales, aeropuerto, autopista y embalses).

A diferencia con los dos documentos anteriormente descritos, el Plan de Ordenamiento Espacial presentó dentro de sus lineamientos la necesidad de construir un sistema estructurante y ordenador que se materializaba en una matriz de planes, programas y proyectos que debían ser ejecutados en el mediano plazo.

Luego de diseñados esos primeros documentos de ordenamiento del territorio en el Oriente de Antioquia y amparados en la Constitución de 1991 se formularon diversos documentos que buscaban determinar las directrices con las cuales se debía realizar la planeación del espacio físico en función de la relación Estado-Sociedad-Medio ambiente. A partir de los noventa se fortaleció una visión de integración supramunicipal y comenzó a emerger una visión alterna, ya no tan ligada a las lógicas del desarrollo de la metrópoli, muchos de ellos con una visión endógena regional, como el documento denominado La Provincia del Oriente de Antioquia: Territorio en Construcción (RESTREPO, 2015).

No obstante, desde los gobiernos municipales del área metropolitana y de la gobernación de Antioquia se ha reforzado la visión de la integración económica en una configuración de ciudad-región en torno a la integración de los tres valles San Nicolás, Aburrá y Río Cauca (SANTA, et al., 2011), para avanzar a otra fase de expansión determinada en mayor proporción por los flujos de capitales con epicentro financiero en Medellín y, por supuesto al crecimiento urbano, razón por la cual el Oriente, como territorio de la globalización, continuara absorbido por una dinámica expansionista cuyos límites están comandados desde las lógicas del mercado global. En esta lógica la Gobernación Antioquia presenta un documento denominado la Ciudad y la Región en el cual se expresa:

Cada vez es mayor la conciencia de que el destino de Medellín y Antioquia van de la mano. De hecho, la plataforma de Medellín se extiende más allá de los límites de la región central del departamento y requiere del desarrollo de nodos que permitan un mayor equilibrio en el desarrollo territorial, el fortalecimiento de clúster y las cadenas productivas y el funcionamiento eficiente de una red de centros Urbanos<sup>4</sup>.

## LAS INTERVENCIONES TÉCNICAS EN EL ORIENTE

El espacio del oriente cercano se ha visto inmerso en los impactos de megaproyectos como la construcción de los embalses para la generación de energía eléctrica, la construcción de la autopista Medellín – Bogotá, la construcción del aeropuerto internacional José María Córdoba y la implementación de zonas industriales.

El recurso hídrico aprovechado en forma de energía eléctrica permitió posicionar al Oriente Antioqueño se materializó en la década de los años 70 con la entrada en operación de los embalses de Guatapé, Santa Rita y el Peñol y posteriormente los embalses de Punchiná, Playas, San Lorenzo y Jaguas (HERRERA MEJÍA, et al., 2015), esta infraestructura modificó las percepciones acerca del uso del suelo y la visión de región que se debía implementar. Hoy es una región generadora de energía eléctrica en la que cinco centrales hidroeléctricas (Playas, Guatapé, San Carlos, Jaguas y Calderas) generan el 30% de la energía del país y 70% del departamento.

El desarrollo hídrico y energético, impulsado de manera exógena generó en la población del Oriente un descontento, debido a la exclusión y marginación que adelantaron las compañías privadas y los estamentos Gubernamentales encargados de la construcción e implementación del sistema energético, razón por la cual:

“Históricamente la relación de la comunidad con las empresas hidroeléctricas no es la mejor, está trazada por múltiples enfrentamientos y procesos que desembocan en la decepción de las comunidades hacia las empresas, en parte porque durante la construcción de los proyectos, las comunidades no participan y no son gestoras de estos procesos. Son más bien impuestos a la fuerza, desplazando a las comunidades a través de engaños y promesas que nunca cumplieron, la comunidad es consciente de esto; son ellos finalmente quienes han permanecido toda una vida en su territorio y han visto y vivido su realidad” (HERNÁNDEZ, 2007, p. 116).

En suma, la materialización de los megaproyectos hidroeléctricos, deben ser entendidos como el detonante de un cambio socioespacial direccionado por intereses que trascendía las fronteras de esta región, de igual forma es el inicio de la consolidación de un proceso de regionalización generado desde las mismas comunidades. Estas dinámicas permitieron situar imaginarios contrapuestos sobre la forma como se debían transitar los caminos demarcados en los documentos que delineaban las acepciones prácticas de progreso y desarrollo analizados en secciones anteriores. Por un lado, una población ávida de ser incluida en los procesos circunscritos desde “afuera” y, por otro, la necesidad imperante de transformar el Oriente en una zona al servicio de intereses económicos, de esta manera se constituyen una resignificación que consolida una visión y una acción integral de un territorio y una territorialidad.

Otro de los megaproyectos que impactó estructuralmente el uso del espacio en el Oriente de Antioquia es la construcción de la autopista Medellín-Bogotá, las obras inician en 1957 que representó la consolidación de una estrategia de conectividad, vinculada a una necesidad nacional, que para la época no solo era importante para

---

<sup>4</sup> GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, ÁREA METROPOLITANA Y ALCALDÍA DE MEDELLÍN. La Ciudad y La Región. Medellín, 2008., p. 66.

Antioquia sino que integraba centros de desarrollo industrial ubicados en Bogotá y Medellín. De esta manera era posible consolidar una integración eficiente que permitiera participar en el mercado global.

La construcción del Aeropuerto Internacional José María Córdova comenzó en 1979 y se terminó en 1985, con lo cual se dio un paso en articulación con del área metropolitana con las dinámicas internacionales. En Plan de Desarrollo para Antioquia de 1983 en su capítulo XIX cuyo título es el “Oriente Cercano”, se expresa que:

La localización del Aeropuerto en la región del Oriente, responde a una lógica de expansión del Área Metropolitana y se constituye en uno de los principales elementos de transformación del espacio regional, no solo por su magnitud y efectos en el uso del suelo, sino por el magnetismo que comporta en la atracción de actividades de tipo industrial, comercial y turística [...]. En la medida en que el Aeropuerto satisface las necesidades de comunicación internacional del Valle de Aburrá, y mejora en general comunicación aérea de una mayor capacidad y seguridad, la interrelación entre los valles se acentúa (GOBERNACION DE ANTIOQUIA, 1983, p. 273).

Razón por la cual se planearon zonas de servicios (hoteles, paradores, hosterías, bodegas entre otros) y por supuesto, la creación de la Zona Franca que jugaría un papel trascendental en la articulación de Antioquia con los mercados globales. Para tal fin, la aeronáutica civil, adquirió quinientas ochenta hectáreas, para la zona franca se utilizaron cien hectáreas, y adicional, particulares adquirieron trecientas cincuenta hectáreas que serían destinadas a la construcción y asentamiento de industrias que no tuviesen como prioridad estar al interior de la zona franca (GIRALDO GÓMEZ, 1996, p. 78).

Sumado a lo anterior, se generó la necesidad de aumentar las vías de acceso al aeropuerto, para lo cual se sumó al proyecto de conectividad aeronáutica, la construcción de la Variante las Palmas, la cual disminuiría los tiempos de llega a la central aérea desde la ciudad de Medellín y se planteó la construcción de un túnel para agilizar la interconexión del Occidente de Antioquia, el Valle de Aburra y el Valle de San Nicolás, obra que fue inaugurada en el año 2019.

El impacto de esta mega obra fue sintetizado por la Cámara de comercio del Oriente de Antioquia al afirmar que: “El aeropuerto José María Córdova ha desencadenado una serie de procesos de ocupación del suelo, siempre esperados, pero no previstos, no controlados aún, con la tendencia a conformar un núcleo de comercio y servicios en su entorno inmediato”<sup>5</sup>. De esta manera, la subregión del Oriente queda inmersa en una visión de económica que procura el acceso a los mercados, que transforma su territorio, definiendo formas de apropiarse del espacio y su vez consolida las divisiones territoriales al interior del Oriente, desconociendo dinámicas internas y acentuando mecanismos de dominación.

Por lo tanto, megaproyectos como el aeropuerto son la confirmación de una visión de integración de orden nacional e internacional, que impacta territorios y pobladores por igual, sin tener en cuenta, en muchas ocasiones, las problemáticas y sentimientos de las pequeñas poblaciones en las cuales tiene influencia su implementación. Conjugando al interior de los Municipios una dinámica contrapuesta que incuba posiciones encontradas frente a la visión del rol de la subregión.

Al finalizar la década del cincuenta e inicios de la década del sesenta, se presenta un punto de quiebre en la concepción que tienen los empresarios en el rol que debería desempeñar el oriente de Antioquia en las dinámicas económicas del departamento, prueba de lo anterior es un estudio realizado por la Asociación

---

<sup>5</sup> CÁMARA DE COMERCIO DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO. Realidades y prospectivas del Valle de San Nicolás. 2008, p. 32.

Nacional de Industriales –ANDI- en el año de 1960, en el cual se define que el lugar más adecuado para la relocalización de la industria es el territorio del Cercano Oriente (PELAEZ, 1997, p. 79), y así lo reafirmó un estudio de John Walton<sup>6</sup>, citado por Betancur, Stienen y Arenas (2001, p. 200).

Los cambios en la visión empresarial y la puesta en marcha de los megaproyectos estimularon la relocalización de parte de la industria ubicada en el Valle de Aburrá para el eje Guarne – Marinilla – Rionegro, en el sector conocido como “La Mosca”. La dinámica de relocalización de la industria se presenta como una reconfiguración en el uso del territorio del Oriente de Antioquia la cual:

ha operado más como una expansión de la tradicional Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que como una dinámica autónoma del Oriente antioqueño. Esto se explica en parte por el hecho, de que lo que se ha expandido territorialmente, es el asentamiento de capitales que buscan aumentar su rentabilidad en áreas con buenas dotaciones de recursos y bajos costos de producción (Ibid., p. 45).

Entre 1965 y 1970 llegaron a Rionegro empresas textiles, que para las décadas de 60, 70 y 80 se posicionan como uno de los sectores industriales de mayor auge en la ciudad de Medellín y en Antioquia, entre las empresas que trasladan parte de su producción se encuentran Coltejer con su empresa Coltepunto (1965) y Fabricato con su filial Riotex (1970), empresas dominantes del mercado Antioqueño, también se instalaron en el territorio Textiles Córdoba, Textiles Rionegro, Confecciones Wrangler, Confitexa, entre otras. Adicional a las empresas textiles, llegan al Oriente, Compañía Nacional de Chocolates, Imusa, Pepalfa, Cerámicas Devita, Planta de Asfalto, Fundiciones del Oriente, Agafano, Promacol, Muñecas Lemar, Procaucho, Disproquil y Andercol<sup>7</sup>.

Es importante resaltar que parte de las empresas recién instaladas y constituidas en el territorio del Oriente, seguían dependiendo administrativamente de las sedes centrales ubicadas en el Valle Aburrá, lo que implicó que las decisiones transcendentales eran tomadas desde afuera sin involucrar las necesidades de la población y el territorio.

Con estos objetos técnicos se le dio un nuevo contenido al Oriente de Antioquia como territorio usado para lógicas escalares diferentes, es decir, la funcionalidad del Oriente de Antioquia comenzó a conjugar prácticas territoriales con lógicas locales, regionales, nacionales y globales. Con estos cambios, el territorio comenzó a tener condiciones para que los actores se posicionaran de manera diferencial ante los circuitos económicos de la globalización. Los circuitos a su vez generan una distribución del poder que posibilita el acceso a otras formas de expresión del capital como el financiero y de servicios; de esta manera se configuran flujos que transitan entre los objetos, forjando relaciones de cooperación y, también de competencia, las cuales pueden ser en ambos casos, manifestaciones o causas de la transformación del territorio.

Bajo esta perspectiva, se enmarca el proceso de globalización en el Oriente de Antioquia. Territorio que es visibilizado como una fuente de recursos que responde a las necesidades de un mercado global. Conformado redes que condescienden en fluidez, de esta forma se internacionaliza el territorio, por medio de las acciones productivas y políticas, que lo usan y también lo transforman. En este sentido el uso implica una transformación dinámica,

---

<sup>6</sup> El estudio fue realizado a finales de 1960 y publicado en 1977 (WALTON, 1976).

<sup>7</sup> CORNARE, INER, Op. Cit., p. 48, para complementar con un análisis Gráfico de los cambios espaciales en el Oriente Cercano en función de la relocalización de la industria, véase Martínez (2010).



otorgando una huella específica al territorio y, por la cual es posible asociarlo con la globalización. Por tanto, se conjuga el territorio usado con una noción heredada, dando forma a las relaciones, que pueden ser entendidas, como divisiones específicas del trabajo que entrelazan por medio de redes que dan forma y matices a los circuitos espaciales de la producción y cooperación.

La reconfiguraciones socioespaciales que responden a la lógica hegemónica de la globalización capitalista busca que los lugares y las regiones se vinculen al sistema global a través del movimiento y la circulación de información<sup>8</sup>, tecnología y técnicas, normas, entre otros elementos, lo que permiten la reproducción de capital transnacional, es decir, busca construir territorios en los que se permita a una fluidez efectiva entre la oferta y la demanda que tiene como objetivo facilitar la obtención de lucros en función de la eficiencia en la vinculación al mercado<sup>9</sup>. En esos procesos se erigen circuitos de cooperación sustentados en circuitos espaciales de producción, que dan forma a la geografía del movimiento (SANTOS; SILVEIRA, M. 2001., p. 145-148; 167-184).

Milton Santos señala que el mundo está ordenado por subespacios subsumidos a una lógica global, entre los cuales surgen flujos con distintas intensidades y direcciones, razón por la cual propone abordar la categoría de los circuitos espaciales de la producción, entendidos como “las diversas etapas por las que pasa un producto, desde el inicio del proceso de producción hasta llegar al consumidor final” (Ibid., p. 49). Para Santos “Discutir los circuitos espaciales de producción es discutir la especialización de la producción-distribución-intercambio-consumo como movimiento circular constante” (Ibid., p. 49), dando cuenta, de su movimiento.

La indagación por los circuitos espaciales de la producción y cómo transforman el territorio implican una respuesta que conjugue el territorio usado, lo cual no es visible en los circuitos económico de la producción. Tal como lo indica María Laura Silveira para entender los circuitos espaciales es necesario vincular la comprensión de cómo se conforman las redes que usan en el territorio, las cuales se concatenan por medio de la división del trabajo y los circuitos de cooperación.

Ahí entra, de acuerdo Silveira (2007, p. 161) la acción del poder público el cual completa la cooperación, “pues tiene la capacidad de acelerar o frenar los cambios del medio construido, la circulación de materias primas, productos, mano de obra, información y ganancias”. En este sentido los circuitos espaciales de producción son la fuente de energía por medio la cual la transformación territorial es una acción dinámica y constante basada en el uso, transformación y construcción de un sistema de objetos.

Teniendo en cuenta que la evolución y combinación de avances en la ciencia desembocaron en desarrollos técnicos que permiten acercar lugares distantes, por medio de la generación de fluidez efectiva en los sistemas de transporte, en los flujos de información y la movilidad de capitales, consolidando los circuitos espaciales de producción, los cuales vigorizaron su estructura en red, configurando nodos que responden a una centralidad y su conexión puede ser tanto material como inmaterial.

---

<sup>8</sup> Santos y Silveira (2001, p. 143) expresan que para entender el funcionamiento del territorio es preciso captar el movimiento, razón por la cual los circuitos espaciales de la producción se presentan como una propuesta que tiene en su esencia los flujos de bienes y servicios que traspasan el territorio.

<sup>9</sup> La formación de mercados esbozada, permite integrar a la base conceptual la formulación Marxista en la cual se ubica un elemento transversal que permite visualizar de manera objetiva, las relaciones naturalizadas entre los sujetos y las instituciones, para tal fin, Marx utilizó la mercancía, que para el caso específico de esta propuesta de investigación se asocia a la producción flores. En este orden de ideas, la concepción marxista admite apropiarse del concepto en el cual los ciclos de relacionamiento social (división del trabajo) están determinados por tres momentos, a saber: producción, intercambio y consumo, elementos fundamentales para la configuración de los circuitos de la economía. Marx, K. (1968). El capital. Crítica de la economía política. Tomo I. FCE, México.

Para afianzar la conectividad entre nodos, es necesario una espacialidad apropiada para los diferentes eslabones del circuito (producción, distribución, circulación y consumo). Por tanto, debe ser concebido como un mosaico que asume diferentes racionalidades y contenidos, los cuales se articulan por medio de un mercado, forjando una trama compleja, en la cual se debe tener en cuenta una temporalidad (Ibid., p. 464).

## **LOS CIRCUITOS ESPACIALES DE LA FLORICULTURA COMO EXPRESIÓN DE LA TERRITORIALIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN**

Los procesos técnicos señalados en el punto anterior han propiciado que hoy el oriente cercano que comprende 9 de los 23 municipios de la región cuente con los más altos índices de densidad vial de las subregiones de Antioquia, con diversidad de servicios de transporte, educación, salud, acueducto y alcantarillado. Esta condición de desarrollo ha ubicado al oriente Antioqueño en el segundo puesto en el aporte de PIB del departamento, después del Valle del Aburra, confirmado su notable posición para las estrategias y políticas de desarrollo del Departamento y el País.

A pesar de esos indicadores, el anuario estadístico de Antioquia (2017) reporta que el 25,03% de la población de la subregión del Oriente es pobre, y el 6,7% vive en la miseria, cifras que se incrementan en los espacios rurales donde la pobreza alcanza el 34,67% y la indigencia el 11,64%<sup>10</sup>, dejando en evidencia que las territorialidades de la globalización en Latinoamérica no mejoran las condiciones de vida de las mayorías. En ese espacio denominado “oriente cercano” se localizan los municipios de Rionegro, El Carmen de Viboral y La Ceja<sup>11</sup>, que son los mayormente municipios mayormente afectados por las territorialidades de la globalización asociadas a la floricultura.

En la subregión del Oriente de Antioquia, según reporta el Anuario estadístico de Antioquia, se ha dado una disminución de 19.912 hectáreas de producción agrícola en el periodo 2000-2015 pasando de 78.772 a 58.860, lo cual contrasta con el comportamiento del sector floricultor, especialmente con la hortensia, que actualmente cuenta con 1.054 hectáreas comparadas con las 50 hectáreas reportadas en el 2000.

Para el caso específico de los municipios de Rionegro, El Carmen de Viboral y La Ceja, el comportamiento de las áreas en producción agrícola evidencia la reducción en el periodo 2000-2015 pasando de 11.043 a 8.885 hectáreas. Estos datos ratifican que desde el año 2000 se ha agudizado el cambio territorial por la transformación de la funcionalidad de estos municipios debido a factores como la expansión de malla urbana, procesos de industrialización, el deterioro de los suelos, la pérdida de relaciones familias-agricultura, modos de vida urbanos, todo asociado a su reconfiguración como territorialidad de la globalización.

La floricultura es uno de los resultados y, también un detonante de la transformación territorial en el oriente, siendo un renglón de la economía que tiene una vocación de producción y comercialización para el mercado internacional, es decir, es una expresión del proceso de la globalización, su evolución en los últimos años se explica, entre otras cosas, por razones globales, por lo precios del dólar y por la fluctuación y competencia entre mercados. Bajo esta perspectiva, se entiende que los objetos, que están localizados en el oriente antioqueño, tales como los

---

<sup>10</sup> GOBERNACIÓN, DE ANTIOQUIA. Anuario Estadístico Agropecuario Año 2017: Estadísticas agropecuarias por consenso. [En línea]. <<http://antioquia.gov.co/planeacion/ANUARIO%202014/anuario-estadistico-de-antioquia-2014.html>>. [Citado agosto 24 de 2017]. 2017.

<sup>11</sup> La subregión de Oriente tiene una extensión de 7.021 Kms<sup>2</sup>. Localizada al suroriente del Valle de Aburrá, donde está localizada la ciudad de Medellín, presenta una gran variedad de relieves y altitudes, así como de dinámicas demográficas. En la subregión del “oriente” hay cuatro zonas: Bosques, Páramo, Embalses y el Valle de San Nicolás, también conocido como Altiplano u Oriente cercano, por su proximidad a la ciudad de Medellín.

cultivos, la maquinaria, la infraestructura de transporte y las técnicas relacionadas con el uso de esos objetos, responde, en gran medida, a las lógicas determinadas por los procesos de funcionalización del territorio.

La flor producida en Colombia, se direcciona en un 96% a un mercado que se concentra en ocho (8) países (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Japón, Canadá, Países Bajo, España y Alemania), no obstante, es sobresaliente la prevalencia de Estados Unidos como el mercado de mayor importancia para el sector floricultor colombiano.

En particular la producción de la flor de hortensia en pequeñas parcelas y con fines de comercialización para exportación, se ha multiplicado porque es una actividad que asiente rendimientos económicos mayores que los cultivos destinados a la producción de alimentos, razón por la cual, esta actividad agrícola para la exportación ha ocupado espacios donde anteriormente se producían alimentos, lo cual es parte del fenómeno de la consolidación de espacios para los cultivos de exportación no tradicionales (flores, gulupa, cítricos, aguacate, entre otros).

La floricultura conlleva sistemas de objetos y sistemas de acciones territoriales. En cuanto al sistema de objetos, se cuenta con 1.508 fincas productoras, las cuales a su vez se diversifican dependiendo de la flor que predomina en la producción, con mayor proporción en hortensia, seguido crisantemo, de igual manera se tiene 247 empresas comercializadoras.

La configuración del Oriente cercano como territorio de la globalización se ha acelerado por el fenómeno de la floricultura de la hortensia que se engrana en un proceso de internacionalización, cuyo sistema productivo y de comercialización expone el híbrido territorial donde convive lo global y local, en función de un mismo objetivo.

La respuesta está en los intersticios generados por la fractura en la comercialización y en los avances en comunicación a través de medios virtuales, lo que ha facilitado una conectividad más fluida entre productores locales y comerciantes externos, localizados en Estados Unidos y otros países, de esta manera se logró identificar en las entrevistas a las comercializadoras, que la hortensia es considerada la “la flor de un día” por ser demandada para eventos especiales, como matrimonios, este flujo se genera directamente entre las empresas que se encargan de la logística de eventos y las comercializadoras ubicadas en el Oriente Cercano de Antioquia, lo que conecta de forma directa el consumo con la demanda.

Este intersticio se genera entre otras cosas, por la transferencia de técnicas de comercialización, las cuales fueron aprehendidas por los trabajadores de las empresas de crisantemo, de la misma forma como fueron aprendidas las técnicas de producción, superando incluso la barrera del idioma, además aquellas relacionadas con asuntos legales, se constituyen comercializadoras internacionales que lograron acceder al mercado por medio de enlaces virtuales. Este tipo de conexión tiene sus riesgos ya que no hay un respaldo de la transacción, es decir se realizan operaciones de manera informal, razón por la cual varias de las personas encuestadas manifestaron que era común que no les pagaran los envíos, esto permite inferir que se ha generado un canal entre dos sectores marginales, los cuales han aprovechado su posición en el mercado para efectuar movimientos que no necesariamente están bien definidos.

Los anteriores factores refuerzan el proceso de internacionalización, el cual encuentra en las redes de objetos un medio para la inserción en el mercado mundial de flores, generando rentabilidades que, aunque relativas a cada sistema de producción, no dejan de ser un motor para la transformación del territorio. Las diferencias entre ambos medios de producción en evidencia que el proceso propiamente de producción, de esta manera la mercancía, en este

caso de las flores, permite que las diferenciaciones técnicas no se expresen necesariamente en la calidad, razón por la cual se admite grados de tecnicidad diferenciados y distantes para la floricultura.

En contraste, en los recorridos de campo, deja en evidencia deficiencias de infraestructura, las cuales no son impedimento para participar en los mercados internacionales. Existen muchos lugares adaptados para realizar la poscosecha de la flor, en la cual se aprecian mesas construidas en madera rústica que hace las veces de banda transportadora, ubicadas en los corredores de las casas, y el personal sin la protección e implementos adecuados.

Otro ejemplo de las apropiaciones técnicas, se encuentra presente en cada uno de los elementos de circuito de la producción de la hortensia, donde es común encontrar escenas que ejemplifican procesos de adaptación productiva, además de presentar las razones por las cuales esta flor es acoplable a un sistema rústico de producción. Es común observar mujeres trabajando en una sala de poscosecha en una acción que los cultivadores denominan maquillaje, la cual consiste en retirar los pétalos de las flores que se encuentran con imperfecciones, este ejercicio es posible efectuarlo debido a la fisiología de la flor de hortensia, la cual está constituida por múltiples pétalos, lo cual se realiza en espacios rústicos aislados solo con plástico.

La convivencia de dos lógicas de producción, también es visible al abordar otro elemento del circuito de la producción, en este caso el transporte de flor en la zona, el cual se presenta para las transacciones que se realizan entre cultivos o para el transporte a las comercializadoras, en este caso son utilizados medios de transporte como motocicletas, las cuales son adaptadas para el transporte de las cajas de flor, también se aprecian automóviles y camionetas de modelos viejos. Es común que automóviles antiguos transporten cajas de flor. Esta condición en el transporte es posible, por la fortaleza de la flor de hortensia, la cual después de cortada no requiere iniciar de manera apresurada su proceso de cadena de frío, lo que facilita el intercambio entre productores y comercializadores, además de soportar el transporte en condiciones inadecuadas..

Los elementos mencionados anteriormente llevan a construir una idea clara de las condiciones en las cuales se reproducen y cohabitan los circuitos espaciales de producción, circulación y comercialización de flores, conformando un híbrido especial en la zona del Oriente Cercano, donde las redes de objetos facilita el acercamiento al mercado a diferentes técnicas de producción, forjando un territorio para la globalización que se aleja de enclaves productivos como los concebidos para la soja y el maíz en Argentina y Brasil.

## **CONCLUSIONES**

Los análisis sobre transformaciones territoriales pueden transitarse a través de caminos diferentes, en este caso se eligió la floricultura concebida como un circuito espacial de producción que por sus características vincula elementos que permiten tener una perspectiva amplia y sistémica, en esta lógica su relación con los espacios rurales exacerba matices que generan mayor profundidad para la comprensión de un fenómeno social, en este contexto es palpable la relación urbano-rural a través de la vinculación del conocimiento y capacidades de la fuerza laboral fecundada y erigida al interior de las familias campesinas, situación que genera procesos de transformación dinámica que tienen una expresión territorial.

De igual forma su conexión con el mercado internacional le obliga a estar a la vanguardia técnica e informacional, entendiendo que estos dos elementos, apropiados tanto en la producción como en la comercialización, son el medio para conservar un lugar en el mercado, el cual se encuentra tensionado por una profunda división del trabajo a escala mundial. Esta conexión con la mundialización amplía la frontera de

relaciones, las cuales, para este caso concreto no se encuentran monopolizadas debido a otra característica de la floricultura colombiana, la cual corresponde a su fragmentación económica, es decir se producen y reproducen una suerte de clases económico-productivas que es posible agruparlas en función de las hectáreas cultivadas, a saber: altas, medias y bajas, lo anterior basados en lo acreditado en el trabajo de campo, donde el 6% de los predios registrados en el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- son mayores de 7 hectáreas y su especialización se centra en la producción de crisantemo, generando topologías diferentes, específicamente porque este grupo de empresas participa de todo los eslabones de la cadena, las demás generan un relaciones territoriales que no acentúan la concepción de un territorio corporativo.

Por otra parte, la división productiva develada, especialmente a través de los cultivos de hortensias, es resultado de dinámicas comerciales fragmentadas producto, en parte, de la instrumentalización y democratización de los flujos de información y comunicación que permite consolidar un contacto fluido entre pequeños compradores con pequeños productores, generando espacios estrechos que los grandes jugadores del mercado transnacional no pueden controlar. Esta condición es visible en las 247 comercializadoras internacionales registradas en el Cercano Oriente de Antioquia y en el crecimiento de las exportaciones de flores cortadas diferentes a las tradicionales (rosas, claveles y crisantemo).

Ahora bien, esta fragmentación productiva y comercial se materializa en la consolidación de radios de conexión con los espacios urbanos que suplen las necesidades de servicios e insumos, en este sentido los grandes cultivos de flores se encuentran a menos de 5 kilómetros de las cabeceras de los municipales, donde se ubican los proveedores de insumos, bancos, servicios médicos, servicios contables, las empresas de carga, entre otros. También es evidente que su ubicación responde a la necesidad de estar cerca de los ejes de conectividad con el aeropuerto internacional José María Córdoba, posición que reduce los costos de transacción, como fue expresado en secciones anteriores.

Caso contrario sucede con los cultivos de hortensias, los cuales se ubican en la periferia rural, sus rutas de conexión son generalmente por medio de las vías terciarias y sus medios de movilización son una herramienta que le hace juego a los aumentos en los costos por causa de las largas distancias, razón por la cual usan motos y camionetas; bajo esta lógica se encontraron cultivos a 25 kilómetros de la cabecera y aproximadamente a una hora y media de recorrido.

Sumado a lo anterior se evidencian otros elementos que demuestran una capacidad de adaptación a las normativas que exige el mercado internacional y que son reguladas por el ICA, en este sentido además de los medios de transporte, los pequeños productores de flores hacen uso de la asistencia técnica subsidiada por las municipalidades, realizan triangulación de producción indicando en los registros que la flor es producida por aquellos que tienen permiso de exportación expedido por el ICA, hacen uso de las empresas proveedoras de insumos para suplir sus deficiencias técnicas, utilizan la base familiar para reducir costos, contratan mano de obra por días, en suma retoman todos los elementos que tiene la familia rural para encontrar medios de subsistencia, consolidando circuitos productivos semejantes a los propuestos por Milton Santos en su teoría de la los “Circuitos de la Economía Urbana”<sup>12</sup>, la diferencia radica en que estas manifestaciones socioespaciales no responden

---

<sup>12</sup> Los circuitos de la economía urbana fueron planteados para analizar y comprender la problemática del crecimiento urbano de los países en desarrollo en contraposición a la teoría de la modernización. En 1961 Santos publica su primer artículo sobre las grandes ciudades de los países en “Subdesarrollados”, en el cual comienza a pensar la problemática social y económica desde la óptica de la geografía clásica en dialogo constante con la economía política. Santos hace énfasis en el estudio de actividades relacionadas con el pequeño comercio y su integración en la dinámica de las ciudades, generando cuestionamientos sobre el impacto de las modernizaciones y las profundas desigualdades en las metrópolis del tercer mundo, llegando plantear la necesidad de generar una geografía del subdesarrollo. Lo anterior, llevo al geógrafo Bahiano a realizar varias investigaciones en países de África y América del sur, en las cuales resaltaba la inestabilidad y discontinuidad de los procesos de crecimiento urbano que generan enormes diferencias en los ingresos de las personas, los cuales vinculaba a procesos de modernización que no creaban una demanda efectiva de empleo, generando una economía de la pobreza, que por su densidad tienen un papel fundamental en el crecimiento urbano, lo que condujo al geógrafo Brasileiro a la construcción de una herramienta que le permitiera analizar las transformaciones urbanas y territoriales.

necesariamente a un proceso de modernización, son en esencia el aprovechamiento de una oportunidad comercial de connotación internacional, en una zona donde las acciones económicas y políticas habían implementado procesos de renovación territorial que buscaban garantizar niveles adecuados de competitividad.

En esta perspectiva la floricultura emerge como una manifestación paralela a este proceso y en tanto resultado del mismo, de esta manera el origen de la floricultura es una consecuencia de la búsqueda de una oportunidad de hacer rentable una propiedad y tiene sus inicios en otros usos del territorio, esta afirmación obliga a plantear que la transformación del territorio floricultor está condicionada por procesos históricos y, por tanto es necesario abordarlos para entender su constitución actual.

Lo anterior deja claro que el Oriente Cercano de Antioquia era valorado por su concepción como región estratégica, por tanto la floricultura jugaba un papel relativamente tímido en un proceso que buscaba apropiarse una zona geográfica para hacerla un enclave productivo que permitiera mejores condiciones de rentabilidad, generando un tejido relacional comandado desde otras funcionalidades, que se manifestaron con la relocalización de la industria del Valle de Aburrá, la consolidación de la industria energética y la conformación de ejes de conectividad.

Por consiguiente no es posible plantear un orden espacial en torno a la floricultura, se debe dimensionar como un componente dentro de un engranaje de mayor dimensión, donde la relación global es solo un escalón más del proceso de consolidación de un territorio de la globalización, en este orden de ideas el mercado transnacional no es un objetivo reciente, no obstante actualmente convoca a la mayor parte de las actividades productivas allí localizadas y, las cuales acuden a la floricultura como un ejemplo notoriamente exitoso de participación en el mercado global.

Bajo la anterior perspectiva, un orden espacial no puede solo entenderse a modo de ubicación dentro de un espacio físico, es necesario darle un lugar dentro de la reconfiguración del territorio, para lograr, desde ese lugar, acercarse al fenómeno. En este sentido el circuito espacial de la producción de flores se sitúa, desde su aparición en 1970, como una alternativa diferente de desarrollo, que estaba destinada a un mercado específico en Norte América, permitiendo a los precursores del sector influenciar de forma contundente las esferas políticas, aportando a consolidar la funcionalidad del Cercano Oriente de Antioquia, también en función de sus intereses.

## REFERENCIAS

BETANCUR, M. S.; STIENEN, A.; ARENAS, O. A. U. **Globalización, cadenas productivas y redes de acción colectiva**: reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá. Inst. Popular de Capacitación -IPC-, 2001.

BONNAL, P, et al. Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad. Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización. Ponencia presentada en el Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. **Anais**. Universidad Javeriana, 2003.

CÁMARA DE COMERCIO DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO. **Realidades y prospectivas del Valle de San Nicolás**. 2008.

CICCOLELLA, P. Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**. (8), p. 9-21, 2012.

DELGADO, S. C.; DIETZ, K. **Controlando territorios, reestructurando relaciones socio-ecológicas**: La globalización de agrocombustibles y sus efectos locales, el caso de Montes de María en Colombia. Iberoamericana, 2013

- DURÁN, F. E. Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización. **Estudios sociológicos**, p. 691-728, 2010.
- FAVERO, C. A. A globalização e as novas experiências dos agricultores. **Caderno CRH**, vol. 11, no 28, p 28-52, 2006.
- GIRALDO GÓMEZ, A. E.; CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO-NARE, MEDELLÍN (COLOMBIA). **El río Negro-Nare**: en la historia, progreso y desarrollo de Antioquia. Medellín, Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare, Cornare, Medellín, 1996.
- GOBERNACIÓN, DE ANTIOQUIA. **Anuario Estadístico Agropecuario Año 2017**: Estadísticas agropecuarias por consenso. [En línea]. <<http://antioquia.gov.co/planeacion/ANUARIO%202014/anuario-estadistico-de-antioquia-2014.html>>. [Citado agosto 24 de 2017]. 2017.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, ÁREA METROPOLITANA Y ALCALDÍA DE MEDELLÍN. **La Ciudad y La Región**. Medellín, 2008.
- GOBERNACION, DE ANTIOQUIA. Plan de Desarrollo de Antioquia 1983-1990. **Imprenta departamental**, 1983.
- GRIMM, F. C. A. **Trajetória epistemológica de Milton Santos**. Uma leitura a partir da centralidade da técnica, dos diálogos com a economia política e da cidadania como práxis. 2011.
- HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. Etc., Espaço, Tempo e Crítica, **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**, 2007, p. 1-15.
- HARVEY, D. **Espacios del capital**. Hacia una geografía crítica. Madrid: Akal, 2007.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**: acumulación por desposesión. El Nuevo desafío Imperial, Merlin Press-Clacso, Buenos Aires, 2004.
- HERRERA MEJÍA, J. A., et al. **Dinámicas y transformaciones de los paisajes del oriente antioqueño en función de los proyectos de desarrollo de infraestructura lineal - autopista**: área de estudio Medellín–Puerto Triunfo. Tesis Maestría. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, 2015.
- KAY, C. Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? **Revista mexicana de sociología**, 71 (4): p. 607-645, 2009.
- INCOPLAN - INSTITUTO COLOMBIANO DE PLANEACIÓN INTEGRAL. **Primer plan regional de desarrollo para el Oriente Antioqueño**, 1963-1970. Gráficas Vallejo, 1963.
- MARTÍNEZ, L. El campesino andino y la globalización a fines de siglo (una mirada sobre el caso ecuatoriano). **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, pp. 25-40, 2004.
- MARTÍNEZ, S. S. Agentes industriales y cultivos de flores en la expansión metropolitana de Medellín, Colombia. En: **Las nuevas áreas empresariales**: promoción y recualificación del suelo industrial, logística y gobernanza: comunicaciones. 2010, pp. 4-11.
- MARX, K. **El capital**. Crítica de la economía política. Tomo I. FCE, México, 1968.
- NOGAR, A. G. La multifuncionalidad territorial como escenario de la nueva ruralidad. Pampa: **Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales**, (3), p. 27-41, 2007.
- PELAEZ, G. A. M. **La ciudad-región**: El área Metropolitana del Valle de Aburra y su relación con el Oriente Cercano. Editorial Etcétera, 1997.

- RESTREPO, N. **Provincia del Oriente de Antioquia**: territorio en construcción. Medellín. 2015.
- SANTA, M., et al. **Dinámicas de articulación regional entre los Valles de Aburra, San Nicolás y Río Cauca**. Antioquia: Departamento Administrativo de Planeación e Instituto de Estudios Regionales (INER), 2011.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, M., et al. O retorno do território. En: **Território: globalização e fragmentação**. 1994, vol. 4, pp. 15-20.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**. Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SILVEIRA, M. L. Territorio y ciudadanía. Reflexión en tiempos de Globalización. CONICET- Universidad de Buenos Aires, Argentina. **Unipluriversidad**. 11 (3) 2011.
- SILVEIRA, M. L. Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. En: **Cuadernos del CENDES**. 25 ( 69), 2008.
- SILVEIRA, M. L. Metrópolis brasileñas: un análisis de los circuitos de la economía urbana. En: **Eure** (Santiago), 33 (100): p. 149-164, 2007.
- WALTON, J. **Elites and the Politics of Urban Development**. Urban Latin America: The Political Condition from Above and Below. Austin, TX: University of Texas at Austin, 1976, vol. 1.



## LA MINERÍA A GRAN ESCALA COMO CAMPO DE ANÁLISIS SOCIAL

Mariana Tapia Grass

El presente capítulo de libro nos invita a realizar un recorrido a la evolución de las relaciones entre los Estados y las corporaciones mineras, desde la mirada de la economía política, a partir de la década de los setenta hasta la actualidad.

La relevancia de las empresas transnacionales, como actores políticos, en el escenario global involucra el hecho de que las políticas regulatorias y el manejo de la macroeconomía se han convertido en un tema de importancia en la agenda de los gobiernos, además promovió la competencia entre los Estados hasta sobrepasar el interés tradicionalmente concedido por ellos a la política exterior, debido a que muchas corporaciones tienen más poder que los Estados.

En este contexto, los problemas del desarrollo de los países en vías de desarrollo se deben analizar sin perder de vista el proceso histórico de cómo se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad en un determinado espacio territorial. Así, la dinámica estatal y las relaciones de poder se establecen en base a los factores políticos-institucionales que definen los procesos de desarrollo.

A lo largo del texto se explica el proceso de internacionalización de las empresas mineras para luego pasar a una segunda fase en la trayectoria de intervención con la noción de la gobernanza de los recursos naturales. También, se indagan las distorsiones que se generan en las economías de los países que centran su crecimiento en la explotación en recursos naturales (Estado rentista). Por último, con el surgimiento de la globalización las tensiones entre las corporaciones transnacionales con los espacios locales se recrudecieron.

### LOS ESTADOS MODERNOS Y DESARROLLO DESIGUAL.

La formación de los Estados modernos, así como de los Estados capitalistas, tuvo lugar bajo las condiciones de colonialismo que dio forma a las relaciones sociales y comerciales con respecto a los recursos naturales (RADHUBER, 2014); DEMIROVIĆ, 2011). En otras palabras, la inserción internacional de los países de América Latina como exportadores de recursos naturales no es reciente. Sin embargo, con el incremento de la demanda de ciertos minerales e hidrocarburos para las industrias electrónicas y los procesos de industrialización de los países emergentes del Sureste Asiático se ha reforzado la extracción de minerales o recursos primarios, provocando un desincentivo o un abandono por parte de los gobiernos latinoamericanos de las políticas de industrialización. Por otra parte, el incremento tecnológico, la automatización de los procesos en pro de la eficiencia y la competitividad han permitido mejorar la capacidad de exportación de materias primas, como una “ventaja comparativa”. Además, el avance tecnológico incrementó exponencialmente los niveles de extracción y la rentabilidad para las empresas, lo cual, constituyó un giro del negocio minero sin precedentes.

No obstante, ¿cual es la relación entre extracción de recursos minerales y los procesos políticos con incidencia social en los lugares de producción?

En las últimas décadas, las denominadas industrias extractivas se han convertido en objeto de interés y análisis académico desde las ciencias sociales, también para las organizaciones no gubernamentales medioambientales y de derechos humanos, como para las instituciones internacionales de desarrollo (OCDE, Banco Mundial, CAF, BID).

Así, al quedar en evidencia que el crecimiento económico no generaba per se una mejora en las condiciones de vida de las poblaciones que convivían con actividades extractivas floreció el interés de las investigaciones desde la economía política comparada, los cuales pusieron el acento en el Estado en calidad de actor, para pensar y analizar las políticas públicas, lo cual, provocó un replanteamiento profundo del papel de los Estados en relación con la economía y la sociedad. No obstante, desde esta perspectiva, el Estado no lo es todo, también hay otras organizaciones y agentes que modelan las relaciones sociales y la política, y el análisis debe estudiar a fondo la estructura y las actividades del Estado en relación con ellos (SKOCPOL, 1989).

La relación de las industrias extractivas con el Estado, así como el impacto de la industria en los procesos políticos de los territorios que conviven con la actividad minera se analizan cronológicamente desde la corriente teórica de la economía política en sus cuatro perspectivas principales:

#### **a) Estados débiles e internacionalización de las compañías mineras**

En primer lugar, a partir de la década del setenta se evidencia en las ciencias sociales un quiebre en la relación entre crecimiento económico y desarrollo, en consecuencia, los estudios se comenzaron a centrar en el proceso de internacionalización de las empresas mineras en Estados débiles.

Se infiere que las empresas transnacionales incrementan las distorsiones económicas e institucionales del país anfitrión. Se favorece el autoritarismo, se debilita la democracia y se consolidan prácticas corruptas hacia el interior del aparato estatal, que culminan con la cooptación del Estado por los intereses corporativos. Así, parte de las investigaciones se centraron en el papel de los Estados en la configuración del desarrollo económico nacional y en cómo se constituyen los procesos de negociación con las corporaciones multinacionales (SUNKEL, 1971; EVANS, 1995; BLOCK; EVANS, 2007; SCHNEIDER, 1999; BARRIOS, 2003; TARZI, 2004; (NEUMANN, 2007, entre otros).

En particular, la relación del Estado con las transnacionales mineras se comienza a estudiar desde la economía política, a partir de los abusos ocasionados en África, desde mediados de los setenta.

Aún en la actualidad, África presenta enormes riquezas naturales<sup>1</sup>, por ello, se trata del continente más conflictivo en términos de disputas por el control del territorio y sus recursos naturales. De ahí que, los primeros estudios académicos relevaban cómo el extractivismo clásico avasalla derechos humanos fundamentales y las descripciones demuestran como el mismo Estado es funcional a los intereses de las empresas. Mientras en América Latina, la discusión se centraba en los conflictos vinculados con la explotación petrolera y el gasífera (CEPAL, 1973). En la región, la minería a gran escala comienza a tener relevancia a partir del Consenso de Washington y la

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que, solo en África se encuentra alrededor del 30 % de las reservas minerales, el 10 % del petróleo y el 8 % del gas natural que existen en el mundo (AUTY; GELB, 2000; BANCO MUNDIAL, 2019).

captación de la inversión extranjera directa en minería es la estrategia por seguir para salir de la crisis de la deuda externa generada durante los años ochenta.

Richard Sklar (1975) concluye que no hay una dicotomía tan marcada entre el poder corporativo versus el poder estatal. Dadas las características patrimonialistas del Estado de Zambia, se evidencian relaciones de dependencia, distorsión económica, desarrollo desigual y dualismo económico. En la misma línea, Callaghy (1984) sostiene que el frágil modelo institucional y gubernamental de la República Democrática del Congo (Zaire entre los años 1971 y 1997), se debe a que el control del aparato del Estado está en manos de un pequeño grupo de individuos que mantienen estrechas conexiones entre sí, y que la clase política por apropiarse de las rentas públicas convirtió a la sociedad en su víctima (CALLAGHY, 1984). En otros términos, se trata de un “Estado predatorio” (EVANS, 2007). En la misma línea, se puede considerar los estudios realizados en el Delta en Nigeria (Mateos, 2021), o bien, el caso de Cabo Delgado en Mozambique (ALBERDI; BARROSO, 2020).

Por su parte, Lange (2011) en base al estudio de tres distritos mineros en el norte de Tanzania: Kahama, Geita y Simanjiro, destaca que, a pesar de la relevancia de la producción minera a nivel de la estructura económica, la minería ha contribuido poco al desarrollo económico y el desarrollo social de África. Y, la autora puntualiza que la pobreza y la corrupción se han incrementado, como consecuencia de que la minería como sistema económico se ha combinado con una débil gobernabilidad del Estado de derecho.

No obstante, los diferentes niveles de eficiencia en los Estados deben conectarse con las diferencias en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Así, Evans (2007) argumenta que los Estados más eficientes se caracterizan por su nivel de autonomía arraigada<sup>2</sup>, que se articula con una organización burocrática interna bien desarrollada, con vínculos públicos y privados densos. Mientras, los Estados en situaciones intermedias alcanzan en ocasiones niveles importantes de autonomía, pero no suficiente como para que gocen de la capacidad que tienen los Estados desarrollistas, como el caso de Brasil y la India (BLOCK; EVANS, 2007).

En América Latina, un estudio reciente en el cual se revisaron casos de corrupción<sup>3</sup> vinculados con actividades extractivas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay reveló que las industrias extractivas en la región se sostienen a partir de distintas prácticas de corrupción, como, por ejemplo, sobornos para acceder a concesiones a yacimientos mineros o petroleros; el cohecho en modificar una evaluación de impacto ambiental; abuso de funciones para ocultar los impactos ecológicos; o tráfico de influencias que ampara la violencia contra las comunidades locales (GUDYNAS, 2017).

En conclusión, los estudios reflejan cómo la internacionalización de las mineras generó mayores distorsiones económicas y políticas en los países menos desarrollados, así como fragmentación social. Además, la

---

<sup>2</sup> Evans (1995) resalta la necesidad de estudiar el enraizamiento (embeddedness) de las capacidades estatales en vinculación con los sectores empresarios, ya que permite complementar la comprensión del diseño de las políticas públicas y la orientación de las intervenciones estatales. El Estado resulta así un actor clave para implementar transformaciones estructurales en las sociedades modernas a partir de sus capacidades institucionales. Pero en alguna medida también depende de las articulaciones que logre establecer con los principales agentes económicos. Evans (1995) emplea el concepto de “autonomía enraizada” (embedded autonomy) para analizar la intervención económica estatal, que resulta de la doble conexión lógica entre una estructura burocrática estatal coherente y la existencia de fluidas conexiones externas con las firmas empresariales locales.

<sup>3</sup> Se consideraron únicamente casos para los cuales existen decisiones o investigaciones judiciales en curso, o que cuentan con varias fuentes de informaciones distintas y coincidentes entre ellas; no se atendieron las meras denuncias de prensa. Se identificaron 139 situaciones que envolvían a corrupción en sectores extractivos (GUDYNAS, 2017).

relación entre el Estado y las empresas mineras es muy asimétrica, en consecuencia, la burocracia estatal tiende a ser cooptada por los intereses de las corporaciones mineras.

## **b) Gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales**

En segunda instancia, desde el enfoque institucional de la economía política, la gobernanza y buen gobierno de los recursos naturales considera que son los fallos de las instituciones gubernamentales las que, por mala administración, ocasionan que el crecimiento económico generado por la actividad minera no se traduzca en desarrollo para las comunidades. Subyace aquí la idea general de que, el comercio internacional y las inversiones extranjeras directas son la base del crecimiento económico de los países (CAMPOS, 2009).

Esta corriente de pensamiento se asocia al modelo económico neoliberal y su concepción de desarrollo económico. En líneas generales, la gobernanza de los recursos naturales es un concepto que incluye normas, instituciones y procesos que determinan cómo se ejercen el poder y las responsabilidades, analiza cómo se toman las decisiones y cómo participan los ciudadanos en el manejo de los recursos naturales (MONTERO, 2013).

Desde esta perspectiva no se procura indagar en cómo se relaciona la extracción de recursos naturales con la desigualdad y el conflicto, sino se procura analizar cómo estas industrias pueden contribuir a aliviar la pobreza y generar desarrollo. Este giro en el análisis considera que las situaciones de conflicto y pobreza no como una “relación”, sino como una “carencia”. Es decir, el crecimiento económico que genera la actividad no impacta en una disminución de la pobreza porque es necesaria una gestión y una estrategia de desarrollo adecuada, además de una mejora en las capacidades estatales de los gobiernos para poder alcanzar el desarrollo. Además, esta corriente considera que la transparencia en el reparto de los ingresos generados por las actividades mineras es un factor fundamental en el proceso de desarrollo en un contexto de abundancia de recursos naturales (CAMPOS, 2009).

En síntesis, la gobernanza de los recursos naturales encuentra la respuesta a la desvinculación entre el crecimiento económico que generan las actividades extractivas con el desarrollo de las comunidades, en los problemas institucionales y de control por parte del Estado.

El cambio de concepción en la operatoria de las empresas mineras se encuentra en los serios conflictos socio ambientales que el sector tuvo que afrontar<sup>4</sup>. Lo cual, obligó a la industria a evolucionar de una minería como enclave hacia una *minería responsable*<sup>5</sup>. En consecuencia, los organismos de crédito internacional señalaron la necesidad de fortalecer las políticas de asistencia para la promoción del desarrollo comunitario y avanzar en la transparencia de las industrias extractivas. Se mejoraron así los planes de responsabilidad social empresarial y los programas de desarrollo comunitario en las áreas de influencia, a fin de disminuir la conflictividad social.

---

<sup>4</sup> Se pueden mencionar dos hechos que sacudieron los cimientos de la industria global, por una parte, la rebelión de Bougainville, la cual forzó el cierre de la mina Panguna la productora más grande de cobre del mundo, que operaba en Nueva Guinea a fines de 1980 y, los desastres ecológicos generados por las actividades de la mina Ok-Tedi en el mismo grupo de islas (FILER; MACINTYRE, 2006).

<sup>5</sup> Cabe destacar que el Banco Mundial brinda asistencia técnica a los países desde 1988, a través de diversos proyectos que proponen reformas en el sector minero. En primer lugar, estas reformas tendieron al cambio de políticas, leyes e instituciones a fin de aumentar la inversión privada. Luego, a mediados de la década de 1990, surge la necesidad de mejorar el desempeño ambiental debido a las denuncias realizadas por diversas comunidades alrededor del mundo. En consecuencia, en la última década, al incrementarse la conflictividad social, con la mayor visibilización de los numerosos movimientos sociales en contra de la minería, los organismos internacionales puntualizaron en la necesidad fortalecer las estrategias de desarrollo comunitario y regional, en particular, de los grupos menos favorecidos.

Además, si bien la mecanización intensiva abrió el camino a la industria minera moderna, capaz de obtener una mayor cantidad de minerales con una fuerza de trabajo reducida. Las grandes minas a cielo abierto también necesitan grandes cantidades de tierra, agua y energía, desencadenando el incremento de los conflictos ecológicos distributivos<sup>6</sup> en términos de Martínez Alier (2006). Por ello, las grandes compañías mineras ante la pérdida de legitimidad promovieron la propia autorregulación del sector, por miedo a regulaciones externas más estrictas, a fin de no perjudicar los intereses a largo plazo. Se adoptó así, un discurso de una minería más comprometida con el entorno, que sería más responsable del medio ambiente y que asumiría la promoción del desarrollo local como uno de sus objetivos principales asociados a la actividad (ARELLANO YANGUAS 2011, p. 36).

Así, el Banco Mundial se vio forzado a revisar sus políticas:

El Banco Mundial promueve políticas y programas que fortalecen el buen gobierno y el desempeño ambiental y estimulan los vínculos del sector minero con el resto de la economía para asegurar que los beneficios sean generalizados y sostenidos" (...). "No obstante, si bien la extracción de recursos minerales proporciona a las economías en transición grandes oportunidades de desarrollo económico, existe el riesgo de que estas operaciones se conviertan en enclaves socioeconómicos y causen daño medioambiental. Por este motivo, es importante que los Gobiernos presten atención a los aspectos sociales y ambientales y se comprometan con el buen gobierno y la transparencia. Los países, las comunidades y las empresas enfrentan temas difíciles con respecto a las oportunidades y los riesgos al momento de tomar medidas para garantizar un enfoque responsable sobre la explotación de los recursos minerales (...) (BANCO MUNDIAL, 2013)<sup>7</sup>.

La nueva estrategia de las industrias extractivas es establecer la distribución obligatoria de los ingresos fiscales provenientes de la minería y los hidrocarburos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y fomentar una mayor participación de las compañías en el desarrollo local, a fin de contrarrestar la creciente hostilidad popular hacia la explotación de los recursos naturales (Arellano Yanguas, 2011, p. 35). Por ello, las empresas han asumido con entusiasmo el discurso de la responsabilidad social corporativa y se incrementaron los estudios de la gobernanza ambiental (HOBENBOOM; BAUD; CASTRO; WALTER, 2015; DE CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2015; CISNEROS, 2011; MIRANDA; SERAFINI; PONZO FLORIMONTE; CUADROS VERDEJO; CISNEROS, 2015).

Por otra parte, un informe realizado por la CEPAL, denominado "hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe", enfatiza que;

Si bien en las décadas recientes se han logrado avances en términos de asegurar una mayor participación de los Estados y los gobiernos subnacionales en las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales, persisten numerosos desafíos, como lograr una organización eficiente y contar con la institucionalidad necesaria para maximizar la contribución de estos sectores al desarrollo (ALDOMONTE; SÁNCHEZ, 2016, p. 36).

---

<sup>6</sup> Se hace referencia a los conflictos en la extracción de materiales y energía; en el transporte y los conflictos sobre los residuos y la contaminación (MARTÍNEZ-ALIER, 2006).

<sup>7</sup> Además, el Banco Mundial hace mención a la necesidad de generar asociaciones público-privadas entre las empresas mineras y el Estado, argumentando que es la cooperación entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno, lo que en realidad puede producir beneficios sustentables para todos. Página Web Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>, última visita 15 de octubre de 2021.

En resumen, los debates sobre la minería y su impacto en el desarrollo a nivel local se concentran en la capacidad y el papel de la industria minera para contribuir a la disminución de la pobreza y el desarrollo sostenible, a través de las políticas de responsabilidad social empresaria<sup>8</sup>. Asimismo, la mayor parte de los países han propuesto medidas de redistribución de las regalías mineras a sus gobiernos subnacionales, y se sugiere desde esta concepción que es la propia debilidad del gobierno, en especial en el nivel subnacional, el principal factor que limita los impactos positivos de la actividad en el desarrollo de las comunidades (MCPHAIL, 2008).

Este es el argumento destacado en la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)<sup>9</sup>, y en el país se replica en el discurso de las empresas mineras, la Cámara Argentina de Empresas Mineras<sup>10</sup>, la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI), y en los alegatos de gobernadores y funcionarios de los estados mineros. Además, dicho razonamiento suele complementarse desde lo discursivo con el aporte que el sector minero realiza en materia fiscal, infraestructura, salarios y responsabilidad social empresaria, sin reparar en la equidad de la distribución real de la renta minera al conjunto de actores y el impacto social y ambiental (CASALIS; TRINELLI, 2013).

Más recientemente, los organismos internacionales mencionan como alternativa para la recuperación económica verde post Covid 19, impulsar una transición energética basada en la descarbonización como en la reversión y mitigación del cambio climático. No obstante, los sistemas de transporte y las fuentes de energía con bajas emisiones de CO<sub>2</sub> conllevan un uso intensivo de minerales, especialmente, de cobre y litio.

En otras palabras, esta visión hace énfasis en la necesidad de una transición ecológica que integre lo ambiental con los aspectos sociales. Por ello, por ejemplo, la CEPAL ha elaborado instrumentos metodológicos a fin de incorporar un enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos mineros. Con ello, se trata de un nuevo intento para legitimar en el nuevo escenario internacional las actividades extractivas como promotoras del desarrollo.

Por último, esta perspectiva es muy criticada por la ecología política, debido a que se enarbola en las virtudes de un modelo de desarrollo economicista, que resalta la contribución al crecimiento económico de un país vinculado al aumento de las exportaciones y el ingreso de divisas por inversión externa directa, ligado a las necesidades de sostenimiento del modelo de acumulación de los países desarrollados y en vías de desarrollo (GUDYNAS, 2011a; 2011b). En otras palabras, en esta concepción los recursos naturales tienen un sentido meramente instrumental y los impactos sociales como ambientales no suelen estar contemplados<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Ver por ejemplo los estudios de Kemp (2009), Hamann; Kapelus (2004); Yakovleva (2005); Diana, Yakovleva, Vazquez-Bruts, Di Marco (2012).

<sup>9</sup> La iniciativa fue anunciada por Tony Blair en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en septiembre del 2002. Y la misma, parte del supuesto de que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales pueden promover desarrollo sostenible.

<sup>10</sup> <http://www.caem.com.ar>.

<sup>11</sup> En esta línea podemos encontrar trabajos de colectivos de investigación, desde la ecología política, que hacen referencia a las distintas modalidades de resistencia a la minería, por ejemplo, el estudio de seguimiento realizado a 650 empresas alrededor del mundo realizado por Roger Moody, denominado "The Gulliver File: Mines, People & Land: A Global Battleground" (1987). También, Moody (2007) y otros, hacen referencia al desplazamiento de comunidades indígenas: Howlett, Seini, McCallum y Osborne, 2011, en su análisis de la conducta del Estado frente al caso de la Minera del Siglo en el Golfo de Carpentaria, North Queensland, Australia, en el cual queda expuesto cómo se vulneraron los derechos indígenas de las comunidades Mabo y Waanyi. El autor, argumenta que el Estado actuó para promover los intereses de capital, y posteriormente marginar los intereses de los pueblos indígenas en la región del Golfo de Carpentaria. Asimismo, las investigaciones colectivas del grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos de América Latina exponen los impactos de las mineras canadienses en los países de la región (Argentina, Chile, Perú, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá) y han clasificado los impactos en: ambientales (contaminación), sociales (desplazamientos forzados de la población, división de las comunidades y fractura del tejido social; criminalización de la protesta social) y vulneración de derechos (a la vida e integridad personal, la propiedad privada y derecho a la salud) y por último, hacen mención a las afectaciones económicas (cambio de dinámicas productivas locales).

Así, el debate crítico del neoextractivismo como modelo de desarrollo, el cual se ha consolidado en las últimas décadas, emerge de diversos autores y colectivos de investigación del país y de la región (ACOSTA, 2009; BEBBINGTON, 2012; BEBBINGTON; BURY, 2009; CORONIL, 2003; GUDYNAS, 2017; MACHADO, et al., 2011; MACHADO ARÁOZ, et al, 2017; PORTILLO RIASCOS, 2014; SVAMPA, 2008; 2010; 2019; WALLENIUS, 2017; entre otros).

Por otro lado, se evidencia una ambigüedad en la transición hacia una economía limpia y circular que se proponen los países desarrollados a costa de la explotación minera y de insumos a bajo costo suministrados por los países periféricos. En otras palabras, el interrogante es ¿de que modo se realizará en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados la transición ecológica propuesta?

### **c) La maldición de los recursos naturales y el modelo del estado rentista**

En tercer lugar, desde la economía política y la economía del desarrollo, la maldición de los recursos naturales y el modelo del Estado rentista, procuran explicar la relación entre la riqueza de recursos naturales y el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad. A partir de la observación empírica de que no todos los países ricos en recursos naturales lograban desarrollarse y disminuir la pobreza<sup>12</sup>.

Por una parte, el análisis de los efectos de corto plazo de un boom de recursos naturales sobre la economía se ha encuadrado dentro del enfoque denominado “síndrome holandés” o “enfermedad holandesa”. El término de enfermedad holandesa fue acuñado para explicar el proceso de desindustrialización que se produjo en Holanda, luego del descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte, en el año 1959<sup>13</sup>. Los investigadores pioneros en esta línea de análisis fueron Corden y Neary (1982) quienes observaron que el fenómeno tiene el clásico efecto de un aumento de precios e ingresos en el sector en auge, acompañado de un aumento de salarios que desplaza recursos laborales hacia el mismo, generando el efecto de desindustrialización (ARIAS, 2013).

En términos macroeconómicos, este fenómeno ocurre cuando un país recibe una cantidad masiva de recursos económicos del extranjero (por las exportaciones de un recurso natural o el incremento de la IED concentrada en un sector) provocando una fuerte apreciación de la moneda impulsando una pérdida de competitividad de las exportaciones, desincentivando la industrialización nacional.

Desde esta perspectiva, hay numerosos estudios empíricos en la región, que analizan la incidencia del sector extractivo en la estructura macroeconómica de los países de América Latina. En esta línea de análisis se destaca la investigación de Sachs y Warner (1997), en la cual toman una muestra de países exportadores de recursos naturales que incluye a siete países latinoamericanos y analizan los efectos que un boom de recursos naturales puede generar sobre el crecimiento económico.

Los resultados evidencian que el boom incrementa las exportaciones de recursos naturales al menos un 4 % del PIB. Empero, en la mayoría de los casos el PIB per cápita declinó, ya sea durante o después del periodo de

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que hasta los ochenta muchos teóricos aún consideraban que la dotación de recursos naturales facilitaba el crecimiento económico, a través del supuesto despegue industrial. Lo cual fue muy criticado por la escuela estructuralista del desarrollo de la CEPAL.

<sup>13</sup> El elevado flujo de capitales que se produjo como resultado de la exportación del gas natural generó cambios en los precios relativos y el tipo de cambio, que llevó a la pérdida de competitividad a los exportadores de las industrias no relacionadas al hidrocarburo. De esta manera cayó la producción de los mismos, se produjo el cierre de numerosas empresas y el desempleo generado no pudo ser absorbido rápidamente por los demás sectores (ARIAS, 2013).

boom; siendo, la contracción del sector transable la fuente de la disminución en la actividad económica (SACHS; WARNER, 1997). Así, la Nación se vuelve excesivamente dependiente del precio de los productos básicos, y el producto interno bruto en general se vuelve extremadamente volátil (ROY; SARKAR; MANDAL, 2013).

En el marco de la red Mercosur de investigaciones económicas coinciden en el caso argentino que los shocks de recursos naturales son importantes para explicar las fluctuaciones de corto plazo como el crecimiento económico. Si bien, hay signos de enfermedad holandesa, son de alcance limitado, en comparación con otros países de la región (FANELLI; ALBRIEU, 2012)<sup>14</sup>.

Coremberg (2012), en la misma línea de argumentación que los cuantiosos ingresos por exportación y de capitales externos generaron una importante apreciación de las monedas domésticas, deteriorando la competitividad de los sectores que no se beneficiaron del auge de productos básicos, y si esto es así, afectaría el crecimiento económico de la región en el futuro. La economía se sustenta básicamente en la contingencia de los términos de intercambio y no en un incremento de la productividad - uso eficiente de los factores productivos - de las estructuras económicas latinoamericanas durante el boom de recursos naturales <sup>15</sup>.

Por otra parte, Richard Auty (1993) introdujo la teoría de la maldición de recursos en su libro *Sustaining Development in Mineral Economies: the Resource Curse Thesis*, y demuestra como la exportación de recursos naturales distorsiona la economía y no genera beneficios a largo plazo. La investigación hace referencia a seis países exportadores de minerales (Perú, Bolivia, Chile, Jamaica, Zambia y Papua Nueva Guinea) y describe cómo otros sectores económicos pierden competitividad frente a la minería, debilitando el crecimiento a largo plazo y la calidad institucional.

La tesis de la maldición de recursos naturales enfatiza en el papel del conflicto, la corrupción, la inestabilidad política y la volatilidad de los precios para explicar de qué manera los países que son ricos en recursos naturales no han logrado ascender en la escala del desarrollo (AUTY, 1993; AUTY; GELB, 2000; ACOSTA, 2009<sup>16</sup>; BURCHARDT; DOMINGUEZ; LARREA; PETERS, 2016). Se argumenta que los países en desarrollo con grandes sectores mineros tienen menos capacidad de recuperación y economías menos diversificadas, y en general están en una situación económica peor que los países sin tanta influencia minera (ACOSTA, 2011; DANSEREAU, 2005; BEBBINGTON, 2012).

---

<sup>14</sup> Los estudios empíricos se replican en América del Sur, a modo de ejemplo, el caso brasileño es analizado por Markwald y Ribeiro (2012), Aboal, Lanzilotta y Rego (2012) estudian el problema de la “enfermedad holandesa” para el caso uruguayo, mientras Arias (2013) examina la incidencia en Paraguay.

<sup>15</sup> Por ello, sostienen que, para mantener el crecimiento económico de una economía intensiva en recursos naturales, América Latina necesitaría realizar importantes cambios estructurales que permitan sostener intertemporalmente la competitividad no precio. Sin requerir necesariamente un tipo de cambio real subvaluado, que siempre resulta ser un sustituto parcial de las políticas de desarrollo productivo. En consecuencia, una mayor competitividad no precio se podría lograr incrementando el contenido de valor agregado de sus exportaciones, mejorando la calidad de sus productos en todas las industrias, diversificando en variedad de productos y destino de sus exportaciones, así como mayores complementariedades estratégicas entre el sector público y privado que permitan generar y aprovechar las externalidades, encadenamientos y rendimientos crecientes.

<sup>16</sup> Alberto Acosta (2009) en su publicación “la maldición de la abundancia” cuestiona la idea clásica sobre el desarrollo, asociada a que la riqueza en recursos naturales era una condición clave para permitir alcanzar mejores niveles de vida. El autor, analiza el caso de Ecuador y como se ha convertido en un país-producto: país cacaoero, país bananero, país floricultor, país camaronero, país petrolero, país minero, y si bien pudo sostener su estructura macroeconómica no logro desarrollarse. La carencia de procesos de industrialización, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico que acompañan al masivo extractivismo, provocó una distorsión de la estructura y la asignación de sus recursos económicos, se redistribuyó regresivamente el ingreso nacional y se concentró la riqueza del país en pocas manos, mientras se generalizó la pobreza. Esta realidad ha dado paso a crisis económicas recurrentes en el país, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”, ha profundizado la débil y escasa institucionalidad, alentando la corrupción y deteriorando el medio ambiente. Las prácticas clientelares en lo social están a la orden del día. Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina por establecer o facilitar prácticas autoritarias, voraces y clientelares.



Por ello se sugiere que, para evitar la maldición de recursos los gobiernos deberían adoptar políticas dirigidas a atraer la inversión extranjera a la producción industrial para la exportación de bienes manufacturados en vez de la extracción de recursos naturales (VELTMEYER, 2013). Asimismo, bajo esta lógica, se encuentran los argumentos del “nuevo desarrollismo”<sup>17</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Por último, una variante más institucional de la maldición de los recursos naturales analiza el rentismo gubernamental. En líneas generales considera que las industrias extractivas distorsionan el sistema político de los países e incrementa el autoritarismo y debilita la democracia<sup>18</sup>. Además, en la actualidad, la consolidación de la ecuación “a más extractivismo menos democracia” aparece ilustrada por la flexibilización de los ya escasos controles ambientales existentes, así como por el endurecimiento de los contextos de criminalización y el incremento de los asesinatos a activistas ambientales, en el marco de la disputa por la tierra y el acceso a los bienes naturales (SVAMPA, 2019, p. 12).

Garretta y Lintzerb (2010) indagan si el sector minero de Katanga puede contribuir al crecimiento y al desarrollo de la República Democrática del Congo, a través del análisis de dos indicadores: el aporte fiscal y el desarrollo de vínculos económicos. Se basan en la correlación negativa entre la cantidad de recursos naturales y la calidad institucional que puede implicar que la existencia de los recursos socave las instituciones. Además, el sector de los recursos naturales es el default sector en ausencia de instituciones que funcione y en casos donde difícilmente nadie está dispuesto a invertir en formas alternativas de capital.

Así, los autores llegan a la conclusión de que primero es necesario un proceso de reforma política que vaya mucho más allá de las prácticas actuales de la industria minera, para que la actividad contribuya al desarrollo. Esta reforma política debe mover la industria fuera de la cultura de la impunidad y el cortoplacismo. El análisis, presenta divergencias con la literatura de “la maldición de los recursos” principalmente en la escala analítica, debido a que el estudio no se centra en la estructura macroeconómica. Y, señala que la relación entre los recursos naturales y la corrupción no solo se visualiza en los niveles más altos de los cargos políticos, sino también se demuestra que la corrupción asociada a la minería es común a nivel local, con las mismas consecuencias negativas en el tejido social y para la democracia (GARRETTA; LINTZERB, 2010).

Asimismo, la propuesta del economista y politólogo, James Robinson y Acemoglu (2012) considera que los problemas económicos de los países dependen más de la dinámica política. Por ello, resaltan en la importancia del empoderamiento del pueblo y su integración en el proceso político para alcanzar la prosperidad. En consecuencia, una Nación se puede desarrollar cuando sus instituciones son inclusivas, en el sentido de que se amplíen las oportunidades económicas y que la prestación de los servicios públicos sean los adecuados y estén disponibles para todos los ciudadanos y los recursos estén distribuidos más o menos igualitariamente (MARTINI, 2013).

Además, los incentivos que enfrentan los políticos cuando confrontan booms de recursos (producto de actividades extractivas) mapean en diferentes elecciones de políticas dependiendo de la calidad de las instituciones.

---

<sup>17</sup> Es decir, el auge de período de crecimiento extraordinario del 2003-2008 de los precios de los commodities debe traducirse en políticas que tiendan a disminuir la desigualdad y sirvan de financiamiento para el desarrollo social, fortalecimiento de las cadenas productivas y la industrialización.

<sup>18</sup> En relación a cómo los recursos naturales afectan la democracia, Ross (2009) expone cómo la abundancia de petróleo tiene a prolongar la permanencia en el poder de gobiernos autoritarios, que se sostienen en base a un efecto rentista de la economía (OLSEN-BÖJE, 2013). En tal sentido, las teorías rentísticas de la democracia proveen de apoyo a una variante de la tesis de la maldición de los recursos naturales (ROOS, 1999; ROSS, 2001; SMITH, 2004; ULFELDER, 2007).

Se sugiere que países con instituciones que promuevan la rendición de cuentas y un Estado competente tenderán a beneficiarse de los booms de recursos, ya que estas instituciones controlan los perversos incentivos políticos que estos booms crean (ROBINSON; TORVIK; VERDIER, 2006).

Dicho de otra manera, Touya Olsen-Böje (2013) precisa que desde esta perspectiva los protagonistas son los políticos y los votantes, en lugar de las empresas. La explotación de los recursos naturales ya no es exógena, porque es el político en el gobierno de turno, el que decide en última instancia cuanto extraer en cada periodo y como asignar las rentas de los recursos.

No obstante, para los gobiernos un incremento de los precios de los recursos naturales produce un aumento de la renta para el Estado, y con ello, las oportunidades de mantenerse en el poder de los políticos. Entonces, es muy probable que sea un incentivo para ampliar el empleo público con la finalidad de obtener más votos o favores políticos. Mientras que, esto es bueno para las personas que reciben el trabajo y para el gobernante interesado en ser reelecto, estos acuerdos disminuyen la eficiencia de la economía transfiriendo trabajo del sector privado de mayor productividad al sector público de menor productividad, lo que genera una reducción del ingreso total del Estado.

Por ello, las instituciones relevantes son las instituciones políticas, porque son las que promueven que los políticos tengan que rendir cuentas, así como la aplicación de criterios racionales y de meritocracia para la asignación de recursos en el sector público (ROBINSON, et al., 2006).

En consecuencia, Auty y Gelb (2000) puntualiza en la necesidad de generar un Estado político de desarrollo, el cual, requiere de dos características claves: por un lado, tener autonomía suficiente para implementar una política económica coherente y, por otro, tener el objetivo político de aumentar el bienestar social a largo plazo.

#### **d) Tensión global-local en la era de la globalización**

Por último, se observan numerosos estudios empíricos desde la economía política que centran sus análisis en la tensión global – local en la era de la globalización. La relevancia de esta mirada analítica es la especial atención que dan a las empresas multinacionales y sus efectos sobre la vida de las poblaciones locales. Las empresas aparecen así no como meros factores externos, como en la anterior perspectiva, sino como espacios e instancias de poder en sí mismos y como un lugar fundamental al que mirar para comprender el orden social. Además, al manejar presupuestos mayores que los Estados o provincias en los que operan, las empresas multinacionales mineras tienen la capacidad de imponer políticas sobre los gobiernos (CAMPOS, 2009).

En esta perspectiva se pone de relieve la dimensión histórica en la transferencia de recursos y riquezas desde las áreas de explotación en países pobres a los países industrializados y más ricos. En esta relación se denuncia el carácter desigual de dicha transferencia, a menudo sostenida por mecanismos violentos y represivos (BOND, 2006; SASSEN, 2010; ROBINSON, 2013; RIECHMANN, 2013; FRASER, 2021).

Sin embargo, la principal falencia de esta propuesta es que los estudios tienden a obviar o subestimar la capacidad de acción de los gobernantes y otros actores locales frente a las dinámicas transnacionales. Estos no visibilizan a grupos económicos distintos a las multinacionales, como las empresas mineras nacionales, la minería artesanal, entre otros. Además, si las perspectivas anteriores sobreestimaban al Estado como marco analítico, ésta no consigue apreciar el papel del Estado como institución fundamental para el funcionamiento de la industria extractiva (CAMPOS, 2009).

Dicho lo anterior, la internacionalización de los Estados Nación a raíz de la globalización suscitó que los países en desarrollo se volvieran parte de un mercado mundial en veloz integración al abrir sus sectores económicos (EVANS; SEWELL, 2013). En tal contexto, para muchos países del Sur, la integración de sus economías al libre mercado global significó una mayor dependencia de la naturaleza y una erosión de los proyectos estatales de desarrollo nacional. De este modo, la naturaleza se convirtió en la ventaja comparativa más segura para las naciones periféricas (CORONIL, 2003).

La consolidación de este modelo de desarrollo en Argentina impulsó la expansión de la frontera productiva del territorio nacional hacia territorios antes considerados como improductivos y/o vacíos, desde la lógica de producción capitalista.

Como menciona el geógrafo brasileiro Milton Santos, la expansión de las fronteras extractivas genera una contradicción entre la razón global y la local y, al resurgir el interés extractivo por los recursos naturales o los bienes comunes, se produce un desplazamiento en los mecanismos de regulación política que modifica radicalmente las relaciones entre espacio y poder estatal (Ciuffolini, 2012). Esta modificación radica en la disipación de la ilusión de competencia y control sobre el territorio por parte del Estado, en favor de una amplia autonomía del capital que se expresa en la diversidad de tecnologías que requiere para hacer posible la explotación de los recursos, los cuerpos y los tiempos de trabajo (FOUCAULT, 2006; CIUFFOLINI, 2012). En otras palabras, el resultado de este proceso es que se está constituyendo un espacio global para la acumulación del capital (ROBINSON, 2013).

El termino acumulación se entiende en un doble sentido, por un lado la acumulación como extracción y apropiación de excedentes del trabajo de los pueblos en los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios, por el otro, de intensa acumulación de capital fijo en el marco de procesos de ajuste espacial en porciones del territorio, ajuntando y remodelando el espacio mediante la construcción de infraestructura, equipamientos y políticas publicas territoriales, a efectos de proveer las condiciones de producción para el despliegue y realización de los procesos de extracción y apropiación de excedentes en las comunidades (SCHWEITZER, 2016, p. 140).

El despliegue de estos fenómenos no ocurre en iguales magnitudes en el conjunto del espacio geográfico. De hecho, los procesos de diferenciación, en el marco de la fijación de capitales en el espacio, constituyen uno de los principales motores de las dinámicas del desarrollo geográfico desigual y combinado (SCHWEITZER, 2013, p. 54).

Haesbaert (2011) sostiene que bajo el proceso de glocalización, las localidades sufren la interferencia de lo global, es decir, las mismas se enfrentan a una combinación de elementos a partir del cual emerge una nueva dinámica donde estos componentes no pueden ser reconocidos estrictamente como globales, ni locales, pero sí como una amalgama cualitativamente distinta: global y local combinados al mismo tiempo como un nuevo proceso. Como resultado se evidencian zonas de sacrificio para la expansión del desarrollo industrial y el confort de las grandes ciudades (SILVEIRA, et al., 2016).

Cabe destacar que en las últimas décadas, el boom del crecimiento económico de China se constituye como uno de los grandes atractivos para el vínculo de América Latina con este país asiático. Principalmente esta alianza se ha centrado en aspectos económicos y el intercambio de bienes. Y, se convirtió en un incentivo para la reprimarización productiva de la región, en respuesta a la demanda china, lo cual tiene consecuencias para los aparatos productivos de cada país, dada la falta de estrategias específicas por parte de los Estados latinoamericanos frente a China (PRIETO; FIGUEREDO; RODRÍGUEZ, 2017).

Un informe elaborado por el Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA) – compuesto por un consorcio de ONG de Ecuador, Argentina, Perú, Bolivia y Brasil – documentó:

La falta de cumplimiento del Estado chino de sus obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos por al menos 18 proyectos operados por 15 consorcios empresariales chinos, que han actuado con el apoyo de seis bancos chinos en Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú. De los 18 casos documentados, siete pertenecen a la industria minera, seis a la industria petrolera y cinco al sector hídrico. Asimismo, 15 proyectos afectan a territorios indígenas, 11 a áreas naturales protegidas, cinco son patrimonio natural y cultural reconocidos por la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultural (UNESCO) y 12 corresponden a la región amazónica ecuatoriana, boliviana y brasileña citado en (PÉREZ IZQUIERDO, 2019).

La ventaja de China en términos de costos de producción está disminuyendo rápidamente, por lo que ha tenido que llevar a cabo una política económica expansiva con el fin de subsidiar su economía. Para los países latinoamericanos, China representa una oportunidad en términos de ampliación de mercado, pero, por otra parte, significa la repetición de los antiguos patrones de dependencia económica que pueden redundar en el agotamiento de los recursos. Además, en la práctica, las relaciones entre los países de la región con China se ven sometidas a altibajos y no son infrecuentes los proyectos que han sido obstaculizados, suspendidos temporalmente, sujetos de sanciones importantes o, incluso, cancelados. Como ejemplo se presentan diversos casos emblemáticos, que abarcan a cinco países donde la minería es relevante: Ecuador, México, Chile, Argentina y Perú (VALDERREY VILLAR; LEMUS DELGADO, 2019, pp. 394–395).

## CONCLUSIÓN

A modo de conclusión el debate sobre las diferentes concepciones de cómo opera la minería a gran escala desde las ciencias sociales, podemos sugerir que, para un estudio exhaustivo de las industrias extractivas y el desarrollo es necesario adoptar una mirada más integral de la problemática que debe integrar las instituciones, las dinámicas rentistas de las élites políticas, las estructuras económicas de los países y las provincias (nivel subnacional), los actores locales, los proyectos políticos, la relación Estado - mercado, las capacidades estatales, las características de cada uno de los recursos extraídos y los grupos económicos implicados. De este modo, se puede comprender el entramado complejo de intereses que subyace en la multiescalaridad de la política minera, y nos ofrece explicaciones más concretas a los fenómenos locales que suelen quedar desdibujados en el marco general.

Asimismo, se evidencia una clara tensión entre la visión que puntualiza en los beneficios de la gobernanza de los recursos naturales con la perspectiva de la economía política que analiza la tensión global-local y pone en evidencia cómo los modelos de acumulación extractivos desarticulan los modos de vida locales.

Así, mientras la gobernanza de los recursos naturales se plasma en el espíritu de la política minera nacional-provincial como en los modelos redistributivos de la renta minera como la necesidad de una minería responsable avalada en el discurso de los organismos de crédito internacionales, el Estado (nacional y subnacional) y las corporaciones mineras. Por otra parte, las resistencias locales se visibilizan y analizan desde la tensión global-local y se pone el acento en el impacto social, económico, territorial y ambiental de los enclaves transnacionalizados en la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, A. **La Maldición de la Abundancia**. (N. Montalvo Rueda & E. Hanekamp, Eds.) (1a ed.). Quito, Ecuador: Abya-Yala, Comité Ecuménico de Proyectos CEP, 2009.

- ACOSTA, A. Extractivismo y neoextractivismo. Dos caras de la misma maldición. In: D. Lang, Miriam y Mokrani (Ed.), **Más allá del desarrollo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya-Yala, 2011. pp. 83–118.
- ALBERDI, J.; BARROSO, M. Broadening the Analysis of Peace in Mozambique: Exploring Emerging Violence in Times of Transnational Extractivism in Cabo Delgado. **Global Society**, 2020, pp. 229–246.
- ALDOMONTE, H.; SÁNCHEZ, R. J. **Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe** (LC/G.2679-P n.º. 139). Santiago de Chile, 2016.
- ARELLANO YANGUAS, J. **¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú**. (Serie: Min). Lima: IEP; PUCP; Universidad Antonio Ruiz Montoya, 2011.
- ARIAS, J. C. **¿Enfermedad holandesa en Paraguay?** (Vol. Mayo). Asunción, 2013.
- AUTY, R. **Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis**. London: Routledge, 1993.
- AUTY, R.; GELB, A. Political Economy of Resource Abundant States. In **Annual Bank Conference on Development Economics**. París: Banco Mundial, 2000. pp. 1–13.
- BANCO MUNDIAL. **Minería**: Resultados del sector. Retrieved from <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>. 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Industrias Extractivas**: Panorama General. 2019. Retrieved from <https://www.bancomundial.org/es/topic/extractiveindustries/overview#>.
- BARRIOS, S. Foreign direct investment, competition and industrial development in the host country. **European Economic Review**. (49): 1761-1784. 2003.
- BEBBINGTON, A. **Social Conflict, Economic Development and Extractive Industries**: Evidence from South America. London: Routledge, 2012.
- BEBBINGTON, A. J.; BURY, J. T. Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**. 106 (41): 17296-17301, 2009.
- BLOCK, F.; EVANS, P. El Estado y la economía. In P. Evans (Ed.), **Instituciones y Desarrollo en la era de la globalización neoliberal**. Bogotá: ILSA, 2007. pp. 307–350.
- BOND, P. **Looting Africa**. The Economics of Exploitation. Pietermaritzburg, Londres y Nueva York: UKZN Press y Zed Books, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. **Nueva Sociedad**. (210): 110-125, 2007.
- BURCHARDT, H. J.; DOMINGUEZ, R.; LARREA, C.; PETERS, S. **Nada dura para siempre**. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas (1ra.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016.
- CALLAGHY, T. **The State-Society Struggle**: Zaire in Comparative Perspective. Nueva York: Columbia University Press, 1984.
- CAMPBELL, B. Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes. **Canadian Journal of Development Studies**. 30 (1–2): 197-217, 2010.
- CAMPOS, A. Las industrias extractivas como campo social para el análisis: tres perspectivas y un ensayo de debate. **Relaciones Internacionales**, (11): 25–42, 2009.

- CASALIS, A.; TRINELLI, A. El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). **Revista Estado y Políticas Públicas**. (1): 97-114, 2013.
- CEPAL. **La Industria del Petróleo en América Latina**: notas sobre su evolución reciente y perspectivas. Nueva York. 940 (12), 1973.
- CISNEROS, P. **¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?** Experiencias conflictivas de la industria minera en Ecuador. FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador, 2011.
- CIUFFOLINI, M. A. **Por el Oro y el Moro. Explotación minera y resistencias en Catamarca, Córdoba y La Rioja**. Buenos Aires: El colectivo, 2012.
- CORDEN, W.; NEARY, J. Booming Sector and De-industrialization in a Small Economy. **Economic Journal**. (92): 825-848, 1982.
- COREMBERG, A. La productividad de América Latina ante el auge de precios de productos básicos. **Cuadernos Económicos de ICE**. (84), 123-153, 2012.
- CORONIL, F. Naturaleza del poscolonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo. In: LANDER, E. (Ed.), **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- DANSEREAU, S. Win-Win or New Imperialism? Public-Private Partnerships in Africa Mining. **Review of African Political Economy**, 32 (103): 47-62, 2005.
- DE CASTRO, F.; HOGENBOOM, B.; BAUD, M. (Coord). **Gobernanza ambiental en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- DEMIROVIĆ, A. Materialist State Theory and the Transnationalization of the Capitalist State. **Antipode**. 43 (1), 38-59, 2011.
- DIANA, M.; YAKOVLEVA, N.; VAZQUEZ-BRUTS, D.; DI MARCO, M. Corporate social responsibility in the mining industry: Perspectives from stakeholder groups in Argentina. **Resources Policy**, 37 (2): 212-222, 2012. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2011.05.001>.
- EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 41, 1995.
- EVANS, P. **Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal**. (ILSA, Ed.), CLACSO. Bogotá: CLACSO, 2007.
- EVANS, P.; SEWELL, W. H. Neoliberalism: Policy Regimes, International Regimes, and Social Effects. In: HALL, P.; LAMONT, M. (Eds.), **Social Resilience in the Neo-Liberal Era**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- FANELLI, J. M.; ALBRIEU, R. La Enfermedad Holandesa en Argentina (y otras dolencias propias). In: **Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?** Buenos Aires: Red MERCOSUR, 2012. Retrieved from <http://www.redsudamericana.org/talleres-seminarios/recursos-naturales-y-enfermedad-holandesa-en-america-latina>.
- FILER, C.; MACINTYRE, M. Grass roots and deep holes: community responses to mining in Melanesia. **The Contemporary Pacific**. 18 (2): 215-231, 2006.

- FOUCAULT, M. **Seguridad, Territorio, Poblacion**: Curso en el Collège de France: 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FRASER, N. Los climas del capital. Por un ecosocialismo transmedioambiental. **New Left Review**. (127): 101-138, mar.-abr., 2021.
- GARRETTA, N.; LINTZERB, M. (). Can Katanga's mining sector drive growth and development in the DRC? **Eastern African Studies**. 4 (3): 400-424, 2010.
- GUDYNAS, E. Ambiente , sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros. In J. Reyes Ruiz & E. Castro Rosales (Eds.), **Contornos educativos de la sustentabilidad**. Mexico: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara, 2011a. pp. 109-144.
- GUDYNAS, E. Sentidos , opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo. In M. L. y D. Mokrani (Ed.), **Más allá del desarrollo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala, 2011b. pp. 265-298.
- GUDYNAS, E. Extractivismos y corrupción en América del Sur. **RevIISE**. Instituto Investigaciones Socio-Económicas Universidad San Juan, Argentina, 10 (10): 73-87, 2017.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do 'fim dos territórios' ás multiterritorialidades (6ª.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- HAMANN, R.; KAPELUS, P. Corporate Social Responsibility in Mining in Southern Africa: Fair accountability or just greenwash? **Development**. 47(3): 85-92, 2004. Retrieved from <http://www.palgrave-journals.com/development/journal/v47/n3/pdf/1100056a.pdf>.
- HOBENBOOM, B.; BAUD, M.; CASTRO, F. DE; WALTER, M. La gobernanza ambiental en América latina . Mapeando miradas , dinámicas y experiencias. **Voces En El Fénix**. 43 (6): 38-45, 2015.
- HOWLETT, C.; SEINI, M.; MCCALLUM, D.; OSBORNE, N. Neoliberalism, mineral development and indigenous people: A framework for analysis. **Australian Geographer**. 42 (3), 309-323, 2011. <https://doi.org/10.1080/00049182.2011.595890>.
- KEMP, D. Mining and community development: problems and possibilities of local-level practice. **Community Development Journal**. 45 (2), 198-218, 2010.
- LANGE, S. Gold and Governance: Legal Injustices and Lost Opportunities in Tanzania. **African Affairs**. 110 (439): 233-252, 2011.
- MACHADO ARÁOZ, et al. **Informe Sombra de las Operaciones de Glencore en Latinoamérica**. Catamarca, Argentina, 2017
- MACHADO, H.; SVAMPA, M.; VIALE, E.; GIRAUD, M.; WAGNER, L.; ANTONELLI, M.; GIARRACCA, N. **15 Mitos y Realidades de la minería transnacional en Argentina**, 2011
- MARTÍNEZ-ALIER, J. Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores. **Polis**, Revista de La Universidad Bolivariana. 5 (13): 1-14, 2006.
- MARTINI, A. Reseña Acemoglu Daron y Robinson James. Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. **Relaciones Internacionales**. (24), 2013.

- MATEOS, O. Understanding Niger Delta's violence from a World-Ecology perspective. **Revista de Estudios En Seguridad Internacional**. 7(1), 29-43, 2021.
- MCPHAIL, K. **Sustainable Development in the Mining and Minerals Sector: The Case for Partnership at Local, National and Global Levels**, 2008.
- MIRANDA, J. C.; SERAFINI, C.; PONZO FLORIMONTE, R.; CUADROS VERDEJO, M.; CISNEROS, C. Su Majestad: la minería. Análisis integral de los recursos provenientes de la renta minera de la provincia de Catamarca. **Informe Económico**, nº 15. Catamarca, 2015.
- MONTERO, A. P. **Aprendiendo sobre gobernanza**. 2013. Retrieved from <https://www.iucn.org/es/content/aprendiendo-sobre-gobernanza>
- MOODY, R. **Rocks and Hard Places: The Globalization of Mining**. London- New York: Zed Books, 2007.
- MOODY, R. **The Gulliver File: Uranium Mining Industry**. London, United Kingdom: Pluto Press, 1987.
- NEUMANN, A. Las empresas multinacionales en la globalización: relaciones con los Estados. **Estudios Internacionales**. 40 (158): 59-99, 2007.
- OLSEN-BÖJE, E. T. **La maldición de los recursos naturales**. Montevideo. ELAEE, 2013. pp. 1-51.
- PÉREZ IZQUIERDO, L. La neocolonización: cómo es el plan de China para conquistar América Latina y las peligrosas consecuencias. **Infobae**. 2019.
- PORTILLO RIASCOS, L. H. Extractivismo clásico y Neoextractivismo, ¿dos tipos de extractivismos diferentes? **Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**. XV (2): 11-29, 2014.
- PRIETO, G. C.; FIGUEREDO, A.; RODRÍGUEZ, L. L. El comercio de China con América Latina: panorama de reprimarización. In E. Buelvas Pastrana & H. Gehring (Eds.), **La proyección de China en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana: Fundación Konrad Adenauer. 2017. pp. 219-265.
- RADHUBER, I. M. **Los recursos naturales y finanzas públicas**. La base material del Estado plurinacional de Bolivia. La Paz, Bolivia: Plural editores, 2014.
- RIECHMANN, J. La crítica ecosocialista al capitalismo. **Integra Educativa**. 7(3): 137-180, 2013.
- ROBINSON, J.; TORVIK, R.; VERDIER, T. Political foundations of the resource curse. **Journal of Development Economics**, (79): 468-477, 2006.
- ROBINSON, W. **Una teoría sobre el capitalismo global**. Producción, clase y Estado en un mundo transnacional. Mexico. Siglo XXI, 2013
- ROSS, M. L. Does Oil Hinder Democracy? **Source: World Politics**, 53 (3), 325-361, 2001. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25054153> <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp> <http://www.jstor.org>.
- ROOS, M. The Political Economy of the Resource Curse. **World Politics**. 51 (2): 297-322, 1999.
- ROY, B. C.; SARKAR, S.; MANDAL, N. R. Natural Resource Abundance and Economic Performance - A Literature Review. **Current Urban Studies**. 1 (4), 148-155, 2013.
- SACHS, J. D.; WARNER, A. M. **Natural Resource Abundance and Economic Growth**. Cambridge, Massachusetts. nov. (2), 1997.



SASSEN, S. **Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales**. Madrid: Katz Editores, 2010.

SCHNEIDER, B. R. Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. **Desarrollo Económico**. 39 (153): 45-75, 1999.

SCHWEITZER, A. Desarrollando el desierto. Procesos de frontera en la provincia de Santa Cruz. **Revista de Ciencias Sociales**. (24): 51-69, 2013.

SCHWEITZER, A. La Patagonia sur como espacio global para la expansión del capital transnacional. **Revista Theomai**. 34 (34): 139-151, 2016.

SILVEIRA, M.; MOREANO, M.; ROMERO, N.; MURILLO, D.; RUALES, G.; TORRES, N. Geografías de sacrificio y geografías de esperanza: tensiones territoriales en el Ecuador plurinacional. **Journal of Latin American Geography**. 16 (1): 69-92, 2016.

SKLAR, R. **Corporate power in an African State**: The political impact of multinational mining companies in Zambia. University of California Press. Berkeley: University of California Press, 1975.

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. **Comparative Studies in Society and History**. (50): 71-122, 1989.

SMITH, B. Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World 1960-1999. **American Journal of Political Science**, 48(2): 232-246, 2004. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0092-5853.2004.00067.x>

SUNKEL, O. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. **Investigación Económica**. 31(121), 23-77, 1971.

SVAMPA, M. Argentina: una cartografía de las. **Debates**. 24 (octubre): 1-33, 2008.

SVAMPA, M. Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. **Nueva Sociedad**. 2010.

SVAMPA, M. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**. (CALAS, Ed.). Alemania: Bielefeld University Press - Majuskel Medienproduktion GmbH Wetzlar. 2019.

TARZI, S. Third world governments and multinational corporations: dynamics of host's bargaining power". In: FRIEDEN, J. A.; LAKE, D. (Ed.), **International political economy**: Perspectives on Global Power and Wealth. Londres: Routledge, 2004. 4ª ed.

ULFELDER, J. Natural-Resource Wealth and the Survival of Autocracy. **Comparative Political Studies**. 40 (8): 995-1018, 2007.

VALDERREY VILLAR, F. J., & LEMUS DELGADO, D. Minería, movimientos sociales y la expansión de China en América Latina. **Desafíos**, 31(2): 375-410, 2019.

VELTMEYER, H. Economía política de la extracción de recursos naturales: ¿nuevo modelo de desarrollo o imperialismo extractivo? **Estudios Críticos Del Desarrollo**. III (4): 9-43, 2013.

WALLENIUS, C. A. R. Carlos A. Rodríguez Wallenius. **Bajo El Volcán**. 26 (mar.-ago.): 41-63, 2017.

YAKOVLEVA, N. Perspectives on female participation in artisanal and small-scale mining: A case study of Birim North District of Ghana. **Resources Policy**. 32 (1-2): 23-41, 2007. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2007.03.002>.

# **VIVIFICAÇÃO E VITALIZAÇÃO DA FRONTEIRA SETENTRIONAL BRASILEIRA: A INDISSOCIABILIDADE VICE-VERSA PERIFÉRICA – ESTRATÉGICA DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA**

Jadson Luís Rebelo Porto

Eliane Superti

## **INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem por objetivo analisar a ocupação da fronteira setentrional brasileira, com ênfase no Estado do Amapá, como processos de vivificação e vitalização que envolvem ações institucionalizadas materializadas em sua espacialidade, seja em construções formais ou em informais. Este comportamento foi o suficiente para garantir o uso de seu território visando a exploração de suas potencialidades naturais, a atuação de defesa e segurança nacionais, a ampliação de espaços com restrições de uso do seu território e a inserção de novas necessidades de usos territoriais destinadas ao agronegócio internacional e à produção energética para o cenário nacional.

Para atender a este objetivo, as reflexões aqui estabelecidas partem da seguinte questão orientadora: como se comportou os processos de vivificação e vitalização dos Territórios Federais (TF) no Brasil, com ênfase no caso amapaense, enquanto ente federalizado e estadualizado?

Parte-se da hipótese de que a vivificação e vitalização espaciais são resultantes de ações externas, com reflexos e manifestações desiguais nas dinâmicas espaciais, econômicas e sociais, capazes de consolidar a indissociabilidade vice-versa da condição fronteira periférica-estratégica.

Para promover o debate, organizamos o artigo em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro apresenta a indissociabilidade vice-versa da condição fronteira periférica-estratégica e; a segunda, analisa a vitalização e vivificação da fronteira, tendo por foco os Territórios Federais no Brasil.

## **ASPECTOS TERRITORIAIS DA CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA: A INDISSOCIABILIDADE VICE-VERSA PERIFÉRICA - ESTRATÉGICA**

Nos muitos debates polissêmicos sobre a fronteira, não querendo resgatar os diversos enfoques sobre o tema, um tem chamado a atenção para refletir sobre o que chamamos de condição fronteira<sup>1</sup>: o comportamento periférico/estratégico. Enquanto periférico, esse espaço é interpretado com aquele que precisa ser ocupado e protegido, bem como necessita se desenvolver; e enquanto estratégico, reconhece-se nele riquezas e potencialidades naturais de grande interesse do capital nacional e internacional.

Segundo Dorfman, (2013, p. 33), a condição fronteira é “um *savoir passer* [saber passar] adquirido pelos habitantes da fronteira, acostumados a acionar diferenças e semelhanças nacionais, linguísticas, jurídicas, étnicas, econômicas, religiosas que ora representam vantagens, ora o cerceamento de trânsito ou direitos. (...)”. Evidentemente, deve-se duvidar de uma condição fronteira universal, haja vista a variedade de relações que

---

<sup>1</sup> Esta categoria foi apresentada pela primeira vez em uma mesa redonda do XII Encuentro de Geógrafos Latino Americano, em Montevideu (2009) por Adriana Dorfman.

podem existir entre os fronteiriços e o território estatal a sua frente e as suas costas. Para a autora “o que temos idealizado aqui diz respeito à fronteira viva e vivida” (op. cit., p. 35). Aprofundando a análise de Dorfman, a condição fronteiriça é caracterizada por contextos territoriais que permitam a construção de um perfil de comportamentos sociais, culturais, econômicos e políticos capazes de (des)(re)construir os usos do território fronteiriço, tais como: possibilitar conflitos entre o tradicional e o moderno; garantir ações para a organização espacial e novas modalidades de uso, dinamizar suas articulações nas diversas escalas espaciais.

Outro fator fundamental sobre a construção da condição fronteiriça, diz respeito às recomposições espaciais na temporalidade, o que faz com que ela seja constantemente (re)inventada em sua territorialidade. Ou seja, a cada momento histórico, ela é refeita, é recomposta, por ser social e politicamente estabelecidas, como um espaço de diálogo e/ou de conflitos. Assim, à medida em que a fronteira é ocupada e usada, novas dinâmicas são executadas; exigindo novos ajustes normativos, infraestruturais, políticos e geopolíticos capazes de garantir a mobilização e o dinamismo no espaço. Na formação da atual fronteira amazônica brasileira, às principais manifestações entre o último decênio do século XIX e o primeiro do século XX, dizem respeito às definições das fronteiras com a Bolívia (resolvida com compra, em 1902, do território acreano e transformando-o em Território Federal, em 1904), com a ex-Guiana Inglesa (Conhecida como Questão de Pirara, resolvida em 1904) e com a Guiana Francesa (Resolvida com o Laudo Suíço, em 1900).

Entre os séculos XX e XXI quatro momentos das recomposições espaciais são perceptíveis: A definição da faixa de fronteira; a instalação dos territórios federais no Brasil; a ampliação de acesso, uso e ocupação da Amazônia durante o regime militar (1964 – 1985); a elaboração da Proposta de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) brasileira (2005).

No primeiro, a Carta Constitucional de 1934, em seu Art. 166, definiu a faixa de fronteira brasileira ao longo de 100 km de largura. Já na Carta de 1937, esta faixa foi ampliada para 150 km ao longo da linde brasileira<sup>2</sup>. No segundo, a instalação de novos territórios federais na década de 1940 estava relacionada à garantia da soberania nacional e de defesa das regiões de fronteira. A proposta era permitir ao Governo Federal ocupar mais diretamente regiões fronteiriças de baixa densidade demográfica, pequena rede urbana e reduzida presença do poder público.

Dos 6 Territórios Federais brasileiros, 4 eram amazônicos<sup>3</sup> e tiveram impacto importante na formação social e política. A fronteira amazônica, a partir dos Territórios Federais, passou a ser encarada como um espaço a ser ocupado e usado independentemente das populações ali existentes. Foram inventadas estruturas políticas-administrativas e institucionais capazes de garantir a construção de novas estruturas de poder, de atividades e de dinâmicas econômicas.

Nunes (1951) identificou a criação dos Territórios Federais como a etapa inicial e a primeira execução de valorização econômica da Amazônia, pois a partir desse tipo de estratégia, desenvolveu-se uma política-piloto de valorização do grande vale, com emprego de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Para Porto e Superti (2018), a configuração espacial dos Territórios Federais deu-se mediante à instalação de próteses -

---

<sup>2</sup> Outras legislações acompanharam a tentativa de se organizar políticas territoriais na Faixa de Fronteira brasileira, tais como: o Decreto Lei 1.611/1939; a Lei 2.597, de 12 de setembro de 1955; o Decreto-lei n° 1.135, de 3 de dezembro de 1970; e a Lei 6.634, de 02 de maio de 1979. Sobre o assunto, vide Brasil (2005).

<sup>3</sup> Em 2023 os ex-Territórios Federais Amazônicos do Amapá, Rondônia e Roraima completarão 80 anos; em 2024, o Acre, 120 anos. Apesar desta temporalidade, as intenções de se estimular o desenvolvimento, não atingiram tal objetivo. No máximo inseriram esses espaços na economia-mundo. Em 2043, será o centenário dos ex-Territórios Federais de Amapá, Rondônia e Roraima.

infraestruturas econômicas, políticas-administrativas e institucionais elaboradas externamente - implantadas no território de modo a garantir a construção de estruturas de poder, de atividades e dinâmicas econômicas.

Na política territorial e nos investimentos efetivados nos Territórios Federais, identificam-se os usos políticos, os usos sociais, os usos econômicos e os usos geográficos desses entes federativos para a configuração da fronteira nacional e construção de suas relações (trans)fronteiriças. Os Territórios Federais representaram como uma área tutelada pelo governo central.

Com a instalação dessas próteses político-administrativas, ajustes espaciais seriam realizados para seu melhor funcionamento e atuação, inserindo este espaço em um sistema de redes articulados internacionalmente. A dinamização dos fluxos e fixos do capital, recriaram a configuração territorial, seja esta ocasionada pelo ganho de mais próteses tecnológicas ou pelas novas construções de redes de circulação e comunicação, identificados por Raffestin (1993) como modeladores do território.

No terceiro, a ampliação de acesso, uso e ocupação do território da Amazônia durante o regime militar manifesta-se com maior intensidade na implantação das rodovias em território amazônico e sua integração com as demais regiões brasileiras; na instalação de projetos de desenvolvimento econômico incentivados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A Amazônia se tornava assim mais integrada, conectada e acionada pelo capital externo e interno (PORTO, 2021). Gradativamente deixa de ser apenas periférica para se tornar também estratégica. As conexões tornaram mais densos os fluxos, a fluidez e os fixos do capital pelas regiões lindeiras; outrora isoladas, tornam-se conectadas; outrora fronteiriças, tornam-se transfronteiriças.

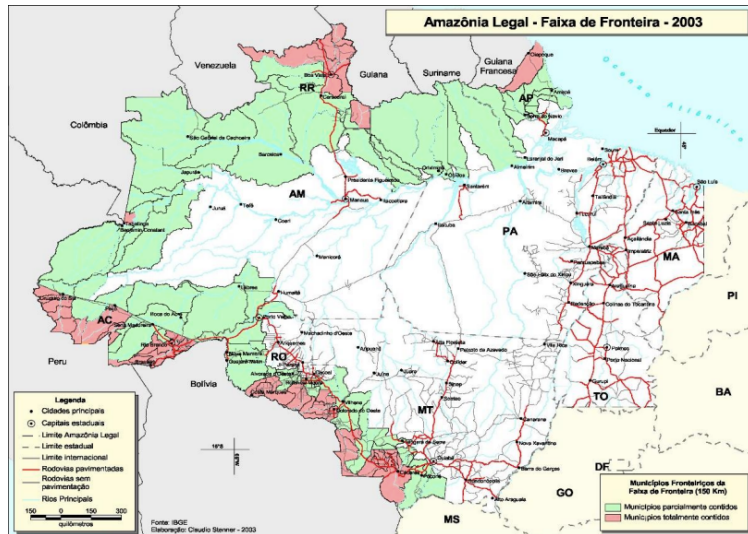
O quarto, efetuado a partir da Proposta de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira brasileira (2005) pelo Governo Federal, pelo Ministério da Integração, foi concebida 71 anos depois da instalação oficial da faixa de fronteira, pela Constituição de 1934. Esta foi a primeira obra com o objetivo de pensar uma política de configuração e uso do território fronteiriço. Um primeiro planejamento e a primeira que identifica a faixa de fronteira brasileira como um espaço regionalizado e que não dialoga entre si embora já dialogasse com o externo.

A PDDF considerou a dimensão continental que o território amazônico brasileiro possui e seu espaço fronteiriço com 7 países (Figura 1). A proposta considerou também: as grandes dimensões territoriais dos municípios amazônicos; a ocorrência de sedes municipais que se encontram distantes da linha de fronteira ou fora da Faixa de Fronteira e; a porosidade desta linde.

A proposta incluiu, ainda, as articulações em rede nacional e/ou internacional; a constante manifestação de uma condição periférica com forte precariedade infraestrutural e nas condições de vida da população; a necessidade de políticas e investimentos públicos, e; a seleta manifestação de uma condição estratégica, na expectativa de se acessar as potencialidades naturais ali encontradas e de interesse do capital, selecionando e apontando espaços para explorá-los.

Até aos dois primeiros momentos acima apresentado, o objetivo de se garantir a defesa ou a segurança do território era bastante evidente, seja nas definições diplomáticas fronteiriças, seja nas criações de entes federativos na linde, a exemplo dos Territórios Federais. O segundo, se configura como uma transição da garantia da defesa nacional para a busca pelo desenvolvimento dos entes federativos localizados na faixa de fronteira, em um processo de vivificação e vitalização espacial. O terceiro, articula a Amazônia ao centro político-econômico brasileiro, fazendo com que a fronteira se articule com as costas voltadas para a fronteira até a ampliação de sua densidade e intensidade relacional com a transfronteirização, notadamente para o caso da linde amazônica. O quarto, insere três novas leituras sobre a faixa de fronteira brasileira: O seu entendimento como uma nova regionalização; a necessidade de planejamento territorial para esta faixa, e; a integração intra-regional.

**Figura 1** - Faixa de Fronteira da Amazônia Legal



Fonte: IBGE, 2003.

Estes momentos explicitam que a condição fronteiriça é marcada por políticas, delimitações e acordos formais do estado-nação. Mas, ela é também moldada pelas relações informais da população instalada e interagida. Seus fluxos e trocas constantes na linde constroem sentidos linguísticos, culturais e econômicos que definem especificidades e criam e recriam estratégias para satisfazerem as subjetividades desses atores. É justamente na dinâmica destas relações sociais, caracterizada pelo contato contínuo entre o local e o internacional, que um dinamismo próprio se impõe a estes espaços, permitindo a seus atores posturas que, em diversos momentos, são conflitantes às determinações legais, mas ainda assim executadas.

A complexidade destes movimentos que formam a condição fronteiriça estimula a buscar outras duas definições para melhor interpretá-la. As expressões de vivificação e vitalização podem nos ajudar, uma vez que, expõem a institucionalidade e a espacialidade quanto ao uso do território. O primeiro, vivificar, diz respeito ao estímulo das políticas públicas na conformação do território. No segundo, vitalizar, expressa o uso do território em si, seja em ações formais ou informais.

Porto e Superti (2018), ao analisarem entes federativos brasileiros (Territórios Federais), perceberam que com a execução de políticas públicas para instalações e construções de infraestruturas nos Territórios Federais amazônicos (outrora distantes, periféricos, desorganizados, desarticulados) novas elites foram se inserindo na fronteira; riquezas foram exploradas, outras modalidades espaciais foram criadas; novas relações político-administrativas foram instaladas. Sugiram municípios e toda a sua rede de relação de poder; novos usos do território foram construídos, articulando onde outrora não havia articulação. Rompendo barreiras para acessar potencialidades espaciais até então inacessíveis. Ou seja, a fronteira deixa de ser ocupada, para ser vivificada.

Neste rumo, a vivificação se materializava com a vitalização, conjunta e indissociavelmente, porém com tempos de execuções e regulamentações distintos. As dinâmicas sociais e econômicas são mais céleres que a institucional. Assim, a condição fronteira é resultado da vivificação e vitalização dos espaços lindeiros, onde o vivificar se relaciona as políticas públicas que vão moldando o território, o vitalizar expressa seu uso econômico, político-cultural; são contínuos, inter-relacionados e com tempos distintos de execução.

Estes movimentos de formação da condição fronteira delimitam, também, os comportamentos da fronteira no que tange à economia. Por um lado, a fronteira amazônica brasileira é considerada na escala nacional pelos fluxos e fixos de capital e pelos indicadores populacionais e de condições de vida como *periférica*. Por outro, ela, também, é *estratégica*, pela conexão com países sul-americanos<sup>4</sup>, sendo um deles integrante da União Europeia (Guiana Francesa). Por estar inserida em um circuito que envolve o fornecimento de *commodities* e a instalação de Regimes Aduaneiros Especiais. Pela busca recorrente de conectividade interna e externa por sistemas de engenharias (rodovias, pontes e outros) com o objetivo de garantir maior intensidade, densidade e fluidez na fronteira - tornando-a transfronteira em seu espaço relacional.

Essa discussão pode se valer, também, na interpretação de Santos (2004), que aponta que dois “circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos” são perceptíveis e são compostos por dois subsistemas: o superior e o inferior. Enquanto o primeiro é definido pela sua forma de organização moderna e de capital intensivo com avanços e recuos observando as tendências de mercado, o segundo é “formado de atividades de pequena dimensão e interessado principalmente às populações pobres, é bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região”.

Os elementos que integram este circuito são: formas de fabricação não-capital intensivo, serviços não modernos-fornecidos à varejo e pelo comércio não moderno e de pequena dimensão. Este último subsistema é bem perceptível nas articulações da economia local amazônica, onde ribeirinhos interagem com seu espaço e seus produtos produzidos com as cidades ribeirinhas (PORTO; THEIS, 2015).

A fronteira amazônica não pode, assim, ser considerada nem como periférica ou estratégica isoladamente, somente em suas particularidades. Em seu conjunto, essas características são indissociáveis, pois, fruto na mesma condição fronteira. E, dependendo da perspectiva, ela é *periférico/estratégica* ou *estratégico/periférica*.

Tais composições são decorrentes da execução de políticas públicas na fronteira (vivificação), estimuladas por diversas justificativas (políticas de defesa nacional; busca pela integração; diminuição de desigualdades regionais; dentre outros), e pela sua integração ao mundo globalizado e articulado em redes, mediante aos constantes ajustes espaciais<sup>5</sup>, executados e fortalecidos pelo poder público. Mas, também, decorrentes do uso cotidiano e habitual do território (vitalização) fortemente orientado pelos interesses econômicos e políticos locais, de sua exploração desfocado de objetivos sustentáveis de desenvolvimento social e precariedade no atendimento de demandas básica da população (saúde, educação, saneamento básico).

---

<sup>4</sup> Pelo seu espaço amazônico, o Brasil faz fronteira com a Guiana Francesa e com os países: Bolívia, Peru Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname.

<sup>5</sup> Na versão brasileira dos “Limites do capital” (2013), na introdução à edição inglesa de 2006, Harvey indica que “ajustes espaciais” são entendidos como expansões reestruturas geográficas (p. 22). Porto et. al. (2007), por sua vez, interpretaram que “ajustes espaciais”, são as adaptações que são efetivadas no espaço, visando a garantia da instalação, existência, fluidez, manifestação e reprodução do capital.

O comportamento periférico/estratégico (ou vice-versa) da linde traz em si os fatores que levaram a sua constituição: enquanto resultado de efeito-barreira; enquanto construção de efeito-cooperação; enquanto resultado de políticas públicas e; enquanto uso formal ou informal do território. O primeiro fator expõe sua construção histórica e geopolítica colonial. O segundo retrata as graduais relações de interação, ainda não integradas no sentido pleno da expressão e da política de acordos internacionais, mas estimulada pela integração física entre esses espaços mediante a construção e pavimentação rodoviária; a construção de pontes e; a construção institucional de relações de cooperação entre transfronteiriços, mesmo que seja em escala local ou em sua profunda vinculação com o capital externo; O terceiro diz das orientações nacionais para a formação e formatação desses territórios e o último indica o uso a que esta região foi destinada tanto pelas relações locais, mas também nacionais e internacionais.

As políticas destinadas as fronteiras não tiveram como foco superar a condição periférica destas regiões. Apesar de ser palco dos processos de integração internacional, os municípios na fronteira se apresentam como elos fracos da corrente do desenvolvimento. O processo de integração sul-americano pelo incremento da infraestrutura econômica teve seus limites definidos pelas relações de mercado. O desenvolvimento proposto foi comercial, via o aumento dos fluxos de riquezas produzidos e consumidos na América do Sul. Não se projetou a integração na área social, ambiental ou a atuação sobre condições de vida na fronteira.

Segundo Superti e Silva (2015) a consolidação dos usos da fronteira deixaram evidentes o foco nos interesses nacionais e de inversão do capital sem atendimento de demandas básicas de desenvolvimento local ao passo que a vivificação, apesar de abrangente em significado social e econômico, de maneira efetiva se revelou em uma estratégia de tornar o território seguro para as conexões legais e fluidez do capital. O efeito “vice-versa” da condição estratégico-periférica das fronteiras permite explicar o modus operandi pelo qual histórico-politicamente o território é configurado a favor da inversão, fluidez e segurança do capital sem transformar qualitativamente as condições de vida da população local.

As novas modalidades do uso da fronteira refletem-se na configuração do espaço local e dinamizam suas articulações nas diversas escalas espaciais. Considerando que nada é fixo no espaço, no território e, conseqüentemente, na fronteira, as redes construídas no sistema-mundo e as funções da fronteira construídas estimulam a desconstrução dos efeito-barreira histórico, político ou economicamente instalados na fronteira para a construção de efeito-cooperação.

## **VITALIZAÇÃO E VIVIFICAÇÃO DA FRONTEIRA: O CASO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL**

A criação jurídico-administrativa, instalação e a manutenção dos Territórios Federais no Brasil foram resultados de uma série de ações conjuntas e indissociáveis na fronteira brasileira que se manifestaram como: experiência de política pública administrativa territorial (PORTO, 2000; 2003; PORTO; SUPERTI, 2018); reinvenções quanto ao uso de seu território (PORTO, 2010c); reconstruções territoriais por resolução de questões fronteiriças (Geopolíticas e geoeconômicas) (SILVA, 2013; 2014); materialização político-administrativa de uma nova configuração espacial do território fronteiriço; e, reestruturações espaciais em que as institucionalidades são configuradas tardiamente seja pelas orientações e regulamentações jurídicas, territorial e administrativa (Política pública), seja pelas relações diplomáticas para a sua transfronteirização (Geografia política).

Segundo Porto (2000), a ideia da criação de TF no Brasil, já havia sido discutida desde a época da constituinte de 1824. Naquele momento a sugestão é de que as capitanias menos prósperas se ativessem à condição de território com organização especial que as preparassem para posterior elevação à condição provincial.

Na primeira constituição republicana, a proposta volta à tona com três anteprojeto. A intenção, dessa vez era garantir que as províncias com baixo índice populacional e sem recursos para dinamizar-se fossem integradas na organização político-administrativa brasileira com equivalência de poder com relação às demais na condição de TF. No entanto, tal emenda não foi aprovada, causando reações das elites locais (Reis, 1967, p. 388-9). Contudo, a constituição de 1891, no artigo 40, tornou possível os Estados incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para anexar-se a outros, ou para formar novos Estados.

Foi com o caso acreano (Guerra do Acre de 1899 a 1903) que o governo central teve que preocupar-se em criar condições jurídicas para a implantação e a organização dos Territórios Federais no espaço brasileiro (ROSA, 1972, p. 486). As preocupações pelos aspectos legais desse novo modelo de ente federativo estiveram presentes na reforma constitucional de 1926 (MELO, 1948, p. 1129) mas sua constitucionalização só ocorrerá na Carta Magna de 1934, mantendo-se nas constituições.

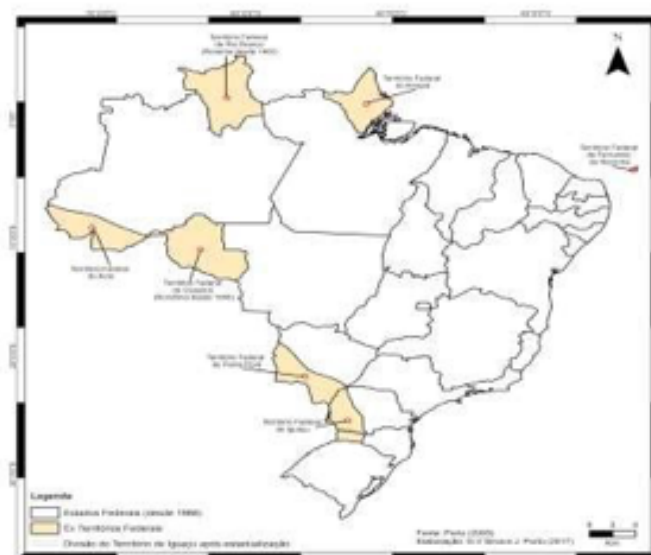
Segundo Porto (2003), primeira experiência brasileira foi consequência da expansão da indústria da gomífera sobre o território da Bolívia e do conflito ocorrido no Acre entre brasileiros e bolivianos no final do século XIX. As negociações diplomáticas entre esses países foram dirigidas pelo Barão do Rio Branco e resultaram na incorporação do Acre ao Brasil. O primeiro TF brasileiro, não estava previsto na Constituição, não era reconhecido juridicamente, institucionalmente e nem configurava como parte integrante da formação política-administrativa brasileira. No entender de Porto (2003), a criação do Território Federal do Acre (1904) se constituiu como alternativa política adotada pelo Governo Federal para resolver a questão litigiosa com a Bolívia.

Desse modo, juridicamente, o ente “Território Federal” teve sua efetivação constitucional trinta anos após a sua criação com o TF do Acre (1904). Criou-se, assim, em 1934 um ente federativo brasileiro com características administrativas diferenciadas, identificadas por Medeiros (1944, p. 516) como uma “entidade precária”. No artigo 10 da constituição de 1934, o Território Federal foi caracterizado como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em estado-membro da federação. Segundo Medeiros (1944; 1946), o Brasil baseou-se na experiência norte americana para instalar este tipo de ente federativo. Nos Estados Unidos os TF foram estabelecidos desde o início do século XIX. México, Canadá, Colômbia, Venezuela e Argentina também tiveram experiências com TF em suas configurações político-administrativa no século XIX

O golpe de estado de 1937, que inaugurou a ditadura estadonovista no Brasil, trazia na nova constituição forte concentração de poderes no executivo nacional e a possibilidade de criação de novos Territórios Federais também por desmembramento dos estados. Com a regulamentação constitucional e as tensões que se avolumavam com a segunda guerra mundial, ganhou força a proposta de criação de cinco outros territórios federais; Fernando de Noronha, arquipélago desmembrado do estado de Pernambuco (atualmente reincorporado ao estado de origem); Amapá, desmembrado do estado do Pará (atualmente estado do Amapá); o Rio Branco, desmembrado do estado do Amazonas (atualmente estado de Roraima), Guaporé, desmembrado dos estados de Amazonas e Mato Grosso (atualmente estado de Rondônia); Ponta Porã desmembrado do estado de Mato Grosso (atualmente incorporado ao estado de Mato Grosso do Sul); o Iguaçú desmembramento dos estados de Paraná e Santa Catarina. (reincorporado aos estados de origem) (Figura 2).



**Figura 2 - Os Territórios Federais no Brasil**



Fonte: Porto (2003).

Embora a experiência dos Territórios Federais no continente americano tenha ocorrido desde o século XIX (MEDEIROS 1944; 1946; PORTO; SCHWEITZER, 2018), no Brasil, este ente federativo iniciou em 1904 com o caso acreano (MEDEIROS, 1944; 1946), posteriormente foi efetivado na década de 1940, com Fernando de Noronha (1942), Amapá, o Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguazu (1943).

O Decreto-lei 5.812/1943, que criou os novos TF, foi editado sem consulta à população, nem às Assembleias Legislativas. Eles foram impostos pelo Governo Central sobre as regiões fronteiriças do Brasil. A decisão de criar novos territórios federais estava relacionada à garantia da soberania nacional e de defesa das regiões de fronteira. A proposta era permitir ao governo federal ocupar mais diretamente regiões fronteiriças de baixa densidade demográfica, pequena rede urbana e reduzida presença do poder público.

A ditadura varguista (1937-1945) e o contexto da segunda guerra mundial davam o tom da forma com foram criados e os objetivos dos novos TF. Dentre as justificativas se destacavam aquelas vinculadas a defesa nacional e ao controle do estado sobre as fronteiras. Os principais objetivos eram proteger as regiões fronteiriças de “vazio demográfico”; garantir a atuação do governo em regiões longínquas; e criar condições jurídicas e econômicas para reorganizar o espaço brasileiro e a sua fronteira com um programa que preconizava “sanear, educar e povoar” (VARGAS, 1944).

Reis (1949, p. 123), por sua vez, advertia sobre os perigos advindos do abandono em que se achavam aquelas regiões, sugerindo que fossem criadas políticas para que “*procedesse a recuperação humana, cultural e econômica, vivificando-a, vitalizando-a*”<sup>6</sup>. Interpreta-se, aqui, que essas expressões expõem a institucionalidade e

---

<sup>6</sup> Segundo o Dicionário Online de Português, “vivificar” significa: Dar vida a; fazer existir; animar. Manter o vigor, a vida; estimular. Tornar fértil, produtivo; fertilizar. Quanto à expressão “vitalizar”, esta significa: Restituir a vida a alguém. Dar vida nova a; restituir a energia, a vitalidade.

a espacialidade quanto ao uso do território. Pois, no primeiro caso, vivificar, será estimulado por políticas públicas. No segundo, vitalizar, expressa o uso do território em si, seja em ações formais, seja em informais.

Com a criação dos TF, construíram-se *novos usos políticos, sociais e geográficos* destas regiões. Eles foram importantes para a configuração da fronteira nacional e construção das relações (trans)fronteiriças. Diversos entendimentos sobre a definição e criação de um Território Federal no Brasil foram produzidos. Para Medeiros (1944) como “entidade precária”; Temer (1975) os entendeu como sendo uma “autarquia territorial”; Ferreira Filho (1975) como “Estado-embrião”; O Decreto nº 411/1969 conceituou-os como “Unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados aos órgãos de administração indireta”. Porto (2003) se refere aos Territórios Federais como uma experiência de ações que não podem ser tomados somente como uma ação política. Deve-se considerar, também, outros aspectos, como o geopolítico, o jurídico, o econômico, o geográfico, e a ligação com o federalismo.

Contudo, o que ficou evidente para Porto (2003), é que em 84 anos de existência dos Territórios Federais no Brasil, não ficou devidamente esclarecido o que seria este ente na administração e nas políticas públicas brasileiras.

Dos seis Territórios Federais, quatro eram amazônicos e tiveram impacto importante na formação social e política regional e local. Destes, três foram estadualizados no período de crise econômica da década de 1980, sendo que dois com a Constituição de 1988 – Amapá e Roraima (Ex-TF de Rio Branco). O Acre se estadualiza em 1962 e Rondônia (Ex-TF de Guaporé), em 1984.

A fronteira amazônica, a partir dos Territórios Federais, então, passou a ser encarada como um espaço a ser ocupado e usado independentemente das populações ali existentes. Foram inventadas estruturas políticas-administrativas e institucionais capazes de garantir a construção de novas estruturas de poder, de atividades e de dinâmicas econômicas. Freitas (1991) e Porto (2003) concordam que um dos fatores que corroborou para a criação/instalação desses entes federativos, diz respeito às suas localizações em áreas fronteiriças que outrora foram conflituosas ou em posições estratégicas.

Neste contexto, Nunes (1951, p. 140) identificou a criação dos Territórios Federais como a etapa inicial e a primeira execução de valorização econômica da Amazônia. A partir desse tipo de estratégia, desenvolveu-se uma política-piloto de valorização “do grande vale”, com emprego de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Ainda segundo Nunes, dentre as medidas destacam-se: “(...) maior volume de recursos; ação planejada, e divisão territorial; imigração e colonização econômica com as áreas internacionais vizinhas; efetivo domínio e recuperação das áreas mortas; formação de administradores territoriais; preparação de núcleos civilizadores (...)” (NUNES, 1951, p 141).

Com a instalação e a construção de infraestruturas nos Territórios Federais (outrora distantes, periféricos, desorganizados, desarticulados) novas elites foram se inserindo na fronteira; riquezas foram exploradas, outras modalidades espaciais foram criadas; novas relações político-administrativas foram instaladas. Sugiram municípios e toda a sua rede de relação de poder; novos usos do território foram construídos, articulando onde outrora não havia articulação. Rompendo barreiras para acessar potencialidades espaciais até então inacessíveis. Ou seja, a fronteira deixa de ser ocupada, para ser vivificada (PORTO; SUPERTI, 2018).

Assim, expectativa criada nos novos entes federativos instalados na fronteira (Territórios Federais e as suas estadualizações, bem como novos municípios) serviu de estímulo de atração demográfica de toda ordem. A

vivificação se materializava com a vitalização, conjunta e indissociavelmente, porém com tempos de execuções e regulamentações distintos. As dinâmicas social e econômica são mais céleres que a institucional.

Inicialmente, os TF serviram como instrumentos de indução à organização do espaço econômico regional sob a tutela do Governo Federal. Este, por sua vez, destinou recursos e investimentos públicos na instalação de infraestrutura e equipamentos públicos, a fim de criar condições de acesso às economias externas e materializar as condições de se ampliar as vantagens competitivas regionais. Tais fatores em muito corroboraram para as estadualizações dos ex-Territórios Federais.

Por que os Territórios Federais no Brasil foram estadualizados? Segundo Porto, Superti e Oliveira (2020) quatro fatores fundamentais para se compreender este fenômeno político-administrativo. Ei-los: Os Territórios Federais como “Estados-embriões”; Articulações das elites locais; Crise econômica no Brasil; e as expectativas para a estadualização.

A estadualização é um outro estágio da vivificação e vitalização efetivadas, pois exigiu ajustes espaciais (PORTO, 2020), decorrentes das novas configurações espaciais (SILVA; PORTO, 2021). Pois, com a nova configuração política administrativa, os ex-Territórios Federais passam a enfrentar outros desafios de sua consolidação. Para o caso amapaense, a vivificação toma um novo rumo pelas seguintes atividades instaladas após a década de 1990 (PORTO, 2020; PORTO; TOSTES; GOMES, 2021): a Área de Livre Comércio Macapá e Santana; o retorno da economia mineral; e as intenções do agronegócio, da Zona Franca Verde e da transfronteirização com a Guiana francesa; a participação do Amapá na produção de energia brasileira.

Acrescente-se a estas atividades, novas espacialidades institucionalizadas após a estadualização, formando outras vivificações e vitalizações no espaço amapaense, tais como: a delimitação territorial fiscal da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana; a ampliação da instalação de áreas protegidas, gerando espaços com restrições de uso do seu território, corroborando para concentração da espacialidade usada, vivificada e vitalizada; a instituição e regulamentação da Região Metropolitana Amapaense, porém sem a sua territorialização (SILVA; PORTO, 2021).

Enfim, foram inventados novos usos do território, novas configurações territoriais. Neste rumo, vivificações e vitalizações no espaço amapaense apresentaram os seguintes comportamentos: enquanto o vivificar é estimulado por políticas públicas, o vitalizar expressa o uso do território em si; são contínuos e com tempos distintos de execução; ambos são resultantes de suas temporalidades, logo são constantemente recompostas, revistas e reinventadas e; não diz respeito somente à questão antrópica em suas mais diferentes manifestações, mas, também, à atuação e acesso pelo capital, objetivando a sua reprodução em território amapaense; (re)elaboração de políticas públicas, materializadas nas espacialidades, nas atividades econômicas e ambientais e nas ações sociais e; em ajustes espaciais para atender aos fatores acima citados.

### **A CONSOLIDAÇÃO DA VIVIFICAÇÃO DA FRONTEIRA: O EMBRIÃO NASCEU.**

A vivificação do espaço amapaense, por ser um ente federativo limdeiro, resultou na (re)formatação e na (re)configuração de sua condição fronteira para transfronteira e na sua transição de velhos usos para os novos usos da fronteira. Tais comportamentos são decorrentes dos seguintes fatores (Quadro 1):

**Quadro 1 - Fatores para (re)formatação e (re)configuração (trans)fronteiriça amapaense**

FATORES	MANIFESTAÇÕES
Instalação dos Território Federal do Amapá (1943).	Elaboração de novas políticas públicas e ações privadas; execução de investimentos públicos e privados; realização de novos usos, reorganizações, reformatações espaciais; criação de expectativas de novas dinâmicas geoeconômicas nesta linde brasileira; Atração migratória.
Articulações espaciais internas por via rodoviária.	Criação de novas interações espaciais e conexão de espaços novos espaços; a) 1950-1970: pela conexão do centro amapaense com as construções da BR-210 e da ferrovia Serra do Navio-Santana, conectando a mina de manganês ao porto de exportação mineral; b) 1970-1985: com a construção do trecho norte da BR-156, conectando o município de Oiapoque a Macapá, consolidando as relações fronteiriças deste estado; c) 1985-1991: com a construção do trecho sul da BR-156, conectando Laranjal do Jari a Macapá, articulando conexões internas com o CLJ e; d) pós-1995, os novos investimentos da BR-156 entre Macapá e Oiapoque, como reflexos das expectativas criadas com o Acordo-Quadro entre Brasil França.
Instalação de grandes projetos (Minerais, silviculturais, hidrelétricos, agrícolas)	Acesso e produção de potencialidades naturais; articulação de novos interesses; invenção de novos usos do território e de novas dinâmicas aos fenômenos geográficos.
Estadualização amapaense (1988)	Criação de expectativas de desenvolvimento para este ente federativo: Atração migratória nacional; criação de novas expectativas de novas dinâmicas geoeconômicas nesta linde brasileira (concursos públicos; pela criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana; Novos investimentos de obras públicas e privadas na região; pavimentação da rodovia BR-156, porém até 2021, não havia sido completada a obra; recuperação da economia mineira (2004); a construção e liberação da ponte sobre o rio Oiapoque; e as construções de usinas hidrelétricas (UHE) nos rios Araguari (Ferreira Gomes e Caldeirão) e Jari (Santo Antônio); a intenção da instalação do agronegócio (Soja).
Assinatura do Acordo Quadro Brasil-França (1996),	Novos usos da fronteira amapaense; criação de expectativas para a interação transfronteiriça em substituição às relações fronteiriças; ampliação do porto de Santana (1996); criação de ensaios de cooperação entre Amapá e Guiana Francesa; conexão Saint-George/Caiena (2004) estabelecida e pavimentada; a conclusão da ponte binacional no rio Oiapoque (2010) e a sua liberação (2017); o envolvimento do Amapá em políticas de integração internacional (IIRSA, INTERREG).
A criação e instalação de unidades de conservação e de terras indígenas	Criação de espaços com restrições de uso do território capazes de inibir a expansão selvagem do capital; redefinição das políticas de uso, ocupação e de desenvolvimento do espaço amapaense, sem, contudo, inibir o uso das potencialidades de produtos naturais neles encontrados.
Ampliação das conectividades e das articulações do espaço relacional e em rede.	Com a diversificação das atividades no espaço amapaense, acessando outros produtos naturais e inserindo novos empreendimentos para além do extrativismo, diversificam-se e ampliam-se as conectividades e as redes, seu espaço relacional.

Fonte: Jadson Porto (2021).

Assim, à medida que se implantavam *os sistemas de engenharia e ajustes espaciais*<sup>7</sup> no espaço amapaense, ampliaram-se as conexões de sua fronteira ao circuito global e em rede; ampliaram-se as suas interações espaciais, formador de uma condição transfronteiriça. Essa mudança de comportamento, corrobora para se rever os novos usos do território nas suas diversas escalas e interpretações, os ajustes espaciais, as negociações multiescalares, os processos de transfronteirização tardios e o reduzido sentimento de pertencimento de um espaço fronteiriço pelos seus habitantes.

<sup>7</sup> Os ajustes espaciais permitiram que o Amapá fosse (re)acionado pelo capital interessado pelas suas potencialidades naturais, inicialmente mineral (manganês, ferro, ouro, caulim, tantalita, cromita); posteriormente por terras para silvicultura, alimentos (pesca, açaí) e cosméticos (óleo da castanha); pelas relações comerciais internacionais via exportação de *commodities* e importação pela ALCMS; e, mais recentemente, pela inserção do Amapá na oferta de serviços ambientais, pelo crédito de carbono (2010); pela inserção de banda larga, vinda pela Guiana Francesa, via rede mundial da internet (2013); e pela oferta de exportação energética (previsto para 2014). A fronteira amapaense se torna mais articulada e mais dinâmica, mais global (PORTO; SUPERTI; SILVA, 2014), embora seja tardia.

À medida que as barreiras físicas impostas pelo espaço então desconectado foram derrubadas pelo capital (desmatamento, construção de rodovias, ferrovias, pontes e portos), as distâncias passaram a ser contadas pelo tempo de viagem e não a distância geográfica, em uma aniquilação do espaço através do tempo (HARVEY, 1990).

Ao se observar o comportamento da construção do uso do território amapaense, em suas ações econômicas e institucionais, enquanto Território Federal (1943-1988) e em 32 anos na condição de estado brasileiro (1988-2021), o que fica evidente é a formatação tardia da fronteira amapaense, cuja maior frequência de ações econômicas e institucionais ocorreram após a sua estadualização, embora a gênese destas ações tivessem criadas e construídas enquanto Território Federal. Neste rumo, Porto, Superti e Oliveira (2020) assim entendem o comportamento da vivificação da fronteira amapaense,

À medida em que a fronteira é ocupada e vivificada, estruturas são criadas e novas articulações com o externo são elaboradas. A fronteira passa a ser uma zona de contato onde relações transfronteiriças locais são efetuadas independentemente das relações internacionais. Constantemente a fronteira é periférica nacional, mas é estratégica internacional. No processo de implantação dos sistemas de engenharia e os ajustes espaciais no espaço amapaense, ampliam-se as conexões de sua fronteira ao circuito global e em rede; ampliam-se as suas interações espaciais, extrapolando o efeito-barreira, formador de uma condição fronteira, para se criar/construir o efeito-cooperação, formador de uma condição transfronteira.

Neste rumo, sobre a o processo de uso e configuração da fronteira amapaenses, no contexto de *vivificação* e *vitalização* deste espaço, ressaltam-se debates expostos no quadro 2. Ou seja, o Amapá deve ser analisado para além do entendimento usual de ente federativo. Ele apresenta outros comportamentos espaciais e territoriais que exigem reflexões outras, tais como: enquanto institucionalidade; enquanto espacialidade; como seu território é usado; é multiescalar em seu espaço relacional; qual a sua função nas economias regional, nacional, e na economia-mundo; é um ente federativo fronteiro, litorâneo, amazônico e estratégico no contexto das relações entre blocos econômicos (Mercosul/União Europeia) e militares (OTAN/Atlântico sul), a sua construção econômica recente tem se focado na busca de cooperações com a França, a partir da Guiana Francesa; compreender o acionamento dos espaços amapaenses; entender a atuação das elites na gestão e uso do território amapaense; economia com grande atuação da magnitude do Estado e da Decretização do desenvolvimento (CHELALA, 2008; PORTO 2020).

**Quadro 2 – Propostas de reflexões sobre o espaço amapaense (Continua).**

PROPOSTAS	CARACTERÍSTICAS	REFERÊNCIAS
<b>Vivificação e vitalização do território.</b>	A criação dos Territórios Federais no Brasil, na década de 1940, teve como um dos seus objetivos a “vivificação e vitalização da fronteira” e que necessitam de análises mais aprofundadas, seja no enfrentamento de questões fronteiriças (Geopolíticas), defesa nacional (Geografia política), no complexo cenário econômico. À medida que as fronteiras Amazônicas foram ocupadas, novas estruturas e articulações tornaram-nas zonas de contato com o circuito global e em rede. Assim, suas interações e ajustes espaciais superaram o efeito-barreira em favor do efeito-cooperação, estimulando ações para a vivificação e vitalização da fronteira, promovendo a integração regional, ampliando mercados, promovendo novos circuitos econômicos, instalando espaços ambientais e indígenas protegidos, gerando territórios transfronteiriços, criando normas e ajustes espaciais, expandindo as conexões em redes geográficas. Enfim, a perspectiva foi ampliada. Pois as novas configurações do vivificar e vitalizar são resultados de uma série de ações e fatores que perpassam por (des)construções de políticas territoriais; novos usos do território; novas dinâmicas econômicas; novas políticas territoriais e públicas; estabelecem-se novas articulações em redes políticas, sociais e econômicas multiescalares.	Reis (1949); Porto; Superti (2018; 2020); Superti; Porto; Oliveira (2020).
<b>A condição fronteiriça</b>	Apresento esta expressão como um <i>sistema de ações</i> , que leva a criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes, sendo ela constantemente (re)inventada. Está diretamente ligada aos movimentos de (des)(re)construção e (des)(re)territorialização; apresenta grande atuação do Estado, porém com fraca fiscalização; estimula e desenvolve a criação/construção de próteses dos mais variados modelos; atua na existência, configuração e intensidade de articulação das redes existentes, as quais expressam reflexos de cenários internacionais; apresenta-se como <i>locus</i> de restrições espaciais no uso de seu território; sua posição na economia-mundo é de fornecedora de <i>commodities</i> e consumidora de produtos industrializados.	Porto (2003; 2020).
<b>A condição fronteiriça amapaense</b>	Manifesta-se de duas maneiras: periférico-estratégica e estratégico-periférico. A primeira decorre de ajustes espaciais e a inserção de próteses no território amapaense a partir de sua instalação de ente federativo Amapá, gerando condições para ampliação das suas articulações em redes econômicas nos cenários nacional e internacional. A segunda possui uma relação mais institucionalizada, com acordos internacionais, que abordem um espaço relacional entre países desde o período colonial. Esta última se amplia após a criação do Território Federal do Amapá nas articulações com o norte da América do Sul, gerando as expectativas de integração com a Guiana Francesa. Para o caso do oeste amapaense predomina uma condição estratégico-periférica institucionalizada, em que o “estratégico” se explica pela atração de investimentos internacionais; o “periférico”, pela condição de abandono, pelos discursos políticos e pelo elevado grau de dependência dos municípios aos recursos do Estado; e o “institucionalizado” é representado pela grande influência de instituições públicas na gestão territorial dos municípios envolvidos.	Porto (2010a; 2010b; 2014b; 2017; 2020).
<b>Ensaios de interações transfronteiriças</b>	Visando criar uma institucionalidade que se reconhecesse a natureza transfronteiriça da Amazônia, foi elaborado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) (1978), a fim de se estabelecer infraestrutura física adequada entre os países signatários e integrar seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais. Contudo, tanto este documento, como o IIRSA não reconhecem a Guiana Francesa como amazônica e como espaço sul-americano, este espaço ultramarino francês não é inserida nessas iniciativas de políticas públicas de integração na América do Sul. Sua articulação espacial limdeira envolve dois momentos: o de relação fronteiriça e o de interação transfronteiriça. A articulação da Guiana Francesa em políticas públicas que visassem a integração no Norte da América do Sul somente foi efetivada com a proposta de integração regional da União Europeia conhecida como INTERREG IV (2007), através do Programa de Operação da Amazônia - PO Amazonie (POA), 30 anos após a assinatura do TCA, ao intencionar integrar fisicamente Suriname, Guiana Francesa e Brasil (pelos estados do Amapá, Pará e Amazonas). Com isso, o POA corrige o vazio que o TCA e o IIRSA não atendiam.	Porto (2013a; 2013b; 2013c); Porto; Santos (2012); Santos; Porto (2013).

Fonte: Jadson Porto (2021).

### Quadro 2 - Propostas de reflexões sobre o espaço amapaense (Conclusão).

PROPOSTAS	CARACTERÍSTICAS	REFERÊNCIA
A inversão da fronteira	A fronteira Brasil-França apresenta três momentos de inversão da fronteira: - A primeira inversão ocorreu como reflexos de políticas e conflitos na Europa se manifestando na organização territorial no período colonial, percebe-se as consequências de tratados diplomáticos entre França e Holanda no século XVII, a exemplo dos Tratados de Nimegue (1678), Tratado de Haia (1795) e o Tratado de Ryswich (1797), na fronteira com o Suriname (ex-colônia holandesa) e Brasil (ex-colônia portuguesa), os franceses não tinham outra alternativa de possível expansão territorial a não ser em direção ao território português. - Durante a segunda metade do século XIX, ocorre a segunda inversão para maior interação espacial (também visando a expansão territorial) francesa em direção à foz do rio Amazonas. Neste período ocorreram descobertas de veias auríferas e resgatou-se o questionamento sobre qual seria o rio Vincente Pinzón, o rio Oiapoque ou o rio Araguari. O Laudo Suíço (1900), concedeu parecer favorável ao Brasil, mantendo a fronteira entre Brasil e França o rio Oiapoque. Este finaliza as disputas limítrofes entre Brasil e França. - A terceira, com as expectativas da integração física do Amapá com a região das Guianas, pela ponte sobre o rio Oiapoque, há perspectiva da mudança do eixo de conectividade da Guiana Francesa do Caribe para usar o sistema portuário de Santana; a relação fronteiriça com o vizinho francês será uma relação inversa, pois o Brasil, pelo Amapá, é vizinho à zona do Euro (moeda mais valorizada em relação ao Real), ou seja, onde as mercadorias são mais baratas.	Porto (2010a; 2014c); Porto; Superti; Silva (2014).

Fonte: Porto (2021).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na expectativa do resgate da questão orientadora exposta na introdução deste texto, eis as respostas encontradas nas reflexões tecidas:

- Há um comportamento da linde, que traz, em si, os seguintes fatores: enquanto resultado de efeito-barreira; enquanto construção de efeito-cooperação; enquanto resultado de políticas públicas e; enquanto uso formal ou informal do território. Esses fatores em muito corroboram para vivificar e vitalizar o território, em seu uso e em sua função, ora periférico/estratégico (ou vice-versa).
- Por mais que haja uma institucionalidade sobre a (des)organização do território amapaense, mediante suas vivificações, foram inventados novos usos do território, novas configurações territoriais e vitalizações formais e informais foram executadas;
- Enquanto o *vivificar* é estimulado por políticas públicas, o *vitalizar* expressa o uso do território em si; são contínuos e com tempos distintos de execução; ambos são resultantes de suas temporalidades, logo são constantemente recompostas, revistas e reinventadas e;
- *Vivificar* e *vitalizar* não diz respeito somente à questão antrópica em suas mais diferentes manifestações, mas, também, à atuação e acesso pelo capital, objetivando a sua reprodução em território; (re)elaboração de políticas públicas, materializadas nas espacialidades, nas atividades econômicas e ambientais e nas ações sociais e em ajustes espaciais para atender aos fatores acima citados.

- As materializações da *vivificação* e *vitalização* do espaço amapaense assim se expõem: como seu território é usado, com relações multiescalares em seu espaço relacional; na sua função dentro do contexto das economias regional, nacional, e na economia-mundo e; no acionamento dos espaços amapaenses.

- A fronteira deve ser considerada, como um resultado conjunto e indissociável de suas condições enquanto periféricas e estratégicas, em sua totalidade. A sua interpretação enquanto particularidade, é limitada. Assim, dependendo da perspectiva, ela é periférico/estratégica ou estratégico/periférica.

## REFERÊNCIAS.

BRASIL. Ministério da Integração. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais - Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943. **Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú**. Brasília, DF, 1943.

CHELALA, C. **A magnitude do Estado na sócio-economia amapaense**. Macapá: PPGMDR/UNIFAP, 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá.

DORFMAN, A. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In: NASCIMENTO, D. M.; PORTO, J. L. R. (Orgs.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: NAEA/UFPa, 2013.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo, Boitempo, 2013.

HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoría marxista**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

MEDEIROS, O. **Territórios Federais**: doutrina, legislação e jurisprudência. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1944.

MEDEIROS, O. **Administração Territorial (Comentários, subsídios e novas leis)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

NUNES, O. **Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira**. 3ª ed. Laemmert. 1951.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943 a 2000. Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. A condição fronteiriça amapaense: Da defesa nacional à integração (inter)nacional. In: NASCIMENTO, D. M. **Amazônia e Defesa**: dos fortes às novas conflitualidades. Belém: (NAEA/UFPa), 2010a.

PORTO, J. L. R. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A inserção do Amapá no Platô das Guianas In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas**. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2010b, p. 139-159.

PORTO, J. L. R. A transfronteirização Amapá- Guiana Francesa: a nova articulação no platô das Guianas In: JACINTO, R. **Condições de vida, coesão social e cooperação territorial** - Coleção Ibero geografias. Guarda - Portugal: Centro de Estudos Ibéricos, 2013ª, v.25, p. 25-45.

PORTO, J. L. R. Expectativas da fronteira da Amazônia setentrional: A busca pela interação do Platô das Guianas In:

PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia Setentrional**: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro: Publit, 2013b, p. 165-184.



- PORTO, J. L. R. A construção da condição fronteira do oeste amapaense (1947-2014). **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, p. 145-173, 2014a.
- PORTO, J. L. R. A reconstrução da condição fronteira amapaense: da expansão colonial às intenções de interações transfronteiriça. **Acta Geográfica**, v. 8, p. 149-167, 2014b.
- PORTO, J. L. R. Desenvolvimento geográfico desigual da faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira: Aspectos das reformas da condição fronteira amapaense (1943-2013). In: COSTA, J. M. (Org.). **Amazônia: Olhares sobre o território e a região**. Rio De Janeiro: Autografia, 2017.
- PORTO, J. L. R. Desenvolvimento Geográfico Desigual da Faixa de Fronteira da Amazônia Setentrional Brasileira: Reformas da condição fronteira amapaense (1943-2013). Maringá: Uniedusul, 2020.
- PORTO, J. L. R. A acionalidade espacial e a Amazônia: de espaço isolado, truncado, à busca pela integração. In: SANTOS, A. Q. et al. **Wilson Cano: A questão regional e urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Editora Expressão Popular: ABED, 2021. p. 362-377.
- PORTO, J. L. R.; COUTO, M. E. A.; BARROSO, J. M.; SANTOS, M. M.; THALEZ, G. M. Do Território Federal a Estado: Condicionantes para a execução de ajustes espaciais no Amapá – Brasil. In: BRASIL, W.; MIRTEL, E.; MACIEL, F. (Orgs.). In: **35 anos de colonização da Amazônia: Rondônia**. Porto Velho: Edufro, 2007, p. 188-198.
- PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018.
- PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E. Visões de defesa nacional na formação da condição fronteira dos ex-Territórios Federais amazônicos: da ocupação a vivificação espacial In: FILOCREÃO, A. S. M.; PIZZIO, A.; THEIS, I. M. **Intenções de desenvolvimento em espacialidades desiguais**. PaImas: Editora da UFT, 2020, p. 81-94.
- PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E. O uso do território como parte de políticas públicas centralizadas brasileiras: A atuação dos Territórios Federais. In: PORTO, J. L. R.; SCHWEITZER, A. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 140-156.
- PORTO, J. L. R.; THEIS, I. M. Circuitos da Economia na fronteira amapaense: um híbrido de subsistemas para a sua reorganização espacial. **Labor & Engenharia**, v. 9, p. 101-114, 2015.
- PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E.; SILVA, G. V. Novos usos do território amapaense: Políticas Públicas, Desenvolvimento, Ajustes Espaciais na Fronteira da Amazônia Setentrional. In: SILVA, A. Z. B.; FERKO, G. P. S.; FERREIRA, S. M. (Org.). **Gestão Pública e Desenvolvimento Regional**. Boa Vista: EDUFRR, 2014. p. 431-467.
- PORTO, J. L. R.; TOSTES, J. A. (Org.); GOMES, A. F. (Org.). **De apagão a apagado**: Ensaio sobre a questão energética amapaense. Maringá: Uniedusul, 2021.
- REIS, A. C. F. **Território do Amapá**: perfil histórico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.
- SANTOS, M. **O espaço dividido**: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2004.
- SANTOS, P. G. S.; PORTO, J. L. R. Novos usos da Fronteira Amapá-Guiana Francesa: Expectativas de construção e ensaios de cooperação. **Revista Geonorte**, v. 7, p. 1152-1168, 2013.
- SILVA, C. O. I.; PORTO, J. L. R. **A condição urbano-metropolitana do Amapá**: Novas configurações em

## AUTORES

**Alejandro Pimienta Betancur:** Professor associado do Instituto de Estudos Regionais, é sociólogo e doutor em Educação com ênfase em Educação Geográfica e Formação Cidadã pela Universidade de Antioquia. Tem afinidade com a análise de processos de transformação territorial e projetos políticos, subjetividades e agências políticas e diversidades metodológicas (pesquisa comparativa e métodos de pesquisa de dados mistos). Integrante do Grupo de Trabalho CLACSO: “Fronteras, regionalización y globalización”. Desde 2016, ele coordena o projeto Índice de Participação Cidadã de Medellín e atualmente realiza pesquisas sobre construção e educação para a paz. Diretor do Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, Colômbia, para o período 2021-2024. E-mail: alejandro.pimienta@udea.edu.co.

**Alejandro Schweitzer:** Arquiteto; Doutor en Geografía, Ordenamiento Territorial e Urbanismo, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Paris. Investigador CONICET categoria Independiente desde 2000 com sede no Centro de Investigaciones y Transferencia Santa Cruz; Profesor na Licenciatura en Geografía da Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos, Argentina. Coordenador del Grupo de Estudios sobre Territorios, Poder y Ecologías desde el Sur (ESTEPES); Co-coordinador do Grupo de Trabajo CLACSO “Fronteras, regionalización y globalización”.

**Antônio Sérgio Monteiro Filocreão:** Agrônomo; Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido; Professor no curso de graduação em Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Ocupou o cargo de Vice-reitor da Unifap entre 2010 a 2014, e de Reitor entre 03/2014 a 09/2014. E-mail: afilecreao@gmail.com.

**Armin Mathis:** Possui mestrado e doutorado em Ciências Políticas pela Freie Universität Berlin; pós-doutorado no Instituto Ibero-Americano de Berlin. É professor titular do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Atua como docente permanente no PPG em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) e no PPG de Gestão Pública (PPGGP). Diretor Geral do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (2021-2024). E-mail: armin.mathis@ufpa.br.

**Débora Mate Mendes:** Pedagoga (UERGS), especialista em Desenvolvimento Regional (Faculdade Meridional - IMED); Mestre (UNIJUI) e Doutora (UFPA) em Educação. Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo. E-mail: bedamate@hotmail.com.

**Demóstenes Arabutan Travassos da Silva:** Zootecnista, Licenciado em Ciências Agrárias e mestre em Zootecnia, ambos pela UFRPE. Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo. E-mail: demosthenes.silva@unifap.br.

**Eliane Superti:** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Realizou estágio de pós-doutoramento no Núcleo de Estudos Estratégicos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da

Universidade Federal Fluminense; foi professora visitante do International Institute of Social Studies da Erasmus University; docente da Universidade Federal da Paraíba e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UEC). E-mail: esupert@gmail.com.

**Flávio da Silva Costa:** Licenciado (UEPB) e Mestre (UFRB) em Ciências Agrárias. Doutor em Engenharia Agrícola (UFMG). Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo. E-mail: flaviocosta@unifap.br.

**Galdino Xavier de Paula Filho:** Técnico em Agropecuária (Escola Agrotécnica Federal de Castanhal – EAFC PA); Engenheiro Agrônomo (UFPA); Mestre em Agroecologia e Doutor em Fitotecnia (UFV). Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo e no Mestrado em Desenvolvimento Regional. Coordena o Núcleo de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica da Unifap – Campus Mazagão. E-mail: galdino.filho@unifap.br.

**Gilberto Friedenreich dos Santos:** Doutor em Geografia (Geografia Física) pela USP, Docente do PPGDR da FURB. E-mail: gilbertofrieden@gmail.com.

**Ivo Marcos Theis:** Economista. Doutor em Geografia Humana (Universität Tübingen), com pós-doutorado em Política Científica e Tecnológica (Unicamp) e Desenvolvimento Regional (UNISC). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. E-mail: theis@furb.br.

**Jadson Luís Rebelo Porto:** Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutor em Desenvolvimento Regional (FURB e UFT), Geografia (Universidade de Coimbra), Ciências Sociais (UNPA/Argentina). Professor Titular da Universidade Federal do Amapá; Docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional na UNIFAP. Integrante do Grupo de Trabalho CLACSO: “Fronteras, regionalización y globalización”. Vencedor do Prêmio Amapá de Ciência Tecnologia e Inovação – 2021, Categoria Ciências Humanas. E-mail: jadsonporto@yahoo.com.br. Homepage: www.jadsonporto.blogspot.com.br.

**Janivan Fernandes Suassuna:** Licenciado em Ciências Agrárias (UEPB); Mestre e Doutor em Engenharia Agrícola (UFMG). Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo. E-mail: janivan.suassuna@unifap.br

**Joyce Elanne Mateus Celestino:** Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos - USP, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Licenciada em Ciências Biológicas pela UFRN e Graduada no Curso de Tecnologia em Meio Ambiente, pelo Instituto Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte -IFRN. Pesquisadora visitante no Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Strathclyde, Escócia (2017). Bolsista de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial - DTI B do CNPq no Centro de Lançamento da Barreira do Inferno, Parnamirim-RN (2011-2013). E-mail: joyemcelestino@gmail.com.

**Juan Zuluaga Orrego:** Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Antioquia, Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará-Brasil, Especialista em Finanças pela Universidade Autônoma da América Latina e Engenheiro Agrícola pela Universidade Nacional de Colômbia. Atualmente é Coordenador Territorial Nacional da FAO Nações Unidas. E-mail: juzulu@yahoo.es.

**Kalyne Sonale Arruda de Brito:** Possui Graduação, Mestrado e Doutorado em Engenharia Agrícola pela UFCG. Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo. E-mail: line.brito@hotmail.com.

**Lucía Fank:** Arquiteta; Doutoranda no Programa Binacional “Estudios Urbanos y Regionales”, Bauhaus Universität Córdoba, Argentina; Bolsista doutoral CONICET 2015-2020; Finalizando Mestrado em “Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina” Universidade de Buenos Aires, Argentina; Integrante do Grupo de Trabalho CLACSO: “Fronteras, regionalización y globalización” y proyectos de investigación de CONICET. E-mail: lucia.fank@gmail.com.

**Marcelo Montaña:** Engenheiro Mecânico; Doutor em Engenharia Hidráulica e Saneamento; Pós-doutor junto à Universidade de Liverpool e Livre-Docência (USP). Professor do Departamento de Hidráulica e Saneamento da EESC/USP; orientador credenciado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, onde desenvolve pesquisas na área de Instrumentos de Política Ambiental com ênfase para a Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica. E-mail: minduim@sc.usp.br.

**Marlo dos Reis:** Pedagogo e Especialista em Educação pela FACIBRA. Mestre em Desenvolvimento Regional (Unifap) e doutorando em Educação (UFPA). Docente da Unifap no curso de Licenciatura em Educação do Campo. E-mail: marloreis@unifap.br.

**Mariana Tapia Grass:** Graduada em Ciência Política pela Universidade Católica de Córdoba, Argentina; Especialização em Desenvolvimento Local, Economia Social (FLACSO - Argentina); Mestre em Formulação e Desenvolvimento de Estratégias Públicas e Privadas pela Universidade Nacional de Córdoba, Argentina. Doutora em Ciências Sociais (FLACSO Argentina) e ex-pesquisadora do CONICET. Atualmente é consultora em questões de promoção do desenvolvimento, capacidades estaduais em Equador e Argentina. E-mail: lic.tapiamariana@gmail.com.

**Mellissa Sousa Sobrinho:** Bióloga. Mestre e Doutora em Biologia Vegetal. Docente da UNIFAP no curso de Licenciatura em Educação do Campo e da Especialização em Ciências Naturais da UEAP. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Amazônia Sustentável. E-mail: mellissasobrinho@unifap.br.

**Nilton Marques de Oliveira:** Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR/UFT) e do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Tocantins. Vice-presidente do Instituto Territorial do Centro Norte Brasileiro (IT Centro Norte/PGDR-UFT). Membro do comitê técnico científico (PIBIC -CNPq/UFT). Integrante do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -BASIS-Inep/Mec. Tutor do Grupo PET de Ciências Econômicas da UFT. Líder do Grupo de pesquisa em Desenvolvimento Regional e Territorial do Centro Norte do Brasil -DRT Centro Norte (CNPq/UFT). E-mail: niltonmarques@mail.uft.edu.br.

**Ricardo José Batista Nogueira:** Professor Titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: nogueiraricardo@uol.com.br.

**Roni Mayer Lomba:** Geógrafo; Doutor em Geografia (Geografia Humana); Pós-doutor em Ciências Sociais (UNPA/Argentina). Docente da Unifap nos cursos de Geografia, Mestrado em Desenvolvimento Regional e Mestrado em Geografia. E-mail: ronimayer@hotmail.com.

**Tiago Carvalho de Castro:** Geólogo; Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá(2020). E-mail: geocastro.tc@gmail.com.

**Vivian Costa Brito:** Graduada em Turismo pela Universidade Salvador; licenciada em Geografia pela UNINTER; Mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador; Doutora em Desenvolvimento Regional pela FURB, Docente da Unioeste. Vencedora do Prêmio Capes – 2021. E-mail: vivianbritofoz@gmail.com.

**Wardsson Lustrino Borges:** Técnico em Agropecuária (Escola Agrotécnica Federal de Januária – EAFJ MG); Engenheiro Agrônomo; Mestre e Doutor em Agronomia (UFRRJ). Pesquisador da Embrapa (Amapá e Embrapa Agroindústria Tropical) e docente da Unifap no Mestrado em Desenvolvimento Regional. E-mail: wardsson.borges@embrapa.br.

**Welma Ferreira de Melo:** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins - UFT (2007), com especialização em Gestão Pública e Sociedade pela UFT (2011) e MBA em Gerenciamento de Projetos Governamentais pela Universidade Estadual do Tocantins (2013), e atualmente mestranda no curso de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional - UFT (2019-2020).

**Yuji Santos Yano:** Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Amazonas.

Esta obra integra uma das atividades alusivas às comemorações dos 15 anos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá (PPGMDR/Uhifap). O livro aqui organizado, também, reflete um pouco deste comportamento, pois expõe algumas das discussões exercidas por grupos de pesquisa com quem o PPGMDR dialoga, executa intercâmbios acadêmicos e compartilha experiências mediante aprovações de projetos em editais nacionais

A leitura desta obra nos apresenta “Intenções”, em múltiplas escalas, de um Brasil e de um regional em desenvolvimento por vezes pouco desvelado. A boa ciência, aliás produzida pelos programas de pós-graduação em desenvolvimento regional revela situações inusitadas de um Brasil sincero, nem sempre desejado em determinados circuitos educativos. Por este motivo entendo que as obras assim, organizadas pelos Programas de Pós-Graduação nacionais cumprem um duplo papel de resistência intelectual.

**Oklinger Mantovaneli Júnior**

As colaborações e a “solidariedade institucional” entre os autores e os grupos que compõem a obra, mostram o engajamento dos grupos de estudos e dos autores, contribuindo para esses entendimentos sobre o desenvolvimento, que tem os impactos aparentes em nível regional, sem esquecer os reflexos locais, não somente nos recursos naturais, como também nas populações usuárias, permitindo aos leitores as explicações contemporâneas, que certamente auxiliam no entendimento e na modelagem de cenários do espaço geográfico futuro.

**Christian Nunes da Silva**



ISBN: