

REVISTA DA

# ANPEGE

ISSN 1679-768X



---

Associação Nacional  
de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Geografia

## Equipe Editorial

### EDITORA

Lisandra Lamoso  
UFGD, Brasil

### CONSELHO EXECUTIVO

Dirce Maria Antunes Suertegaray  
UFRGS, Brasil

Charlei Aparecido da Silva  
UFGD, Brasil

Claudia Luísa Zefferino Pires  
UFRGS, Brasil

Cristiano Quaresma de Paula  
Universidade Nove de Julho, Brasil

### Contato Principal

Lisandra Pereira Lamoso  
Telefone: 3410-2651  
E-mail: lisandralamoso@ufgd.edu

### Secretário Executivo

Giovane Silveira da Silveira  
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
E-mail: giovane@uem.br

### Contato de Suporte

Givaldo Ramos da Silva Filho  
Telefone: 3410-2651  
E-mail: givaldofilho@ufgd.edu.br

## CONSELHO EDITORIAL

Alessandro Gallo,  
UNIVE, Itália  
Ana Fani Alessandri Carlos  
USP, Brasil  
Antonio Augusto Rossotto Loris  
SGUE, Scotland, Reino Unido  
Antônio Vázquez-Barquero  
UAM, Espanha  
Ariovaldo Umbelino de Oliveira  
USP, Brasil  
Beatriz Ribeiro Soares  
UFU, Brasil  
Carmen Bellet  
UdL, Espanha  
Charlei Aparecido da Silva  
UFGD, Brasil  
Claudete Vitte  
UNICAMP, Brasil  
Cristián Henríquez Ruiz  
PUC, Chile  
Diana Lan  
UNICEN, Argentina  
Dirce Maria Antunes Suertegaray  
UFRGS, Brasil  
Eduardo Salinas Chavez  
GEO-UH, Cuba  
Eliseu Savério Spósito  
UNESP, Brasil

Emerson Galvani  
USP, Brasil  
Eustógio Wanderley Correia Dantas  
UFC, Fortaleza (CE), Brasil  
Everaldo Santos Melazzo  
UNESP, Brasil  
Federico Arenas Vazquez  
PUC, Chile  
Francisco Mendonça  
UFPR, Brasil  
Hervé Théry  
USP, Brasil  
João Lima Sant'Anna Netto  
UNESP PP  
José Alberto Rio Fernandez  
UP, Portugal  
José Borzacchiello da Silva  
UFC, Brasil  
José Gilberto de Souza  
UNESP, Brasil  
Luis Cruz Lima  
UECE, Brasil  
Lisandra Pereira Lamoso  
UFGD, Brasil  
Marcelo Lopes de Souza  
UFRJ, Brasil  
Márcio Antonio Cataia  
UNICAMP, Brasil

Márcio Oliveira Piñon  
UFF, Brasil  
Marcos Marcos Saquet  
UNIOESTE, Brasil  
Maria Encarnação Beltrão Spósito  
UNESP, Brasil  
Maria Geralda Almeida  
UFG, Brasil  
Maria Laura Silveira  
CIIPME, Argentina  
Maria Tereza Duarte Paes  
UNICAMP, Brasil  
Nelson Rego  
UFRGS, Brasil  
Paulo César da Costa Gomes  
UFRJ, Brasil  
Pedro Almeida Vasconcelos  
UFBA, Brasil  
Rogério Haesbaert  
UFF, Brasil  
Ruy Moreira  
UFF, Brasil  
Samuel do Carmo Lima  
UFU, Brasil  
Sandra Elisa Contri Pitton  
UNESP, Brasil  
Sylvio Fausto Gil Filho  
UFPR, Brasil  
Tadeu Pereira Alencar Arrais  
UFG, Brasil

## Sumário

### 5 DEL DESARROLLISMO AL (NEO)EXTRACTIVISMO (1969-2017). AUGE, DECADENCIA Y RESURGIMIENTO DE LA MINERÍA DEL HIERRO EN SIERRA GRANDE, PROVINCIA DE RÍO NEGRO (ARGENTINA)

*Desde o desenvolvimentismo para o (neo)extrativismo (1969-2017). Boom, declínio e ressurgimento da mineração do ferro em Serra Grande, província de Río Negro (Argentina)*

*From developmentalism to (neo)extractivism (1969-2017). Rising, decadence and resurging of the iron mining in Sierra Grande, province of Río Negro (Argentina)*

Sebastián Gómez Lende

### 40 DETECÇÃO DE CLUSTERS MIGRATÓRIOS NO BRASIL

*Detection of clusters migratory in Brazil*

*Detección de clusters migratorios en Brasil*

Emerson Augusto Baptista

### 57 OS FLUXOS, AS RELAÇÕES E OS AGENTES ENVOLVIDOS NA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DO CAFÉ PRODUZIDO ATUALMENTE NO BRASIL

*The flows, relationships and agents involved In the production and commercialization of coffee Nowadays produced in Brazil*

*Los flujos, las relaciones y los agentes que Intervienen en la producción y comercialización Del café producido actualmente en Brasil*

Amanda Duarte Mergulhão

### 86 CONCESSÕES DE RODOVIAS NO BRASIL: FORMAÇÃO DE GRUPOS ECONÔMICOS E CONCENTRAÇÃO DE CAPITAIS

*Highways concessions in Brazil: formation of economic Groups and capital concentration*

*Concesiones de carreteras en Brasil: formación de Grupos económicos y concentración de capitales*

Cássio Antunes Ooliveira

### 119 INSURGÊNCIA, ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE

*Insurgency, public space and right to the city*

*Insurrection, espace public et droit a la ville*

Igor Catalão|Maria Angélica Magrini

### 136 DESTAQUE DO ENFOQUE DO SETOR INFORMAL NAS ANÁLISES SOBRE A ECONOMIA DOS POBRES E IMPORTÂNCIA DA TEORIA DOS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA PARA O AVANÇO DESSAS ANÁLISES

*Highlight of the focus of the informal sector in the analysis on the economy of the poor and importance of the theory of circuits of urban economics to advance these analyses*

*Destaque del enfoque del sector informal en el análisis sobre la economía de los pobres y importancia de la teoría de los circuitos de la economía urbana para avanzar en estos análisis*

Diego Salomão Candido de Oliveira Salvador

### 164 A PERPETUAÇÃO DE MITOS NO PENSAMENTO GEOGRÁFICO: A IDÉIA DAS INFLUÊNCIAS AMBIENTAIS E A FALSA DICOTOMIA DETERMINISMO/POSSIBILISMO

*Perpetuating myths in the geographical thought: The idea of environmental influences and the false Dichotomy determinism/possibilism*

*La perpetuación de mitos en el pensamiento geográfico: La idea de las influencias ambientales y la falsa Dicotomía determinismo/possibilismo*

Ilton jardim de carvalho junior|Aparecido pires de moraes sobrinho



---

**198 O NOVELO DE TESEU DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL (OU: O MANUAL BÁSICO DE SOBREVIVÊNCIA PARA INICIANTES NO LABIRINTO DE DÉDALO)**

*The novel of theseus of the environmental legislation (Or: the basic survival guide for beginners in the Daedalu's labyrinth)*

*El teseo novelo de la ley del medio ambiente (o: la Guía básica de supervivencia para principiantes en el Laberinto de dédalo)*

Marcelo Martins de Moura-Fé|Mônica Virna de Aguiar Pinheiro|Anatarino Torres da Costa

---

**223 CAPITAL SOCIAL EM COMUNIDADES DE ÁREAS DE RISCO DE DESLIZAMENTOS EM FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA, BRASIL**

*Social capital in communities at landslide risk area, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil*

*Capital social en las comunidades de areas de riesgo de deslizamientos, Florianopolis, Santa Catarina, Brasil*

Silvia Midori Saito | Joel Robert Georges Marcel Pellerin

---

**247 POSSIBILIDADES DE DESAFETAÇÃO E RECATEGORIZAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: AS UCS DA PORÇÃO CENTRAL DO MOSAICO DO ESPINHAÇO (MINAS GERAIS/BRASIL)**

*Downgrading and downsizing possibilites in protectec areas of indirect uses: the pas of central region in the espinhaço mosaic (Minas Gerais/Brasil)*

*Possibilités de désaffectation et recatégorisation dans les unités de préservation de protection intégrale: les ups de la partie centrale du mosaïque du espinhaço*

Raquel faria scalco

---

# DEL DESARROLLISMO AL (NEO)EXTRACTIVISMO (1969-2017). AUGE, DECADENCIA Y RESURGIMIENTO DE LA MINERÍA DEL HIERRO EN SIERRA GRANDE, PROVINCIA DE RÍO NEGRO (ARGENTINA)

DESDE O DESENVOLVIMENTISMO PARA O (NEO)EXTRATIVISMO  
(1969-2017). BOOM, DECLÍNIO E RESSURGIMENTO DA  
MINERAÇÃO DO FERRO EM SERRA GRANDE, PROVÍNCIA  
DE RÍO NEGRO (ARGENTINA)

FROM DEVELOPMENTALISM TO (NEO)EXTRACTIVISM (1969-2017).  
RISING, DECADENCE AND RESURGING OF THE IRON MINING IN  
SIERRA GRANDE, PROVINCE OF RÍO NEGRO (ARGENTINA)

## Sebastián Gómez Lende

*Doctor en Geografía. Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Av. Del Valle 5737 Complejo Universitario Olavarría CP B7400JWI. E-mail: gomezlen@fch.unicen.edu.ar*

## RESUMEN

Aunque en la Argentina la problemática del avance del extractivismo y la minería metálica ha sido ampliamente debatida en tiempos recientes, en el pasado esta última actividad ha sido clave respecto de la configuración de la matriz productiva de ciertas provincias. Tal es el caso del complejo minero-fabril de Sierra Grande (provincia de Río Negro), única explotación metálica surgida en el país por iniciativa del Estado nacional. Este trabajo analiza el auge, decadencia y resurgimiento de la minería del hierro en Sierra Grande, a la luz del contexto impuesto por proyecto desarrollista estatal primero (1969-1992), la fase neoliberal después (1993-2004), y finalmente el modelo (neo)extractivista (2005-2017). Asimismo, se demuestra que este último período ha sido escenario del despliegue de variadas formas de acumulación por desposesión, como la privatización y extranjerización de bienes comunes, la configuración de enclaves exportadores, la superexplotación del trabajo, la expropiación político-económica y la desappropriación socio-ecológica.

**Palabras clave:** desarrollismo; (neo)extractivismo; minería del hierro; acumulación por desposesión; Sierra Grande (Río Negro, Argentina).

## RESUMO

Ainda que na Argentina contemporâneo a problemática do avanço do extrativismo e a mineração metálica têm sido amplamente debatida, no passado esta última actividade não tem sido ausente respeito da configuração da matriz produtiva de certas províncias. Tal é o caso do complexo mineiro-fábrica de Serra Grande (província de Rio Negro), única exploração metálica surgida no país por iniciativa do Estado nacional. Este trabalho analisa o auge, decadência e resurgimento da mineração do ferro em Serra Grande, à luz do contexto imposto pelo projecto desenvolvimentista estatal primeiro (1969-1992), a fase neoliberal depois (1993-2004) e finalmente o modelo (neo)extrativista (2005-2017). Assim mesmo, demonstra-se que o último período tem sido palco do despliegue de várias formas de acumulação por desapropriação, como a privatização e extranjerización de bens comuns, a configuração de enclaves de exportação, a superexplotación do trabalho, a expropiación político-económica e a desapropiación sócio-ecológica.

**Palavras-chave:** desenvolvimentismo; (neo)extrativismo; mineração do ferro; acumulação por desapropriação; Sierra Grande (Río Negro, Argentina).

---

## ABSTRACT

Although the question on the expansion of both extractivism and metal mining in Argentina has been extensively discussed in recent times, in the past metal mining has not been absent on the productive structure of certain provinces. Such is the case of Sierra Grande (province of Río Negro), the only Argentinean mining and industrial complex created and exploited by the national State. This paper analyzes the rising, decadence and resurging of the iron mining in Sierra Grande during the time frames associated to the state developmentalist project (1969-1992), the neoliberal policies (1993-2004), and the (neo)extractivist pattern (2005-2017). In addition, the article shows how the re-emergence of the iron mining in Sierra Grande has been accompanied by several mechanisms of accumulation by dispossession, such as the privatization and foreignization of the commons, the configuration of exporter settlements, the super-exploitation of labour, the political and economic expropriation, and the environmental goods' deprivation.

**Keywords:** developmentalism; (neo)extractivism; iron mining; accumulation by dispossession; Sierra Grande (Río Negro, Argentina).

---

## INTRODUCCIÓN

Si bien en la Argentina contemporánea la problemática del avance del extractivismo y la minería metalífera ha sido ampliamente debatida, la inmensa mayoría de los estudios académicos aborda los casos de Catamarca, San Juan y Santa Cruz, donde el desarrollo a gran escala de esta actividad se ha producido recientemente. Sin embargo, en el pasado la minería metálica no ha estado ausente en la configuración de la matriz productiva de otras provincias. Tal es el caso del complejo minero-fabril rionegrino de Sierra Grande, que además reviste el peculiar antecedente de ser la única explotación metalífera surgida en el país por iniciativa del Estado nacional. En este sentido, este trabajo analiza los procesos de auge, decadencia y resurgimiento de la minería del hierro en Sierra Grande, a la luz del contexto socio-histórico y político-económico impuesto por el proyecto desarrollista estatal primero, la fase neoliberal después, y finalmente el actual modelo (neo)extractivista, período claramente signado por el activo despliegue de un amplio espectro de mecanismos de acumulación por desposesión.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se discuten los conceptos de espacio geográfico y usos del territorio, así como también la relación existente entre extractivismo y acumulación por desposesión. Seguidamente, se caracteriza la etapa de origen, desarrollo y esplendor de la minería del hierro en Sierra Grande en el marco del proyecto desarrollista estatal pergeñado por los gobiernos militares de la época (1969-1992). A continuación, se analizan las consecuencias del modelo neoliberal de fines del Siglo XX respecto de la decadencia de la actividad y la refuncionalización económica y el vaciamiento demográfico de Sierra Grande (1993-2004). El cuarto apartado aborda la actual fase de resurgimiento de la minería local en el contexto del modelo (neo)extractivista (2005-2017) y la interpreta a la luz del concepto de acumulación por desposesión, recurriendo para ello a cuatro categorías de análisis: la expropiación geográfica; la superexplotación del trabajo; la expropiación político-económica; y la desappropriación socio-ecológica. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

### **ESPACIO GEOGRÁFICO, USOS DEL TERRITORIO, EXTRACTIVISMO Y ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN**

Siguiendo a Santos (1996), el espacio geográfico es un conjunto solidario, indisociable y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones mediados por normas. De acuerdo a ese sistema de ideas, el territorio debe ser entendido como el espacio explicado a partir de sus usos (Santos y Silveira, 2001). Como resultado de las lógicas intrínsecas al orden global (Santos, 1996), en los países periféricos en general, y en América Latina en

particular, buena parte de los usos hegemónicos del territorio han integrado -y aún hoy día lo hacen- la matriz del llamado ‘modelo extractivista’.

Si bien la vasta difusión que el término ‘extractivismo’ ha alcanzado en la literatura latinoamericana no ha sido acompañada por niveles similares de precisión conceptual (Portillo Riascos, 2014), una rápida revisión bibliográfica permite definir a aquél como un modelo de acumulación caracterizado por: a) la conversión de bienes comunes en mercancías; b) la explotación intensiva de grandes volúmenes de recursos naturales a un ritmo acelerado incompatible con los tiempos de reposición de la naturaleza; c) el escaso o nulo grado de procesamiento (industrialización) local/regional de los bienes así extraídos; y d) la exportación de materias primas para abastecer la industria y/o el consumo de los países centrales, generando en el proceso rentas extraordinarias captadas por agentes externos (Gudynas, 2014; Seoane, 2013; Félix, 2012; Burchardt & Dietz, 2014; Portillo Riascos, 2014). Como resultado, los usos extractivos del territorio diseñan un patrón de organización espacial que estructura y reproduce una matriz socio-productiva desequilibrada y excesivamente especializada -esto es, mono-productora- basada en ‘economías de enclave’ -tanto acotadas como extensas, en términos espaciales-, las cuales agravan la subordinación y dependencia económica y política y los impactos socio-ambientales de las regiones implicadas (Gudynas, 2009; Frechero, 2013; Acosta, 2016).

Bien podría decirse que la historia de América Latina ha sido también la historia del extractivismo (Burchardt, 2016). Contracara histórica del imperialismo capitalista (Félix, 2012) -y de la acumulación por desposesión (Harvey, 2004)-, los usos extractivos del territorio en América Latina se iniciaron con la minería del oro y la plata de la etapa colonial, y continuaron durante los Siglos XIX y XX bajo los auspicios del imperialismo británico primero y el estadounidense después. Otrora circunscripto a la explotación de recursos del subsuelo, desde entonces el modelo ha expandido su esfera de influencia a otras actividades económicas, a tal punto que en la actualidad se habla de múltiples extractivismos: minero, energético, agrario, forestal, pesquero, turístico, etc. (Seoane, 2013; Acosta, 2016). En la Argentina, este patrón de acumulación comenzaría con el llamado ‘modelo agroexportador’ (1870-1930), sufriría un paradójico proceso de subordinación y diversificación durante la fase de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1975) y recuperaría su hegemonía de antaño durante la etapa neoliberal (1989-2002), para finalmente afianzarse a comienzos del Siglo XXI de la mano de las reformas progresistas. Durante estos dos últimos períodos, los emergentes espaciales del modelo serían las llamadas ‘colonias-commodities’ (Machado Aráoz, 2013) ligadas al agro-negocio (soja transgénica y, en menor medida, maíz, arroz, trigo, girasol, carnes, cultivos industriales,



fruticultura), los hidrocarburos (petróleo, gas natural), la minería metalífera (oro, plata, cobre, hierro, plomo, litio, etc.), la silvicultura y la industria forestal (madera, pasta de celulosa) y la pesca marítima.

Como resultado, el (neo)extractivismo -o extractivismo neo-desarrollista- (Gudynas, 2009) se convirtió en una piedra angular del ciclo actual de acumulación por desposesión iniciado por el neoliberalismo. El modelo (neo)extractivista argentino reúne, de hecho, todas las dimensiones de la acumulación por desposesión identificadas por Harvey (2004), desde la mercantilización y privatización de la tierra, el desplazamiento de granjas familiares, la expulsión de campesinos y aborígenes, la apropiación colonial, neocolonial e imperial de bienes comunes y la eliminación de formas de producción y consumo pre-capitalistas, hasta la mercantilización y cientifización de la naturaleza, el desmantelamiento de los marcos de protección laboral/ambiental, la biopiratería y la degradación del hábitat, pasando por el auge del sistema financiero (crédito, usura, deuda nacional), relictos de la esclavitud, y la privatización y/o extranjerización del patrimonio público y/o nacional.

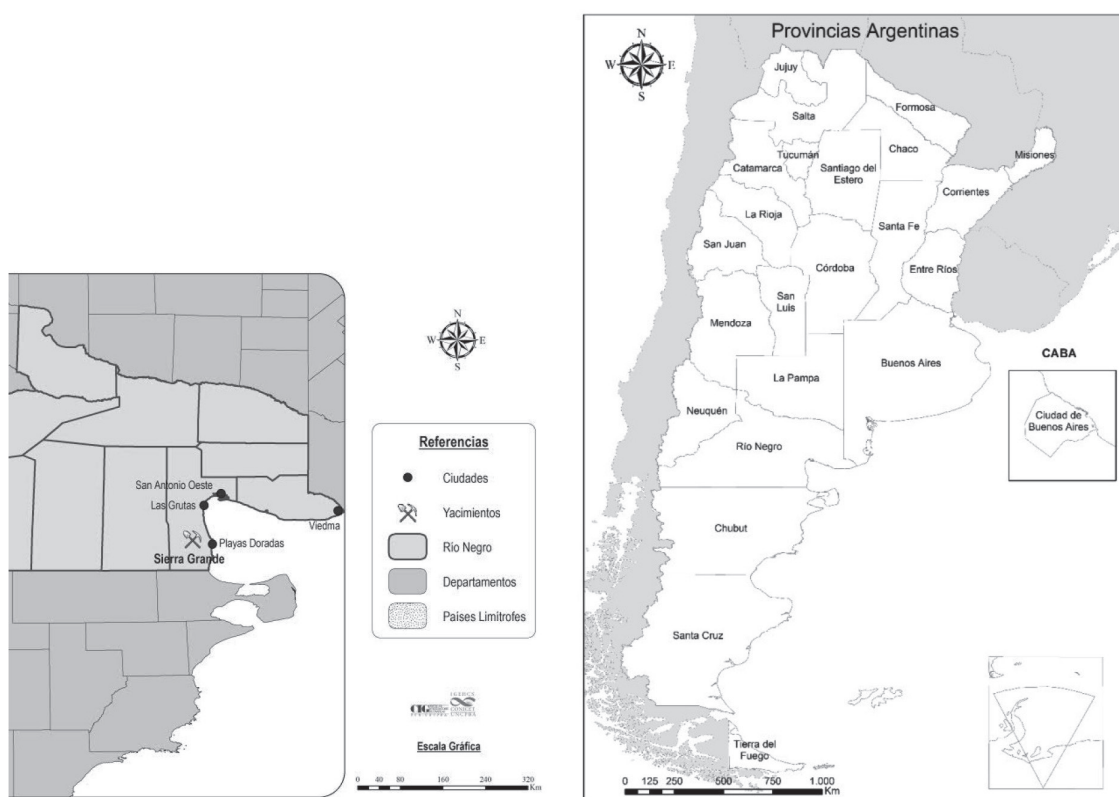
Siguiendo a Machado Aráoz (2011), el modelo (neo)extractivista se basa en tres dinámicas expropiatorias: a) la expropiación geográfica, que al convertir a los espacios locales en enclaves exportadores técnica y políticamente subordinados a cadenas mundiales de valor verticalmente controladas por el capital transnacional concentrado, desintegra su matriz productiva, elimina su diversidad territorial y social y destruye su coherencia interna; b) la expropiación económica, basada en reformas normativo-institucionales -subsídios fiscales, socio-ambientales, laborales, financieros, comerciales, etc.- que recomponen la tasa de ganancia empresarial y ocasionan una descomunal transferencia de recursos hacia los centros mundiales de poder; y c) la expropiación ecológica, donde la división internacional del trabajo, el comercio exterior y la inversión extranjera implican la apropiación diferencial (y transferencia al exterior) de bienes ecológicos y servicios ambientales.

## **ORIGEN Y DESARROLLO HISTÓRICO DE LA MINERÍA DEL HIERRO EN SIERRA GRANDE: HIPASAM Y LA ETAPA DEL DESARROLLISMO ESTATAL (1969-1992)**

No fue sino hasta el *boom* desatado a finales del Siglo XX que la minería metalífera se erigió en uno de los pilares del modelo extractivista actualmente vigente en Argentina. No obstante, esto no significa que hasta entonces la actividad haya resultado ajena a la configuración de la matriz productiva doméstica. Por el contrario, numerosas minas metálicas poblaron las provincias de Jujuy, Catamarca, San Luis, Mendoza, San Juan, Salta, La Rioja, Río Negro, Chubut y Tierra del Fuego entre mediados del Siglo XVIII y comienzos de la década de 1990. Originadas en algunos casos por las misiones jesuíticas propias de la

época colonial, y en otros debido a la racionalidad capitalista de períodos sub-siguientes, casi todas ellas compartieron dos rasgos distintivos: su pequeña escala de producción y el breve e intermitente desarrollo de las actividades extractivas. Debido a razones de envergadura económica y/o continuidad histórica-, las únicas excepciones a dicha regla fueron las minas Pirquitas y El Aguilar (provincia de Jujuy) y la mina de Sierra Grande, en la provincia patagónica de Río Negro (Figura 1). Situado en la localidad homónima, en el departamento de San Antonio, a 25 kilómetros de Viedma -la capital provincial- (Figura 2), el complejo minero-fabril de Sierra Grande se destacó históricamente, además, por ser la única explotación metalífera surgida en el país por iniciativa estatal.

**Figuras 1 y 2.** República Argentina, según división político-territorial (provincias), y localización del complejo minero de Sierra Grande (provincia de Río Negro).



**Fuente:** elaboración personal.

El origen y desarrollo histórico de la minería del hierro en la provincia de Río Negro debe ser entendido en el marco del apogeo del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, donde la racionalidad desarrollista dominante relegó al modelo extractivo preexistente a la función de complementar y servir a la industria nacional, expandir el aparato estatal y satisfacer la creciente demanda interna de bienes primarios y energía (Frechero, 2013). Durante las décadas de 1950 y 1960, la alianza urdida entre el Estado nacional, la

burguesía industrial, la clase política y las fuerzas militares diseñó un proyecto de desarrollo muy similar al implementado en otros países latinoamericanos (Brasil, México) y nutrido de un amplio espectro de posiciones -Alianza para el Progreso, militarismo, estructuralismo de la CEPAL, etc.-. Este consenso reformista proponía sortear los numerosos obstáculos que bloqueaban la maduración del proceso de industrialización y resolver la contradicción inmanente entre estancamiento (incluso retroceso) del crecimiento económico y mejora relativa de las condiciones de vida de las clases subalternas recurriendo a una avanzada modernizadora que incorporara al capital extranjero como socio de la burguesía nacional, aumentara la productividad y ampliara la participación del capital en la distribución del ingreso (Félix, 2012; Forcinito, 2013).

En ese contexto, el Estado nacional diseñó una nueva estrategia de seguridad nacional para la Patagonia argentina que suplantó la antigua modalidad de ocupación militar del territorio por otros mecanismos, como los regímenes de producción industrial, las obras de infraestructura (rutas, puertos, aeropuertos, energía) y los emprendimientos extractivos (Narváez, 2015). Como resultado, el complejo militar-industrial -aglutinado en la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (DGFM)- se expandió y diversificó, fomentando el desarrollo de la industria productora de materiales considerados 'críticos' o 'estratégicos', como el acero (López, 1988). El autoabastecimiento de hierro -insumo hasta entonces importado- se convertiría así un objetivo prioritario para los gobiernos de facto de la época, dado que les permitiría satisfacer a bajo costo la demanda de la principal acería del país: la estatal Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA), creada en 1948 y operativa desde 1960.

Si bien habían sido descubiertos en 1945, los ricos yacimientos de mineral de hierro de alta ley de Sierra Grande permanecieron intactos hasta 1969, fecha en la cual la DNFM creó la empresa Hierro Patagónico Sociedad Anónima (HIPASAM). El financiamiento para la constitución de HIPASAM provino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien otorgó un crédito de 150 millones de dólares a condición de ser detalladamente informado de los pasos del proyecto, las licitaciones y las listas de compras y determinar quiénes serían las empresas asesoras del proyecto -las firmas suecas Sweco y Witmark & Platzer- (Narváez, 2015). El paquete accionario de HIPASAM era controlado casi en su totalidad por el Estado nacional -81% a cargo de la DNFM y 18,4% en manos del Banco Nacional de Desarrollo-, perteneciendo el remanente a la Provincia de Río Negro (0,4%) y los citados inversores privados (0,02%) (López, 1988; Rougier, 2009; Hopstein, 2009; San Juan, 2011).

Las objetivos declarados de HIPASAM apuntaban básicamente a crear un polo de desarrollo en la Patagonia, abasteciendo de materia prima a la industria siderúrgica nacional, creando un complejo productor de acero e industrias ligadas a la producción de abonos químicos y soda *solway*, e incrementando la actividad naval y de transporte marítimo de los puertos circundantes (San Antonio Oeste, Madryn, Bahía Blanca). La extracción de hierro se inició formalmente en 1972, luego de que concluyeran las obras de abastecimiento energético, construcción del socavón, las plantas de concentración y pelletización del mineral, el ferro-ducto y las fuentes de embarque, así como también la infraestructura edilicia para albergar a los trabajadores (Narváez, 2015). Como resultado, la otrora localidad ganadera de Sierra Grande se convertiría en sede del emplazamiento de la mina subterránea de hierro más grande de Sudamérica, dotada de una red de túneles y galerías de 414 metros de profundidad y 98 kilómetros de longitud que le permitían alcanzar una capacidad anual de producción de 3.500.000 toneladas de mineral crudo, 1.500.000 toneladas de concentrado y 2.000.000 toneladas de *pellets* (Favaro y Iuorno, 2008). A pesar de semejante envergadura, HIPASAM funcionaría en términos generales como una economía de enclave, dado que no generaría ninguno de los encadenamientos productivos locales/regionales concebidos en el proyecto original.

Seguendo a Prado (2005), entre 1972 y 1991 la empresa extrajo de Sierra Grande alrededor de 13.000.000 toneladas de mineral de hierro y 6.407.981 toneladas de *pellets*. Sus ritmos de extracción se situaban en el orden de casi 700.000 toneladas/año, alcanzando su pico máximo de producción de *pellets* (646.000 toneladas) en los años 1978 y 1986 (Maradona, 2010). Embarcada a través del puerto rionegrino de Punta Colorada, el 98% del hierro extraído era consumido por los altos hornos de la planta siderúrgica de SOMISA, localizada en San Nicolás de los Arroyos, al norte de la provincia de Buenos Aires (Favaro y Iuorno, 2008). Otros datos que evidencian la magnitud de HIPASAM son la importante generación de puestos de trabajo -según distintas fuentes, entre 1.350 y 1.480- y la significativa participación de la firma (11,7%) como destino de los aportes del Tesoro Nacional al complejo militar-industrial (Fontana y Arodstein, 1986, citado por López, 1988; Sánchez, 2015).

A partir del auge de la minería del hierro, Sierra Grande se tornó en un ejemplo empírico de la eclosión de lo que Santos (1971) llamó “generaciones” o “familias de ciudades”, entendidas como cristalizaciones de los diferentes momentos de la urbanización en el territorio y, por esa misma razón, devenidas emergentes espaciales de las racionalidades dominantes de uso del territorio propias de esa época. El comienzo y desarrollo de las actividades extractivas imprimieron considerables bríos al crecimiento demográfico local, obrando además como importantes acicates del proceso de urbanización. Dos años después

(1947) del descubrimiento de sus yacimientos de hierro, Sierra Grande continuaba siendo una bucólica localidad rural poblada por apenas 128 habitantes, cifra que previamente al inicio de las operaciones de HIPASAM (1970) se elevaría a sólo 402 personas. Sin embargo, la dinámica demográfica local se aceleraría brusca y sustancialmente a partir del *boom* de la minería del hierro: entre 1970 y 1980 la población de Sierra Grande creció 23 veces, pasando a reunir 9.616 habitantes; una década después, estos guarismos trepaban a 11.482 personas (Steimbregger, 2004; Sánchez, 2015), aumentando 28,6 veces respecto del comienzo de las actividades extractivas.

Sin duda, buena parte de este significativo incremento poblacional obedeció a los flujos migratorios originados en función de la demanda laboral de la mina. De acuerdo a estimaciones efectuadas por Sánchez (2015) sobre la base de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, el saldo migratorio neto de Sierra Grande ascendió a 9.204 personas durante el período 1970-1980 y a 1.377 individuos entre 1980 y 1991. Provenientes tanto de otras áreas de la Patagonia -Valle Inferior del Río Chubut, otras zonas de Río Negro- cuanto de provincias más lejanas -Mendoza, San Juan, San Luis, etc.- (Steimbregger, 2004; Narváez, 2015), estos contingentes demográficos reemplazaron una morfología tradicional estructurada en función de las necesidades de los productores ganaderos locales -escasas viviendas, almacenes de ramos generales, gomerías, estaciones de expendio de combustible- por una moderna aglomeración urbana organizada por (y al servicio de) la minería -apertura de numerosas firmas comerciales, bancarias, hoteleras y gastronómicas, radicación de establecimientos educativos y nosocomios, etc.-. La contribución del caudal migratorio al crecimiento demográfico del departamento de San Antonio sería crucial a partir de la irrupción de la minería, a tal punto que su población -que durante los períodos intercensales 1947-1960 y 1960-1970 había aumentado 23,2% y 30%, respectivamente- se incrementó 131,3% entre 1970 y 1980 (Steimbregger, 2004).

Sin embargo, la bonanza generada por los primeros años de la explotación minera de Sierra Grande no estuvo exenta de conflictos. De hecho, al poco tiempo de la creación de HIPASAM se produjeron dos duras huelgas sindicales -una de ellas fuertemente reprimida-, a raíz de las precarias condiciones laborales y las bajas remuneraciones de los obreros del yacimiento. Sin duda, las estrategias de resistencia desplegadas por los mineros contribuyeron a agudizar la conflictividad social y la lucha de clases en la Patagonia frente al intento del Estado nacional de profundizar el modelo desarrollista de industrialización en detrimento de la clase trabajadora (Narváez, 2015). Los reclamos daban cuenta de distintas formas de superexplotación laboral (Marini, 1991), tales como el aumento de plusvalía debido al incremento de la intensidad del trabajo, la prolongación de la jornada laboral y la reducción

de la remuneración del obrero por debajo del costo de reproducción de su fuerza de trabajo. En la huelga de 1973, por ejemplo, los obreros solicitaban la adjudicación de las viviendas en las que residían, la mejora de la infraestructura y el equipamiento de trabajo, la regularización de las obras sociales del sector, aumentos salariales -debido al alto costo de vida local-, reconocimiento de salarios adeudados y disminución de la jornada laboral de 8 a 6 horas (San Juan, 2011; Narváez, 2015).

El Estado nacional respondió de diferentes modos a ambas huelgas sindicales. En el conflicto de 1973 se aplicó una política paliativa y conciliatoria, dado que el Ministerio de Trabajo accedió a reconocer y acceder a la inmensa mayoría de las demandas de los trabajadores (San Juan, 2011). En la huelga de 1975, en cambio, el Estado desacreditó primero el papel del sindicato -la Asociación de Obreros Mineros (AOMA)-, para finalmente sofocar y reprimir el levantamiento con el auxilio de la infantería de la policía provincial y la intervención del Quinto Cuerpo del Ejército Nacional. En este último caso, el saldo fue la inactividad sindical, la detención (e incluso desaparición) de obreros y despidos masivos -400 trabajadores, sobre un total de 1.300-, todo lo cual coadyuvó a desarticular la estructura social local y obtener el disciplinamiento buscado (Narváez, 2015). Independientemente del muy desigual desenlace alcanzado por ambos conflictos, cuestiones de fondo ligadas al insalubre trabajo desarrollado en la minería subterránea del hierro -inhalación de gases tóxicos emanados en las galerías, vehículos y maquinarias contaminantes, ensordecimiento, silicosis y enfermedades pulmonares, accidentes fatales, etc.- permanecieron igualmente sin respuesta<sup>1</sup> (San Juan, 2011).

### **NEOLIBERALISMO, REFUNCIONALIZACIÓN LOCAL Y VACIAMIENTO DEMOGRÁFICO: LA FASE DE HIPARSA (1992-2004)**

En América Latina en general, y en la Argentina en particular, la llamada 'década perdida' de los años ochenta fue seguida por un decenio gobernado por el auge del neoliberalismo. Organizado en función del Consenso de Washington y los intereses del capitalismo estadounidense, el modelo neoliberal impuso un conjunto de reformas estructurales que refuncionalizarían drásticamente la economía nacional y redefinirían profundamente el rol del Estado. El imperio del neoliberalismo en la Argentina se plasmaría en diversas políticas, tales como la liberalización comercial y financiera, la privatización masiva de la inmensa mayoría de las empresas públicas, el meteórico endeudamiento externo, la apertura

<sup>1</sup> En aquella época los relatos de los trabajadores señalaban que los médicos de HIPASAM no reconocían las enfermedades contraídas en la mina, arguyendo que las radiografías y los análisis realizados no arrojaban resultados positivos. Sin embargo, los propios obreros constataban que efectivamente estaban enfermos cuando se hacían examinar en otra localidad, es decir, fuera de Sierra Grande. Además, la cifra 'oficial' -aunque secreta- de mineros afectados en 1973 por enfermedades pulmonares ascendía a 24 casos, en tanto que fuentes sindicales afirmaban que al menos 80 o 90 obreros acusaban síntomas de silicosis o patologías similares (San Juan, 2011).

importadora y la desregulación de la economía. Otros hitos destacados del nuevo modelo de acumulación serían la apertura indiscriminada al capital extranjero, la implementación de una política monetarista basada en el retraso cambiario, la flexibilización laboral, la retirada del Estado de múltiples áreas de la vida socioeconómica, política e institucional, y la desindustrialización del aparato productivo, derivada de la terciarización y reprimitización de la matriz económica.

Consideradas por la ideología neoliberal como ineficientes, deficitarias y poco competitivas, las empresas estatales nacidas al calor del proyecto desarrollista se enfrentaron a una encrucijada: ser absorbidas por el capital privado, o bien desaparecer, lo cual ocasionaría una aguda reestructuración (incluso un vaciamiento) de numerosas funciones locales/regionales de la división territorial del trabajo. La minería del hierro en Sierra Grande no fue una excepción a la regla. En 1992 el gobierno nacional decretó el cierre del complejo minero-industrial de HIPASAM, el mismo que tres años atrás -en plena campaña electoral- había sido paradójicamente sindicado como el pilar sobre el cual se sustentaría la venidera 'revolución productiva' de la economía argentina (Favaro y Iuorno, 2008). La decisión gubernamental debe ser interpretada a la luz de dos procesos concomitantes y complementarios: por un lado, el desmantelamiento y privatización del complejo siderúrgico estatal; por el otro, la posterior reformulación de la legislación que regulaba al sector minero argentino.

El Estado nacional le asestó el golpe de gracia a su propio complejo minero-industrial cuando dispuso la enajenación de la acería jujeña Altos Hornos Zapla y la siderúrgica bonaerense SOMISA. Primera firma exportadora manufacturera del país, SOMISA cayó en manos de uno de los más poderosos representantes de la cúpula de la burguesía industrial argentina -el grupo económico Techint- y fue renombrada como Siderar. Como resultado, Techint pasó a monopolizar el mercado doméstico de productos planos y tubos sin costura, mientras que el otro gran actor privado del sector -la empresa santafesina Acindar- logró obtener una posición privilegiada en el nicho correspondiente a los productos no planos (Azpiazu, Basualdo y Kulfas, 2005). Una vez asumido el control de la ex-SOMISA, Techint reorganizó sus requerimientos de materia prima, reemplazando la producción argentina de *pellets* -cuyo alto contenido de fosfatos determinaba que el insumo fuera inviable para el nuevo proceso productivo de Siderar- por la importación a bajo costo de hierro brasileño, de mejor calidad (Favaro y Iuorno, 2008). A la pérdida del único comprador del hierro rionegrino se le añadió la devastadora convergencia de la imposibilidad de exportar el producto y las políticas de privatización, masiva apertura importadora de maquinaria y bienes de capital, desindustrialización y desinterés estatal por lograr el autoabastecimiento de insumos estratégicos. Así pues, el gobierno nacional clausuró y liquidó complejo minero-

industrial de Sierra Grande, despidiendo a todo su personal y vendiendo activos menores de la firma -instalaciones, equipamiento, etc.- (de Kessler, 1993).

Sin duda alguna, el cierre de HIPASAM operó como una suerte de bisagra o punto de inflexión en la historia de las luchas sociales en la Argentina, constituyéndose en un hito (y en un caso-testigo pionero) del largo período de conflictividad socio-territorial iniciado durante la década de 1990 y prolongado durante los decenios subsiguientes. De hecho, la clausura del complejo de Sierra Grande y el masivo despido de su plantilla laboral fueron amplia y enérgicamente rechazados por los trabajadores y la población local en general a través de diversos mecanismos de presión, tales como los bloqueos de la Ruta Nacional N° 3 llevados a cabo por las mujeres de los mineros, las protestas locales de estudiantes escolares y la multitudinaria marcha realizada en Buenos Aires por ex-trabajadores de HIPASAM y SOMISA. Aunque infructuosas, para Hopstein (2009) estas formas de resistencia constituyeron un hecho verdaderamente inusitado y significativo. Según esa autora, la rebelión de Sierra Grande frente a la paralización de la actividad minera fue tanto una de las primeras ‘puebladas’ pacíficas que se realizarían en la Argentina en resistencia al modelo neoliberal como la primera vez en varias décadas que un grupo de desempleados efectuaba públicamente una protesta por fuera del encuadramiento tradicional de los partidos políticos y los sindicatos (Hopstein, 2009).

Otro factor que agravó la situación y suprimió toda posibilidad de reactivación inmediata de las actividades extractivas de HIPASAM fue, paradójicamente, la nueva legislación minera argentina. Si bien esta nueva normativa jurídica incluyó un nutrido espectro de ventajas fiscales, arancelarias, tributarias, comerciales, financieras, políticas y territoriales destinadas a alentar la expansión de la actividad, paralelamente decretó el definitivo fin de HIPASAM y el complejo extractivo-industrial rionegrino, toda vez que prohibió explícitamente al Estado incursionar en la actividad minera -excepto en caso de asociación con inversores privados- y privilegió los intereses del capital extranjero. Como resultado, y ante las presiones sociales y políticas locales, el gobierno provincial debió asumir en 1993 el control de la mina abandonada, renombrándola como Hierro Patagónico Rionegrino Sociedad Anónima (HIPARSA) y asumiendo el compromiso de llevar adelante su privatización.

No obstante, el gobierno provincial no logró revertir -ni siquiera mitigar- el vaciamiento funcional de Sierra Grande generado a partir del ocaso de la minería del hierro. Luego del infructuoso intento de construir una cárcel en las afueras de Sierra Grande, el Estado rionegrino procuró redinamizar la letárgica vida socioeconómica local empeñándose en administrar la escasa producción mineral remanente primero, y en hallar comprador para



la mina después. Fracasadas tales iniciativas, el gobierno provincial reorientó sus esfuerzos en aras de la reconversión productiva local hacia otras actividades, como el turismo y la pesca marítima. Ejemplos de ello fueron los programas destinados a capacitar a los obreros del yacimiento para su inserción laboral en la industria pesquera (de Kessler, 1993) y la explotación turística del balneario Playas Doradas y del propio complejo extractivo clausurado. Sin embargo, este último emprendimiento -denominado 'Viaje al Centro de la Tierra', y consistente en visitas guiadas a las abandonadas galerías subterráneas de la mina- no consiguió imprimir nuevos bríos a la economía local debido al limitado presupuesto de HIPARSA (un subsidio de 800.000 dólares anuales), la magra generación de empleo (apenas 40 puestos directos de trabajo) y la significativa merma de la afluencia de turistas, en virtud de los accidentes ocurridos en el interior del complejo (Favaro y Iuorno, 2008). En consecuencia, la ciudad de Sierra Grande pasó a depender estrictamente de las vicisitudes de la pesca, el turismo y la administración pública.

El ocaso de la minería metálica rionegrina y la consiguiente obsolescencia funcional de HIPASAM condujo, pues, al vaciamiento demográfico y la desestructuración socio-productiva de un área otrora dinamizada y renovada al calor del impulso de la actividad. Sierra Grande se convirtió, de hecho, en una de las primeras 'ciudades fantasma' del país (Hopstein, 2009), a raíz de la significativa reducción poblacional desencadenada por el cierre de la mina. Según datos censales, la población de Sierra Grande disminuyó un 39,5% entre 1991 y 2001, retrocediendo hasta alcanzar cifras situadas en el orden de los 6.764 habitantes (INDEC, 2003). La clausura del complejo minero-fabril generó la expulsión demográfica de 4.576 personas entre 1991 y 2001 (Sánchez, 2015), las cuales se dirigieron hacia otras provincias patagónicas -Chubut y Neuquén, con epicentro en la ciudad petrolera de Rincón de los Sauces-. En consecuencia, los guarismos poblacionales del departamento de San Antonio retrocedieron un 1,3% en ese mismo período intercensal (Steimbregger, 2004; Kloster, 2005). Como resultado del ocaso de la función de la división territorial del trabajo que le había inyectado dinamismo, Sierra Grande se convirtió -parafraseando a Silveira (1999)- en un área letárgica u opaca.

### **(NEO)EXTRACTIVISMO, RESURGIMIENTO MINERO Y ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN: LA ETAPA DE MINERA SIERRA GRANDE (2005-2017)**

A comienzos del Siglo XXI, la profunda pérdida de legitimidad y crisis socio-política del neoliberalismo condujeron a la configuración -tanto en América Latina como en la Argentina- de una fase histórica híbrida y contradictoria, preñada de rupturas y continuidades: por un lado, el péndulo viraría ideológicamente hacia las políticas 'post-neoliberales' de los (auto-proclamados) gobiernos 'progresistas'; por el otro, gran parte

de las reformas estructurales de la matriz económica heredadas del modelo neoliberal permanecerían paradójicamente intactas, llegando a afianzarse e incluso profundizarse. Como resultado, el modelo extractivista forjado durante la década de 1990 acabaría decantando en un nuevo paradigma: el (neo)extractivismo progresista (Gudynas, 2009), un patrón de acumulación eminentemente basado en lo que Svampa (2012) denomina el ‘consenso de los *commodities*’ -esto es, el período de bonanza de los precios internacionales de alimentos y materias primas surgido en la década de 2000, especialmente luego del estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria estadounidense- o lo que Machado Aráoz (2013) llama el ‘Consenso de Pekín’ -en relación al creciente y estratégico rol económico-político adoptado a escala mundial por China-.

Otrora regresivas y garantistas, las reformas neoliberales fueron suplantadas por la implementación de políticas públicas de movilidad social ascendente -generación de empleo, redistribución del ingreso, etc.-, pero paralelamente el Estado nacional continuó apostando a un estilo de desarrollo tan extrovertido y aperturista como el de antaño en materia de comercio internacional e inversión foránea. La economía argentina abandonó (parcialmente) su subordinación respecto de los Estados Unidos y, en menor medida, Europa, para suplantarla por la dependencia de China, pasando así a desempeñar el doble rol de proveedor de materias primas y alimentos y receptor de las inversiones y las importaciones industriales del país oriental. A partir de entonces, *commodities* como la soja, los minerales metalíferos y los hidrocarburos han sido destinados a alimentar el meteórico y exponencial crecimiento del gigante asiático, a la vez que se multiplican las inversiones de este último en rubros estratégicos como las ramas extractivas (petróleo, minería), la infraestructura (ferrocarriles, puertos), el sector financiero (bancos, financiamiento de proyectos) e incluso el acaparamiento de tierras para cultivo (Lauffer, 2009; Miranda, 2015). En el marco de la nueva división internacional del trabajo, la extrema dependencia de Argentina respecto de China representa, para Lauffer (2009), una reedición de la antigua ‘relación especial’ que nuestro país mantuviera con Inglaterra a finales del Siglo XIX.

Usualmente festejado como la vía de ‘salida’ del neoliberalismo, esta suerte de ‘extractivismo (neo)desarrollista’ acentuaría rasgos heredados del período anterior, tales como la reprimarización, la concentración y la extranjerización de la economía doméstica. Otrora antagónicos, contradictorios e irreconciliables, ‘extractivismo’ y ‘desarrollo’ se tornarían discursivamente complementarios, llegando incluso a fusionarse en un meta-relato emancipatorio que sostiene que la ‘nueva’ dinámica de acumulación basada en la exportación de materias primas y alimentos es un pilar insustituible para alcanzar el crecimiento económico, sostener la estabilidad política, defender el interés soberano,

profundizar la redistribución del ingreso, diversificar las economías regionales y fortalecer la lucha contra la pobreza (Svampa, 2012; Seoane y Algranati, 2013; Burchardt & Dietz, 2014).

Sin duda alguna, la minería metálica ha sido uno de los sectores privilegiados por la reciente expansión del extractivismo en Argentina. De la mano de la voraz demanda externa de materias primas, el modelo conoció un inusitado auge y se propagó hacia territorios otrora considerados 'improductivos', entre ellos Sierra Grande. A finales de 2004, el gobierno rionegrino dispuso la concesión del yacimiento y la venta de los activos de HIPARSA a capitales privados, transfiriéndolos a la firma A Grade Trading -filial estadounidense de Leng Cheng Mining Steel Ltd., empresa estatal china con sede en la región Hubey- a cambio del pago de 6.400.000 dólares. La resurrección de la minería del hierro se concretó finalmente en 2006, cuando luego de invertir otros 25 millones de dólares, A Grade Trading vendió el 70% del paquete accionario del complejo extractivo -ahora renombrado Minera Sierra Grande- a la también estatal china Metallurgical Group Corporation (MCC), una de las 500 corporaciones más grandes del mundo<sup>2</sup> (Mining Press, 2011; Miranda, 2015).

Si bien el primer embarque de hierro con destino a China se produjo en 2007 -correspondiendo a 65.000 toneladas de concentrado producidas por HIPASAM casi dos décadas atrás-, la reactivación formal de la minería en Sierra Grande comenzó recién en 2010, luego de que MCC invirtiera 90 millones de dólares para reparar la planta de concentrado y el ferro-ducto y readecuar el muelle de Punta Colorada para transportar el mineral. A raíz de esas obras, la compañía alcanzó una capacidad nominal anual de extracción de 2,8 millones de toneladas métricas de mineral de hierro y 1,3 millones de toneladas de concentrado/año con ley promedio del 68,55% (Mining Press, 2011; MCC, 2017).

Si bien no se cuenta con una serie histórica continua y detallada de información confiable, los niveles reales de extracción alcanzados por MCC en Sierra Grande se han situado muy por debajo del potencial productivo nominal de la mina. Cruzando información proveniente de distintas fuentes -informes del Ministerio de Economía de la Nación (MECON, 2012, 2013), estadísticas de la Cámara Argentina del Comercio (CAC, 2016) y la evolución de los precios internacionales del hierro (Datos Macro, 2017)-, es posible estimar que Minera Sierra Grande exportó 1.593.556,5 toneladas de concentrado durante el período 2011-2015 -esto es, un promedio de 318.711,3 toneladas/año, una media muy inferior a la exhibida por HIPASAM en el pasado-, con una facturación global superior a los 163 millones de dólares. Otrora inexistente en la matriz exportadora rionegrina, la actividad pasó a representar entre el 4,04% y el 6,35% del comercio exterior, ubicándose

<sup>2</sup> Con sede en Shanghai, MCC cuenta con 100.000 operarios, 70 subsidiarias e ingresos anuales de 9.000 millones de dólares (Mining Press, 2011).

inmediatamente después de ramas tradicionales largamente consolidadas, como el complejo frutícola (75%) y la actividad petrolera-petroquímica (10%) (MECON, 2012, 2013; CAC, 2012, 2013, 2015, 2016).

La relativamente reciente resurrección de la minería del hierro en Sierra Grande reúne, como estudio de caso, una mirada de fenómenos que debe ser analizada e interpretada a la luz del enfoque de la acumulación por desposesión. Siguiendo los planteos de Harvey (2004) y Machado Aráoz (2011), el proceso de reapertura y explotación del complejo minero por parte de la Metallurgical Group Corporation involucra un variado conjunto de dispositivos expropiatorios y dinámicas de despojo: la privatización del patrimonio público y la apropiación colonial, neocolonial e imperial de recursos estratégicos no renovables; la expropiación geográfica, concretada a partir de la configuración de economías de enclave disociadas del tejido productivo local y articuladas a espacios de flujos globales o transnacionales; la sobreexplotación laboral; la expropiación político-económica, basada en la recomposición de la tasa de ganancia empresarial generada por la implementación de reformas normativo-institucionales; y la degradación del hábitat (o expropiación socio-ecológica), derivada del consumo hídrico de la actividad, la contaminación ambiental y su impacto sobre la población local.

***La dimensión geográfica de la expropiación: privatización del patrimonio público, extranjerización de recursos estratégicos y configuración de enclaves exportadores***

Como bien señala Harvey (2004), la apropiación imperial de bienes comunes es una forma secular de acumulación por desposesión que ha recrudecido a partir de la oleada privatizadora que recorre el mundo desde la década de 1980. Omnipresentes en todas las minas metalíferas argentinas, ambos mecanismos expropiatorios se dan cita en el caso de Sierra Grande. La concesión del mayor complejo ferrífero del país por 99 años -o hasta que se agoten las reservas del yacimiento- a la Metallurgical Group Corporation (Avena y Velázquez, 2009) representa en sí misma tanto la privatización del patrimonio nacional (básicamente, tierras, instalaciones y subsuelo) como la extranjerización de recursos geológicos. La entrega de estas riquezas -que, de acuerdo a fuentes especializadas (Mining Press, 2011), ascenderían a no menos de 200 millones de toneladas de reservas comprobadas y 500 millones de toneladas de reservas probables de mineral de hierro- obviamente contribuye a afianzar la estratégica posición económica y geopolítica de China, país que, además de poseer el 12% de las reservas mundiales de hierro, acapara casi el 70% de las importaciones de ese mineral (COCHILCO, 2016), configurándose así como el formador internacional de precios de dicha materia prima.

Seguidamente, existen varios elementos que permiten constatar que, en el marco del modelo (neo)extractivista contemporáneo, la mina de Sierra Grande opera como una economía de enclave en sentido estricto, de manera más exacerbada incluso de lo que lo hizo en el pasado. Si bien la fase del desarrollismo estatal no generó eslabonamientos productivos significativos en la economía local o regional, el mineral extraído era transformado industrialmente -con la consiguiente incorporación de valor agregado- a través de la elaboración de *pellets*, los cuales a su vez eran consumidos por la siderúrgica estatal nacional SOMISA en el norte bonaerense. En la actualidad, en cambio, el hierro de Sierra Grande es exportado en su totalidad en bruto -bajo la forma de concentrado de polvo húmedo- a China, Australia y Estados Unidos, sin generar ningún encadenamiento productivo a escala local, provincial, regional o nacional. Los embarques destinados a China son industrializados en el país asiático, mientras que el alto contenido de fósforo del hierro rionegrino determina que en Estados Unidos y Australia dicho metal sea utilizado como insumo en aplicaciones no siderúrgicas, tales como el lavado de carbón y la producción de contrapesos, filtros de agua potable, pinturas y cemento (Lauffer, 2009; Velázquez, 2012). Otrora factor de contribución al desarrollo industrial de la economía argentina, Sierra Grande funciona ahora como un mero enclave exportador técnica y políticamente subordinado a cadenas mundiales de valor verticalmente, convirtiéndose en un área luminosa de segundo grado (Silveira, 1999), controlada o regulada a distancia por el capital extranjero globalizado.

Asimismo, el resurgimiento de la minería del hierro en Sierra Grande lejos ha estado de contribuir a la renovación de dinámicas laborales pretéritas; al contrario, la gravitación de la actividad en el mercado laboral local y provincial es mucho menor a la de antaño. Cuando el gobierno rionegrino dispuso la concesión del yacimiento a capitales privados, se auguraba que la reactivación de la mina crearía 700 puestos directos de trabajo en la primera etapa del proyecto, y que dicha cifra treparía a 1.400 empleos durante los cuatro años posteriores (Gurmandi, 2004). No obstante, diversas fuentes señalan que durante el período 2010-2016 la plantilla laboral de la minera china ha fluctuado entre 260 y 413 obreros, con picos máximos de 525/580 personas (Río Negro, 2016; NALM, 2014; Andrade, 2016a; Maradona, 2017). Aproximadamente 80 trabajadores (en su mayoría jerárquicos) son de origen chino, en tanto que los obreros remanentes son oriundos de Sierra Grande (Maradona, 2010). Como resultado, el personal estable de la compañía equivaldría (en el mejor de los casos) a la tercera parte de los empleos directos generados durante la gestión estatal de la mina, cuando HIPASAM absorbía el 33% del empleo local (Sánchez, 2015)-. No obstante, vale la pena destacar que, después del sector público, Minera Sierra Grande es la principal fuente de empleo de la ciudad homónima.

En Argentina, los ideólogos, promotores y defensores del modelo minero contemporáneo a menudo legitiman dicha actividad elaborando una narrativa que realza la supuesta relación existente entre minería metalífera y ‘efecto-derrame’, y considera al sector como la nueva panacea del (ansiado y largamente postergado) ‘progreso’ o desarrollo socioeconómico y territorial a escala regional, provincial y local. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido durante la etapa de HIPASAM -cuando la economía urbana gravitaba en función de las demandas del complejo minero-, en la actualidad no es posible verificar ‘efecto-derrame’ de ninguna índole sobre Sierra Grande. De hecho, tanto la empresa como su personal jerárquico realizan la mayor parte de sus compras fuera de la ciudad (Maradona, 2010). Por añadidura, el municipio de Sierra Grande recibe una ínfima proporción de las regalías mineras recaudadas por la provincia de Río Negro en concepto de la explotación del yacimiento, a tal punto que estos recursos son superados incluso por los escasos aportes directos realizados por la firma a la comunidad bajo sus programas de Responsabilidad Social Empresarial (NALM, 2014).

Otro rasgo que revela que la minería metálica de exportación opera como una mera economía de enclave atañe a la lógica de segregación socio-espacial impuesta por la compañía estatal china. Cuando en 2006 la minera extranjera asumió el control del yacimiento, también resolvió adquirir al gobierno rionegrino 124 viviendas abandonadas del barrio Villa HIPARSA, donde antiguamente se alojaban los obreros de HIPASAM. La empresa reacondicionó los inmuebles y construyó un lujoso barrio cerrado para su personal jerárquico, los trabajadores chinos y algunos profesionales argentinos contratados. Conocido en la jerga local como el “barrio chino”, dicho complejo habitacional -que se halla constituido además por un comedor, un gimnasio, un complejo deportivo y una elegante sala de conferencias- es celosamente custodiado por el personal de seguridad privada contratado por MCC.

A raíz tanto de la falta de integración socioeconómica de la firma extranjera y parte de su plantilla laboral respecto del tejido local como del incumplimiento de las expectativas de crecimiento económico que años atrás había generado la reapertura del yacimiento, los habitantes de Sierra Grande demuestran cierto recelo o incluso abierta hostilidad a la presencia de la minera china. Otras barreras que refuerzan este fenómeno son el idioma y las diferencias culturales, así como también la política de MCC de rotar a su personal no jerárquico chino cada seis meses (Maradona, 2010).

La resurrección de la minería del hierro tampoco ha contribuido a la recuperación de la dinámica demográfica de antaño. Si bien la tendencia expulsora generada por el cierre del complejo minero-fabril se revirtió, la población de Sierra Grande creció sólo un 9,5%

durante el último período intercensal (2001-2010) -pasó de 6.764 a 7.404 habitantes-, situándose un 33,8% por debajo de los guarismos correspondientes a la etapa de gestión estatal nacional del yacimiento. La minería metálica tampoco ha obrado como factor de atracción demográfica: entre 2001 y 2010, la localidad presentó un saldo migratorio ligeramente positivo -549 personas- (Sánchez, 2015), un 60,1% por debajo del estimado para el período 1980-1991 y un 94% inferior al calculado entre 1970 y 1980, en pleno apogeo de HIPASAM. Esto evidentemente contrasta con lo vaticinado por las autoridades políticas provinciales y locales, quienes sostenían que la reapertura del yacimiento actuaría como un disparador de la explosión demográfica y el crecimiento económico de Sierra Grande (Gurmandi, 2004).

Si bien la magra contribución de la actividad a la dinámica demográfica local no ha implicado una presión significativa sobre el mercado inmobiliario urbano, esto no ha impedido que la ciudad enfrente actualmente una aguda crisis habitacional, plasmada en la usurpación de 86 viviendas en menos de dos años (González Ríos, 2016). Esto da aún más pábulo a la tesis de que actualmente la mina opera como una mera economía de enclave en sentido estricto, donde el modelo de extracción y exportación en bruto de recursos no renovables por parte del capital extranjero está disociada casi por completo de la matriz productiva local, no contribuyendo en absoluto al desarrollo de la ciudad y sus adyacencias.

### ***Superexplotación del trabajo y precarización de las condiciones laborales***

No cabe duda de que la superexplotación laboral siempre ha constituido un rasgo arquetípico de la minería metalífera. Sierra Grande no evade ciertamente esa ley general. Al contrario, desde el mismo reinicio de la explotación del yacimiento la fuerza de trabajo se ha convertido en la principal variable de ajuste de la dinámica de acumulación de la minera china, tal como lo demuestran sus políticas de reiteradas suspensiones de personal, retiros voluntarios y despidos masivos (Maradona, 2010; 2017). Claramente, la primera evidencia empírica en ese sentido es la prolongación de la jornada laboral, un factor que la literatura sindical como un mecanismo de superexplotación del trabajo (Marini, 1991). Conforme al convenio sindical vigente en Minera Sierra Grande, el calendario laboral contempla 7 días de trabajo y 7 días de descanso, con una jornada de 12 horas (PCR, 2011). Si bien la organización de los turnos es menos rigurosa que en otras minas metalíferas argentinas -donde dicho régimen suele ser de 14-18 días de actividad y 14-20 días de descanso-, debe destacarse la extensión de la jornada -12 horas, contra las 7:30-9:00 horas habituales de los otros casos<sup>3</sup>-, un hecho que, además de ser contrario a la legislación laboral argentina,

<sup>3</sup> Obstando el caso bajo estudio, las únicas minas argentinas con jornadas laborales tan prolongadas son la jujeña El Aguilar (10 horas y media, incluso 12) y la santacruceña Manantial Espejo (7 horas y media de labor subterránea más 4 horas en superficie).

supone un sustancial aumento respecto de las horas de trabajo que eran requeridas durante la etapa de gestión estatal del yacimiento (6-8 horas diarias)..

Otra variable a analizar es la expropiación al obrero de su capacidad de consumo (Marini, 1991), derivada del avance del capital sobre las remuneraciones del trabajador. Sistemáticamente, la minera estatal china ha presionado hacia abajo el costo salarial, lo cual ha desatado numerosos conflictos sindicales. Si bien los primeros episodios se remontan a 2005, cuando los obreros de Sierra Grande reclamaban por el incumplimiento en el pago de aguinaldos, esta situación se agravó en 2009, año en el que 120 mineros bloquearon la Ruta Nacional N° 3 en demanda de aumentos salariales (Lauffer, 2009). En ese momento, la remuneración promedio de los operarios era 1.100 pesos (Avena y Velázquez, 2009), esto es, un 23,6% por debajo del salario básico nacional (1.440 pesos).

Como respuesta, la estrategia de la empresa fue dilatar el conflicto, prometiendo primero que incrementaría las remuneraciones cuando la producción se afianzara, y augurando luego nuevos aumentos una vez amortizada la inversión inicial (PCR, 2011). Sin embargo, a comienzos de 2016 -y so pretexto de la crisis del mercado internacional del hierro- la minera extranjera implementó un drástico y brutal plan de ajuste, el cual no sólo incluyó despidos masivos -su plantilla laboral cayó a 345 operarios-, sino también sendas reducciones salariales y de horarios del 25% y hasta el 50% (Diario Once, 2016). La extensa huelga sindical llevada a cabo por los trabajadores, lejos de reivindicar sus demandas, derivó en nuevos despidos, magros aportes no remunerativos, otorgamiento de subsidios públicos a la firma e infructuosos intentos por descontar los días no trabajados al personal (Río Negro, 2016). Es importante destacar que, conforme a lo que se desprende de datos aportados por diversas fuentes (Río Negro, 2013; INDEC, 2015; Andrade, 2016a; Maradona, 2017), los obreros de Sierra Grande se hallan entre los peor remunerados del sector, con salarios similares a la media provincial pero un 60% inferiores al promedio nacional de la rama de actividad<sup>4</sup>.

Mención aparte merecen las calamitosas y precarias condiciones de trabajo impuestas por la compañía, situación que quedó claramente expuesta en abril de 2014, cuando una inspección de la Secretaría de Trabajo suspendió preventivamente sectores del complejo

---

En ambos casos, la resistencia sindical logró reducir la jornada a 8 horas.

<sup>4</sup> En 2013, la masa salarial mensual de Minera Sierra Grande ascendía a 4,5 millones de pesos; a razón de los 530 obreros que trabajaban en ese momento en el yacimiento (Río Negro, 2013), el salario promedio (8.490 pesos) era un 15% inferior a la media provincial (10.088 pesos), situándose un 65% por debajo del costo salarial del sector (24.248 pesos) (INDEC, 2015). En 2016, y previamente a los despidos, la minera china contaba con 525 obreros, desembolsando anualmente una masa salarial de 120 millones de pesos (Andrade, 2016a) -media mensual de 19.047 pesos por obrero-. Esta cifra rebasaba ligeramente (1,17%) la media salarial provincial (18.827 pesos), pero aún era un 60,7% inferior al promedio del sector en 2015 (48.493 pesos) (INDEC, 2015). También en 2016, y pese a que la devaluación del 40% de la moneda nacional licuó sus costos salariales, la compañía redujo las remuneraciones, con ingresos mínimos de 7.500 pesos por operario (Maradona, 2017).



al detectar graves irregularidades, tales como falta de cartelería, carencia de baños en condiciones higiénicas y cantidad suficiente, inexistencia de servicio médico especializado, enfermería y equipos de rescate, carencia de procedimientos seguros de trabajo y falta de capacitación del personal que manipula explosivos (Río Negro, 2014). Asimismo, los obreros locales han denunciado reiteradamente que sus condiciones laborales son mucho menos ventajosas que las del personal de origen oriental (PCR, 2011).

***Normas, producción política de rentabilidad y extorsión corporativa: los dispositivos político-económicos de la acumulación por desposesión***

Siguiendo a Silveira (2000), las normas son creadoras de territorio, y como tales, producen y transforman el orden social y espacial a través de políticas y comportamientos. Sistemáticamente orientadas a moldear las regulaciones jurídicas, organizacionales y financieras domésticas en función de las exigencias de un mandar hegemónico global, esas políticas y comportamientos buscan activar la producción de dispositivos expropiatorios que, por la vía de las reformas normativo-institucionales, coadyuven a recomponer la tasa de ganancia empresarial. Esta suerte de ‘producción política’ de rentabilidad contempla diversos mecanismos y opera en múltiples escalas, de la nacional a la local.

Auxiliado por créditos del Banco Mundial, entre 1993 y 1998 el gobierno nacional diseñó un andamiaje jurídico extremadamente favorable para el desarrollo y expansión de la actividad (Ley de Inversiones Mineras, Código de Minería, Ley de Reordenamiento Minero, Acuerdo Federal Minero, Tratado de Integración Minera con Chile). Esta legislación incluyó un inaudito espectro de ventajas fiscales, arancelarias, tributarias, comerciales, financieras, políticas y territoriales, tales como estabilidad fiscal por 30 años, desgravación de las importaciones de insumos y bienes de capital (arancel 0%), reembolso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), doble deducción de costos de exploración, el pago de un módico canon por los yacimientos concesionados, regalías provinciales del 3% como máximo del valor bruto en boca de mina, eliminación de gravámenes y tasas municipales, y exención del impuesto al cheque, a los sellos, a los combustibles y a la ganancia mínima presunta. Posteriormente, otras ventajas incluirían permisos para exportar y remitir utilidades al exterior sin pagar impuestos y utilizar cuentas *off shore* como base para activos financieros y plazas de depósito para divisas, la exención del IVA, la deducción del Impuesto a las Ganancias, el financiamiento del Programa de Gestión Ambiental Minera y la eliminación de las retenciones a las exportaciones.

Otros mecanismos instrumentados desde distintos segmentos del poder político derivaron en ingentes beneficios económicos para las mineras extranjeras. Las millonarias

inversiones en capital requeridas para la puesta en explotación de los yacimientos son externalizadas al Estado, quien asume la responsabilidad por mejorar caminos y puentes, ceder tierras fiscales, expropiar tierras privadas, realizar obras de adaptación de la red hídrica, energética y vial, y garantizar un ilimitado abastecimiento de electricidad -costoso tendido de líneas de alta tensión (500 KV), entrega de energía a precio subsidiado, etc.-. Asimismo, los subsidios y reintegros comerciales y fiscales llegan al extremo de suprimir e incluso revertir los ya de por sí magros costos de producción de las empresas.

Obstando el alcance general de estas reformas políticas, el caso de Sierra Grande sobresale debido a las singulares condiciones de concesión del yacimiento, que incluyeron beneficios fiscales tales como la exención del pago por ingresos brutos, la reducción de los derechos de explotación y la no exigencia del desembolso de canon (Gurmandi, 2000). Asimismo, las regalías pagadas a la provincia ascienden al 2% del valor bruto de producción (Avena y Velázquez, 2009), siendo así inferiores al límite máximo (3%) establecido por la legislación nacional. Otra ventaja estratégica ha sido el usufructo monopólico del puerto de Punta Colorada, cuya terminal fue concesionada por para uso exclusivo de la firma y gozó hasta mediados de 2016 de reintegros diferenciales a la exportación del 8%.

Si embargo, estas dinámicas iniciales de expropiación político-económica palidecerían ante las reiteradas prácticas extorsivas y los consiguientes mecanismos de presión y despojo posteriormente llevados a cabo por la minera china sobre el aparato político nacional, provincial y local. En 2010, por ejemplo, y frente a supuestas dificultades financieras experimentadas en un marco paradójicamente caracterizado por la bonanza del mercado mundial del hierro, MCC recibió aportes nacionales del programa de REPRO de 300 pesos por trabajador (Maradona, 2010). Seis años después, y en un contexto signado por la caída del precio internacional del hierro y el aumento del costo de los embarques la Metallurgical Group Corporation desarrolló una estrategia deliberadamente extorsiva: despidió a un centenar de obreros y declaró la puesta en marcha de un Procedimiento Preventivo de Crisis que contemplaba la reducción de la plantilla laboral remanente a aproximadamente la mitad, reclamando subsidios para continuar operando el yacimiento<sup>5</sup>, (CEDLA, 2015). Como resultado, el Estado provincial ofreció líneas accesibles de financiamiento, pero éstas

<sup>5</sup> Los voceros de la compañía argüían que la caída del precio del mineral impedía amortizar los costos de producción, aseverando incluso que éstos eran seis veces mayores al precio de venta, situación que se agravaba debido al retraso cambiario, las dificultades para ingresar dólares al país, las demoras en la devolución del IVA, y el aumento del costo de los embarques, derivado de la obligada utilización de los servicios de Maruba, la empresa naviera controlada por el Sindicato de Obreros Marítimos (Río Negro, 2013). Es importante matizar estos argumentos señalando que, aunque la cotización del hierro retrocedió sustancialmente entre 2011 y 2016 -en promedio, pasó de 167,8 a 57,7 dólares por tonelada-, este último valor era un 72,2% más elevado que el vigente en 2006 (US\$ 33,5/tn) (DatosMacro, 2017), fecha en la cual MCC adquirió el 70% del paquete accionario de la mina. Asimismo, la reciente eliminación de las retenciones a las exportaciones implicó que la minera extranjera dejara de tributar 21,4 millones de pesos anuales (NALM, 2016), en tanto que la devaluación del peso argentino en 2016 licuó sus costos, especialmente los salariales (Andrade, 2016a).

fueron tajantemente rechazadas por la minera extranjera, so pretexto de no acrecentar su pasivo financiero.

A condición de que la empresa no desvinculara a ningún obrero -excepto en caso de renuncia o retiro voluntario- y reincorporara a los trabajadores despedidos, el Estado rionegrino otorgó entonces a Minera Sierra Grande un subsidio no reintegrable de 46 millones de pesos, el cual contemplaba la suspensión del cobro de tasas, impuestos, guías, cánones y regalías, y el pago tanto de servicios locales y provinciales -energía eléctrica- como de insumos -combustible- y cargas laborales -aportes patronales, seguros por accidentes de trabajo, transporte de personal, seguros patrimoniales, etc.- (NALM, 2016; Maradona, 2017). Por añadidura, el gobierno provincial gestionó un crédito de 30 millones de pesos para la minera china y apoyó sus reclamos ante el Estado nacional respecto de la pronta acreditación de los reintegros y devoluciones del IVA, excedentes de pagos por exportaciones y otros conceptos análogos contemplados por la legislación vigente para el sector (NALM, 2016).

Como resultado, el Estado rionegrino pasó a asumir casi la totalidad de los costos de producción de la compañía, fenómeno inaudito que sin lugar a dudas constituye una modalidad de acumulación por desposesión desarrollada a expensas del erario público. Además de corroborar que la acumulación por desposesión es -como sugiere Harvey (2004)- un proceso activamente respaldado y fomentado por el propio Estado, estas prácticas dan cabal cuenta de la plena vigencia de aquellos dispositivos y dinámicas expropiatorias que, asociados a una producción de normas políticas, se encuentran sistemáticamente orientados a aumentar las ganancias de las corporaciones vía la socialización del riesgo empresario y la externalización de los costos de producción privados a la esfera pública.

No obstante la complaciente actitud del gobierno provincial, la minera china no cumplió con el acuerdo establecido; al contrario, transgredió sistemáticamente todas sus cláusulas. En primer término, MCC reincorporó a los trabajadores despedidos, pero modificó drásticamente sus funciones, obligándolos a realizar tareas de limpieza, jardinería y refacción de viviendas en el llamado 'barrio chino'; paralelamente, redujo sus remuneraciones (Andrade, 2016b). Seguidamente, adelantó las vacaciones a su personal, para finalmente anunciar la suspensión de la producción por seis meses y despedir a más del 80% de su plantilla laboral -220, sobre un total de 260-, pagando sólo el 50% de las indemnizaciones en efectivo y abonando el resto en cuotas (LMDiario, 2017; Maradona, 2017)<sup>6</sup>. A raíz de esta expropiación de la fuente laboral, el gobierno municipal debió socorrer económicamente a las familias afectadas, solicitando subsidios de desempleo al Ministerio de Trabajo de la

<sup>6</sup> Aún es incierto si la minera china continuará explotando el yacimiento o no. MCC paralizó la producción y conservó apenas 40 trabajadores para tareas de mantenimiento, a la espera de que los precios del hierro suban o bien aparezca un comprador para la mina. El gobierno provincial analiza rescindir el contrato de concesión.

Nación para los operarios despedidos y beneficiando a la mitad de dicha masa laboral con subsidios y programas de asistencia y capacitación orientados a su eventual reinserción en el mercado (LMDiario, 2017).

### ***Minería y desapropiaciones socio-ecológicas: acaparamiento de recursos hídricos y degradación del entorno socio-ambiental***

Ocasionada por la degradación del patrimonio ambiental y la depredación de bienes comunes, la desapropiación socio-ecológica es la última dimensión de la acumulación por desposesión a considerar en este estudio de caso. Dado que la mercantilización de la naturaleza en todas sus formas ha provocado una merma de los bienes hasta ahora comunes del entorno global (tierra, agua, aire) y un creciente deterioro del hábitat (Harvey, 2004), los conflictos ecológico-distributivos entre países periféricos y centrales han recrudecido en torno a cuestiones como el comercio ecológicamente desigual y los pasivos ambientales dejados por las empresas extranjeras (Martínez Alier, 2004). En el caso de la minería metalífera, esta problemática posee varias aristas, como la destrucción del paisaje, la pérdida de biodiversidad, la polución atmosférica, la alteración del ciclo hidrológico, la competencia por el uso del recurso hídrico en zonas áridas, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas con cianuro, metales pesados y drenajes ácidos de roca, y la afectación de la salud de la población.

Sistemática, una forma de desapropiación y transferencia al exterior de bienes y servicios ambientales es la llamada 'exportación de agua virtual' (Allan, 2002), entendida como el drenaje -vía comercio internacional- de los recursos hídricos utilizados como insumo para la producción de determinados bienes. Como resultado de la naturaleza hidro-intensiva de la actividad -sobre todo en su modalidad a cielo abierto-, la sangría de agua virtual es uno de los aspectos más graves (y menos divulgados) de la acumulación por desposesión asociada a la minería metálica (Machado Aráoz, 2010). La sangría de agua al exterior revela una estrategia imperialista que permite a los países importadores de metales y las naciones de origen de las mineras externalizar costos ambientales colocando vastas reservas de agua dulce bajo el control del capital, ahorrando agua dentro de sus propias fronteras, y no pagando -o pagando montos insignificantes- por su consumo hídrico en la periferia del sistema.

Aunque el caso de Sierra Grande es, en virtud de la naturaleza subterránea de la explotación, menos grave que el del resto de las minas metálicas del país -que son a cielo abierto (*open pit*), o bien combinan ambas modalidades de extracción-, el desarrollo de la actividad implica la desposesión y exportación de importantes volúmenes de agua virtual.

La minera china utiliza habitualmente entre 35 y 40 litros de agua por segundo para las tareas de extracción y concentrado de hierro<sup>7</sup>, con picos ocasionales mínimos y máximos de 12 lts/s y los 80 lts/s, respectivamente (Río Negro, 2010; NALM, 2010). Dado que las operaciones de la mina se desarrollan ininterrumpidamente durante las 24 horas de la jornada, esto significa que MCC consume entre 1.036.800 y 6.921.000 litros de agua/día, esto es, una media mensual de 121.024,9 m<sup>3</sup> y un promedio anual de 1.452.298,5 m<sup>3</sup>. Aceptando como válido el parámetro de referencia de la Organización Mundial de la Salud (250 litros diarios por persona), la demanda hídrica anual de MCC sería 1 menos 2,15 veces más grande que el volumen (675.615 m<sup>3</sup>/año) consumido por toda la población de Sierra Grande (7.404 habitantes) en idéntico lapso.

Orientada a aprovisionarse de agua, la minera china ha desplegado diversas estrategias de privatización y acaparamiento del recurso hídrico: el abastecimiento vía el acueducto derivado del entubamiento del arroyo Los Berros; la extracción de agua de manantiales y reservorios subterráneos; el uso discrecional de las reservas administradas por la empresa provincial Aguas Rionegrinas; la reconversión a acueducto de un gasoducto en desuso, que permite transportar agua desde el puerto de San Antonio Oeste, situado a 70 Km. de la mina; la apropiación de la laguna Medina Blanca -utilizada además como sumidero de las colas del mineral extraído-; y la acumulación de agua de lluvia (NALM, 2010, 2014). Incluso MCC llegó al extremo de extorsionar al gobierno rionegrino, condicionando la generación de empleo a disponer de mayores volúmenes de agua (NALM, 2011).

Convirtiendo a la actividad extractiva en un uso del territorio que compite directamente con la satisfacción del consumo humano, la demanda hídrica de Minera Sierra Grande ha ocasionado importantes perjuicios a la población local. De hecho, los habitantes de Sierra Grande han denunciado que los gobiernos provincial y local priorizan el agua para consumo minero en detrimento del abastecimiento a la población y rehúsan declarar el estado de Emergencia Hídrica en la ciudad. A raíz de la expoliación de grandes volúmenes de agua de manantial para la extracción de hierro, el arroyo Los Berros se secó casi por completo, en tanto que la población ha sufrido la racionalización e interrupción del servicio de agua potable, debido a la rotura del acueducto que abastece tanto a la ciudad como a la mina, o bien vía cortes programados del suministro derivados de la excesiva demanda del yacimiento (NALM, 2010, 2014; OCMAL, 2013; Bariloche 2000, 2014; ADN Río Negro, 2014)<sup>8</sup>. Es

<sup>7</sup> En las provincias de Catamarca, San Juan y Santa Cruz, la minería a cielo abierto consume mucha más agua -100 y hasta 1.100 litros por segundo-, debido a la lixiviación química por amalgama del mineral. En Sierra Grande, en cambio, se utilizan métodos mecánicos y magnéticos de separación.

<sup>8</sup> En abril de 2014, las copiosas precipitaciones y el crecimiento del caudal de los arroyos de la zona destruyeron uno de los acueductos, reduciendo la provisión de agua a la mitad. Numerosos vecinos fueron afectados y las escuelas debieron suspender las clases por turnos. La situación se extendió hasta finales de ese año.

importante destacar que esto ocurre en la Meseta de Somuncurá, área extremadamente árida<sup>9</sup> sede de uno de los acuíferos más importantes de la Patagonia.

Mención aparte merece el exiguo valor tributado por la firma estatal china al gobierno provincial por su desmesurado uso del escaso y vital recurso. Según el esquema tarifario establecido en 2010 por el Departamento Provincial de Aguas, la minera extranjera debía pagar un cargo fijo de 193.640 pesos por el consumo de hasta 30.000 metros cúbicos y abonar precios diferenciales según intervalos para volúmenes que excedieran esos guarismos -2,24 pesos/m<sup>3</sup> para 30.000-90.720 m<sup>3</sup>, 2,74 pesos/m<sup>3</sup> para 90.720-135.000 m<sup>3</sup>, y 3,23 pesos/m<sup>3</sup> para más de 135.000 m<sup>3</sup>- (InfoMine, 2010). Conforme a este esquema y al consumo mensual promedio del yacimiento (121.024,9 m<sup>3</sup>), Minera Sierra Grande debía tributar 412.688,23 pesos mensuales por el uso del recurso - 4.952.258,76 pesos/año, con una media de 3,24 pesos/m<sup>3</sup> (0,82 dólares) -. En 2012, el gobierno provincial y la empresa estatal prestadora del servicio Aguas Rionegrinas resolvieron reestructurar el cuadro tarifario, reduciendo el valor pagado por MCC a 138.015 pesos como cargo fijo por el consumo de hasta 90.720 m<sup>3</sup>, y estipulando un costo de 2,50 pesos por unidad en el rango 90.720-103.680 m<sup>3</sup> (Río Negro, 2012a). En consecuencia, la minera china pasó a erogar 213.777,25 pesos mensuales por su abultado consumo hídrico -esto es, 2.565.327 pesos anuales-, cifra equivalente a apenas 1,77 pesos por metro cúbico (0,38 dólares) -.

El despojo hídrico asociado a la minería del hierro en Sierra Grande queda expuesto en su total magnitud cuando se advierte que, a pesar de que la empresa extranjera ya adeudaba al Estado más de 5 millones de pesos por su consumo previo (Petrolnews.net, 2012), el nuevo cuadro tarifario la beneficiaba reduciendo su costo un 53,7% por unidad de medida y situando paralelamente el valor promedio del metro cúbico un 43,3% por debajo de los guarismos estimados por la literatura internacional de referencia -0,67 dólares/m<sup>3</sup>, según Costanza (citada por Merenson, 2011)-. Otra etapa en la escalada por el saqueo del vital recurso sería finalmente alcanzada cuatro años después, cuando en el marco de los generosos subsidios públicos otorgados a la empresa por su supuesta crisis económica, el gobierno provincial eximió a la minera china del pago del servicio de provisión de agua. Así pues, la compañía extranjera logró apropiarse de 2,5 millones de pesos de recursos públicos (NALM, 2016), consolidando y agudizando así el proceso de apropiación imperial de bienes comunes.

Obstando la cuestión hídrica, y si bien en términos generales el impacto ambiental de la minería subterránea del hierro en Río Negro es considerablemente menor que el del resto de las minas metálicas del país, Minera Sierra Grande ha sido sindicada también

<sup>9</sup> En la Meseta de Somuncurá las precipitaciones oscilan entre 100 y 250 mm. anuales.

como protagonista de episodios puntuales de dinámicas de expropiación socio-ecológicas ligadas a la polución y degradación del hábitat. Concretamente, la Secretaría de Medio Ambiente provincial ha denunciado en reiteradas ocasiones a la minera estatal china por contaminación, debido al acopio de polvo de hierro a la intemperie sobre la costa provincial, en el área portuario-industrial de Punta Colorada. Como resultado, los fuertes vientos patagónicos volatilizan rutinariamente innumerables partículas del mineral, las cuales acaban depositándose sobre el suelo, la costa, viviendas y vehículos, perjudicando además las actividades turísticas de Playas Doradas (Río Negro, 2011, 2012b). Otros impactos ambientales vinculados a la reapertura del complejo minero conciernen a irregularidades en el manejo de residuos industriales -entre ellos PCB- y al hallazgo (e intento de ocultamiento) de tambores de cianuro de potasio (Río Negro, 2011, 2012c), un peligroso insumo tóxico de uso habitual en la minería metalífera argentina, pero cuya utilización en Río Negro fue prohibida durante el período 2004-2012.

## CONCLUSIONES

En el marco del análisis de las distintas fases y usos del territorio asociados al imperio del modelo extractivista en la Argentina, la mina rionegrina de Sierra Grande constituye un caso de estudio singular, debido a la larga trayectoria histórica del emprendimiento, la importancia estratégica de los recursos explotados -es la mina de hierro más importante de Sudamérica-, y su condición de única mina metalífera surgida en el país por iniciativa del Estado nacional. Nacido en las postrimerías del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, el complejo minero-fabril de Sierra Grande eclosionó como un emergente espacial de la racionalidad del proyecto desarrollista de la época. Bajo el férreo control del complejo militar-industrial, la explotación de hierro en Sierra Grande por parte de la firma estatal HIPASAM satisfizo durante dos décadas la demanda de SOMISA, la principal acería del país, no generando eslabonamientos productivos importantes a nivel regional, pero sí articulándose a una dinámica de acumulación más amplia a escala nacional. No sin conflictos, la bonanza minera imprimió considerables bríos al crecimiento demográfico y la urbanización de Sierra Grande, a tal punto que la afluencia migratoria asociada a la demanda laboral del complejo y la gravitación de éste en la matriz económica local fueron rasgos omnipresentes durante las décadas de 1970 y 1980.

El neoliberalismo reinante a finales del Siglo XX resultó contradictorio para Sierra Grande: por un lado, propició la apertura a la inversión extranjera, la explotación extranjerizada de la naturaleza, la reprimarización de la economía y la reformulación de la legislación minera,

factores que, en su conjunto, generaron un contexto extremadamente favorable para la expansión de la actividad; por el otro, las políticas de privatización de empresas públicas (entre ellas, SOMISA), la desindustrialización, la masiva apertura importadora de bienes de capital, el desinterés estatal por lograr el autoabastecimiento de insumos estratégicos y la explícita renuncia del Estado a incursionar en la actividad minera precipitaron el ocaso del complejo extractivo rionegrino. El fin de la actividad condujo al vaciamiento demográfico y la desestructuración socio-productiva de Sierra Grande, localidad que perdió más de la tercera parte de su población en apenas una década.

Suscitado a comienzos del Siglo XXI, el auge del (neo)extractivismo (o extractivismo neo-desarrollista) implicó la resurrección de la minería del hierro en Sierra Grande, pero en el marco de otra racionalidad muy distinta a la del abortado proyecto desarrollista: la lógica de la acumulación por desposesión. Lejos de constituir un factor de desarrollo regional o nacional, la reapertura del yacimiento se concretó no de la mano de un Estado nacional comprometido con el desarrollo industrial doméstico, sino más bien en función de los intereses económicos y geopolíticos de una potencia mundial en ascenso: China. Con la concesión de la mina a la empresa estatal Metallurgical Group Corporation, el proceso de resurgimiento de la actividad en Sierra Grande estuvo signado desde un comienzo por el solapamiento de dispositivos expropiatorios tales como la privatización del patrimonio público y la extranjerización (o apropiación neocolonial e imperial) de recursos estratégicos no renovables. Orientado exclusivamente a la exportación en bruto, este retorno al extractivismo no tejió ningún nexo con el resto de la economía regional y nacional, reservando la incorporación de valor agregado de la materia prima extraída (y el consiguiente efecto multiplicador sobre el empleo) a China, Estados Unidos y Australia, los países demandantes del hierro extraído.

No existió, pues, ningún ‘efecto derrame’ sobre la economía y la sociedad locales. Sustancialmente menor a la del pasado, la magra gravitación de la actividad en el mercado laboral determinó que la mina operara estrictamente conforme a una lógica de economía exportadora de enclave disociada del tejido socio-productivo regional. Consecuentemente, no han existido flujos migratorios significativos hacia Sierra Grande que permitieran la recomposición del dinamismo demográfico de antaño. Tal situación ha sido reforzada por un régimen de sobreexplotación laboral donde los obreros sufren tanto la prolongación de la jornada y la precarización de sus condiciones laborales como la expropiación simultánea de su fuente de trabajo (suspensiones, despidos masivos compulsivos) y su capacidad de consumo (ajustes salariales, remuneraciones situadas holgadamente por debajo de la media del sector).



Principal variable de ajuste de la explotación, la fuerza de trabajo ha sido además sistemáticamente utilizada como rehén en las frecuentes pujas entabladas entre el Estado y la minera china. No conforme con usufructuar los generosos beneficios otorgados por la legislación minera nacional, la empresa despliega dispositivos expropiatorios donde la extorsiva invocación a la preservación de los puestos laborales opera como la llave maestra que obliga al gobierno provincial a asumir los costos privados de producción de la firma y así socializar su propio riesgo empresario. Sierra Grande es, pues, un caso de acumulación por desposesión a través de reformas normativo-institucionales orientadas a recomponer la tasa de ganancia del capital vía la producción política de rentabilidad.

Otro rasgo insoslayable es la desapropiación y transferencia al exterior de bienes comunes y servicios ecológico-ambientales, básicamente agua virtual. Aunque de una cuantía y gravedad mucho menores a las verificadas en otras minas metalíferas argentinas, la privatización y el acaparamiento de recursos hídricos, los importantes perjuicios causados a la población local, y la apropiación prácticamente gratuita de siderales volúmenes de un recurso imprescindible y no renovable son mecanismos cotidianos de un auténtico saqueo o despojo a gran escala de los bienes ambientales locales/regionales.

En resumidas cuentas, toda la evidencia empírica disponible indudablemente indica que Sierra Grande opera como una 'colonia-commodity' que, sometida al imperio de la acumulación por desposesión, sufre los mismos impactos socio-ambientales y la misma dependencia política y económica que típicamente suelen aquejar a las regiones insertas en el modelo extractivista contemporáneo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, A. Las dependencias del extractivismo. Aporte para un debate incompleto. **Actuel Marx Intervenciones**, París, n. 20, s/p., 2016.
2. ADN RÍO NEGRO. Pobladores de Sierra Grande protestan en Viedma por falta de agua. **Agencia Digital de Noticias Río Negro**. 2014. Disponible en: <<http://www.adnrionegro.com.ar/2014/12/pobladores-de-sierra-grande-protestan-en-viedma-por-agua/>>. Acceso en: 10 feb. 2017.
3. ALLAN, J. A. **Virtual water: achieving a non-hydrocentric understanding of water allocation and management**. 2003. Disponible en: <[http://www.siw.org/documents/Resources/Water\\_Front\\_Articles/2003/WF2-3\\_Experts\\_View\\_on\\_Virtual\\_Water.pdf](http://www.siw.org/documents/Resources/Water_Front_Articles/2003/WF2-3_Experts_View_on_Virtual_Water.pdf)>. Acceso en: 5 abr. 2014.
4. ANDRADE, C. Fuerte ajuste en la minera china que opera Sierra Grande. **Diario Clarín**. 2017a. Disponible en: <[http://www.clarin.com/economia/fuerte-ajuste-minera-sierra-grande\\_0\\_SyzaQCODXx.html](http://www.clarin.com/economia/fuerte-ajuste-minera-sierra-grande_0_SyzaQCODXx.html)>. Acceso en: 10 feb. 2017.

5. ANDRADE, C. Una minera reincorporó a más de 100 despedidos, pero los puso a limpiar veredas. **Diario Clarín**. 2016. Disponible en: <[http://www.clarin.com/economia/minera-reincorporo-despedidos-limpiar-veredas\\_0\\_r1aV3OvXe.html](http://www.clarin.com/economia/minera-reincorporo-despedidos-limpiar-veredas_0_r1aV3OvXe.html)>. Acceso en: 11 mar. 2017.
6. AZPIAZU, D.; BASUALDO, E.; KULFAS, M. **La industria siderúrgica en Argentina y Brasil durante las últimas décadas**. Buenos Aires: FETIA-CTA, 2005. 185p.
7. AVENA, J.; VELÁZQUEZ, M. Un día en "Argenchina". **Diario Río Negro**. 2009. Disponible en: <<http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/01/18/123224693556.php>>. Acceso en: 18 mar. 2017.
8. BARILOCHE 2000. Agua y minería, una ecuación que no cierra. **Diario Bariloche 2000**. 2014. Disponible en: <<https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/agua-y-mineria-una-ecuacion-que-no-cierra/83575>>. Acceso en: 8 mar. 2017.
9. BURCHARDT, H-J. El neo-extractivismo en el siglo XXI. Qué podemos aprender del ciclo de desarrollo más reciente en América Latina. In: BURCHARDT, H-J.; DOMÍNGUEZ, R.; LARREA, C.; PETERS, S. (Ed.). **Nada dura para siempre**. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Unikassel Versitat-ICDD, 2016. p. 55-88.
10. BURCHARDT, H-J.; DIETZ, K. (Neo)extractivismo - a new challenge for development theory from Latin America. **Third World Quarterly**, London, n. 35, v. 3, p. 468-486, 2014.
11. CAC. **Perfiles exportadores provinciales 2010-2015**. Buenos Aires: Cámara Argentina del Comercio, 2016. 278p.
12. CEDLA. La minera china MCC reclama subsidio estatal, caso contrario deberá cerrar. **Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario**. 2015. Disponible en: <<http://www.cedla.org/content/48547>>. Acceso en: 12 mar. 2017.
13. COCHILCO. **Mercado internacional del hierro y el acero**. Santiago de Chile: Comisión Chilena del Cobre, 2016. 47p.
14. DATOSMACRO. Precio mineral de hierro importado de China 62% FE Spot, precio por tonelada métrica. Disponible en: <<http://www.datosmacro.com/materias-primas/mineral-de-hierro?>>. Acceso en: 12 mar. 2017.
15. DE KESSLER, A. Privatization of enterprises of the Argentine Ministry of Defense. **The Columbia Journal of World Business**, Columbia, n. 28, p. 134-143, 1993.
16. DIARIO ONCE. Jornada reducida, nuevo ajuste en la minera de Sierra Grande. 2016. Disponible en: <[http://www.oncediario.com.ar/clientes/diario11/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15193:jornada-reducida-nuevo-ajuste-en-la-minera-de-sierra-grande&catid=56:rionegro&Itemid=196?](http://www.oncediario.com.ar/clientes/diario11/index.php?option=com_content&view=article&id=15193:jornada-reducida-nuevo-ajuste-en-la-minera-de-sierra-grande&catid=56:rionegro&Itemid=196?)>. Acceso en: 12 mar. 2017.
17. FAVARO, O.; IUORNO, G. Sujetos, política y conflictos en la Patagonia argentina. In: LÓPEZ MAYA, M.; IÑIGO CARRERA, N.; CLAVEIRO, P. (Ed.). **Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 299-338.
18. FÉLIZ, M. Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital: ¿superando el ciclo de stop-and-go? Argentina, 2003-2012. In: **VII Jornadas de Sociología de la UNLP**, La Plata, UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012.

19. FORCINITO, K. La estrategia del desarrollismo en Argentina. Debates y aportes. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 274, p. 89-107, 2013.
20. FRECHERO, J. I. Extractivismo en la economía argentina: categorías, etapas históricas y presente. **Estudios Críticos del Desarrollo**, Zacatecas, v. III, n. 4, p. 45-82, 2013.
21. GONZÁLEZ RÍOS, C. Colapsó la crisis habitacional en Sierra Grande. Disponible en: <<http://www.prensa-serrana.com/inicio/noticia/2459.html?>>. Acceso en: 10 feb. 2017.
22. GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: VVAA. **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: Centro Andino de Acción Popular-Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2009. p. 187-225
23. GUDYNAS, E. Conflictos y extractivismos: conceptos, contenidos y dinámicas. **DECURSOS Revista en Ciencias Sociales**, Cochabamba, n. 27-28, p. 79-115, 2014.
24. GURMANDI, T. Río Negro privatiza la minera Hiparsa. **Diario La Nación**. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/28210-rio-negro-privatiza-la-minera-hiparsa?>>. Acceso en: 10 feb. 2017.
25. GURMANDI, T. Un grupo chino reabrirá una mina de hierro en Río Negro. **Diario La Nación**. 2004. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/643527-un-grupo-chino-reabrirá-una-mina-de-hierro-en-rio-negro>>. Acceso en: 10 feb. 2017.
26. HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004. 171p.
27. HOPSTEIN, G. Piqueteiros: dilemas y potencialidades de um movimento que emergiu a pesar do Estado e à margem do mercado. *Lugar Comum, UniNômade Brasil*, n. 19-20, p. 197-213, 2009.
28. INDEC. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001**. Resultados definitivos. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2003. s/p.
29. INDEC. **Evolución de puestos de trabajo y promedios de remuneraciones y costo salarial de los asalariados registrados**. Segundo trimestre 2015. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015. 23p.
30. INFOMINE. Fijan montos que debe pagar Minera Sierra Grande por usar agua. Disponible en: <<http://noticiasmineras.mining.com/2010/10/26/fijan-montos-que-debe-pagar-minera-sierra-grande-por-usar-agua/>>. Acceso en: 10 feb. 2017.
31. KLOSTER, E. E. Análisis comparativo de la evolución, la distribución y la estructura de la población de las provincias de Río Negro y Neuquén en la última década. 2005. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5017774.pdf>>. Acceso en: 13 feb. 2017.
32. LAUFFER, R. China y Argentina. ¿Nuevos rumbos para la vieja dependencia? In: **XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia**. San Carlos de Bariloche, UNCom, 28 al 31 de octubre de 2009.
33. LMDIARIO. La minera Sierra Grande cerró y despidió a los 250 operarios que trabajaban en el yacimiento ubicado en Río Negro. 2017. Disponible en: <<http://lmdiario.com.ar/noticia/8412/rio-negro-la-minera-de-sierra-grande-cerro-y-despidio-a-250-trabajadores>>. Acceso en: 18 mar. 2017.

34. LÓPEZ, E. La industria militar argentina. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 97, p. 168-177, 1988.
35. MACHADO ARÁOZ, H. El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo. In: ALIMONDA, H. (Coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2011. p. 135-179
36. MACHADO ARÁOZ, H. Orden neocolonial, extractivismo y ecología política de las emociones. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, Paraíba, v. 12, n. 34, p. 11-43, 2013.
37. MARADONA, S. La difícil experiencia china en la mina de Sierra Grande. Cuatro años antes de la venta de Bidas, un grupo asiático compró la ex Hipasam; aún no logra consolidarse. *Diario La Nación*. 2010. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1245513-la-dificil-experiencia-china-en-la-mina-de-sierra-grande>>. Acceso en: 13 feb. 2017.
38. MARADONA, S. Una minera china despide a 200 empleados en Río Negro. *Diario La Nación*. 2017. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1976411-una-minera-china-despide-a-200-empleados-en-rio-negro>>. Acceso en: 3 mar. 2017.
39. MARINI, R. *Dialéctica de la dependencia*. México, D.F.: Ediciones Era, 1991. 42p.
40. MARTÍNEZ ALIER, J. Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Quito, n. 1, p. 21-30, 2004.
41. MCC. Nuestros procesos. MCC Sierra Grande S.A. 2017. Disponible en: <[http://www.mcc-msg.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16&Itemid=29](http://www.mcc-msg.com/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=29)>. Acceso en: 3 mar. 2017.
42. MECON. *Complejos exportadores provinciales*. Informe anual 2011. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012. 66p.
43. MECON. *Complejos exportadores provinciales*. Informe anual 2012. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013. 66p.
44. MERENSON, C. *Estimación del pasivo ambiental del cultivo de soja en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigación Social Nelson Mandela, 2011. 13p.
45. MINING PRESS. Río Negro: Sierra Grande resurge gracias a la minería. 2011. Disponible en: <<http://ar.miningpress.com/nota/53966/ro-negro-sierra-grande-resurge-gracias-a-la-minera>>. Acceso en: 1 mar. 2017.
46. MIRANDA, R. Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, n. 180, p. 91-113, 2015.
47. NALM. La insaciable sed china. *No a la Mina*. 2010. Disponible en: <<http://www.noalamina.org/mineria-argentina/rio-negro/item/4086-la-insaciable-sed-china>>. Acceso en: 8 mar. 2017.
48. NALM. Minera china extorsiona con más empleo si obtiene provisión de agua. *No a la Mina*. 2011. Disponible en: <<http://www.noalamina.org/mineria-argentina/rio-negro/item/6748-minera-china-extorsiona-con-mas-empleo-si-obtiene-provision-de-agua>>. Acceso en: 8 mar. 2017.

49. NALM. Minera china en Sierra Grande: de la laguna de todos a la laguna de la minera. **No a la Mina**. 2014. Disponible en: <<http://www.noalamina.org/mineria-argentina/rio-negro/item/13093-minera-china-en-sierra-grande-de-la-laguna-de-todos-a-laguna-de-la-minera>>. Acceso en: 8 mar. 2017.
50. NALM. Gobierno de Río Negro paga a minera china la electricidad, seguros por accidentes, combustibles y perdona tasas, cánones y guías. **No a la Mina**. 2016. Disponible en: <<http://www.noalamina.org/mineria-argentina/rio-negro/item/15108-gobierno-de-rio-negro-paga-a-minera-china-la-electricidad-seguros-de-accidentes-combustibles-y-perdona-tasas-canones-y-guias>>. Acceso en: 8 mar. 2017.
51. NARVÁEZ, N. Conflicto social y estrategias de resistencia: las experiencias de los mineros de HIPASAM en Sierra Grande, Río Negro (1973-1975). **Ahora! Testimonios**. Revista Científica de Publicación Periódica de Historia Oral, Buenos Aires, a. 4, n. 4, p. 21-44, 2015.
52. OCMAL. Agua para minera china, cortes de suministro a la población. **Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina**. 2013. Disponible en: <<https://www.ocmal.org/agua-para-minera-china-cortes-de-suministro-a-la-poblacion/>>. Acceso en: 16 mar. 2017.
53. PCR. Sierra grande: superexplotación y saqueo. 2011. Disponible en: <<http://www.pcr.org.ar/nota/lucha-popular/sierra-grande-superexplotaci%C3%B3n-y-saqueo>>. Acceso en: 16 mar. 2017.
54. PETROLNEWS.NET. Empresarios chinos no reconocen deuda con la provincia por uso de agua. 2012. Disponible en: <<http://www.petronews.net/noticia.php?ID=fqxlxyyg&r=19071>>. Acceso en: 3 mar. 2017.
55. PORTILLO RIASCOS, L. H. Extractivismo clásico y neoextractivismo. ¿Dos tipos de extractivismos diferentes? **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas**, Nariño, v. 15, n. 2, p. 11-29, 2014.
56. PRADO, O. **Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. 61p.
57. RÍO NEGRO. La minera prueba si alcanza el agua. **Diario Río Negro**. 2010. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/region/la-minera-prueba-si-alcanza-el-agua-FXRN\\_353464](http://www.rionegro.com.ar/region/la-minera-prueba-si-alcanza-el-agua-FXRN_353464)>. Acceso en: 3 mar. 2017.
58. RÍO NEGRO. El cianuro hallado en Las Grutas fue devuelto a Sierra Grande. **Diario Río Negro**. 2011. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/sociedad/el-cianuro-hallado-en-las-grutas-fue-devuelto-EERN\\_596673](http://www.rionegro.com.ar/sociedad/el-cianuro-hallado-en-las-grutas-fue-devuelto-EERN_596673)>. Acceso en: 3 mar. 2017.
59. RÍO NEGRO. Nueva tarifa de agua para la minera. **Diario Río Negro**. 2012a. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/region/nueva-tarifa-de-agua-para-la-minera-KERN\\_956738](http://www.rionegro.com.ar/region/nueva-tarifa-de-agua-para-la-minera-KERN_956738)>. Acceso en: 8 mar. 2017.
60. RÍO NEGRO. Sierra Grande quiere que la minera mitigue las voladuras. Dieron aviso a Medio Ambiente para que haga cumplir compromisos. **Diario Río Negro**. 2012b. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/sociedad/sierra-grande-quiere-que-la-minera-mitigue-las-PYRN\\_816889](http://www.rionegro.com.ar/sociedad/sierra-grande-quiere-que-la-minera-mitigue-las-PYRN_816889)>. Acceso en: 12 mar. 2017.

61. RÍO NEGRO. Recomiendan a la MCC readecuar sus residuos. **Diario Río Negro**. 2012c. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/sociedad/recomiendan-a-la-mcc-readecuar-sus-residuos-MERN\\_842907](http://www.rionegro.com.ar/sociedad/recomiendan-a-la-mcc-readecuar-sus-residuos-MERN_842907)>. Acceso en: 12 mar. 2017.
62. RÍO NEGRO. Denuncian sobrecostos para la minera MCC. **Diario Río Negro**. 2013. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/region/denuncian-sobrecostos-para-la-minera-mcc-ERRN\\_1152054](http://www.rionegro.com.ar/region/denuncian-sobrecostos-para-la-minera-mcc-ERRN_1152054)>. Acceso en: 11 mar. 2017.
63. RÍO NEGRO. Paralizan extracción de hierro en Sierra Grande. Una inspección de Trabajo detectó larga lista de falencias. 72 horas para resolver. **Diario Río Negro**. 2014. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/region/paralizan-extraccion-de-hierro-en-sierra-gran-MWRN\\_2932719](http://www.rionegro.com.ar/region/paralizan-extraccion-de-hierro-en-sierra-gran-MWRN_2932719)>. Acceso en: 11 mar. 2017.
64. RÍO NEGRO. Levantan el paro minero tras 17 días. **Diario Río Negro**. 2016. Disponible en: <<http://www.rionegro.com.ar/region/levantan-el-paro-minero-tras-17-dias-FY1320016>>. Acceso en: 18 mar. 2017.
65. ROUGIER, M. ¿Elefante o mastodonte? Reflexiones sobre el tamaño del Estado empresario en la “edad de oro” de la industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. In: MÜLLER, Alberto (Comp.). **Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer**. Buenos Aires: UBA, 2009. p. 104-121.
66. SÁNCHEZ, J. **Despoblamiento de pequeñas localidades argentinas. ¿Es responsable el tren?** Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Instituto del Transporte, 2015. 83p.
67. SANTOS, M. **Les villes du Tiers Monde**. París: Ed. Genin-Lib. Techniques, 1971. 428p.
68. SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996. 260p.
69. SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2001. 423p.
70. SAN JUAN, C. Luchas obreras en defensa de la salud de los trabajadores. In: **10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo**. Buenos Aires, ASET, 3 al 5 de agosto de 2011.
71. SEOANE, J. Modelo extractivo y acumulación por despojo. In: SEOANE, J.; TADDEI, E.; ALGRANATI, C. (Comp.). **Extractivismo, despojo y crisis climática**. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América. Buenos Aires: Herramienta-El Colectivo-GEAL, 2013. p. 21-40.
72. SEOANE, J.; ALGRANATI, C. El sabor amargo del crecimiento económico: la expansión del modelo extractivo entre 2003 y 2007. In: SEOANE, J.; TADDEI, E.; ALGRANATI, C. (Comp.). **Extractivismo, despojo y crisis climática**. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América. Buenos Aires: Herramienta-El Colectivo-GEAL, 2013. p. 61-82.
73. SILVEIRA, M. L. **Um país, uma região. Fim de século e modernidades na Argentina**. São Paulo: LABOPLAN-USP, 1999. 488p.
74. SILVEIRA, M. L. O espaço da globalização: usos diversos, comando único. In: SANTOS, M (Comp.). **Cidadania e globalização**. Bauru: Saraiva, 2000. p. 121-127.

75. STEIMBREGER, N. Características del proceso de urbanización y redistribución de la población en las provincias de Río Negro y Neuquén en el período 1991-2001. 2004. Disponible en: <[http://www.redaepa.org.ar/sitio\\_anterior/viii/AEPA/B08/Steimbregger,%20Norma.pdf](http://www.redaepa.org.ar/sitio_anterior/viii/AEPA/B08/Steimbregger,%20Norma.pdf)>. Acceso en: 13 feb. 2017.
76. SVAMPA, M. Consenso de los commodities y megaminería. **Revista América Latina en Movimiento**, Buenos Aires, n. 473, a. XXXVI, p. 5-8, 2012.
77. VELÁZQUEZ, M. Adónde va y en qué se usa el hierro rionegrino. De Sierra Grande ya salieron casi 612.000 toneladas. **Diario Río Negro**. 2012. Disponible en: <[http://www.rionegro.com.ar/region/adonde-va-y-en-que-se-usa-el-hierro-rionegrino-EDRN\\_944440](http://www.rionegro.com.ar/region/adonde-va-y-en-que-se-usa-el-hierro-rionegrino-EDRN_944440)>. Acceso en: 8 feb. 2017.

ARTIGO RECEBIDO EM ABRIL DE 2017

ARTIGO APROVADO EM SETEMBRO DE 2017

# DETECÇÃO DE CLUSTERS MIGRATÓRIOS NO BRASIL

DETECTION OF CLUSTERS MIGRATORY IN BRAZIL

DETECCIÓN DE CLUSTERS MIGRATORIOS EN BRASIL

**Emerson Augusto Baptista**

*Graduado e Mestre em Geografia. Doutor em Demografia. Pós-doutorado na Brown University (USA). Brown University (US) - Institute at Brown for Environment & Society. 85 Waterman Street, Providence, Rhode Island, US. E.mail: emersonaug@yahoo.com.br*

## RESUMO

O objetivo deste artigo é detectar *clusters* migratórios no Brasil, a partir dos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, focando na distribuição espacial das taxas líquidas de migração por município. O estudo da migração no Brasil é um exercício complexo, dado o tamanho e a diversidade do país e dos fluxos migratórios. Isso faz com que a incorporação de novos métodos e técnicas de análise, como a autocorrelação espacial, sejam fundamentais na tentativa de compreender estes movimentos, uma vez que trás desafios tanto para os locais de origem como de destino. Os resultados indicam que a intensidade das taxas entre os Censos de 2000 e 2010 diminuíram, seja em termos de perda ou ganho populacional. Todavia, a identificação de *clusters* espaciais sugere que o país ainda apresenta importantes áreas de atração e repulsão de população.

**Palavras-chave:** Migração; clusters; autocorrelação espacial; taxa líquida de migração; Brasil.

## ABSTRACT

The goal of this paper is to detect migratory *clusters* in Brazil, from the data of Demographic Censuses of 2000 and 2010, focusing on the spatial distribution of net migration rates by municipality. The study of migration in Brazil is a complex exercise given the size and diversity of the country and migratory flows. This makes the incorporation of new methods and techniques of analysis, such as spatial autocorrelation, fundamental in trying to understand these movements, since it brings challenges to both places of origin and destination. The results indicate that the intensity of the rates between the Censuses of 2000 and 2010 decreased, be it in terms of loss or population gain. However, the identification of spatial *clusters* suggests that the country still has important areas of attraction and population repulsion.

**Keywords:** Migration; clusters; spatial autocorrelation; net migration rate; Brazil.



## RESUMEN

El objetivo de este estudio es identificar *clusters* migratorios en Brasil, a partir de datos del Censo Demográfico 2000 y 2010, centrándose en la distribución espacial de las tasas netas de migración por municipio. El estudio de la migración en Brasil es un ejercicio complejo, dado el tamaño y la diversidad del país y de los flujos migratorios. Esto hace que la incorporación de nuevos métodos y técnicas de análisis, como la autocorrelación espacial, son fundamentales para tratar de entender estos movimientos, pues presenta desafíos para ambos lugares de origen y destino. Los resultados indican que la intensidad de las tasas entre de los censos de 2000 y 2010 disminuyó, ya sea en términos de pérdida o ganancia de población. Sin embargo, la identificación de los *clusters* espaciales sugiere que el país aún tiene importantes áreas de atracción y repulsión población.

Palabras clave: Migración; clusters; autocorrelación espacial; tasa neta de migración; Brasil.

## INTRODUÇÃO

A migração realiza-se sobre e entre espaços geográficos dos mais diversos, conectando lugares próximos e longínquos. Isso faz dela um fenômeno de natureza espacial, capaz de contribuir para moldar uma população e configurar uma sociedade, seja na origem ou no destino. Esta relação, muitas vezes indissociável para algumas áreas do conhecimento, torna-se ainda mais importante dependendo da escala e dos níveis de análise. Segundo Câmara et al. (2004), “compreender a distribuição espacial de dados oriundos de fenômenos ocorridos no espaço constitui hoje um grande desafio para a elucidação de questões centrais em diversas áreas do conhecimento”. Neste sentido, e sem mencionar a Geografia, por motivos óbvios, a análise de dados espaciais surge como uma componente importante e inovadora de muitos estudos em epidemiologia, planejamento urbano, economia, ecologia, biologia e, mais recentemente, em demografia (LANGFORD & UNWIN, 1994; MESSNER & ANSELIN, 2004; SAMPSON & MORENOFF, 2004; WEEKS, 2004; JERRETT, 2005; RIGOTTI & VASCONCELLOS, 2005; WACHTER, 2005; CASTRO & SINGER, 2006; CASTRO, 2007; YANG, TENG & HARAN, 2009; JOURNAL OF SPATIAL DEMOGRAPHY, 2013; BAPTISTA, 2015).

A análise de dados espaciais pode ser caracterizada por incorporar métodos estatísticos para o estudo de fenômenos ocorridos no espaço, como a migração. “As a result, location, area, topology, spatial arrangement, distance and interaction become the focus of attention” (ANSELIN, 1996). Anselin (1995) destaca ainda que “although many methods are available in the toolbox of the geographical analyst, only few of those are appropriate to deal explicitly with the “spatial” aspects in these large data sets”, como são os casos registrados nos Censos

brasileiros de 2000 e 2010 para migração. O país contabilizou nos anos mencionados, na ordem, aproximadamente 15 e 14 milhões de migrantes municipais de data fixa. Isso quer dizer que 9,0% e 7,4% da população residente nos períodos, respectivamente, fizeram algum tipo de deslocamento entre municípios, ou seja, trata-se de um volume grande de informações que possuem uma componente espacial para serem analisadas.

O objetivo deste artigo é detectar clusters migratórios no Brasil através dos Censos de 2000 e 2010 focando na distribuição espacial das taxas líquidas de migração por município. O conhecimento destes clusters migratórios pode fornecer indícios e corroborar ou não diversos estudos produzidos sobre o tema acerca das áreas de atração e repulsão populacional, tendo em vista a intensa mobilidade observada no Brasil ao longo das últimas décadas.

O estudo da migração (ou mobilidade, de um modo geral) no Brasil é um exercício complexo, dado o tamanho e a diversidade do país e dos fluxos migratórios. Isso faz com que a incorporação de novos métodos e técnicas de análise sejam fundamentais na tentativa de compreender estes movimentos, uma vez que trás desafios (sociais, econômicos, ambientais, etc) tanto para os locais de origem como de destino.

### **UM BREVE *INSIGHT* SOBRE MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

No Brasil, um país em desenvolvimento e que no último Censo Demográfico de 2010 registrou uma população de aproximadamente 190 milhões de habitantes, sendo que aproximadamente 35% destas pessoas não residem no município onde nasceram (IBGE, 2010), as migrações internas são parte integrante das reformas estruturais que compõem o desenvolvimento e não podem ser entendidas se não forem considerados seus aspectos sociais, econômicos e históricos. Em suma, as migrações e a distribuição populacional não são fenômenos aleatórios e isolados. No Brasil, grosso modo, os movimentos migratórios ocorrem como consequência dos fortes desequilíbrios regionais e sociais existentes, que estimulam a transferência de excedentes populacionais não absorvidos pela economia e pela sociedade dos locais de origem para locais de destino nos quais existe oportunidade de ascensão (BRITO, 2002).

Na literatura existe uma série de estudos que destacam a relação entre migração e desenvolvimento, seja no contexto das migrações internas e/ou internacionais (RAVENSTEIN, 1885; LEE 1966; TODARO, 1969; HARRIS & TODARO, 1970; LOPES, 1974; BROWN & SANDERS, 1981; WOOD, 1982; WOOD & CARVALHO, 1988; GUILMOTO & SANDRON, 2001; DE HAAS, 2010; SKELDON, 2008; 2012; BELL et al., 2015; LUCAS, 2016; outros).

“The debate on migration and development has swung back and forth like a pendulum, from developmentalist optimism in the 1950s and 1960s, to neo-Marxist pessimism over the 1970s and 1980s, towards more optimistic views in the 1990s and 2000s” (DE HAAS, 2010). As visões otimistas por trás das teorias de Migração Neoclássica e Desenvolvimentista percebem a migração como uma forma de alocação ótima dos fatores de produção, tanto em benefício dos locais de origem como dos locais de destino dos migrantes. Nesta perspectiva de “balanced growth”, a realocação do trabalhador de áreas rurais e agrícolas para setores urbanos e industriais é imprescindível para o crescimento econômico e, por conseguinte, um componente constituinte do processo de desenvolvimento (TODARO, 1969; DE HAAS, 2010). Estas visões, que dominaram as teorias de desenvolvimento nos anos de 1950 e 1960, veem os imigrantes de retorno, por exemplo, como importantes agentes de mudança e inovação. Nesta perspectiva, é esperado que os mesmos regressem não somente com alguma poupança, mas também com novas ideias, conhecimentos e atitudes empreendedoras para serem implementadas nos locais de origem, ou seja, que os imigrantes retornados desempenhem um papel positivo no desenvolvimento e contribuam para uma acelerada difusão espacial da modernização nestas localidades (DE HAAS, 2010).

No que tange as visões pessimistas, essas vieram para desafiar as visões otimistas no final dos anos de 1960. Neste contexto, o paradigma histórico-estruturalista (WOOD, 1982) vê a migração com um “vôo de miséria” causado pela expansão global do capitalismo, no qual é inerentemente incapaz de resolver as condições estruturais que causam a migração. Muito pelo contrário, a migração é vista como um agravante para os problemas do subdesenvolvimento. Concomitantemente, as visões pessimistas sustentam que o desenvolvimento capitalista é, inevitavelmente, marcado pelo aprofundamento espacial das desigualdades sociais. Uma vez que o crescimento diferencial tenha ocorrido, economias de escala interna e externa perpetuam e aprofundam o padrão bipolar caracterizado por um ciclo vicioso de pobreza na periferia e de crescimento acelerado nas regiões polos. Myrdal (1957) acrescenta que sem uma política de estado forte o sistema capitalista fomenta crescentes desigualdades espaciais. Além disso, é esperado que a migração prejudique as economias regionais e nacionais, privando-as de seu trabalhador qualificado (“fuga de cérebros”) e recursos de capital material. Por sua vez, tal pauperização é vista como um estímulo para a emigração. Isso também revela um pressuposto implícito de que a migração é uma função mais ou menos linear das disparidades espaciais de oportunidade, subdesenvolvimento e pobreza (WOOD, 1982; DE HAAS, 2010). Para Skeldon (2008), “o desenvolvimento cria e intensifica as desigualdades espaciais que geram a migração”.

Nos anos de 1980 e 1990, os trabalhos empíricos passam a reconhecer à natureza heterogênea e não determinística dos impactos da migração no desenvolvimento. Isso correspondeu a uma mudança de paradigma nas teorias sociais contemporâneas, levando a abordagens mais pluralistas e híbridas. A Nova Economia de Migração do Trabalho (NELM), as teorias de diversificação de risco e as perspectivas transnacionais possuem um marco conceitual capaz de lidar com a natureza heterogênea de interações entre migração e desenvolvimento.

Em síntese, a migração é uma alternativa pela qual as pessoas procuram melhorar suas vidas e pode ocorrer por diversas razões: para fugir de regiões desfavorecidas e conflituosas, encontrar melhores oportunidades de emprego, satisfazer seus desejos de viajar, etc. Populações rurais são atraídas pelas luzes brilhantes das cidades, enquanto populações urbanas se deslocam para o campo para “fugir de tudo”. Aposentados migram para lugares que oferecem um clima agradável e/ou possibilidades abundantes de lazer. A migração é igualmente importante para planejadores e políticos, uma vez que os movimentos agregados de pessoas causam, frequentemente, importantes mudanças políticas e econômicas nos lugares de origem e destino. Soma-se a isso, a importância da migração como força de equilíbrio do mercado de trabalho (DAVANZO, 1981).

No Brasil, segundo Baeninger (2012), as migrações dos últimos 60 anos “estão fortemente relacionadas aos processos de urbanização e de redistribuição espacial da população, marcadas pela intensa mobilidade populacional, e inseridas nas distintas etapas econômicas, sociais e políticas experimentadas pelo país ao longo desse período”. Este é o cenário encontrado por este estudo.

## DADOS E NÍVEL DE ANÁLISE

Os dados usados neste estudo são provenientes dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>. No caso da informação de data fixa, àquelas pessoas de cinco ou mais anos de idade na data de referência do Censo são indagadas sobre o lugar de residência há exatos cinco anos atrás. Se o lugar de residência é diferente nas duas datas têm-se o indivíduo como um migrante. Caso contrário, ou seja, se o lugar de residência atual é o mesmo de cinco anos atrás, a pessoa é considerada como não-migrante, ainda que dentro do intervalo tenha sido realizado algum movimento migratório.

Uma das principais vantagens de se utilizar as informações de data fixa é a possibilidade de se calcular todas as medidas clássicas de migração, isto é, imigrantes, emigrantes e saldo

<sup>1</sup> IBGE. <http://www.ibge.gov.br>

migratório. “Além disso, os lugares de origem e destino são conhecidos, o período dentro do qual ocorre a migração é bem determinado e o conceito de migrante é facilmente definido” (RIGOTTI, 1999). Por outro lado, como limitações ao uso deste quesito está à impossibilidade de se corrigir possíveis problemas de sub-enumeração, além do já mencionado problema de capturar fluxos migratórios dentro do quinquênio. Apesar disso, o Manual VI da ONU (1970) destaca que caso haja necessidade de escolher apenas um quesito para o estudo de migração, o de data fixa é o mais adequado.

As unidades de análise adotadas neste trabalho são os municípios brasileiros existentes nos respectivos Censos. Este nível de análise espacial permite a identificação das principais áreas de atração e repulsão populacional. Em contrapartida, “provavelmente não revelará muito sobre as regiões que mais se destacam, sob o ponto de vista da redistribuição espacial da população, pois quanto mais desagregadas as unidades geográficas menos visíveis se tornam as grandes tendências” (RIGOTTI & VASCONCELLOS, 2005). Por isso, as Unidades Federativas auxiliam nas interpretações gerais.

De acordo com o IBGE, em 2000 existiam 5.507 municípios. Dez anos mais tarde, em 2010, o número de municípios passou para 5.565, ou seja, foram criados 58 novos municípios, dos quais 29 somente no estado do Rio Grande do Sul e 15 no estado do Mato Grosso. Todavia, acredita-se que este aumento de 1,04% no número de municípios entre um censo e outro não influencia nas análises e discussões apresentadas neste estudo.

### TAXA LÍQUIDA DE MIGRAÇÃO

A taxa líquida de migração (TLM) pode ser definida de várias formas<sup>2</sup>, dependendo dos objetivos a que o trabalho se propõe. Neste artigo a taxa líquida de migração é dada pela razão entre o saldo migratório e a população observada no final do período. A mesma pode ser expressa da seguinte forma:

$$TLM_i^n = \frac{I_i^n - E_i^n}{Pop_i^n}$$

Têm-se que:

$I_i^n$  é o número de imigrantes do município  $i$  no ano  $n$ ;

$E_i^n$  é o número de emigrantes do município  $i$  no ano  $n$ ;

$I_i^n - E_i^n$  é o saldo migratório;

$Pop_i^n$  é a população observada no município  $i$  no ano  $n$ .

<sup>2</sup> Ver os trabalhos de Carvalho (1982), Rogers (1989), Rigotti (1999), Xu-Doeve (2005) e Carvalho e Rigotti (2014).

Na formulação, “quando a taxa for positiva corresponderá à participação do saldo migratório em relação à população observada no final do período. Se a taxa for negativa, será interpretada como a proporção em que a população observada no final do período foi diminuída, devido à migração” (RIGOTTI, 1999).

## AUTOCORRELAÇÃO ESPACIAL

A autocorrelação espacial pode ser calculada pelo índice global e/ou local de associação espacial. Estes índices caracterizam a distribuição relativa dos eventos observados no espaço com o objetivo de encontrar padrões de aglomerados espaciais ou verificar se os dados estão distribuídos aleatoriamente. Estas duas estatísticas diferenciam-se pela unidade de análise, sendo que as globais consideram a tendência espacial geral dos eventos e as locais especificam onde ocorrem as aglomerações ou casos extremos. Neste artigo, especificamente, será utilizado a autocorrelação espacial local.

O índice local de autocorrelação espacial permite comparar os valores de uma variável numa dada área com os valores encontrados em seus vizinhos. Ou seja, este tipo de “análise local” desagrega as estatísticas globais segundo seus constituintes locais, concentrando-se mais nas especificidades locais do que na busca por regularidades globais. Os indicadores locais de autocorrelação espacial produzem um valor específico para cada objeto, permitindo, assim, a identificação de agrupamentos (*clusters*) de objetos com valores de atributos semelhantes, objetos discrepantes (*outliers*) e de mais de um regime espacial. Para Anselin (1995), o *LISA* (Local Indicators of Spatial Association) tem que satisfazer dois critérios: 1) ter a capacidade, para cada observação, de indicar *clusters* espaciais significativos estatisticamente; e 2) a propriedade de que o somatório dos indicadores locais, para todas as regiões, deve ser proporcional ao indicador de autocorrelação espacial global correspondente. Em suma, o *LISA* é uma poderosa ferramenta para análise de dados espaciais exploratórios e pode ser denotado da seguinte maneira:

$$l_i = \sum_j^n w_{ij} Z_{ij}$$

Onde  $l_i$  é a medida de associação espacial;  $n$  é o número total de municípios;  $W_{ij}$  são os elementos de uma matriz de peso  $W$  que caracteriza a relação entre o município  $i$  e o município  $j$ ; e  $Z_{ij}$  são os elementos de uma matriz representando as interações entre o município  $i$  e o município  $j$ .

Como exemplo de índice local de autocorrelação espacial têm-se o Mapa de Cluster (Cluster Map). O Mapa de Cluster apresenta os locais com significância estatística local de Moran “with the significant locations color coded by type of spatial autocorrelation”

(ANSELIN, 2005). A cor vermelha representa o que se denomina de high-high, ou seja, observações com valores acima da média, com vizinhança também acima da média. Ela ocupará o primeiro quadrante no Gráfico de Dispersão de Moran. Já aqueles abaixo da média, com vizinhos na mesma situação, ocupam o terceiro quadrante (low-low) e são representados pela cor azul. Ambos, high-high e low-low, são tidos como *clusters* espaciais, portanto, definidos como autocorrelações espaciais locais positivas (ANSELIN, 2005). O segundo quadrante (low-high) e o quarto quadrante (high-low) do Gráfico de Dispersão de Moran são ocupados, respectivamente, por áreas baixas cercadas por valores altos (cor azul claro) e por áreas altas cercadas de valores baixos (cor rosa). Esses dois, low-high e high-low, são tidos como *outliers* espaciais, logo, definidos como autocorrelações espaciais locais negativas. Caso não houvesse qualquer autocorrelação espacial, as observações estariam distribuídas aleatoriamente pelos quatro quadrantes.

Outro aspecto importante diz respeito ao nível de significância estatística. Essa pode ser testada através de permutações, a fim de se obter indicadores *Lisa* mais robustos (ANSELIN, 2005). Desta forma, se obtém a distribuição empírica do *LISA* e, a partir dos percentis, calcula-se a significância do real valor do índice (*LISA*) encontrado para cada município (ANSELIN, 1995, 1996, 2005). Observa-se, assim, o nível de significância (neste trabalho 5,0%) a partir de uma pseudodistribuição gerada por meio das permutações mencionadas anteriormente. Ou seja, esse será o percentual de erro provável ao se afirmar que a distribuição espacial não é aleatória.

Para implementar essa metodologia foi utilizado o software GeoDa. Esse gerou os indicadores *Lisa* (indicador local de associação espacial) que foram mapeados. No software definiu-se, ainda, uma estrutura de vizinhança entre os municípios denominada *Queen* (ordem 1). Esse critério correlaciona os municípios com seu vizinho de primeira ordem, independentemente da direção.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisarmos as taxas líquidas de migração por município (Figura 1) podemos observar, de forma geral, que a intensidade das taxas entre os Censos de 2000 e 2010 diminuiram, seja em termos de perda ou ganho populacional.

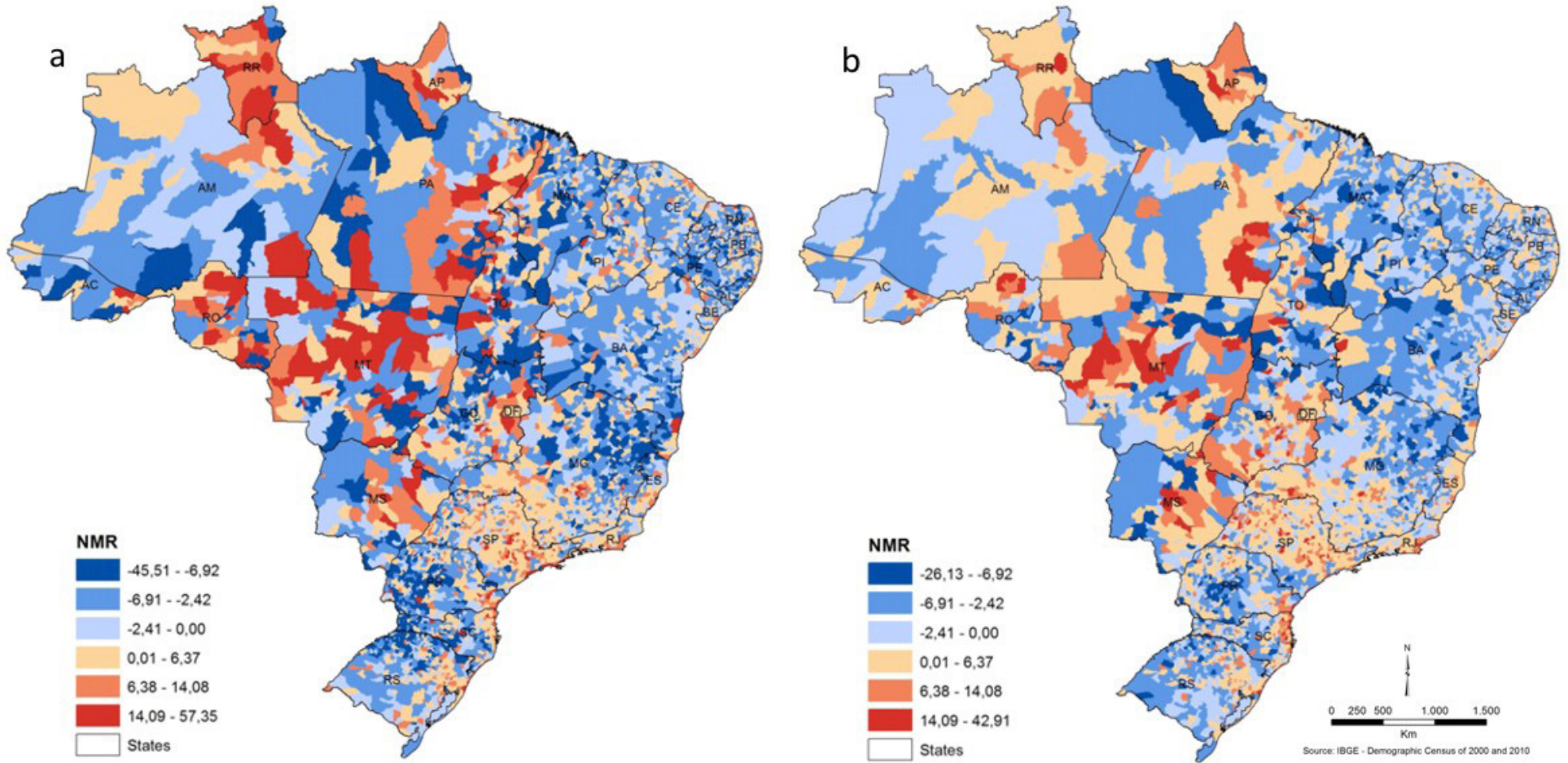
No ano 2000, regiões de fronteiras agrícolas como o Centro-Oeste brasileiro e o estado de Rondônia; regiões mineradoras como o leste Paraense; e os estados de Roraima e Amapá, “novas fronteiras agrícolas”, segundo Baeninger (2012), apresentaram as mais representativas taxas líquidas positivas de migração. Além disso, mas como uma constante que se repete ao longo das últimas décadas, a faixa litorânea, onde se encontram a maioria

dos grandes aglomerados metropolitanos do país, portanto, onde se situam os centros econômicos, em maior ou menor importância e escala, também registraram taxas líquidas migratórias positivas. Vale distinguir e ressaltar, entretanto, que as principais capitais do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, etc) apresentaram taxas líquidas migratórias negativas, enquanto nos municípios de entorno as taxas foram positivas. Isso vai ao encontro da afirmação de Brito (2009) de que os grandes aglomerados metropolitanos têm demonstrado uma diminuição em suas taxas de crescimento, particularmente nos seus centros, e uma considerável propensão para um “maior crescimento dos municípios periféricos, evidenciando um processo de inversão espacial do comando do crescimento demográfico metropolitano, acelerado pelos saldos negativos dos fluxos migratórios entre capitais e os outros municípios metropolitanos”. Esta configuração se repete, em certa medida e com menor intensidade, como dito anteriormente, para o ano de 2010. Por outro lado, a região Sul do país, em especial, sua porção oeste, faixa de fronteira internacional; bem como regiões que ostentam graves problemas socioeconômicos, como o Nordeste brasileiro e a porção norte do estado de Minas Gerais (áreas historicamente com tendências à emigração), além dos demais estados que compõem a região Norte, exibiram as maiores perdas populacionais em ambos os censos, sendo que a intensidade também foi menor em 2010. Esta diminuição de intensidade nas perdas populacionais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, além do estado de Minas Gerais, é fruto, basicamente, da migração de retorno (BAENINGER, 2012; BAPTISTA et al., 2013; DE OLIVEIRA, 2015).

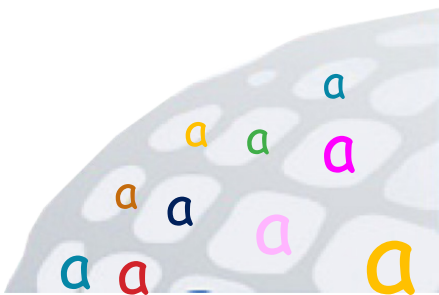
Baeninger (2012) destaca que nesta “redefinição de áreas de retenção e perdas migratórias, redesenha-se a mobilidade espacial da população no Brasil, com processos migratórios que resultam na expansão dos espaços de rotatividade migratória”. Em resumo, o Brasil é um laboratório a céu aberto quando o assunto é migração, tamanha sua complexidade, heterogeneidade, dimensões geográficas, escala e fluxos.



**Figura 1** – Taxas líquidas de migração por município – 2000(a) e 2010(b)



Fonte: IBGE – Censos demográficos de 2000 e 2010



A discussão e os resultados trazidos por meio da Figura 1, em grande medida, se aplicam e são corroborados pela Figura 2. Os mapas *Lisa Cluster* (Figura 2) avaliam a significância estatística local para cada município, o que permite encontrar padrões de aglomerados espaciais ou verificar se os dados estão distribuídos aleatoriamente, assim explicitando as localidades com altas ou baixas taxas líquidas migratórias.

Os *clusters* migratórios high-high, ou seja, municípios com TLMs acima da média e que possuem vizinhos nesta mesma condição, apresentam uma configuração “semelhante” à citada para a Figura 1. Destaque para os *clusters* encontrados nos estados de Roraima e Amapá; norte do estado do Amazonas (2000); nordeste (2000) e sul do Pará; oeste (2000) e norte de Rondônia; uma faixa no sentido oeste-nordeste no estado do Mato Grosso, especialmente no ano de 2000; região central de Mato Grosso do Sul; Brasília e seu entorno; sul de Goiás (2010); uma faixa que se estende de Curitiba até Florianópolis; e regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Vitória (2010); bem como um espalhamento a partir do município de São Paulo para o interior do estado, chegando inclusive ao triângulo mineiro no ano de 2010. Estas localidades possuem uma significância estatística (neste estudo 5,0%) que nos permite concluir que tratam-se de regiões e municípios de atração populacional. Contudo, vale ressaltar que, especialmente nas regiões Sul e Sudeste, não foram observados *clusters* migratórios high-high em nenhuma das capitais (nestas, em alguns casos, foram detectados *outliers*), mas sim em municípios que pertencem as suas áreas metropolitanas.

No que tange os *clusters* migratórios low-low, isto é, municípios com TLMs abaixo da média e que possuem vizinhos nesta mesma condição, destaca-se, para o ano 2000, a região nordeste do Maranhão; a região central do estado de Pernambuco; uma faixa que se estende do Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri, Minas Gerais, até o centro do estado da Bahia; um aglomerado na região centro-sul da Bahia e também no sul do estado do Mato Grosso do Sul; e a porção oeste da região Sul do Brasil, em especial nos estados do Paraná e Santa Catarina. Já em 2010, há um aumento dos *clusters* migratórios low-low, em particular, para algumas regiões dentro dos estados do Nordeste, com maior importância para os estados do Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas e Bahia; sul do Tocantins; nordeste de Minas Gerais; centro do estado do Paraná; e regiões sul e norte do estado do Rio Grande do Sul. Estas localidades podem ser caracterizadas, portanto, como regiões e municípios de repulsão populacional, isso por meio de algumas constatações levantadas anteriormente.

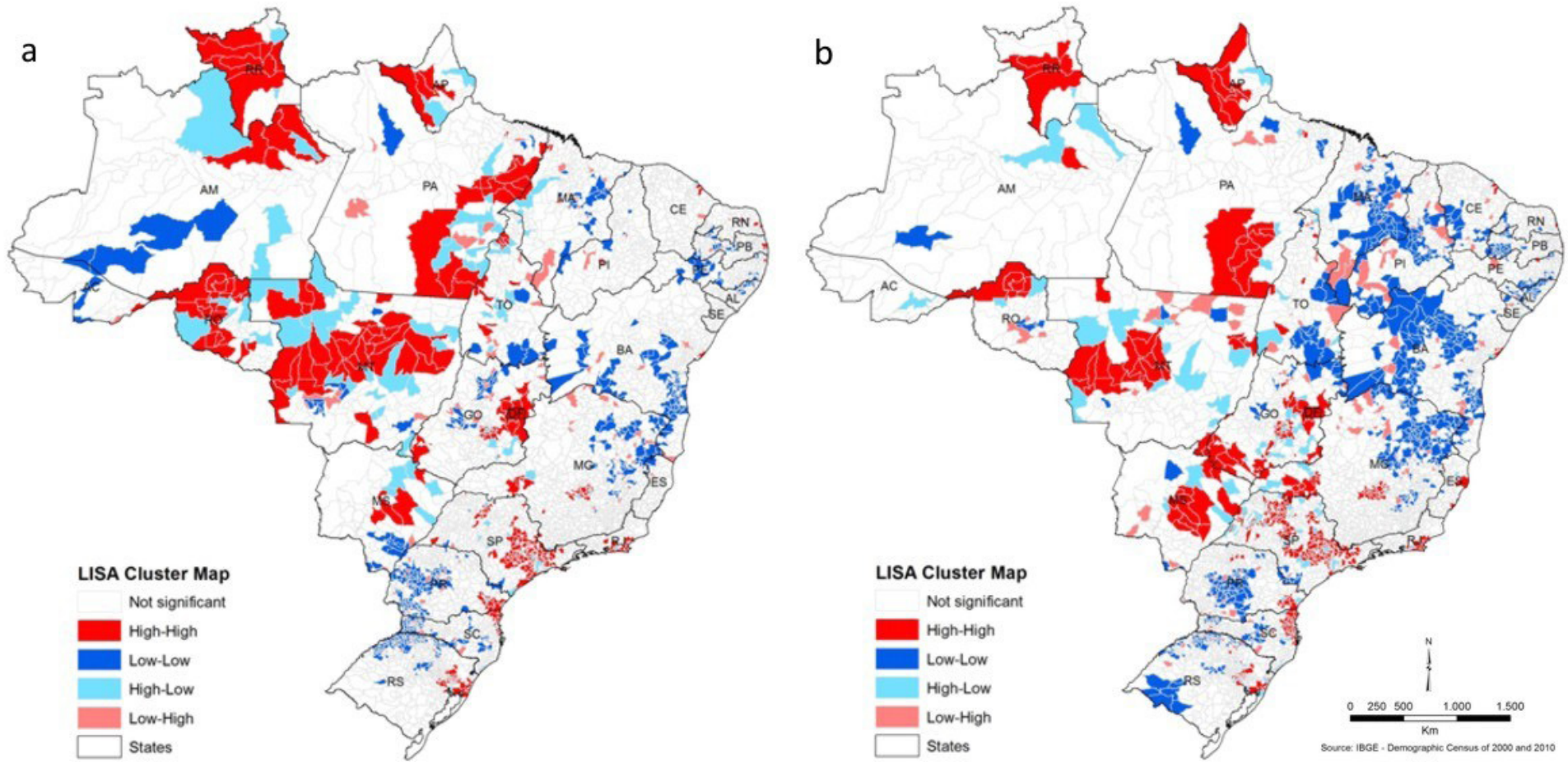
Os resultados acima corroboram os estudos de Rigotti e Vasconcellos (2005) e Brito (2009), ainda que os primeiros tenham utilizado os saldos migratórios ao invés das TLMs, o que não faz diferença, na medida em que a direção (ganho ou perda) será sempre igual

entre as duas medidas. Os mesmos constatam que “os aglomerados de municípios com saldos migratórios positivos significativamente acima da média (*clusters*) ocorrem nas regiões metropolitanas ou envolvem capitais”. Paralelamente, Baeninger (2012) sugere que parece haver uma “interiorização migratória, com trajetórias migratórias de mais curtas distâncias, envolvendo aglomerações urbanas e espaços não-metropolitanos, expressos na maior retenção de população migrante nos estados e nas regiões”.

Em resumo, e como destacado por Brito (2009),

“a inércia estrutural das trajetórias explica uma parte da migração para os grandes aglomerados metropolitanos. Não podem ser omitidas as péssimas condições econômicas e sociais que persistem em muitas regiões no Nordeste, em Minas Gerais e em muitas outras regiões brasileiras. Migrantes “potenciais” ainda são gerados pelas grandes desigualdades e pelos agudos desequilíbrios sociais que ainda prevalecem no Brasil”.

Figura 2 – LISA cluster map das taxas líquidas de migração por município – 2000(a) e 2010(b)



Fonte: IBGE – Censos demográficos de 2000 e 2010

## CONCLUSÃO

As migrações possuem um papel fundamental no desenvolvimento e na dinâmica de um país. Esta importância se torna ainda mais relevante na medida em que envolve um país marcado por diversidades econômicas, sociais, culturais e ambientais como o Brasil.

O objetivo deste artigo foi detectar *clusters* migratórios no Brasil, a partir dos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, focando na distribuição espacial das taxas líquidas de migração por município.

De maneira geral, e apesar da redução na intensidade das taxas líquidas de migração (Figura 1) no Brasil entre os dois últimos censos, os *clusters* espaciais (Figura 2) detectados sugerem que o país ainda apresenta importantes áreas de atração e repulsão populacional. A região Nordeste e a porção norte do estado de Minas Gerais, tradicionalmente áreas de emigração, permanecem, via de regra, com TLMs negativas, embora alguns estudos confirmem um aumento da migração de retorno para estas regiões, ao mesmo tempo em que novas áreas de destino estão sendo “descobertas” por suas populações, como os estados da região Norte, Goiás e o Distrito Federal. Paralelamente, alguns *clusters* migratórios low-low encontrados na região sul do país, em especial na porção oeste e, posteriormente, em 2010, na porção central do estado do Paraná e sul do Rio Grande do Sul, indicam que estas perdas podem estar sendo absorvidas por regiões de fronteiras agrícolas do centro-oeste e Rondônia, retomando, ou continuando, uma “tradição” de imigração sulista para estas áreas observadas fortemente há algumas décadas atrás.

Ainda á luz dos resultados, estes mostram que a maioria das capitais (exceção para a região Norte e outras poucas nas demais regiões) apresentou TLMs negativas. Entretanto, houve um crescimento devido às migrações em seus municípios adjacentes, corroborando muitos dos estudos citados e mostrando que, de fato, existe um espalhamento para os municípios periféricos das grandes cidades em termos de absorção populacional.

As questões que se originam dos movimentos migratórios trazem desafios econômicos, sociais, culturais e ambientais tanto para as localidades de origem como de destino dos migrantes. Neste sentido, políticas públicas devem ser pensadas para minimizar os “conflitos” decorrentes da migração, seja no nível do indivíduo ou não. Em um país tão heterogêneo e complexo como o Brasil (em todos os sentidos), conhecer a distribuição espacial e as localidades de absorção e repulsão populacional torna-se um primeiro passo para que tais políticas possam ser elaboradas e implementadas.

## REFERÊNCIAS

1. ANSELIN, L., 1995. Local indicators of spatial association – LISA. *Geographical Analysis* v.27, p. 91-115.
2. ANSELIN, L., 1996. The Moran scatterplot as ESDA tool to assess local instability in spatial association. In: FISHER, M.; SCHOLTEN, H.J.; UNWIN, D. (ed). **Spatial Analytical Perspectives on GIS**. London, Taylor & Francis.
3. ANSELIN, L., 2005. Exploring spatial data with GeoDa: A workbook. Revised version March 6, 2005. *Center for Spatially Integrated Social Science*. University of Illinois, Urbana-Champaign. Available in: <http://www.csiss.org>.
4. BAENINGER, R., 2012. Migratory turnover: a new look for internal migration in Brazil. *REMHU, Rev. Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, pp.77-100.
5. BAPTISTA, E.A., 2015. Mortalidade por doenças cardiovasculares na população adulta: um estudo têmporo-espacial e demográfico para as microrregiões brasileiras entre 1996 e 2010. 112f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
6. BAPTISTA, E.A.; CAMPOS, J.; RIGOTTI, J.I.R., 2013. Return migration in Brazil over five-years periods 1986/1991, 1995/2000 and 2005/2010. In: XXVII IUSSP International Population Conference, 2013, Busan, Korea. XXVII IUSSP International Population Conference, 2013.
7. BELL, M. et al., 2015. Internal migration and development: comparing migration intensities around the world. *Population and Development Review*, 41(1), pp.33-58.
8. BRITO, F., 2002. Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório? In: CARLEIAL, A.,N. (org.) **Transições migratórias**. Fortaleza: Iplance, 2002. 44p.
9. BRITO, F., 2009. As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre os desafios teóricos recentes. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 20.
10. BROWN, L.A.; SANDERS, R.L., 1981. Toward a development paradigm of migration with particular reference to Third World settings.
11. CARVALHO, J.A.M. de., 1982. Migrações internas : mensuração direta e indireta. **Revista Brasileira de Estatística**. Rio de Janeiro, v.43, n.171, p. 549-583, jul./set.
12. CARVALHO, J.A.M. de.; RIGOTTI, J.I.R., 2014. Os dados censitários brasileiros sobre migrações internas: algumas sugestões para análise. *Revista brasileira de estudos de população*, 15(2), pp.7-17.
13. CASTRO, M.C., 2007. Spatial demography: An opportunity to improve policy making at diverse decision levels. **Population research and policy review**, v. 26, n. 5-6, p. 477-509.
14. CASTRO, M.C.; SINGER, B.H., 2006. Controlling the False Discovery Rate: A New Application to Account for Multiple and Dependent Tests in Local Statistics of Spatial Association. *Geographical Analysis*, 38: 180–208.

15. CÂMARA, G. et al., 2004. Análise espacial e geoprocessamento. In: DRUCK, Suzana *et al.* **Análise espacial de dados geográficos**. Planaltina, Distrito Federal: Embrapa Cerrados.
16. DaVANZO, J., 1981. Microeconomic Approaches to Studying Migration Decisions. In *Migration Decision Making: Multidisciplinary Approaches to Microlevel Studies in Developed and Developing Countries*. G. F. De Jong and R. W. Gardner, editors. New York, Pergamon Press.
17. De HAAS, H., 2010. Migration and development: a theoretical perspective. In: *International Migration Review*, 44(1): 227 – 264.
18. De OLIVEIRA, A.T., 2015. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. *Cadernos OBMigra-Revista Migrações Internacionais*, 1(2).
19. GUILMOTO, C.Z.; SANDRON, F., 2001. “The internal dynamics of migration networks in developing countries”. In: *Population: an English Selection*, 13(2): 135 – 164.
20. HARRIS, J.R.; TODARO, M.P., 1970. “Migration, unemployment and development: a two-sector analysis”. *American Economic Review* 60, 126-142.
21. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos. 2000 e 2010.
22. JERRETT, M. et al., 2005. Spatial analysis of air pollution and mortality in Los Angeles. *Epidemiology*, v. 16, n. 6, p. 727-736.
23. JOURNAL OF SPATIAL DEMOGRAPHY, 2013. Disponível em: <http://spatialdemography.org/>. Acesso em: 10 dez. 2016.
24. LANGFORD, M.; UNWIN, D.J., 1994. Generating and mapping population density surfaces within a geographical information system. *Cartographic Journal*, 31:21-25.
25. LEE, E.S., 1966. A theory of migration. *Demography*, 3(1), pp.47-57.
26. LOPES, J.R.B., 1974. Desenvolvimento e migrações: uma abordagem histórico-estrutural. *Revista Mexicana de Sociologia*, pp.45-58.
27. LUCAS, R., 2016. *Internal Migration in Developing Economies: An Overview* (No. id: 8818).
28. MESSNER, S.F.; ANSELIN, L., 2004. Spatial analyses of homicide with areal data. *Spatially integrated social science*, p. 127-144.
29. MYRDAL, G., 1957. *Rich Lands and Poor*. New York: Harper and Row.
30. RAVENSTEIN, E.G., 1885. The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), pp.167-235.
31. RIGOTTI, J.I.R., 1999. Técnicas de mensuração das migrações a partir de dados censitários: aplicação aos casos de Minas Gerais e São Paulo. 142f. Dissertação (Doutorado) - CEDEPLAR/FACE, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
32. RIGOTTI, J.I.R.; VASCONCELLOS, I.R.P., 2005. Uma análise espacial exploratória dos fluxos populacionais brasileiros nos períodos de 1986-1991 e 1995-2000. Belo Horizonte, 2005.
33. ROGERS, A., 1989. **Requiem for the net migrant**. Boulder (U.S.A.). University of Colorado, 1989, (Working Papers ; 89-5).

34. SAMPSON, R.J.; MORENOFF, J.D., 2004. Spatial (dis) advantage and homicide in Chicago neighborhoods. **Spatially integrated social science**, p. 145-170.
35. SKELDON, R., 2008. "International Migration as a Tool in Development Policy: a passing phase?", in *Population and Development Review*, 34(1):1-18.
36. SKELDON, R., 2012. "Migration Transitions Revisited: Their Continued Relevance for the Development of Migration Theory." *Population, Space and Place* 18(2): 154 – 166.
37. TODARO, M.P., 1969. A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *The American economic review*, 59(1), pp.138-148.
38. United Nations Population Division, 1970. "Methods of Measuring Internal Migration." *Manuals on Methods of Estimating Population, Manual VI*, UN, New York.
39. WACHTER, K.W., 2005. Spatial demography special feature: Spatial demography. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102, 15299–15300.
40. WEEKS, J.R., 2004. The role of spatial analysis in demographic research. In: M.F. Goodchild & D.G. Janelle (Eds.), **Spatially integrated social science** (pp.381–399). New York: Oxford University Press.
41. WOOD, C.H., 1982. Equilibrium and Historical-Structural Perspectives on Migration. *International Migration Review* 16 (2, Special Issue: Theory and Methods in Migration and Ethnic Research. (Summer, 1982)).
42. WOOD, C.H.; CARVALHO, J.A.M., 1988. The demography of inequality in Brazil.
43. XU-DOEVE, W., 2005. The demographic measurement of migration and its adjustment for underenumeration. In: **twenty-fifth international Conference of the International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Tours, France. 2005.** p. 18-23.
44. YANG, T-C.; TENG, H-W; HARAN, M., 2009. The impacts of social capital on infant mortality in the US: A spatial investigation. **Applied Spatial Analysis and Policy**, v. 2, n. 3, p. 211-227.

ARTIGO RECEBIDO EM DEZEMBRO DE 2016

ARTIGO APROVADO EM ABRIL DE 2017



# OS FLUXOS, AS RELAÇÕES E OS AGENTES ENVOLVIDOS NA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DO CAFÉ PRODUZIDO ATUALMENTE NO BRASIL

THE FLOWS, RELATIONSHIPS AND AGENTS INVOLVED  
IN THE PRODUCTION AND COMMERCIALIZATION OF COFFEE  
NOWADAYS PRODUCED IN BRAZIL

LOS FLUJOS, LAS RELACIONES Y LOS AGENTES QUE  
INTERVIENEN EN LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN  
DEL CAFÉ PRODUCIDO ACTUALMENTE EN BRASIL

**Amanda Duarte Mergulhão**

*Economista pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Doutora com pós-doutorado em Geografia Humana na Universidade de São Paulo (USP). Desde 2002 atua no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atualmente no setor de Contas Nacionais do Brasil. IBGE. Avenida República do Chile, 500. 6º andar. Centro. Rio de Janeiro-RJ. CEP: 20031-170. E.mail: amandrj@bol.com.br*

## RESUMO

A cultura secular da produção de café tem papel de destaque nas exportações brasileiras. As negociações dos preços nos mercados internacionais influenciam na escolha dos tipos de café a serem plantados, na possibilidade de ampliar ou não a industrialização do café verde para venda no mercado doméstico, na contratação de mão-de-obra para trabalhar nas plantações e na quantidade de estoques do grão. Atualmente, o consumo do café está em crescimento, mas a indústria decide a quantidade a ser produzida de acordo com os preços estimados e a quantidade do produto já disponível. Dentre as empresas torrefadoras se destacam grandes grupos econômicos, enquanto cooperativas, pequenos e médios produtores tem participação marcante na produção do café em grão nacional. Estudar estas e demais características presentes nas relações entre os agentes que participam do circuito espacial de produção do café são objetivos deste trabalho que é enriquecido com dados provenientes de diversas fontes oficiais.

**Palavras-chave:** circuito espacial de produção, café em grão, exportação, indústria, agricultura

## ABSTRACT

The secular culture of coffee plantation has a prominent role in Brazilian exports. The price negotiations in the international markets influence the choice of coffee types which will be planted, the possibility of expanding or not the industrialization of green coffee for sale in the domestic market, the hiring of labor to work in the plantations and the quantity of grain stocks. Currently, coffee consumption is growing, but the industry decides the production accordingly to the estimated prices and the quantity of available product. Among the roasting companies stand out large economic groups, while cooperatives, small and medium producers have a significant participation in the production of national coffee beans. Studying these and other characteristics present in the relations between the agents who participate in the spatial circuit of production of coffee are the objectives of this work which is enriched with data coming from several official sources.

Key words: spatial circuit of production, coffee beans, exportation, industry, agriculture

---

## RESUMÉN

La cultura secular de la producción de café ocupa un papel importante en las exportaciones brasileñas. Las negociaciones de precios en los mercados internacionales influyen en la elección de los tipos de café que se plantarán, en la posibilidad de ampliar o no la industrialización de café verde para la venta en el mercado doméstico, en la contratación de la mano de obra para trabajar en las plantaciones y en la cantidad de las reservas de granos. En la actualidad, el consumo de café está en crecimiento, pero la industria aumenta la producción de acuerdo con las estimaciones de precios y la cantidad de producto disponible. Entre las compañías tostadoras se destacan los grandes grupos económicos, encuancto las cooperativas, pequeños y medianos productores tienen una participación significativa en la producción del café en granos nacional. El estudio de estas y otras características presentes en las relaciones entre los organismos implicados en los circuitos espaciales de producción del café son los objetivos de este trabajo que es enriquecido con datos de diversas fuentes oficiales.

Palabras **clave**: circuitos espaciales de producción, granos de café, exportación, industria, agricultura

---

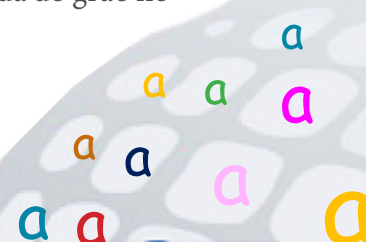
## INTRODUÇÃO

A produção de café no Brasil é centenária, sua colheita ainda é predominantemente manual, mas o circuito espacial de produção evolui acompanhando tendências de crescente internacionalização. Hoje, como diversos ramos da economia, possui agentes que detem o poder de decisão residindo em locais distintos daqueles onde as ordens são executadas. Os preços pagos ao café brasileiro são determinados nos mercados internacionais, principalmente na Bolsa de Valores de Nova Iorque. As negociações dos preços a serem pagos no futuro acabam por influir no mercado de trabalho (quantidade de pessoas ocupadas, salários, forma de contratação que garanta maior rentabilidade), na decisão dos locais de cultivo e tipos de café, na possibilidade de ampliar ou não a industrialização do café verde para o mercado interno, e, principalmente, na quantidade do grão para venda externa. Neste contexto, há diversas relações entre os agentes e fluxos envolvidos, são movimentos dinâmicos com características territoriais que podem ser exploradas.

A proposta é fazer um estudo que contemple os métodos dedutivo e indutivo num processo dialético no qual a teoria serve de ponto de partida para o trabalho empírico assim como feito por Santos ao tratar a Economia Espacial [(1979) (2007)]. O estudo é espacial uma vez que admite a sociedade como agente transformador da natureza e do território. Isso é feito quando é analisado detalhadamente todo o processo de produção destinado ao aumento da riqueza, e não apenas para prover a subsistência humana, sendo garantido quando se acompanha a origem da tomada de decisões, que pode ocorrer em um local do território diferente da área definida para que a produção aconteça e seus impactos em locais geográficos específicos.

Desta forma, pode se verificar que a economia se realiza no espaço e não pode ser entendida fora dele. A intensão é explorar como os agentes econômicos interagem no circuito espacial de produção do café, estudando as diversas etapas pelas quais passam o grão, desde as plantações até a comercialização do produto final, ou seja, os circuitos espaciais da produção definidos por Milton Santos [1988](2008). O autor sugere a observação dos fatores da dinâmica econômica como matéria-prima, mão de obra, estocagem, transporte, comercialização, consumo. Participam deste processo empresas de diversos tamanhos que se articulam impactando diferentes frações do território através de fluxos de capital, dinheiro, mercadorias. Esses fluxos são materializados sob a forma da circulação (ARROYO, 2008).

Neste trabalho a análise se inicia justamente com as decisões preliminares que vão influir em todas as etapas do processo produtivo, ou seja, aquelas provenientes de negociações no mercado internacional. Sendo grande parte da produção destinada à venda do grão no



mercado externo, convém demonstrar primeiramente a importância deste mercado. Por isso, são abordadas questões como produção demandada pelo consumidores externos e oferta brasileira dos grãos.

Posteriormente, dá-se destaque para o consumo brasileiro, a produção industrial nacional e suas relações com o cultivo do grão. Atualmente, o consumo do café está em franco crescimento, mas a indústria intensifica a produção de acordo com os preços etimados e quantidade de estoques do café em grão. No que diz respeito aos agentes envolvidos, destaca-se a tendência de crescimento das grandes *join ventures* dentre as empresas torrefadoras ainda que cooperativas, pequenos e médios produtores tenham participação marcante na produção do café nacional.

### **A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CIRCUITO ESPACIAL DE PRODUÇÃO SEGUNDO AS DIFERENTES LOCALIZAÇÕES DOS AGENTES QUE DETÉM O PODER DE DECISÃO**

As decisões de cultivo, produção e comercialização são determinadas por poucos agentes localizados dentro e fora do Brasil. A demanda externa pela comercialização dos grãos verdes impacta diretamente na formação dos preços internacionais, normalmente negociados na Bolsa de Valores de Nova Iorque e nacionais, muito negociados na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), ambos variam conforme a qualidade dos grãos (o que também é possível de ser identificado graças a sua origem geográfica), produção de outros países com expressiva participação no mercado internacional (como Colômbia e Vietnã) e pelo comportamento do consumo.

São justamente as negociações no mercado que impulsionam o funcionamento do circuito espacial de produção do café. Os preços de compra e venda dos grãos são previamente decididos e assim influem nas decisões de expansão ou continuidade da área destinada ao cultivo, um clássico exemplo de circuitos fortemente extrovertidos, isto é, vinculados ao mercado externo. Estes círculos são opostos aos ciclos que começam e terminam num único sub-espço, que vai desde a produção até o consumo no mesmo distrito de uma cidade como explica Arroyo (2008), ou ainda de ciclos um pouco mais abrangentes que esses como o do café torrado e moído, basicamente restrito a produção e consumo nacional.

Os dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) mostram que o café em grão contribui com aproximadamente 3% do Valor da Produção das exportações brasileiras fenômeno que, quando oscilou, foi resultado de problemas climáticos que interferiram na quantidade colhida, prioridade de venda dos estoques ou ainda queda nos preços internacionais. O café torrado mantém sua característica de produto voltado para a produção interna, com ínfima exportação enquanto que o café solúvel, que detem entre

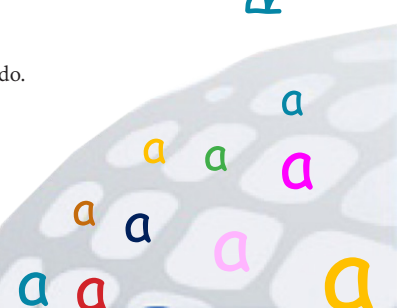
80% e 90% da produção voltada para o mercado externo, segue confirmando a posição do país de líder nas produções e exportações mundiais deste produto.

O CONSELHO DOS EXPORTADORES DE CAFÉ DO BRASIL - CeCafé, assim como o MDIC, disponibiliza as informações de café exportado em valores (US\$ FOB) e em volume. O diferencial é detalhar as informações das vendas externa por tipo de grão de café verde<sup>1</sup>, arábica ou robusta. Assim, é possível verificar que o café do tipo Arábica predomina nas exportações de café, mas sua contribuição nem sempre é estável ao longo do tempo. Nos últimos anos, o crescimento do volume das exportações do café em grão ocorreu impulsionados pelo café do tipo conilon cujo aumento anual chegou a 21% em 2015, fenômeno que não pode ser considerado uma tendência haja visto que os dados mostram oscilação ao longo das últimas décadas. Segundo a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CAFÉ – ABIC, Finlândia, Noruega e Dinamarca são os países com maior consumo per capita de café, aproximadamente 13kg/h/ano, seguido da Alemanha com 5,9kg/h/ano, Itália 5,6kg/hab/ano e França 5kg/hab/ano.

Países como Canadá são grandes compradores do grão do café no mercado internacional, porém se destacam mais como revendedor desta mercadoria. Vários países que não plantam café compram a matéria-prima brasileira e industrializam o produto, competindo com o Brasil pela participação em seus mercados interno e externo. Como exemplo, pode-se citar a re-exportação de café torrado e moído dos Países Baixos para a Finlândia e da Finlândia para a Rússia e países bálticos (ABIC, 2007).

Países da União Europeia, como Alemanha, e os EUA também adotam esta prática, mesmo que ambos estejam entre os maiores consumidores mundiais. A participação dos lugares no comércio internacional e nas mais diversas relações do circuito espacial de produção do café faz com que estes lugares especificados na Tabela 1 se tornem mundiais (USDA, 2014).

<sup>1</sup> O termo café verde utilizado por muitos autores se refere ao fruto do cafeeiro, despolpado, seco e descascado.



**Tabela 1**-Ranking mundial de países produtores, exportadores, importadores e consumidores de café da safra 2015/2016

Ranking mundial de países produtores de café	%	Ranking mundial de países exportadores de café	%	Ranking mundial de países importadores de café	%	Ranking mundial de países consumidores de café	%
Brasil <sup>1</sup>	32,9	Brasil <sup>1</sup>	26,6	União Européia	38,8	União Européia	29,6
Vietnã <sup>2</sup>	19,5	Vietnã <sup>2</sup>	23,0	EUA	20,9	EUA	16,2
Colômbia <sup>3</sup>	8,9	Colômbia <sup>3</sup>	9,8	Japão	6,8	Brasil	13,7
Indonésia	7,1	Indonésia	6,5	Canadá	4,1	Japão	5,5
Etiópia	4,3	Honduras	4,5	Filipinas	3,5	Canadá	3,2
Honduras	3,9	Etiópia	2,8	Rússia	3,5	Rússia	2,7
Outros	23,4	Outros	26,8	Outros	22,4	Outros	29,1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

**Fonte:** *Elaboração própria com base nos dados do United States Department of Agriculture (USDA) publicados pelo Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos do Bradesco*

Dentre os países da União Européia, os destaques são para Alemanha, Itália e França. Em agosto de 2016, os dez principais países importadores de café do Brasil foram: EUA (3,484 milhões de sacas), Alemanha (3,404 milhões de sacas), Japão (1,453 milhão de sacas), Itália (1,398 milhão de sacas), Rússia (510 mil sacas), Canadá (453 mil sacas), França (404 mil sacas), Turquia (398 mil sacas), Espanha (361 mil sacas) e Suécia (386 mil sacas) segundo o Informe Estatístico do Café.

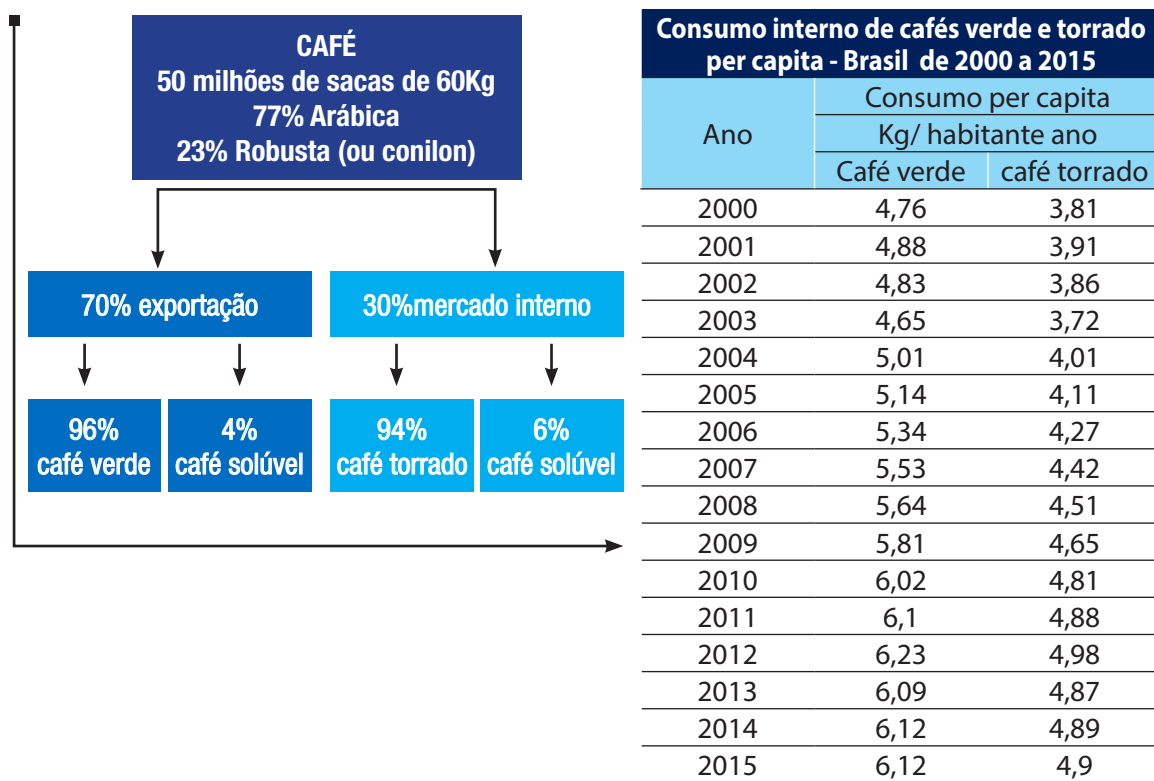
Em 2008, a Cooperativa mineira COOPERATIVA REGIONAL DE CAFEICULTORES EM GUAXUPÉ LTDA - COOXUPÉ, a maior do mundo, superou a tradicional exportadora UNIÃO EXPORTADORA DE CAFÉ – UNICAFÉ, empresa que se manteve líder das exportações brasileiras de café durante 18 anos. A adesão da Cooxupé ao Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), um programa federal que garante preço mínimo ao produtor quando as cotações do grão estão abaixo do custo, e os créditos de PIS/Cofins na exportação podem ter contribuído para este resultado.

As exportações de café em grão e solúvel foram recordes em 2011 sendo o café do tipo conilon, o de menor qualidade, o principal responsável por este resultado. O café em grão atingiu novo recorde na safra 2014/2015 com preços bem elevados, novamente com participação expressiva do café do tipo conilon segundo a ABIC. Nos últimos dez meses de 2014, há crescimento de 20,4% na receita com as exportações do grão e de 15,4% no volume exportado segundo a CeCafé. Por outro lado, as importações de café torrado e moído aumentaram mais de 15 vezes desde 2002, atingindo 48,5 mil sacas em 2014. Neste ano, o país importou 440 milhões de cápsulas de café, o que representou aumento de 50% em relação às importações de 2013 segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. A reposição dos estoques dos países importadores, 11,9 milhões de sacas, valor

acima dos 11,5 milhões de sacas de anos anteriores segundo a Organização Internacional do Café (OIC), marca a cafeicultura mundial em 2015.

No Brasil, a Cooperativa Regional de Cafeicultores em Guaxupé (Cooxupé), no sul de Minas, atinge a liderança nas exportações de café arábica com vendas externas superiores a 4,5 milhões de sacas de 60 kg. Em 2014, o volume de café embarcado pela Cooxupé foi de 3,9 milhões de sacas. A Cooxupé, localizada no município de Guaxupé/MG, é um agente transformador do território à medida que contribui para o desenvolvimento econômico e intensifica as relações entre o campo e a cidade no atual período técnico-científico informacional. Insere-se, portanto, na organização de redes técnico-informacional que leva a uma profusão de verticalidades no território. No circuito espacial de produção do café não há espaço para as relações restritas às instituições presentes numa área contígua (o que caracteriza as horizontalidades), as relações ocorrem entre agentes que se localizam em pontos distantes, englobando diversos países, fato possível em função dos crescentes avanços das telecomunicações (ROLLO & KAHIL, 2009).

As exportações brasileiras são diluídas ao longo do ano, mas com maior concentração no segundo semestre, sendo que nos últimos 20 anos nos meses de outubro e novembro foram feitas aproximadamente 20% das vendas. A parcela menor da produção que oscila ao redor de 30% ao longo dos anos destina-se ao consumo nacional sob a forma de café torrado e moído (Figura 1).

**Figura 1** – Principais destinos da produção do café brasileiro - safra 2015/2016

**Fonte:** Departamento de Pesquisa e Estudos Econômicos do Bradesco 2016 e ABIC (2016)

O crescimento populacional garantiu a demanda crescente por café torrado e moído no Brasil, mesmo nos anos com queda no consumo per capita. Este fato pode ser constatado utilizando os dados de crescimento populacional da faixa etária de potencial consumidor do produto em conjunto com os dados de consumo per capita da ABIC (Tabela 2).

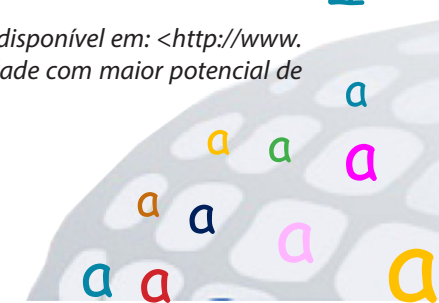


**Tabela 2** - Produção, consumo, exportação e estoques de cafés no Brasil de 2005 a 2012 (em t)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produção café em grão								
Dados CONAB	1.976.640	2.550.720	2.164.260	2.759.524	2.368.195	2.885.700	2.609.100	3.049.560
Arábica	1.429.080	1.980.900	1.505.750	2.129.012	1.731.930	2.209.440	1.931.340	2.300.640
Robusta	547.560	569.820	658.510	630.512	636.265	676.260	677.760	748.920
Dados PAM	2.140.169	2.573.368	2.249.011	2.796.927	2.440.056	2.907.265	2.700.540	3.037.534
Produção industrial								
Café não torrado, descafeinado	29.566	66.303	37.581	24.947	20.101	36.876	60.232	48.247
Café torrado e/ou moído, inclusive descafeinado	448.653	486.350	488.705	506.424	581.469	548.261	529.142	529.522
Café solúvel, inclusive descafeinado	95.228	91.792	97.700	96.013	84.241	98.708	117.579	97.937
Extratos, essências e preparações a base de café	3.604.048	3.975.756	4.334.360	4.325.061	5.685.973	7.467.122	7.046.405	7.553.254
Consumo								
Café torrado*	437.544	460.961	470.050	494.279	514.642	530.313	542.633	558.264
Exportação								
0301 Café cru em grão	1.351.824	1.475.528	1.488.166	1.566.860	1.639.270	1.790.967	1.791.132	1.503.707
Participação do Café Arábica (%)	95,1	94,4	94,3	92,0	95,9	96,1	91,2	95,4
Participação do Café Conilon (%)	4,9	5,6	5,7	8,0	4,1	3,9	8,8	4,6
0302 Café solúvel	77.055	67.843	71.481	74.732	64.799	77.156	80.076	79.968
0303 Café torrado	4.162	5.392	5.505	6.658	5.419	4.264	3.596	2.230
Estimativa de estocagem por ano								
Café torrado e/ou moído*	6.946	19.997	13.150	5.487	61.407	13.684	(17.087)	(30.972)
Estoque disponível								
Privado + Nacional	925.020	711.300	1.108.200	792.120	945.960	665.880	680.400	603.780
Privado								
Arábica	652.320	556.680	1.006.860	689.400	840.300	494.700	493.980	463.320
Robusta	70.320	26.760	48.180	60.780	39.060	41.940	60.300	41.580

**Fontes:** Pesquisas do IBGE: PIA, PAM, CONAB e MDIC (Disponível em <[http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=5294.Comercio Exterior/Estatísticas de Comércio Exterior/Balança Comercial Brasileira:Unidades da Federação/Arquivo BRASIL\\_PPEXP\\_201512.xls](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=5294.Comercio%20Exterior/Estatisticas%20de%20Comercio%20Exterior/Balanga%20Comercial%20Brasileira:Unidades%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o/Arquivo%20BRASIL_PPEXP_201512.xls)>. Acesso em julho de 2016).

**Nota:** \*Estimativa de consumo elaborado pela autora com base em pesquisas que apontam que 85% dos paulistanos bebem café (Informações do IEA, disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=88537>>) e utilizando dados do IBGE que estimam 32% da população acima de 19 anos, portanto em idade com maior potencial de consumo do produto).

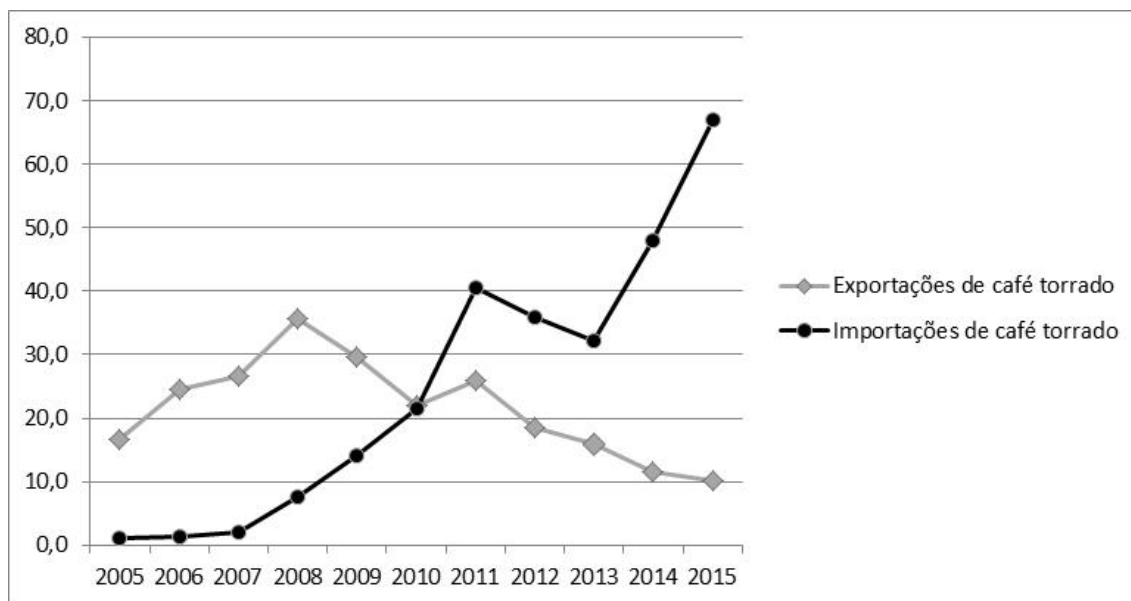


Além do fato da produção nacional ser suficiente para atender a demanda interna, evita-se a importação do café em grão no Brasil sob a alegação de risco de introdução de pragas no país. Empresas como a Nestlé recorrem ao governo brasileiro para autorizar a importação de café verde para compor um percentual de seus *blends*, fato que ganhou destaque desde os estudos iniciais para se montar uma fábrica de café em cápsulas em Montes Claros/MG.

Parte dos produtores não é favorável à importação de grãos porque a legislação trabalhista brasileira é mais rigorosa em comparação a outros países o que torna o custo de produção do grão no Brasil mais alto. No caso do café *conilon* produzido predominantemente no estado do Espírito Santo, o trabalhador não custa menos de R\$ 60 por dia na época da colheita, enquanto que no Vietnã eles custam US\$ 4 segundo vice-presidente da Cooperativa Agrária dos Cafeicultores de São Gabriel – Cooabriel.

Brasil, Vietnã, Costa Rica e Colômbia possuem a maior produtividade média na lavoura, em torno de 1 a 1,4 toneladas por hectare. A produtividade do café arábica brasileiro é bem maior, por isso há produtores que defendem a proibição apenas da compra do café conilon, este é o caso dos industriais que importam café verde para compor os *blends* de cápsulas fabricadas no mercado brasileiro. Neste contexto, o livre comércio favoreceria as operações de *drawback*, ou seja, a importação de matéria-prima para posterior exportação de produto com maior valor agregado enquanto que a importação do produto já torrado e moído traz aumento da concorrência ao produto nacional e redução da possibilidade de se gerar mais valor à indústria cafeeira e empregos no país. Segundo estatísticas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de janeiro a novembro, o Brasil importou US\$ 44,1 milhões de café torrado. As exportações da categoria no mesmo período foram de US\$ 11,2 milhões. Um saldo negativo de quase US\$ 33 milhões na balança comercial. Desde 2010, as importações do café torrado superam as exportações (Figura 2).

**Figura 2** – Exportações e importações de café torrado em US\$ milhões – Brasil de 2005 a 2015



**Fonte:** Ministério da Indústria e Comércio Exterior - MDIC.

**Disponível em:** <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2016/01/1728836-brasil-perde-espaco-nas-exportacoes-de-cafe-torrado.shtml>>

A maior parte da produção de café solúvel no Brasil se destina a exportação. No mercado externo, a concorrência do produto brasileiro é desigual porque a principal matéria prima, o café conilon, é mais caro no Brasil que em outros países e os concorrentes estrangeiros, aproximadamente 32 dos 48 países que produzem café solúvel importam a matéria prima de outros locais com preços mais acessíveis.

O consumo brasileiro de café é mais expressivo na modalidade café torrado e moído. Segundo pesquisa divulgada em 2007 pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, 85% dos paulistanos tomam café e 65% o fazem fora de casa, em bares, restaurantes e no trabalho<sup>2</sup>, informações importantes para destacar que o consumo não é apenas familiar. Outros estudos mostram que o consumo de café fora de casa cresceu 307%, passando de 14% em 2003 para 57% em 2010. Além dos bares, restaurantes e demais empreendimentos do serviço de alimentação, a bebida é consumida em padarias, ou seja, em locais do comércio varejista, ou ainda em instituições públicas e empresas.

<sup>2</sup> Segundo o IEA, a pesquisa foi feita com 1,1 mil pessoas entre julho e setembro de 2006, usando a mesma metodologia adotada pelo IBGE em trabalhos semelhantes.

Dados da ABIC para o ano de 2010 no Brasil mostram que 25% dos consumidores de café expresso e coado o consumiram em padarias, um dos principais pontos do comércio varejista que comercializam este produto. Essa informação nível Brasil pode servir de parâmetro para se inferir sobre quanto do consumo de café ocorre fora de casa, o que é confirmado por uma pesquisa realizada mais recentemente que estima ser de 1/3 do consumo total do café em 2015. O segmento de cafés finos e diferenciados apresentou taxas de crescimento entre 15% e 20% ao ano e os cafés em cápsulas tiveram crescimento das vendas de R\$24,5 milhões em 2008 para R\$206,4 milhões em 2012. Dois anos depois, apurou-se que 0,6% do consumo do café foi em cápsulas no Brasil.

Afora as exportações e o consumo fora de casa, o café beneficiado também é utilizado pelas indústrias alimentícias para fabricação de bolos, doces e biscoitos a base de café. O restante destina-se ao consumo familiar e a formação de estoques conforme apresentado na Tabela 2.

### TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA INDÚSTRIA CAFEIEIRA NO BRASIL

O consumo do café é um hábito comum em todo o território, portanto em pontos próximos e distantes das indústrias que selecionam e torram os grãos. No caso brasileiro, poucas empresas dominam a produção nacional. Os dez maiores torrefadores representam aproximadamente 75% do mercado local, sendo as cinquenta maiores cerca de 90% de um universo estimado de 1.428 empresas, das quais 455 são associadas à ABIC.

Esta concentração também ocorre no território nacional. São cerca de 300 empresas no estado de São Paulo, sendo 75% de microempresas. O estado de Minas Gerais, reconhecido como grande produtor com 26% torrefadoras nacionais, também se destaca pela quantidade de microempresas (Tabela 3).

**Tabela 3** - Número de empresas torrefadoras de café no Brasil segundo tipo de empresa por principais regiões em 2014 e 2015

Região	Empresas torrefadoras		Tipo de empresa		
	Número	% em relação ao Brasil	Número		% de cada tipo de empresa de acordo com o tamanho
BR*	1.428	x	64	microempresa	4%
			19	pequena empresa	1%
SP**	300	21%	75	microempresa	25%
			21	pequena empresa	7%
MG**	375	26%	92	microempresa	25%
			7	pequena empresa	2%

**Fonte:** *Elaboração própria com base nas informações da ABIC*

\* **Dados** 2015

\*\* **Dados** 2014

Com a modernização do circuito espacial de produção do café, principalmente pós década de 1950, foi possível diminuir a área necessária para o cultivo da mesma quantidade de árvores ao mesmo tempo em que foram ampliadas as áreas de abrangência do circuito de produção, da circulação e do consumo de café. Intensifica-se a produção, seja nas áreas com solos melhores para o cultivo dos pés ou nas áreas promissoras segundo os critérios econômicos de custo de mão-de-obra, localização das indústrias de beneficiamento, boas opções para armazenagem ou vendas externas, o que acaba por gerar hierarquia dos estados da federação produtores de café (ROLLO, 2009). Os dados do IBGE de 2016 mostram que o estado de Minas Gerais é responsável por 63% do valor da produção de café em grãos no Brasil, seguido por Espírito Santo (14%), São Paulo, (12%), Bahia (7%), Paraná e Rondônia (cada um com 2%).

O circuito espacial de produção de café no Brasil é um exemplo de circuito espacial de produção em que o território brasileiro é crescentemente regulado por grandes grupos econômicos internacionais, os agentes hegemônicos da economia uma vez que são estas empresas que atualmente definem os tipos de sementes e espécies de café a serem produzidas pelos cafeicultores, conferem assistência técnica e científica a produção e também interferem nas formas de colheita e transporte do café. Todas essas normas acabam por dotar o território brasileiro de maior fluidez e competitividade econômica, o que contribui para a possibilidade de crescente acumulação de capital por parte destes agentes (ROLLO, 2009).

As relações entre produção dos grãos, beneficiamento e comercialização são complexas. Caminha-se para a redução no número de empresas que compõem o circuito espacial da produção do café, com participação expressiva do capital estrangeiro sobre as decisões de produção marcadas pela presença das sedes de grandes grupos econômicos em solo europeu.

A partir do final da década de 1980, a ascendência da regulação corporativa altera as relações de poder entre dois importantes agentes, o Estado com participação decrescente, e as empresas torrefadoras, que se tornam cada vez maiores e em menor número ampliando sua escala geográfica de ação (FREDERICO, 2014). As maiores empresas do setor em atividade no Brasil são Nestlé e Jacobs Douwe Egberts (JDE). Esta última é resultado da fusão entre a norte-americana Mondelez e a holandesa Douwe Egberts Master Blenders (DEMB) em 2014 firmando-se no mercado brasileiro com as marcas Pilão, Pilão Senseo, Café do Ponto e Caboclo. Neste mesmo ano, a ABIC apurou redução de 9,0% no número de empresas no Brasil. Conforme mostra a Tabela 4, grande parte das fábricas está em São Paulo, Minas Gerais e Paraná, enquanto que no Espírito Santo o destaque se deve a produção do café em grão.



**Tabela 4** - Principais indústrias de Torrefação e Moagem de Café no Brasil ordenadas segundo a Unidade da Federação de sua unidade produtiva – 2016

	UF - Sede	Município - Sede da principal unidade produtiva	Ano que a empresa começa a industrializar o café
Santa Clara Participações LTDA	Ceará	Eusébio	1959
Moagem Serra Grande LTDA	Ceará	Sobral	1961
Café Export LTDA	Distrito Federal	Brasília	1984
Café do Sítio Indústria e Comércio LTDA	Distrito Federal	Brasília	1967
Real Café Solúvel do Brasil	Espírito Santo	Viana	1971
Café Meridiano Indústria e Comércio de Café	Espírito Santo	Colatina	Década de 1960
Café Rancheiro Agro Industrial LTDA	Goiás	Anápolis	1985
Produtos Alimentícios Ribamar Cunha	Maranhão	Imperatriz	1993
Café Três Corações	Minas Gerais	Santa Luzia	1961
Café Bom Dia	Minas Gerais	Varginha	1895
Toko Logística e Distribuição AS	Minas Gerais	Juiz de Fora	Década de 1920
Café Itau LTDA	Minas Gerais	Perdões	1986
Icatril Indústria de Café do Triângulo LTDA	Minas Gerais	Uberlândia	1972
Sociedade Mogyana Exportadora LTDA	Minas Gerais	Piumhi	1944
São Braz S/A Indústria e Comércio de Alimentos	Paraíba	Cabedelo	1951
Companhia Cacique de Café Solúvel	Paraná	Londrina	1959
Café Cocamar	Paraná	Maringa	Década de 1990
Café Odebrecht	Paraná	Londrina	1956
Café Lontrinha LTDA	Paraná	Ponta Grossa	1958
Moinho Petinho Indústria e Comércio LTDA	Pernambuco	Recife	1966
Café Favorito	Rio de Janeiro	Volta Redonda	1946
Lavazza (antiga Café Grão Nobre)	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	2008
Cia Capital de Produtos Alimentícios	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	1943
Melitta do Brasil Indústria e Comércio Ltda	São Paulo	Avaré (sede adm na capital)	1980
Comercial Indústria Branco Peres de Café Ltda	São Paulo	Adamantina	1957



	UF - Sede	Município - Sede da principal unidade produtiva	Ano que a empresa começa a industrializar o café
Jacobs Douwe Egberts	São Paulo	Barueri	Grupo estrangeiro fundado em 1753. Atua no Brasil desde 2012 como Douwe Egberts e desde 2014 como Jacobs Douwe Egberts
Café Utam S.A	São Paulo	Ribeirão Preto	1975
Café Jaguari	São Paulo	Ourinhos	1970
Café Pacaembu Ltda	São Paulo	Vargem Grande do Sul	1957
Nha Benta Indústria de Alimentos Ltda	São Paulo	São Bernardo do Campo	1973
Jardim Industria e Comércio S.A	São Paulo	São Paulo	2005
Torrefações Noivacolinenses Ltda	São Paulo	Piracicaba	1930
Café Canecão	São Paulo	Campinas	1962
Catuay do Brasil Ind e Com de Café Ltda	São Paulo	Araçatuba	1959
Camilo Alimentos Ltda	São Paulo	Barretos	1933
Café Caiçara Ltda	São Paulo	Jundiaí	1950
COCAM - Cia de cafés solúvel e derivados	São Paulo	Catanduva	1960
Indústria Alimentícia Maratá Ltda	Sergipe	Itaporanga D'Ajuda	1984

**Fonte:** ABIC - Associação Brasileira da Indústria de Torrefação e Moagem de Café

Segundo Rollo (2009), a periodização mais expressiva da modernização do circuito espacial de produção do café no Brasil se dá em dois subperíodos: o primeiro, da década de 1950 até fins da década de 1980, quando o Estado brasileiro foi o grande agente modernizador e regulador do circuito; e o segundo, iniciado em fins da década de 1980, quando o Estado transfere o poder de regulamentação do mercado cafeeiro para as empresas. Em anos mais recentes, a configuração do circuito espacial de produção se transforma conforme avança a produção do café industrializado brasileiro sob o controle de grandes grupos de capital internacional.

Parcela expressiva das maiores indústrias em atividade foi fundada antes dos anos 1970. Algumas iniciaram suas atividades com a comercialização do produto e numa etapa seguinte passaram a industrializá-lo, é o caso do Café Santa Clara e do Café Capital. Atualmente, lideram o mercado de café brasileiro JDE, Santa Clara e Melitta.

O grupo holandês conhecido como JDE está entre os maiores produtores de café torrado e moído do Brasil. Sua trajetória na produção nacional inicia-se quando a americana Sara Lee Corporation compra a Consolidated Foods em 1985. A D.E Master Blenders pertencia a Consolidated Foods, por conseguinte, passou a ser subsidiária da Sara Lee Corporation. Em 2010, a Sara Lee, dona das marcas Pilão, Café do Ponto e Seletto, adquire o grupo Café Damasco, proprietário das marcas Maracanã (PR), Negresco (PR) e Pacheco (RS). Mas, em 2012, a Sara Lee é extinta e o Grupo holandês Douwe Egberts Master Blenders torna-se um dos sucessores da nova empresa, e em 2014 Douwe Egberts Master Blenders une-se à Mondelez formando a JDE sob a condição de deter 51% da nova companhia.

O grupo Santa Clara Participações Ltda surge em 2005, quando a Santa Clara (fundada em 1959) une-se a israelense Strauss-Elite, proprietária da empresa Três Corações, a marca líder de venda em Minas Gerais. Além de produzir café torrado e moído, a Santa Clara também exporta café verde, cerca de três milhões de sacas por ano, sendo um de seus clientes a Starbucks. A Melitta inicia suas operações no Brasil com a venda de filtros de papel no final dos anos 1960, duas décadas depois, diversifica suas atividades e inicia processo de torra e moagem dos grãos de café.

O Grupo Tristão é composto basicamente por duas empresas. A Tristão Companhia de Comércio Exterior é especializado em separar, lavar e peneirar os grão de café para depois compor algumas misturas ou *blendse* despachá-los para torra e moagem no exterior. O produto exportado já é considerado café beneficiado. A Real Café solúvel produz para o mercado nacional café solúvel, óleo de café e café torrado e moído envasado e depois rotulado com a marca do cliente. Nas duas situações a comercialização se dá empresa para empresa, mas também há a possibilidade da comercialização ser feita entre empresa e consumidor final, neste caso a Real Café utiliza a marca Cafuso.



No que se refere à produção de café solúvel, o Brasil se destaca como líder no mercado mundial. A maior produtora é a Nestlé com fábrica em Araras/SP desde 1953, diversificando seus negócios no país em 2015 com a inauguração de uma fábrica de cafés em cápsulas bastante integrada com a fábrica que produz leite condensado localizada no mesmo terreno em Montes Claros/MG<sup>3</sup>. A Cia Iguaçu é outra empresa que se dedica a produção expressiva de café solúvel no município de Cornélio Procópio/PR desde 1967 comercializando seus produtos para mais de 30 países nos 5 continentes.

Constata-se, portanto, que os principais agentes que determinam a produção do café industrializado no Brasil são de capital europeu, agindo de acordo com a formação de preços do café em grão que também são determinados no mercado internacional.

### ATIVIDADES ECONÔMICAS DESEMPENHADAS NO CIRCUITO ESPACIAL DE PRODUÇÃO DO CAFÉ

As empresas responsáveis pelo processo de industrialização produzem a partir do grão do café verde o café beneficiado que inclui desde o café torrado e moído, descafeinado, solúvel até as misturas para cappuccino obedecendo a Classificação Nacional de Atividade Econômica especificada na Tabela 5. Todo o café descafeinado disponível no mercado brasileiro, ou seja, com teor máximo de 0,1% de cafeína nos grãos, é obtido com o uso de solventes químicos, em que a extração da cafeína é realizada nos grãos crus inteiros, antes do processo de torrefação (TEIXEIRA, 2012).

**Tabela 5** - Descrições das atividades vinculadas à produção industrial de café segundo a Classificação Nacional de Atividade Econômica vigente

	Código	Descrição
Seção	C	Indústria de transformação
Divisão	10	Fabricação de produtos alimentícios
Grupo	108	Torrefação e moagem de café
Classe	1081-3	<b>Torrefação e moagem de café</b>
		Café; beneficiamento de (não associado ao cultivo)
		Café descafeinado; produção de
		Café torrado e moído, aromatizado (mesmo descafeinado); produção de
		Café torrado e moído; produção de
		Café; moagem de
		Café; torrefação de
		Café; torrefação e moagem de
	1082-1	<b>Fabricação de produtos à base de café</b>
		Café com leite em mistura solúvel; fabricação de

<sup>3</sup> Estima-se que 90% da água utilizada na produção das cápsulas são obtidos na fase de processamento do leite na fábrica de leite condensado e que tanto a caldeira para a geração de vapor que utiliza biomassa quanto o transporte de produtos sejam compartilhados.

Código	Descrição
	Café solúvel; produção de
	Chicória torrada e outros sucedâneos torrados do café; produção de
	Extratos, essências e concentrados de café; produção de
	Preparações a base de essências ou extratos de café (cappuccino); produção de
	Sucedâneos do café, contendo café; produção de

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Os primeiros procedimentos para a industrialização do produto consistem na limpeza, secagem e seleção de grãos. Para a atividade Torrefação e Moagem de Café, escolhe-se a mistura de grãos arábica e conilon que determinará sabor, aroma e custo do produto. Esta fase é a da composição do *Blend* do café. O café já misturado para a formação do *Blend* é aquecido até o ponto de torra, depois pode ser armazenado em silos, a granel, ou em sacos de juta. O peso do grão de café se reduz em 15 a 20% durante o processo de torração. Os grãos são triturados apenas com a perspectiva de venda do produto para que o café já torrado não perca grande parte de suas propriedades por isso há pouco estoque de café beneficiado. Por fim, a indústria empacota o café por processo a vácuo em embalagens de polietileno, ou polipropileno bi-orientado e os acondicionada em caixas de papelão contendo em média 10 quilos cada. Os cafés vendidos em cápsulas também estão incluídos nesses grupamentos de atividade. Para o café solúvel, o processo de produção continua com extração, tratamento do extrato, recuperação do aroma, concentração, secagem e processo avançado de desidratação.

Para a fabricação de produtos a base de café, há diversos ingredientes que entram na composição dos produtos, de tal forma que a participação do café, normalmente solúvel, é pequena. No caso dos cappuccinos, item principal deste grupo, há também açúcar, leite em pó, soro de leite em pó, leite em pó desnatado, cacau em pó. Apesar do expressivo volume de produção das preparações a base de café, o valor da produção é bem mais significativo para os cafés torrados e moídos por conta do preço dos produtos no mercado predominantemente interno.

### **CULTIVADORES E PRODUTORES INDUSTRIAIS DE CAFÉ COMO AGENTES TRANSFORMADORES DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

A ligação entre as indústrias de café e os produtores rurais é muitas vezes feita por empresas especializadas, que também fazem o transporte da mercadoria. Entre as maiores empresas está a Nicchio Café S.A. Exportação e Importação, fundada em 1979 tendo como

fornecedores produtores rurais e empresas nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia e Rondônia, e como clientes diversas empresas de torrefação do Brasil. A empresa também exporta pelos portos de Vitória (ES) e Rio de Janeiro (RJ) para Europa, Estados Unidos e Oriente Médio.

Para atender a produção de cafés beneficiados e as exportações, são produzidos basicamente dois tipos de café no Brasil. O café arábica (de melhor qualidade) e o conilon (espécie *Chanephora*), o primeiro é marcado pela bienalidade, isto é, ano de safras maiores intercalados por anos de safras menores fenômeno que vem diminuindo sua expressividade nos anos recentes, principalmente quando se observa os dados captados pela CONAB. São justamente os anos de safras menores que apresentam maiores diferenças de estimativas de produção entre as fontes CONAB e IBGE. As maiores safras ocorrem quando os grãos se desenvolvem mais em substituição as folhas, neste caso há bastante desgaste da planta, por isso na safra seguinte a produção é menor.

A produção de um cafezal inicia a partir de 2,5 anos após o plantio, o crescimento se dá até o 7º ano, quando começa o processo de bienalidade até aproximadamente o 20º ano da planta. Os cafezais demandaram cerca de 6% de toda a produção nacional de fertilizantes em 2010 segundo a Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anda)<sup>4</sup>. Este percentual tem diminuído já que em 2006 era de 7,6 %. Brasil permanece como quarto maior mercado consumidor de fertilizantes do mundo, sendo superado apenas pela China, Índia e Estados Unidos. Três grandes empresas destacam-se na produção de fertilizantes e na venda destes produtos já misturados para o consumidor final: a norte-americana Mosaic, a norueguesa Yara e a holandesa Bunge. Estas três empresas dominam 57% das vendas para o consumidor (ROLLO, 2009).

A demanda por mudas tem grande variação sendo influenciada pelos preços dos produtos no mercado futuro e pelo período que pode ser de maior renovação ou apenas de manutenção do cafezal. Segundo o Instituto de Economia Agrícola (IEA), normalmente são produzidas de 6 milhões a 8 milhões de mudas anuais na região da Alta Mogiana, mas para o plantio no início de 2012 houve uma demanda por 25 milhões de mudas. O Conselho Nacional do Café (CNC) estimou que metade das encomendas de mudas para plantio em 2012 já estavam comprometidas em 2011.

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/cnhcimento/livro60anos\\_perspectivas\\_setoriais/Setorial60anos\\_VOL2Quimica.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/cnhcimento/livro60anos_perspectivas_setoriais/Setorial60anos_VOL2Quimica.pdf). Página 36.



Desde o preparo do solo até a colheita são utilizados tratores, colheitadeiras, implementos agrícolas (plantadeiras, arado, grades, roçadeiras, etc.), ferramentas motorizadas portáteis (roçadeiras, moto-serras, etc.) e as máquinas específicas para a cafeicultura, vinculadas à pós-colheita do café (máquinas de recebimento, lavagem, despulpamento, secagem, armazenagem e benefício de café). O mercado mundial e brasileiro de tratores e colheitadeiras é dominado por três grandes grupos empresariais: Deere & Co., CNH Global N.V. e AGCO. O setor de produção de máquinas agrícolas passou por grande reestruturação a partir da década de 1990 com mudança da divisão territorial do trabalho e nova hierarquia entre os estados brasileiros produtores de máquinas agrícolas. O estado de São Paulo deixa de ser o maior produtor nacional, Rio Grande do Sul e Paraná ganham participação. No caso do Paraná, cuja produção era insignificante, chega a contribuir com quase 22% da produção nacional em 2007 (ROLLO, 2009).

O café conilon tem desenvolvimento inicial mais lento, sendo normalmente cultivado em áreas de até 800m de altitude em lavouras mais resistentes a doenças e deficiências hídricas, é quase duas vezes mais produtivo que o café arábica e sofre menos com bienalidade, porém é menos aromático e menos encorpado, por isso de menor qualidade o que faz com que seu preço seja quase sempre metade do primeiro. Estas características do grão e preço contribuem para que o café conilon seja uma matéria-prima para a indústria, destaque para o café solúvel.

As informações regionalizadas de produção são captadas por duas fontes oficiais: CONAB e IBGE. Os dados do IBGE (presentes na Tabela 2) se referem ao ano civil, se restringem à quantidade produzida e valor da produção por unidade da federação. A CONAB disponibiliza informações de Área em Produção, Área em Formação, Produção (Tabela 2) e Produtividade para o café em grão por safra, separado por tipo de café (arábica ou conilon) e por Região brasileira especificados na Tabela 6.

**Tabela 6** - Participação dos estados brasileiros na produção do café em grão no Brasil por tipo de café - Safra 2013/2014

Produção de café por tipo	Participação dos estados brasileiros (%)									
	Brasil	Minas Gerais	Espírito Santo	São Paulo	Bahia	Paraná	Rondônia	Rio de Janeiro	Outros	
Produção de Café Arábica	100	71,5	9,1	10,5	2,8	4,3	x	0,7	1,1	
Produção de Café Conilon	100	2,6	75,6	x	6,7	x	12,5	x	2,6	
Produção de Café - Total	100	56,3	23,8	8,2	3,7	3,4	2,8	0,6	1,2	

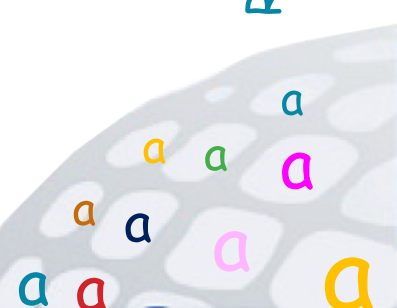
**Fonte:** Companhia Nacional de Abastecimento – Conab

**Nota:** "x" corresponde a participações não especificadas

Os dados mostram que o estado de Minas Gerais é responsável por mais da metade da produção nacional do grão, sendo que 500 dos 853 municípios mineiros cultivam café.

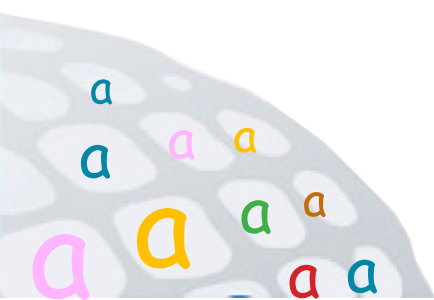
Ao contrário de diversas commodities agrícolas, o café possui diferenças marcantes quanto: a forma de combinação dos diversos agentes em cada área de cultivo, a espécie cultivada, ao sistema produtivo (convencional, orgânico, sombreado), à qualidade do produto (gourmet, exportação ou indústria nacional) e às certificações existentes (boas práticas ambientais e comércio justo). As semelhanças ficam por conta das paisagens quase uniformes proporcionadas pelos cafezais (FREDERICO, 2014).

Os dados do último Censo Agropecuário do IBGE de 2006 permitem identificar a condição dos produtores e o tamanho das propriedades. Na Tabela 7 é possível verificar que o destaque do número de estabelecimentos fica por conta dos pequenos proprietários e dos parceiros, tanto para a produção do café arábica quanto do conilon.



**Tabela 7-** Número de estabelecimentos, Quantidade produzida e Valor da produção das plantações de café nos estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés segundo a condição do produtor em relação às terras e os grupos de área colhida para o Brasil em 2006

Produtos da lavoura permanente	Condição do produtor	Grupos de área colhida	Variável		
			Número de estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés existentes em 31/12 (Unidades)	Quantidade produzida nos estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés existentes em 31/12 (Toneladas)	Valor da produção dos estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés existentes em 31/12 (Mil Reais)
Café arábica em grão (verde)	Proprietário	<b>Maior de 0 a menos de 1 ha</b>	30.996	39.607	106.204
		De 1 a menos de 2 ha	28.068	59.889	182.761
		De 2 a menos de 5 ha	53.493	227.265	747.597
		De 5 a menos de 10 ha	22.400	204.379	855.868
		De 10 a menos de 20 ha	12.380	219.484	847.670
		De 20 a menos de 50 ha	7.443	326.145	1.390.160
		De 500 ha e mais	45	64.142	247.375
	Parceiro	<b>Maior de 0 a menos de 1 ha</b>	1.998	2.581	6.917
		De 1 a menos de 2 ha	2.401	4.330	12.031
		De 2 a menos de 5 ha	3.989	13.755	39.566
		De 5 a menos de 10 ha	1.062	8.513	26.160
		De 10 a menos de 20 ha	330	5.213	14.654
		De 20 a menos de 50 ha	110	3.264	9.831
		De 500 ha e mais	1	X	X



Produtos da lavoura permanente	Condição do produtor	Grupos de área colhida	Variável		
			Número de estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés existentes em 31/12 (Unidades)	Quantidade produzida nos estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés existentes em 31/12 (Toneladas)	Valor da produção dos estabelecimentos agropecuários com mais de 50 pés existentes em 31/12 (Mil Reais)
Café canephora (robusta, conilon) em grão (verde)	Proprietário	<b>Maior de 0 a menos de 1 ha</b>	8.957	15.610	31.821
		De 1 a menos de 2 ha	10.689	25.806	58.888
		De 2 a menos de 5 ha	28.430	96.592	226.628
		De 5 a menos de 10 ha	11.536	82.125	215.579
		De 10 a menos de 20 ha	5.068	72.808	197.496
		De 20 a menos de 50 ha	2.031	69.553	191.768
		De 500 ha e mais	6	14.303	45.044
	Parceiro	<b>Maior de 0 a menos de 1 ha</b>	301	632	1.598
		De 1 a menos de 2 ha	484	1.161	2.381
		De 2 a menos de 5 ha	1.507	5.018	10.848
		De 5 a menos de 10 ha	465	3.339	7.178
		De 10 a menos de 20 ha	136	2.211	4.206
		De 20 a menos de 50 ha	42	1.290	3.015
		De 500 ha e mais	-	-	-

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário

Nota: "x" corresponde aos dados das Unidades Territoriais com menos de 3 (três) informantes

Os dados mostram que são os proprietários com plantações de 20 a menos de 50 hectares que mais contribuem para o valor da produção do café arábica do Brasil. Para o café robusta, contribuem mais para o valor de produção os proprietários que cultivam áreas ainda menores, o destaque fica para produtores de 2 a menos de 10 hectares.

Segundo relatório do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), a produção mundial de café totalizou 125,6 milhões de sacas em 2009, queda de 7% ante o resultado do ano anterior. O consumo mundial passou de 128,6 milhões de sacas, em 2008, para 131,4 milhões de sacas, em 2009, incremento de 2,8 milhões de sacas. A demanda esteve maior do que a oferta, o que resultou em um déficit mundial de cerca de 3 milhões de sacas e a redução de 15% dos estoques finais.

As comparações dos dados dos produtos exportados com a produção nacional, importação e consumo interno mostram que a parcela dos produtos estocados varia bastante. Em relação a outros produtos alimentícios, o café e seus derivados costumam ser menos perecíveis, o que viabiliza grandes variações de estoques. A armazenagem do café pode ser do grão verde (maior parte) ou do produto após passar pelas etapas iniciais do beneficiamento, isto é, limpeza, secagem e seleção de grãos do café, um procedimento bastante comum. Empresas como a Comercial Indústria Branco Peres de Café Ltda armazenam produção própria e de terceiros.

Em 2016, constatou-se que o café em grão armazenado por 121 dias depois de certificado pela bolsa de futuros de Nova York, a ICE Futures U.S., perde meio centavo de dólar por libra-peso (equivalente a 0,454Kg) de seu preço. Após três anos de estoque, o valor do produto estocado por três anos cai US\$ 0,35 por libra. Os valores se reduzem até que, após nove anos de estoque, o valor do produto aproxima-se de zero. Segundo dados da bolsa ICE, no fim de maio de 2016, 18% dos grãos certificados por ela foram de café com mais de três anos de idade, ante 11% em maio de 2013. Várias torrefadoras de café informam que não compram grãos com mais de um ano de idade porque eles perdem o sabor. Segundo industriais do setor, os grãos mais velhos de arábica são direcionados para torrefadoras de café a granel e de café instantâneo, e também para empresas que fornecem café a organizações, como hotéis e escolas e a máquinas automáticas.

Outros fatores influenciam os preços do café em grão no mercado internacional. O ano de 2009, por exemplo, foi marcado pela visibilidade da crise financeira global. As cotações internacionais do café na Bolsa de Nova York registraram queda de 5,2% em relação à média do ano anterior, conseqüentemente houve queda do Valor Bruto da Produção do café brasileiro de 13,4% no período segundo dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.



Em 2010, a quebra das safras de café na Colômbia e na América Central contribuiu para que o preço médio do café brasileiro no mercado internacional atingisse o nível mais elevado da última década. Neste ano, o segmento gourmet atingiu aproximadamente 4% do mercado, ou 800 mil sacas, com uma participação entre 6% a 7% da receita brasileira de café torrado.

Em 2012, os preços do café seguiram em ascensão, consequência da demanda crescente e da redução dos estoques nos países produtores. Adicionalmente, houve mudança no modelo de tributação do circuito espacial de produção do café: a alíquota de 9,25% do PIS/Cofins passou a ser cobrada apenas sobre a indústria torrefadora, colocando os atravessadores de cafés em grãos em condição de igualdade com os agricultores perante a isenção do tributo. Os produtores de café ganharam um incentivo para exportar grãos industrializados com o aumento dos tributos a serem devolvidos às empresas que exportam o grão torrado de 35% para 80% do valor da venda. Em contrapartida, o crédito presumido para a venda de café verde ao exterior caiu de 35% para 10%. Face ao consumo em ascensão, os estímulos fiscais para ampliar as exportações do café beneficiado não surtiram os efeitos desejados (Tabela 2).

Em 2013/2014 é colhida a maior safra do ciclo de baixa bienalidade do Brasil, ênfase para o café arábica, justamente o que mais sofre com o fenômeno, a tal ponto que o café arábica atingiu 75% da produção de café nacional. Estiagem, secas e altas temperaturas em importantes estados produtores em 2014 marcam a pior colheita em anos de alta produção da cafeicultura brasileira. De janeiro a dezembro os preços do café torrado no varejo aumentam 9,7% (R\$ 13,88/kg em média) enquanto que para os cafés Gourmet há aumento de 12,4% (R\$ 48,00/kg). O mercado do café é considerado integrado espacialmente, justamente porque os preços determinado em Minas Gerais afetam o preço determinado em São Paulo ou em outro local, ainda que cada um tenha seu próprio preço.

Em conjunto com a queda na colheita e aumento dos preços, há redução de 9% no número de empresas do setor, dando continuidade ao processo de redução do número de produtores, atingindo 1.299 empresas em final de 2014 segundo a ABIC.

Neste contexto, o sistema financeiro participa de cada etapa de produção do café através dos diversos agentes que compõem todo o circuito espacial. O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ participando financiamento de custeio, colheita, estocagem e compra do café. Os principais agentes são um banco comercial público (Banco do Brasil), um banco público de desenvolvimento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES) e um banco comercial privado (Banco Cooperativo do Brasil - Bancoob).

Estas instituições também viabilizam as pesquisas que procuram desenvolver uma série de novos produtos químicos para suprir as deficiências do solo, prevenir as doenças do cafeeiro, combater as pragas que atacam as plantações de café, além de produzir nos laboratórios sementes mais produtivas. Além dos avanços de biotecnologia, há pesquisas dedicadas ao desenvolvimento de máquinas para colher, irrigar o solo entre outras atividades que visam ao maior rendimento de café por hectare.

Em 2007, o FUNCAFÉ destinou R\$11,917 milhões a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que é responsável por executar o Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café – PNP&D/Café. Ainda na área de Pesquisa & Desenvolvimento, o PNP&D/Café e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) promoveram o projeto Genoma do Café em 2002 com verba total de R\$4 milhões. O projeto tem como principal objetivo a criação de um banco de genes do café arábica para que seja possível controlar o florescimento dos pés de café ou ainda fazer com que a manutenção dos frutos ocorra de forma uniforme. Além disso, pretende-se obter um menor custo com a utilização de defensivos, aumento da produtividade e produção de cafés com características específicas (ROLLO, 2009).

Cafés específicos são úteis para abastecer uma indústria em franco crescimento no Brasil, a indústria de produção de cafés em cápsulas, que normalmente utiliza café de diferentes origens e aromas na sua composição. A produção que era de 6 mil toneladas em 2014 chega a aproximadamente 10 mil toneladas em 2016 segundo ABIC. A necessidade de consumir um produto diferenciado é sugerido pelos produtores industriais a fim de ampliar as vendas e obter maior ganho per capita. Desta forma, o circuito espacial de produção do café se mantém e seguem em crescente internacionalização, por enquanto ainda concentrada em poucos países produtores e consumidores e dependente de apoio por parte do sistema financeiro via crédito ou dos governos locais através de programas específicos ou subsídios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

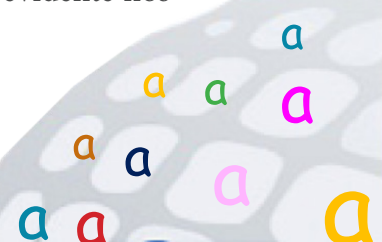
O cultivo de café no Brasil destaca-se como principal atividade econômica no início do século XX. Capaz de gerar riqueza suficiente para impulsionar a indústria nacional, seu cultivo foi estimulado pelo Estado por muitos anos, principalmente através da interferência nos mercados com a política de preços mínimos. A evolução da cultura se deu via expansão das áreas produtoras e/ou aumentando a produtividade dependendo do momento histórico e conforme evoluía o interesse dos compradores internacionais.

Sempre caracterizado pela marcante internacionalização, o circuito espacial de produção do café no Brasil vêm se destacando pela crescente participação dos agentes externos neste processo. A fabricação do café torrado é dominado por poucos grupos, o holandês JDE, a Santa Clara Participações (vinculada à empresa israelense), a Melitta (representação alemã no Brasil) e na atividade de café solúvel a Nestlé (representação suíça no Brasil). Na área de cultivo dos grãos, destacam-se os estados de Minas Gerais e São Paulo para a produção do café de melhor qualidade e Espírito Santo no cultivo do café Conilon. Os dois tipos de café têm mercados distintos de negociações de preço, sendo que predominam as negociações feitas em Nova York. Os fertilizantes utilizados na lavoura também são importados, bem como parte das colheitadeiras e maquinário industrial.

Os agentes internos são inseridos no circuito espacial de produção através do fornecimento da mão-de-obra e da demanda pelo produto industrializado. Parte da mão-de-obra utilizada tem como vínculo contrato de trabalho temporário e trabalha normalmente para pequenos e médios produtores na fase de colheita dos grãos. Os agentes externos, predominantemente grandes empresas, participam do circuito espacial de produção via comercialização e gerenciamento da atividade produtiva. Condiz com o pensamento de Santos [1979] (2007) de que o desenvolvimento das forças produtivas induz a desigualdade regional crescentemente especulativa e cada vez mais dissocia da das aptidões naturais do território. Isso foi possível porque as pesquisas tecnológicas aperfeiçoaram os fertilizantes utilizados, os produtos para combater pragas nas plantações, as mudas, de tal maneira que ao longo do tempo um novo conjunto técnico foi sendo formado permitindo ao capital externo depender menos das condições naturais e caminhar para o comando das decisões dentro do circuito espacial de produção do café.

Os recursos sociais também tendem a se concentrar em certos locais onde a produtividade do capital pode ser maior, principalmente onde os salários são mais baixos. Conseqüentemente há concentração cumulativa de investimentos e de população nas mesmas cidades. A tendência à especialização agrícola é acompanhada pela divisão social do trabalho e pela concentração econômica espacial. Ao mesmo tempo em que algumas áreas são destinadas à produção de grãos de tipo específico, ocorre a dispersão territorial das etapas produtivas amparada pela sua maior integração funcional e de comando, condizente com o fenômeno identificado por Samuel Frederico (2014).

O estudo mostrou que atualmente a agricultura se realiza de forma globalizada, a produção permanece vinculada ao território nacional, tanto o cultivo (ênfase a Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná) como a industrialização (principalmente Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro), mas a internacionalização fica evidente nos



momentos de circulação, consumo e no que diz respeito aos centros de decisão, aspectos coerentes com a observação feita por Denise Elias sob a produção agrícola brasileira em sua tese em 1996. Um processo em curso, cuja etapa mais recente caracteriza-se pela redução do número de produtores industriais e consolidação de grandes grupos econômicos, bem como intensificação do comércio internacional com revenda do café brasileiro entre alguns países e possibilidade de aumento das compras do produto estrangeiro no Brasil.

## BIBLIOGRAFIA

1. ARROYO, Mónica. **A economia invisível dos pequenos**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=283>> Acesso em: agosto de 2016.
2. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CAFÉ – ABIC. Disponível em:
3. <http://www.abic.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=483&sid=29>. Acesso em: março de 2016.
4. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CAFÉ – ABIC. Disponível em: <http://m.cafepoint.com.br/radares-tecnicos/certificacao-e-qualidade/mercado-para-cafe-certificado-parte-i-40143n.aspx> Acesso em: abril de 2016.
5. CONSELHO DOS EXPORTADORES DE CAFÉ NO BRASIL – CeCafé. Disponível em: <http://www.cecafe.com.br/>. Acesso: abril de 2016.
6. COOPERATIVA AGRÁRIA DOS CAFEICULTORES DE SÃO GABRIEL – Coaabriel. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Cafe/noticia/2014/12/quem-ganha-e-quem-perde-com-importacao-de-cafe-verde.html>. Acesso em: setembro de 2016.
7. COOPERATIVA REGIONAL DE CAFEICULTORES EM GUAXUPÉ LTDA - Cooxupé. Disponível em <http://revistacafeicultura.com.br/?mat=17362> e <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Cafe/noticia/2015/12/cooxupe-lidera-exportacao-em-2015-de-cafe-com-46-milhoes-de-sacas-cafe.html>. Acesso em: outubro de 2016.
8. DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO BRADESCO – DEPEC Bradesco. Disponível em: <[https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/AGRO\\_ANALISE\\_22\\_02\\_15v2.pdf](https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/AGRO_ANALISE_22_02_15v2.pdf)> Acesso em: maio de 2016.
9. DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO BRADESCO- DEPEC Bradesco. Disponível em: <[https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/infset\\_cafe.pdf](https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/infset_cafe.pdf)> Acesso em: janeiro de 2017.
10. FREDERICO, Samuel. **Circuito espacial produtivo do café e o jogo de escalas**. Mercator, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 37-48, jan./abr. 2014.
11. FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEIEIRA - FUNCAFÉ. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/cafe/funcafe>>. Acesso em: julho de 2016.

12. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR– MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/>> e <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2016/01/1728836-brasil-perde-espaco-nas-exportacoes-de-cafe-torrado.shtml>. Acesso em: julho de 2016. Nestlé S.A. Disponível em: <<https://www.cafepoint.com.br/noticias/politica/Nestlé-pede-importacao-de-cafe-verde-da-etioopia-no-brasil-98032n.aspx>>e <[http://corporativo.Nestlé.com.br/media/pressreleases/inauguracao-da-fabrica-de-capsulas-nescafe-dolce-gusto-em-montes-claros-\(mg\)-inicia-celebracao-dos-150-anos-da-Nestlé](http://corporativo.Nestlé.com.br/media/pressreleases/inauguracao-da-fabrica-de-capsulas-nescafe-dolce-gusto-em-montes-claros-(mg)-inicia-celebracao-dos-150-anos-da-Nestlé)>.. Acesso em setembro de 2016. Nicchio Café S.A . Exportação e Importação. Disponível em: <<http://www.nicchio.com.br/pt/logistica.html>>. Acesso em abril de 2016.
13. ROLLO, Marco Aurélio Pereira. **As novas dinâmicas do território brasileiro no período técnico-científico-internacional: o circuito espacial de produção do café e o respectivo círculo de cooperação no sul de minas**. Dissertação de Mestrado. Unespe-Rio Claro. 2009
14. ROLLO, Marco Aurélio Pereira &KAHIL, Samira Peduti. **Verticalidades no território brasileiro: uma análise a partir das ações da Cooxupé no circuito espacial de produção do café**. Caminhos de Geografia Uberlândia, v. 10, n. 32, 2009 p. 245 – 253.
15. SANTOS, Milton (1979). **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. 2ª edição, 1ª reimpressão, São Paulo/SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
16. SANTOS, Milton (1988). **Metamorfose do Espaço Habitado**. 6ª Edição, 1ª reimpressão, São Paulo/SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
17. TEIXEIRA, Alexsandro Lara et al. **Avaliação do teor de cafeína em folhas e grãos de acessos de café arábica**. Rev. Ciênc. Agron., Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 129-137, Mar. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-66902012000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-66902012000100016&script=sci_arttext)>. Acesso em dezembro de 2016.
18. UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA. Disponível em:[https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Coffee%20Semi-annual\\_Sao%20Paulo%20ATO\\_Brazil\\_11-16-2016.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Coffee%20Semi-annual_Sao%20Paulo%20ATO_Brazil_11-16-2016.pdf). Acesso em fevereiro de 2016.

ARTIGO RECEBIDO EM MARÇO DE 2017

ARTIGO APROVADO EM AGOSTO DE 2017

# CONCESSÕES DE RODOVIAS NO BRASIL: FORMAÇÃO DE GRUPOS ECONÔMICOS E CONCENTRAÇÃO DE CAPITAIS

HIGHWAYS CONCESSIONS IN BRAZIL: FORMATION OF ECONOMIC GROUPS AND CAPITAL CONCENTRATION

CONCESIONES DE CARRETERAS EN BRASIL: FORMACIÓN DE GRUPOS ECONÓMICOS Y CONCENTRACIÓN DE CAPITALS

**Cássio Antunes Oliveira**

*Doutorado em Geografia pelo Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGG) da FCT/UNESP de Presidente Prudente – SP. Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente (SP). R. Roberto Símonsén, 305 - Centro Educacional, Pres. Prudente - SP, 19060-900. E-mail: cassio.antunes@gmail.com*

## RESUMO

O capitalismo tem como um de seus princípios básicos a concentração de capitais. No setor de infraestrutura rodoviária, isto não é diferente, especialmente após a década de 1990, quando o neoliberalismo penetrou mais profundamente nas decisões políticas no Brasil. Nesse texto são analisadas as trajetórias de cinco grupos econômicos (Arteris, CCR, Ecorodovias, Invepar, Triunfo) e duas grandes empresas (A.B Concessões e Odebrecht TransPort) que atuam em concessões de rodovias no país. Também demonstramos que as concessões de rodovias se constituem em negócios altamente seguro e lucrativo. Os cinco grupos e as duas empresas analisadas concentram 14.192 dos aproximadamente 20 mil quilômetros de rodovias concedidas no Brasil.

**Palavras-chave:** grupos econômicos, concessões de rodovias, Estado, Brasil.

## ABSTRACT

The capitalism has as one of its basic principles the capital concentration. In the infrastructure road sector, it is not different, especially after 1990s, when the neoliberalism affected more deeply the political actions in Brazil. In this paper, we analyze the trajectory of five economic groups (Arteris, CCR, Ecorodovias, Invepar, Triunfo) and two large companies (A.B Concessões e Odebrecht TransPort) that work in road concessions in Brazil. We also demonstrate that road concessions is a profitable business and a secure investment. The five groups and two companies analyzed center 14.192 kilometers and almost 20 thousand kilometers of the roads conceived in Brazil.

**Key words:** Economic groups. Road concessions, State, Brazil.

## RESUMEN

Uno de los principios básicos del capitalismo es la concentración de capitales. En el sector de infraestructura viaria, esto no es diferente, especialmente después de la década de 1990, cuando el neoliberalismo penetró más profundamente en las decisiones políticas en Brasil. En este texto se analiza las trayectorias de cinco grupos económicos (Arteris, CCR, Ecorodovias, Invepar, Triunfo) y dos grandes empresas (A.B Concessões e Odebrecht TransPort) que actúan en concesiones de carreteras en el país. También demostramos que las concesiones de carreteras se constituyen en negocios altamente seguros y lucrativos. Los cinco grupos y las dos empresas analizadas concentran 14.192 de los aproximadamente 20 mil kilómetros de carreteras concedidas en Brasil.

**Palabras-clave:** grupos económicos, concesiones de carreteras, Estado, Brasil.

## INTRODUÇÃO

Esse texto demonstra como a iniciativa privada se apropria da administração de serviços públicos, por meio de ações promovidas por governos neoliberais, com o objetivo de acumulação rápida de capitais. A acelerada ascensão das empresas pertencentes a grandes grupos ou conglomerados que atuam no segmento de infraestruturas é objeto de análise. Também são feitas considerações sobre a relação entre Estado e concessões e o seu papel de fiscalizador do processo, uma vez que se trata de serviço de interesse público.

Assim, analisamos a trajetória das maiores empresas que atuam no Brasil no negócio das concessões de rodovias considerando seus crescimentos em administração de lotes, nos faturamentos e nas internacionalizações. A investigação foi focada nos maiores grupos que atuam no segmento de infraestruturas de transportes e que se destacam no setor de concessões de rodovias. As principais empresas do setor de concessões no Brasil pertencem aos seguintes grupos: CCR, Invepar, Triunfo, Odebrecht TransPort, Arteris, Ecorodovias e AB Concessões S.A. O grupo Galvão iniciou atividades com administração de rodovias no ano de 2014, porém apesar de ser um grupo de grande porte (possui atuação em diversos outros segmentos, como energia, portos e setor financeiro) não será analisado pelo fato de ainda ter uma pequena participação em concessões de rodovias.

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira parte uma caracterização das concessões rodoviárias, problematizadas enquanto novas estratégias para a obtenção de lucros significativos (expropriação, para Harvey [2013], ou mais-valia social, para Kurz [2002]). Há também uma análise sobre as dificuldades que as agências reguladoras encontram para exercerem seu papel na fiscalização das concessões. Na segunda parte, analisamos a alta rentabilidade e segurança proporcionada pela concessão de rodovias aos grupos e

empresas que atuam no setor. Na segunda parte também analisamos cada um dos cinco grupos econômicos e as duas empresas do setor. Na conclusão, discutimos a problemática da ascensão de grandes grupos no negócio das concessões de rodovias no Brasil.

## **CONCESSÕES RODOVIÁRIAS COMO NOVOS CAMINHOS PARA LUCRATIVIDADE**

As privatizações e concessões de rodovias significa a saída do Estado na administração e oferta de serviços e de infraestruturas. Assim, obviamente que com a disseminação das ideias neoliberais ampliou-se as áreas e setores em que a iniciativa privada pode atuar e investir. Desta forma, com a ampliação do campo de atuação para os empresários por meio das privatizações de empresas públicas e de concessões de infraestruturas, houve diversos modelos de contratos entre o poder público e a iniciativa privada. Há muitas diferenças entre as exigências nos contratos de concessões de rodovias no que se refere ao valor das tarifas cobradas dos usuários. Nesse sentido, o valor por quilômetro percorrido pode variar significativamente de uma concessão para outra no Brasil. É devido a isso que em algumas unidades da federação as concessões, apesar de cobrar pelo uso das rodovias, ainda permitem que os custos de transportes não sejam aumentados e podem, em alguns casos, até serem menores<sup>1</sup>. Por outro lado, a relação entre Estado e empresários pode comprometer estes custos favorecendo a iniciativa privada, em detrimento da sociedade, como exemplo os contratos firmados entre o Estado de São Paulo e as concessionárias entre os anos de 1998 e 2000, é caracterizado por tarifas extremamente altas. Outro exemplo ocorreu no Rio Grande do Sul, nesses casos significaram até em recusa de instalação de unidades industriais em áreas servidas por essas rodovias devido ao encarecimento dos custos de circulação (SOSSELA, 2012).

Em um exemplo contrário, no Estado da Bahia as concessões foram firmadas sem que os valores das tarifas fossem abusivos, isso favoreceu os agentes econômicos, que tiveram melhoradas suas condições de circulação sem que os custos fossem maiores que os benefícios. Nesse campo de atuação (a economia capitalista) em que se verifica a ausência de solidariedade entre os empresários, as próprias corporações que atuam no setor produtivo também atuam na exploração das rodovias via concessões, como exemplo a Odebrecht, que possui uma empresa especializada nesse tipo de negócio, a Odebrecht TransPort. Estes exemplos mostram que os estudos comparativos dos custos de transportes no Brasil se pautados em análises regionais tendem a trazer resultados mais próximos da realidade. Afirmar sobre consequências das concessões no Brasil podem apresentar resultados muito discrepantes dependendo da escala considerada na análise.

<sup>1</sup> Entre contratos de concessão do Estado de São Paulo e os federais há diferenças significativas no que se refere à TIR de lucro para as concessionárias, são 20% no primeiro caso e 9% no segundo.



As concessões de rodovias foram também um dos caminhos para investimento de capitais ociosos. Para outras empresas (ligadas ao setor produtivo) que utilizam de forma mais direta as infraestruturas de transportes significou uma possibilidade de obter lucratividade por longo prazo com garantias de segurança (os contratos no Brasil possuem duração média de 30 anos). O perfil da maioria das empresas mais interessadas em concessões de rodovias é o de serem construtoras, como por exemplo, Andrade Gutierrez, Galvão, Triunfo, OAS, Odebrecht e Camargo Corrêa, além de muitas outras com menor participação nas concessões de rodovias, como exemplo, Encalco, Oriente Construções e Delta Construções.

Ao analisar o contexto político-econômico desde o pós-guerra, Harvey (2013), compreende que passado o período de reconstrução dos países que tiveram grandes perdas com a guerra e com a crise do fordismo houve a concentração de capitais que necessitavam serem investidos. Porém, a classe trabalhadora e a orientação keynesiana que influenciou a visão da política, principalmente na Europa, ao longo do período pós-guerra conhecido como dos “30 anos gloriosos” culminaram na década de 1970, com grande concentração de capitais, mas poucas perspectivas para reinvesti-los e certezas de geração de lucros, considerando a taxa de retorno mínima de 3% (HARVEY, 2011).

Para Harvey (2013) a virada neoliberal estava prestes a ocorrer devido a esse clima para os negócios da década de 1970. Assim,

A virada subsequente para a neoliberalização inclui derrubar toda possível barreira ao desdobramento lucrativo do excedente. Se a classe trabalhadora era forte o bastante para constituir uma barreira à lucratividade, então ela tinha de ser disciplinada, seus salários e benefícios reduzidos, eliminando-se inteiramente sua capacidade para exercer um esmagamento do lucro. Esse objetivo foi alcançado por meio da violência no Chile, pelas falências em Nova York, e politicamente, por Reagan e Thatcher em nome do combate à inflação. Como se tudo isso fosse suficiente, as corporações podiam resolver as coisas por conta própria e se transferir fisicamente para o estrangeiro, para qualquer lugar onde a mão de obra fosse mais barata e mais dócil. Mas, para isso acontecer, todas as barreiras ao comércio exterior precisariam ser derrubadas. As tarifas tinham de ser reduzidas, acordos comerciais antiprotecionistas criados e uma ordem internacional aberta que permitisse o fluxo relativamente livre do capital no mundo todo (grifo nosso, p. 30).

A partir destas reflexões de Harvey (2013), as concessões podem ser compreendidas também como reduções das barreiras ao comércio exterior, uma vez que, no caso do Brasil, promovem vias de penetração para os mercados internos com qualidade de fluidez e de segurança. Assim, as concessões possuem diversas facetas, como por exemplo, novos meios para lucratividade e redução das barreiras para a atuação das empresas e corporações.

Nas últimas três décadas foram sendo gestados e organizados os mecanismos de abertura de um novo campo de expropriação de recursos da sociedade, que culminou nos processos denominados de privatizações e de concessões. No caso das concessões de rodovias foi ao longo dos anos, no Brasil, se constituindo uma especialização das empresas do setor que tiveram seus capitais multiplicados em poucos anos. Junto a esse processo houve também a criação de negócios paralelos associados à utilização das infraestruturas. Para exemplificar podem-se citar os sistemas eletrônicos de cobrança, como é o caso dos sistemas Sem Parar<sup>2</sup>, Via Fácil, Conect Car, Dbtrans e Move Mais. Não por acaso os principais grupos empresariais que possuem concessionárias também são acionistas dessas empresas de cobrança eletrônica. Essas formas de cobrança em praças de pedágio também passaram a ser utilizadas em diversos estacionamentos, como por exemplo, em shopping centers.

Há um desdobramento dos negócios associados às concessões. Essa cadeia de oportunidades de atuação dessas empresas do setor de infraestruturas e serviços de mobilidade tem como articulador e parceiro o Estado. Na verdade, o Estado prepara todo o “campo de atuação” oferecendo segurança e o que chamamos de base, uma vez que recupera todas as infraestruturas antes de oferecer nos leilões, ou caso não faça a recuperação. O Estado continua atuando para a oferta e manutenção da infraestrutura rodoviária por meio do aporte de capitais via banco de investimento público, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mesmo depois de concedidas, ficando a cargo das concessionárias apenas a gestão. Para exemplificar, um trecho de um texto sobre as concessões retirado do domínio eletrônico da Logística Brasil (que é do governo federal) mostra a contrapartida do Estado em relação aos custos financeiros. De acordo com o site “o modelo de concessão prevê a execução de obras de duplicação que deverão ser concluídas durante os primeiros cinco anos de contrato. Os bancos públicos brasileiros poderão financiar até 70% do investimento a uma taxa de juros de até 2,0% a.a. mais a TJLP<sup>3</sup>” (Grifo nosso) (LOGÍSTICA BRASIL, 2015).

A figura 1 mostra um exemplo de como, mesmo após a infraestrutura estar concedida, o Estado continua fazendo investimentos, trata-se de uma placa fixada às margens da rodovia Raposo Tavares (SP 270) no Estado de São Paulo que foi concedida em 2008 para a concessionária Cart, que pertence ao grupo Invepar. Na placa há a informação do capital investido pelo Estado de São Paulo para a construção de um dispositivo, no valor

<sup>2</sup> Sem Parar e Via Fácil são sistemas de pagamento eletrônico para usuários de rodovias concedidas e de estacionamentos conveniados. Com o dispositivo de identificação (TAG) instalado no veículo a cancela dos pedágios identificam a aproximação do veículo e assim o usuário não precisa parar nas cabines de cobrança. A cada 30 dias é enviada uma fatura para o usuário ou é realizado um débito na sua conta bancária. “Hoje, o sistema é utilizado por 3 milhões de clientes e está presente em 94% das rodovias pedagiadas do País e em aproximadamente 100 estacionamentos de sete Estados” (GRUPO CCR, 2014).

<sup>3</sup> Taxa de Juros de Longo Prazo.

de R\$ 2.128.055,36. Devido ao fato de o Estado realizar os investimentos e até 70% dos empréstimos, há pessoas que atribuem, de forma irônica, às concessionárias de rodovias a tarefa de “podadoras de gramas e mato” das margens das rodovias<sup>4</sup>.

O BNDES faz a captação dos recursos, seja via reembolsos, seja via FAT e FGTS e oferece às empresas concessionárias. O maior montante investido pelas concessionárias nas concessões é via BNDES. É neste sentido que atribuímos como papel destas empresas o de gestão. As agências reguladoras (federal, na figura da ANTT ou estaduais) têm dificuldades para fiscalizar todas as concessões sob suas responsabilidades, o que pode acarretar na não inversão do total de recursos tomados de empréstimo. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) apresentou suas dificuldades na CPI dos pedágios do Estado do Rio Grande do Sul como, por exemplo, o número de funcionários ser reduzido, o que torna muito complicada a fiscalização (SOSSELA, 2012).

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) reclamou na Comissão de Infraestrutura realizada no senado federal que necessita de mais funcionários para fiscalizar as concessões. Em 2013 foram concedidos mais de 4.000 quilômetros e a ANTT não tinha aumentado seu quadro de funcionários até a data do referido evento (PEDRUZZI e MELO, 2014). Já no Estado de São Paulo a CPI dos pedágios mostrou que a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) tem muitas dificuldades para executar a fiscalização.

**Figura 1:** Placa às margens da rodovia Raposo Tavares (SP 270) com os valores investidos pelo Estado de São Paulo na implantação de um dispositivo.



Fonte: Nelio Rosa, 2014.

<sup>4</sup> Esta afirmação foi feita em uma entrevista com integrantes do Fórum Nacional dos Transportes (FNT) na cidade de Curitiba (PR).

Para ficar com três exemplos: no primeiro, ao ser questionada se as concessionárias estavam executando obras nas rodovias vicinais que ficaram responsáveis (etapa das concessões de 2008), a empresa não apresentou documentação que comprovasse; no segundo, a ARTESP compromete um terço do seu orçamento com a contratação de auditorias particulares; no terceiro, passados 17 anos que iniciaram as primeiras concessões no estado, a ARTESP ainda não conseguiu implantar um sistema que faça a contagem dos fluxos de veículos nas praças de pedágio, ficando, assim, refém das informações repassadas pelas concessionárias<sup>5</sup>. A Lei Federal 8.987/95 garante o acesso aos dados das concessões para fins de fiscalização. Segundo seu artigo 30 “no exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária”. E no parágrafo único garante que,

A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários (Lei Federal 8.987/95).

Aumentar a quilometragem de rodovias concedidas requer que o Estado tenha capacidades de fiscalizá-las, ou seja, os gastos também aumentam, uma vez que é necessário ter funcionários próprios nas agências de fiscalização, como é o caso da ANTT. O papel do Estado no discurso neoliberal dificilmente é percebido como sendo o representante dos interesses da sociedade, uma vez que a intencionalidade é apresentar o mercado como capacitado e eficiente. Nesse sentido, quanto menos exigências às concessionárias, mais limitadas ficam as concessões como alternativa para resolver o problema da oferta e expansão das infraestruturas de transportes. É necessário considerar que os trechos que mais eram atraentes para concessão já foram concedidos. A concessão não é uma solução para os problemas de financiamento da construção e manutenção das infraestruturas de transportes rodoviários no Brasil, é apenas uma medida paliativa. Elas não solucionam os problemas de oferta e financiamento das infraestruturas porque possuem viabilidade para as áreas que já são dinâmicas, pois o Volume Diário Médio (VDM) de veículos é o principal elemento na negociação dos contratos de longo prazo. Nesse sentido, trechos com baixo VDM não justificam do ponto de vista dos fluxos a concessão. A questão que fica é, como o Estado resolverá o problema de financiamento da construção e manutenção das infraestruturas das rodovias que se localizam em áreas e regiões cujo VDM não é

<sup>5</sup> “Mesmo já tendo transcorrido 16 anos do início das privatizações das rodovias paulistas e o mundo registrado importantes avanços tecnológicos na área de informática, registro de imagens e monitoramento remoto, o sistema responsável por aferir com precisão o movimento de veículos, gerador de toda riqueza proporcionada pelos pedágios paulista, ainda é frágil e grande parte do processo está sob o controle e intervenção direta das Concessionárias, possibilitando fraudes” (MENTOR e BITTENCOURT, 2014, p. 68).

permitem viabilidade econômica para empresas concessionárias? Quais as consequências das concessões para a redução das disparidades regionais?

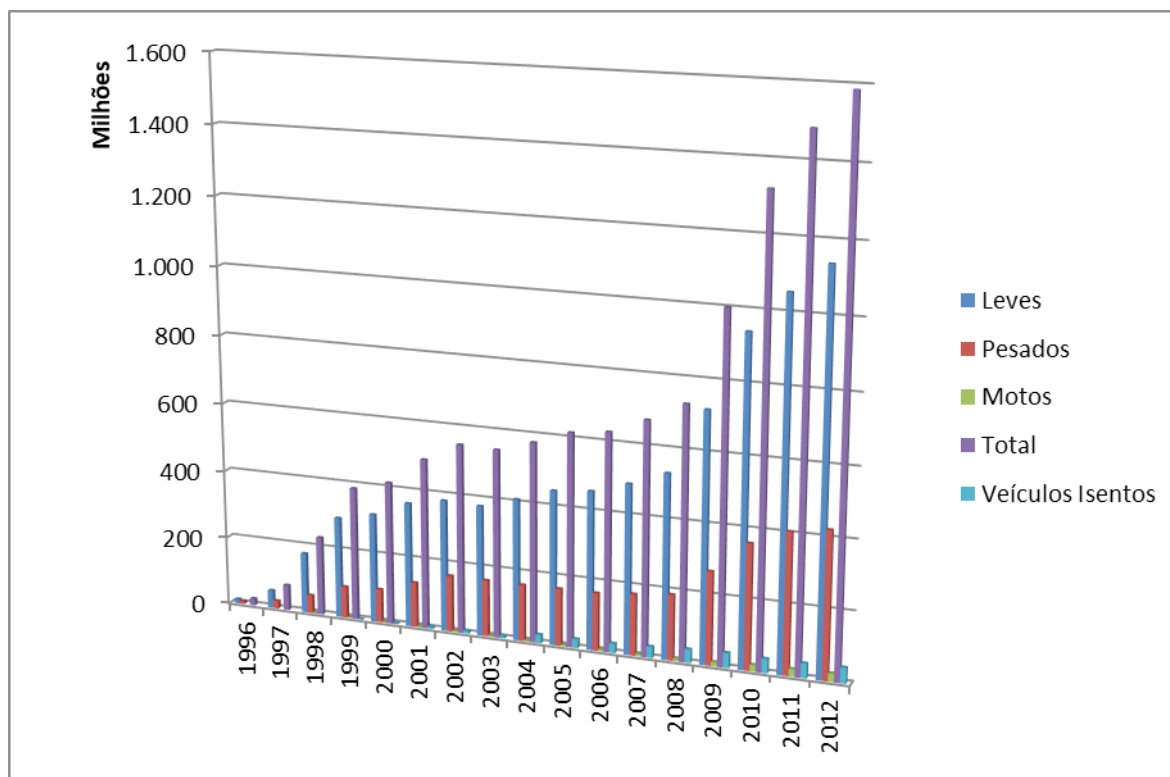
Feitas essas considerações sobre as concessões rodoviárias no Brasil analisaremos em seguida como esse setor contribuiu para a constituição de grupos econômicos de forma rápida.

## **CONCESSÕES DE RODOVIAS NO BRASIL: NEGÓCIO LUCRATIVO E SEGURO**

As concessões de rodovias podem ser compreendidas também como um negócio. No Brasil o negócio das concessões rodoviárias vem crescendo expressivamente desde 1996, ano em que ocorre definitivamente o início desta forma de administração do patrimônio público e de parte da infraestrutura rodoviária. Elaine Behring (2008), ao fazer uma análise do contexto de emergência do neoliberalismo também considera que houve uma degradação induzida de alguns serviços públicos que levaram a uma legitimação das privatizações. Foi esse o caminho para a mercantilização e a transformação de políticas sociais em negócios (MANDEL, 1982 apud BEHRING, 2008)<sup>6</sup>.

No caso das concessões rodoviárias, para exemplificar, em 1996 o total de 19.563,940 veículos pagaram pedágio, em 1998 esse número sobe para 230.181,786, e em 2012 foram 1.585.898.249. Conforme se pode verificar na figura 2.

<sup>6</sup> As concessões de rodovias também podem ser compreendidas como uma forma de garantir por prazos longos, determinados trechos que interessam mais à iniciativa privada. Os prazos longos, que giram em torno de 20 a 30 anos, são uma forma de tirar a desconfiança em governos que poderiam administrar mal essas rodovias. O Estado nesse caso “[...] não prescinde de seu pressuposto geral [...] que lhe assegura as condições de produção e reprodução. Hoje, cumprir com esse papel é facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro, por meio, como já foi sinalizado, da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital, da ‘vista grossa’ para a fuga fiscal, da política de privatização, dentre inúmeras possibilidades que pragmaticamente viabilizem a realização dos superlucros e da acumulação” (BEHRING, 2008, p. 64).

**Figura 2:** Brasil: histórico de veículos que pagaram pedágio e isentos no período 1996-2012.

Fonte: ABCR, 2013.

Há algumas diferenças entre o negócio das concessões no Brasil em relação a outros países, como a França, por exemplo. Na França há uma lei (Lei n. 89-465 de 10 de julho de 1989, art. 10) que estabelece que a participação estrangeira nas privatizações não deve ultrapassar 20% (DERANI, 2002). No Brasil a lei equipara pessoas estrangeiras aos cidadãos de nacionalidade brasileira e resguarda as leis supervenientes ou a “manifestação expressa do poder executivo” a possibilidade de restrição no artigo 12. Porém, isso de

[...] fato jamais ocorreu de modo efetivo. Inclusive, no que tange as instituições financeiras, não há qualquer limitação da participação do capital estrangeiro, que hoje já representa mais de 43% do capital das instituições financeiras no Brasil. Sem considerar outros efeitos nefastos, esta internacionalização do patrimônio público provoca recordes de remessa de lucro, que não conta com nenhuma limitação (DERANI, 2002, p. 131).

A segunda etapa de concessões do Estado de São Paulo e a Segunda Etapa das Concessões de Rodovias Federais tiveram como vencedoras dos contratos em sua maioria empresas estrangeiras, aumentando a participação do capital estrangeiro no negócio das concessões rodoviárias. Empresas como a Arteris de capital espanhol foi uma das que ampliaram os trechos rodoviários sob sua administração.

Essa tendência de participação estrangeira perdeu força com os contratos de concessões federais do governo Dilma Rousseff, a maioria dos lotes teve como vencedoras empresas pertencentes a grupos nacionais, como é o caso da Triunfo, Odebrecht Transport e CCR. A CCR, ao todo administra 3.284 quilômetros nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Esses exemplos mostram que a concessão rodoviária é um negócio atraente para as empresas que buscavam opções para investir seus capitais com possibilidades de retorno positivo e com segurança contra perdas. No Brasil, as concessões são negócios seguros pelo fato de ser o modal de transporte mais utilizado para o transporte de cargas e quase o único para o transporte de passageiros, salvo pouquíssimas exceções de transporte em trilhos entre cidades de algumas regiões metropolitanas (como exemplo na Região Metropolitana de São Paulo) e poucas exceções de uso de hidrovias e cabotagem. Desta forma, mesmo em períodos de crise e recessão, pelo fato de também não ter a obrigação de rotas alternativas para as concedidas, o VDM nas rodovias concedidas não sofre redução significativa. Ao contrário ocorre na Espanha e em Portugal, uma vez que com a crise aprofundada a partir de 2007 houve redução drástica do VDM em algumas rodovias.

Serviços públicos, pelo seu princípio não devem ser transformados em negócios, pois conforme afirma Derani (2002),

De um modo geral, os objetivos que caracterizam o serviço público em sentido estrito são: continuidade do serviço efetivo no tempo, universalidade geográfica da prestação (atender a todos em qualquer parte da sociedade); equidade no tratamento dos usuários, compatível com as imposições financeiras, econômicas e sociais (p. 67).

Assim, pode se observar que os objetivos do serviço público e os da iniciativa privada não são convergentes para empreendimentos que atendam de modo uniforme todo o território. Apenas determinadas fatias de serviço público interessam ao mercado. As privatizações, concessões e Parcerias Público Privadas (PPP) geralmente administram serviços que são taxados de serem oferecidos de uma forma descompromissada pelo Estado em relação à qualidade do serviço de interesse público prestado para a população e, se por um lado livra o Estado de oferecer tal serviço, por outro lado, não o livra de fiscalizá-lo<sup>7</sup>, embora sendo autarquias, as agências reguladoras são extensões do Estado. Esta desconfiança reside na tendência a considerar que o serviço de interesse público é prestado com maior qualidade

<sup>7</sup> É válido deixar registrado que para alguns setores privatizados ou concedidos no Brasil primeiro houve a privatização e posteriormente a criação de agências reguladoras ou fiscalizadoras (ARAÚJO, 2005). Assim, é possível perceber que essas iniciativas foram feitas às pressas e sem que o Estado brasileiro tivesse conhecimento de como implementar e seguir com essas novas formas de governabilidade.

nos setores privatizados ou concedidos, no entanto, isso pode ocorrer também de forma inversa. No Estado do Mato Grosso a concessionária Morro da Mesa foi acionada mais de uma vez na justiça pela Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON - MT) acusada de oferecer serviços aquém dos previstos em contrato.

No caso de rodovias que cobram pedágio no Brasil, as com administração privada apresentam melhores condições de uso e de serviços aos usuários, conforme resultado de pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transporte (CNT, 2014, 2015), porém há razões históricas que explicam esse fato. No Estado de São Paulo os melhores trechos rodoviários com existência de pista dupla e significativo VDM foram recuperados e depois concedidos. Desta forma, a iniciativa privada desde que passou a administrar esses trechos (classificados como os melhores do país) tem apenas conservado a qualidade das rodovias (pavimento e sinalização) e realizado intervenções como construção de passarelas, viadutos e retornos. Devido as seguintes razões que os melhores trechos rodoviários do país são concedidos; investimentos feitos por sucessivos governos do Estado de São Paulo na construção e manutenção dessas rodovias, que foram iniciados desde a década de 1970 e continuaram nos planos dos governos das décadas de 1980 e 1990 (NEGRI, 1996). Em suma, não se trata de mérito somente da iniciativa privada, mas de investimentos do Estado ao longo de mais de três décadas.

No caso de outros tipos de serviços de interesse público privados como os de telecomunicações, é possível afirmar que, principalmente, em relação a telefonia móvel no Brasil os serviços prestados pelas empresas privadas deixam a desejar no que se refere a qualidade. Como exemplo pode-se citar um fato ocorrido em 2012 no qual três das quatro principais operadoras foram proibidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) de vender novas linhas de celular em vários estados em razão das péssimas condições de uso das linhas já existentes (BRODBECK, 2012)<sup>8</sup>.

## OS SETE GRANDES GRUPOS DO SETOR DE CONCESSÕES DE RODOVIAS QUE ATUAM NO BRASIL

Antes de adentrar na análise e descrição dos grupos e conglomerados é necessário esclarecer como compreendemos estas duas noções. De acordo com Sposito e Santos (2012, p. 58),

[...] grupos econômicos são definidos como formas organizacionais caracterizadas por um conjunto de firmas, de atuação em diferentes ramos econômicos que podem ou não ser relacionadas dependendo das capacidades tecnológicas/ gerenciais e das economias de escala e escopo potenciais, mantidas sob o controle comum de uma ou mais famílias ou grupo de investidores (pessoas jurídicas ou instituições) que decidem, pelo contexto institucional e estratégias de crescimento, abrir ou manter fechado o capital das firmas ou do próprio grupo.

<sup>8</sup> Ver <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/anatel-proibe-tim-oi-e-claro-de-venderem-linhas-e-pacotes-de-dados-2a4d52uokxsw6s3j6l8ri98we>>. Acesso em 13 Jan. 2016.



Os grupos que atuam no setor de concessões de rodovias no Brasil podem ser assim denominados conforme a compreensão de Sposito e Santos (2012) para grupos econômicos. Conforme destacado por Sposito e Santos (2012) a origem dos grupos podem ter diversas causas. O principal a reter é que são consequência das relações capitalistas de produção e são um resultado da concentração e centralização de capitais. Ainda segundo os referidos autores, baseados em Benko (1996), os grupos estabelecem relações com outras empresas além das pertencentes ao próprio grupo, isto contribui para compreender uma prática dos últimos anos que constatamos na nossa análise dos grupos ligados às concessões de rodovias, que é a participação dos fundos de pensão nestes grupos<sup>9</sup>.

Há cinco grandes grupos e duas grandes empresas que atuam no setor das concessões no Brasil, os quais são: Arteris, CCR Concessões, Invepar, Odebrecht TransPort, EcoRodovias, Triunfo e AB Concessões S.A. Alguns desses grupos possuem capital aberto na BMF/Bovespa (Arteris, CCR, EcoRodovias, Invepar e Triunfo) o que mostra que esse negócio é bastante atraente ao grande capital. A AB Concessões S.A. afirmou que pretende abrir seu capital em 2016 (PUPO, 2013). Outra evidência do sucesso dessa modalidade de negócio é o rápido crescimento destes grupos em prazos relativamente curtos, que giram em torno de 5 a 18 anos. Faremos uma análise de cada um destes grupos e empresas considerando a participação no setor de concessões de rodovias no Brasil e no exterior, a composição acionária dessas empresas e os balanços financeiros trimestrais de 2015.

Em 2015 entrou em vigor da Lei dos Caminhoneiros (vigente desde abril de 2015)<sup>10</sup>, que proíbe a cobrança de pedágio dos eixos suspensos dos caminhões. Esta nova Lei foi responsável pela queda da receita dos sete grandes grupos em torno de 5%. No entanto com os reajustes nos valores das taxas de pedágio autorizados nas concessões federais e estaduais essa perda por parte das concessionárias foi revertida, inclusive algumas já registram aumento nas receitas com pedágio, como é o caso da Arteris que registrou aumento de 1,1% no segundo trimestre de 2015.

As tabelas 1 e 2 mostram os acionistas das concessionárias de rodovias no Brasil. A análise das tabelas evidencia que uma minoria das concessionárias tem controladores independentes, ou seja, esse é um setor que tende a concentrar capital nas mãos de corporações e grandes grupos. A participação estrangeira, como mencionado, estagnou com o fortalecimento de grandes grupos nacionais que inclusive expandiram suas atividades em alguns países da

<sup>9</sup> “A definição ajuda a compreender a multiplicação de acordos e parcerias, sobretudo nos últimos anos, como decorrência do avanço das práticas e estratégias financeiras dentro dos grupos, bem como a penetração dos fundos mútuos de investimentos e fundos de pensão no seio dos grupos e empresas, estabelecendo-se como principais acionistas e impondo a lógica de valorização do capital financeiro” (SPOSITO e SANTOS, 2012, p. 58).

<sup>10</sup> Lei 13.103/2015 é conhecida como a lei dos caminhoneiros, mas só está vigente nas rodovias federais, nas rodovias estaduais dos Estados de São Paulo e do Paraná a cobrança dos eixos suspensos continua ocorrendo.



América Latina, como é o caso da Invepar. Há também a participação de grupos estrangeiros em empresas com maioria de controladores brasileiros entre os acionistas.

**Tabela 1:** Grupos controladores de concessionárias de rodovias no Brasil – 2015.

Grupos controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
AB Concessões	100%	Colinas	SP	SP	307	SP 075/;127; 280; 300; SP 102/300
AB Concessões	100%	Nascentes das Gerais	MG	MG	371	MG 050; BR 491; BR 265
AB Concessões	50%	Rodovias do Tietê	SP	SP	406	SP 300; SP 113; SP 101; SP 209; SP 308
Ascendi	50%					
AB Concessões	100%	Triângulo do Sol	SP	SP	442	SP 310; SP 326; SP 333
Total Km					1.526	
Arteris	100%	Autopista Fernão Dias	Fed.	MG/SP	562	BR 381
	100%	Autopista Fluminense	Fed.	RJ	320	BR 101
	100%	Autopista Litoral Sul	Fed.	PR/SC	382	BR 116; BR 376; BR 101/SC
	100%	Autopista Planalto Sul	Fed.	PR/SC	413	BR 116
	100%	Autopista Régis Bittencourt	Fed.		402	BR 116
	100%	Autovias	SP	SP	317	SP 255; 318; 330; 334; 345
	100%	Centrovias	SP	SP	218	SP 310; SP 225
	100%	Intervias	SP	SP	376	SP 147; 191; 215; 330; 352; SP 157; 340; 165; 330
	100%	Vianorte	SP	SP	262	SP 330; SP 322; SP 328; SP 325
	Total Km					3.252
CCR	100%	Nova Dutra	Fed.	RJ/SP	402	BR 116/SP/RJ
	100%	Ponte	Fed.	RJ	23	BR 101
	100%	Autoban	SP	SP	317	SP 348; SP 330; 300; SP 132; 330
	100%	SPVias	SP	SP	519	SP 280; 255; 127; 270; 258
	100%	Via Oeste	SP	SP	169	SP 280; 270; 075; 091
	100%	Via Lagos	RJ	RJ	57	RJ 124
	100%	MS Via	Fed.	MS	847	BR 163/MS Div. MS/MT até Div. MS/PR

Grupos controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
CCR	85,92%					
J. Malucelli	6%	Rodonorte	PR	PR	568	BR 277; BR 376; BR 373; PR 151; PR 090
Cepar - Cesbe	8,08%					
CCR	95%	Rodoanel Oeste	SP	SP	30	SP 021
Encalço	5%					
Total Km					2.932	
ECORODOVIAS	90%					
Grant Concessões Partic.	10%	Ecosul	Fed.	RS	457	BR 116; RS; BR 392
	100%	Ecovias	SP		177	SP 150; 160; 041; 059; 055; 248; 055
ECORODOVIAS	100%	Ecopistas	SP		135	SP 070; 019; 099; SP 179; 060; 035; 056
	100%	Ecovia	PR		175	BR 277; PR 508; 407; 804; 408; 411
	100%	Ecocataratas	PR		459	BR 277; PR 874; 590; 180; 474
ECORODOVIAS	58%					
Grant Concessões Partic.	14,50%	Eco 101	Fed.	ES	476	BR 101; ES
Centauros Participações	27,50%					
Total Km					1.879	
INVEPAR	100%	CART	SP	SP	444	SP 225; SP 327; SP 270
INVEPAR	100%	LAMSA	RJ	RJ	17	Linha Amarela
INVEPAR	91,5%					
Odebrecht Transport	8,50%	CLN	RJ	BA	217	BA 099
INVEPAR	29,91%					
Carioca Christian Nielsen	21,35%					
Queiroz Galvão	21,35%	CRT	Fed.	RJ	143	BR 116 RJ
Strata	16,62%					
Diversos	15,77%					
Total Km					821	
Odebrecht Transport	100%	Rota das Bandeiras	SP	SP	297	SP 063; 065; 083; 332; 360; SP 122; 065; 067; 360; 114; 332

Grupos controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
Odebrecht Transport	75%	Rota dos Coqueiros	PE	PE	7	PE 024
Cornélio Brennand	25%					
Odebrecht Transport	100%	Rota do Oeste	Fed.	MT	851	BR 163
Odebrecht Transport	70%	Rota das Fronteiras	PR - PPP	PR	220	PR 323 Maringá a Francisco Alves
Goetze Engenharia Ltda.	10%					
America Empreendimentos	10%					
Tucumann Eng. e Empreendimentos	10%					
Total Km					1.375	
Grupos controladores	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
TRIUNFO	100%	Concepa	Fed.	RS	121	BR 290; RS; BR 116 RS
TRIUNFO	100%	Econorte	PR	PR	344	BR 369; 153; PR 323; 445; 090
TRIUNFO	100%	Transbrasileira	Fed.	SP	322	BR 153 SP
TRIUNFO	100%	Concebra	Fed.	DF/GO/MG	1.176	BR 153/ BR 060/ BR 262 DF;GO; MG
TRIUNFO	62,50%	Concer	Fed.	RJ/MG	180	BR 040
Construcap	18%					
CM SAA	10,5%					
CCI Concessões	9%					
Total km					2.143	
Odebrecht Transport	50%	Rota do Atlântico	PE	PE	44	Complexo Viário e Logístico de Suape
Invepar	50%					
Odebrecht Transport	50%	Bahia Norte	BA	BA	121	BR 093; 512; 521; 524; 526; 535
Invepar	50%					
CCR	33,30%	Via Rio	RJ	RJ	13	Transolímpica: via expressa da Barra da Tijuca até Deodoro
Odebrecht Transport	33,40%					
Invepar	33,30%					
Encalço	60%	Renovias	SP	SP	346	SP 340; 342; 344; 350; 215
Renovias	40%					
Total km					524	

Fonte: ABCR, 2015.

**Tabela 2:** Grupos controladores independentes de concessionárias de rodovias no Brasil – 2015.

Independentes	Part. %	Concessionárias	Prog.	UF	Ext. Km.	Rodovias
BR Vias	100%	Via Rondon	SP	SP	413	SP 300
Cartelloni; America Grin; Codinex		Caminhos do Paraná	PR	PR	406	BR 277; BR 373; 476; PR 427; 438
Colimex; Tervap; ES 060; CC Vitória		Rodosol	ES	ES	68	ES 060
ACIONA	100%	Rodovia do Aço	Fed.	RJ	200	BR 393 RJ
Delta Construções	50%	Rota 116	RJ	RJ	140	RJ 104; RJ 116
Oriente Construções	50%					
Torc Terraplanagem	50%	TEBE	SP	SP	156	SP 323; SP 326; SP 351
Emp. Constr. Brasil	50%					
Isolux Corsan	50%	Via Bahia	BA	BA	681	BR 324; BR 116; BA 526; 528
Encalso	23%					
Infravix Partic.	22%					
Carioca; Queiroz Galvão; Strata; Cowan		Viapar	PR	PR	547	BR 369; 376; PR 444; 317
Estrutural; Kamilos; Ellenco; Greca		MGO Rodovias	Fed.	MG/GO	437	BR 050 GO/MG
Contern	74%	SP Mar	SP	SP	99	SP 021; SPA 086; 021
Cibe	26%					
Total km					3.143	

Fonte: ABCR, 2015.

A seguir analisaremos os sete maiores grupos e conglomerados e duas grandes empresas<sup>11</sup> que atuam em concessões de rodovias no Brasil. A tabela 3 mostra o total de quilômetros de rodovias administrados por cada grupo ou conglomerados ou grande empresa.

**Tabela 3:** Grupos que atuam em concessões de rodovias no Brasil.

Grupo	Quilometragem de rodovias administradas	Ano de fundação
AB Concessões S.A.	1.500	2012
Arteris	3.250	1997
CCR Concessões	3.284	1998
Ecorodovias	1.792	1997
Invepar	821	2000
Odebrecht Transport	1.405,50	2010
Triunfo	2.139,50	1999
Total	14.192	

Fonte: AB Concessões, Arteris, CCR, EcoRodovias, Invepar, Odebrecht TransPort e Triunfo, 2015.

<sup>11</sup> A Odebrecht TransPort e a AB Concessões não são classificadas como grupos ou conglomerados, uma vez que com base em Santos (2013) não possuem uma diversificação dos setores em que atuam que justifique serem chamadas de grupos ou conglomerados.

## ARTERIS

Desde o ano de 2012 todas as concessionárias da OHL no Brasil passaram para o controle da Arteris que por sua vez possui capital aberto no Novo Mercado da Bovespa e suas ações são divididas em 51% para a Abertis Infraestruturas S.A. e 49% pela Brookfield Motorways Holdings SRL. Atualmente a Abertis administra em torno de 3.200 quilômetros de rodovias no Brasil.

A Abertis possui sede na Espanha. Ao todo são doze as concessionárias do grupo Abertis na América Latina sendo nove concessionárias no Brasil e três no Chile. No mundo controlam em torno de 7.000 quilômetros de rodovias. Em 2014 a Abertis possuía negócios nos seguintes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França, Irlanda, Itália, Porto Rico e Reino Unido. Ao total controla 28 concessionárias no mundo, no Brasil o nome fantasia do grupo é Arteris e controla as seguintes concessionárias: Autovias, Centrovias, Intervias, Vianorte, Fernão Dias, Fluminense, Litoral Sul, Planalto Sul e Régis Bittencourt.

A Abertis foi criada em 2003 como administradora de infraestruturas e entre 2008 e 2013 adquiriu 57,7% da Hispasat o que levou a empresa a ser a primeira acionista de operadores de satélites da Espanha. No ano de 2012 adquiriu o consórcio Metropistas em Porto Rico que opera as rodovias PR-22 e PR-5. Em 2013 integraram à sua administração as rodovias operadas pela OHL no Brasil e no Chile (ABERTIS, 2014).

Em meados de 2015 possuía 344.444 ações ordinárias. O ativo total em junho de 2015 foi de R\$ 4.381,760 e em 31 de dezembro de 2014 era de R\$ 3.987,530; apresentou, portanto, um crescimento de 9,88% em seis meses. O balanço financeiro da Arteris dos dois primeiros trimestres de 2015 foi de lucro líquido de R\$ 112,481 milhões de reais, deste valor R\$ 58,183 foi referente ao segundo trimestre. O acumulado do primeiro semestre de 2014 foi de R\$ 188,081 milhões de reais. Uma diferença de R\$ 75,6 milhões a menos<sup>12</sup>. No entanto, o resultado do segundo trimestre de 2015 referente a receita obtida com pedágio Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (EBTIDA)<sup>13</sup> foi de 319,159 milhões de reais, se comparada com o mesmo período de 2014 teve um aumento de 6,6%. Já na demonstração das mudanças do patrimônio líquido (DMPL) o resultado em 30 de junho (referente ao período 1 de janeiro a 30 de junho de 2015) foi de R\$ 1.316,365 de reserva de lucro e de R\$ 2.167,916 de patrimônio líquido. Para o mesmo período de 2014 o resultado foi de R\$ 1.155,786 e 1.928,203 respectivamente (1TR15 ARTERIS, 2015<sup>14</sup>).

<sup>12</sup> Esses valores se referem a demonstrações financeiras individuais.

<sup>13</sup> O significado da sigla EBTIDA é lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização. Ou seja, mostra o quanto uma empresa gera de recursos por meio de suas atividades operacionais sem contar impostos e outros efeitos financeiros.

<sup>14</sup> 1TR15 é uma sigla referente ao primeiro relatório trimestral do ano de 2015 da Arteris.

Conforme informações do 1TR15 e 2TR15 Arteris, referentes ao primeiro e ao segundo trimestre de 2015, em relação à Receita de Pedágio houve “crescimento de 1,1% com um total de R\$ 588,1 milhões. No acumulado do ano o aumento foi de 2,6% com um montante de R\$ 1,2 bilhão. A melhora está relacionada aos reajustes de tarifas entre os períodos — em algumas concessões acima da inflação” (p. 20). Esse reajuste acima da inflação decorreu de reequilíbrio econômico-financeiros dos contratos, muitos deles para remunerar investimentos adicionais para a melhoria e readequação da infraestrutura das rodovias federais.

A receita bruta total da Arteris no primeiro semestre de 2015 foi de R\$ 1,9 bilhão de reais. Em relação ao endividamento a Arteris está realizando obras que totalizam no primeiro semestre de 2015 a inversão de R\$ 900,8 milhões de reais nas concessões sob sua gestão. No entanto, desse total foram utilizados R\$ 85,4 milhões tomados de empréstimo do BNDES, e ainda tem um saldo de R\$ 449 milhões a ser utilizado em 2015. O total em inversões previstas pela Arteris em 2015 é de aproximadamente R\$ 2 bilhões.

## CCR CONCESSÕES

A CCR Concessões (Companhia de Concessões Rodoviárias) é um dos maiores grupos nacionais que atuam no segmento de concessões de rodovias. A CCR foi criada em 1998, ano em que foi iniciada a primeira etapa do programa de concessões do Estado de São Paulo. A estrutura acionária da CCR possui a composição mostrada no quadro 1. Este grupo econômico é formado por três outros grupos. Soares Penido que também tem participação no grupo Serveng (estes dois grupos tiveram a iniciativa de Pelerson Penido, falecido em 2012). Camargo Corrêa que se originou na cidade de Jaú, no interior do Estado de São Paulo por meio do encontro entre Sebastião Camargo e de Sylvio Brand Côrrea em 1939 ao fundarem a Camargo Côrrea & Cia. Ltda. – Engenheiros e Construtores (SPOSITO e SANTOS, 2012). E o outro grupo é o Andrade Gutierrez que foi fundado em 1948 por meio da associação entre os irmãos Gabriel e Roberto Andrade e Flávio Gutierrez, todos engenheiros.

**Quadro 1:** Composição acionária da CCR – 2015.

Acionistas	Participação em %
Grupo Soares Penido	17,22
Grupo Camargo Correia	17
Grupo Andrade Gutierrez	17
Total negociado na BM&FBovespa	48,7
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** CCR, 2015.

A CCR se autodenomina uma das maiores empresas de concessões do mundo, e isto é verdade devido a sua atuação internacional no setor, a empresa administra 3.284 quilômetros no Brasil nos estados de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e mais recentemente no Mato Grosso do Sul, uma vez que venceu o leilão de concessão do trecho da BR 163 localizado no estado. A CCR também possui 34,25% dos ativos da STP que opera os meios eletrônicos de pagamento do sistema Sem Parar e Via Fácil e 45% do capital Social da Controlar, que é a empresa responsável pela inspeção veicular ambiental em toda a frota do município de São Paulo (CCR, 2013).

Além do segmento de concessões de rodovias, a CCR atua com os de mobilidade urbana e serviços, com valor de mercado superior a 20 bilhões. A CCR está presente também no setor de transporte de passageiros por meio das concessionárias ViaQuatro (Metrô de São Paulo, linha 4 Amarela), CCR Barcas (transporte aquaviário no Rio de Janeiro) e CCR Metrô Bahia (Metrô de Salvador e Lauro de Freitas) também tem participação no Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Carioca (GRUPO CCR, 2014).

Em 2012 o Grupo iniciou sua participação no sistema aeroportuário. Conforme informações do Grupo CCR “com a aquisição de participação acionária nas concessionárias dos aeroportos internacionais de Quito (Equador), San Jose (Costa Rica) e Curaçao. No Brasil, possui a concessionária BH Airport responsável pela administração do Aeroporto Internacional de Belo Horizonte, em Confins, Minas Gerais” (CCR, 2014).

Em relação às concessões de rodovias o Grupo CCR possui dez empresas concessionárias no Brasil a maioria no Estado de São Paulo, apenas a ViaLagos e a Ponte que ficam no Estado do Rio de Janeiro e a MSVia que é a nova empresa do Grupo. A MSVia iniciou suas operações em abril de 2014 ao ganhar a concessão da BR 163 que é localizada no Estado do Mato Grosso do Sul. Essa nova empresa terá que duplicar mais de 800 quilômetros de extensão da BR 163 em um prazo de cinco anos.

Em relação aos lucros da CCR pode-se dizer que é bastante considerável. No ano de 2014 a empresa totalizou um lucro líquido de R\$ 1,348 bilhão e no ano de 2013 o lucro foi de R\$ 1,351 bilhão, ou seja, ficou praticamente estável (EXAME, 2015). Esses valores permitem afirmar que as concessões são negócios extremamente lucrativos e com risco muito baixo, uma vez que contam com proteção estatal em casos de reduções de VDM abaixo do previsto nas projeções realizadas antes da assinatura do contrato. Esse fato mostra que os grandes grupos econômicos estão diversificando seus negócios partindo para setores como o de concessões de infraestruturas. Esse setor tem se revelado mais seguro do que o setor produtivo, não por acaso empresas como a Odebrecht tenha diversificado suas linhas de investimento e entrado nesse ramo de negócios.



Conforme resultados do 1TR15 da CCR, o EBTIDA ajustado apresentou crescimento de 2,8% e o lucro líquido na mesma base de R\$ 312,6 milhões de reais. Nestes cálculos “ajustados na mesma base” não incluem os resultados do Aeroporto de Confins, novos negócios que ainda não estão operacionalizados: Metrô Bahia e a MSVia, não recorrente da provisão tributária da Ponte (Rio-Niterói); e adicionalmente no lucro e nas comparações pró-forma, exclui Controlar, ViaRio e VLT. A análise do 1TR15 traz comparações com os relatórios 1TR12, 1TR13 e 1TR14 em relação à origem das receitas da CCR o que mostra que tem diminuído a porcentagem oriunda dos pedágios, uma das razões é a diversificação dos negócios do grupo. Para exemplificar, no 1TR12, 91% do breakdown da receita bruta provinha de pedágios e no 1TR15 esse valor caiu para 79%, já no breakdown do 2TR15 esse valor caiu para 78%.

A análise dos resultados apresentados no 2TR15 mostrou que o EBTIDA ajustado na mesma base no período foi de crescimento de 4,9% e o lucro líquido ajustado na mesma base foi de 284,6 milhões. A CCR também tem ampliado seus clientes do sistema STP<sup>15</sup> conforme resultados do 1TR15 e 2TR15, com crescimento de 11,3% e 10,6% respectivamente, comparados ao mesmo período de 2014.

## INVEPAR

A Invepar é um grupo brasileiro que atua no segmento de concessões no Brasil e no Peru e ao todo administra 1.963 quilômetros de rodovias e vias urbanas nesses dois países. De acordo com informações da própria empresa,

Atualmente o grupo Invepar é composto por 14 empresas: doze concessionárias de serviços públicos nas áreas de Rodovias, Aeroportos e Mobilidade Urbana e duas controladas 100% pela Invepar - a PEX S/A, que administra o serviço de pagamento eletrônico de pedágio através do Passe expresso, e a Metrobarra S.A., que vai prover material rodante e sistemas para a operação da Linha 4 do Metrô do Estado do Rio de Janeiro, além de deter o direito de aquisição das ações da Concessionária Rio Barra S.A., atual concessionária da Linha 4 (INVEPAR, 2014).

A Invepar iniciou suas atividades no ano 2000 quando foi constituída para administrar duas concessões a LAMSA (Linha Amarela S.A) no Rio de Janeiro e a CLN (Concessionária Litoral Norte) na Bahia. No ano de 2009 a empresa incorporou a CART (que administra um trecho de 444 quilômetros da Rodovia Raposo Tavares SP 270, no Estado de São Paulo), nesse mesmo ano adquiriu o controle do MetrôRio e teve sua capacidade de investimento

<sup>15</sup> Serviços e Tecnologia em Pagamento S.A. é uma empresa criada no ano 2000.

potencializada em razão da Petros<sup>16</sup> e da Funcef<sup>17</sup> terem se tornado acionistas. A foto 9 mostra uma praça de pedágio da Cart na rodovia Raposo Tavares SP-270, que pertence à Invepar.

Em 2010 a Invepar incorpora mais duas concessões: a CBN (Concessionária Bahia Norte) e a CRT (Concessionária Rio Teresópolis) e em 2011 o consórcio Invepar-Odebrecht por meio da CRA (Concessionária Rota do Atlântico) ganha a licitação para administrar o complexo viário de acesso ao porto de Suape – Complexo Viário e Logístico Suape/Express Way, em Pernambuco. No ano de 2012 a Invepar inicia sua atuação no exterior ao incorporar a VPR Brasil Participações e assume a Lamsac (Línea Amarilla S.A.C) assinando um contrato no modelo BOT para a Vía Parque Rímac na região Metropolitana de Lima no Peru.

No ano de 2013 a Invepar vence a licitação para operar o VLT carioca que ligará a zona portuária ao centro financeiro da cidade do Rio de Janeiro. Nesse mesmo ano ganha o leilão da BR-040 que liga o Distrito Federal a Juiz de Fora em Minas Gerais. E em 2014 inicia a operação do Terminal 3 do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

A Invepar é uma empresa que teve um crescimento significativo em pouco tempo. Por trás da empresa há investidores de grande porte, como é o caso da construtora OAS.

A tabela 4 apresenta a composição acionária da Invepar. A estrutura societária da Invepar possui quatro grandes sócios, os quais são: OAS (24,44%), PREVI (25,56%), FUNCEF (25%) e PETROS (25%). A PREVI também tem ações na Embraer e na Vale (LAZZARINI, 2011).

O capital social da Invepar é representado por 429,2 milhões de ações sendo 143,1 milhões ordinárias e 286,1 preferenciais (INVEPAR, 2015).

<sup>16</sup> A Petros “[...] foi fundada pela Petrobras em julho de 1970. É o segundo maior fundo de pensão do Brasil e pioneira no mercado de previdência complementar do país. Seu principal compromisso é assegurar uma renda de aposentadoria capaz de manter o padrão de vida de seus participantes no futuro com tranquilidade e segurança” (PETROS, 2014).

<sup>17</sup> A Fundação dos Economistas Federais (FUNCEF) é o terceiro maior fundo de pensão do Brasil. É uma “entidade fechada de previdência privada, sem fins lucrativos e com autonomia administrativa e financeira, foi criada com base na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, com o objetivo de administrar o plano de previdência complementar dos empregados da Caixa Econômica Federal” (FUNCEF, 2014).

**Tabela 4:** Composição acionária da Invepar - 2015.

Acionistas	ON*	%	PN	%	Total	%
BB Fundo de Investimento em Ações	35.764.281	25,00%	73.939.746	25,80%	109.704.027	25,60%
OAS Infraestrutura S.A.	35.764.280	25,00%	69.117.380	24,20%	104.881.660	24,40%
Construtora OAS S.A.	1	0,00%	1	0,00%	1	0,00%
PETROS	35.764.281	25,00%	71.528.561	25,00%	107.292.842	25,00%
FUNCEF	35.764.281	25,00%	71.528.561	25,00%	107.292.842	25,00%
Total	143.057.124	100%	286.114.248	100%	429.171.372	100%

\*Ordinárias.

\*\*Preferenciais.

Fonte: INVEPAR, 2015.

A Invepar registrou no primeiro trimestre de 2015 (período compreendido entre os dias primeiro de janeiro e o dia 30 de março) um total de 59,3 milhões de veículos pagantes de pedágio nas rodovias que administra. Mesmo que esse total tenha sido 0,2% inferior ao mesmo período do ano anterior é um número muito elevado de veículos pagantes. De acordo com o 1TR15 (primeiro relatório trimestral de 2015) da Invepar as causas desse decréscimo se devem aos seguintes fatores:

(i) queda da atividade econômica do país; (ii) greve dos caminhoneiros, ocorrida na 2ª quinzena de fevereiro, que refletiu negativamente no tráfego de veículos pesados entre os trimestres, impactando o resultado operacional do segmento. A CART apresentou uma queda de 5,4% no VEP<sup>18</sup> total do trimestre, sendo compensada principalmente pela CRA<sup>19</sup>, com um aumento de 4,9%, pela CLN, com variação positiva de 4,7% e pela CBN, com +1,0%.

Em relação ao número de passageiros transportados nas empresas de transporte urbano administradas pela Invepar foi registrado um total de 52,3 milhões. Um aumento de 2,3 milhões (7,4%) em relação ao mesmo período do ano anterior. Nos aeroportos administrados pela Invepar foi registrado aumento de 0,2 milhão (1,9%) de passageiros a mais que no ano anterior.

A receita líquida da Invepar no 1TR15 foi de 794,3 milhões de reais. Na comparação com o mesmo período do ano anterior houve um aumento de 16,4%. No 2TR15 teve aumento em relação ao mesmo período de 2014 (aumento de 8,9%) e em relação ao 1TR15, a receita líquida para esse período foi de R\$ 804,7 milhões. Os aumentos foram registrados em todos os segmentos de atuação da Invepar, os quais são: rodovias (16,6%), mobilidade

<sup>18</sup> Veículos Equivalentes Pagantes (VEP).

<sup>19</sup> Concessionária Rota do Atlântico.

urbana (13,6%) e aeroportos (3,5%). A receita líquida da Invepar em 2014 foi de R\$ 3,0 bilhões, e obteve um crescimento de 23,5% em relação ao ano de 2013 (INVEPAR, 2015). A Invepar atua nos seguintes estados brasileiros: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia, Pernambuco e no Distrito Federal.

## **ODEBRECHT TRANSPORT**

A Odebrecht é outro grande grupo que tem aumentado sua participação no setor de administração de infraestruturas de transportes e por meio da Odebrecht Infraestrutura – Brasil atua no setor de infraestrutura de transportes. Devido ao grande porte a empresa atua em todos os segmentos e fases das infraestruturas desde a elaboração do projeto até a construção e a operação. A empresa opera nos segmentos de transporte, energia, logística, saneamento, desenvolvimento urbano e edificações de uso público e corporativo.

A Odebrecht TransPort também está no setor da mobilidade urbana, portos, rodovias, sistemas integrados de logística e aeroportos. A empresa possui 5.100 integrantes e 20 ativos em vários estados do Brasil. A Odebrecht TransPort foi criada em 2010 e conta com quatro ativos, sendo um dos principais o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FI-FGTS) com 30% de participação no capital (ODEBRECHT TRANSPORT, 2015).

A Odebrecht TransPort é uma empresa de capital fechado e sua estrutura societária é mostrada no quadro 2. Dos sete grandes grupos a Odebrecht Transport e a AB Concessões S.A. são as únicas que não possuem capital aberto na BMF&Bovespa, caso a AB Concessões abra seu capital em 2016 a Odebrecht será o único grande grupo com capital fechado.

No setor de administração rodoviária a Odebrecht TransPort controla sete concessionárias: Rota do Oeste, Rota das Bandeiras, Rota dos Coqueiros, Rota do Atlântico, Rota das Fronteiras, Bahia Norte, Litoral Norte e ViaRio e tem participação na ConectCar<sup>20</sup>. Outro ramo de atuação da Odebrecht TransPort é por meio da empresa Otima que é responsável pela instalação e manutenção de abrigos para passageiros de ônibus na cidade de São Paulo. Por meio de participação da Logum a Odebrecht TransPort detém 20% das ações. A Logum é responsável pela construção e operação do sistema logístico multimodal de Etanol que prevê a construção de corredores de transporte dutoviário entre a região Centro Oeste e as regiões de grande consumo e a costa brasileira (ODEBRECHT TRANSPORT, 2015). A Odebrecht TransPort opera nos seguintes estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Pernambuco, Bahia e Mato Grosso.

<sup>20</sup> O Conect Car é uma tecnologia de identificação automática de veículos (IAV) que permite que o automóvel seja reconhecido nos pedágios e estacionamentos conveniados.

**Quadro 2:** Composição acionária da Odebrecht TransPort - 2015.

Acionistas	Participação em %
Odebrecht S.A	59,39
FI-FGTS	30,00
BNDESPAR	10,61

**Fonte:** *Odebrecht TransPort, 2015.*

A Odebrecht está presente no setor de concessões de rodovias e há mais de 30 anos nos setores de energia, saneamento e nos últimos anos no de rodovias. Após seis anos sem participar de concessões de rodovias, com a venda de sua parte na CCR em 2003, voltou ao segmento em 2009 ao vencer o leilão do Corredor Dom Pedro I localizado no interior do Estado de São Paulo.

Conforme já destacado suas operações nesse setor iniciaram no ano 2000. Em 2010 é criada a Odebrecht TransPort, neste mesmo ano a Odebrecht inicia participação na concessionária Bahia Norte que foi vencedora do leilão do Sistema BA-093, que interligam diversos municípios da Região Metropolitana de Salvador: Mata de São João, Pojuca, Dias D'Avila, Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, Candeias e Salvador (BAHIA NORTE, 2014). A Odebrecht TransPort tem aumentado sua participação no setor de administração de infraestruturas. Nesse sentido, vale lembrar que ainda haverá concessões de rodovias, portos e aeroportos, de acordo com os objetivos do Governo Federal anunciados em meados de 2015. Estes grandes grupos certamente participarão desses futuros leilões.

A Odebrecht viu no setor de infraestruturas uma importante via de negócios, conforme afirmação de Marcelo Odebrecht no relatório anual da holding,

Por meio de Parceria Público-Privadas e de concessões aprofundamos de modo contundente a diversificação de nossos negócios, hoje, operamos transportes urbanos, rodovias, portos, aeroportos, sistemas de água e saneamento básico, sistemas de irrigação, distribuição de energia elétrica e arenas multiuso, entre outros serviços (2014, p. 22).

A Odebrecht TransPort já possui 20 empresas em seu portfólio. Embora, representava 1,9% da receita bruta da Odebrecht que foi de R\$ 96,930 bilhões de reais em 2013. Em razão de ser uma empresa de capital fechado a Odebrecht TransPort não disponibiliza relatórios trimestrais e anuais sobre o detalhamento de seus negócios, endividamentos, lucros etc.

## ECORODOVIAS

A EcoRodovias também é um grupo de grande porte que integra o rol das maiores empresas do setor de infraestruturas de transportes no Brasil. A EcoRodovias é uma empresa que se autodenomina como uma companhia de infraestrutura logística integrada e opera ativos de logística intermodal, concessões rodoviárias e serviços correlatos. A EcoRodovias foi criada em 1997 pela Primav construções e Comércio Ltda., do Grupo CR Almeida, sendo que esta última já atuava no mercado de construção pesada. A partir de 1998 passou a contar com a parceria de uma empresa Europeia, a Impregilo International N.V., do Grupo Impregilo S.p.A que é a maior construtora de capital aberto da Itália.

A EcoRodovias tem foco nas rodovias que são corredores de exportação e em importantes eixos turísticos, conforme declaração da própria empresa.

Desde 1997, quando passou a operar no setor de concessão de rodovias, a empresa buscou administrar corredores de importação e exportação e importantes eixos turísticos. A primeira experiência da empresa, já com foco nessa estratégia, se deu ainda em 1997, quando o grupo passou a controlar a Ecovia Caminho do Mar, concessionária que administra 176 quilômetros de rodovias entre a capital paranaense e o Porto de Paranaguá. Em 1998, a EcoRodovias conquistou mais duas concessões: a Ecovias dos Imigrantes, que opera a principal ligação da região metropolitana de São Paulo com o Porto de Santos, o Polo Petroquímico de Cubatão e as praias da Baixada Santista; e a Ecosul, concessionária que administra o Polo Rodoviário de Pelotas, no Rio Grande do Sul, acesso ao Porto de Rio Grande e ao litoral gaúcho (ECORODOVIAS, 2015).

Em 2003 a EcoRodovias abre seus capitais na BM&F/Bovespa. Em 2006 inicia suas atividades no setor logístico com a criação do Ecopátio Cubatão e em 2007 com a construção do Ecopátio Imigrantes. Em 2010, por meio da Elog, adquire parte da operação do grupo Colúmbia. Em 2012 a EcoRodovias adquire o terminal portuário do antigo complexo Tecondi que na época era o terceiro maior terminal de contêineres do porto de Santos. Atualmente o nome do complexo é Ecoporto Santos (ECORODOVIAS, 2015).

O grupo EcoRodovias possui seis concessionárias de rodovias no Brasil: Eco 101, Ecovia, Ecovias, Ecosul, Ecopistas, Ecocataratas, 14 unidades de logística que são controladas pela Elog localizadas nas regiões Sul e Sudeste e a Ecoporto (terminal de contêineres). O grupo EcoRodovias tem ainda participação na STP – Sem Parar/Via Fácil e tem como principal acionista a Primav Construções e Comércio S.A. (do Grupo Almeida).

O grupo atua nos seguintes estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul. A EcoRodovias controla as infraestruturas mais cruciais para as operações logísticas no Brasil como, por exemplo, o rodoanel em São Paulo, tem parte do controle do porto de Santos por meio da Ecoporto, controlam também o sistema rodoviário

Anhanguera-Imigrantes e o corredor Ayrton Senna/Carvalho Pinto (rodovia SP 070) que liga a região metropolitana de São Paulo ao Vale do Paraíba e ao litoral norte do estado.

## TRIUNFO

Outro grande grupo do setor de administração de infraestruturas é a Triunfo, que tem crescido nos últimos anos. A concessão mais extensa do Brasil teve como vencedora do leilão a Triunfo trata-se do lote que inclui trechos das rodovias BR-060, BR-262, BR-153 com trechos localizados no Distrito Federal e nos Estados de Goiás e Minas Gerais. A parte da BR 153, que é localizada no Estado de São Paulo, foi administrada entre 2008 e 2014 pela concessionária Transbrasileira que era da SPVias, porém a Triunfo adquiriu essa concessão em 2014 e então passou a administrar a BR 153 no trecho entre Anápolis e a divisa entre os Estados de São Paulo e Paraná (entre Anápolis – GO e Brasília – DF a ligação é pela BR 060).

A Triunfo Participações e Investimentos tem atuação em segmentos semelhantes aos de outros grupos como a Invepar e a Odebrecht TransPort e, também, possui capital aberto na Bolsa de Valores. A Triunfo Participações e Investimentos foi constituída em 1999 e incorporou as concessionárias Concepa, Concer e Econorte que pertenciam a construtora Triunfo. Em 2001 adquiriu 16,67% da Portonave S.A. em 2002 entra no ramo de energia ao constituir a Rio Verde Energia e no mesmo ano obtém o registro de companhia aberta na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Em 2005 a Triunfo Participações e Investimentos adquire participação adicional na Econorte, passando de 25% para 50%. Em 2007 aumenta sua participação na Portonave passando para 50%. Ainda em 2007 a Rio Verde vende a totalidade da energia da Usina Hidrelétrica (UHE) Salto, pelo período de 16 anos para a Votener, empresa do Grupo Votorantim (TRIUNFO, 2015). Também no ano de 2007 ano realiza sua oferta pública inicial no segmento do Novo Mercado da BM&FBovespa e passa a deter 100% da Econorte.

Em 2008 a Triunfo Participações e Investimentos adquire 30% das ações da Concepa e passa a ter a totalidade das ações. Em 2009 há nova expansão dos negócios ao adquirir a embarcação Norsul Atlântico e inicia operações no segmento da cabotagem por meio da Maestra Navegação e Logística. Em 2010 a empresa passa a ter o direito de explorar a Usina Hidrelétrica Garibaldi, em Santa Catarina e constitui a Rio Canoas Energia S.A. em 2011 juntamente com a Vetorial Participações e a América Latina Logística (ALL) cria a Vetria Mineração (TRIUNFO, 2015).

Em 2012 a Triunfo Participações e Investimentos entra no ramo de aeroportos<sup>21</sup> ao vencer o leilão para expansão, manutenção e operação do Aeroporto Internacional de Viracopos (em parceria com a UTC Participações S.A. e a Egis Airport Operation) e também expande os negócios no ramo de portos ao adquirir o direito de exploração de superfície sobre a área em que está situado o terminal da Portonaus.

Em 2013 ocorre a entrada do BNDESPAR no capital social da Triunfo com 14,8% de participação, por meio de aumento de capital no valor de 330 milhões. Nesse mesmo ano vence o leilão para administrar as rodovias BR 153, BR 060 e BR 262 localizadas no Distrito Federal e nos Estados de Minas Gerais e Goiás. Em 2014 realiza parceria com Furnas para administrar a Usina Hidrelétrica de Três Irmãos (localizada no município de Pereira Barreto - SP) (TRIUNFO, 2015).

A estrutura societária da Triunfo Participações e Investimentos é organizada conforme mostra o quadro 3:

**Quadro 3:** Composição acionária da Triunfo Participações e Investimentos - 2015.

Acionistas	Participação em %
Triunfo Holding de Participações S.A.	55,50
Controladores e administradores	2,60
BNDESPAR	14,80
Novo Mercado BM&FBovespa	27,10

**Fonte:** *Triunfo, 2015.*

A Triunfo administra atualmente 2.139,5 quilômetros de rodovias no Brasil. Estão sob seu controle cinco concessionárias de rodovias. O quadro 4 mostra essas concessionárias.

**Quadro 4:** Empresas ligadas à administração rodoviária controladas pela Triunfo Participações e Investimentos – 2015.

Empresas	Localização (unidade da federação) e extensão em km
Concer	Rio de Janeiro e Minas Gerais, 180 km
Triunfo Concepa	Rio Grande do Sul, 121 km
Triunfo Concebra	Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, 1.176,5 km
Triunfo Econorte	Paraná, 341 km
Triunfo Transbrasileira	São Paulo, 321 km

**Fonte:** *Triunfo, 2015.*

<sup>21</sup> A Triunfo Participações e Investimentos possui 23% de participação na gestão do Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado no município de Campinas, por meio da concessionária Aeroportos Brasil Viracopos.



O faturamento em pedágio foi de 170,6 milhões de reais no segundo trimestre de 2015 (abril a junho). Conforme informações da Triunfo no,

Segmento de Rodovias: mesmo com a queda de 5,4% no tráfego consolidado do trimestre, a receita de arrecadação de pedágio atingiu R\$ 170,6 milhões (+22,6%) no mesmo período. Considerando a receita de arrecadação pró-forma, incluindo o resultado da Triunfo Transbrasiliana no 2T14, esse crescimento atingiu +4,8% (R\$ 162,8 milhões no 2T14). No dia 27 de junho, a Companhia deu início a cobrança de pedágio com 70 dias de antecedência nas 11 praças da Triunfo Concebra. Vale ressaltar que a queda do tráfego do período foi impactada pela Lei dos Caminhoneiros, que será compensado no desempenho financeiro das rodovias através de reajustes tarifários (TRIUNFO, 2015).

A Triunfo concentra mais da metade de suas ações no setor de concessões de rodovias. No segundo semestre de 2015 esse setor representava 61% das atividades, além de rodovias 17% referente à energia, 14% referente a portos e 8% referente a aeroportos.

A presença da Triunfo Participações no território brasileiro ocorre nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná e no Distrito Federal.

## **AB CONCESSÕES S.A**

Para finalizar resta analisar a AB Concessões S.A que é uma empresa que administra aproximadamente 1.500 quilômetros de rodovias no Brasil. Essa empresa é uma joint venture<sup>22</sup> formada pela Atlantia (empresa de origem italiana) e a Bertin. A Bertin surgiu na cidade de Lins, no interior do Estado de São Paulo, com a atividade de frigorífico e expandiu seus negócios para os setores de infraestrutura e energia, porém em 2009 venderam seus frigoríficos para a JBS. As concessionárias de rodovias pertencentes à AB Concessões S.A. são as seguintes: Triângulo do Sol (100%), Rodovia das Colinas (100%) e Rodovias do Tietê (50%), no Estado de São Paulo e a Nascente das Gerais no Estado de Minas Gerais. Na AB Concessões S.A cada sócio tem uma participação de 50%.

A Atlantia é a empresa que controla as rodovias que eram administradas pela Società Autostrade Concessioni e Construzioni Autostrade Sp.A. que fora criada em 1950 pelo governo da Itália. Em 1999 essa empresa estatal foi privatizada, sendo incorporada pela Autostrada per Italia S.p.A. Em 2007 a Autostrada S.p.A se torna a Atlantia S.p.A. Ao total são 4.100 quilômetros de rodovias administradas pela Atlantia na Itália, Chile, Brasil, Índia e Polônia. A Atlantia possui suas ações negociadas na bolsa de Milão.

<sup>22</sup> “Joint venture é Expressão em inglês que significa “união de risco” e designa o processo mediante o qual pessoas, ou, o que é mais frequente, empresas se associam para o desenvolvimento e execução de um projeto específico no âmbito econômico e/ou financeiro. Uma joint venture pode ocorrer entre empresas privadas, entre empresas públicas e privadas, e entre empresas públicas e privadas nacionais e estrangeiras. Durante a vigência da joint-venture, cada empresa participante é responsável pela totalidade do projeto. No caso brasileiro, esta modalidade foi estimulada especialmente durante os anos 70, envolvendo empresas privadas nacionais, empresas estatais e empresas estrangeiras” (SANDRONI, 1999, p. 315).

Devido à ruína financeira da Bertin nos últimos seis anos a tendência para o futuro da AB Concessões S.A. é incerta. Entretanto, atualmente figura como um grande grupo atuante no setor de concessões de rodovias no Brasil. A participação da Bertin na AB Concessões S.A. e sua empresa do ramo de laticínios, a Vigor (processadora de lácteos), são os dois segmentos que tem apresentado melhores resultados nos últimos anos (EXAME, 2013). O PIL lançado em meados de 2015 pelo governo federal prevê investimento privado de até 213 bilhões de reais em projetos de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Assim, há uma oportunidade para estes sete grupos analisados ampliarem ainda mais suas atuações nestes segmentos.

Os resultados financeiros de 2014 mostram que a AB Concessões S.A. obteve lucro líquido de R\$ 174,574 milhões de reais. O total do ativo do grupo em 31 de dezembro de 2014 foi de R\$ 4.208,935.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta análise da trajetória de cinco grandes grupos econômicos ou conglomerados e duas empresas que estão atuando no Brasil na área de administração de infraestruturas: Arteris, CCR, Invepar, Odebrecht TransPort (empresa), EcoRodovias, Triunfo Participações e Investimentos e AB Concessões S.A. (empresa), mostra que há tendência de oligopolização no setor de concessões de rodovias no Brasil. As últimas concessões realizadas no Brasil ficaram em sua maioria sob administração destes cinco conglomerados e duas empresas. Outro grande conglomerado que sinaliza interesse em investir em concessões de infraestruturas é o Galvão<sup>23</sup>, conforme afirmamos, em 2014 venceram o primeiro leilão de rodovias referente à BR 153 em trecho de 624 quilômetros localizado nos Estados de Goiás e do Tocantins.

A gestão de infraestruturas tem sido um segmento de negócios muito atrativo ao grande capital. Os contratos elaborados no Brasil são bastante seguros em razão da proteção jurídica que oferece às empresas concessionárias, principalmente no que se refere às possíveis reduções de VDM nas rodovias em concessão. Conforme mostrado por Derani (2005) no Brasil a lei de privatizações e concessões não prevê limite para a participação estrangeira.

<sup>23</sup> “É a mais nova frente de atuação do Grupo Galvão, concebida como um eixo adjacente à prestação de serviços desempenhada pelas nossas demais empresas. Pela capacidade de geração contínua de caixa, resultante da execução de contratos de longo prazo, o setor dará contribuição importante à estabilidade financeira do Grupo. Temos como foco prioritário a participação em concessões de ferrovias, rodovias, portos e aeroportos, setores que, nos últimos anos, têm apresentado oportunidades crescentes para a atuação da iniciativa privada. Nossa primeira conquista nessa área se deu em 2014, com a vitória no leilão de trecho de 624,8 quilômetros da Rodovia BR-153 entre Anápolis (GO) e Aliança do Tocantins (TO). O contrato, que prevê a recuperação e a duplicação da estrada e sua operação por 30 anos, é o maior empreendimento de longo prazo do Grupo nos dias atuais” (GRUPO GALVÃO, 2016 – grifo nosso).

Embora a participação estrangeira no setor não seja tão expressiva, há um grande grupo que é a Arteris que atua no Brasil, a Atlantia S.p.A por meio da joint venture com a Bertin e a Impregilo S.A. por meio de sua participação na EcoRodovias. Vale mencionar que grupos brasileiros do setor estão se internacionalizando como é o caso da Invepar e da Odebrecht TransPort.

Uma observação vale ser feita quando se analisa as concessões como um negócio. Na verdade, não é um bom negócio apenas para as empresas privadas, mas, de certa forma, também para o Estado. A partir da década de 1970 a situação financeira dos países emergentes (chamados de subdesenvolvidos na época) se agravou com a crise do petróleo, do fordismo, do welfare state e de seus desdobramentos como a elevação dos juros da dívida externa desses países pelos Estados Unidos. Esses países emergentes foram pressionados a tomar atitudes frente à crise financeira e no Brasil também política com a transição de ditadura militar para a democracia. Uma das saídas foi a desestatização que foi agravada na década de 1990.

Assim, as concessões também foram e são adotadas a partir dos anos 2000 mais que a privatização. Para o Estado foi um negócio vantajoso, pois devido ao fato de as concessionárias serem empresas privadas devem pagar impostos e isso significa uma forma de parte do dinheiro dos usuários das rodovias concedidas ir para os cofres públicos. Somado a isso, há também os contratos que normatizam as chamadas concessões onerosas que transfere dinheiro das concessões diretamente ao Estado por meio do ônus pago pela concessionária, como são todos os contratos de concessões de rodovias firmados pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Ao total são 8,65% da tarifa de pedágio em impostos e tributos. Ou seja, as concessões funcionam como uma via de mão dupla beneficiando a iniciativa privada e o próprio Estado. Além destes 8,65% de impostos, há mais aproximadamente 20% de TIR (lucro) para as concessionárias (essa análise dos tributos pagos se refere às concessões do Estado de São Paulo). Somado a isto há também os custos para se cobrar o pedágio, que inclui a construção da praça, o pagamento aos funcionários e os gastos com energia elétrica e água. Assim, conclui-se que esta modalidade de gestão de infraestruturas não é viável, uma vez que o custo de arrecadação mais o lucro é muito elevado, restando uma pequena parcela para investimento em melhorias das infraestruturas.

Os contratos de concessão do Governo Federal nas gestões dos presidentes Lula (2002-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) optaram pela concessão sem ônus, isso tornou as tarifas de pedágio mais baixas para os usuários. Também houve aumento das exigências

em relação aos contratos feitos na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), uma vez que exige a duplicação de rodovias até o quinto ano do contrato, como são os casos das rodovias BR-163, BR 040 e BR 101. Porém, no pacote de concessões anunciado em 2015 o governo optou pelas concessões onerosas, caso mantenha a intenção, voltará ao modelo utilizado pela gestão FHC, apenas com a vantagem de TIR menor, em torno de 9% ao invés de 20%<sup>24</sup>.

O Estado também se beneficia via BNDES e fundos de pensão. Alguns fundos de pensão de empresas estatais como a Petros, Previ e o Funcef investem em concessionárias de rodovias e até induzem fusões dessas empresas. Como vimos a Petros e a Funcef são acionistas da Invepar. Nesse jogo de interesses o próprio Estado tem interesse que as concessionárias obtenham lucros elevados.

## AGRADECIMENTOS

Pesquisa financiada com auxílio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

## REFERÊNCIAS

1. AB CONCESSÕES S.A. Apresenta informações sobre o grupo AB Concessões S.A. Online, 2015. Disponível em: <[http://www.abconcessoes.com.br/abconcessoes/web/default\\_pti.asp?idioma=0&conta=45](http://www.abconcessoes.com.br/abconcessoes/web/default_pti.asp?idioma=0&conta=45)>. Acesso em: 21 out. 2015.
2. ABERTIS. Apresenta informações sobre a Abertis. Online: 2104. Disponível em: <<http://www.abertis.com/que-es-abertis/var/lang/es/idm/8>>. Acesso em: 21 mai. 2014.
3. ARTERIS. Apresenta informações sobre a Arteris. Online: 2104. Disponível em: <<http://www.arteris.com.br/>>. Acesso em: 21 mai. 2014.
4. ARTERIS. Informações trimestrais. 2015. Online, 2015. Disponível em: <<http://ri.arteris.com.br/ptb/5197/49501.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.
5. BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.
6. BENKO, Georges. Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI. São Paulo: Hucitec, 1996.
7. CCR CONCESSÕES. Apresenta informações sobre o grupo CCR Concessões. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br/>>. Acesso em: 21 out. 2015.

<sup>24</sup> O governo de Michel Temer anunciou no mês de setembro de 2016 um novo projeto de concessões denominado “Crescer” que pretende conceder aeroportos, portos, ferrovias e rodovias, áreas de exploração de petróleo e distribuidoras de energia (RIZÉRIO, 2016).

8. CNT. Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de rodovias 2014. Online, 2015. Disponível em < <http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.
9. CNT. Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de rodovias 2015. Online, 2015. Disponível em < <http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2015.
10. DERANI, Cristiane. Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.
11. ECORODOVIAS. Apresenta informações sobre a EcoRodovias. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.ecorodovias.com.br/>>. Acesso em: 1 out. 2015.
12. EXAME. Lucro líquido da CCR no 4º trimestre avança 25,37%. Online 2015. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/lucroliquidadaccrno4otrimestreavanca2537>>. Acesso em: 6 mar. 2015.
13. HARVEY, David. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.
14. INVEPAR. Apresenta informações sobre a Invepar. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.invepar.com.br/>>. Acesso em: 15 set. 2015.
15. KURZ, Robert. A privatização do mundo. 2002. Disponível em: <<http://resistir.info>>. Acesso em: 26 mai. 2015.
16. LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
17. LEI Federal 8.987/95. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2016.
18. LOGÍSTICA BRASIL. Apresenta informações sobre as concessões de rodovias no Brasil. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/rodovias3>>. Acesso em: 18 jun. 2015.
19. MANDEL, Ernest. O Capitalismo tardio. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
20. MENTOR, Antonio; BITTENCOURT, Gerson. Voto em separado ao relatório final da CPI dos pedágios, apresentado pelos deputados Antonio Mentor e Gerson Bittencourt, da bancada do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: 2014. Disponível em: <<http://www.ptalesp.org.br/download/noticia/Voto%20separado%20CPI%20Pedagios%202014.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.
21. NEGRI, Barjas. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880 - 1990). Campinas: Unicamp, 1996.
22. ODEBRECHT TRANSPORT. Apresenta informações sobre o grupo Odebrecht TransPort. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.odebrecht-transport.com/pt-br>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
23. ODEBRECHT. Relatório anual – 2014. Online, 2105. Disponível em: <<http://www.odebrecht-transport.com/pt-br/empresa/relatorio-anual>>. Acesso em: 21 out. 2015.
24. PEDRUZZI, Pedro; MELO, Melo. ANTT precisa de mais funcionários para fiscalizar rodovias concedidas. Online, 2015. Disponível em: <[ANTT precisa de mais funcionários para fiscalizar rodovias concedidasagenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-02/antt-precisa-de-mais-funcionarios-para-fiscalizar-rodovias-concedidas](http://anttprecisa.com.br/politica/noticia/2014-02/antt-precisa-de-mais-funcionarios-para-fiscalizar-rodovias-concedidas)>.

25. PUPO, Fábio. Atlantia e Bertin miram IPO, rodovias e aeroportos. Valor Econômico, 2013. Online, 2016. Disponível em: <[http://www.valor.com.br/imprimir/noticia\\_impreso/3197714](http://www.valor.com.br/imprimir/noticia_impreso/3197714)>. Acesso em: 11 Set. 2016.
26. RIZÉRIO, Lara. Governo Temer anuncia programa de concessões e privatizações de 25 projetos de infraestrutura; confira. Infomoney, 2016. Online 2016. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/5532192/governo-temer-anuncia-programa-concessoes-privatizacoes-projetos-infraestrutura-confira>>. Acesso em: 16 Set. 2016.
27. SANDRONI, Paulo. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.
28. SANTOS, Leandro Bruno. Estado e internacionalização de empresas multilatinas [recurso eletrônico]. 1 Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.
29. SOSSELA, Gilmar (Relator). Relatório final. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de Segurança e Serviços Públicos. Subcomissão de Pedágios. Porto Alegre, 2012.
30. SPOSITO, Eliseu Sposito; SANTOS, Leandro Bruno. Origem, consolidação e internacionalização do Grupo Camargo Corrêa. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 2, p. 51-80, 2012.
31. TRIUNFO Participações e Investimentos. Apresenta informações sobre o grupo Triunfo Participações e investimentos. Online, 2015. Disponível em: <<http://www.triunfo.com/>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

ARTIGO RECEBIDO EM SETEMBRO DE 2016

ARTIGO APROVADO EM FEVEREIRO DE 2017

# INSURGÊNCIA, ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE

INSURGENCY, PUBLIC SPACE AND RIGHT TO THE CITY

INSURRECTION, ESPACE PUBLIC ET DROIT A LA VILLE

## Igor Catalão

*Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (2013), campus de Presidente Prudente e pela Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse (2013), França. Professor Adjunto de Geografia Humana. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Av. Fernando Machado, 108-E – Centro. CEP: 89802-112 Chapecó, SC, Brasil. E.mail: igor.catalao@uffs.edu.br*

## Maria Angélica Magrini

*Doutora em Geografia pela Unesp, campus de Presidente Prudente. Professora Adjunta de Geografia Humana. Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (Facip). Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Rua 20, nº 1600 – Bairro Tupã. CEP: 38304-402 Ituiutaba, MG, Brasil. E.mail: angelicamagrini@ufu.br*

## RESUMO:

No Brasil politicamente turbulento deste começo de século, muitas são as contradições que corroem as relações políticas em todas as esferas do governo assim como também é grande a complexidade da vida urbana, resultante dessas contradições vivenciadas à escala do cotidiano. Pensar na construção do direito à cidade – noção frequentemente banalizada – soa, muitas vezes, inapropriado, deslocado ou extemporâneo, sobretudo num país com dimensões continentais e com heterogeneidades muito demarcadas de Sul a Norte, que possivelmente muito pouco tem a ver com a França do final dos anos 1960, onde/quando Henri Lefebvre pensou o direito à cidade. Neste ensaio, propomos lidar com esses aspectos, estabelecendo mediações entre o cenário político nacional e sua reverberação no espaço público das cidades, dando destaque para uma manifestação na feira livre do bairro Junqueira em Ituiutaba, MG, pensada em termos de insurgência. Apresentamos, no texto, elementos teóricos e aproximações empíricas para fazer uma reflexão sobre o que significa a construção do direito à cidade como luta revolucionária.

**Palavras-chave:** urbanização, espaço público, insurgência, direito à cidade.

## ABSTRACT:

In political turbulent Brazil of this begin of century, many contradictions erode political relations in all levels of government. It is also huge the complexity of urban life, resulting from these contradictions lived in the scale of daily life. Thinking the construction of the right to the city – an often vulgarised notion – seems frequently inappropriate, displaced and extemporary, mainly in a country with continental dimensions and very established heterogeneities from South to North. This country has possible little to do with the late 1960s France, where/when Henri Lefebvre thought the right to the city. In this essay, we propose to deal with these aspects in order to establish mediations

between the political national scenario and its reverberation in the public space of cities. We highlight particularly a manifestation taken place in the public market of Junqueira neighbourhood in Ituiutaba city, state of Minas Gerais, thought in terms of insurgency. We present, in the text, theoretical elements and empirical approximations to think about the meaning of the construction of the right to the city as revolutionary struggle.

**Keywords:** urbanisation, public space, insurgency, right to the city.

## RÉSUMÉ:

Au Brésil politiquement turbulent de ce début de siècle, il y a beaucoup de contradictions qui corrodent les rapports politiques dans tous les niveaux du gouvernement. La vie urbaine est-elle aussi complexe, résultat de ces contradictions vécues à l'échelle du quotidien. Penser la construction du droit à la ville – notion fréquemment banalisée – semble souvent inapproprié, déplacé ou extemporané, notamment dans un pays aux dimensions continentales et hétérogénéités bien démarquées du Sud au Nord ; ce pays n'a possiblement peu à voir avec la France de la fin des années 1960, où Henri Lefebvre a pensé le droit à la ville. Dans cet essai, l'on propose de traiter avec ces aspects à partir de médiations entre le scénario politique national et sa réverbération dans l'espace public des villes. L'on met en vedette une manifestation dans le marché public du quartier Junqueira à Ituiutaba, état de Minas Gerais, pensée en termes d'insurrection. L'on présente, dans le texte, des éléments théoriques et des approximations empiriques afin de faire une réflexion sur ce que signifie la construction du droit à la ville comme combat révolutionnaire.

**Mots-clés :** urbanisation, espace public, insurrection, droit à la ville.

## PRÓLOGO

A noção de direito à cidade, ainda muito útil para pensar alternativas de mudança para o mundo contemporâneo, tem sido banalizada de diferentes modos, ainda que isso não se faça de modo intencional. Ao se apropriar de uma ideia do filósofo francês Henri Lefebvre no final da década de 1960, especialmente divulgada num livro homônimo bastante controverso, diversos intelectuais, movimentos populares e personalidades da vida política têm, muitas vezes, reduzido sua compreensão. Afinal de contas, por que, passados quase 50 anos da publicação original de *O direito à cidade*, podemos/devemos ainda continuar na “u-topia”<sup>1</sup> de perseguir este direito? Fazemos, neste ensaio, um esboço de resposta a esta pergunta a partir da problematização de uma situação de insurgência verificada num trabalho de campo na cidade de Ituiutaba, no Triângulo Mineiro, considerando nosso comprometimento com

<sup>1</sup> A u-topia, para Lefebvre, apresenta-se como lugar possível, porque as condições e possibilidades de sua existência estão dadas, e não apenas um lugar inexistente, do contrário se deveria chamar a-topia.



a produção de uma ciência que seja capaz de lidar com a complexidade dos fenômenos e processos urbanos atuais, fornecendo elementos explicativos da realidade que auxiliem na superação dos problemas e, ao mesmo tempo, engajada na mudança a partir de um posicionamento radical crítico nos termos que Richard Peet mencionava ainda no final dos anos 1970.

Este ensaio não foi escrito da maneira mais convencional. Optamos, em lugar disso, por uma redação que dê conta, de maneira mais fluida e encadeada, dos elementos que escolhemos para a discussão a partir do caso em questão, a saber: *as relações entre direito à cidade, insurgência e espaço público* no Brasil, em geral, e em Ituiutaba, em particular. É por essa razão que resolvemos denominá-lo ensaio, embora o conjunto de reflexões apresentado e os elementos da pesquisa empírica que embasam as análises não sejam menores ou menos importantes que um enquadramento do texto como artigo científico exigiria. Sendo assim, fizemos o possível para que estejam claros, no decorrer da leitura, tanto o objetivo do texto, mencionado no parágrafo anterior, quanto os argumentos de sua sustentação e as conclusões a que chegamos.

\*\*\*

O CENÁRIO POLÍTICO TURBULENTO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO, caracterizado pelas disputas pelo poder no âmbito do governo federal, que envolvem os escândalos de corrupção, as ações de combate perpetradas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público, sem deixar de considerar o papel do Judiciário no seu conjunto, inclusive o Supremo Tribunal Federal, que culminou, no primeiro semestre de 2016, na destituição da Presidenta Dilma Rousseff, como estratégia das forças conservadoras para garantir a manutenção do poder e das relações de mandonismo, coronelismo e dominação da população e do território, tem sido preenchido por uma miríade de movimentos insurgentes de grupos inconformados com os ataques à democracia, à liberdade e aos direitos sociais conseguidos a duras penas, especialmente a partir da segunda metade do século passado. Esses movimentos insurgentes têm em comum o uso do espaço público como arena de disputa simbólica e meio de denúncia das atrocidades que se têm cometido em nome de um conjunto difuso e incoerente de pautas por parte dos que detêm o poder estatal.

A turbulência tem sua gênese na perduração, no governo federal, de um partido tradicionalmente identificado com pautas sociais ou de esquerda. Os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores, elegeram-se a partir de plataformas que valorizavam questões socialmente relevantes, como a popularização da casa própria, especialmente por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV),

do acesso à educação superior e tecnológica, tornada possível pelos Programas de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), entre outros menos ou mais importantes, e de melhoria da renda dos trabalhadores, notadamente pelos sucessivos reajustes do salário mínimo acima da inflação e pelo Programa Bolsa Família. Muito disso foi possível devido ao bom momento econômico do país, sustentado pela supervalorização, no âmbito internacional, das *commodities* que baseiam atualmente nossa economia e à vontade política de tentar construir algum tipo de conciliação entre grupos política e economicamente opostos, favorecendo a classe trabalhadora sem deixar de contentar, de modo muito mais que satisfatório, a burguesia nacional<sup>2</sup>. Esse período foi pouco afetado, entre os anos 2008 e 2012, pela crise econômica internacional, que, em função da necessidade perpétua de superacumulação das elites capitalistas mundiais, têm acirrado as disputas dentro dos países entre a busca constante pela ampliação do Produto Interno Bruto (PIB) e a garantia de direitos fundamentais. Espanha e Grécia são casos emblemáticos de conflitos que se espacializaram na tomada das ruas pelos movimentos contestatórios, mas os casos estão longe de se restringir aos países do continente europeu que vivenciaram uma situação mais dramática de austeridade e bancarrota econômica. Movimentos nos países árabes e na América Latina também têm integrado a expressão espacial dos conflitos políticos, além daqueles verificados em países centrais da economia capitalista, como Estados Unidos e França. Estes últimos, embora não tenham e pouco provavelmente chegarão a ter uma situação de esfacelamento sociopolítico, têm produzido reações como as verificadas nos movimentos *Occupy Wall Street* e *Nuit debout*, respectivamente.

Ocorre que, para conseguir implementar uma pauta mais progressista em relação ao passado político do país, o PT optou por estabelecer acordos para garantir uma governabilidade que, na prática, significou beneficiar o maior número possível de partidos e entidades dentro das cadeiras do Executivo, para obter maioria nas votações dentro do Congresso Nacional. Muitas contradições emergiram dessa dita governabilidade. Ao lado da obtenção de direitos e valorização de pautas tradicionalmente ignoradas, sobretudo as associadas aos segmentos socioeconômicos mais empobrecidos, construíram-se plataformas conservadoras que culminaram no próprio questionamento de direitos mais fundamentais e consolidados na democracia brasileira, como a reforma da previdência e propostas de leis e emendas constitucionais visando ao retrocesso no âmbito das liberdades individuais. Devemos destacar que, no âmbito do mesmo governo, houve a conivência

<sup>2</sup> Martuscelli (2015) sustenta a ideia, aliás bastante interessante, de que, nesse processo, a grande burguesia interna se fortalece sem colocar em xeque a hegemonia da grande burguesia bancário-financeira internacional.

para formulação de propostas tanto conservadoras como progressistas. Por um lado, destaca-se, entre tantas outras ações que poderíamos mencionar, a ampliação de fomento ao agronegócio assentada na falta do enfrentamento da reforma agrária, na flexibilização das leis ambientais e na negligência da demarcação das terras indígenas. Por outro lado, a forte organização popular e o reconhecimento, no âmbito do governo, da necessidade de institucionalizar reivindicações como a proteção à mulher, o respeito à diversidade étnico-racial e o reconhecimento da diferença como elemento constitutivo do ser humano em termos de orientação sexual e identidade de gênero, foi o meio de dar visibilidade a temas tabus na sociedade. Os diferentes conselhos e conferências que se criaram ou fortaleceram em todos os níveis de governo não deixam dúvida.

Embora essas contradições não sejam novas, posto que elas coexistiram durante todos os anos em que Lula e Dilma estiveram no poder, dois elementos combinaram-se para agudizar a polarização política da sociedade brasileira. O primeiro deles diz respeito à crise econômica internacional, manifestada especialmente, no Brasil, pela desvalorização das *commodities*, pela inflação crescente e pela redução do poder de compra, que resultou na diminuição da arrecadação e, conseqüentemente, nas possibilidades do governo de promover a suposta conciliação entre as classes<sup>3</sup>. O segundo vincula-se à inconformidade das forças políticas conservadoras, encarnadas sobretudo no Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e em seus aliados, com as sucessivas derrotas eleitorais e dos poderes econômicos dominantes, nacionais e estrangeiros com negócios no Brasil, com a ameaça de diminuição de sua capacidade de acumulação. Esse quadro foi agravado pela inabilidade do governo Dilma de lidar com o acirramento da contradição, que abriu um flanco para a reorganização das forças conservadoras no interior do próprio governo eleito, especialmente por meio dos políticos assentadas nas cadeiras parlamentares eleitos pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O presidente substituto<sup>4</sup>, Michel Temer, do PMDB, e seus apoiadores fortaleceram-se com o apoio da mídia nunca democratizada<sup>5</sup>, em especial a televisiva. Os principais meios de comunicação de massa do país dedicaram-se a apoiar as forças conservadoras, fechando os olhos para a permanência das contradições e da crise tão logo a presidenta foi afastada.

<sup>3</sup> O debate sobre a conciliação entre as classes, às vezes chamado de consenso de classes, promovido pelo PT é complexo e mereceria um maior detalhamento, que não será feito neste texto. Sugerimos aos leitores remeterem-se a Singer (2012), Martuscelli (2015) e Arcary (2015), que tratam da temática a partir de perspectivas diferentes, abordando questões como a hierarquia de interesses, a hegemonia, as classes e frações que tendem a ter seus interesses priorizados pela política de Estado.

<sup>4</sup> Como não reconhecemos a validade do recente processo de impeachment, recusamo-nos a nomear Michel Temer presidente *tout court*, adotando o adjetivo substituto para indicar sua presença num cargo que não é seu por direito.

<sup>5</sup> Não vamos levar essa discussão mais além. Um debate interessante sobre o papel da mídia na construção da esfera pública no Brasil pode ser encontrado em Costa (1997).

Como reação ao que se convencionou denominar de golpe, ainda que esta seja uma apelação controversa, haja vista o seguimento de todos os trâmites constitucionalmente previstos para o afastamento e destituição da presidenta, a tomada das ruas passou a proliferar como meio insurgente diante da situação de normalidade com que parte da sociedade enxerga a turbulência. Isso em função do tradicional desinteresse que, no Brasil, contamina o imaginário popular em relação à vida política<sup>6</sup>. Nas capitais, esses movimentos têm sido mais frequentes e amplos, congregando grande número de entidades e atraindo vasto contingente de pessoas. Contudo, estão longe de restringir-se aos espaços que são historicamente no Brasil alvo de holofotes da mídia. No interior do país, muitas cidades têm sido utilizadas por menores, porém não menos importantes, formas de mobilização cidadã.

Esse contexto revela a natureza intrínseca existente na apropriação dos espaços públicos, sobretudo pelas práticas insurgentes, para a construção do DIREITO À CIDADE<sup>7</sup> como conceito amalgamador de uma miríade de questões fundamentais da democratização da vida quotidiana, mesmo que estas questões ultrapassem os limites tradicionais das cidades, referindo-se grandemente a aspectos civilizacionais e ainda que os movimentos contestatórios não tenham, de maneira explícita, o direito à cidade escrito em suas pautas.

No Brasil, existe uma clara contradição entre duas formas principais de direito à cidade. A mais recorrente e, diga-se de passagem, mais empobrecida está ligada à incorporação deste direito tanto pelos movimentos populares vinculados à luta pela reforma urbana, que resultaram, primeiro, na inclusão da Política Urbana como aspecto constitucional e, posteriormente, na promulgação do Estatuto da Cidade e na criação do Ministério das Cidades, incluindo o Conselho Nacional das Cidades, as Conferências Nacionais das Cidades e todos os seus desdobramentos estaduais e municipais. É certamente contraditório afirmar que o direito à cidade, apropriado, como foi, qual pauta política pela sociedade brasileira constitui-se em visão empobrecida, pois significou um avanço sem precedentes em termos de pensar a cidade e a vida urbana como meios de valorizar a coletividade como elemento central do planejamento e salientar a necessidade de discutir a função social da propriedade e da cidade, como as leis todas estabelecem. A contradição reside numa compreensão restrita de que o direito à cidade pode ser alcançado apenas pela implementação dos preceitos estabelecidos em lei, como se eles fossem, por si só, suficientes. Assim, subdividiu-se o direito à cidade como direito à moradia, ao transporte, ao saneamento, à educação, à limpeza urbana, entre outras demandas. Ou seja, nessa concepção, o direito à cidade

<sup>6</sup> Baquero (2001) analisa esse aspecto, confrontando um conjunto de mudanças na atitude do brasileiro vinculada a aspectos externos (tecnologia, mundialização etc.) à permanência do desinteresse pelas instituições e trâmites políticos.

<sup>7</sup> A expressão “direito à cidade” tem sua autoria atribuída a Henri Lefebvre, especialmente divulgada no livro homônimo – que muitos consideram panfletário – publicado originalmente em 1968 na França que, não isoladamente no mundo, vivia movimentos insurgentes importantes, especialmente os que ficaram mundialmente conhecidos como Maio de 68.

é visto como meta objetiva concretizável num determinado momento do processo de planejamento e gestão urbanos, especialmente como algo que a prefeitura ou o governo do estado, ou até mesmo o Ministério das Cidades, poderia proporcionar<sup>8</sup>. A segunda forma contempla aquilo que a primeira, quando abarca, não o faz suficientemente, isto é, o direito à cidade é uma construção, portanto, nunca acabada, nunca dada, nunca verticalmente estabelecida, porque é um processo de empoderamento paulatino dos cidadãos, que envolve conscientização sobre constituir-se como protagonistas da condução da vida urbana, mas não como somatório de individualidades. Estamos tratando da revalorização da cidade como obra de vida coletiva, como processo que há cerca de dez mil anos<sup>9</sup> vem ensinando os seres humanos a lidar com os desconfortos e os benefícios da vida em partilha<sup>10</sup>.

Primeiramente, o direito à cidade não pode nem deve ser visto como uma redução na luta por direitos, porque ele não se configura no direito exclusivo à cidade enquanto materialidade limitada aos confins dos perímetros urbanos. Lefebvre (2006) já havia chamado a atenção, embora comumente se costume ignorar isso, que o direito à cidade só é possível como direito a uma vida urbana renovada assim como todas as infinitas interpretações do que isso pode ser<sup>11</sup>. Essa vida urbana abarca não apenas a vida na cidade, pois, para o autor, estamos em processo de constituição da urbanização completa da sociedade (Lefebvre, 1999), o que não significa transposição paulatina de toda a população residente no campo às cidades, muito menos a extinção do campo como espaço de produção de alimentos e de vida. Trata-se, muito mais, do urbano como modo de vida formado por símbolos, hábitos, desejos, gostos, práticas e imaginários vinculados, de algum modo, à vida nas cidades. A importância do direito à cidade como categoria para se pensar o tempo presente vincula-se ao reconhecimento de que estamos vivendo, pela primeira vez na história humana, uma era urbana, ou seja, não apenas a maior parte da população mundial está vivendo em cidades como o conjunto de predominâncias da cidade sobre o campo tem se tornado extenso. Diversos autores já trataram da ampliação da urbanização em perspectivas semelhantes, entre eles Lefebvre (1999), Monte-Mór (2004), Soja e Kanai (2007), Soja (2008), Burdett e Sudjic (2007), entre outros.

<sup>8</sup> Desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, já se pode perceber que apenas o ideal normativo de direito à cidade não garante absolutamente nada, pois a conjuntura política, já exposta no início de texto, impede que isso seja alcançado assim como os entraves oriundos inclusive de princípios constitucionais, como o direito à propriedade posto na mesma prioridade do direito à vida.

<sup>9</sup> Estamos tomando como referência as primeiras cidades descobertas na Anatólia (região da atual Turquia), especialmente Çatal Hüyük, conforme Soja (2008).

<sup>10</sup> Reconhecemos que aldeias e comunidades rurais também são espaços de partilha, entretanto estamos tratando de uma escala muito maior de convívio na vida coletiva, só proporcionada pelas aglomerações de pessoas que as cidades possibilitam.

<sup>11</sup> Reconhecemos que não há maneira homogênea e universal de se estabelecer o que seja uma vida urbana renovada, pois ela é condicionada por cada forma de vida, em cada cidade, em cada formação socioespacial, em cada período histórico, ou seja, em cada combinação de elementos que ajudam a conformar o que conhecemos como cidade e urbano no mundo atual. Logo, trata-se de algo que requer o engajamento de todos, o que, por si só, já indica a dificuldade e complexidade de sua realização.

Em segundo lugar, é importante ressaltar, para evitar mal-entendidos, reduções e julgamentos moralistas a respeito de uma suposta reificação da cidade e do urbano, que a urbanização completa da sociedade, que Lefebvre (1999) prognosticou, é um processo imensamente contraditório e complexo, porque também engloba as diferentes formas de ser rural no mundo, a partir da permanência de modos os mais diversos de produção do espaço rural como espaço de vida, resistência e adaptação e das ruralidades que são incorporadas pela vida urbana moderna. Se alguma incompreensão persiste, para dirimi-la é necessário formular uma nova compreensão do que seja o urbano e o rural, bem como a relação entre eles, algo para o que Monte-Mór (2004) já havia chamado a atenção. O debate lefebvriano pauta-se na superação da sociedade de produção, e do papel que a indústria cumpriu no desenvolvimento do capitalismo, e na constituição de uma sociedade de consumo (LEFEBVRE, 1999; BAUDRILLARD, 2009), que não só é fundamentalmente urbana como reproduz aspectos da vida urbana em espaços não urbanos, mesmo prenhe de ruralidades.

Vamos agora, em terceiro lugar, tocar num ponto que é particularmente importante, porém insistentemente ignorado em boa parte dos debates políticos a respeito da cidade, notadamente a partir da incorporação do direito à cidade como elemento legal. O direito à cidade é, e não poderia deixar de ser, um direito revolucionário, ou seja, uma proposta a ser perseguida como ideal *u-tópico* para a construção de uma sociedade diferente e necessariamente melhor que esta da qual fazemos parte. Harvey (2014) destacou brilhantemente como os movimentos insurgentes contemporâneos em diferentes países cumprem o papel de denunciar que há algo mais estrutural que deve ser combatido. A própria ideia de pensar o direito à cidade como uma proposta de democratização é inadequada no sentido de que a democracia moderna foi inventada para sustentar o Estado capitalista e a burguesia que o mantém. A construção do direito à cidade é, portanto, uma proposta que vai além da democratização e do reformismo urbano proposto nos documentos legais, embora não os negue, porque eles são mediações importantes na garantia das condições materiais que vão proporcionar a revolução da vida cotidiana. Afinal de contas, se o direito à cidade é um processo em constante estado de devir, ele só pode existir enquanto for quotidianamente construído. E isso precisa estar claro.

Um aspecto no processo de construção do direito à cidade que mais tem sido disputado neste momento sociopoliticamente conturbado consiste na apropriação do ESPAÇO PÚBLICO como meio de dar visibilidade às pautas, insatisfações e angústias de diferentes segmentos, inclusive de campos políticos opostos. Não vamos tratar de toda a problemática que envolve o espaço público, seja porque ela não é necessária para o tema que estamos abordando, seja porque se trata de uma discussão ampla e complexa que só seria possível analisar em

profundidade adequada num texto mais longo. O espaço público é uma manifestação espacial da esfera pública, relativo à junção entre o substrato material produzido e as diferentes maneiras de se utilizá-lo a partir dos imaginários sociais.

Os movimentos de contestação em curso têm se utilizado de dois tipos principais de espaços públicos: os espaços institucionais, que, em geral, são exclusivos ao desempenho das funções públicas; e os espaços abertos das ruas, praças e parques. Nesses espaços, há o potencial para a subversão das lógicas de funcionamento ordinário, pois são espaços que têm visibilidade e que têm como prerrogativa de existência o uso compartilhado de cunho público, isto é, daquilo que é de todos (*res publica*). Como exemplos dessas apropriações contestatórias, mencionamos os movimentos estudantis que têm ocupado escolas públicas em diferentes regiões do país e, em especial, em São Paulo, onde o mesmo movimento também ocupou a Assembleia Legislativa (ALESP)<sup>12</sup>. Além deste, o Ocupa Minc desenvolveu-se como movimento de ocupação de estruturas culturais Brasil afora como protesto contra a extinção do Ministério da Cultura anunciada pelo governo de Michel Temer, mas também, mesmo após a restituição do ministério, como estratégia de pressão pela manutenção das políticas culturais e de oposição ao governo substituto, apontado como golpista. Em paralelo, a ocupação de escolas, universidades e institutos federais em todo o país, também tem sido estratégia para dar visibilidade à insatisfação com relação à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 55, em tramitação no Senado Federal. Aliado a essas ocupações institucionais, a tomada dos espaços abertos das capitais às cidades do interior também merece destaque. Avenida Paulista em São Paulo, Arcos da Lapa no Rio de Janeiro, Esplanada dos Ministérios em Brasília, mas também Praça do Derby em Recife, Farol da Barra em Salvador, feira do bairro Junqueira em Ituiutaba – como se verá mais adiante – e, de modo mais difuso, os centros e principais ruas e avenidas das cidades têm sido espaços emblemáticos ocupados de modo insurgente do Norte ao Sul do Brasil.

Não podemos deixar de mencionar, posto que se trata de uma questão de disputa e contradição, que boa parte desses mesmos espaços foram usados por movimentos pró-*impeachment* antes da deposição da presidenta Dilma. A Avenida Paulista, não por caso em frente ao prédio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), chegou a tornar-se acampamento quase permanente daqueles que, ingênua ou propositadamente, culpabilizavam o governo PT pela crise econômica e política atual.

<sup>12</sup> À semelhança de outros, os movimentos de estudantes paulistas também se configuram como descontentamento com a política, especialmente em oposição ao governo de Geraldo Alckmin (do PSDB) no que tange aos modos como este governo tem gerido a educação. O estopim da revolta dos estudantes foi um escândalo de corrupção envolvendo recursos da merenda das escolas públicas mantidas pelo governo de São Paulo, o que, entre outras pautas, acabou se configurando num movimento insurgente que, por meio da tomada dos espaços institucionais da Secretaria de Educação, busca chamar a atenção e conseguir participar de modo mais ativo da vida política.

Todos os elementos desenvolvidos até aqui sintetizam-se de modo curioso num espaço em particular com o qual nos deparamos num trabalho de campo do projeto de pesquisa “Urbanização e fragmentação socioespacial em contextos não metropolitanos”, realizado na cidade de Ituiutaba, no Triângulo Mineiro, em junho de 2016. O projeto contempla uma análise dos usos e apropriações do espaço urbano, com destaque, no caso deste trabalho de campo, para a feira livre do bairro Junqueira, que é um espaço popular caracterizado pela comercialização de produtos alimentícios, utensílios diversos, aparelhos eletrônicos, roupas e até móveis. Além disso, também se constitui num espaço de sociabilidade, visto que congrega diferentes usos, dos brinquedos destinados às crianças – como os pula-pulas – às barracas que vendem comes e bebes e aos bares dos arredores que funcionam no mesmo horário (Figura 1).

**Figura 1:** Feira livre do bairro Junqueira em Ituiutaba, MG, jun. 2016



Considerando que a feira é um espaço popular, o objetivo do trabalho de campo era, de modo mais restrito, identificar a existência de outros segmentos frequentando-a e, de modo mais amplo, perceber como ela pode se constituir como espaço potencial para a construção do direito à cidade. Por coincidência, havia sido marcada, para a data do trabalho



de campo – 26 de junho de 2016 –, um “Ato contra o golpe e em defesa da democracia”, organizado pela Frente Ituiutaba pela Democracia (Figura 2), um movimento misto de estudantes e trabalhadores contrários ao processo de *impeachment* da presidenta Dilma.

**Figura 2:** Ato contra o golpe e em defesa da democracia, Ituiutaba, MG, jun. 2016



Ituiutaba é, pois, uma dessas cidades que, mesmo estando no interior do país, tem registrado movimentos de insurgência vinculados ao cenário político-social turbulento dos dias atuais<sup>13</sup>. A observação do ato em defesa da democracia na feira livre revelou as potencialidades e contradições presentes na utilização dos espaços públicos para reverberar ideias, símbolos e ações transformadoras<sup>14</sup>. A escolha da rua com a feira ocorrendo foi

<sup>13</sup> No momento em que concluímos este texto, escolas de educação básica e o campus da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) encontram-se ocupados por estudantes contrário ao governo substituto de Michel Temer e, em especial, contra as medidas propostas por ele, como a PEC 55 e a reforma do ensino médio.

<sup>14</sup> Não estamos defendendo esta pauta em específico, de forma a aceitar, de modo simplista, que o retorno da presidenta Dilma ao poder teria sido necessariamente uma ação transformadora – sem, com isso, negar obviamente a existência de um golpe institucional encabeçado pelo presente substituto e reconhecer que o melhor para nossa democracia teria sido, naquele momento, a volta da presidenta –, porque reconhecemos todas as contradições do atual momento político, inclusive um eventual oportunismo por parte dos organizadores do ato. O que estamos valorizando, a partir deste caso, é a apropriação do espaço público para o debate político, o que não é negado, mesmo que o “Ato contra o golpe e em defesa da democracia” não seja, em si, tão insurgente ou democrático quanto parece. A apropriação política do espaço é o que, de fato, deve ser destacado, porque semeia ideias que não se findam com o fim do ato, aspecto importante também no caso das instituições educacionais.

bastante simbólica das intencionalidades dos organizadores do evento em relação ao público que se pretendia atingir e à amplitude em termos não apenas de tempo de manifestação, mas também de quantidade de pessoas sensibilizadas. Para atrair a atenção, foram programadas atividades culturais, como uma roda de capoeira do grupo Abadá-Capoeira e músicas populares cantadas ao som da sanfona por artistas locais. Em paralelo, ocorriam “arrastões” nos quais os integrantes do grupo de mobilização percorriam todas as ruas ocupadas pela feira, distribuindo panfletos e proferindo palavras de ordem. Do ponto de vista da receptividade do movimento, se, por um lado, as atividades culturais foram assistidas e apreciadas ao ponto de formar uma aglomeração maior de pessoas (Figura 3), por outro, a reação ao folheto e às palavras de ordem foram as mais diversas. Mesmo sendo uma feira marcadamente frequentada por pessoas de menor renda, não se poderia esperar ampla concordância em relação aos temas levantados pelos organizadores, haja vista a complexidade da polarização política e social em curso. De qualquer modo, o que é mais importante não se restringe à concordância de posicionamento sobre o afastamento da presidenta e as pautas apresentadas contra as quais os manifestantes se posicionavam. Colocar o tema em debate no espaço público e gerar reflexões, incômodos e angústias é o aspecto a ser mais valorizado. A construção do direito à cidade não pode ser pensada a partir do consenso e da pasteurização de um conjunto de pautas. Menos ainda se pode pretender uma unanimidade de posicionamentos políticos. Ainda assim, isso tampouco pode ser usado como subterfúgio para o abandono do espaço público apenas às práticas ligadas ao consumo ou à sociabilidade individual, ou mesmo aquela mediada por questões de fundo não político.

**Figura 3:** Aglomeração em torno da roda de capoeira, Ituiutaba, MG, jun. 2016



A dimensão da INSURGÊNCIA comparece a partir de dois aspectos. Em primeiro lugar, a própria feira se configura como espaço insurgente na medida em que se propõe como resistência de grupos que estão tradicionalmente excluídos das dinâmicas econômicas principais da urbanização, hoje especialmente assentada na hipervalorização do mercado imobiliário e nos projetos urbanos, que objetivam alavancar o desenvolvimento capitalista pela acumulação oriunda da renda da terra potencializada por projetos de renovação. Em oposição, a feira livre apresenta-se como permanência de práticas e costumes vinculados de maneira explícita à cooperação entre cidade e campo por meio da veiculação de produtos rurais necessários ao consumo urbano e que não estão incluídos no circuito formal de industrialização e comercialização (Figuras 4 e 5). Isso proporciona também uma rede de sociabilidades mais informal e mais pessoal, muitas vezes ligando o pequeno produtor rural aos consumidores urbanos que, de outro modo, teriam poucas chances de se relacionar nos espaços públicos.

**Figura 4:** Venda de melancias na feira livre do bairro Junqueira, Ituiutaba, MG, dez. 2015



**Figura 5:** Venda de galinhas na feira livre do bairro Junqueira, Ituiutaba, MG, dez. 2015

Em segundo lugar, a insurgência se expressa por meio da manifestação que gera a quebra do funcionamento corriqueiro da feira livre, espaço no qual as práticas ocorrem de modos repetidos e irrefletidos pautados, sobretudo, nas necessidades de consumo cotidiano e na sociabilidade ligada à banalidade do ócio (Figuras 4 e 5). Essa insurgência possibilita aquilo que Smith (2000) denominou “saltar escalas”<sup>15</sup>, ou seja, cria-se uma conexão entre o espaço público da feira livre do bairro Junqueira de Ituiutaba e os espaços de debate político de conflitos que são travados e enfrentados em outras cidades, articulando o local e o nacional, que, nos dias de hoje, estão grandemente amalgamados por lógicas da mundialização da economia, da política e da cultura. Insurgir-se significa, a partir de uma inconformidade, promover uma reação ao estado geral das coisas; significa contrapor-se aos movimentos hodiernos, surpreendendo aqueles que estão no controle dos processos.

O espaço público, como âmbito de convergências e divergências dialéticas, é o espaço privilegiado para o exercício da insurgência, porque, idealmente, a norma espacial (VOYCE, 2006) é suficientemente ampla para possibilitar o exercício da liberdade sem cerceamentos. Por essa razão, há uma multiplicidade de conteúdos e símbolos que compõem uma verdadeira trama de relações nas quais as eventualidades podem livremente ocorrer.

<sup>15</sup> A ideia de “saltar escalas” de Smith (2000) vincula-se a uma ruptura da hierarquia tradicional das espacialidades, porque essa hierarquia se constrói na passagem da escala local à mundial, passando necessariamente pela regional, estadual, nacional e regional supranacional. Para o autor, saltar escalas significa fazer conexões de processos entre diferentes níveis dessa hierarquia sem passar pelos níveis intermediários.

Devemos reconhecer, contudo, e para evitar certa idealização do espaço público e das manifestações que ele abriga, que a construção do direito à cidade é composta por momentos de efemeridade, que precisam ser cultivados e renovados sob o risco de que este direito não se realize em plenitude. A plenitude do direito à cidade é seu próprio processo de construção. Ainda assim, o que é efêmero, do ponto de vista das práticas insurgentes no espaço público, não se extingue com o fim da mobilização, pois as provocações capilarizam-se para o âmbito da vida e do espaço privados assim como para outras dimensões da esfera pública, inclusive as que se manifestam nas redes sociais da internet.

Para concluir essa reflexão, gostaríamos de ressaltar aquilo que é central do ponto de vista da **conexão entre a insurgência, o espaço público e a construção do direito à cidade**, ou seja, a necessidade de se pensar de um modo radical a sociedade contemporânea, algo para o qual Peet (1982) já chamara a atenção. Pensar a construção do direito à cidade significa estabelecer uma rede de conexões possíveis a partir da realidade dada, significa trabalhar a *u-topia* da qual fala Lefebvre (1999) como algo a ser alcançado, como horizonte de uma ciência comprometida com a mudança da realidade. Holston (2013), igualmente ao discutir as relações entre cidadania e insurgência no Brasil, havia desejado que seu livro contribuísse para a mudança da vida das pessoas. Vinculamo-nos a esse desejo.

Esta nota de pesquisa surge do desconforto oriundo da correlação entre a pesquisa teórica sobre os temas aqui tratados e a descoberta, a partir dos trabalhos de campo e das vivências como pesquisadores e cidadãos, da realidade que se mostra confusa e contraditória e, a partir disso, quase nos faz um apelo não apenas para explicá-la, mas também para enxergar que as possibilidades revolucionárias já estão postas a partir de uma miríade de aspectos muitas vezes desconexos, integrantes daquilo que Souza (2015) afirmou parecer estar em curso há muitos anos, ou seja, uma “virada libertária”. Para o autor, é necessário “reaprender a interpretar o mundo à nossa volta” (p. 219), a partir de “uma *nova síntese* – teórica e prática, *práxica*” (p. 221, grifos do autor). É nessa direção que nossas pesquisas, reflexões e ações se direcionam. Sigamos, portanto, este caminho: construamos o direito à cidade!

## AGRADECIMENTOS

O projeto de pesquisa “Urbanização e fragmentação socioespacial em contextos não metropolitanos”, mencionados no texto, é financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), edital CNPq/MCTI n. 14/2014 (vigência: 2014/2017) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), edital n. 01/2014 – Demanda Universal (vigência: 2016/2018), agências às quais agradecemos por tonarem as pesquisas e reflexões possíveis. Igualmente agradecemos aos colegas que contribuíram a partir da leitura atenta deste texto em sua versão preliminar, tanto os conhecidos como os anônimos.

## REFERÊNCIAS

1. ARCARY, Valério. *Um reformismo quase sem reformas: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira*. São Paulo: Sundermann, 2015.
2. BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, out./dez., 2001.
3. BAUDRILLARD, Jean. *La sociedad de consumo: sus mitos, sus estructuras*. Madrid: Siglo XXI, 2009.
4. BURDETT, Ricky; SUDJIC, Deyan (Ed.). *The endless city: the Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*. London/New York: Phaidon Press, 2007.
5. Brasil. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
6. COSTA, Sergio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997.
7. HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
8. HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
9. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
10. \_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.
11. MARTUSCELLI, Danilo Enrico. *Crises políticas e capitalismo neoliberal no brasil*. Curitiba: Editora CRV, 2015.

12. MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Modernities in the jungle: extended urbanization in the Brazilian Amazonia*. 2004. 378 p. Tese (Doutorado em Urban Planning) – School of Public Affairs, University of California, Los Angeles, 2004.
13. PEET, Richard. O desenvolvimento da Geografia Radical nos Estados Unidos. In: CHRISTOFOLETTI, Antônio (Org.). *Perspectivas da Geografia*. São Paulo: DIFEL, 1982. P. 225-254.
14. SINGER, André Vitor. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
15. SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica. In: ARANTES, Antônio Augusto (Org.). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000. P. 132-175.
16. SOJA, Edward. *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008.
17. SOJA, Edward; KANAI, Miguel. The urbanization of the world. In: BURDETT, Ricky; SUDJIC, Deyan (Ed.). *The endless city: the Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*. London/New York: Phaidon Press, 2007. P. 54-69.
18. SOUZA, Marcelo Lopes de. *Dos espaços de controle aos territórios dissidentes: escritos de divulgação científica e análise política*. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.
19. VOYCE, Malcolm. Shopping malls in Australia: the end of public space and the rise of 'consumerist citizenship'? *Journal of Sociology*, The Australian Sociological Association, v. 42, n. 3, p. 269-286, 2006.

ARTIGO RECEBIDO EM NOVEMBRO DE 2016

ARTIGO APROVADO EM ABRIL DE 2017

# DESTAQUE DO ENFOQUE DO SETOR INFORMAL NAS ANÁLISES SOBRE A ECONOMIA DOS POBRES E IMPORTÂNCIA DA TEORIA DOS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA PARA O AVANÇO DESSAS ANÁLISES

HIGHLIGHT OF THE FOCUS OF THE INFORMAL SECTOR IN THE  
ANALYSIS ON THE ECONOMY OF THE POOR AND IMPORTANCE  
OF THE THEORY OF CIRCUITS OF URBAN ECONOMICS  
TO ADVANCE THESE ANALYSES

DESTAQUE DEL ENFOQUE DEL SECTOR INFORMAL EN EL ANÁLISIS  
SOBRE LA ECONOMÍA DE LOS POBRES Y IMPORTANCIA DE LA  
TEORÍA DE LOS CIRCUITOS DE LA ECONOMÍA URBANA PARA  
AVANZAR EN ESTOS ANÁLISIS

**Diego Salomão Candido de Oliveira Salvador**

*Doutor em Geografia pela UNICAMP. Docente no Mestrado Acadêmico e no Mestrado Profissional em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Campus Universitário Lagoa Nova, CEP 59078-970, Caixa postal 1524, Natal/RN – Brasil. E-mail: diegosalomao84@hotmail.com*

## RESUMO

Entendendo a categoria território como sinônimo de espaço banal, marcado por diferentes usos, diversas organizações e espontaneidades por parte dos agentes sociais que o metamorfoseiam e que estão condicionados à dinâmica territorial desenvolvida por eles próprios e influenciada por âmbitos externos, propomos que o estudo da economia política de cidades ocorra pela aplicação da teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos, devido ao fato dela possibilitar a compreensão da dinâmica urbana sob a perspectiva da totalidade das características, relacionais e absolutas, dos objetos e das ações existentes. Com esse entendimento, refletimos sobre a importância da teoria dos circuitos da economia urbana para o avanço das análises duais da dinâmica econômica dos países subdesenvolvidos e analisamos as ações do Estado sobre o circuito inferior da economia do eixo rodoviário Natal-Caicó, estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

Palavras-chave: Circuitos da economia urbana. Segmentação da economia. Eixo rodoviário Natal-Caicó.



## ABSTRACT

Understanding the category territory as synonymous of ordinary space marked for different uses, different organizations and spontaneity of the social agents that metamorphoses and are conditioned to territorial dynamics developed by themselves and influenced by external fields, we propose that the study of the political economy of cities occur by applying the theory of circuits of the urban economy of underdeveloped countries, due to the fact that it allow the understanding of urban dynamics from the perspective of the totality of characteristics, relational and absolute, of objects and actions. With this understanding, we reflect on the importance of the theory of circuits of the urban economy in the advancement of dual economic dynamics analysis of underdeveloped countries and analyze the actions of the State over the lower circuit of road axis Natal-Caicó, Rio Grande do Norte, Brazil.

Keywords: Circuits of the urban economy. Segmentation of the economy. Road axis Natal-Caicó.

---

## RESUMEN

Al comprender el territorio como sinónimo de espacio común, con diferentes usos, diferentes organizaciones y espontaneidad de los agentes sociales que lo modifican y están condicionados a la dinámica territorial desarrollada por ellos mismos e influenciada por campos externos, proponemos que el estudio de la economía política de las ciudades se produzca mediante la aplicación de la teoría de los circuitos de la economía urbana de los países subdesarrollados debido al hecho que ella permite el entendimiento de la dinámica urbana desde la perspectiva de la totalidad de características, relacionales y absolutas, de objetos y acciones existentes. Con esta comprensión, reflexionamos sobre la importancia de la teoría de los circuitos de la economía urbana para el avance del análisis dual de la dinámica económica de los países subdesarrollados y analizamos las acciones del Estado sobre el circuito inferior de la economía del eje vial Natal-Caicó, Rio Grande do Norte, Brasil.

Palabras clave: Circuitos de la economía urbana. Segmentación de la economía. Eje vial Natal-Caicó.

---

## INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, é cada vez mais difícil estudar de maneira total e aprofundada a dinâmica urbana, devido à complexidade de variáveis, de horizontalidades e verticalidades que influem nela, bem como à rapidez com que é transformada. Apesar disso, não devemos abrir mão de analisar a economia urbana considerando a totalidade dos objetos e das ações; caso contrário, corremos o risco de desenvolver estudos que amputam a economia global do espaço urbano, privilegiando o espaço econômico, de alguns agentes hegemônicos, e não o espaço banal, usado por todos os agentes sociais (Santos, [1978] 2007, 2008).

Negligenciando o fato de a modernização econômica atingir todos os espaços mas não trazer benesses para todos, as análises economicistas do espaço ignoram a economia não hegemônica, acreditando ser ela um freio ao crescimento econômico, quando, na verdade, é um resultado indireto da modernização. A valorização seletiva dos espaços leva muitos agentes sociais a migrarem do campo para a cidade ou de uma cidade para outra em busca de melhores condições de vida. Essa demanda, geralmente, não é atendida pelo circuito superior, fazendo com que a maioria dos trabalhadores consiga sobreviver com o desenvolvimento de atividades do circuito inferior, que os mantém numa situação periférica no âmbito da economia urbana.

Destarte, a economia política da cidade possibilita a compreensão das características relacionais da totalidade das atividades existentes no espaço e das características absolutas e heterogêneas de cada subsistema econômico. Permite também que se analise a segmentação da economia urbana, com atenção para a situação atual do mercado de trabalho e da pobreza dos trabalhadores. Outrossim, como as cidades não podem viver isoladamente, mas vivem em cooperação, pode-se, pela economia política, analisar a importância de atividades hegemônicas ou não para as interações entre cidades.

Assim, entendendo a categoria território como sinônimo de espaço banal, marcado por diferentes usos, diversas organizações e espontaneidades por parte dos agentes sociais que o metamorfoseiam e que estão condicionados à dinâmica territorial desenvolvida por eles próprios e influenciada por âmbitos externos, propomos que o estudo da economia política de cidades ocorra pela aplicação da teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos (Santos, 1978a), devido ao fato dela possibilitar a compreensão da dinâmica urbana sob a perspectiva da totalidade das características, relacionais e absolutas, dos objetos e das ações existentes.

Com esse entendimento, refletimos, a seguir, sobre a importância da teoria dos circuitos da economia urbana para o avanço das análises duais da dinâmica econômica dos países subdesenvolvidos. Após isso, considerando as premissas da referida teoria, analisamos as ações do Estado sobre o circuito inferior da economia do eixo rodoviário Natal-Caicó<sup>1</sup>, estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

## **A IMPORTÂNCIA DA TEORIA DOS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA PARA O AVANÇO DAS ANÁLISES DUAIS DA DINÂMICA ECONÔMICA DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS**

A teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos é herdeira da perspectiva dualista, isso porque as primeiras análises sobre a economia urbana desses países foram alicerçadas nessa perspectiva (Santos, 1978a). Tais análises têm sua gênese nas décadas de 1950 e 1960, quando pesquisadores começam a publicar os resultados de suas investigações sobre a economia dos países subdesenvolvidos.

Boeke (1953) parece ser o pioneiro nesse intento, ao estudar a dinâmica e a política econômicas em sociedades duais, especificamente na Indonésia, sendo seguido por Lewis (1954), que analisou o desenvolvimento econômico pela oposição de um setor tradicional a um setor moderno, dissociados pela forma de emprego da mão de obra, que seria pelo subemprego naquele setor; e Geertz (1963), que estudou a modernização econômica em cidades da Indonésia dividindo a dinâmica urbana em uma economia centrada na empresa e uma economia de bazar.

Entre o final da década de 1960 e a década de 1970, as análises dualistas da economia urbana dos países subdesenvolvidos passaram a se caracterizar por esforços de teorização. Armstrong e McGee (1968) propõem a teoria da involução urbana, para estudar dois sistemas econômicos coexistentes nos países subdesenvolvidos: o capitalismo e o não capitalismo.

<sup>1</sup> Destacamos no Rio Grande do Norte quatro eixos rodoviários que macroestruturam o território: o Natal-Fronteira Paraibana, utilizado para o transporte de passageiros e para o escoamento de balas, chapas plásticas, tecidos de algodão, granito, tungstênio e açúcar, em direção ao Porto de Suape e a Recife; o Natal-Macau, com utilização para transporte de passageiros e de carga de materiais de construção (brita, cal), combustível para aviação e automóveis bem como equipamentos para parque eólico; o Natal-Mossoró, utilizado para transporte de passageiros e de carga de frutas, castanha de caju, tecidos de algodão, produtos animais impróprios para alimentação humana, lagosta, peixes, camarão, tungstênio e balas, em direção ao Porto de Pecém, a Fortaleza e a Natal, e de sal, para abastecimento do mercado estadual ou regional, sendo que, para o escoamento desse produto, existe uma importante conexão do eixo Natal-Mossoró com o Porto de Areia Branca; e o Natal-Caicó, com utilização, sobretudo, para o fluxo de passageiros, contudo também evidenciando o transporte de carga de produtos têxteis e alimentícios em pequena quantidade.

Dos eixos rodoviários do Rio Grande do Norte, os que são mais utilizados para transporte de carga são Natal-Fronteira Paraibana e Natal-Mossoró. No tocante ao transporte de passageiros, os mais utilizados são Natal-Fronteira Paraibana e Natal-Caicó, sendo que aquele é bastante caracterizado pela circulação interestadual de passageiros, para trabalho e/ou lazer, enquanto este é marcado, sobretudo, pelo fluxo intermunicipal de passageiros, para trabalho e/ou estudo (DNIT/Plano Nacional de Contagem de Trânsito, 2005). Desse modo, como focamos na análise do uso do território potiguar considerando os circuitos da economia urbana, optamos por recortar o eixo rodoviário Natal-Caicó para compreensão aprofundada, devido a seu destaque na circulação intermunicipal de trabalhadores e/ou estudantes. Além disso, outra característica interessante do eixo rodoviário em questão é a de ele ser integrado por cidades em que a rodovia que as perpassa é um centro comercial e de serviços, e cuja dinâmica territorial é fortemente calcada nos fluxos gerados pela rodovia.

McGee (1973a, 1974), ao estudar os vendedores ambulantes em Hong Kong, apresenta uma nova categoria social, a do “protoproletariado”, que seria constituído por trabalhadores por conta própria que desenvolvem pequenas atividades, muitas delas familiares, em um dos setores do modelo dual de organização econômica das cidades dos países subdesenvolvidos. É também nesse período que pesquisadores sul-americanos expõem suas compreensões teóricas sobre a economia urbana dessas formações socioespaciais, inicialmente pela teoria da marginalização.

Nun (1969) reflete sobre a categoria social “massa marginal”, referindo-se a um contingente da força de trabalho que seria excedente e não funcional para o sistema capitalista, por não cumprir as funções de exército industrial de reserva. Quijano (1969) se dedica à análise da classe de “marginais”, que seriam trabalhadores marginalizados do emprego assalariado estável e, desse modo, tendiam a se organizar no “polo marginal da economia”, que se destacaria pelas relações precárias, heterogêneas e ativas, em termos de intensidade de trabalho e de criatividade em sua organização.

As concepções desses dois autores fundamentaram a teoria da marginalização, a qual, de acordo com Santos (1978a, 1978b), inspirou interpretações dos trabalhos de Marx, mas ofuscou o mecanismo global da sociedade, por remeter para o problema da pobreza como “vizinha” da modernização, considerando os trabalhadores que não estão integrados nas atividades mais modernas e dinâmicas da economia como participantes de um “polo” não totalmente integrado ao sistema capitalista e negligenciando, assim, o fato de as formas não hegemônicas de produção, distribuição e comercialização serem resultantes do processo de acumulação capitalista. Em trabalho recente, Quijano (2005, p. 483-484) rebate essa crítica, asseverando que o termo encontrado para designar a parte não hegemônica da economia urbana dos países subdesenvolvidos, no final da década de 1960, foi “marginalização”, “(...) embora não se defendesse que essa população estaria fora do capitalismo”. Apesar de objetar a crítica realizada à teoria da marginalização, o próprio Quijano (1998) a supera, enveredando nas reflexões sobre os sistemas alternativos de produção, especificamente sobre a economia popular.

Outro enfoque da economia urbana dos países subdesenvolvidos calcado no dualismo é o do setor informal. Este foi pioneiramente explicitado no início da década de 1970, pelo relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT/Employment, income and inequality, 1972) sobre o emprego, a renda e a desigualdade no Quênia assim como pelo trabalho de Hart (1973) acerca das oportunidades de renda e emprego informal urbano em Gana. O relatório da OIT se dedica à apresentação das características do setor informal produtivo, enquanto Hart analisa o setor informal familiar, considerando a renda obtida

nesse setor como complementar para as famílias com baixo nível salarial e com limites ao crédito nos países subdesenvolvidos.

Não obstante essas pequenas diferenças na análise do setor informal, referentes à unidade econômica considerada, Santos (1978b) sublinha que tal enfoque setorial da economia urbana se caracteriza pelas análises que compartimentam a dinâmica econômica em dois setores: o setor formal, constituído por atividades organizadas de acordo com a racionalidade capitalista e, assim, com ações eficientes e coerentes com as premissas produtivas do mercado; e, em contrapartida, o setor informal, composto por atividades não organizadas, desencadeadas à margem da legislação trabalhista e sem articulação, de modo que suas ações são arcaicas, irracionais e ineficientes.

Essa compreensão da economia urbana associa informalidade com irracionalidade, não atentando para as relações existentes entre atividades econômicas hegemônicas e não hegemônicas bem como para o fato de haver dinamismo interno em todos os circuitos econômicos desenvolvidos, sejam eles adequados ou não às premissas dominantes do mercado. Esse fato fez com que pesquisadores criticassem tal enfoque, apresentando resultados de pesquisas que evidenciaram a racionalidade peculiar que caracteriza a economia da pobreza urbana dos países subdesenvolvidos, como fizeram McGee (1974) e Polly Hill (1977).

Na esteira da crítica à análise setorial da economia urbana, Santos (1978b) afirma que tal enfoque é fundamentado na produtividade do trabalho como critério principal ou mesmo único de interpretação da realidade, não abrangendo outros aspectos importantes para uma compreensão mais qualitativa ou complexa da dinâmica econômica das formações socioespaciais subdesenvolvidas. A adoção sem ressalvas dessa perspectiva de análise pode fazer com que se acredite que a maior produtividade da economia não hegemônica, no sentido de torná-la mais capitalista, seja a única alternativa para a grave situação de pobreza enfrentada pela maioria dos trabalhadores, como defendeu De Soto (1987, 1989), em seus estudos concatenados ao discurso neoliberal.

Diferentemente desse autor, a partir da década de 1980, pesquisadores explicitaram abordagens mais recentes e menos dualistas da interpretação setorial da economia urbana, como Souza (1980), Tokman (1987) e Cacciamali (1989, 1991, 1994). Essas abordagens definem a economia informal como unidades produtivas cujas características são a pouca ou inexistente separação entre trabalho e propriedade dos meios de produção, a não dependência do trabalho assalariado para seu desenvolvimento e a criação de renda e ocupação como principal escopo. Cacciamali, especificamente, concebe o setor informal como intersticial

e subordinado ao movimento das atividades formais capitalistas, dando, assim, indícios de ruptura com a abordagem dualista, apesar de prosseguir utilizando o termo “informalidade” e as noções “setor formal” e “setor informal” em suas reflexões, o que, a nosso ver, inviabiliza a superação integral do modelo dual de análise da economia urbana.

A ruptura total com esse modelo analítico foi realizada ainda na década de 1970, por Oliveira (1972) e Santos (1978a). Oliveira, ao criticar o dualismo característico da abordagem da informalidade, assevera que a população e as atividades ditas informais não estão à parte do crescimento capitalista, mas, ao contrário, o integram e são importantes para sua dinâmica desigual e contraditória. Já Santos retomou pela base a teoria econômico-espacial das nações subdesenvolvidas, considerando as contribuições das concepções dualistas sobre a economia urbana dessas formações socioespaciais, mas avançando na apreensão da dinâmica dessa economia, com uma doutrina do desenvolvimento econômico em sua dimensão espacial: a teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.

Estando de acordo com a compreensão de que a pobreza é relativa (Anderson, 1964), não devendo ser estudada homogeneamente ou segundo modelos analíticos que não se aplicam à interpretação de determinadas realidades e de que os pobres não são marginais econômica e politicamente (Gunder Frank, 1968), mas, sim, explorados do ponto de vista econômico e oprimidos do político, Santos (1970) começou a formular a teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos pelo estudo das relações interurbanas em países de diferentes continentes do mundo. Aprofundando suas reflexões, chegou à consideração de que a cidade não é uma estrutura uniforme, mas um sistema urbano segmentado em dois subsistemas econômicos: o circuito superior e o circuito inferior. Ele assevera que esses subsistemas não existem separados, mas, ao contrário, coexistem e, desse modo, devem ser estudados de maneira interdependente, em variadas escalas geográficas: mundo, país, região, cidade (Santos, 1978a, 1978b).

Os circuitos da economia urbana são decorrentes da modernização econômica, assim como têm suas características relacionais e absolutas conectadas a esse processo. O subsistema superior é resultado direto da modernização, que, por sua seletividade territorial e desigualdade socioeconômica, tem como efeito indireto o subsistema inferior, fato que torna complexas as implicações do processo modernizador na organização do espaço e faz com que Santos (1972) sugira que, ao invés de se falar em modernização, trata-se de “modernizações”, no plural e conectadas.

Ao destacar que ambos os circuitos decorrem do mesmo processo e coexistem no sistema urbano, Santos (1978a) fundamenta sua teoria na oposição dialética entre os

subsistemas da economia urbana dos países subdesenvolvidos, tendo em vista que o funcionamento das atividades não hegemônicas ocorre de maneira complementar com atividades do circuito superior, bem como esse circuito subordina o subsistema inferior pela dominação da macroestrutura da economia e do território.

Foi pensando na segmentação da economia urbana dos referidos países que Santos optou por chamar os subsistemas econômicos de “circuitos”, valorizando, assim, suas relações e a totalidade da estrutura econômica da cidade. Para McGee (1973b), tal denominação é bastante significativa para a análise da realidade urbana do mundo subdesenvolvido, pois caracteriza da melhor maneira possível os fluxos relacionais e internos existentes entre os subsistemas e dentro de cada um deles.

A teoria dos circuitos não dá conta apenas da complementaridade que marca a economia urbana dos países subdesenvolvidos, mas também da relação de exploração das atividades não hegemônicas por agentes hegemônicos do mercado (Bienefeld, 1975), sendo que uma das funções essenciais do circuito inferior é contribuir para a reprodução ampliada do capitalismo, por meio da banalização do consumo entre os pobres, inclusive de produtos modernos, e pela submissão da poupança e da mais-valia desses agentes para o circuito superior, via sistemas financeiro, produtivo e de consumo. É por esse motivo que Santos (1978b, p. 51-52) diz atribuir as denominações “superior” e “inferior” aos circuitos.

Em suma, a teoria apresentada pelo citado geógrafo sul-americano é pioneira na ruptura com a abordagem dualista da economia urbana dos países subdesenvolvidos e, dentre outros aspectos importantes, possibilita que se analise a realidade dessas nações sem a necessidade de adotar modelos teóricos concatenados a histórias territoriais diferentes, evitando, desse modo, erros de interpretação bastante frequentes entre cientistas sociais e planejadores do espaço que costumam fundamentar suas *práxis* em ideias que não se aplicam ao lugar investigado ou ordenado.

Nos dias atuais, especificamente na geografia brasileira, cada vez mais pesquisadores vêm adotando a teoria dos circuitos para realizar análises da economia urbana nas mais variadas escalas geográficas do território nacional. Tal fato vem contribuindo para que essa teoria tenha sua importância teórico-metodológica destacada assim como para que determinadas reflexões e determinados aspectos evidenciados por Santos na década de 1970 sejam atualizados de acordo com os usos das variáveis-chave do período atual (técnica, informação, consumo, finanças) pelos agentes hegemônicos e pelos não hegemônicos. Contudo, também há casos em que se considera a teoria dos circuitos como uma compreensão dualista da economia urbana, com os subsistemas sendo apreendidos como sinônimos dos setores formal e informal.

Tendo em vista o fato de as ocupações do circuito inferior serem, em sua maioria, não regulamentadas e precárias, em termos de relações e condições de trabalho, há autores (Cargnin e Marafon, 1994; Camargo, 2006; Ramos, 2010; Miyata, 2010) que associam esse circuito ao setor informal, associação equivocada, pois o que eles chamam de informal, na verdade, deve ser tratado como precarização do trabalho, processo que não se limita a um subsistema econômico, mas, ao contrário, marca ampla e veementemente as ocupações e os empregos gerados na totalidade da economia urbana. Lautier (1991) frisa que há atividades da economia hegemônica que procuram flexibilizar seus empregos no sentido de obter maior produtividade e maior lucro, sendo que flexibilizar, nesse sentido, significa precarizar, explorar trabalho, fato que hoje é uma realidade tanto em atividades não hegemônicas quanto nas hegemônicas.

Além disso, há autores (Silva, 2005; Fernandes, 2008) que associam o circuito inferior ao setor informal, alegando a não formalização tributária das atividades desse subsistema. Mais uma vez, a associação é incoerente, já que hoje, com a política do Estado brasileiro de formalização de microempreendedores individuais, a formalização tributária de grande parte das atividades do circuito inferior já é uma realidade, conforme se observa no eixo rodoviário Natal-Caicó. Não obstante essa incoerência ser reconhecida por autores e documentos oficiais, continua-se a usar a denominação “informal” no desenvolvimento de estudos, uma insistência confusa e distante da realidade investigada por trabalhos científicos ou mostrada por relatórios estatísticos. É o caso da pesquisa “Economia Informal Urbana”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na qual os microempreendedores analisados “ainda que (...) sejam formais, (...) são considerados informais” (SEBRAE/Mercado dos cartões de crédito no Brasil e sua relação com as micro e pequenas empresas, 2007, p. 63).

Esta confusão – considerar a teoria dos circuitos como análoga à abordagem dual da economia urbana dos países subdesenvolvidos – existe porque os pesquisadores que a mantém não compreendem a importância histórica e teórico-metodológica da proposta de Santos (1978a), nem mesmo que a organização dos circuitos da economia urbana tende a misturar elementos ditos formais e elementos informais. Há casos em que atividades do circuito superior agem informalmente para otimizar os lucros do negócio desenvolvido. Outrossim, cada vez mais, atividades do circuito inferior utilizam elementos formais, como o crédito financeiro ou a formalização incentivada pelo Estado, com o escopo de registrar a carteira de trabalho de algum funcionário ocupado.



Além das análises dualistas e da teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos, outros dois importantes enfoques para a compreensão da dinâmica econômica das cidades do mundo subdesenvolvido passam a ser amplamente divulgados e debatidos a partir da década de 1990. São eles: a economia popular e a economia solidária.

O debate sobre a economia popular foi intensificado a partir do trabalho de Larrachea e Nyssens (1994), que a consideram sob um ponto de vista amplo, que abarca diferentes perspectivas, como a economia solidária. Assim, caracterizam a economia popular pelas redes de solidariedade que são constituídas entre seus agentes bem como pelo importante papel que a microfinança pode ter no desenvolvimento de suas atividades.

Coraggio (1998, 2011, 2013) compreende a economia popular de uma maneira diferente. No trabalho da década de 1990, a distingue da economia solidária, por não acreditar no potencial econômico alternativo das cooperativas. Já nos trabalhos mais recentes, destaca que economia popular e economia solidária são conceitos diferentes, mas práticas socioeconômicas buscadas mutuamente, diante da crítica situação de vida e de trabalho da maioria das pessoas; são propostas que dialogam e podem enriquecer conjuntamente assim como possibilitam mudanças sociais, econômicas e territoriais universalizantes, especificamente no que se refere a América Latina. Nesses termos, ele define a economia popular como um subsistema econômico articulado com a economia capitalista, com atividades cuja organização interna e relacional se caracteriza pela reciprocidade (solidariedade) e pela competência egocêntrica (competição)<sup>2</sup>.

Já Quijano (1998, 2005) afirma não concordar com a descrença no potencial econômico das cooperativas, discordando, nesse ponto, da opinião de Coraggio (1998). Além disso, entende que a economia popular se alicerça no intercâmbio e na sintonia de seus agentes e atividades, e não nos altos níveis de ganhos monetários, como também assevera que, por meio dessa economia, os agentes sociais não hegemônicos podem viver sem depender do trabalho assalariado. Desse modo, ao contrário de Coraggio (2011), Quijano não sublinha a competência egocêntrica como sendo uma característica das atividades populares.

<sup>2</sup> Coraggio (2011, p. 298) assevera que na economia popular e na economia solidária predominam os princípios da reprodução doméstica, da reciprocidade e da redistribuição. Contudo, tais economias articulam-se com outros princípios socioeconômicos, como os capitalistas, dentre os quais ele destaca: "(...) a busca individual da máxima satisfação – por meio da posse e consumo ilimitado de mercadorias e a minimização de esforços penosos –; a busca individual do máximo rendimento, também ilimitado; a busca de lucro mediante a exploração do trabalho alheio e a acumulação de capital privado que se converte em um sentido em si mesmo; as práticas de competência destrutiva do outro, sem limites morais, que atua como força disciplinadora dos atores econômicos que não se comportam de acordo com os valores capitalistas (tradução livre)". A articulação com esses princípios evidencia, segundo o autor, o caráter de competição que também marca as atividades populares e solidárias.

A economia solidária também passa a ser intensamente debatida a partir da década de 1990, apesar de Singer (2002) destacar que sua gênese remonta às ideias do socialismo utópico do início do século XIX<sup>3</sup> e que na década de 1970 houve discussões sobre ela, diante do avanço do desemprego, da precarização do trabalho e da proposta de criação de cooperativas em diversos países.

A economia solidária é fundamentada na análise de cooperativas, que são atividades de administração coletiva e democrática em que a gestão do capital obtido deve ser associada e decidida, preferencialmente, por assembleia. A eficácia dessas atividades depende do apoio público e/ou privado no que se refere à formação administrativa e técnica e à concessão de crédito. Sendo assim, Singer (1999) considera essa economia como uma resposta à precarização do trabalho e a mais importante alternativa de transformação sistêmica do paradigma econômico vigente em direção ao socialismo.

Todavia, há autores (Boutillier, 2002; Ndiaye e Boutillier, 2011) que criticam a perspectiva atual da economia solidária, asseverando que ela, na sua essência, não questiona a economia mercantil<sup>4</sup> e, ao se articular com os poderes público e privado, confere ao termo “solidário” mais um sentido publicitário do que social.

Para Quijano (2005), as duas principais vertentes do atual debate sociológico das formas alternativas de produção, distribuição e comercialização na América Latina são a economia popular e a solidária. O que as diferencia, segundo ele, é que nesta a solidariedade entre os agentes requer uma coesão política, que se não houver pode tornar inviável a cooperação. Já na economia popular, a solidariedade ocorre pela própria materialidade da vida econômica, não havendo homogeneidade política e de nenhuma outra instância; o que existe é heterogeneidade de organização das atividades desenvolvidas e das relações destas no mercado.

A economia popular e a economia solidária podem até ser os dois principais enfoques do atual debate sociológico sobre a economia urbana sul-americana, porém, na escala global, a abordagem que tem maior visibilidade e adesão de pesquisadores e instituições internacionais é a da setorização da economia em formal e informal.

<sup>3</sup> Os socialistas utópicos cujos pensamentos contribuíram para a gênese das ideias e das experiências referentes a economia solidária são Saint Simon, Charles Fourier e Robert Owen.

<sup>4</sup> Tal crítica parece coadunar com a realizada outrora por Marx (1987), que asseverou a associação de trabalhadores concatenada ao contexto capitalista como sendo um aspecto que pode distanciá-los da tomada do exercício do poder, que é tarefa imprescindível para a transformação revolucionária do mundo.

Não obstante esse destaque internacional, Sena (1998) frisa que não há uma definição de setor formal e setor informal que seja aceita no âmbito acadêmico consensualmente e que dê conta de analisar as variadas situações que caracterizam a economia da cidade. Por isso, Theodoro (2002, p. 12) afirma que o termo “setor informal” é “(...) fruto de uma demanda e de uma postura claramente institucional e intervencionista”, que é perpassado por “(...) grande imprecisão (...), a qual perdura até os dias atuais”. De tal modo, fica “(...) difícil prosseguir na construção de uma teoria a partir de uma base conceitual tão vaga e pouco rigorosa em termos epistemológicos”. Apesar disso, essa designação “(...) continua presente nos trabalhos acadêmicos e nos discursos oficiais”.

Incrementando essa crítica, Silveira (2008, p. 11) assevera que os termos “formal” e “informal” são estanques e demasiadamente genéricos; não dão conta da complexidade e da heterogeneidade da economia urbana. A ideia de setorizar a economia da cidade mais classifica do que explica, rotulando as atividades hegemônicas como modernas, racionais, produtivas, formais, enquanto, ao contrário, as não hegemônicas são chamadas de tradicionais, irracionais, improdutivas, informais. A rotulação “(...) põe fim ao debate, ao esforço por compreender”.

Mas por que as expressões “setor formal” e “setor informal” se impuseram e são hoje tão utilizadas, ao passo que outras designações, como “setor tradicional” (Lewis, 1954), “economia de bazar” (Geertz, 1963) e “setor não estruturado” (Blaug, 1974), foram abandonadas na literatura sobre a economia urbana dos países subdesenvolvidos?

Santos (1978b, p. 52) explica que o sucesso das expressões “formal” e “informal” se deve ao fato de importantes instituições internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial e grandes universidades norte-americanas e europeias, as terem adotado, por razões diversas e sem muito rigor teórico-metodológico. Essa adoção cria o “fetichismo das palavras” e leva a pesquisa oficial e muitos pesquisadores a fazerem o mesmo, “(...) a maioria sem ao menos procurar entender o que as expressões encerram além de pura semântica”. Nessa perspectiva, Theodoro (2000) acrescenta que a persistência do uso de tais expressões, apesar de sua fragilidade teórica, indica que sua força é persuasiva. Mais do que conceitos, trata-se de termos utilizados para se conseguirem recursos para a montagem de instituições ou de redes de pesquisa. Uma ideia utilizada como mercadoria.

Visando a uma análise geográfica da dinâmica da realidade, livre de estereótipos e de certas discussões ideológicas, optamos por compreender tal dinâmica no estado brasileiro do Rio Grande do Norte, especificamente no eixo rodoviário Natal-Caicó pela aplicação da teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos para compreender

as relações existentes entre o Estado – que é um agente do circuito superior da economia urbana – e os agentes da economia não hegemônica.

Diante de tantos enfoques apresentados, fazemos essa escolha porque a teoria dos circuitos da economia urbana, ultrapassando a teoria da marginalidade e a abordagem setorizada da economia, trata da urbanização dos países subdesenvolvidos de modo atual e totalizante. Atual por proporcionar apreender-se a dinâmica da cidade subdesenvolvida na contemporaneidade, e totalizante por privilegiar as relações entre agentes hegemônicos e agentes não hegemônicos, entre atividades dominantes e atividades subordinadas, bem como a compreensão das dinâmicas internas dessas atividades. É, portanto, um lastro teórico-metodológico que considera os objetos e as ações de maneira relacional e de maneira absoluta.

Essa teoria rompe totalmente com uma análise dual e simplista da urbe. Sua aplicação permite analisar a segmentação da economia urbana assim como superar o clichê de que o espaço citadino está posto a serviço do capital; possibilita distinguir os capitais e seus agentes, analisando os conteúdos de técnica, informação e finanças presentes na cidade.

Sendo assim, visando sublinhar que as relações entre os circuitos da economia urbana colocam em xeque as concepções que compreendem a economia de maneira dual, nos enveredamos na análise das ações de um importante agente da economia hegemônica sobre agentes da economia não hegemônica de um eixo rodoviário do estado do Rio Grande do Norte, na Região Nordeste do Brasil.

### **AÇÕES DO ESTADO SOBRE O CIRCUITO INFERIOR DO EIXO RODOVIÁRIO NATAL-CAICÓ**

O Estado é a faceta pública do circuito superior da economia urbana, agindo deliberadamente em comunhão com os demais agentes desse circuito, pelo desenvolvimento de ordenamentos territoriais que valorizam seletivamente os subespaços, as atividades e seus agentes (Barrios, 1986). Assim sendo, o Estado apresenta-se como uma mediação fundamental no desigual jogo dos usos do território, priorizando as atividades superiores e a instância econômica, e não as atividades não hegemônicas e a instância social (Silveira, 2011a).

Ao contrário do pensamento de que o Estado não intervém nas atividades da economia desenvolvida pelos pobres (Silva e Barbosa, 2004), há, sim, relações entre poder público e circuito inferior da economia urbana. Tais relações vêm ocorrendo nas seguintes perspectivas: a do assistencialismo a agentes não hegemônicos, a da negligência do circuito inferior em ações públicas, a da repressão a atividades do circuito inferior e a da formalização de atividades desse subsistema.

O assistencialismo à economia não hegemônica teve início no Brasil na década de 1960, quando foi criado o Programa Operação Esperança, pela Igreja Católica, na Arquidiocese de Olinda e Recife, em Pernambuco. Esse programa visava “(...) assistir à população mais pobre assolada pelo problema das inundações de 1965 (...)” (Theodoro, 1995, p. 152), tendo como atuação prioritária a formação profissional por meio de cursos. Destacamos o caráter assistencialista do Operação Esperança, característica que vai marcar também os programas governamentais, fazendo com que o apoio ao circuito inferior venha seguindo, muitas vezes, mais um sentido caritativo que o de uma política de geração de emprego e distribuição de renda.

Apenas no final da década de 1970, o poder público atentou para a necessidade de apoio à economia não hegemônica. Pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), foram elaborados documentos sobre a ação governamental, em termos de programas de apoio à economia dos pobres do Nordeste. A partir dessa iniciativa, foi criado o Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda (PATRA), cujo objetivo era “(...) incentivar e fortalecer as atividades informais pelo apoio a iniciativas locais e pela melhoria do acesso ao *crédito* e ao mercado” (Theodoro, 1995, p. 156, destaque nosso).

Na década de 1980, o Estado implementou programas e criou órgãos de apoio às atividades não hegemônicas, como a promoção de ações via Sistema Nacional de Emprego (SINE) e a criação do então Centro Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (CEBRAE) – hoje Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) – e da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Theodoro (1995, p. 164) frisa que tais programas mostraram-se pouco eficientes no que tange à quantidade de pessoas beneficiadas – apenas 50 mil em todo o Nordeste, até o início da década de 1990. Além disso, apresentaram descontinuidade de ações, ausência de sintonia entre diferentes órgãos atuantes e eficácia residual face às dimensões e aos problemas da região. Essas ações revelaram “(...) um caráter assistencialista e caritativo, transformando-se rapidamente em mecanismos de reprodução de práticas políticas clientelísticas<sup>5</sup>”.

De acordo com Souza (2006, 2009), as políticas assistencialistas do Estado são calcadas no raciocínio economicista<sup>6</sup>, acreditando-se que a grave situação de pobreza em que vive a maioria dos trabalhadores possa ser facilmente revertida com uma simples e passageira

<sup>5</sup> Kahil (2012, p. 22) esclarece que políticas clientelísticas são aquelas cujos “mecanismos de controle social”, ou “técnicas de controle da miséria”, legitimam a “gestão compensatória” de acordo com a “benevolência dos poderosos (...), instituindo uma sociedade de clientes no lugar de cidadãos”. Coadunando com Wright Mills (1969), a autora assevera que tais políticas são “meios de tirania e manipulação, meios de expropriar a possibilidade (...) da razão, a capacidade (...) de agir como homem livre”.

<sup>6</sup> Esse raciocínio, que não é restrito apenas aos economistas, é superficial e conservador, servindo “(...) ao encobrimento dos conflitos sociais mais profundos e fundamentais da sociedade brasileira (...)” (Souza, 2009, p. 18).

ajuda. Assim, tais políticas são limitadas ao curto prazo e, por isso, insuficientes em termos de mudanças sociais. Não obstante, podem ser ações importantes, que devem coexistir com outras de cunho estrutural, cujo pilar fundamental seja o bem-estar coletivo.

No eixo rodoviário Natal-Caicó, sobretudo nos centros locais<sup>7</sup>, onde a economia é fundamentada, em sua maioria, em atividades do circuito inferior, relacionadas a poucas atividades do circuito superior marginal<sup>8</sup> e a um circuito superior externo ou quase limitado ao poder público municipal, práticas políticas caritativas levam, por vezes, a gestão local a estimular o desencadeamento de atividades não hegemônicas, como forma de minimizar potenciais pressões ou conflitos sociais e de promover o clientelismo e o dinamismo da economia. Esse estímulo, comumente, ocorre pelo atendimento de demandas particulares de agentes não hegemônicos, como a permissão para trabalhar em espaços públicos ou construídos pela prefeitura. Em troca, espera-se fidelização ou retribuição política.

No que tange à negligência do circuito inferior, esta ocorre quando o Estado implementa ações que servem para perpetuar as desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços, orientando sua estrutura para os ramos mais sensíveis à modernização e mais rentáveis para seus agentes. Assim, não há muito interesse pelo mercado interno e nenhum pela economia desenvolvida pelos pobres. Considera-se apenas uma parte da sociedade e do território, trazendo à tona planos de ordenamento territorial não alicerçados na totalidade, mas, sim, em desigualdades e contradições. Assim, o desempenho do circuito superior é facilitado ou acelerado e, em contrapartida, busca-se frear a existência do circuito inferior ou se a ignora, como se ele fosse invisível (Santos, 1978a).

No eixo rodoviário em estudo, essa negligência é bastante evidente na área pesquisada em Natal (capital do Rio Grande do Norte), a periferia oeste da cidade<sup>9</sup>, marcada pela intensa pobreza da população e pela predominância das atividades econômicas não hegemônicas. Ao contrário do que ocorre, sobretudo, nas cidades locais, em Natal as atividades da periferia analisada são veementemente negligenciadas, não parecendo ser alvo nem de ações políticas clientelistas. Destarte, são desenvolvidas à mercê de sua própria sorte,

<sup>7</sup> Centros locais são cidades de pequeno porte com dinâmicas social, econômica e política limitadas à escala local, não oferecendo, frequentemente, atividades produtivas, comerciais e/ou de serviços de média ou alta complexidade.

<sup>8</sup> O segmento marginal do circuito superior é caracterizado por atividades que apresentam características do circuito superior misturadas com algumas do inferior. Ou seja, o desenvolvimento dessas atividades envolve tanto a aplicação considerável de capital quanto a necessidade premente de trabalho, por vezes, familiar. Além disso, no circuito superior marginal, a escala de atuação é bastante relacionada ao lugar, apesar de também haver conexões com outros contextos, como o microrregional e o estadual. Do mesmo modo, assim como no circuito inferior, as atividades superiores marginais são mais vulneráveis às situações de crise econômica, podendo desaparecer, aparecer ou serem reestruturadas mais rapidamente do que as puramente superiores (David, 2010).

<sup>9</sup> A área pesquisada em Natal é uma das mais pobres da capital potiguar, marcada por baixo índice de alfabetização da população com cinco ou mais anos de idade, irrisório rendimento dos trabalhadores com dez ou mais anos de idade, bem como pela precariedade dos serviços de saneamento básico, dos equipamentos desportivos e da segurança pública. Trata-se da zona Oeste da cidade, a qual, juntamente com a zona Norte, é marcada pela pior situação socioeconômica na capital potiguar.

usando um território extremamente precário em serviços sociais básicos, como educação, saúde e saneamento básico.

Ao negligenciar ou reprimir o circuito inferior, as ações do Estado demonstram o intento de garantir o sucesso de determinados territórios, agentes e grupos do circuito superior bem como o de enfraquecer as atividades dos pobres, contribuindo, assim, para a ampliação da brecha existente entre os circuitos da economia urbana (Silveira, 2007). Igualmente, ignorando o subsistema inferior, o Estado considera apenas a divisão territorial do trabalho hegemônica, desassistindo as outras formas de sobrevivência, inclusive estereotipando-as como informais e ilegais. Há pesquisadores, crenes nessa postura estatal, que também não vislumbram, em suas pesquisas, o circuito inferior, muito menos os novos caminhos para a política que esse subsistema indica, caminhos concatenados à modernidade situada, ou seja, a outros e diversos usos de variáveis-chave do período, em que haja conexão entre técnica<sup>10</sup> e ética (Zaoual, 2003, 2006).

Não bastando ignorar o circuito inferior, o Estado, por vezes, também o reprime. Não reconhecendo a economia dos pobres como produtora, produtiva ou rentável, o poder público adota em relação a ela uma conduta equívoca, expulsando-a ou isolando-a de áreas da cidade. Para isso pode, inclusive, lançar mão da violência contra agentes não hegemônicos, o que ocorre devido à inabilidade de agentes hegemônicos do Estado para lidar com a pressão social da maioria dos trabalhadores, que, desempregada ou não empregada, integra o mercado de trabalho precariamente.

De acordo com informações de Suerdiec Torres de Araújo<sup>11</sup>, do Conselho Consultivo da Câmara de Dirigentes Lojistas de Caicó (CDL), em 2011 a Promotoria Pública dessa cidade recomendou que barracas da economia não hegemônica fossem retiradas do centro de Caicó (RN), sob a alegação de que elas prejudicavam a acessibilidade das pessoas às calçadas. Assim, fiscais da Secretaria Municipal de Obras e policiais militares cumpriram a recomendação, determinando que agentes não formalizados da economia urbana se retirassem do centro da cidade. Alguns desses agentes foram localizados no camelódromo do calçadão, espaço com menos movimentação e, portanto, pouco significativo para os negócios. Além disso, vale frisar que, mesmo após a retirada de barracas do centro de Caicó, não foram feitas adequações nas vias ou calçadas, as quais continuam inacessíveis a várias pessoas, sobretudo às que têm deficiência física.

<sup>10</sup> Concordando com Ortega y Gasset (1963), asseveramos que as técnicas podem ser usadas por ilimitadas possibilidades. Assim, podemos libertá-las das premissas hegemônicas, usando-as de acordo com o bem-estar coletivo.

<sup>11</sup> Em entrevista realizada no dia 27/11/2013, na praça pública de Caicó (RN).

O poder público associa o circuito inferior à criminalidade, ilegalidade e/ou informalidade, impondo-lhe ações repressivas, como o despejo e a desestruturação econômica. Faz isso porque tem dificuldade de compreender a realização do mundo no lugar, valorizando, geralmente, somente as verticalidades, as luminosidades, com o escopo de acabar, muitas vezes, por meio da violência, com as contiguidades e opacidades. Falta aos agentes hegemônicos do Estado a compreensão do uso não hegemônico do território, que é base para a formulação e a implementação de uma política social.

Há autores, como Dantas (1997, p. 202), que parecem corroborar essa atitude repressiva do Estado, afirmando que a ocupação de espaços públicos, como calçadas, por atividades comerciais ou de serviços, transforma esses espaços em vitrines comerciais, tirando-lhes o sentido de uso público e dando-lhes um sentido mercadológico, consumista, que “empobrece acentuadamente o cotidiano dos usuários”. Para esse autor, o Estado tem papel importantíssimo na não ocupação de espaços públicos por atividades privadas, pois ele é o agente legítimo para atuar no planejamento urbano que ordene os aludidos espaços de modo diferente.

Contudo, mais do que criticar a ocupação de espaços públicos por atividades econômicas, muitas das quais do circuito inferior, asseveramos ser premente atentar para o sentido social dessas atividades, compreendendo que espaços públicos são ocupados em busca da sobrevivência de agentes desempregados ou desamparados pelo circuito superior. É interessante lembrar que a existência do subsistema inferior é resultado do processo de modernização econômica, que é gerador de intensas desigualdades socioterritoriais. Do mesmo modo, concordamos que é necessário destacar o papel do Estado no planejamento e ordenamento territorial: esse agente deve, urgentemente, prezar pelo bem-estar coletivo, considerando a totalidade da dinâmica territorial, e não somente o segmento superior da sociedade e da economia.

Temos consciência de que a pobreza, o desemprego, a falta de oportunidades e a violência são gargalos da vida urbana, decorrentes do processo de modernização econômica. Nesse processo, o circuito inferior apresenta-se como forma-conteúdo relacionada à sobrevivência da maioria dos trabalhadores. Dessa maneira, de nada adianta implementar ações de repressão à economia não hegemônica, as quais não transformam as desigualdades, mas, ao contrário, elevam a colossal distância existente entre o circuito superior e o inferior.

Além de agir de modo assistencialista, negligente e repressivo em relação ao circuito inferior, na atualidade, no Brasil, o Estado procura formalizar as atividades desse subsistema. Para isso, criou a Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, regulamentando a transformação de trabalhadores não formalizados em microempreendedores individuais formais.



Ao formular a figura do microempreendedor individual (MEI), o Estado brasileiro anseia incluir a maioria dos trabalhadores no Sistema Previdenciário Nacional, via formalização de suas atividades. Para isso, conta com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE<sup>12</sup>), instituição privada comparte do poder público que tem a missão de desenvolver o micro e o pequeno empreendedorismo com base na sustentabilidade<sup>13</sup>.

Agentes do SEBRAE fazem visitas constantes a atividades não hegemônicas, distribuindo material informativo sobre o MEI e incentivando a formalização das atividades ainda não formalizadas. Igualmente, essa instituição veicula propagandas na televisão e no rádio destacando as vantagens obtidas com a formalização da atividade econômica desenvolvida e convidando agentes da economia não hegemônica a procurar um escritório do SEBRAE para receber maiores informações sobre o MEI.

Desse modo, no momento em que demonstra intenção de se formalizar, o agente do circuito inferior é inscrito por funcionário do SEBRAE em palestra sobre direitos e deveres do MEI. Após essa palestra, caso ainda deseje tornar-se um microempreendedor individual, ele recebe atendimento individual de um analista técnico, reunindo toda a documentação necessária para a formalização – CPF, RG, comprovante de residência, título eleitoral (para quem não declara imposto de renda) ou número do recibo do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) (para quem declara imposto de renda) – e realizando sua inscrição como MEI no Portal do Empreendedor (<<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>).

Para tornar-se um MEI, o agente do circuito inferior deve: ter receita bruta de até R\$ 60.000,00 ao ano; contratar até um empregado; não ter participação em outra empresa; e ser optante do Simples Nacional. Do mesmo modo, deve contribuir para o fisco mensalmente com 5% do salário-mínimo mais o ICMS e/ou ISS, valores que estavam, em 2013, entre R\$ 33,90 e R\$ 39,90, conforme a atividade desenvolvida.

Como direitos, o MEI tem acesso a benefícios previdenciários: aposentaria por idade, salário-maternidade, auxílio-doença, aposentaria por invalidez, pensão por morte e auxílio-reclusão; dispensa da emissão de notas fiscais para pessoas físicas; dispensa de vistoria prévia para atividades cujo desenvolvimento oferece baixo ou nenhum risco para a sociedade e/ou o ambiente; e maior acessibilidade a serviços financeiros, como empréstimo bancário ou obtenção de maquineta para venda com cartão.

<sup>12</sup> O SEBRAE é um importante parceiro do Estado no processo de alienação do território de acordo com os interesses hegemônicos, tendo em vista que difunde informações estratégicas para além dos centros de gestão do território nacional. Essas informações enquadram ações horizontais nas premissas verticais, tornando, assim, o território mais “afinado” à modernização econômica (Merlin, 2010).

<sup>13</sup> As informações evidenciadas sobre o SEBRAE e o MEI foram obtidas em visita técnica realizada ao escritório regional do SEBRAE em Caicó (RN), no dia 29/11/2013, quando entrevistamos Pedro Alexandre Azevedo de Medeiros, gerente do escritório, e Sandra Moriele Alves de Nogueira, analista técnica.

Como obrigações, deve: inscrever-se como MEI no Portal do Empreendedor; imprimir e pagar, até o dia 20 de cada mês, o boleto referente às obrigações tributárias (disponível no Portal do Empreendedor); reter notas fiscais de compras; emitir nota fiscal nas vendas a pessoa jurídica; mensalmente, imprimir e preencher relatório de receita bruta (disponível no Portal do Empreendedor), o qual deve ser guardado por cinco anos, para apresentação à Receita Federal, junto com notas fiscais, caso haja incoerência na declaração anual de imposto; e enviar, até o último dia do mês de janeiro de cada ano, à Secretaria da Receita Federal, a Declaração do Imposto de Renda.

Além da notável atuação do SEBRAE no incentivo e na orientação para a formalização de agentes do circuito inferior, a fiscalização de atividades desse subsistema por órgãos públicos e o relacionamento constante com representantes comerciais do circuito superior também são aspectos que vêm sendo decisivos para a consolidação da política estatal de formalização da economia dos pobres.

Frequentemente, vários órgãos públicos, como a Vigilância Sanitária Municipal, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), a Secretaria Estadual ou a Municipal de Tributação e os Sindicatos de Trabalhadores fiscalizam as atividades do circuito inferior do eixo rodoviário Natal-Caicó, orientando seus agentes a seguirem normas sobre higiene do ambiente de trabalho, manuseio de mercadorias, estocagem, pesos e medidas, funcionamento correto de equipamentos de trabalho, recebimento e emissão de notas fiscais, procedência das mercadorias utilizadas ou comercializadas, retirada e atualização de alvarás de funcionamento e condições de trabalho dos funcionários.

Essas orientações enquadram a organização das atividades não hegemônicas nas normas estatais de funcionamento de estabelecimentos produtivos, comerciais ou de prestação de serviços, buscando, muitas vezes, homogeneizar ou burocratizar a criativa organização do circuito inferior da economia urbana. Devido às sanções que podem ser adotadas caso as orientações não sejam atendidas, como multas, apreensão de mercadorias e perda de alvarás, na maioria das vezes os agentes do circuito inferior do eixo rodoviário Natal-Caicó procuram adequar-se o máximo possível às normatizações dos órgãos públicos. Outrossim, tais órgãos, assim como fornecedores de mercadorias representantes de empresas do circuito superior, sugerem, como uma necessidade premente, a formalização das atividades desenvolvidas pelos pobres, destacando, sobretudo, a importância de se registrar a atividade nos âmbitos federal (que gera o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ), estadual (Inscrição Estadual) e/ou municipal (Inscrição Municipal).

As vantagens de tais registros indicadas aos agentes do circuito inferior são: acesso a direitos previdenciários; possibilidade de assinar a carteira de trabalho de, ao menos, um funcionário, que pode ser um familiar seu; legalização da atividade junto à prefeitura; e acesso ao cadastro de compradores, dos representantes comerciais do circuito superior. Entretanto, junto a tais vantagens, há também: a burocracia que caracteriza esses registros, levando muitos agentes do circuito inferior a terem que pagar por serviço contábil, sobretudo nos centros locais, onde não há escritório do SEBRAE; a carga tributária, que passa a rebarber diretamente sobre os rendimentos das atividades; e a subordinação na compra de mercadorias a alguns representantes de empresas do circuito superior.

Devido aos incentivos, orientações e determinações para a formalização das atividades não hegemônicas, hoje a maioria (81%) das atividades do circuito inferior do eixo rodoviário Natal-Caicó possui algum registro junto ao poder público. A maior recorrência é de registros junto ao poder municipal (Inscrição Municipal ou, como é popularmente conhecida, Alvará de Funcionamento) – 52% das atividades com registro – e/ou ao poder federal (CNPJ) (50%). Vale ressaltar que todo MEI tem CNPJ. Caso trabalhe com comércio ou atividade produtiva, deve ter também Inscrição Estadual; com serviços, Inscrição Municipal; e com atividades que congreguem produção, serviços e comércio, os três registros.

Portanto, tal situação do circuito inferior do eixo rodoviário Natal-Caicó relaciona-se ao sucesso da política estatal do MEI. Para o relator do Projeto de Lei da Micro e Pequena Empresa<sup>14</sup>, Senador Aldemir Santana (DEM-DF), a aprovação do projeto “(...) significa uma revolução social para os *empresários* que hoje estão na informalidade. Sendo uma grande oportunidade de buscar a formalização de milhões de empreendedores” (Oliveira, 2009, p. 153). Entretanto questionamos: a política do Estado de formalização de atividades não hegemônicas é uma revolução social ou uma busca pelo enquadramento de agentes do circuito inferior na burocracia do poder público?

Há autores, como Pereira (2009), que consideram a política de formalização de atividades da economia dos pobres como uma ação do Estado de cunho social, por “desburocratizar” a formalização e enfrentar o desemprego. Para nós, o efeito dessa política é contrário ao social, pois parece que o verdadeiro objetivo do Estado nacional é formalizar o desemprego, o fechamento de postos de trabalho, a falta de acesso à seguridade trabalhista para a maioria dos ocupados, os limites mínimo e máximo da idade para a participação no mercado de trabalho via circuito superior, assim como os baixos rendimentos e a precarização das condições de trabalho característicos do circuito inferior. Em outras palavras, por meio

<sup>14</sup> A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006) abrange as políticas do Simples Nacional e do MEI.

da referida política, o Estado vem reconhecendo como legítima a subordinação de um circuito da economia urbana em relação ao outro.

Nesses termos, consideramos que a Lei das Micro e Pequenas Empresas, ou especificamente a política do MEI, apresenta-se como uma ação pontual e restrita do Estado brasileiro, que insere agentes não hegemônicos da economia urbana no rol da burocracia da formalização, negligenciando a urgência pela integração social desses agentes. Tal política, segundo Silveira (2008), significa homogeneização e enquadramento de diferentes atividades do circuito inferior; ela afeta a diversidade sem eliminar a desigualdade, tendo como principal preocupação a tributação (aumento da arrecadação de impostos), e não a eliminação da pobreza.

Com suas ações sobre o circuito inferior, o Estado não busca transformar a situação de pobreza em que vivem os agentes desse circuito. O que faz é gerir a pobreza, que é considerada como permanente. Ao contrário, ele deveria tomar para si o grande desafio do período atual no Brasil, que é o enfrentamento da pobreza estrutural, o que, nos termos da economia urbana, significa tornar o subsistema inferior “(...) menos subordinado ao circuito superior, assim como (...) expandir as oportunidades e proteções aos agentes do circuito inferior da economia, valorizando seus dinamismos e relações com as particularidades locais e regionais” (Montenegro, 2011, p. 257).

Contudo, os dados da realidade estudada evidenciam que as ações do Estado sobre o circuito inferior do eixo rodoviário Natal-Caicó são limitadas, priorizando aspectos burocráticos e tributários e negligenciando questões sociais, de cidadania. Além disso, os dados realçam o equívoco teórico e empírico de se associar o circuito inferior da economia urbana ao setor informal, já que a maioria das atividades não hegemônicas do eixo rodoviário estudado são, hoje, formais, do ponto de vista tributário. Assim, o que ainda se denomina informal na economia dos pobres é um aspecto que caracteriza tanto o circuito inferior quanto o superior: a precarização das relações de trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as ações estatais vêm servindo para a expansão da pobreza em comunhão com a macro-organização da economia e do território nacional por agentes hegemônicos do mercado. Isso em função de o Estado apresentar-se como a faceta pública do circuito superior, ordenando o território de modo que desigualdades são geradas ou adensadas. Tais ações, geralmente, não priorizam questões sociais, mas, sim, aspectos burocráticos e tributários, enquadrando as atividades não hegemônicas de acordo com a racionalidade hegemônica. Assim, não buscam transformar a situação de pobreza em que vivem os agentes do circuito inferior; ao contrário, administram a pobreza no sentido de torná-la permanente.

A economia desenvolvida pelos pobres não é inútil ou não produtiva. Ao contrário, ela é significativa para o cotidiano de muitos trabalhadores e para a dinâmica de territórios, assim como tem seu papel na reprodução do desigual sistema econômico vigente. O Estado parece não compreender essa importância, pois frequentemente promove ações que protegem ou privilegiam a economia hegemônica e, em contrapartida, enfraquecem ou reprimem atividades do circuito inferior.

Fazendo isso, o Estado se coloca a serviço de apenas uma parcela dos agentes que movimentam a economia urbana, renunciando à regulação social e assumindo a função de sócio de agentes hegemônicos do mercado na providência de suas demandas. É urgente que essa postura seja revolucionada, tornando o Estado o efetivo representante público que ordene o território de acordo com o bem-estar coletivo, devendo, para isso, estar alicerçado em políticas sociais.

As ações estatais devem ser orientadas para um sistema de proteção social universal, garantindo que as demandas sociais sejam contínua e eficazmente realizadas. Assim, poderá haver condições de se planejar e ordenar o território ocasionando melhorias substanciais no presente e vislumbrando a construção de um futuro conforme outros pactos socioterritoriais<sup>15</sup>, no qual a totalidade da sociedade e do território seja a prioridade.

<sup>15</sup> O pacto que hoje organiza o território brasileiro de acordo com a divisão do trabalho hegemônica é, segundo Silveira (2011b), fundamentado na maior importância do dinheiro sobre a produção, assim como na autonomia das finanças, na obediência das ações políticas aos imperativos de agentes hegemônicos do mercado e na maior relevância da técnica sobre o emprego, com a submissão daquela às normas do automatismo e da robotização. É com esse pacto territorial que a construção de um futuro melhor do que o presente deve romper.

Para isso, é imprescindível que o conceito de espaço banal<sup>16</sup> seja interiorizado pela ação política de planejar e ordenar o território, levando em consideração a totalidade da dinâmica territorial, a qual é caracterizada por aspectos gerais, da escala nacional e do interesse federal, mas também aspectos territoriais, da escala e dos interesses locais. Essa mudança de compreensão conceitual e de ações por parte do Estado certamente possibilitará a ampliação e a intensificação do caminho de transformações estruturais necessárias na sociedade e na economia urbana.

Transformar estruturalmente o Estado pela instância social e investir teórica e concretamente em um novo planejamento e ordenamento do território são ações indispensáveis para se romper com a situação de dependência do circuito inferior ao circuito superior. Essa ruptura é urgente, por a expansão da economia desenvolvida pelos pobres representar também o aumento e o perdurar da pobreza produzida pelos agentes hegemônicos do capital.

Assim, sublinhamos a teoria dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos como uma proposta pertinente para análises críticas do contexto de dependência ao qual hoje os trabalhadores estão submetidos. Uma teoria que possibilita a compreensão da segmentação atual da economia urbana, com o vislumbrar de práticas alternativas de produção que proporcionem modificar o presente rumo a horizontes mais sociais e menos mercadológicos.

## REFERÊNCIAS

1. ANDERSON, N. *Our industrial urban civilization*. London: Asia Publishing House, 1964.
2. ARMSTRONG, W. ; McGEE, T. G. Revolutionary change and the third world city: a theory of urban involution. *Civilisations*, 18 (3), 1968.
3. BARRIOS, S. A produção do espaço. In: SANTOS, M. ; SOUZA, M. A. A. (Org.) *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986, p. 02-14.
4. BIENEFELD, M. The informal and the peripheral capitalismo: the case of Tanzania. *Institute of Development Studies Bulletin*, v. 6, n. 3, p. 53-73, fev. 1975. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.1975.mp6003008.x/pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

<sup>16</sup> A ideia de espaço banal foi trazida à tona por Perroux (1961, 1964), que, refletindo sobre a economia do século XX, diferenciou o “espaço econômico” do “espaço banal”, definindo aquele como o espaço da produção de fluxos econômicos e este como o espaço da economia e da sociedade. Décadas mais tarde, Milton Santos (1996) retomou essa ideia, definindo o espaço banal como o espaço da totalidade das pessoas, empresas e instituições, diferenciando-o do espaço das redes, que dá conta apenas dos fluxos econômicos hegemônicos.

5. BLAUG, M. *L'éducation et le probleme de l'emploi dans les pays en voie de developpement*. Genève: Bureau International du Travail, 1974.
6. BOEKE, J. H. *Economics and economic policy of dual societies, as exemplified by Indonesia*. Haarlem: Tjeenk Willink, 1953.
7. BOUTILLIER S. Économie solidaire, repères et éléments d'une critique. *Innovations*, n. 15, p. 9-19, 2002. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-innovations-2002-1-page-9.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2015.
8. CACCIAMALI, M. C. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 19, 1989.
9. CACCIAMALI, M. C. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: GIAMBAGI, F. ; CAMARGO, J. M. (Org.) *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
10. CACCIAMALI, M. C. A economia informal 20 anos depois. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 21, n. 4, p. 217-232, 1994.
11. CAMARGO, F. S. *Análise estrutural do emprego formal e informal na economia brasileira*. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba.
12. CARGNIN, A. P. ; MARAFON, G. J. Caracterização do setor informal do município de Santa Maria: o comércio ambulante. *Geografia: ensino & pesquisa*, Santa Maria, n. 6-7, p. 07-32, set. 1994.
13. CORAGGIO, J. L. *Economía urbana*. La perspectiva popular. Quito: Abya Yala, 1998. Disponível em: <<https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11049/Econom%C3%ADa%20Urbana%20a%20perspectiva.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 fev. 2015.
14. CORAGGIO, J. L. *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala, 2011. Disponível em: <<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/economiasocial.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2015.
15. CORRAGIO, J. L. Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, p. 11-24, nov. 2013.
16. DANTAS, E. W. C. A cidade e o comércio ambulante: o caso de Fortaleza em evidência. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, n. 11, p. 187-210, 1997.
17. DAVID, V. C. *Território usado e circuito superior marginal: equipamentos médico-hospitalares em Campinas, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto (SP)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
18. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). *Plano Nacional de Contagem de Trânsito*. Brasília: Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, 2005.
19. DE SOTO, H. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.

20. DE SOTO, H. *The other path*. The invisible revolution in the third world. Nova Iorque: Harper and Row, 1989.
21. FERNANDES, G. O. *Setor informal da economia e a dinâmica dos territórios nas praias da cidade do Natal-RN*. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
22. GEERTZ, C. *Peddlers and princes: social change and economic modernization in two indonesian towns*. Chicago: The University of Chicago Press, 1963. Disponível em: <[http://hypergeertz.jku.at/GeertzTexts/Peddlers\\_Princes.htm](http://hypergeertz.jku.at/GeertzTexts/Peddlers_Princes.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2015.
23. GUNDER FRANK, A. Le Brésil dans l'impasse. *Partisans*, Paris, n. 26-27, 1968.
24. HART, K. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, v. 11, n. 1, p. 61–89, mar. 1973. Disponível em: <<http://www.sv.uio.no/sai/english/research/projects/anthropos-and-the-material/Intrane...>>. Acesso em: 05 mar. 2015.
25. HILL, P. *Population, prosperity and poverty: rural Kano 1900 and 1970*. Cambridge: University Press, 1977.
26. KAHIL, S. P. Psicoesfera: uso corporativo da esfera técnica do território e o novo espírito do capitalismo. *Estudos Geográficos*, Rio Claro, 10 (2), p. 10-25, jul./dez. 2012.
27. LARRACHEA, I. ; NYSSSENS, M. L'économie solidaire, un autre regard sur l'économie populaire au Chili. In: LAVILLE, J. L. *L'économie solidaire, une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer, 1994. p. 181-222. Disponível em: <<http://dial.academielouvain.be/downloader/downloader.php?pid=boreal%3A71983&datastream=...>>. Acesso em: 05 mar. 2015.
28. LAUTIER, B. Introduction. Lês travailleurs n'ont pas la forme. In: LAUTIER, B. ; MIRAS, C.; MORICE, A. *L'Etat et l'informel*. Paris: L'Harmattan, 1991. p. 05-76.
29. LEWIS, W. A. *Economic development with unlimited supplies of labor*. Manchester: School of Economics and Social Studies, 1954. Disponível em: <<ftp://ftp.uic.edu/pub/depts/econ/wpaper/cchis/docs533/Economic%20Development%20with%20Unlimited%20Supplies%20of%20Labour%20-%20Arthur%20Lewis.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2015.
30. MARX, K. *O 18 Brumário de Louis Bonaparte*. São Paulo: Moraes, 1987.
31. McGEE, T. G. Peasants in the cities: a Paradox, a Paradox, a most ingenious paradox. *Human Organization*, Journal of the Society for Applied Anthropology, vol. 32, n. 2, p. 135-142, 1973a. Disponível em: <[http://sfaajournals.net/doi/pdf/10.17730/humo.32.2.qm49165g8\\_0127180](http://sfaajournals.net/doi/pdf/10.17730/humo.32.2.qm49165g8_0127180)>. Acesso em: 21 ago. 2015.
32. McGEE, T. G. *Hawkers in Hong Kong: a study of planning and policy in a third world city*. Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1973b.
33. McGEE, T. G. *The persistence of the protoproletariat: occupational structures and planning of the future world cities*. Los Angeles: University of California, School of Architecture and Urban Planning, 1974.



34. MERLIN, P. S. *Urbanização, território e informação: a rede SEBRAE e suas espacialidades no interior paulista*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
35. MIYATA, H. *Trabalho, redes e territórios nos circuitos da economia urbana: uma análise da venda direta em Jundiaí e Região Metropolitana de São Paulo*. 2010. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
36. MONTENEGRO, M. R. *Globalização, trabalho e pobreza no Brasil metropolitano. O circuito inferior da economia urbana em São Paulo, Brasília, Fortaleza e Belém*. 2011. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
37. NDIAYE, A. ; BOUTILLIER, S. De l'économie sociale à l'économie populaire solidaire via l'économie solidaire. Quelles leçons tirer du social business? *Archive ouverte HAL*, mai. 2011. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs00596753/document>>. Acesso em: 05 mar. 2015.
38. NUN, J. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, 5 (2), jul. 1969. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7934/S7100908\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7934/S7100908_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 28 fev. 2015.
39. OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 2, p. 03-82, 1972.
40. OLIVEIRA, M. A. A. *Trabalho informal e redes sociais: os camelôs da Praça da Matriz em Manaus*. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus.
41. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Employment, income and inequality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Genebra: ILO, 1972. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09\\_608\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2015.
42. ORTEGA Y GASSET, J. *Meditação da técnica*. Vicissitudes das ciências. Cacofonia na física. Tradução e prólogo de Luís Washington Vita. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1963.
43. PEREIRA, M. J. A. *A lei geral da microempresa e da empresa de pequeno porte: uma avaliação do processo de implementação em Boa Vista-RR 2003-2008*. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís.
44. PERROUX, F. *Economia e sociedade: coacção-troca-dom*. São Paulo: Duas Cidades, 1961.
45. PERROUX, F. *L'Economie du XX siecle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.
46. QUIJANO, A. *Mano de obra marginal y polo marginal de la economía*. Santiago do Chile: CEPAL, 1969.
47. QUIJANO, A. *La economia popular y sus caminos en America Latina*. Lima: Mosca Azul, 1998.
48. QUIJANO, A. Sistemas alternativos de produção? In: SANTOS, B. S. (Org.) *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Tradução de Manuel del Pino. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 475-514.

49. RAMOS, J. A. *Oferta de trabalho, impostos e informalidade*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
50. SANTOS, M. Une nouvelle dimension dans l'étude des réseaux urbains dans les pays sous-développés. *Annales de Géographie*, t. 79, n. 434, p. 425-445, 1970. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo\\_00034010\\_1970\\_num\\_79\\_434\\_15135](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_00034010_1970_num_79_434_15135)>. Acesso em: 10 mar. 2015.
51. SANTOS, M. Dimension temporelle et systèmes spatiaux dans les pays du Tiers Monde. *Tiers-Monde*, tome 13, n. 50, Modernisations et “espaces dérivés”, sous la direction de Milton Santos, p. 247-268, 1972. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/tiers\\_00407356\\_1972\\_n um\\_13\\_50](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/tiers_00407356_1972_n um_13_50)>. Acesso em: 08 mar. 2015.
52. SANTOS, M. *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1978] 2007.
53. SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Livraria Ed. Francisco Alves, 1978a.
54. SANTOS, M. *Pobreza urbana*. São Paulo, Recife: Hucitec, UFPE, Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, 1978b.
55. SANTOS, M. Território, espaço banal, lugar-comum. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 09 nov. 1996.
56. SANTOS, M. O futuro das megacidades: dualidade entre o poder e a pobreza. *Cadernos Metrópole*, n. 19, 1º semestre, p. 15-25, 2008. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm19\\_117.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm19_117.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2015.
57. SENA, A. L. S. Dimensões da informalidade em Belém. *Paper do NAEA 113*, s.p., dez. 1998.
58. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Mercado dos cartões de crédito no Brasil e sua relação com as micro e pequenas empresas*. Brasília, 2007.
59. SILVA, J. S. ; BARBOSA, J. L. O sentido do trabalho informal na construção de alternativas socioeconômicas e o seu perfil no Rio de Janeiro. *Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré*, Rio de Janeiro, v. único, p. 5-15, 2004.
60. SILVA, R. M. M. *Setor terciário: formalidade e informalidade – algumas especificidades da (re)produção do espaço urbano de Bayeux – PB*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
61. SILVEIRA, M. L. Crises e paradoxos da cidade contemporânea: os circuitos da economia urbana. In: X SIMPURB: TRAJETÓRIAS DA GEOGRAFIA URBANA NO BRASIL: TRADIÇÕES E PERSPECTIVAS, *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007.
62. SILVEIRA, M. L. Entrevista com a professora María Laura Silveira. *Revista Discente Expressões Geográficas*, Florianópolis, n. 04, p. 1-15, mai. 2008.
63. SILVEIRA, M. L. Nuevo orden espacial de la globalización: encrucijadas y horizontes. *Revista de Geografía Espacios*, Revista de Geografía da Universidad Academia de Humanismo Cristiano, v. 1, p. 1-17, 2011a.

64. SILVEIRA, M. L. Territorio y ciudadanía: reflexiones en tempos de globalización. *Uni-pluri/versidad*, v. 11, n. 3, p. 15-34, 2011b.
65. SINGER, P. *Globalização e desemprego*. Diagnósticos e alternativas. São Paulo: Contexto: 1999.
66. SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
67. SOUZA, P. R. *Emprego, salário e pobreza*. São Paulo: Hucitec, 1980.
68. SOUZA, J. (org.) *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
69. SOUZA, J. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
70. THEODORO, M. L. Os programas de apoio ao setor informal no Nordeste. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jan./jun. 1995.
71. THEODORO, M. L. *As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil*. Texto para discussão n. 762. Brasília: IPEA, 2000.
72. THEODORO, M. L. *O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal*. Texto para discussão n. 919. Brasília: IPEA, 2002.
73. TOKMAN, V. El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*, vol. (3), p. 513-536, 1987. Disponível em: <[http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5778/1/DOCT2065062\\_ARTICULO\\_4.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5778/1/DOCT2065062_ARTICULO_4.PDF)>. Acesso em: 05 mar. 2015.
74. WRIGHT MILLS, C. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969. Disponível em: <[http://www.cra-rj.adm.br/publicacoes/textos\\_classicos/A\\_IMAGINACA%20SOCIOLOGIC A/files/assets/basic-html/toc.html](http://www.cra-rj.adm.br/publicacoes/textos_classicos/A_IMAGINACA%20SOCIOLOGIC A/files/assets/basic-html/toc.html)>. Acesso em: 19 mai. 2015.
75. ZAOUAL, H. *Globalização e diversidade cultural*. Textos selecionados e traduzidos por Michel Thiollent. São Paulo: Cortez, 2003.
76. ZAOUAL, H. *Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global*. Tradução de Michel Thiollent. Rio de Janeiro: DP&A, Consulado Geral da França, COOPE-UFRJ, 2006.

ARTIGO RECEBIDO EM MARÇO DE 2017

ARTIGO APROVADO EM AGOSTO DE 2017

# A PERPETUAÇÃO DE MITOS NO PENSAMENTO GEOGRÁFICO: A IDÉIA DAS INFLUÊNCIAS AMBIENTAIS E A FALSA DICOTOMIA DETERMINISMO/POSSIBILISMO

PERPETUATING MYTHS IN THE GEOGRAPHICAL THOUGHT: THE IDEA OF ENVIRONMENTAL INFLUENCES AND THE FALSE DICHOTOMY DETERMINISM/POSSIBILISM

LA PERPETUACIÓN DE MITOS EN EL PENSAMIENTO GEOGRÁFICO: LA IDEA DE LAS INFLUENCIAS AMBIENTALES Y LA FALSA DICOTOMÍA DETERMINISMO/POSSIBILISMO

## Ilton Jardim de Carvalho Junior

*Doutor em Geografia Física pela Universidade de São Paulo. Prof. Dr. Adjunto Universidade Estadual de Maringá (UEM), DGE, Bloco J-12, sala 17. Av. Colombo, 5.790. Jd. Universitário. CEP: 87020-900 Maringá-Paraná-Brasil. e-mail: iltongeo@hotmail.com*

## Aparecido Pires de Moraes Sobrinho

*Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá. Professor na Secretaria de Educação do Paraná, núcleo Maringá. Correspondência: PGE, Bloco H-12, sala 18. Av. Colombo, 5.790. Jd. Universitário. CEP: 87020-900 Maringá-Paraná-Brasil. e-mail: aparecido16@yahoo.com.br*

## RESUMO

O objetivo deste artigo é desfazer alguns mal-entendidos na história do pensamento geográfico, enfatizando a falsa dualidade determinismo-possibilismo. Em nossa formação acadêmica, às vezes ouvimos ou lemos informações que caracterizam o pensamento geográfico do século XIX como uma banal querela entre a escola determinista alemã e a escola possibilista francesa. As críticas trocadas raramente tocaram nas principais fraquezas de ambas as teorias, e por vezes resvalaram para deboches improdutivos e críticas superficiais. Críticas mais perspicazes emergiram na década de 50, 60 e 70, quando alguns autores como Lewthwaite, Martin, Speth, Spate, Peet e Montefiori, escreveram artigos para defender suas posições e suscitar novas nuances nas críticas ao possibilismo e ao determinismo. O determinismo ambiental não deve ser concebido como um rótulo dado a uma teoria que advoga determinação absoluta e única de fatores ambientais. A exacerbação da dualidade determinismo-possibilismo só ocorreu por rixas acadêmicas e contendas político-ideológicas, e também porque se fixou em demasia nos seus conceitos-modelo, que não passam de abstrações que fazem sentido apenas em um contexto metafísico. Ao longo do século XX, o possibilismo foi esvaziando-se de sentido e o determinismo foi declarado morto, entrando em cena o probabilismo, formulado na Geografia por Spate. Em não havendo

mais discussões sérias acerca de um tema tão fundamental da Geografia e da ciência, mitos, fantasias, dúvidas e inseguranças foram fermentando no coração da história do pensamento geográfico.

**Palavras-chave:** história ambiental, falsa dualidade; determinismo; possibilismo; pensamento geográfico, mitos.

---

## ABSTRACT

The purpose of this article is to enlighten some misunderstandings in the history of geographical thought, emphasizing the false duality possibilism/determinism. In our academic education, sometimes we hear or read of geographical thought in the nineteenth century as a merely trivial quarrel between the “German school of determinism” and the “French school of possibilism”. The criticisms launched could barely mention the main weaknesses of both theories, and sometimes slipped into unproductive mockery and superficial criticism. Most of the insightful criticism emerged in the 50s, 60s and 70s, when some authors as Lewthwaite, Martin, Speth, Spate, Peet and Montefiori, wrote articles to defend their positions and show new nuances in the criticism about possibilism and determinism. The environmental determinism should not be conceived as a label given to a theory that advocates absolute and unique determination of environmental factors on man. Exacerbation of the duality determinism/possibilism occurred by the influence of academic feuds and political-ideological strife, and also because they set some concepts in their model which are but abstractions that make sense only in a metaphysical context. Throughout the twentieth century, possibilism has been dismissed and determinism was declared dead, giving way to the idea of “probabilism”, brought to Geography by Spate. In the absence of more serious discussions about such a fundamental theme of Geography and Science in the last decades, myths, fantasies, doubts and misconceptions have been brewing in the heart of the history of geographical thought.

**Keywords:** environmental history, false duality; determinism; possibilism; geographical thought, myths.

---

## RESUMEN

El propósito de este artículo es disipar algunos malentendidos en la historia del pensamiento geográfico, enfatizando la falsa dualidad posibilismo-determinismo. En nuestra formación académica, a veces escuchamos o leemos informaciones que caracterizan el pensamiento geográfico del siglo XIX, como una disputa trivial entre la escuela determinista alemán y la escuela posibilista francesa. Las críticas parecen haber raramente tocado las principales debilidades de las dos teorías, as veces deslizado en abucheos improductivos y crítica superficial. La mayoría de la crítica perspicaz surgió en los años 50, 60 y 70, cuando algunos autores como Lewthwaite, Martin, Speth, Spate, Peet y Montefiori, escribieron artículos para defender sus posiciones y plantear nuevos matices en el la critica al posibilismo crítico y al determinismo. El determinismo ambiental no debe ser concebido como un nombre dado a una teoría que aboga determinación absoluta de factores ambientales. La exacerbación de la referida dualidad sólo ocurrió por rencillas académicas y lucha político-ideológica, y también porque estas críticas enfatizaran demasiado en conceptos y modelos que son sólo abstracciones que sólo tienen sentido en un contexto metafísico. A lo largo del siglo XX, el posibilismo fue vaciándose de sentido y el determinismo fue declarado muerto, entrando en escena el probabilismo formulado en la Geografía por Spate. Por culpa de las críticas equivocadas sobre un tema tan fundamental de la geografía y la ciencia, mitos, fantasías, dudas e inseguridades se gestaran en el corazón de la historia del pensamiento geográfico.

**Palavras clave:** historia ambiental, falsa dualidad; posibilismo; determinismo; pensamiento geográfico, mitos.

## INTRODUÇÃO

*“Nomear, como se sabe, é fazer ver, é criar, levar à existência”.*

*Pierre Bourdieu*

Em nossa formação acadêmica, às vezes ouvimos ou lemos informações que caracterizam o pensamento geográfico do século XIX como uma banal querela entre a escola determinista alemã e a escola possibilista francesa. Não pode haver equívoco maior. Somos bombardeados cotidianamente com rótulos, pais e avós da geografia, escolas, correntes (que nos amarram muito!), e enxurradas de “ismos” que, desde nosso berço, nos ensinam a odiar ou a desprezar.

Em consonância com a Filosofia e com a honestidade científica, devemos exercitar o questionamento e dar vazão à nossa curiosidade, para então buscar nas obras originais dos autores criticados, o que realmente está em questão, o que realmente disseram esses autores, sem descontextualizá-los, sem fazer recortes tendenciosos, sem leituras simplistas, despindo-os então de nossos preconceitos. A geografia clássica (chamada pejorativamente de “tradicional”) é surpreendentemente complexa em suas hipóteses, teorizações, explicações,

principalmente no que se refere à relação sociedade-natureza, e ao papel das influências ambientais sobre a cultura. (ideia das influências ambientais).

O objetivo deste artigo é desfazer alguns mal-entendidos na história do pensamento geográfico, enfatizando a falsa dualidade determinismo-possibilismo.

Antes de nos concentrar na explicação dessa falsa dualidade, é importante trazer um breve panorama dos conceitos contrastantes identificados por Lewthwaite, alguns dos quais são na verdade falsamente contrastantes. Lewthwaite, um dos comentadores mais tenazes e cuidadosos a tratar da ideia das influências ambientais, reconhece que o possibilismo e o determinismo são contrastantes apenas em suas versões idealizadas. Alguns conceitos contrastantes falsamente tidos como “pólos antagônicos”, segundo Lewthwaite (1966):

1. Environmental determinism	1. Possibilism
2. The environmental definition of geography	2. Other definitions, e.g., areal differentiation
3. Universal determinism or necessitarianism	3. Free will or libertarianism
4. General, complex determinism	4. Particular single-factor determinisms
5. Geographic or environmental determinism	5. Particular nonenvironmental determinisms
6. General “strategic” determinism	6. Particular “tactical” deterministic systems

Segundo o vocabulário técnico e crítico de filosofia Lalande, “necessitarismo” é um termo antiquado para designar “determinismo” termo esse reprovado por J. S. Mill. De acordo com Lalande, “necessidade” é a “pressão exercida sobre os desejos e as ações do homem pelo encadeamento inevitável dos princípios e das consequências, dos efeitos e das causas. Muitas vezes personificada neste sentido, e por vezes, confundida com a fatalidade.” (LALLANDE, 2007, p. 728).

A partir da ideia de Lewthwaite, em esquematizar alguns conceitos contrastantes, resolvi propor uma nova esquematização, que na verdade lista apenas as falsas dualidades, cujos binômios guardam entre si semelhança ou simplesmente são conceitos totalmente distintos, que não se opõem, não se excluem e não são contraditórios. Esses conceitos falsamente contrastantes são analisados por Lewthwaite, e sobre o contraste determinismo ambiental/possibilismo, ele acredita que são, sob alguns ângulos, de fato contrastantes, mas sob outros, complementares. As falsas dualidades aparecem da seguinte maneira:

1. Determinismo ambiental	1. Possibilismo
2. Determinismo ambiental	2. Probabilismo
3. Conceito ambientalista da Geografia	3. Possibilismo
4. Princípio corológico	4. Determinismo ambiental
5. Princípio corológico	5. Conceito ambientalista da Geografia

Sobre esses conceitos falsamente contrastantes, Lewthwaite comenta que

Definition of geography as the study of man-environment relationships is by no means the same thing as environmental determinism, indeed most of those who held the former concept vigorously repudiated the latter. They are false antitheses which place the environmentalist concept of geography in opposition to possibilism, and which envisage the chorological (or areal-differentiation) principle as logical contrary to environmental determinism. (LEWTHWAITE, p. 19)

O autor segue afirmando que o correto é entender que “The real contrasts are those which divide the environmentalist definition of geography from other definitions, and separate environmental determinism (as usually conceived) from possibilism.” (ibid, p.19).

Lewthwaite mostra-se bastante preciso e perspicaz quando esclarece que o determinismo ambiental, conforme concebido erroneamente pela crítica, é considerado antagônico ao possibilismo, pois, modelos à parte, o que realmente veio a ser o determinismo ambiental - ou seja, o real determinismo, aquele que foi advogado e teorizado por seus defensores - não é de modo algum contrário ao possibilismo, que por seu turno também foi mal compreendido por seus críticos.

Quanto ao problema da relação entre determinismo ambiental e probabilismo, Tatham (1957) afirma que este último é um determinismo mascarado, invertendo a lógica de Lewthwaite (1966); Sprout (1950) e Spate (1952), para quem é o determinismo que consiste num probabilismo mal compreendido e por vezes um pouco radical, ou seja, um probabilismo “mascarado” por exageros da crítica ao determinismo e por exagero dos próprios deterministas. Assim, no momento em que surgiu o termo “probabilismo” na Geografia, com Spate, teve-se a falsa impressão de que se tratava de um “avanço”, ao não radicalizar nem a influência do ambiente, nem a ação e a liberdade humana. Mas deterministas e possibilistas já agiam dessa forma ponderada, e o probabilismo então pode ser considerado como algo muito próximo do que realmente pensavam os defensores do determinismo e os do possibilismo.

Lewthwaite, apesar de não ver no conceito ambientalista de Geografia um comprometimento cego com o determinismo ambiental ou com o possibilismo, enxerga o que considera o real problema, o fato de que esse conceito era, simultaneamente, muito inclusivo e muito exclusivo. Inclusivo, por sugerir que qualquer tipo de relação homem-meio estaria na mira do geógrafo, ou, ao menos, por falhar em especificar que tipos de relações cabem ao geógrafo.



Admitindo-se que a Geografia é o estudo da relação homem-meio, então estaríamos adentrando as áreas de pesquisa de dezenas de ciências que também têm esse foco. O geógrafo estaria incumbido de estudar temas muito distantes de sua formação e realidade, como por exemplo, a obra sinfônica de Richard Strauss “Das alpen simphonie” (Sinfonia Alpina), colosso sinfônico que representa as impressões do compositor alemão ao passar um dia de verão nos Alpes Suíços. Há menções a fenômenos climáticos, a períodos do dia, animais, plantas, ou seja, seria um prato cheio para o geógrafo estudar as influências da natureza sobre a percepção e sensibilidade do compositor. Não se quer aqui negar que isso pudesse render bons frutos, pois certamente seria assunto instigante para a Geografia cultural e da percepção, mas como pesquisa, foge bastante aos objetivos da Geografia física, por exemplo, e às habilidades dos geógrafos em geral, que raramente são especialistas e estudiosos de música erudita. O referido tema serve, antes, como exemplo da relação música-espaco geográfico (no caso, ambiente físico, especificamente), mas não se constitui num campo de trabalho necessariamente ideal para o geógrafo, considerando-se que pode haver profissionais mais competentes, em tese, para realizar tal estudo. Inúmeras áreas do conhecimento humano estão relacionadas ao ambiente, como a pintura e a poesia, e isso não significa que o geógrafo tenha que estudar os quadros de Monet ou os poemas de Goethe pelo mero motivo de terem relação com a natureza.

Ao mesmo tempo, essa visão de Geografia pelo viés homem-meio é excludente, pois implica em ignorar uma série de temas; tanto da Geografia física, como o estudo de microclimas de cavernas, de modelagem do relevo pelas forças naturais, de aspectos meteorológicos e climáticos de furacões; quanto da Geografia humana, como o papel das relações políticas na formação do território, o estudo da violência urbana, ou das tensões étnicas nos fenômenos migratórios. Lewthwaite, em sua crítica, não mencionou os temas da Geografia humana que não tratam da relação homem-meio, citou apenas alguns exemplos da Geografia física, como o estudo de montanhas na Antártica. Ao ser excludente, a Geografia da relação homem-meio estaria ignorando as relações natureza-natureza e as interações cultura-cultura.

Lewthwaite escreveu seu artigo sobre o determinismo na década de 60, com comentários que se referem também à década anterior, e persiste em seu texto uma contínua referência às duas visões de Geografia na época: a corologia (diferenciação de áreas) e o conceito ambientalista (relação homem-meio). Sobre a corologia explica que havia muita incompreensão dos que achavam que ela implicava uma não observância do estudo da relação homem-meio ou que dissolveria a distinção homem-natureza. Os adeptos do conceito corológico apenas acreditavam que a relação homem-meio não definia a Geografia, ou seja,

tal relação não podia restringir os escopos da Geografia. Assim, as relações ambientais eram consideradas apenas como explicação das diferenças areais. Para os que fizeram estudos corológicos, o conceito ambientalista foi pretensioso em colocar sua “carruagem ambiental” na frente do “cavalo corológico”.

### **DETERMINISTAS E POSSIBILISTAS SÃO GÊMEOS UNIVITELINOS NO MESMO BERÇO AMBIENTAL?**

Sobre a querela determinismo/possibilismo, esta parece ter sido uma espécie de “guerra fria” do pensamento geográfico nas primeiras décadas do século XX. As críticas trocadas parecem ter raramente tocado nas principais fraquezas de ambas as teorias, e por vezes resvalaram para deboches improdutivos e críticas superficiais. Ou seja, a guerra de fato, que seria a elaboração de críticas contundentes, extensas e detalhadas, de fato não houve. Críticas mais perspicazes, ainda que breves, emergiram na década de 50 e 60, e em menor escala nas décadas seguintes, quando alguns autores, como Lewthwaite (1966); Martin (1955); Speth (1978); Spate (1952); Peet (1985; 1993) e Montefiori (1955), escreveram artigos para defender suas posições e suscitar novas nuances na crítica ao possibilismo e ao determinismo. Glacken (1967), também muito atuante na década de 60, escreveu imensa obra na qual reserva uma longa parte para discutir a ideia das influências ambientais, mas não se refere ao determinismo, usa, em seu lugar, os termos “teoria ambiental” e “teoria climática”. É o único geógrafo que ignorou completamente o uso do termo determinismo. É também o autor da Geografia que mais e melhor escreveu sobre as teorias deterministas, enquanto que cabe a Lewthwaite o mérito de ter elaborado a maior e melhor crítica à “crítica do determinismo”.

As décadas de 80 e 90 constituem períodos em que não houve nada relevante em termos de avanços epistemológicos e conceituais na compreensão do determinismo geográfico na história do pensamento geográfico. A bibliografia era escassa e se reduzia a obras ligeiras e fragmentadas de história do pensamento geográfico.

Sobre a ideia das influências ambientais, no alvorecer do século XXI são publicadas algumas obras de Jared Diamond (2007; 2009), e o debate sobre o determinismo ambiental tem sido retomado, ainda que timidamente, com algumas críticas esparsas e pouco convincentes, direcionadas a Diamond, e que pela cegueira paradigmática e preconceito, pecam pelo excesso. As décadas de 50 e 60, principalmente entre o período 1948-1957, mostraram-se as mais profícuas quanto à discussão do determinismo na Geografia, seguida por outro produtivo período entre 1965-1978.

O determinismo ambiental não deve ser concebido como um rótulo dado a uma teoria que advoga determinação absoluta e única de fatores ambientais. Assim, é preciso esclarecer que o emprego do termo comporta todas as nuances possíveis entre um inexistente determinismo fatalista e absoluto e uma igualmente inexistente visão ingênua de que o livre arbítrio humano é total, contrapondo-se a uma natureza passiva e domável. Esses extremos representariam uma versão metafísica idealizada do determinismo e do possibilismo. Essas duas teorias, na realidade, estão longe de serem pólos totalmente antagônicos, pois seus discursos por vezes se aproximam e diferem apenas na linguagem, na retórica, na terminologia, e às vezes na ênfase dada ao peso da influência ambiental. Além disso, os discursos possibilistas parecem bastante compatíveis com outros determinismos, que não o ambiental, e dessa forma, quando reconhecemos algum grau de determinismo psicológico, econômico ou social na explicação da cultura e da sociedade, estamos colocando em cheque, tanto quanto no determinismo ambiental, a tão venerada liberdade humana que permite a escolha dentre as possibilidades oferecidas pela natureza.

O determinismo ambiental absoluto jamais existiu, senão nas esquinas das fantasias da “criticolândia”. Restou do desmoronamento dessa crítica, um determinismo atenuado, chamado de probabilismo, rótulo esse menos impreciso para se referir à hipótese explanatória básica da ideia das influências ambientais. Do mesmo modo, o determinismo filosófico absoluto (chamado de “determinismo total ou geral” por Lewthwaite), também jamais existiu no discurso dos autores “deterministas”, senão como modelo metafísico especulativo, enquanto que na ciência, esse determinismo absoluto tem sido gradualmente solapado desde o advento das teorias revolucionárias de Albert Einstein, Max Planck e Heisenberg. Sobre esse abandono do determinismo absoluto que tem dado lugar ao probabilismo e à noção de “condição”, Abbagnano esclarece que:

Primeiro a teoria da relatividade e depois a mecânica quântica puseram em xeque a noção de causalidade necessária e, por conseguinte, a de determinismo absoluto. (... Max Planck, descobridor do *quantum* de ação, escrevia que, para poder salvar a hipótese do determinismo rigoroso, era necessário pensar num *espírito ideal*, capaz de abranger todos os processos físicos que se desenvolvem simultaneamente e, portanto, de predizer com certeza e em todos os detalhes qualquer processo físico). (... o abandono da causalidade necessária e da doutrina do determinismo absoluto, que transformara a causalidade necessária em princípio universal do conhecimento científico, parece sancionado pelas maiores autoridades científicas de nosso tempo). Todavia, esse abandono não é, automaticamente, a aceitação do indeterminismo, ou seja, do reconhecimento do acaso e do arbítrio absoluto nos fenômenos naturais. Assim como o abandono da noção de causa coincide com o uso cada vez mais amplo e consciente da noção de *condição*, também o abandono da noção de determinismo absoluto, paralela à primeira, coincide com a aceitação de uma forma de determinismo que se vai esclarecendo paralelamente ao esclarecimento do conceito de condição. Ao declarar inutilizável o conceito de causa, a física contemporânea insistiu na possibilidade de previsão provável; e ao declarar, por isso mesmo, a queda do determinismo absoluto, tende a adotar um determinismo restrito

[Transposto ao universo do determinismo ambiental, “determinismo restrito” é sinônimo de “probabilismo”] ou, como diz o próprio De Broglie, “fraco” ou “imperfeito”, fundado no reconhecimento de que “nem todas as possibilidades são igualmente prováveis” e de que “todo estado de um sistema microscópico comporta certas tendências que se expressam pelas diferentes probabilidades das diversas possibilidades nele contidas” (...) Portanto, a palavra “determinismo” não foi abandonada, mas sofreu uma transformação radical na linguagem científica e filosófica contemporânea. Não designa mais o ideal de causalidade necessária e de previsão infalível, mas o método de conexão condicional e de previsão provável. (ABBAGNANO, 2007, p. 289)

A confusão semântica que tem permeado a crítica ao determinismo ambiental encontra um paralelo na “oscilação semântica” que, segundo Abbagnano (2007), tem sido notada na atual filosofia da ciência e no passado:

Se a oscilação semântica do termo “determinismo” é perceptível na filosofia da ciência contemporânea, sobretudo em relação à diferente ontologia pressuposta pela física do século XX (em particular a quântica) em relação à física newtoniana ou em relação aos diferentes níveis de aplicação - físico, social e psíquico -, não é menos verdade que o termo teve diferentes significados também no passado, a ponto de torna-se extremamente problemático e equivocado. (id)

Sobre a dualidade determinismo/possibilismo, Lucien Febvre (1925), historiador francês, em seu livro “A Terra e a Evolução Humana”, foi um dos grandes colaboradores na criação e disseminação dessa falsa dualidade, que é fruto de uma redução do conflito teórico-ideológico de sua época, estabelecido entre as enclausuradas geografias nacionais da Alemanha e da França. Assim, cada uma dessas escolas ficou impregnada com os rótulos: Determinismo (imposto a Ratzel) e Possibilismo (imposto a La Blache), respectivamente. Essa estigmatização contribuiu para criar imagens errôneas sobre os dois autores, e por muito tempo Ratzel foi rotulado como um “voraz determinista geográfico” e La Blache como um “inocente possibilista geográfico”. Hoje essa concepção foi superada e o recorte abstrato de Febvre foi relativizado, afinal, nenhum dos dois Geógrafos enquadrava-se completamente nas “escolas” a eles atribuídas.

Sobre a falsa dualidade determinismo/possibilismo, Lewthwaite expressa sua visão afirmando que:

It is, therefore, a Gross simplification to pit environmental determinism against possibilism (or indeed any other determinism) as discrete and incompatible alternatives. They may be at opposite poles in the long continuum of man-environment relationships, but their positions merge and blend into complementarity. (LEWTHWAITE, 1966, p. 17)

Para Freeman (1961), alguns fatos da experiência humana demandam aceitação da tese determinista, enquanto outros fatos simplesmente só podem ser entendidos ao se enfatizar a iniciativa humana. Referindo-se ao sistema determinista usado por Taylor (1945) e ao sistema cultural usado por Carter em seus respectivos estudos, Lewthwaite elucida que “in essence, at least, these are scarcely as contradictory as their exponents seem to have thought, and each may yet be invoked as contributing some valuable insights to the overall interpretations of man-land relationship.” (LEWTHWAITE, 1966, p. 17).

A exacerbação da dualidade determinismo-possibilismo só ocorreu por rixas acadêmicas e contendas político-ideológicas, e também porque se fixou em demasia nos seus conceitos-modelo, que não passam de abstrações que fazem sentido apenas num contexto metafísico, como explica Lewthwaite ao conceituar como

Environmental determinism, pure and undiluted, provides a conceptual model with culture reduced to uniformity and human action varying only in response to environmental limitations and opportunities.” Por sua vez, “Possibilism, pure and undiluted, may be conceived as a different deterministic system with the environment reduced to uniformity and human will and culture introduced as the sole variables. Of course such situations do not exist on the earth - nobody ever thought they did! [Há sim, críticos, principalmente no Brasil, que atribuíram essas ingenuidades a alguns deterministas, como Demolins, Montesquieu e Semple]. But they may be assumed for analytical purposes. (id)

Daí decorre que determinismo e possibilismo devem ser vistos mais como modelos úteis para propósitos analíticos ou como rótulos ideologicamente impostos a dois discursos enquanto meras abordagens do mesmo problema - cada qual baseado em suas próprias e apressadas premissas e devaneios - discursos esses que têm mais aspectos convergentes e semelhantes do que seus interlocutores e respectivos leitores fizeram parecer ao longo dos debates travados na primeira metade do século XX. Para Lewthwaite, os dois termos são alçados em alguns discursos de seus opositores a um elevado patamar de polêmica e de estereotipagem, fato que nos faz acreditar que estavam em jogo nas controvérsias outros interesses, como disputas acadêmicas, políticas, nacionalistas, além de partidarismos científicos e até mesmo rusgas pessoais, fator esse que não pode ser subestimado.

Em algumas obras de Febvre (1925); Brunhes (1962) e La Blache (1946), a importância dada aos fatores ambientais é tamanha que por alguns momentos já não sabemos se estamos lendo uma obra possibilista ou determinista. Febvre e Semple, tidos como uns dos principais representantes do possibilismo e do determinismo, respectivamente, chegam a expressar as mesmas ideias com palavras distintas, conforme se pode observar nas duas citações a seguir:

“Men can never entirely rid themselves whatever they do of the hold their environment has on them” (FEBVRE, 1925, p. 315). “Civilization has lengthened his leash and padded his collar so that it does not gall; but the leash is never slipped” (SEMPLÉ, 1911, p. 70). A frase de Semple lembra a ideia possibilista que reconhece a permanência das influências ambientais e a capacidade dos humanos em fazer escolhas e amenizar essas influências. Febvre usa o termo “hold” para se referir ao domínio que o ambiente tem sobre o homem. A esse domínio Semple também se referiu, porém fazendo a analogia com a coleira (coleira que segura e que se torna mais larga, estofada e confortável, porém sempre presente). “To hold” significa, dentre outros sentidos, “segurar”. Segurar significa dominar, ter controle sobre. O termo “coleira”, usado por Semple, também se refere ao controle, domínio, ao segurar quem está por ela envolto. Assim, fica claro que ambos os autores expressaram a mesma ideia com palavras distintas.

Febvre também afirma a inevitabilidade da influência dos fatores ambientais ao dizer que “o homem, independentemente do que possa fazer, nunca pode se livrar completamente do domínio que o ambiente exerce sobre ele”. Semple, ao falar do alargamento e estofamento da coleira, reconhece que um maior nível de desenvolvimento de uma civilização leva-a a uma maior independência dos fatores naturais, o que abre um amplo leque de possibilidades. Tatham, assumidamente possibilista e crítico de Taylor, afirma que além dos fatores científicos, outros como ganância, vontade, desejo e capricho alargam a tal coleira aludida por Semple.

As similaridades entre possibilistas e deterministas são tantas, que levaram o antropólogo Franz Boas, na década de 20, a impingir o rótulo de “determinista” a inúmeros autores considerados na época como “possibilistas”. Segundo Speth (1978), “Boas named or implied Ritter and Ratzel, Vidal de La Blache and Brunhes, and Guyot, Semple and Huntington as carriers of the environmentalist banner”. O fato de Boas não ter incluído na lista o grande expoente da Geografia evolucionista William Morris Davies permanece uma intrigante questão” (SPETH, 1978, p. 45).

O falso antagonismo possibilismo/determinismo que tem se arrastado por quase um século é certamente falso e pode ser diluído quando abordamos o estudo da relação homem-meio na Geografia levando em consideração três premissas lógicas e inevitáveis:

- a. A natureza atua inexoravelmente dentro de circunstâncias;
- b. O ser humano atua inexoravelmente dentro de circunstâncias;
- c. Essas circunstâncias comportam fenômenos humanos e naturais, regidos por sistemas probabilísticos, e tais fenômenos envolvem sociedade e natureza, em perpétua interação, comportando ordem, desordem, leis e acaso, caos e complexidade, ciclicidades, entropia, incertezas.

Assim, fenômenos humanos e fenômenos naturais acontecem inscritos num contexto de influências de diversas naturezas, do que se infere que se torna impossível isolar causa e efeito. Separar as influências ambientais das não ambientais mostrou-se inviável em muitos casos, e tais impossibilidades constituem-se num dos principais alvos da crítica à teoria ambientalista.

Sobre a dualidade determinismo/possibilismo, Moreira (2006, p. 167) afirma que “A intervenção do historiador Lucien Febvre introduziu na história do pensamento geográfico um contraponto, inexistente, entre La Blache, e Ratzel envolvendo uma dissonância das respectivas abordagens da relação homem-meio, em que La Blache seria possibilista e Ratzel determinista”, e reconhece que a conseqüência disso é um obscurecimento do verdadeiro contraponto que desponta no ocaso do século XIX, “aquele estabelecido entre o olhar regional fracionário de La Blache, inspirado numa concepção isolacionista de região, um caso de singularidade, e o olhar diferencial e corológico de Hettner, inspirado na região como uma diferenciação de áreas, bem analisado por Hartshorne (1978).” (MOREIRA, 2006, p. 167).

O possibilismo não é uma teoria, e sim, um discurso que tampouco pode ser oposto e concorrente ao determinismo, visto que dele quase não difere, ou difere apenas quanto à intensidade do foco ou ênfase, uma vez que comporta a pergunta: até que ponto o homem pode atuar sobre a natureza para seu próprio benefício e para amenizar ou suprimir suas influências? Ou seja, a ênfase não seria o grau de influência do ambiente, mas sim o grau de influência humana sobre o ambiente.

A única resposta segura a esse questionamento é a de que ao homem sempre cabe atuar/reagir diante das influências do ambiente ou sobre elas, nem que essa atuação ocorra apenas na forma de adaptação a determinados efeitos da natureza. Ao construir casas com telhados inclinados para evitar seu desabamento pela neve acumulada, o gênio humano estaria anulando essa faceta da força climática (capacidade de causar desabamento) por meio de uma estratégia de adaptação. Ou seja, na impossibilidade de impedir a ocorrência de fortes nevascas (apenas nesse sentido é possível afirmar que a natureza é imperativa e impõe aos humanos a necessidade de adotar certas estratégias, pois as nevascas vão acontecer queiramos ou não), adota-se uma série de estratégias em relação aos transportes, à arquitetura e à agricultura, anulando ou amenizando outros efeitos da nevasca enquanto força climática que obriga o homem a adaptar-se ou a ir embora do local que se encontra sob a ação dessa força. Advogar um determinismo absoluto e radical seria estabelecer uma lei geral que afirma que em todas as regiões de intensas nevadas a ocupação humana é e será sempre impossível. Ninguém nunca advogou esse exagero, o que mais uma vez mostra que o tal determinismo radical e absoluto jamais existiu na história das ideias.



Mesmo quando se afirma que certo tipo de relevo ou vegetação dificulta o povoamento de uma área, ainda assim existe margem para a ação humana, uma vez que “dificultar” difere enormemente de “impedir”. Por exemplo, uma determinação implacável, com verdadeiro impedimento, pode ser atribuída às longas distâncias oceânicas entre os povos dos primórdios da humanidade. Os oceanos não “dificultavam” o intercâmbio e a disseminação dos povos que desconheciam a navegação, mas impediam-no totalmente ao menos durante certo período, já que em climas passados havia supostamente uma ligação entre Ásia e América no estreito de Bering congelado, e em séculos recentes a navegação superou, em grande parte, o obstáculo das distâncias oceânicas.

No possibilismo, por seu turno, ao reconhecer que a ação humana tem limites, ele comporta, ainda que nem todos os seus interlocutores reconheçam isso, uma grande consciência das forças ambientais influenciando a sociedade em diversos aspectos e gerando obstáculos. Assim, poderíamos conjecturar que ambas as ideias, determinista e possibilista, comportam uma expressiva preocupação com as influências ambientais, mas que certos interlocutores de cada lado pecaram, por vezes, ao exagerar em seus argumentos e ao utilizar exemplos indevidos e polêmicos.

Lewthwaite explica que nenhuma das duas “teorias” (que devem ser vistas de fato como sistemas determinísticos) pode ser ignorada, e argumenta lucidamente sobre a importância dessas abstrações da seguinte forma:

Thus environmental determinism and possibilism may both be viewed as valid if given their proper place within a necessarily broader framework and used with discernment and discretion as constructs which cover some but not all of the facts. [Os autores “deterministas” jamais propuseram suas teorias como capazes de explicar e prever “all of the facts”, e esta é uma das falhas da crítica, que lhes atribuíram essa ousadia.] Viewed from this angle, determinism and possibilism represent the opposite poles of a total spectrum which includes every possible position. As the Sprout concluded ‘random guessing in neither a fruitful nor a necessary alternative to determinism. Between the extremes of predictable certainty and total unpredictability... lie the concepts of possibility and probability, the latter in many gradations of uncertainty... these concepts, and the man-milieu relationship hypothesis into which they are incorporated, constitute useful and widely used general premises for calculating within some range of uncertainty the boundaries and patterns of things to come’. Sometimes it is the deterministic pole which will be approached and at other times it is possibilism which will be approximated, but to oppose these as mutually contradictory positions is not only unrealistic but obscures the element of value in each. It is better to view them as abstractions, conserve the truths idealized in each system, and apply these principles to the real situations which are bound to vary with culture, time, and place. There is no need to assume that any one of these constructs or even all of them together will cover all of the facts and exclude the random play of contingent factors. But each may perhaps qualify as a deterministic system covering enough of the facts to be a useful analytical tool permitting a measure of extrapolation, retrodiction, and prediction. [A explicação ou interpretação de eventos ou ações passadas, inferida a partir de leis que se assumem governá-las. Os autores deterministas se preocuparam muito mais com retrodição do que com previsão.]. (LEWTHWAITE, 1966, p. 19)



Para demonstrar a cegueira de alguns críticos em relação à similaridade entre determinismo ambiental e possibilismo (ambos diluindo convergentemente ao probabilismo), gostaríamos de citar alguns exemplos de Lewthwaite, que ironicamente mostra o erro da crítica, ao contar que:

Over and over again, geographers have sought to refute determinism by elaborating on the fact that America would have been a different country if settled by Chinese, or that the aboriginal hunters of Australia used their continent in very different fashion than did the Europeans settlers. Of course! But this obvious fact need infer nothing more than the intersection of one system with another. [o que o ingênuo crítico possibilista pensa ser um forte argumento em favor do “absurdo do determinismo”, não passa de evidência que mostra exatamente que não contraditam, pois a verdade que apresentam é óbvia e reconhecida por todos. Ou seja, essa crítica não diz nada, não aponta para as falhas reais dos deterministas, e sim, parte do pressuposto ilusório de que deterministas ignoram essas influências da cultura]. No more would the concentric-zone theory of urban land use be refuted if a predicted urban pattern were obliterated by an atomic bomb! [Ou seja, o acaso não impede um modelo ou um padrão de existir e poder ser previsto como provável! O padrão vai se repetir onde quer que haja as condições necessárias, logicamente assumindo-se que nenhuma obra do acaso o impeça. No caso citado, a bomba, ao destruir uma cidade, não está destruindo a validade do modelo enquanto previsão do padrão predominante para as cidades e não o invalida.]. (id)

Lewthwaite finaliza sua discussão sobre a dualidade determinismo/possibilismo resumindo suas ideias da seguinte forma: “The scientific laws are of varied character, deterministic systems and freedom may be simultaneously operative at different levels, and lawfulness and caprice are not to be posed as mutually contradictory and exclusive. (ibid, p. 19). Fecha sua ideia com importante conclusão, pois

It may be suggested, then, that solutions already indicated by the environmentalist-possibilist controversy are equally applicable to the issue of quantification and the humanistic tradition. Again, each may be viewed as occupying the extreme pole of a continuum which includes every gradation between regularity and randomness, and each and every one of these positions may be invoked whenever appropriate. (id)

Gaille e Willmont (2003) também fazem uma observação que reforça nossa preocupação com as críticas levianas e animosidades impertinentes entre diferentes “escolas” ou “paradigmas”, ou, sem usar rótulos, entre distintas abordagens. Ele não menciona o determinismo por estar se referindo às três revoluções do “corpo intelectual” da Geografia na segunda metade do século XX, ou seja, posteriormente ao “trem fantasma” dos deterministas do início do século.

These three intellectual revolutions bear some striking similarities. All were reactions to weakness in the mainstream practice of geography at the time, and all acquired converts from the pool of successful mainstream practitioner, a number of whom became the champions of the revolution. All also spawned active cadres of “true believers” who, at times, denigrated the work of other geographers as irrelevant, wrong, or counter-productive. The three revolutions and challenges to orthodoxy have all waned, but each has made an indelible imprint on American geography. (id)

Os autores reconhecem, em seguida, que apesar dos dolorosos turbilhões paradigmáticos forjados pelas três revoluções da Geografia, o saldo final na Geografia a tornou muito mais robusta. Eles reconhecem que a verificabilidade empírica promovida e expandida pelos quantitativistas, ainda que não explique todas as questões-chaves, geralmente foi capaz de aumentar e fortalecer nosso conhecimento de vários assuntos; que a abordagem dialética da revolução marxista, assim como o questionamento do sistema no qual operamos, apesar de nem sempre prover soluções práticas, pode satisfatoriamente jogar luzes sobre a relação fundamental entre economia e poder; a revolução pós-moderna, por sua vez, ainda que tenha deixado os geógrafos sem uma forma adequada para seguir em frente, ensinou-lhes a decifrar os profundos e ocultos significados dos textos geográficos, examinar os problemas da disciplina e inquirir sobre o próprio modo com que eles têm produzido conhecimento. O autor conclui seu panorama geral da Geografia dos EUA afirmando que “If there is one thing that we have learned, it is to be tolerant of alternative or even revolutionary thought as, in the end, it may be good for us.” (ibid, p. 3).

Em certo ponto, a análise desses autores vale para a Geografia brasileira, pois, dada as devidas diferenças, boa parte das tendências dos EUA também se verificaram na Europa, cuja influência faz com que essa Geografia dos EUA chegue ao Brasil.

Sobre nossa mania de falar em “escolas” e “correntes de pensamento”, essas reações de uma corrente em relação à outra trazem sempre um fator positivo, mas algumas, pela sua natureza equivocada, geram efeitos colaterais graves em geógrafos que encaminham essas “misconceptions” a uma enorme platéia de futuros geógrafos. Não basta selecionar bons textos para recheiar uma ementa de disciplina bem intencionada: é preciso construir uma matriz intelectual, uma estrutura de pensamento na platéia, e fazer emergir um conflito verdadeiro e produtivo, resultando então num novo patamar cognitivo, permitindo aos estudantes a possibilidade de aprimorar as lentes existentes, ou substituí-las por outras, sendo essencial que entrem em contato com a lista mais abrangente possível de possibilidades e impossibilidades do conhecimento em Geografia, em especial com as limitações e possibilidades da pesquisa em história do pensamento geográfico.

Para nos prepararmos com os devidos cuidados para a pesquisa na história das ideias, é importante não subestimarmos os autores clássicos e as fontes primárias de pesquisa histórica, de preferência dominando o idioma em que foram escritas as principais obras de nossa bibliografia, investindo no estudo em torno da teoria do discurso, e também com questões relacionadas à retórica, erística ou qualquer outra área do estudo das ideias e dos discursos, lamentando-se quanto a essas áreas o fato de que nunca fizeram parte dos currículos de Geografia no Brasil. O estudo das ideias e dos discursos têm experimentado maior disseminação na Geografia dos EUA e principalmente da França, onde vários autores como Derrida, Deleuze e Foucault demonstraram profundo interesse na crítica das categorias binárias, levando seus estudiosos a uma preocupação com a reavaliação dos termos subestimados desses binários, como corpo/máquina, cultura/natureza/, masculino/feminino, humano/animal, etc.

Sobre as revoluções na Geografia anteriormente citadas por Gaille e Willmont, trata-se das revoluções quantitativa, marxista e pós-moderna. A palavra revolução deve ser tomada como uma metáfora, ou seria muito exagero usar tal termo. Atualmente convivem, não sem tensões, todas essas geografias, incluindo-se as geografias anteriores às três revoluções.

Partindo-se da constatação da inexistência da dualidade determinismo/possibilismo apresentada neste artigo, e sendo ambos os discursos basicamente os mesmos, com apenas uma diferença na ênfase dada à influência ambiental e na retórica usada no discurso, seria possível jogar com a questão e trazer para análise alguns matizes deterministas das obras possibilistas e alguns matizes possibilistas das obras deterministas. Esses matizes mostram-se por meio dos termos empregados, das relações sugeridas e da explicitação dos fatores ambientais que influenciam o ser humano e a sociedade. Dessa forma, com o intuito de demonstrar que podemos imprimir a uma obra o tom que bem queremos dela, selecionamos alguns trechos de obras reconhecidas pela crítica como “deterministas” e alguns trechos de obras “possibilistas”, de tal forma que trechos de obras possibilistas parecem traduzir o pensamento de um autor tipicamente determinista ao passo que trechos de obras deterministas podem soar tão brandas a ponto de parecerem um bordão clássico de obras possibilistas, ou seja, o circo da crítica equivocada pega fogo, pois seus rótulos simplesmente não resistem a um simples escrutínio baseado na leitura imparcial das rotuladas obras.

Os seres humanos, em si mesmos e por si mesmos, são fenômenos de superfície e, portanto, fatos geográficos. Vivem sobre a terra. Estão submetidos às condições atmosféricas e terrestres. Pertencem a certos climas, a certas altitudes, a certas zonas. Além disso, eles vivem na terra: subordinando-se aos fatos naturais é que assegurarão a seus corpos o cuidado indispensável e a suas faculdades o desenvolvimento e o florescimento. (BRUNHES, 1962 p. 26)

É bastante intrigante que na história do pensamento Geográfico não se tenha rotulado Brunhes de “determinista”, com base nesse recorte: “Os seres humanos estão submetidos às condições atmosféricas e terrestres.”, é bastante clara ao indicar o papel passivo do homem e o papel dominante das forças naturais, e tais papéis foram lembrados por todos os grandes geógrafos de sua época, tal consideração não era contestada, pois os fatos da realidade a confirmam cotidianamente. Essa citação isoladamente confere um ar “determinista” a Brunhes, mas entendida no todo da obra, ao se conhecer outras obras e ao se dominar o pensamento de Brunhes, o leitor poderá fazer uma avaliação livre de rótulos, seja ele “determinista” ou “possibilista”. Em outro trecho, Brunhes afirma que

(...), determinadas condições geográficas fundamentais (situação topográfica, altitude, orientação, proximidade do mar, dimensões do espaço conquistado ou ocupado, etc.) desempenham tal papel nos destinos das cidades, das províncias ou dos países, que a história desses fatos não pode estar livre de toda consideração geográfica. Mais do que isso: a história humana mergulha, por tôdas as suas raízes, (...) na sua realidade material terrestre. (BRUNHES, 1962, p. 52)

Nesse recorte, Brunhes enfatiza a potente força dos fatores ambientais na história da humanidade. Para ele, o historiador prudente não pode jamais ignorar ou subestimar a força das influências ambientais/geográficas no curso da história, na explicação dos fatos históricos. Essas ideias são as mesmas expressas por Semple, Huntington, Ratzel, autores que, ao contrário de Brunhes, foram taxados e “incriminados” como “deterministas”. O chamado “determinismo geográfico” foi o principal bode expiatório da Geografia nos séculos XIX e primeira metade do século XX, e chegou até mesmo a ser considerado o culpado pelo descrédito da Geografia enquanto ciência.

Com o intuito de comparar o “possibilista” Brunhes e a “determinista” Semple, segue um recorte desta última, infelizmente desconhecido da crítica: “(...) dessa forma, propositadamente evitei definições, fórmulas e a enunciação de regras rápidas e rasteiras. (...) Por essa razão falo de fatores e influências, evito o termo determinante geográfico e refiro-me com extrema cautela ao controle geográfico.” (SEMPLE, 1911, p. vii).

A citação acima foi extraída da obra “Influences of geographical environment on the basis of Ratzel’s system of anthropo-geography”. Segundo Jardim de Carvalho Jr (2012b), tal obra constitui-se numas das mais polêmicas de toda geografia, ao lado de “Civilization and Climate”, de Huntington, e sua importância climatológica, epistemológica e teórica tem sido subestimada. A leitura da obra mostrou tratar-se de um grande clássico da Geografia, escrito sob uma ampla veia poética e plena de metáforas que não podem ser lidas literalmente. O pensamento de Semple se mostrou muito complexo, até mesmo para os padrões atuais de pesquisa, e sua importância científica e educacional deve ser reconhecida pela comunidade

acadêmica, principalmente no que concerne a instigante relação sociedade-natureza e o papel das influências ambientais sobre a sociedade.

A citação acima referida, justamente porque contraria o estereótipo determinista, nunca foi citada pelos críticos de Semple, que fazem recortes tendenciosos, apresentando aos seus leitores uma interpretação limitada e baseada em rótulos, pois tais críticos apresentam apenas uma ou duas citações mais poéticas e metafóricas, como “prova” do “crime determinista” da autora. Ora, não se pode julgar, e isso é um cânone acadêmico dos mais sagrados, um autor da complexidade de Ellen Semple, ou Ratzel, ou Huntington, apenas com base em umas poucas frases, selecionadas justamente por serem ou as mais descuidadas de seus autores, ou aquelas metafóricas, poéticas, densas, ou dúbias e que, portanto, podem render incompreensões. A referida citação revela uma ideia típica de cautelosos autores “possibilistas”, cientes de que é preciso muita precaução ao falar de influências geográficas, e que o termo “determinar” é perigoso e impróprio. Inclusive, essa citação, isoladamente, revela antes um autor possibilista, ao passo que as citações anteriores de Brunhes parecem apontar para um autor mais “determinista”.

Outra comparação muito interessante é aquela que pode ser feita, por meio de citações, entre o “possibilista” La Blache e o “determinista” Huntington. Segundo La Blache,

As sociedades humanas, assim como o mundo vegetal e animal, são compostas de diferentes elementos sujeitos às influências do ambiente natural. Sobre as pessoas, apesar de tudo que podem fazer, condições circundantes deixam sua marca, e na Austrália, na província do Cabo ou na América, essas pessoas estão lentamente ficando saturadas com a influência das regiões onde seus destinos serão revelados. (LA BLACHE apud TATHAM, 1951, p. 156)

La Blache é considerado, pelo pensamento geográfico vigente, o grande “pai” do “possibilismo geográfico”, e qual não foi nossa surpresa ao nos deparar com citações como a anterior, e a que se segue. É intrigante ler no tal “pai do possibilismo” (leitura equivocada e simplista de La Blache), a ideia de que, faça o que quiser o homem, a natureza ainda é soberana, e deixará suas marcas. La Blache fala em “sujeição”, palavra que deixaria os críticos do determinismo com forte comichão. Mas nenhum crítico usou essas citações fortes para rotular La Blache de “determinista”. Contudo, o antropólogo Franz Boas parece ter sido o único a autor a enxergar La Blache como um autor mais “determinista”, em suas palavras “a carrier of environmentalist banner”, ou seja, um autor que defendia a bandeira “ambientalista”. É preciso ressaltar que na época tal termo era entendido como sinônimo de “determinista”, em geral um “determinista” mais moderado, que defendia a primazia das influências ambientais sobre a história e a cultura. Para La Blache,

A analogia dos climas fornece o fio condutor. Favorece a infiltração, dirige a força do hábito. (...) Acima de todos estes fenômenos, vivendo e agindo à nossa vista nas diversas partes da terra, paira a influência soberana dos meios. Vemo-la, exercer-se, a pouco e pouco, em quadros naturalmente apropriados. (...) A rudeza das exigências cotidianas da vida, deixando apenas subsistir os melhor adaptados, tendia a eliminar as diferenças no interior dos grupos. (LA BLACHE, 1946, p. 161-162)

Essa citação indicaria um possível “Darwinismo social” no pensamento La Blachiano ou é mero recorte que isoladamente nada significa? Esta afirmação de La Blache o coloca lado a lado com Ellen Semple, quando comparada com algumas afirmações isoladas dessa autora. Ainda não vimos sequer um comentador afirmar que La Blache é “partidário” do evolucionismo ou da analogia orgânica. Contudo, sua obra, assim como a dos deterministas, é filha de sua época, e sofreu influências do darwinismo e da onda “determinista/ambientalista” que enfatizava as forças dos fatores geográficos na marcha das civilizações, na formação da cultura, no corpo humano e na psique humana, dentre outros.

Por sua vez, Huntington explica que

Contudo, hereditariedade é apenas um dos fatores no desenvolvimento das civilizações. Religião, educação, governo, e todas as diversas ocupações humanas, costumes e instituições - sua cultura herdada como dizem os antropólogos -, formam uma segunda grande parte de influências sociais cujo poder parece quase imensurável. (HUNTINGTON, 1939, p. 1)

Com essa citação, Huntington derruba todos os seus críticos em um só lance. Apesar de enfatizar o clima como uma força primordial na explicação das civilizações, na polêmica obra “Civilization and Climate”, Huntington tinha uma formação ampla, e valorizava os fatores humanos, como religião, instituições e hábitos, considerando-os dotados de um poder quase imensurável sobre o homem e a sociedade, ou seja, para ele, fatores geográficos como solo, posição geográfica e clima, não são meros imperadores a subjugar a espécie humana, mas interagem e agem por intermédio da cultura e de todos os fatores humanos em questão.

Segundo Jardim de Carvalho Jr (2012a), Huntington foi condecorado com o rótulo “determinista”, estreando-o, após a publicação de “The pulse of Asia”, em 1907, obra que apresentou um ponto de vista que rapidamente provocou reações em todo país. Martin observa que os críticos não leram o prefácio (como de praxe, também não leram o de Ellen Semple), no qual Huntington alertava que “O leitor deve examinar cuidadosamente estas páginas tendo em mente que ele está presenciando uma teoria em processo de construção” (ibid, p. xv), ou seja, Huntington avisa que está publicando uma teoria inacabada, e isso jamais foi anticientífico. Martin explica que os primeiros escritos de Huntington claramente denotam uma postura “ambientalista”, pois havia uma busca continua dos efeitos do ambiente

sobre o indivíduo e sobre a sociedade humana. Note-se que o termo usado foi “ambientalista”, termo que, às vezes, é usado não como sinônimo de “determinista ambiental radical”, mas sim, de “determinista ambiental moderado”, ou seja, praticamente um “possibilista”. Uma análise cuidadosa da obra de Huntington parece revelar que seu pensamento possibilista é tão ou mais marcante que o de La Blache, constatação que parece chocante considerando-se os equívocos de muitas obras de história do pensamento geográfico que foram hábeis em rotular levemente.

Quanto à questão do livre-arbítrio, os escritos de Huntington mostram claramente que ele não negava ao homem a capacidade de fazer escolhas, e apontam na mesma direção do possibilismo e do probabilismo que duas décadas mais tarde seria sugerido por Spate (1952):

No prefácio de “O Habitat Humano” (1927), Huntington escreveu: “O ambiente físico nunca impele o homem a fazer qualquer coisa, a compulsão reside em sua própria natureza. Mas o ambiente de fato diz que algumas condutas são permissíveis e que outras são impossíveis”. Ao revisar a obra “Caráter nacional e os fatores na sua formação”, de Ernest Barker (1927), Huntington revelou mais uma vez sua simpatia com o ponto de vista ‘possibilista’: “Os geógrafos estão finalmente vindo a reconhecer a tese central de Dr. Barker, que discute o ambiente físico.” ‘O ambiente não diz ao homem que ele deve fazer isso ou aquilo. Ele meramente diz ‘aqui estão as possibilidades. Escolha qual você deseja. Ou escolha uma agora, e outra mais tarde.’ Ele poderia talvez fazer muito bem em ir de alguma forma mais adiante, ao apontar que o ambiente limita as possibilidades de forma a mostrar ao homem que apenas algumas poucas possibilidades provarão serem lucrativas num certo estágio do progresso humano... Mais uma vez, ele volta-se para a ideia de que “a escolha do homem determina seu ambiente mais do que o ambiente determina sua escolha. (SPATE, 1952, p. 241)

De acordo com Lewthwaite (1966, p. 6), “It was Vidal de la Blache who stated that his aim was “to bring into relief the geographical factor” and Brunhes who urged that geographical studies must be dominated by the theme of relationship, but these were the very founding fathers of possibilism.”. Ou seja, esses autores possibilistas comungam da mesma ideia central do determinismo, que é enfatizar primordialmente os fatores geográficos/ambientais na explicação da humanidade, da cultura e da história, sendo a Geografia, dessa forma, o estudo da relação sociedade/natureza, homem/meio.

Sobre a eterna controvérsia determinismo & liberdade, em todas as obras dos grandes filósofos há alguma apreciação sobre ela. Para o fazer geográfico essa questão é dispensável, apesar de ser digna de estudo em outras áreas. Na prática, essa distinção não entra no cômputo, e para a Geografia não importa provar e entender a existência ou não de liberdade em face das restrições ambientais. Entre os geógrafos menos contaminados por rótulos e slogans já há razoável entendimento de que as influências ambientais são inevitáveis, que afetam todas as sociedades independentemente de seu nível de desenvolvimento, que

suscitam em cada sociedade diferentes reações, oferecendo uma variedade de caminhos, alguns dos quais mais prováveis, caminhos estes cuja quantidade e qualidade dependem da base natural de que dispõe a sociedade e de vários outros fatores não naturais, como cultura, economia, política, etc.

Fosse este artigo um tratado filosófico, seria possível estender a mencionada querela metafísica (determinismo & liberdade) por meio de um estudo que se centrasse em torno da seguinte hipótese: “Em última instância, ninguém jamais agiu livremente, pois entre o desejo de agir e a ação consumada, sempre haverá a interposição de um caótico sistema de condicionantes, cuja natureza pode ser cultural, ambiental, social, psicológica ou indiscernível.” Se há livre-arbítrio na ação humana, este parece indiscernível e enredado em uma teia infinita de condicionantes, que não podem ser isolados para efeito de análise e comprovação. Por essa razão, o instigante e relevante terreno de estudo, sobre até que ponto as influências ambientais direcionam os rumos das sociedades, costuma patinar no lamaçal da especulação e da probabilidade. Não é por essa dificuldade que deve ser abandonado enquanto área científica e enquanto tema geográfico, pois há várias ciências que sofrem com a imprecisão, a especulação e se fundam mais em probabilidades do que em certezas, e isso é válido para todas as ciências humanas e não poupa sequer as ciências naturais e exatas.

Um olhar na direção das especulações em torno dessa controvérsia revela que o temor dos críticos do determinismo ambiental, de que esta teoria pudesse solapar e por em cheque a volição, o livre arbítrio, é totalmente ingênuo e irracional. O filósofo disposto a argumentar contra a liberdade humana poderia levantar um número tão avassalador de condicionantes a interferir em nossas escolhas, que os tão propalados fatores geográficos ou influências ambientais, seriam apenas mais um ingrediente a compor a “matriz determinante”. Ou seja, reconhecer apenas um isolado fator ambiental como responsável único pela nossa falta de escolhas e pela ação condicionada do cotidiano, ao mesmo tempo em que é logicamente insustentável (e por essa razão não foi advogado por ninguém), não pode ser encarado como ameaça ao livre-arbítrio, nem como prova e insinuação de que não cabe ao ser humano fazer suas escolhas.

Um determinismo ambiental absoluto e radical jamais existiu senão em conjecturações filosóficas e nunca foi advogado por ninguém no terreno da realidade e da empiria. Do que se infere que parte das controvérsias determinismo/possibilismo e determinação/livre-arbítrio não se sustenta senão num patamar metafísico (LEWTHWAITE, 1966; MARTIN, 1951; SPROUT, 1965). Como as controvérsias tiveram em geral um caráter bastante desvinculado das discussões em nível metafísico, nota-se que uma parte delas estava fundamentada em



um devaneio que alimentava a ideia de que deterministas ambientais negavam a liberdade humana. Tal fantasia ainda atribuía aos deterministas a capacidade de considerar o ser humano o elemento passivo de uma relação com um ambiente ativo e imperioso.

Dessa forma, procede indagar se algum autor acusado de ser determinista de fato advogou que o ambiente natural era tão determinante a ponto de moldar o curso da história e constituir-se no único e grande determinante das ações humanas. Segundo alguns comentadores, até mesmo os deterministas bradados como radicais (Montesquieu, Buckle, Cousin e Demolins) se mostraram em suas obras um tanto maleáveis ao abrir algum espaço para a liberdade humana e para a influência de fatores não-ambientais. Os autores deterministas que mais parecem se aproximar de um determinismo cru e radical seriam, talvez com alguma ressalva, Demolins (sociólogo), Le Play (sociólogo) e Victor Cousin (filósofo), dos quais nenhum pode ser considerado geógrafo embora estudassem ocasionalmente alguns temas relacionados à Geografia. Digno de nota é o fato de que escreveram suas obras antes de 1882, data da publicação da Antropogeografia de Ratzel. Assim, esses deterministas mais radicais não podem ser considerados discípulos de Ratzel e seguidores de suas supostas ideias deterministas.

Considerando que nenhum desses “deterministas radicais” é geógrafo, o determinismo “geográfico” não deveria ser associado mais prontamente com a teoria política, história, filosofia e sociologia, respectivamente as áreas desses autores anteriormente citados? Mais uma vez, o uso do termo “geográfico” e “ambiental” é o problema em questão. Em todas essas áreas do conhecimento se fala do papel exercido pelo “determinismo” geográfico na sua história, mas seus comentadores, por criticarem esse “passado sujo” se referindo ao termo “determinismo geográfico”, veiculam para a comunidade, científica e leiga, uma falsa impressão de que a origem do determinismo é na Geografia, e que é essa ciência que deve responder por sua disseminação. O termo ambiental também evoca a Geografia, basta lembrar-se da origem da disciplina na Alemanha e na França, fortemente marcada pela presença de estudos da natureza.

Pode parecer contraditório, mas o determinismo ambiental, por comportar dois significados bem distintos, pode ser avaliado da seguinte forma: 1. Ou o determinismo ambiental enquanto hipótese básica sempre existiu, desde que concebido como uma visão sobre a relação homem-meio com foco nas influências ambientais sem atribuir a elas nenhum controle exclusivo e fatalista. 2. Ou ele nunca existiu, considerando sua versão dogmática e rígida enquanto abstração no plano metafísico e considerando que sua precária existência na “criticosfera” não passou de um rótulo, de um discurso, de uma cisão ideológica e de um jogo intelectual nos embates acadêmicos dos últimos dois séculos.



Hartshorne (1978) explica que a teoria do determinismo ambiental pressupõe uma irreal e abstrata dicotomia natural/humano, e argumenta em sua principal obra “*Perspectives on the nature of geography*”, que essa distinção só pode ser sustentada com base na prática corrente. Todavia, a Geografia e demais ciências continuam a se referir, em seus estudos, às distinções humano/natural, sociedade/natureza, homem/meio, ser humano/ambiente, natural/cultural. Essas distinções têm sido empregadas ao longo da história da moderna ciência e continua a ser largamente utilizada por geógrafos, tanto pela necessidade teórica de simplificação e sistematização da realidade complexa e indivisível, quanto pela necessidade prática de pesquisa. O uso de tal dicotomia não deve causar nenhuma surpresa, diante da impossibilidade de se negar, na prática e no fazer científico, tal distinção, conforme aponta Martin (1951). Este autor afirma ainda que

The man-environment distinction seems in practice to be inherent and unavoidable in parts, at any rate, of the geography of man. To bar the distinction would be to rule out a considerable and fascinating field of human geography, for one can scarcely examine the whole ‘man *plus* environment’ without some analysis into ‘man’ and ‘environment’, this analysis being necessary as a method of procedure, without any reference to its validity as a real difference. The man-environment distinction is, it seems, inescapable in human geography, and to advocate its rejection is to advocate the impossible. (MARTIN, 1951)

Dessas colocações conclui-se que é infundada a crítica ao determinismo ambiental enquanto baseado numa abstrata dicotomia. Fosse o abstrato e a imprecisão motivos para se invalidar uma teoria ou ciência, e todo o campo das ciências humanas e da filosofia deveria ser colocado à parte do mundo “verdadeiramente” científico, de preferência num baú de incertezas e imprecisões reservado às “pretensas ciências”. Apesar das inúmeras críticas ao determinismo, em geral superficiais e breves, Hartshorne muito lucidamente ressalta um dos méritos dos autores deterministas ao defender que:

Um estudo das relações do homem com o meio natural será manifestamente incompleto se não procurar responder à pergunta que indaga em que grau as atividades do homem são determinadas pelas condições desse meio natural. Deverá ser reconhecido que Ratzel e Semple e aqueles de seus discípulos acusados de estrema defesa do “determinismo” tiveram o mérito de haver procurado alcançar uma meta científica. Podemos escapar à censura de defender teorias indemonstráveis, mas dificilmente será lícito reivindicar o caráter científico dos nossos trabalhos se nos contentarmos com uma afirmação de propósitos tão vagamente expressa, que nos oriente para o estudo de relações entre a natureza e o homem sem a obrigação de procurarmos medir essas relações. (HARTSHORNE, 1978, p. 60)

Assim, parece concordar com Wooldridge and East (1951), que chamam de “cômoda fórmula” a ideia, tanto verdadeira como inútil e pouco profunda, de que são mútuas as relações do homem e da terra.

Tatham defende o “possibilismo” do ponto de vista ecológico-ambiental afirmando que “The ideal of science must be harmony not force”, writes Schrader, and in human geography the possibilist would suggest the maxim should be not conquest of, nor submission to, but co-operation with nature.” (TATHAM, 1951, p. 162).

Heffernan (1999), em artigo sobre as diferentes concepções de progresso humano entre os iluministas franceses, enfoca três autores (Voley, Saint-Simon e Turgot) que ele considera precursores do “possibilismo”, pela ênfase na ação humana e seu poder de controlar a natureza. Em suas palavras

It must immediately be acknowledged that these three names, though widely discussed by historians of ideas, are rarely accorded much space in the major histories of geography. This may be because all three writers belong to a strand of eighteenth-century thinking which was strongly opposed to environmental explanations of the human condition and particularly towards any form of deterministic reasoning. (HEFFERNAN, 1999, p. 126)

O termo “environmental explanation” é usado de maneira confusa pela literatura. Em princípio significa não mais que uma explanação que faz uso de argumentos em favor da importância de fatores ambientais enquanto influência sobre aspectos humanos. Contudo, por vezes aparece como sinônimo de determinismo ambiental, como nessa última citação, e assim mais uma orelha de porco é jogada na indigesta feijoada semântica da crítica ao determinismo ambiental. Em outra passagem, Heffernan revela desconhecer a teoria do determinismo ambiental e faz uma comparação entre os três autores estudados com o rótulo do determinismo: “Rather than interpret human societies as trapped by their physical environments, [Os autores deterministas não usam o termo “trap”, (armadilha, ficar preso) e não afirmam que a sociedade está presa a uma armadilha do seu ambiente físico.] these three commentators emphasized the dynamism of the human mind and its power to overcome, and ultimately to control, the forces of nature.” (ibid, p. 127) Esse “dinamismo da mente humana” e seu poder de superar e controlar as forças da natureza são atributos humanos jamais negados por qualquer pensador. Ao insistir a crítica no uso desses falsos contrastes entre determinismo e possibilismo, fica cada vez mais sedimentada nas mentes dos leitores uma dualidade que pouco se sustenta quando devidamente estudada.

A ênfase na liberdade humana e nas possibilidades de alterar a natureza em seu favor conferida por Voley, Saint-Simon e Turgot, no final do século XVIII indica que o possibilismo que viria 100 anos mais tarde não constitui uma novidade, ou seja, é uma teoria que apenas ganhou um nome nas mãos de geógrafos como La Blache e Brunhes. Seu conteúdo já havia sido plenamente formulado durante o iluminismo, e posteriormente foi discutido por inúmeros antropólogos, como Franz Boas. Ao falar sobre Volney, Heffernan



explica que “The relationship between human society and the physical environment is a central theme. Volney insisted on the enormous complexity of this interaction, a view which clearly foreshadows the ‘possibilism’ of French regional geography under Paul Vidal de la blache a century later.” (ibid, p. 138).

Condorcet, pensador iluminista citado por Glacken, é um ótimo exemplo de como certos exageros possibilistas já existiam nas teorias de iluministas, muito antes do suposto surgimento do possibilismo: “Nature has set no term to the perfection of human faculties... the perfectibility of man is truly infinite; and the progress of this perfectibility, from now on independent of any power that might wish to halt it, has no other limit than the duration of the globe upon which nature has cast us.” Essa afirmação que tão ingenuamente confere aos homens um poder quase divino, ignorando, aparentemente, o papel obstaculizador da natureza (incluindo a genética), deve ser considerada mais como uma licença poética ou empolgação do momento, do que de fato uma crença sincera do seu propositor. Afirmar que o fim do planeta seria o único limite para a melhoria indefinida das faculdades humanas é algo bastante questionável. Ademais, reflete um otimismo típico do iluminismo antropocêntrico.

Sobre Condorcet e Turgot, Heffernan bem pondera que “The fact that neither could offer a convincing nonenvironmental explanation as to why some peoples had advanced further and more quickly than others from a common starting point was a serious flaw in their argument.” (ibid, p. 134). O que nos garante que dois povos desenvolveram-se a partir de uma mesma base? O que significa falar em “mesmo ponto de partida”? O ponto de partida de cada povo não seria sempre minimamente distinto dos demais? De qualquer modo, os deterministas sabiam que povos diferentes lidavam diferentemente com o mesmo tipo de ambiente.

De fato, Heffernan tocou no ponto mais fraco das teorias possibilistas, pois ao enfatizarem os grandes feitos humanos como exemplos da capacidade humana em amenizar ou suprimir as influências do ambiente, esquecem-se de dar conta dos contrastes verificados entre culturas em termos de nível de desenvolvimento sócio-econômico. Para Heffernan, entre os pensadores iluministas, “Many were convinced that external environment exerted a pervasive influence and that human development was ultimately limited, whether by god, nature or both.” (ibid, p. 134)

Ao trazer a discussão de Turgot sobre Montesquieu, Heffernan entende que

Turgot was convinced by Montesquieu's socioeconomic materialism but was repelled by his environmental materialism, the latter running counter to a Lockean position on the potential of the human mind. In an important 'digression on climate', Turgot attacked the notion that a region's climate determines the nature of its human inhabitants, insisting on the 'need to have exhausted all moral causes before asserting the physical influence of climate'. (ibid, p. 130)

A questão que deve ser colocada aqui é quantos séculos, se que é possível, seriam necessários para se esgotar todas as causas morais para se entender as diferenças entre os homens. Estão em questão duas hipóteses, uma que advoga causas ambientais, e outra que busca causas morais, e uma não precisa ser inteiramente estudada, para que se possa finalmente esmiuçar a outra, posto que são ambas complementares, necessárias, e fazem parte de qualquer relação homem-meio que se queira melhor compreender. Isso denota certa pretensão em priorizar o estudo de um fator até esgotá-lo (impossível esgotar o estudo de um fator amplo como a natureza), fazendo vistas grossas ao outro fator, tratado como uma "sobra em caso de emergência".

Ao rejeitar os métodos e conclusões de Montesquieu, Heffernan afirma que Volney

(...) dismissed all forms of environmental determinism with simple historical and geographical observations: if climate and environment were determining factors, how could a single region (The middle East) experience such dramatically changed fortunes over recorded history with no evidence of comparable environmental transformations? And how could regions with similar environments in the present exist in so many different economic, social, political, and moral circumstances? (ibid, p. 138)

Na mesma direção, a de trazer falsas objeções que não resolvem o problema, Heffernan relata que

As to Montesquieu's 'axiom [termo usado para denotar rigidez e dogmatismo de pensamento]... that inhabitants of hot countries must necessarily be indolent, inert of body; and from as analogy, likewise inert in mind and body...and hence unable to resist despotic government', Volney offered a radical political alternative. Inertia and laziness were not caused by climate but by the possession of excess wealth: 'it is not as inhabitants of hot, but as inhabitants of rich countries that nations are inclined to indulgence' (ibid, p. 138)

Aqui se tem uma resposta evasiva que cria uma outra questão, cuja resposta é complexa e polêmica: o que leva um país a ter "excesso de riqueza"? Naqueles tempos, não seriam também os fatores ambientais (elementos naturais) importantes fatores a gerar riqueza em uma nação? O clima não favorece a abundância de flora e fauna? Ou seja, dizer que é o excesso de riqueza, e não o clima quente, que favorece a preguiça, é, indiretamente, continuar a defender o argumento ambientalista/determinista. Montesquieu reconhece também que em países nos quais a natureza é muito dádiva e exuberante, as pessoas não serão impulsionadas ao trabalho, à criatividade e à batalha.

Sem se dar conta da fragilidade da dualidade determinismo/possibilismo, Heffernan insiste que “Yet without an environmental causation, how could one explain the ‘decline’ of the civilizations of the middle east? The reasons, he claimed, were ‘more general and compelling than the nature of the soil or the climate: they lie in the various social institutions which we call government and religion’” Autores deterministas reconhecem a complexidade dos fenômenos que estudam, e reconhecem que as influências ambientais estão sempre presentes, em todos os lugares e em todos os tempos. Huntington reconheceu o papel da hereditariedade, Montesquieu, da religião, Comte, um dos mais pensadores mais surrados pela crítica, reconhece a ação política como um importante fator, isso só para citar alguns exemplos dentre uma interminável lista. Nenhum deles foi determinista a ponto de enfatizar apenas o clima e demais fatores geográficos.

Heffernan discute a ideia da ambivalência na obra de Saint-Simon e suas explicações servem de ótimo exemplo do problema do rótulo e da simplificação de autores. Assim, sobre Saint-Simon diz: “His philosophy has been variously interpreted as utopian socialism, radical bourgeois conservatism, and a forerunner of modern totalitarianism. The ambivalence is neatly summed up by Eric Hobsbawm: Saint-Simonianism ‘can be assigned neither to capitalism nor to socialism, because it can be claimed by both.’” Esses qualificativos atribuídos a Saint-Simon, se tomados isoladamente, são apenas uma das facetas do autor, e até mesmo podem não passar de equívocos ou leituras tendenciosas. Assim como tanto o capitalismo quanto o socialismo podem invocar uma relação com o Saint-Simonianism, mesmo sendo contraditórios em suas propostas de sociedade, tanto teorias racistas quanto anti-racistas podem alegar uma íntima relação com o determinismo ambiental.

Spatte também traz colaboração essencial para a desmistificação da famosa dualidade. Mostrou o determinismo no possibilista Toynbee, e o possibilismo no determinista Huntington, e conclui afirmando que:

So far I have examined, in what may seem an unduly critical spirit, two antithetic philosophies of history which have yet a common significant character in that they both seek to establish a pattern and so are broadly determinist. Toynbee, on the whole at least, may seek to minimize, Huntington to stress, physical factors; yet even here they are but two sides of the same coin. The link between them I think is this: that however much they differ as to the role of environment, they both fall into the fallacy that there is or can be such a thing as environment “taken by itself”. (SPATE, 1952, p. 418-419)

Spatte (1974) também esclarece que na década de 50 havia muitas reações contra o possibilismo. Esses textos evitavam a rudeza do primitivo conceito de controle do meio, assim como negava o beco sem saída do possibilismo, acentuando qualquer situação que

girasse em torno da probabilidade, como tantas vezes fizeram, sem admitir, deterministas e possibilistas. Nesses autores nota-se que o ambiente físico não é mais do que uma parte do ambiente total e que as atividades humanas introduzem nele modificações. As influências ambientais atuam através da sociedade e a tradição cultural tem certos efeitos autônomos e recíprocos. Evita o dogmatismo ao mesmo tempo em que sustenta que há um mínimo irreduzível de influência do ambiente.

Quanto ao probabilismo, já foi conceituado como a teoria intermediária entre determinismo e possibilismo, e sobre ele, Martin explica que é similar ao possibilismo e que também é autocontraditório:

Probabilism. Professor O. H. K. Spate has recently (in a paper entitled 'Toynbee and Huntington: a study in determinism', *Geographical Journal*, 118 (1952), 406-28) proposed to replace Possibilism by a doctrine of Probabilism. This would differ from Possibilism in postulating that while the environment provides a number of possibilities between which man is to choose, some among these possibilities are more probable than others. The most probable of these possibilities would presumably be that which is easiest, as it were, for man to follow, while to follow any of the other less probable courses a progressively greater effort of will would be needed. As a logical basis for a scientific human geography Probabilism differs little from Possibilism, for it maintains that human phenomena are in part determined (in order to decide the order of probabilities) and in part not (in order to allow man to choose between them). The position, as has already been shown, is self contradictory. As an empirical account of the situation as we apprehend it when decisions are made it is debatable whether Probabilism is any improvement on Possibilism (see note c). Possibilism seems to give a better subjective account of the situation of making up one's mind or of advising someone who is doing so. Probabilism seems appropriate when we are, as we often are in geography, objectively and dispassionately considering the choices of other people. To judge from his paper Professor Spate appears to be a practising determinist, and that is, in effect, as much as this paper is contending for. (MARTIN, 1952, p. 11)

Spate afirma que há uma maré da opinião geográfica (que nós chamaríamos de “palpites ideológicos” contra a possibilidade de compatibilizar o determinismo com a ideia de que não existe ambiente sem homem (ambiente per se). Assim aponta que:

The danger is in setting up a false duality and so involving ourselves in insoluble or unnecessary questions of the chicken-and-egg order. There is also the danger, shared by possibilist and determinist alike, of anthropo-morphizing Nature; those who talk glibly of 'cooperation with Nature's plan' do not often face up to the teleological implications of this phrase. Insistence that there is no human environment without man is not in itself incompatible with the strictest determinism of physical controls. It is not necessary to demonstrate formally the error of that view; it is patent in our examination so far, and indeed the tide of geographical opinion is still running strongly against it. Perhaps too strongly, since it does not seem certain that 'possibilism' as often understood (or misunderstood) is the automatic alternative to a rigorous environmentalism. There may be a middle term, which one might call 'probabilism'; nor do I think that more than this is really implied by the original French masters, Vidal de la Blache and the rest. It must be remembered that they worked in an atmosphere steeped

in precise methodological thought; English empiricism and American pragmatism may sometimes miss its undertones. Let us take Febvre's famous assertion 'there are no necessities but everywhere possibilities. [Essa frase é a mais recortada e espalhada da obra de Febvre, assim como Semple também tem a sua "frase-estigma"] I agree with what I take to be the meaning of this sentence; yet there are times when I feel that no single dictum has had a more disastrous influence on modern geographical thought and work. There could be no confusion if Febvre had added 'of which some are more possible than others'; probabilities, that is, rather than a vague assortment of free choices. Febvre himself mentions the negative necessity of not trying to grow pineapples in Greenland, and the much more important matter of commitment by one's choice: 'all possibilities are not copossibilities.' Clearly he did not mean to say that any possibility is present anywhere at any time, and Tatham is right in pointing out that sniping at possibilism on the pineapples-in-Greenland line is futile. Put so bluntly this is a truism; but in practice the emphasis on human initiative, correct in itself, has sometimes been given its head and has landed in thinking which is as intolerably woolly and vague as rigorous environmentalism is intolerably narrow and crude. (ibid, p. 419-420)

Com esse artigo, Spate toca em sua teoria probabilista, por ele lançada no universo geográfico. O probabilismo não despertou as famigeradas críticas lançadas aos deterministas, mas não imperou incólume, pois nenhuma teoria jamais alcançou esse status em ciências humanas. As críticas à Febvre são um tanto partidárias, dada a animosidade histórica entre franceses e ingleses, principalmente no plano das ideias, mas Spate supera partidarismos ao reconhecer que Febvre, na verdade, não acredita num infinito rol de possibilidades, logo, como ele, advoga o probabilismo. Aliás, de nossas leituras, ficou a impressão de que todos os autores, "desde a idade da pedra lascada", sempre falaram em probabilidade ou em algo próximo a isso. Essa dualidade determinismo/possibilismo parece ter como melhor finalidade propiciar lazer retórico-dialético-sarcástico, para uns, e temas para teses de doutorado, para outros.

Segundo os Sprout, havia duas tendências dentre os geógrafos com respeito ao possibilismo:

1. That the vogue of possibilism divided geographers over the issue of weather choices and decisions were their proper concern at all, and (2) that most geographers in their empirical work, felt a need for some escape from the narrow confines of possibilism. Many resolved this felt need by explaining and predicting choices by means of (generally implicit) assumptions of normally expectable behavior in the milieu under consideration. This seems to us the essence of Spate's idea of probabilism. (SPROUT, 1950, p. 43)

Os Sprout afirmam que um dos motivos para rejeição do possibilismo e a subsequente adoção do probabilismo é a incapacidade do possibilismo em explicar decisões e escolhas. O modelo comportamental do probabilismo permitiu entender melhor essa questão.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A histórica do pensamento geográfico pode ser recontada superando-se o seguinte mito: “Ao determinismo ambiental contrapõe-se o possibilismo, ambos formando os polos opostos de um espectro dicotômico que vai da determinação fatal do ambiente e consequente falta de arbítrio humano, à passividade do ambiente e plena deliberação humana ancorada numa tudo-é-possível liberdade e numa autonomia ilimitada que dispõem de técnicas milagrosas para superar qualquer obstáculo imposto pelo meio físico”.

Contrapondo-se a este mito, o verdadeiro fato que foi possível levantar a partir da pesquisa e das leituras foi que o possibilismo não se constitui numa antítese do determinismo ambiental e não existe tal dicotomia, determinismo/possibilismo, senão nas ideias de intelectuais que pecaram por uma releitura simplista e tendenciosa de autores “deterministas” como Ratzel, Semple, Huntington, e de autores “possibilistas” como La Blache, Brunhes e Le Febvre. O possibilismo, pelo contrário, reforçou o importante papel das influências ambientais a tal ponto, que levou Franz Boas a rotular Vidal de La Blache de “determinista”. É importante esclarecer que se a dualidade “determinismo/possibilismo” não sobrevive a uma análise mais aprofundada, essa mesma dualidade evolui a partir de um antagonismo bem mais real e claro, aquele que é notado por Boas já em 1880, entre a antropogeografia positivista e a antropogeografia historicista. Acrescentando, o determinismo ambiental em geral nunca negou a liberdade humana e sua capacidade de adaptação e transformação da natureza e apenas nos casos mais extremados pré-Ratzel, é que os deterministas formularam explicações apressadas sem algum suporte de evidências. Por seu turno, o possibilismo jamais deixou de reconhecer que o ambiente pode oferece obstáculos de uma importância tal, que chega ao ponto de restringir ao mínimo o número de opções disponíveis para essa sociedade na busca de seu desenvolvimento, e raramente negou que a natureza não pudesse impedir por completo determinadas atividades e escolhas humanas.

Tanto possibilistas quanto deterministas sustentavam que um rol cada vez mais amplo de possibilidades estaria disponível ao homem à medida que seus conhecimentos avançassem, mas que se tornariam menos amplos a partir de certo ponto de saturação dos sistemas naturais. Alguns ecologistas e profissionais afins poderiam concordar com a previsão de que o rol de possibilidades atingirá um máximo e que após esse momento, com o exaurimento dos recursos, será cada vez menor, levando a civilização ao seu ocaso ou colocando-a num patamar constante de poucas possibilidades num mundo marcado por crescente dependência dos humanos, tanto em relação às suas técnicas sustentadas, quanto aos escassos recursos.

Na história do pensamento geográfico o possibilismo esvaziou-se de sentido e o determinismo foi declarado morto, entrando em cena o probabilismo, formulado na Geografia por Spate. Segundo essa “nova-velha” teoria, em última instância, a natureza torna algumas escolhas humanas mais viáveis do que outras, de modo que alguns padrões se fazem mais prováveis do que outros. O probabilismo parece ter sido a última “teoria” ou proposta a lidar com o problema das influências ambientais, e depois dele, nada mais foi proposto na feira geográfica das teorias e especulações, em torno da ideia das influências ambientais. Em não havendo mais discussões sérias acerca de um tema tão fundamental da Geografia e da ciência, mitos, fantasias, dúvidas e inseguranças foram fermentando no coração da história do pensamento geográfico, prestes a explodir aurículos, ventrículos, veia cava e aorta, tudo junto, e sem direito a pontes de safena ou transplantes.

Sobre a referida dualidade, esta foi se esvaindo conforme mais e mais autores eram “invertidos” em seus rótulos. Assim, La Blache e Brunhes foram agrupados por Boas sob o mesmo rótulo que Ratzel (determinista), assim como Montesquieu, tão rotulado de determinista, foi considerado “geógrafo possibilista” por Kriesel. Conforme a crítica sagaz foi argumentando mais e mais em prol de um abandono desse binômio insustentável, mais essa gelatina bicolor e indigesta se liquefazia. A dualidade determinismo/possibilismo representou uma divertida maratona geográfica na qual cada um dos times agarrava-se às suas crenças e atribuíam a seus adversários um suposto hasteamento da bandeira radical de suas teorias, cada bandeira representando um pólo extremo dos espectros idealizados e metafisicamente especulativos, ou seja, uma visão impossível e descabida que ou reconhecia a total liberdade do gênio humano em “domar” a natureza, ou reconhecia a total tirania fatalista da natureza.

Olhando para as minúcias dos discursos, notou-se, pelo contrário, que nenhum dos lados foi capaz de negar os principais argumentos do adversário, pois houve apenas algumas diferenças na ênfase dada, e principalmente, na retórica. Na verdade a ênfase não foi tão distinta, a real diferença esteve no espaço e empenho dedicados a cada um dos fatores (ambientais/físicos & humanos). Assim, deterministas esmiuçaram os fatores ambientais em primeiro plano, enquanto possibilistas enfatizavam a capacidade de adaptação humana e as forças da tecnologia para amenizar os impactos dos fatores ambientais e aumentar o número de possibilidades oferecidas pela natureza. Ambos reconheciam a liberdade humana com igual ênfase, muito embora os deterministas, em suas retóricas, ora desastradas ou apenas mal compreendidas, fossem acusados de propor uma relação extremamente desigual, com uma natureza ativa e tirana exercendo influência impiedosa sobre uma sociedade passiva e um homem débil.

A história do pensamento geográfico precisa se libertar de dogmas, de desfiles de pais e avós da Geografia, de rótulos pesados, do paradigmocentrismo, da possessão noológica, de estereótipos empobrecedores, de recortes tendenciosos, da falta de leitura completa dos originais, da comparação precipitada, da interpretação parcial, do comodismo em repetir bordões e slogans, do pernicioso telefone-sem-fio das ideias, enfim, das falsas dualidades que se nutrem de todos esses supracitados “pecados capitais” da pesquisa em história das ideias. O ensino da Geografia, principalmente nos cursos de graduação, tem sofrido com esses vícios do pensamento, e é preciso mais atenção da comunidade geográfica quanto ao estudo da história do pensamento geográfico, e um cuidado especial com a compreensão da complexa natureza da relação sociedade-meio físico, e que reconhecer como fundamental as influências do meio físico sobre a sociedade é um caminho prudente no contexto do desenvolvimento sócio-econômico, da qualidade de vida e da saúde ambiental do planeta.

## REFERÊNCIAS

1. ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
2. BOAS, F. **Anthropology and Modern Life**. New York: Dover Publications, Inc, 1986.
3. BRUNHES, J. **Geografia Humana**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.
4. DIAMOND, J. **Armas, Germes e Aço**. São Paulo: Editora Record, 2007.
5. \_\_\_\_\_. **Colapso: Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. Rio de Janeiro: Record, 2009.
6. FEBVRE, L. **A Geographical Introduction to History**. London: Routledge & Kegan Paulk Ltd, 1925.
7. \_\_\_\_\_. **Panorama da Geografia. Vol. III. La Tierra e la Evolution Humana. Introducción geográfica a la Historia**. Barcelona: Editorial Cervantes, 1925.
8. FREEMAN, T.W. **A Hundred Years of Geography**. London: Gerald Duckworth & CO. LTD, 1961.
9. GAILE, G.L.; WILLMOTT, C.J. **Geography in America at the dawn of the 21st century**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
10. GARAVAGLIA, J.C. Human beings and the environment in america: On ‘Determinism’ and ‘possibilism’. **International social science journal**. v. 44 n. 4, p. 569-577, 1992.
11. GLACKEN, C.J. **Traces on the Rhodian Shore. Nature and Culture in Western thought from Ancient Times to the end of the Eighteenth Century**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967.
12. HARTSHORNE, R. “Exceptionalism in Geography” Re-Examined. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 45, n. 3, p. 205-244, set., 1955.

13. \_\_\_\_\_. **Propósitos e Natureza da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1978.
14. HEFFERNAN, M. 1999: Historical geographies of the future: three perspectives from France, 1750–1825. In: Livingstone, D.N. and Withers, C.W.J., editors, **Geography and enlightenment**, Chicago: University of Chicago Press, p. 125–164.
15. HUNTINGTON, E. **Civilization and Climate**. New Haven: Yale University Press, 1939.
16. JARDIM DE CARVALHO JR, I. Os clássicos da climatologia geográfica: a contribuição pioneira de Ellsworth Huntington. *Geosp. GEOUSP: espaço e tempo*, n. 32, 2012.
17. \_\_\_\_\_. Ellen Semple e a paráfrase poética na obra “influences of the geographic environment”. *GEOSUL*. v. 26, n. 52, 2011.
18. LA BLACHE. **Princípios de Geografia Humana**. Lisboa: Cosmos, 1946.
19. LALANDE, A. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
20. LEWTHWAITE, G. Environmentalism and determinism: a search for clarification. *Annals of the association of american geographers*. v. 56, n. 1, p. 1-23, mar., 1966.
21. \_\_\_\_\_. The history of geography: review. *The Geographical Journal*, v. 136, n. 2, p. 253-255, jun., 1970.
22. MARTIN, A.F.: The necessity for determinism. *Transactions, Institute of british geographers*. n. 17, p. 1-12. 1955.
23. MONTEFIORI, A.C. WILLIAMS, W.C. Determinism and Possibilism. *Geographical studies*. v. 2, p. 1-11, 1955.
24. MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
25. MOREIRA, R. **Para onde vai o pensamento geográfico? Por uma epistemologia crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.
26. PEET, R. The social origins of environmental determinism. *Annals of the Association os American Geographers* v. 75, n. 3, p. 309-33, 1985.
27. \_\_\_\_\_. On “Geographical determinism in fin-de-siècle Marxism: georgii Plekhanov and the environmental basis of russian history” by Bassin. *Annals of the association of American geographers*, v. 83, n. 1, p. 156-160, mar., 1993.
28. PLATT, R.S. Environmentalism Versus Geography. *The American Journal of Sociology*, v. 53, n. 5, p. 351-358 mar., 1948.
29. SEMPLE, E. C. **Influences of Geographic Environment on the Basis of Ratzel’s System of Anthro-Geography**. New York: Henry Holt and Company, 1911.
30. SPATE, O.H.K. Toynbee and Huntington: A study in determinism. In: *The Geographical Journal*, v. 118, n. 4, p. 406-424. dez., 1952.
31. \_\_\_\_\_. “determinismo” Geográfico. In: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. v. 3. Madri: Aguilar sa ediciones, 1974.
32. SPETH, W. The Anthropogeographic theory of Franz Boas. *Anthropos*, v. 73, 1978.

33. SPROUT, H and M. **Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: center of international studies, Princeton University, 1950.
34. TATHAM, G. Environmentalism and Possibilism. In: TAYLOR, G. **Geography in the twentieth century: a study of growth, fields, techniques, aims and trends**. London, Methuen, 1951.
35. \_\_\_\_\_. Environmental Factors in the Study of International Politics. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 1, n. 4, p. 309-328 dez., 1957.
36. TAYLOR, G. **Geography in the twentieth century: a study of growth, fields, techniques, aims and trends**. London, Methuen, 1945.
37. WILLIAMS, G. Free-Will and Determinism. **The Journal of Philosophy**, v. 38, n. 26, p. 701-712, dez., 1941.
38. WALLIS, W.D. Geographical Environment and Culture. **Social Forces**, v. 4, n. 4, p. 702-708, jun., 1926.
39. \_\_\_\_\_. Environmentalism. In: **Encyclopeadia of the Social Sciences**. v. 5. New York: The Macmillan Company, 1931.

ARTIGO RECEBIDO EM ABRIL DE 2017

ARTIGO APROVADO EM AGOSTO DE 2017

# O NOVELO DE TESEU DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL (OU: O MANUAL BÁSICO DE SOBREVIVÊNCIA PARA INICIANTE NO LABIRINTO DE DÉDALO)

THE NOVEL OF THESEUS OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION  
(OR: THE BASIC SURVIVAL GUIDE FOR BEGINNERS  
IN THE DAEDALUS' LABYRINTH)

EL TESEO NOVELO DE LA LEY DEL MEDIO AMBIENTE  
(O: LA GUÍA BÁSICA DE SUPERVIVENCIA PARA  
PRINCIPIANTES EN EL LABERINTO DE DÉDALO)

## Marcelo Martins de Moura-Fé

*Geógrafo. Doutor em Geografia (PPGG-UFC). Professor do Departamento de Geociências da Universidade Regional do Cariri (DEGEO/URCA). Rua Cel. Antônio Luis, 116, CEP: 63.100-000, Pimenta, Crato/CE. Tels. (88) 3102.1212 / 3102.1204. E-mail: marcelo.mourafe@urca.br*

## Mônica Virna de Aguiar Pinheiro

*Geógrafa. Doutora em Ciências Marinhas Tropicais (Labomar-UFC). Professora do DEGEO/URCA. Rua Cel. Antônio Luis, 116, CEP: 63.100-000, Pimenta, Crato/CE. Tels. (88) 3102.1212 / 3102.1204. E-mail: monivirna@yahoo.com.br*

## Anatarino Torres da Costa

*Geógrafa. Mestre em Geografia (PPGG-UFC). Analista em gestão de recursos hídricos pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará - COGERH. Rua José Amaro, 208, CEP: 63.501.002, Bugi, Iguatu/CE. Tel. (88) 3581.0800. E-mail: anatarino@yahoo.com.br*

## RESUMO

Apoiados em nossa experiência profissional e acadêmica, nos colocamos como a princesa Ariadne no papel de auxiliar as novas e os novos “Teseus” a desbravarem as leis, decretos-leis, resoluções, temas, objetivos e princípios presentes na legislação ambiental brasileira, algo fundamental para quem trabalha com as questões ambientais, realizando a interface entre sociedade e natureza com a finalidade de buscar alguma aplicabilidade, seja no campo do planejamento seja no âmbito da gestão.

Acreditamos que com esse novelo em forma de artigo você possa fazer uma imersão destemida pelo labirinto da legislação ambiental, seguro em fazer novas descobertas e em encontrar o caminho de volta, sem medo de ter o minotauro à espreita, confiante de que é esse o processo para realizar sua contribuição para as melhorias das condições do nosso meio ambiente através da legislação ambiental.

**Palavras-chave:** Planejamento Ambiental; Gestão Territorial; Desenvolvimento Sustentável; Áreas de Preservação Permanente; Unidades de Conservação.

## ABSTRACT

Based on our professional and academic experience, we have become like Princess Ariadne in the role of helping new and new “Theseus” to unfold laws, decrees, laws, themes, objectives and principles present in Brazilian environmental legislation. For those who work with environmental issues, making the interface between society and nature with the purpose of seeking some applicability, be it in the field of planning or in the scope of management. We believe that with this ball in article form you can do a fearless immersion through the maze of environmental legislation, sure to make new discoveries and find the way back without fear of having the minotaur lurking, confident that this is the process To make its contribution to the improvement of the conditions of our environment through environmental legislation.

**Key words:** Environmental planning; Territorial Management; Sustainable development; Areas of Permanent Preservation; Conservation units.

---

## RESUMEN

Con el respaldo de nuestra experiencia profesional y académica, nos ponemos como princesa Ariadna en el papel de asistencia a los nuevos y los nuevos “Theseus” las leyes desbravarem, decretos-leyes, resoluciones, temas, objetivos y principios presentes en la legislación ambiental brasileña, algo fundamental para los que trabajan con temas ambientales, por lo que la interfaz entre la sociedad y la naturaleza con el fin de buscar alguna aplicación, ya sea en el campo de la planificación es en la gestión. Creemos que con este artículo en forma de bola que puede hacer una zambullida sin miedo a través del laberinto de la legislación ambiental, salvo en hacer nuevos descubrimientos y encontrar el camino de vuelta, sin temor a que el minotauro se ocultaba seguro de que este es el proceso para hacer su contribución a la mejora de las condiciones de nuestro entorno a través de la legislación ambiental.

**Palabras clave:** Planificación del medio ambiente; Manejo de la Tierra; Desarrollo sustentable; Áreas de Preservación Permanente; Unidades de conservación.

---

## INTRODUÇÃO

Teseu era filho de Egeu (rei de Atenas) e de Etra (filha do rei de Trézen, por quem foi criado). Adulto, foi mandado para Atenas e entregue ao seu pai. Inspirado em Hércules, cuja fama corria, Teseu sentia em si o espírito e a alma de herói e realizou, desde muito jovem, viagens perigosas e protagonizou aventuras icônicas na mitologia grega, dentre elas, as lutas contra Epidauro, Protusco e Medéia.

Logo ao chegar em Atenas, Teseu presenciou a grande aflição que o povo sofria devido ao tributo que eram obrigados a pagar a Minos, rei de Tebas. Esse tributo consistia em sete jovens e sete donzelas que eram entregues todos os anos para serem devorados pelo Minotauro, lendário monstro com corpo de homem e cabeça de touro, forte, implacável e feroz, que era mantido numa labirinto construído por Dédalo, e tão habilmente projetado que quem entrasse não conseguiria sair, pelo menos, não sem ajuda.

Destemido, Teseu resolveu acabar com aquilo, ou morrer tentando. Assim, quando chegou a ocasião de enviar o tributo e os jovens serem sorteados (forma utilizada para escolha), ele se ofereceu para ser uma das vítimas, para desespero do pai. O navio partiu para Creta e, chegando lá, todos foram exibidos para o rei Minos e Ariadne, filha do rei, que estava presente e que apaixonou-se imediatamente por Teseu, tendo este amor prontamente correspondido.

Ariadne deu-lhe, então, uma espada para enfrentar o Minotauro, e um novelo de linha, com o qual poderia usar para encontrar o caminho de saída do labirinto. Com essa ajuda Teseu tanto venceu o monstro quanto também conseguiu sair do labirinto, graças ao novelo dado por Ariadne, o novelo de Teseu, como ficou conhecido.

Este breve relato, construído a partir de Bulfinch (2006) e que permeia o imaginário de inúmeras pessoas, onde um jovem herói enfrenta um terrível monstro em um labirinto tido como invencível, nos inspirou para escrever esse artigo sobre o verdadeiro desafio que é imergir no campo da legislação ambiental brasileira, um verdadeiro labirinto de Dédalo para os iniciantes.

Apoiados em nossa experiência profissional e acadêmica, nos colocamos como a princesa Ariadne no papel de auxiliar as novas e os novos “Teseus” a desbravarem as leis, decretos-leis, resoluções, temas, objetivos e princípios presentes em cada canto da legislação ambiental brasileira, algo fundamental para todos aqueles que trabalham com as questões ambientais, realizando a interface entre sociedade e natureza com a finalidade de buscar alguma aplicabilidade, seja no campo do planejamento seja no âmbito da gestão.



Obviamente, não pretendemos dar um manual completo de uso e/ou consulta, algo deveras pretencioso para um artigo, mas sim, nosso objetivo aqui é o de tecer um pequeno novelo de Teseu que possa inspirar e nortear nossos leitores, dando-lhes os elementos básicos e apontando possíveis caminhos para que todos possam entrar e sair do labirinto da legislação ambiental sem ter que, necessariamente, enfrentar um minotauro.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Para realizar a análise sobre a legislação ambiental brasileira e sua importância para o planejamento ambiental e a gestão do território foram adotadas conceituações teóricas históricas e contemporâneas, notadamente presentes na esfera federal e com interface nas esferas estadual e municipal. Associados a esses princípios teórico-norteadores foram adotadas técnicas de pesquisa que possibilitaram o desenvolvimento do objetivo, basicamente relacionadas a levantamentos bibliográficos criteriosos acerca das temáticas abordadas.

Esse arcabouço teórico, junto da experiência profissional dos autores enquanto consultores ambientais, técnicos no setor público, quanto acadêmicos (pesquisadores e professores), com a elaboração de diversos estudos ambientais para fins de licenciamento ambiental, recuperação de áreas degradadas, participação em mesas-redondas, audiências públicas, realização de palestras, mini-cursos, e na produção de artigos, nos permitiu construir a discussão que será apresentada adiante.

As informações levantadas e selecionadas foram discutidas e analisadas de forma segmentada e, posteriormente, integralizada, visando estabelecer aspectos inter-relacionados presentes desde a literatura científica específica até os títulos legais, o que permitiu tecer uma análise crítica sobre um possível caminho a ser seguido no desenvolvimento e aprofundamento sobre a temática da legislação ambiental.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### *Batendo na porta do labirinto: O Desenvolvimento Sustentável*

Antes de se debruçar sobre a legislação, *per si*, é importante ter o entendimento de que os princípios fundamentais da legislação ambiental brasileira vigente passam pelo conceito de **desenvolvimento sustentável**, paradigma de desenvolvimento surgido nas décadas de 1970 e 1980 sobre os limites ao crescimento da população humana, da economia e da utilização dos recursos naturais.

Os princípios do desenvolvimento sustentável estão presentes na Declaração do Rio, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), e também fundamentam a Agenda 21, onde se parte de um cenário atual para planejar o futuro de forma sustentável, com a participação da sociedade, numa abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional da localidade (BRASIL, 2009).

Na sua essência, conforme Brasil (2002), o desenvolvimento sustentável procura integrar e harmonizar as ideias e conceitos relacionados ao crescimento econômico, a justiça e ao bem estar social, a conservação ambiental e a utilização racional dos recursos naturais. Para tanto considera as dimensões **social, ambiental, econômica e institucional** do desenvolvimento.

Em termos **sociais** propõe a repartição mais justa das riquezas produzidas (princípio da justiça social), a universalização do acesso à educação e à saúde, e a equidade entre sexos, grupos étnicos, sociais e religiosos, entre outros aspectos. Para ser sustentável, em suma, o desenvolvimento tem de significar melhoria na qualidade de vida de toda a população, assegurando condições de vida dignas a todos.

Do ponto de vista **ambiental**, propõe a utilização regrada dos recursos naturais, de forma a garantir o seu uso pelas gerações futuras; propõe que os recursos naturais renováveis sejam usados aquém de sua capacidade de renovação, e os recursos não renováveis de forma equilibrada. Propõe ainda a preservação de amostras significativas do ambiente natural, de forma a garantir a manutenção dos serviços ambientais que determinadas áreas propiciam e a qualidade de vida da população do entorno.

Quanto à **economia**, postula o crescimento baseado no aumento da eficiência de uso da energia e dos recursos naturais, além de mudanças nos padrões de consumo da sociedade e nos padrões de produção, com a redução do desperdício e maior consciência dos impactos causados pelo uso dos recursos naturais. Por fim, em termos **institucionais**, o desenvolvimento sustentável avalia o grau de participação e controle da sociedade sobre as instituições públicas e privadas, o aparelhamento do estado para lidar com as questões ambientais, o envolvimento em acordos internacionais, o montante de investimento em proteção ao meio ambiente, ciência e tecnologia e o acesso a novas tecnologias.

Munidos dos princípios contidos nessas dimensões do desenvolvimento sustentável e buscando acompanhar as demandas sociais ao longo das últimas décadas, legisladores brasileiros desenvolveram um cabedal de títulos legais que tiveram no Estado um protagonista irrefutável nesse contexto.

Como se sabe, o surgimento do Estado se deu com o objetivo de intermediar e solucionar conflitos na sociedade na perspectiva da coletividade, ao passo que a relação entre Estado e sociedade está em um contrato social e em todas as instituições políticas legitimadas pelo governo, onde o cidadão é obrigado a cumprir leis, formando o pacto-constituente (SIRVINSKAS, 2015).

O conceito de Estado moderno, em parte, tem suas bases no livro “Leviatã” (HOBBS, 1651), onde o homem, enquanto ser social egoísta e com tendências ao conflito, precisa de um leviatã (monstro bíblico) que puna aqueles que não obedecem ao contrato social. A partir desse preâmbulo sucinto, a pergunta: *como o Estado regula a sociedade?*, pode ser respondida em poucas palavras da seguinte forma: o **Estado regula a sociedade através de leis**. Assim, para aplicar os princípios do desenvolvimento sustentável na sociedade, repleta de interesses contraditórios, o Estado atuou da forma como costuma historicamente atuar: através das leis.

Dito isso, agora podemos entrar no labirinto, não sem antes amarrar fortemente a ponta do novelo no conceito do desenvolvimento sustentável, o que permitirá, sempre que quisermos, voltar ao princípio da caminhada e entender onde ela começa.

### ***Desfiando o novelo: desvendando os Códigos Florestais***

Na tentativa de ordenar os diversos interesses envolvidos na utilização das terras, o Estado brasileiro vem regulamentando o uso e ocupação do solo por meio de promulgação de leis, decretos e resoluções, desde a década de 1930 (MARCHIORO *et al.*, 2010).

No ano de 1934, vivia-se uma forte expansão cafeeira no país e, partir disso surgiu o 1º Código Florestal. Principalmente no Sudeste, empurradas e suprimidas pelas frentes de plantações, as florestas ficavam cada vez mais distantes das principais cidades, dificultando e encarecendo o transporte de lenha. Desta forma, a legislação visava, sobretudo, impedir os efeitos sociais e políticos negativos causados pelo aumento do preço, ou pior, pela falta da lenha, garantindo, dessa forma, a popularidade do novo regime, instaurado com a Revolução de 1930 (BRASIL, 2012a).

Com esse pano de fundo, esse primeiro Código Florestal apresentou avanços na preservação ambiental, ao criar a figura das florestas protetoras para garantir a qualidade ambiental de rios e lagos e a estabilidade de áreas de risco (encostas íngremes e dunas, por exemplo). Mais tarde, esse conceito deu origem às áreas de preservação permanente (APPs) (PINHEIRO *et al.*, 2013a).

Décadas depois, com o advento dos novos combustíveis e fontes de energia no território brasileiro, como as hidrelétricas, a lenha foi deixando paulatina e progressivamente de ter importância econômica. De maneira inversa, crescia a consciência do papel do meio ambiente e das florestas. Assim, em 1960, o Legislativo se mobilizou para alterar a lei de 1934 (BRASIL, 2012b).

Assim, em 15 de setembro de 1965, Castelo Branco sancionava a Lei Federal nº 4.771, o “**novo Código Florestal**”, que estabelecia a figura da **Reserva Legal** (50% na Amazônia e 20% no restante do país - art. 16) e definia a localização das **Áreas de Preservação Permanente – APPs** (art. 2 e 3). Além disso, essa lei também definiu as áreas de preservação permanente (APPs) que deveriam ser obrigatoriamente mantidas, no campo ou nas cidades (PINHEIRO *et al.*, 2013a).

Apesar de ser uma lei importante para a sociedade, houve uma imensa pressão para alterá-la e mesmo para revoga-la, por exemplo, de parte do setor agropecuário brasileiro, interessado na expansão de suas atividades que, comumente, encontrava nas florestas e no seu código de proteção verdadeiros obstáculos.

O anseio por um novo código florestal foi alimentado por décadas até o ano de 2012. Até o momento da sua promulgação, cerca de 36 projetos de lei tentaram derrubar o Código Florestal vigente, advindos, sobretudo, do setor relacionado ao agronegócio brasileiro. Apesar disso, em maio de 2012 foi sancionada a **Lei federal nº 12.651/2012** que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”. Em seu **Art. 1º-A**, esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, APPs e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos (BRASIL, 2012c).

Apesar de alguns retrocessos do ponto de vista da proteção ambiental, por exemplo, ao não considerar o caráter ecossistêmico das feições geomorfológicas da paisagem, fomentando a proteção setorializada ao não incluir feições importantes como APPs, o que implica em lacunas de proteção em ecossistemas de maior escala de amplitude (MOURA-FÉ *et al.*, 2014; 2015; PINHEIRO *et al.*, 2013b), e a não consideração das APPs dos rios a partir do seu leito maior, o atual Código Florestal teve mérito ao consolidar a figura legal das APPs.

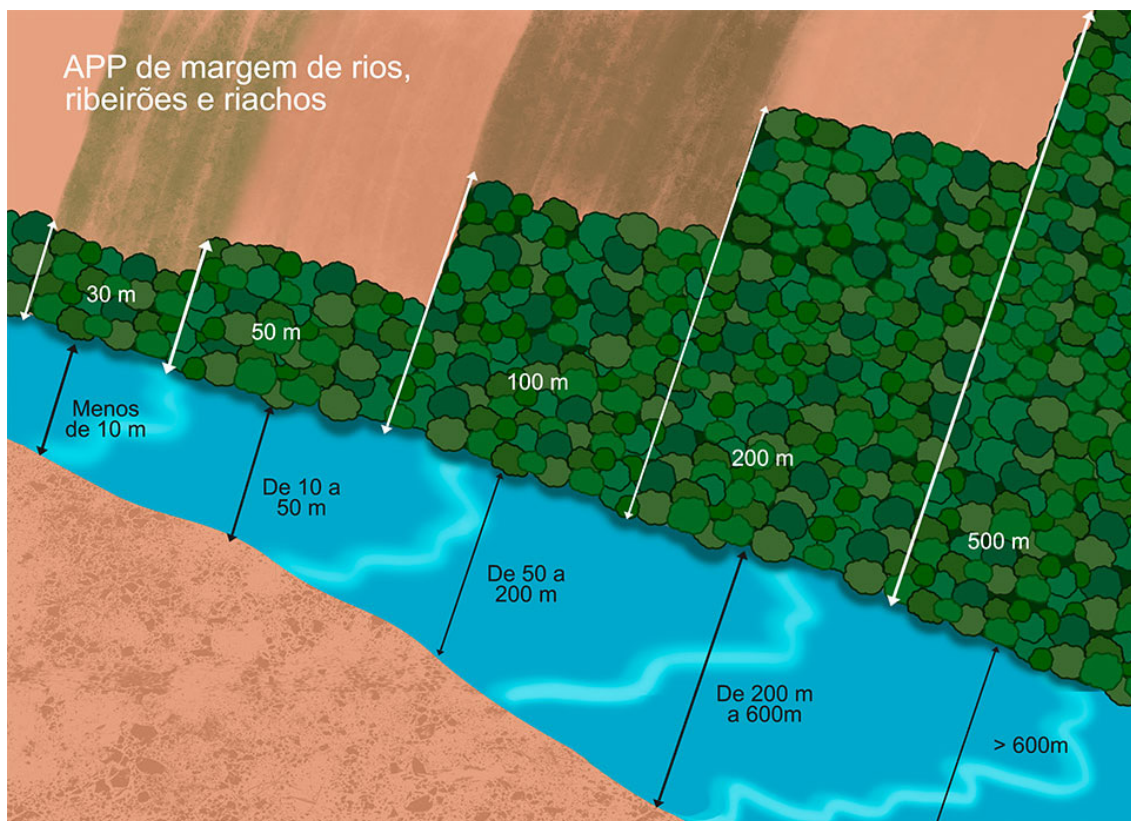
Já presentes no Código Florestal de 1965, as APPs são definidas em margens de cursos d’água, lagos, lagoas e reservatórios artificiais, topos de morros e encostas com declividade elevada, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico

de fauna e flora, e de proteger o solo e assegurar o bem estar da população humana. São consideradas áreas mais sensíveis e sofrem riscos de erosão do solo, enchentes e deslizamentos (BRASIL, 1965; 2012c).

Assim, é fundamental entender o que são, a importância e, para aqueles que trabalham com estudos ambientais com fins de licenciamento ambiental, sobretudo, buscar identificar as APPs. Para todos os casos, no contexto da Lei nº 12.651/2012 é obrigatório conhecer o art. 4º e seus diversos parágrafos.

O primeiro parágrafo delimita as **faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente**, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima que deriva de 30 até 500 metros, em função da largura do leito dos cursos d'água correlatos (Figura 1). Já o 2º parágrafo se atém para as áreas no **entorno dos lagos e lagoas naturais**, que têm sua faixa de proteção variando em função da localização em zonas rurais ou urbanas, o que é legalmente definido nos planos diretores dos municípios, documento imprescindível nesses casos para que se tenha segurança legal.

**Figura 1:** APP de margens de cursos d'água. In: Cartilha do Código Florestal Brasileiro. Fonte: <http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/>. Acesso em: 15/Nov/2016.



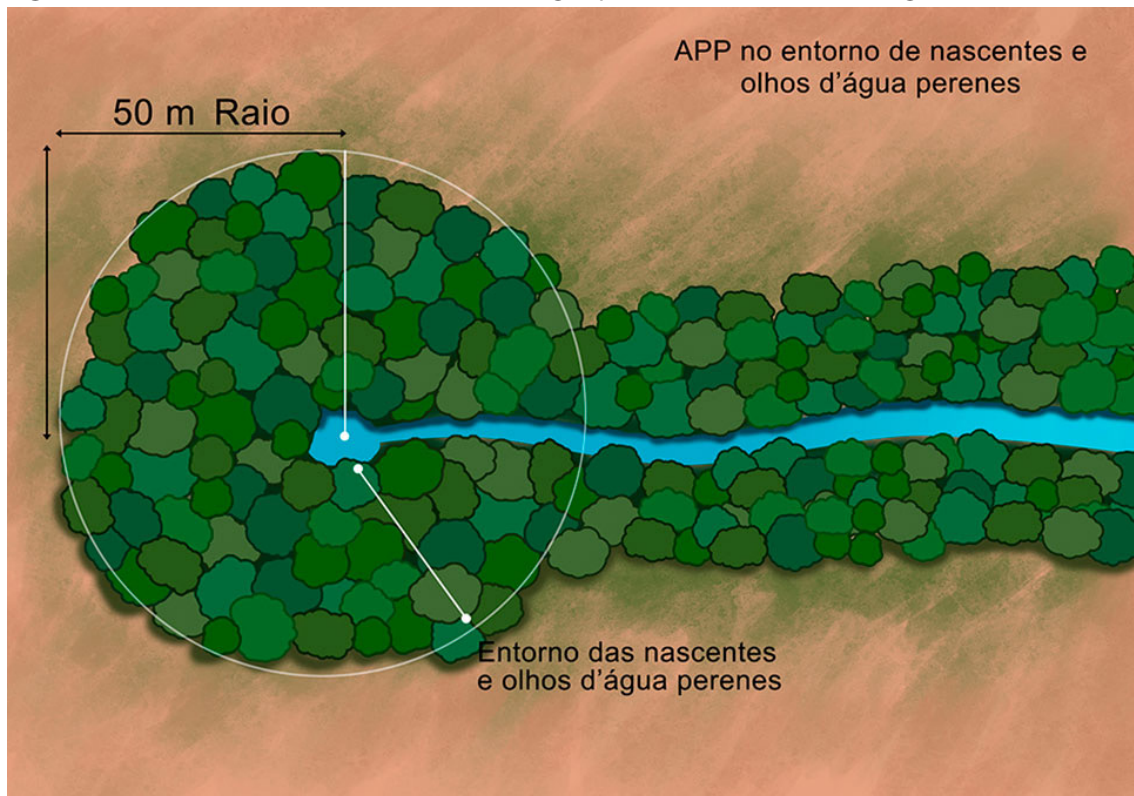
Por sua vez, o parágrafo III traz um retrocesso, ao passo que diz que as áreas no **entorno dos reservatórios d'água artificiais**, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, terão faixas de proteção definidas na licença ambiental do empreendimento, ao passo que anteriormente (1965) essa faixa já era definida, não deixando essa definição para as mãos de um processo sujeito à inúmeras pressões e embates, onde o interesse ambiental nem sempre prevalece, face a interesses econômicos/particulares diversos..

Ainda no art. 4º do Código Florestal vigente no Brasil, o parágrafo IV trata das áreas no entorno das **nascentes e dos olhos d'água perenes**, em qualquer que seja sua situação topográfica, com raio mínimo de 50 metros (Figura 2); e o parágrafo V aborda as **encostas** ou partes destas com declividade superior a 45°, que é equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive e, por fim, o parágrafo VI, as **restingas**, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

Importante, como já pode ser percebido, o art. 4º é extenso e ainda traz a delimitação sobre os **manguezais** (parágrafo VII), sobre as **bordas dos tabuleiros ou chapadas**, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais (parágrafo VIII – Figura 3); traz no parágrafo IX a delimitação dos **topos de morros, montes, montanhas e serras**; as áreas em **altitude superior a 1.800** (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (parágrafo X); e as **veredas** (parágrafo XI). É um artigo fundamental e precisa ser compreendido.

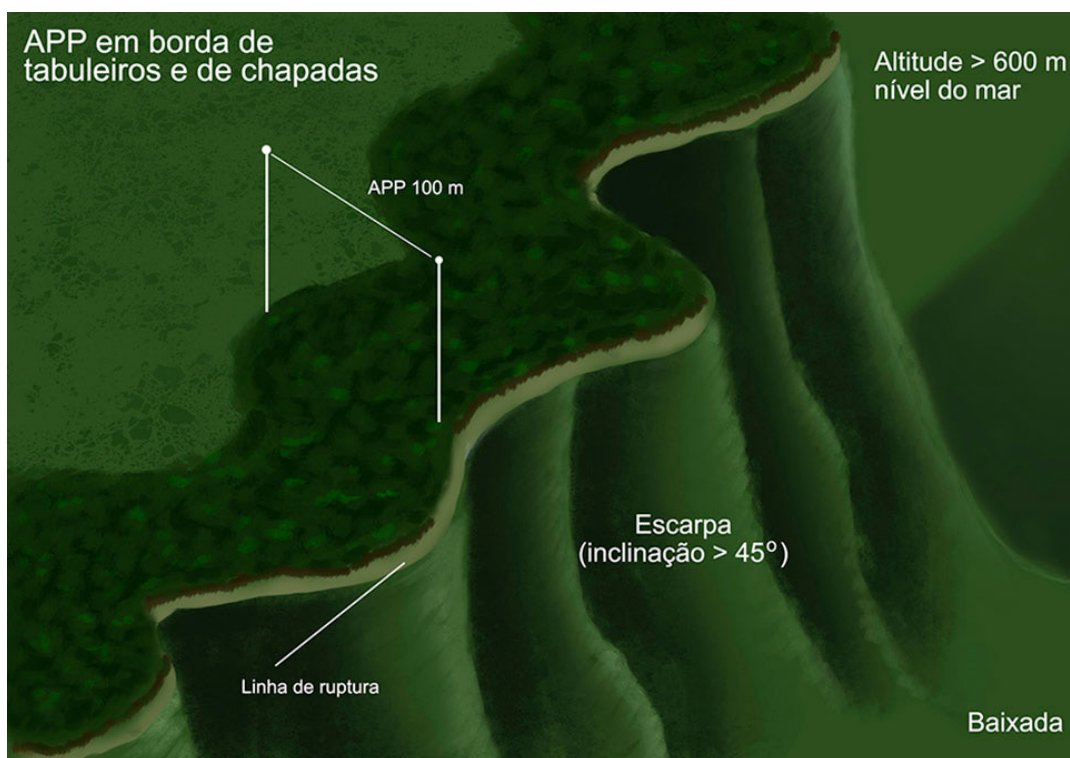
Principal herança dos Códigos Florestais, sob o ponto de vista da proteção quase irrestrita das feições naturais e fatores correlatos (vegetação, clima, solos), as APPs apresentam-se como um ente legal de caráter eminentemente prático, aplicável. Mas, como acontece em inúmeros casos dentro da legislação ambiental, a sua aplicabilidade é precedida pela teoria e, estas questões teóricas, herdadas do conceito de desenvolvimento sustentável, conforme visto anteriormente, não “caíram de paraquedas” no nosso labirinto, elas têm endereço em um diploma legal que é fundamental para se entender a legislação ambiental brasileira. Será o nosso próximo passo.

**Figura 2:** APP no entorno de nascentes e olhos d'água perenes. In: Cartilha do Código Florestal Brasileiro.



Fonte: <http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/>. Acesso em: 15/Nov/2016.

**Figura 3:** APP em borda de tabuleiros e de chapadas. In: Cartilha do Código Florestal Brasileiro.



Fonte: <http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/>. Acesso em: 15/Nov/2016.

### *Dando passos mais firmes com a lei norteadora: a Política Nacional do Meio Ambiente*

Mesmo com dois códigos florestais (1934 e 1965), até o início dos anos 1980 pode-se dizer que não havia uma legislação efetiva e ampla de proteção do meio ambiente no Brasil. O que havia, até então, eram regulamentações com ordenamentos relativos às águas e às florestas, com o objetivo aparentemente maior de proteção e sustentabilidade de determinados quadros econômicos do que a específica e prioritária proteção ambiental.

Assim, em 1981, sob a égide de uma maior importância do desenvolvimento sustentável no mundo, que chega no Brasil sob a forma de exigência (cada vez maior e muito atual) de organismos estrangeiros para empréstimos e financiamentos, tem-se a promulgação da **Lei Federal nº 6.938/1981**, que dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)** que, conforme seu art. 2º, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981).

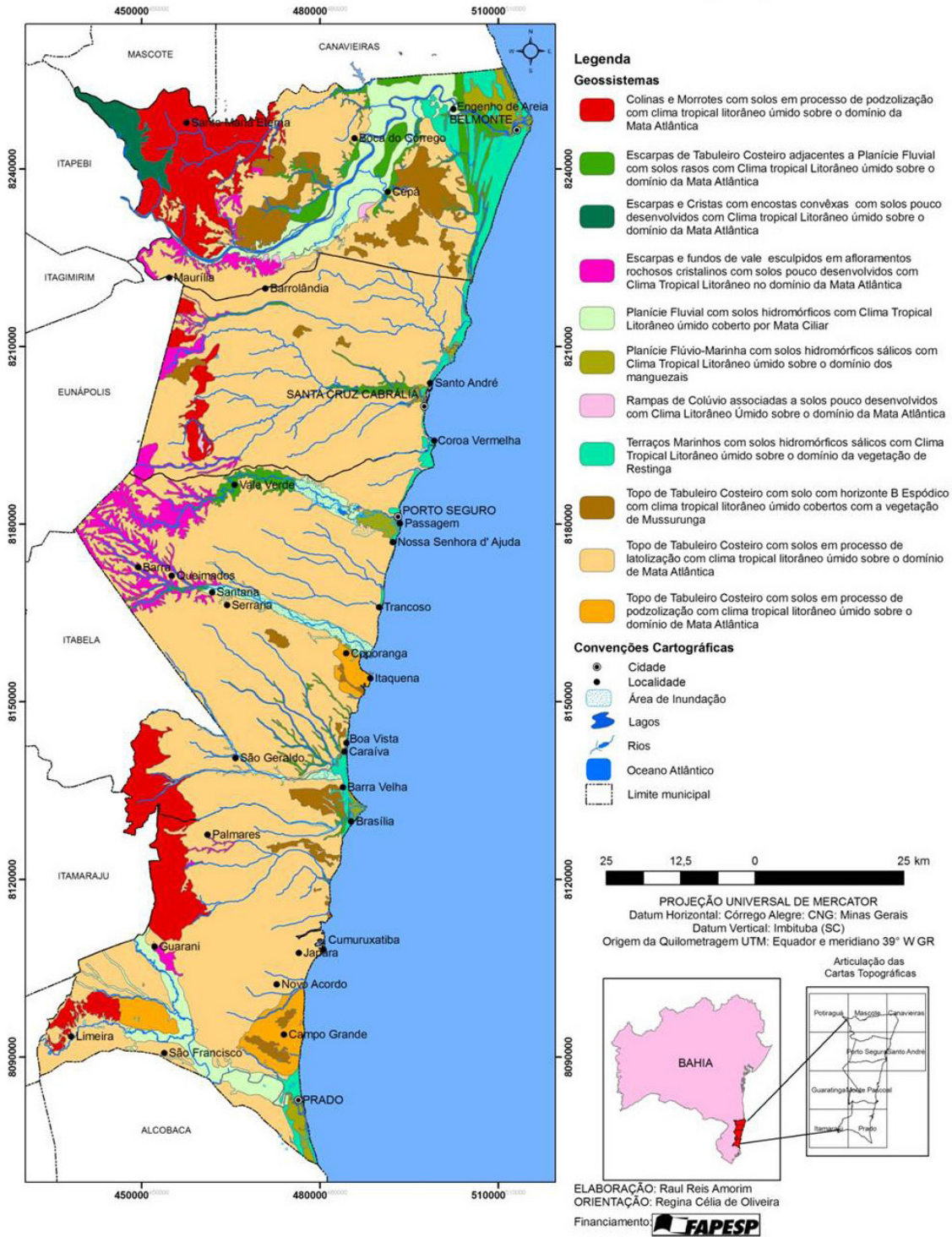
Toda essa lei, vigente e muito importante, deve ser apreciada com atenção e ser tida como um verdadeiro item de cabeceira para quem trabalha com legislação ambiental. Aqui, vamos destacar o art. 9º que traz os **instrumentos** da Política Nacional do Meio Ambiente e, entre parênteses, parte de seus desdobramentos que identificamos como presentes em outros diplomas legais:

- I - o estabelecimento de **padrões de qualidade ambiental** (instrumento que derivou em inúmeras normas técnicas e resoluções nas três esferas do Poder Público e que determinam padrões para qualidade do ar, das águas, do solo, dentre outras);
- II - o **zoneamento ambiental** (instrumento que se notabiliza como um produto cartográfico fundamental para determinação de formas / zonas de uso e ocupação de qualquer área, elaborado a partir de diversos elementos da legislação ambiental cabíveis; essencialmente aplicável e que possibilita o desdobramento de etapas importantes do licenciamento ambiental – Figura 4);
- III - a **avaliação de impactos ambientais** (etapa fundamental de qualquer processo de licenciamento ambiental);
- IV - o **licenciamento** e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (condição básica para implantação de empreendimentos que façam uso de recursos naturais);



- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental (instrumento derivado diretamente do princípio econômico do desenvolvimento sustentável, conforme visto anteriormente);
- VI - a **criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público** federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (instrumento que derivou na criação das Unidades de Conservação, elemento legal fundamental no contexto da legislação ambiental brasileira);
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (presente nos processos de licenciamento);
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (outro instrumento presente nos processos de licenciamento);
- IX - as **penalidades disciplinares ou compensatórias** ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental (instrumento que originou a lei de crimes ambientais, promulgada no final dos anos 1990);

Figura 4: Exemplo de Mapa de zoneamento ambiental.



Fonte: Amorim e Oliveira, 2013.

Os inúmeros avanços feitos direta e indiretamente pela Política Nacional do Meio Ambiente, a maior parte deles, conforme sucintamente mencionado, se deu anos depois de seu sancionamento e, dentre eles, vale destacar a incursão concreta e clara das questões ambientais na lei magna brasileira, a Constituição Federal de 1988.

### *No epicentro do labirinto: eis o nosso Minotauro*

Chegamos ao principal diploma legal do Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a qual, a partir de sua promulgação, configurou-se como o ponto central para todas as discussões legais em suas mais diversas áreas, um elemento norteador para os principais valores legais do país, o que não foi diferente em relação à legislação ambiental e, portanto, é o epicentro do nosso labirinto.

No art. 23 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que trata das competências comuns dos entes federativos, há a expressa descentralização da proteção do meio ambiente, o que pode ser verificado nos itens presentes nos parágrafos III (paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos), VI (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas) e VII (florestas, a fauna e a flora). No art. 24 tem-se a consolidação de que, a partir de então, União, Estados, Municípios e Distrito Federal passaram a ter ampla competência para legislar em matéria ambiental.

Assim, aos estados-membros foi dada a competência de legislar plenamente para atender às suas particularidades quando a União não editar norma geral. Após a Constituição Federal de 1988 verifica-se que os municípios adquiriram uma especial importância, sendo entes autônomos. Dessa forma, podem e devem agir em prol da proteção do meio ambiente, sendo a atuação de tais entes, fundamental para a proteção do patrimônio ambiental numa escala local.

Vale frisar que a legislação concorrente dos entes das três esferas (art. 24 da CF-1988) deve obedecer um princípio básico: o de que os entes estaduais não podem adotar leis menos restritas que a esfera federal e, por conseguinte, os entes municipais do Poder Público não podem ser menos restritos que os Estados.

Em seu **artigo 225** a Constituição Federal fixou os **princípios gerais** em relação ao Meio Ambiente e estabeleceu, no 3º parágrafo, inspirado no instrumento IX da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), que nas condutas e nas atividades lesivas ao Meio Ambiente, os infratores, sejam pessoas físicas ou jurídicas, ficariam sujeitos às sanções penais e administrativas e, além disso, independentemente da obrigação de reparar o dano causado (GOMES, 2008).

Esse parágrafo, em definitivo, colocou na pauta a necessidade de se fazer uma lei mais severa no tocante à proteção ambiental. Assim, uma década depois, em 1998, foi promulgada a lei federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), a **Lei de Crimes Ambientais**, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Essa lei trouxe penas mais duras para quem desobedecesse a legislação ambiental. Em seu art. 8º, que trata das penas restritivas de direito, há a relação delas, a saber: I - prestação de serviços à comunidade; II - interdição temporária de direitos; III - suspensão parcial ou total de atividades; IV - prestação pecuniária; e V - recolhimento domiciliar. Por sua vez, o art. 21 fala das penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º, que são: I - multa; II - restritivas de direitos; e III - prestação de serviços à comunidade (BRASIL, 1998).

Assim, entendemos que a Lei de Crimes Ambientais representa o minotauro da história de Teseu, ao passo que, pelo menos no teor de suas letras, ela se apresenta de forma implacável para todos aqueles que cometerem crimes contra o meio ambiente (capítulo V), seja contra a fauna (seção I), contra a flora (seção II), que poluam (seção III), que destruam, inutilizem ou deterioreem o patrimônio urbano ou cultural (seção IV), dentre outros itens.

Aliás, o art. 2º é claro quando diz que:

Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la (BRASIL, 1998, art. 2º).

Sabemos que, de maneira geral, o papel dos vilões nas histórias tem um caráter básico: o de estimular os heróis à enfrentar seus limites, seus medos, os fazendo evoluir e tomar atitudes e realizar feitos os quais, eles mesmos se julgavam incapazes de realizar. Aqui, nosso minotauro, mais do que ser temido, acima de tudo, ele precisa ser respeitado, sendo encarado com seriedade e estudado de forma pormenorizada em cada um das suas dezenas de artigos, sob a (literal) pena de entrar nesse labirinto e não conseguir sair.

### ***O Novelo se desenrola ainda mais: a Lei do SNUC***

Em 18 de julho de 2000 foi promulgada a lei federal nº 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o SNUC, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (UCs), sendo estas entendidas

como um: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000, art. 2º, parágrafo I).

Junto com as APPs, as UCs representam os principais referenciais legais na defesa do meio ambiente no Brasil e têm no SNUC sua principal forma de organização, o qual, por sua vez, é gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - **Conama**, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o **Ministério do Meio Ambiente**, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - órgãos executores: o **Instituto Chico Mendes** e o **Ibama**, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação (BRASIL, 2000, art. 6º, friso nosso).

De maneira geral, as UCs integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas, conforme pode ser visto no Quadro 1:

**Quadro 1** – Categorias de Unidades de Conservação

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC)		
Grupo	Característica	Categorias
Unidades de Proteção Integral	Visam preservar a natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei.	(I) Estação Ecológica
		(II) Reserva Biológica
		(III) Parque Nacional (PARNA)
		(IV) Monumento Natural
		(V) Refúgio de Vida Silvestre
Unidades de Uso Sustentável	Visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.	(I) Área de Proteção Ambiental (APA)
		(II) Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
		(III) Floresta Nacional (FLONA)
		(IV) Reserva Extrativista (RESEX)
		(V) Reserva de Fauna (REFAU)
		(VI) Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
		(VII) Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)

**Fonte:** BRASIL, 2000, in: MOURA-FÉ, 2015.

Vale frisar que por trás do sucinto quadro há uma grande diversidade de características peculiares, obviamente correlata à diversidade natural do Brasil. Cada UC tem sua importância e que, para tenha seu potencial de defesa do meio ambiente efetivado, precisa ser conhecida ao máximo. Para tal, um documento é imprescindível: o plano de manejo, o qual precisa ser elaborado e posto em prática de forma efetiva.

O plano de manejo é um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (BRASIL, 2000, art. 2º, parágrafo XVII).

### *Quase saindo do labirinto: Resoluções Conama*

Estamos quase no final da nossa viagem e, antes disso, precisamos conhecer as principais Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, que foi instituído pela Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981). O Conselho é um colegiado com órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil, que tem as seguintes competências: estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama (MMA, 2012a).

As resoluções Conama são várias e o desafio é identificar quais são as mais interessantes e pertinentes para os trabalhos que estamos desenvolvendo. Obviamente, esse entendimento só vai se dar de forma satisfatória para cada pessoa (e seus interesses) com o passar do tempo e com o desenvolvimento das nossas experiências.

Abaixo, apresentamos uma breve lista daquelas que nossa experiência aponta como imprescindíveis para o conhecimento básico das resoluções do Conama:

- Conama nº 001/1986, dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental;
- Conama nº 237/1997, dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental;
- Conama nº 369/2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.

Detalhando um pouco a **Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986**, de antemão, ela perfaz uma clássica conceituação em seu art. 1º do que considera como **impacto ambiental**:

qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986, art. 1º).

É exatamente esta resolução que vai estabelecer em seu art. 2º a necessidade de se elaborar um estudo ambiental, ao passo que o estudo de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA) são os mais complexos, a serem submetidos à aprovação do órgão ambiental competente para fins de licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. Apenas por este artigo esta resolução já tem sua importância exemplificada.

Esta resolução diz ainda que o estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na lei da PNMA (olha ela aqui de novo), obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

- I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
- IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade (CONAMA, 1986, Art. 5º, friso nosso).

Do ponto de vista técnico, o estudo de impacto ambiental desenvolverá, conforme essa resolução, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

- I - **Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto** completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, **antes da implantação do projeto**, considerando:

- a) o **meio físico** - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) o **meio biológico** e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
- c) o **meio sócio-econômico** - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.
- II - **Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas**, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.
- III - Definição das **medidas mitigadoras dos impactos negativos**, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.
- IV - Elaboração do **programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos**, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados (CONAMA, 1986, Art. 6º, friso nosso).

Ou seja, para começar a falar de estudos de impacto ambiental, é imprescindível conhecer e, mais que isso, atender aos dispositivos básicos contidos na Resolução Conama nº 01/1986, ainda vigente e que se configura como um verdadeiro marco referencial no labirinto da legislação ambiental.

Por sua vez, a **Resolução Conama nº 237/1997** traz importantes elementos imprescindíveis na legislação ambiental brasileira, tal como o entendimento geral do processo de:

**Licenciamento ambiental**, procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (CONAMA, 1997, art. 1º, parágrafo I).

E também do que vem a ser a:

**Licença Ambiental**: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as **condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor**, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (CONAMA, 1997, art. 1º, parágrafo II).



Que por sua vez é compartimentada desde então nas seguintes etapas:

I - **Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade **aprova sua localização e concepção**, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - **Licença de Instalação (LI)** - **autoriza a instalação** do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - **Licença de Operação (LO)** - **autoriza a operação da atividade ou empreendimento**, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade (CONAMA, 1997, art. 8º).

Complementando a Resolução Conama nº 01/1986, a Resolução Conama nº 237/1997 traz uma conceituação interessante e mais abrangente do que vem a ser os estudos ambientais:

São todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco (CONAMA, 1997, art. 1º, parágrafo III).

Dentre os estudos ambientais exigíveis e normalmente solicitados, destacam-se:

- EIA-RIMA;
- Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA: elaborado nos casos mais simples, de não exigência do EIA / RIMA;
- Relatório Ambiental Simplificado – RAS: utilizado no licenciamento de empreendimentos de matriz energética renovável;
- Plano de Controle Ambiental – PCA: define e detalha, através de projetos executivos, as medidas de controle ambiental que serão implementadas concomitantemente com a implantação do empreendimento;
- Relatório de Controle Ambiental – RCA: documento a ser apresentado sistematicamente para as atividades de mineração, conforme previsto no PCA;

- **Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD:** visa a recuperação de áreas degradadas, ou seja, propicia a reintegração das mesmas ao ecossistema;
- **Plano de Manejo.** Voltado para as Unidades de Conservação, conforme visto anteriormente.

É importante informar que todo estudo ambiental deve atender às determinações contidas no **Termo de Referência (TR)**, documento elaborado pelo corpo técnico do órgão ambiental e que orientam a elaboração de estudos ambientais. De forma indicativa um TR deve ser elaborado de acordo com o seguinte roteiro, o qual precisa ser integralmente contemplado para que haja seguimento no processo de licenciamento ambiental:

Objetivo; Metodologia do trabalho; Área de abrangência do estudo; Descrição do empreendimento ou atividade; Alternativas locacionais e tecnológicas do empreendimento; Caracterização ambiental da área de influencia do projeto; Legislação aplicável; Concepção do estudo e metodologia de análise dos impactos; Formas de mitigação e compensação dos impactos negativos; Restrições e recomendações institucionais; Medidas de monitoramento e controle ambiental; Conclusões; Bibliografia; Equipe técnica de elaboração dos estudos com Anotação de Responsabilidade Técnica – ART; Forma de apresentação do estudo ambiental; Documentação fotográfica e Anexos.

#### *Antes de sair: cuidado com resolução Conama 369/2006*

A saída do labirinto está logo ali, já desfiámos o nosso novelo em diversas conceituações e diplomas legais referenciais para a legislação ambiental, incluindo o nosso minotauro, a lei de crimes ambientais. Contudo, antes de sair é importante conhecer as linhas gerais de uma resolução Conama que modifica de forma significativa toda a argumentação apresentada até aqui, toda a construção histórica da legislação ambiental brasileira e que, sem exageros, coloca sob risco os avanços alcançados, é a Resolução CONAMA nº 369/2006.

Em seu art. 1º esta resolução define os **casos excepcionais** em que o órgão ambiental competente pode **autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP** para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental (CONAMA, 2006), solapando na base o princípio de intocabilidade legal que tinham as APPs.

Como isso se dá? O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante **procedimento administrativo autônomo e prévio**, e atendidos os requisitos previstos na

própria resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes (CONAMA, 2006, art. 2º).

No art. 3º da resolução está o cerne técnico da questão, ao passo que ela diz que a intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

- I - a **inexistência de alternativa técnica e locacional** as obras, planos, atividades ou projetos propostos;
- II - atendimento as condições e padrões aplicáveis aos **corpos de água**;
- III - averbação da Área de **Reserva Legal**; e
- IV - a **inexistência de risco de agravamento de processos** como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa (CONAMA, 2006, art. 3º, friso nosso).

Apesar de parecer longo e aparentemente complicado, os requisitos apresentados nos artigos supracitados se resumem a um relatório técnico de 4 itens básicos a ser apresentado pelo empreendedor num processo administrativo autônomo e prévio. Nesse mesmo contexto, a determinação municipal do poder público caracterizando o empreendimento proposto como sendo de **utilidade pública, interesse social** ou de **baixo impacto ambiental** também tem peso decisório para a permissão da intervenção em APP, o que pode ser influenciado por questões políticas, as quais não necessariamente tem compromisso com as reais demandas socioambientais.

Antes de nos despedirmos do labirinto de Dédalo, vale mencionar três diplomas legais que versam sobre questões ambientais fundamentais para o meio ambiente, são políticas nacionais que também precisam estar na lista de leituras de pesquisadores e técnicos que trabalham com legislação ambiental, são elas:

- **Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.**
- **Lei federal nº 12.305, de 2 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.**
- **Lei federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: RETORNAR É PRECISO

Conforme relatado, nosso novelo de Teseu da legislação ambiental não tem a pretensão de ser uma espécie de manual completo de consulta sobre essa importante e complexa temática, cada vez mais presente no nosso cotidiano. Nosso objetivo aqui foi de fazer uma apresentação crítica e analítica dos principais diplomas legais, seus preceitos conceituais, sua construção histórica e uma interrelação básica dos temas que, por fim, dialogam entre si nas mais diversas instâncias do poder público e da sociedade.

A natureza é dinâmica, a sociedade e seus interesses também, e a legislação ambiental está em constante necessidade de evolução, para tentar acompanhar essa dinâmica e, portanto, sempre mudando, em vias de mudar ou sob pressão para mudar. Sendo assim, é peremptória a necessidade de retornos cada vez mais regulares a esse labirinto a partir das necessidades particulares e/ou institucionais de trabalho e pesquisa, com a finalidade básica de se aprofundar em cada uma das diversas temáticas embutidas no contexto da legislação ambiental.

Por outro lado, nesse contexto de dinamicidade é importante estar atento à criação de normas que possam retroagir na proteção do meio ambiente, criando situações de favorecimento a determinados atores sociais que, historicamente, não são defensores do tão desejado equilíbrio socioambiental.

Nesse contexto dinâmico, complexo e muito interessante, acreditamos que com esse artigo você possa fazer essa imersão, seguro em fazer novas descobertas e em sempre encontrar o caminho de volta, sem medo de ter o minotauro à espreita, confiante de que é esse o processo para realizar sua contribuição para as melhorias das condições do nosso meio ambiente.

## AGRADECIMENTOS

O processo de aprendizado não é possível sem a contribuição e orientação daqueles que detém experiência, capacidade e disponibilidade de repassar conhecimento. Sendo assim, queremos agradecer e reconhecer o trabalho de pessoas que nos ajudaram à, indiretamente, elaborar este trabalho e, diretamente, nos conduzir de forma segura através do labirinto da legislação ambiental.



Agradecemos aos geólogos Tadeu Dote Sá, Lucinaura Diógenes, Celso Favalli e Orlando Silva, à bióloga Valéria Trece, ao advogado Daniel Lima (queridos companheiro de trabalho na Geoconsult); e ao arquiteto João Bosco Campos de Moura (*in memoriam*).

À Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH), em especial ao amigo Raimundo Lauro, pelas sugestões e conselhos para uma melhoria na vida profissional e dar ânimo para continuar as leituras para desenvoltura deste artigo.

## REFERÊNCIAS

1. AMORIM, R. A.; OLIVEIRA, R. C. **Zoneamento Ambiental Como Subsídio ao Planejamento no Uso e Ocupação das Terras da Costa do Descobrimento**. Mercator (Fortaleza-CE), v. 12, n. 29, p. 211-231, 2013.
2. BRASIL. Casa Civil. **Código Florestal de 1934**. Jornal do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/codigo-florestal-de-1934.aspx>>, acesso em: 28 jul. 2012a.
3. \_\_\_\_\_. **Código Florestal de 1965**. Jornal do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/codigo-florestal-de-1965.aspx>>, acesso em: 28 de jul. 2012b.
4. \_\_\_\_\_. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Editora Senado, 1988.
5. \_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o Novo Código Florestal Brasileiro e dá outras providências. Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, 1965.
6. \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Poder Executivo. Brasília, DF, 1998.
7. \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, 2000.
8. \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Poder Executivo. Brasília, DF, 1981.
9. \_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre alterações no Código Florestal. Poder Executivo. Brasília, DF, 2012c.
10. BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira - ações prioritárias**. v. 2. Brasília, DF: MMA/PNUD, 2002. 133 p.

11. \_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental** Ministério do Meio Ambiente. – Brasília: MMA, 2009. 90 p.
12. BULFINCH, T. **O Livro de Ouro da mitologia: histórias de deuses e heróis**. 34 ed. 5ª reimpressão. Trad. David Jardim. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.
13. CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Brasília: MMA/CONAMA, 1986.
14. \_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA nº 237/1997**. Brasília: MMA/CONAMA, 1997.
15. \_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA nº 369/2006**. Brasília: MMA/CONAMA, 2006.
16. GOMES, A. **Legislação Ambiental e Direito: um Olhar sobre o Artigo 225 da Constituição Federativa do Brasil**. Revista Científica Eletrônica de Administração, n. 14, p.01-11, 2008.
17. HOBBS, T. **Leviatã. Ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 1651. Trad. Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014.
18. MARCHIORO, E.; FERNANDES, N. F.; MACEDO, J. R.; BHERING, S. B. e GONÇALVES, A. **O Aplicação do Código Florestal Brasileiro como Subsídio para o Planejamento Ambiental: um Estudo de Caso na Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro**. Sociedade e Natureza. Uberlândia, n. 22, v. 1, p. 11-21, 2010.
19. MMA. Ministério do Meio Ambiente / CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resoluções do CONAMA: resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012**. Brasília: MMA, 2012.
20. MOURA-FÉ, M. M. **Evolução Geomorfológica da Ibiapaba setentrional, Ceará: Gênese, Modelagem e Conservação**. 307 f. Tese (Doutorado em Geografia). Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2015.
21. MOURA-FÉ, M. M.; ALBUQUERQUE, A. G. B. M. e FREITAS, E. M. N. **A proteção do ecossistema manguezal pela legislação dos estados do Nordeste brasileiro**. Estudos Geográficos – UNESP (Rio Claro-SP), v. 12, n. 2, p. 30-44, 2014.
22. MOURA-FÉ, M. M.; ALBUQUERQUE, A. G. B. M.; FREITAS, E. M. N. e BARBOSA, W. R. **A proteção dos ecossistemas de manguezal pela legislação ambiental brasileira**. GEOgraphia - UFF (Rio de Janeiro-RJ), v. 17, n. 33, p. 120-147, 2015.
23. PINHEIRO, M. V. A.; MOURA-FÉ, M. M.; FREITAS, E. M. N.; COSTA, A. T.; AGUIAR, A. C. S.; SOMBRA, E. T. P. **Dunas móveis: Áreas de Preservação Permanente?** Revista Sociedade & Natureza – UFU (Uberlândia-MG), v. 25, n. 3, p. 595-607, 2013a.
24. PINHEIRO, M. V. A.; MOURA-FÉ, M. M. e FREITAS, E. M. N. **Os Ecossistemas dunares e a legislação ambiental brasileira**. Revista GeoUERJ (Rio de Janeiro-RJ), v. 24, n. 2, p. 1-26, 2013b.
25. SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ARTIGO RECEBIDO EM DEZEMBRO DE 2016

ARTIGO APROVADO EM ABRIL DE 2017

# CAPITAL SOCIAL EM COMUNIDADES DE ÁREAS DE RISCO DE DESLIZAMENTOS EM FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA, BRASIL

SOCIAL CAPITAL IN COMMUNITIES AT LANDSLIDE RISK AREA, FLORIANOPOLIS, SANTA CATARINA, BRAZIL

CAPITAL SOCIAL EN LAS COMUNIDADES DE AREAS DE RIESGO DE DESLIZAMIENTOS, FLORIANOPOLIS, SANTA CATARINA, BRASIL

## Silvia Midori Saito

*Doutora (2011) em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), ligado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Estrada Doutor Altino Bondesan, 500 - Distrito de Eugênio de Melo, São José dos Campos/SP. E-mail: silvia.saito@cemaden.gov.br*

## Joel Robert Georges Marcel Pellerin

*Doutorado em Geografia pelo Institut de Geographie - Université de Caen (1968). Professor adjunto voluntário aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Reitor João David Ferreira Lima, s/n - Trindade, Florianópolis - SC, 88040-900. E-mail: pellerin@cfh.ufsc.br*

## RESUMO

O incentivo a uma melhor relação entre os moradores de áreas de risco deveria ser tomado como uma importante medida não estrutural de prevenção de desastres socioambientais. Ainda que este tema esteja ganhando espaço nas discussões governamentais e acadêmicas, ainda é pouco investigado no sentido de entender sua contribuição para redução de danos humanos. Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de compreender a constituição do capital social em comunidades moradoras em áreas de risco de deslizamentos em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. A análise foi elaborada sob duas perspectivas: a primeira, focada às características da população e a segunda, voltada aos espaços agregadores, que poderiam contribuir para o fortalecimento do capital social. Os resultados reforçam a importância de incluir outras dimensões para avaliar a população em risco de desastre.

Palavras-chave: capital social, prevenção de risco, risco de desastre.

## ABSTRACT

Encouraging a better relationship between the residents of risk areas should be considered as an important non-structural measure of socio-environmental disasters prevention. Despite the theme is growing in the governmental and academic discussions, it is still barely investigate to comprehend its contribution to reduce human losses. The aim of this study was to comprehend the establishment of social capital in communities living at landslide risk area in Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. The analysis was elaborated using two approaches: the first related on the characteristics of the population and the second focused on the aggregating spaces, where contribute to the enhancement of social capital. The results emphasize the importance to consider other dimensions to evaluate the population at disaster risk.

Key-words: social capital, risk prevention, disaster risk.

---

## RESUMEN

El estímulo a una mejor relación entre los habitantes de áreas de riesgo debe ser tomado como una importante medida no estructural de prevención de desastres socio-ambientales. Aunque este tema está ganando espacio en las discusiones gubernamentales y académicas, todavía es poco investigado en el sentido de entender su contribución para la reducción de daños humanos. Este estudio fue desarrollado con el objetivo de comprender la constitución del capital social en comunidades moradoras en áreas de riesgo de deslizamientos en Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. El análisis fue elaborado bajo dos perspectivas: la primera, enfocada a las características de la población y la segunda, volcada a los espacios integradores, que podrían contribuir al fortalecimiento del capital social. Los resultados refuerzan la importancia de incluir otras dimensiones para evaluar la población en riesgo de desastre.

Palabras-clave: capital social, prevención de riesgo, riesgo de desastre.

---



## INTRODUÇÃO

A percepção de que os desastres naturais eram causados apenas pelos eventos adversos começou gradativamente a ocupar espaço diante das discussões mundiais. Parte da responsabilidade passou a ser atribuída também às formas de ocupação, em áreas suscetíveis a processos perigosos, bem como à própria qualidade de infraestrutura das habitações. Como ações concretas, medidas não estruturais foram desenvolvidas, a exemplo dos mapeamentos de áreas de risco, e a realização de medidas estruturais, representadas pelas obras de engenharia. Assim, para a redução da exposição física das pessoas existiria um rol de soluções concretas.

Por outro lado, a baixa capacidade de resposta das populações também foi identificada como um fator agravante dos danos causados pelos desastres. Qual era o papel desempenhado pela população para a redução dos danos? O que fazer para que a população se tornasse mais resiliente diante dos desastres? Profissionais das ciências humanas e sociais se debruçavam em busca de respostas diante de questionamentos tão complexos. Aspectos ligados à educação, renda e cultura davam pistas para explicar o porquê das diferenças entre as populações afetadas por um mesmo evento adverso. Entendia-se, assim, o protagonismo exercido daqueles que moram em área de risco.

A constatação de que em algumas situações as comunidades tinham diferentes respostas pós-desastre orientou a presente pesquisa a investigar com maior profundidade as relações existentes entre os moradores de um dado lugar. Uma comunidade consciente das ameaças a que está submetida é menos vulnerável e, por conseguinte, tem melhor capacidade de resposta, cujo resultado direto é a redução de danos humanos e materiais, além de mais rápido restabelecimento da normalidade.

A constituição dessa população invulnerável é feita a partir de medidas não estruturais, dentre as quais se destacam a educação e o fortalecimento da coesão social. A melhor resposta pós-desastre em comunidades que possuem maior envolvimento comunitário já foi enfatizada em diversos trabalhos (ALDRICH, 2011; ADGER et al., 2009; BIN e EDWARDS, 2009; YAMAMURA, 2008; AIRRIESS et al., 2008; MUNASINGHE, 2007). Assim, buscou-se investigar nesse artigo como o capital social contribui para a construção do capital social em comunidades moradoras em áreas de risco de deslizamentos em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. O estudo de caso foi conduzido no Maciço do Morro da Cruz (MMC), área afetada historicamente por deslizamentos e que tem provocado constantemente danos materiais e humanos à população.



Assim como os conceitos de risco e vulnerabilidade, o capital social é empregado nas mais diversas áreas do conhecimento. O seu uso pode ser verificado em áreas sociais, econômicas e culturais. A sua origem, entretanto, vem do campo das ciências sociais com Pierre Bourdieu que lançou o conceito no início da década de 1980. Entretanto, o conceito foi discutido e divulgado mais amplamente por pensadores americanos como Robert Putnam e James Coleman.

Fukuyama (2000, p.3) define “(...) social capital is an instantiated informal norm that promotes cooperation between two or more individuals”. Contrariando Coleman, Fukuyama afirma que o capital social é um bem privado e não público, tendo em vista que a cooperação entre dois ou mais indivíduos é dada por interesses particulares.

Para o presente estudo, a definição mais apropriada foi àquela atribuída por Coleman (2000, p.99), “*social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure*”.

Buscou-se pela compreensão do capital social no âmbito coletivo e não individual, ou seja, como as redes de contatos sociais privilegiam as ações de um grupo e não de uma única pessoa.

Coleman em sua obra precursora *Foundations of social theory* (1994) afirmava que o capital social está representado nas conexões entre as pessoas e complementa “*Social capital, in turn, is created when the relations among persons change in ways that facilitate action*”, ou seja, as pessoas se unem para alcançar um objetivo comum.

Ostrom (2000) ao avaliar o capital social conseguiu identificar importantes diferenças em relação a outros tipos de capital. Para o autor “*Social capital does not wear out with use but rather with disuse*” (p. 179), isto é, quanto mais se pratica o capital social, mais o fortalece. Além disso, diferentemente de uma construção tal como uma ponte ou barragem, o capital social não se vê já que ele está imbuído nas relações sociais.

### COMO E ONDE CRIAR CAPITAL SOCIAL?

Coleman (1990) citado por Rodríguez-Sedano et al. (2009) propõe três fatores que podem contribuir positivamente para o fortalecimento do capital social: primeiro, o grau de aproximação das relações entre os indivíduos em uma organização; segundo, a estabilidade e terceiro, o senso de identidade entre os membros. Os autores também apontam que existe a necessidade de desenvolver confiança e cooperação entre as pessoas através da

realização de atividades conjuntas. Nesse sentido, se aponta, por exemplo, para algumas formas de associações como as entidades religiosas, educacionais e culturais, as associações de moradores, as organizações não governamentais, entre outras.

A prática religiosa tem em seu cerne a crença em algo comum entre seus seguidores. Evolução espiritual e salvação da alma são alguns objetivos que conduzem as pessoas a procurarem as igrejas. Em menor ou maior grau, a caridade é tida em algumas religiões como um dos caminhos para alcançar tal propósito. Almeida e D'Andrea (2004) e Lehmann (2007) observaram, por exemplo, que os evangélicos têm como ideal maior a valorização do indivíduo e das relações pessoais, bem como laços de confiança e fidelidade. Por outro lado, kardecistas e católicos agem mais pela benevolência e em ajuda ao próximo, sobretudo aos mais desfavorecidos. Assim, o tipo de religião também influencia no menor ou maior desenvolvimento de capital social.

Nas últimas décadas um movimento da sociedade civil que tem ganhado notoriedade pelas suas ações junto a mais diversos segmentos são as Organizações Não Governamentais (ONG). Estas são instituições independentes que não representam nenhuma classe de indivíduos, ou seja, se distinguem pelo o que fazem e não a quem representa. Há outros aspectos que ainda as caracterizam: não pertencem ao governo, não visam lucros, não possuem financiamento próprio, não estão articuladas a estruturas maiores (FERNANDES, 1995). Assim, o que une aqueles que participam das ONGs é o objetivo que pode estar vinculado a preservação ambiental, assistência social, discriminação sexual e racial, entre outros. Observa-se nessas organizações um ambiente bastante propício para o desenvolvimento e fortalecimento de capital social. Aqueles que nelas atuam, em geral, o fazem de modo voluntário.

No Brasil, as escolas de samba reúnem pessoas motivadas não apenas pelo carnaval, mas ainda por questões sociais. Costa (2002) exemplifica o caso da Mangueira, escola de samba tradicional no Rio de Janeiro, que desenvolve projetos para a comunidade na área de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, artes e música. A iniciativa privada, por sua vez, contribuiu com recursos financeiros. Com o tempo, outras parcerias foram firmadas, como universidades privadas, ONGs, sindicatos e órgãos públicos. O importante papel da escola de samba na comunidade foi evidenciado quando foi comparada a participação em associações de bairros. Na Mangueira, apenas 66% dos moradores declararam participar desse tipo de associação, enquanto nas comunidades Vidigal e Jacarezinho, esse valor foi de 97%.

Mas o capital social pode ser desenvolvido em outras esferas, como a familiar. Crosnoe (2004) é bastante enfático em afirmar que a família é um importante recurso para o desenvolvimento de capital social ao longo da vida de uma pessoa. É neste nível que “aparece de forma embrionária a subordinação completa do indivíduo à vida social” (HIGGINS, 2005, p.145). Assim, os pais são os primeiros a dar as primeiras noções de convivência e educação.

Apenas para ressaltar a relevância do papel da família em situações de desastres, Dynes (2006) cita que durante evacuações devido a alertas de furacão ou erupção de vulcões, é comum empreender a fuga em família. Além disso, a primeira alternativa de busca por abrigos também é por casa de familiares, depois por amigos e por último, abrigos comunitários.

Depois da família, a escola é outra fonte com que um indivíduo se depara ao longo da vida para o desenvolvimento do capital social. O ambiente escolar promove a educação formal da criança, mais ainda o fortalecimento de relações entre mestres e pais. Meier (1999) em estudo sobre capital social entre adolescentes americanos comprovou que as relações eram mais densas em escolas religiosas do que públicas, já que os alunos compartilhavam não somente atividades escolares, mas ainda religiosas e sociais. Nesse mesmo estudo, a autora ainda mostrou que o capital social mantido por crianças que mudavam frequentemente de escola era inferior se comparado com aquelas que frequentavam a mesma por um longo período. A confiança entre os professores e pais de outras crianças era fortalecida pelo tempo. Por fim, o estudo ainda mostrou que pais divorciados participam menos de atividades escolares do que pais casados.

Se o fortalecimento das relações entre as pessoas pode ser promovido em espaços de convívio como nas escolas, igrejas e organizações não governamentais, ele também pode ser impulsionado por agentes exógenos, a exemplo do poder público. O papel do Estado é atribuído a sua capacidade de dissolver problemas ao criar estratégias para a solução de problemas coletivos em que a comunidade possa se auto-organizar. Mas para isso, é necessária a formação de cidadãos empreendedores, capazes de identificar as dificuldades e propor soluções (OSTROM, 2000).

Carpim (2005) analisando os efeitos de um programa municipal de intervenção em uma favela em Santo André, São Paulo, constatou a intensificação dos vínculos no interior dessa comunidade, entre os agentes da Prefeitura com os indivíduos de alguns grupos sociais. A melhora da comunicação entre esses elementos possibilitou a criação de relações para além da área segregada, aumentando o capital social da comunidade.

## O LADO PERVERSO DO CAPITAL SOCIAL

Ainda que existam inúmeros aspectos positivos a respeito do capital social, é importante destacar que a mesma união que consegue reunir as pessoas para um bem em prol de algo salutar, pode congrega também para objetivos negativos. É o chamado *dark side* do capital social, que pode ser útil, por exemplo, para grupos de crime organizado como a máfia, de intolerância religiosa ou preconceituosa. A estrutura de confiança entre seus pares permite a manutenção desses grupos em ações criminais (OSTROM, 2000).

Em um trabalho desenvolvido por Nagar e Rethemey (2007) intitulado “*Do good neighbors make good terrorists?*” foi demonstrado como membros de movimentos de resistência judaica se organizaram para colocar bombas em ônibus palestinos. Os autores analisaram os depoimentos dos terroristas presos e concluíram que havia entre eles um intenso elo de comprometimento. Quando indagado a um deles a razão de colaborar com essa rede, a resposta não deixava dúvidas “*I helped him only because I could not turn a friend down*”.

Haveria, então, uma relação direta entre as práticas criminosas e o menor capital social entre os moradores de uma comunidade violenta? Lederman et al. (2001) afirmavam que o capital social pode reduzir crimes por dois motivos. A existência de melhor relação entre os cidadãos auxilia em resolução pacífica de conflitos no lar, vizinhança e local de trabalho. O segundo motivo é relacionado à redução de práticas oportunistas, pois os indivíduos organizam-se para superar os chamados problemas de “parasitismo” de ação coletiva.

Putnam (2003) entendia que a ocorrência de crimes só ocorreria devida ao déficit de capital social. Segundo o autor, nas comunidades que possuem escolas eficientes, há menores índices de adolescentes grávidas, abuso sexual, uso de drogas e delinquência juvenil. Outra consequência direta são cidadãos mais conscientes de sua cidadania e que usufruem de administrações mais honestas.

Contudo, as ideias apregoadas por autores que defendem o capital social não são unânimes. Encarnación (2003) em sua obra *The myth of civil society* contesta Putnam ao defender que a confiança social é desenvolvida em situações em que o sistema político seja mais bem institucionalizado, ou seja, este prevalece sobre as organizações da sociedade civil. O autor exemplifica usando o caso brasileiro, quando à época da ditadura militar, mesmo com as expressivas formas de engajamento da sociedade civil, não havia um alto nível de confiança, nem mesmo depois, com o período da redemocratização.

Silva e Cortes (2009) também refutaram a concepção de Putnam e comprovaram que na Região Metropolitana de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, apesar do

alto envolvimento associativo não implicou na maior confiança interpessoal e político-institucional. Essa baixa correlação foi atribuída a avaliação extremamente negativa dos entrevistados quanto aos atores e instituições político-administrativas.

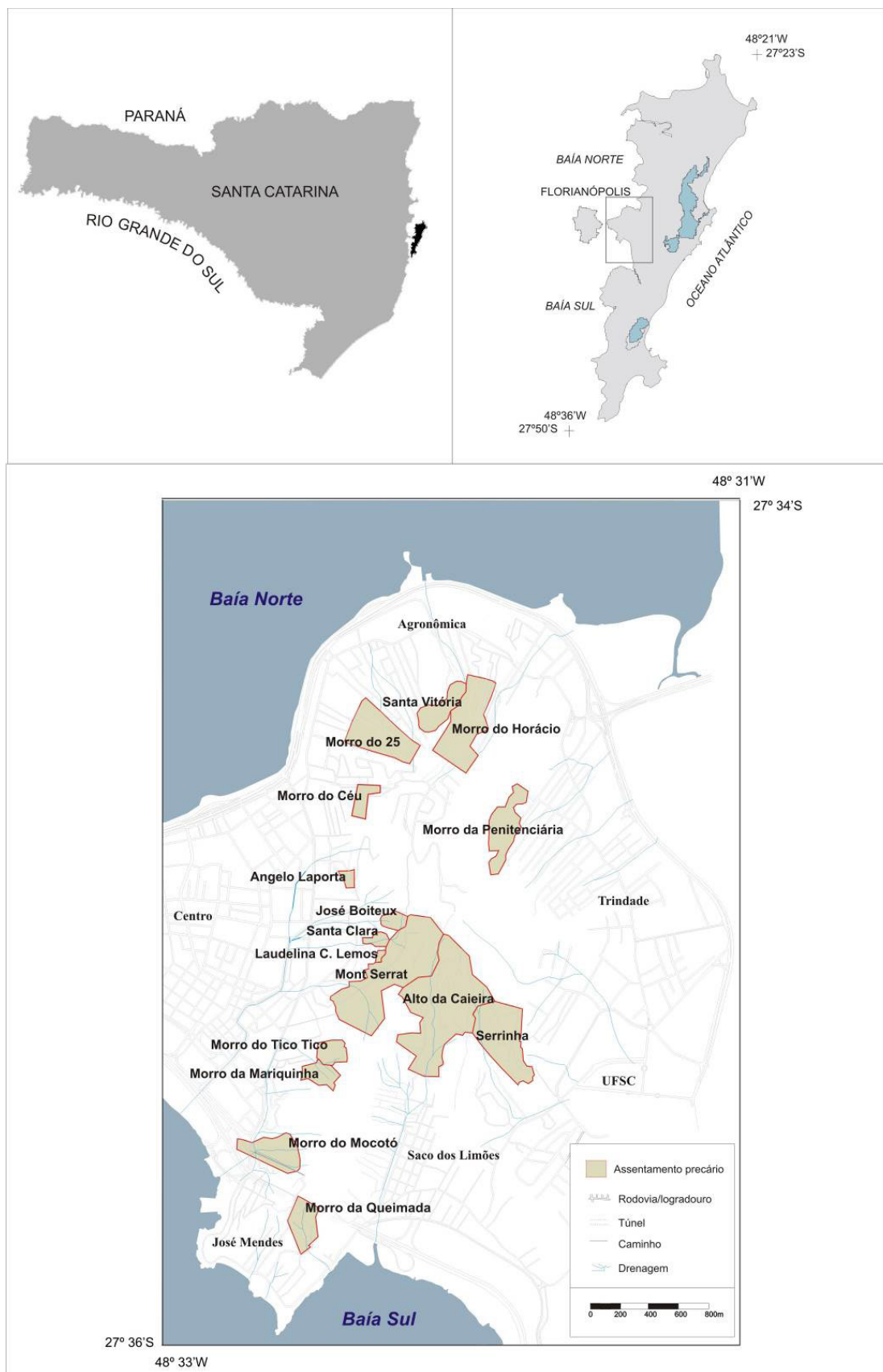
### **BUSCANDO A COMPREENSÃO SOBRE O CAPITAL SOCIAL NO MACIÇO DO MORRO DA CRUZ**

Esse estudo foi direcionado aos assentamentos precários localizados nas encostas do Maciço do Morro da Cruz (MMC), situado na porção insular de Florianópolis, estado de Santa Catarina, Brasil (Figura 1). Resultante de um processo de ocupação desde o início marcado pela exclusão socioeconômica, por muitas décadas os assentamentos precários do MMC não faziam parte da cidade formal e eram negligenciadas pelo poder público. Serviços e infraestrutura básicos eram conseguidos, na maior parte dos assentamentos, por vias informais. Não existiam ruas nem servidões reconhecidas, e por isso, atos simples do cotidiano, como receber uma correspondência, não faziam parte da realidade desses moradores. Por outro lado, edificações para as moradias de alto padrão e para sedes de emissoras de televisão, ocupavam as partes mais altas dos morros.

Em levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), em 2004, a população total em tais assentamentos somava aproximadamente 25 mil pessoas, distribuídas em dezesseis comunidades, relacionadas a seguir: Alto da Caieira, Angelo Laporta, José Boiteux, Laudelina Cruz Lemos, Monte Serrat, Morro da Mariquinha, Morro da Penitenciária, Morro da Queimada, Morro do 25, Morro do Céu, Morro do Horácio, Morro do Mocotó, Morro do Tico Tico, Santa Clara, Serrinha e Vila Santa Vitória.

Essa análise foi elaborada sob duas perspectivas: a primeira, focada às características das populações do MMC e que indicaria o capital social dos moradores e a segunda, voltada aos agregadores, ou seja, quais elementos que possibilitam a criação de capital social do MMC. Posteriormente, ainda foi analisado o chamado *dark side* do CS, o qual poderia se configurar como um empecilho para a maior coesão comunitária.

**Figura 1:** localização da área de estudo, destacando os assentamentos em análise.



A caracterização dos moradores dos assentamentos precários foi feita a partir da organização dos dados do Cadastro Único (CADUNICO), organizado pela Caixa Econômica Federal, e cedidos pela PMF. Este cadastro mantém dados sobre famílias em situação de pobreza, que necessitam de algum tipo de auxílio governamental. As variáveis consideradas para este estudo foram estado de procedência, idade, tempo de moradia. A participação comunitária foi analisada por comunidade e os dados empregados foram obtidos junto a Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental/PMF que realizou um questionário denominado CADHAB (Cadastro Habitacional) que contemplava aspectos como infraestrutura do domicílio, situação familiar e satisfação quanto a serviços públicos. Tal questionário diferenciou-se do CADUNICO, pois do primeiro já constavam dados do total da população de cada assentamento. Três questões foram selecionadas: participação comunitária, motivo da não participação e desejo de voltar à cidade de origem.

Os elementos agregadores de capital social foram elencados a partir da observação em campo e pelo acompanhamento das transformações da realidade no MMC. A análise ainda foi corroborada pelo referencial bibliográfico e pelos resultados advindos do questionário CADHAB. Considerou-se, primordialmente, os espaços de convívio que poderiam fortalecer as relações dos moradores, dada pela mesma motivação, seja pela crença ou responsabilidade social. Ainda, foram realizadas entrevistas não estruturadas a fim de se contextualizar melhor os resultados obtidos.

## O CAPITAL SOCIAL DOS MORADORES DO MMC

Esta investigação direcionou-se no sentido de analisar o capital social dos moradores e entre os moradores, a partir de alguns questionamentos decorrentes das colocações de Coleman (1990) e Putnam (2003):

- **comunidades ocupadas há mais tempo teriam maior participação comunitária?**
- **quais são os elementos que podem agregar capital social entre os moradores do MMC?**

Diante de um conceito multifacetado e às vezes, subjetivo, como o capital social, buscou-se explorar o potencial dos dados do CADUNICO para operacionalizar alguns aspectos de maior coesão dos moradores dos assentamentos precários do MMC.

Desde o início dessa investigação, teve-se a preocupação de recorrer a análises mais quantitativas do que qualitativas, como a maior parte dos trabalhos que lidam com capital social o faz. Espera-se dessa maneira, habilitar o procedimento aqui adotado, possível de ser aplicado para outros assentamentos precários que possuam dados do CADUNICO e CADHAB, ou outro formulário que determine a participação comunitária da população.

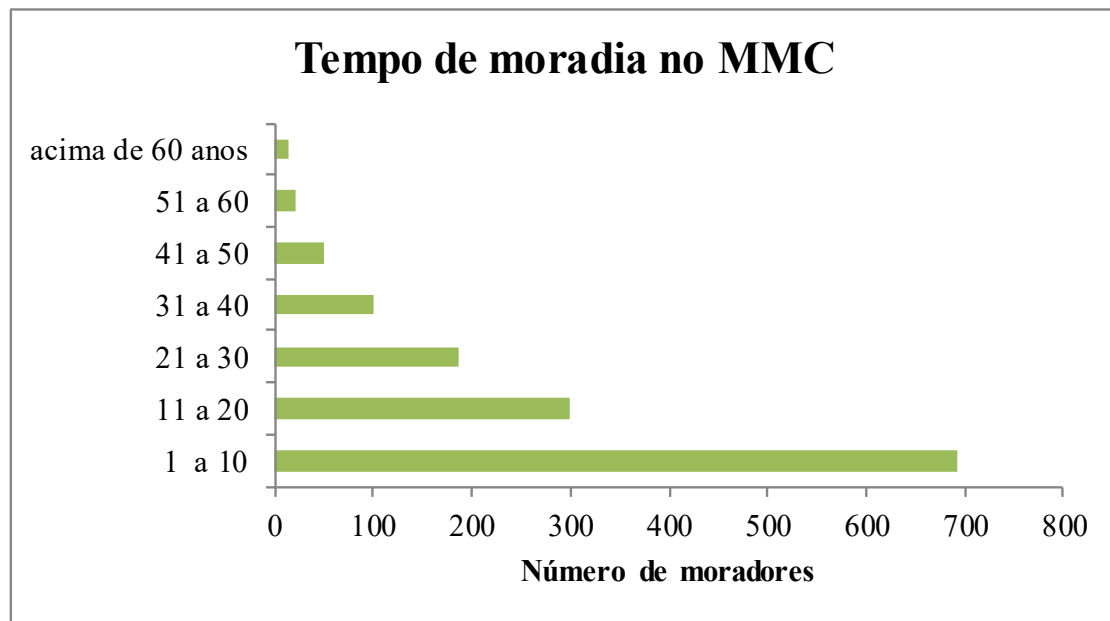


A análise utilizando dados secundários pode mostrar o potencial dos mesmos. Por outro lado, pretendeu-se com essas análises ainda demonstrar quais políticas públicas devem ser elaboradas e considerando as diferenças locais de cada comunidade, tanto no que tange as limitações como as potencialidades. Assim, foi de fundamental importância a identificação dos elementos agregadores de capital social.

Partindo da premissa de que moradores procedentes de outros lugares não conhecem a dinâmica do meio físico em que habitam bem como teriam maior dificuldade em estabelecer laços entre os vizinhos, foram levantadas as informações sobre o estado de origem, tempo de moradia e composição por comunidade. Assim como já abordado por Pimenta et al. (2005), as estratégias de sobrevivência dos migrantes em Florianópolis se fizeram em parte com a ocupação nas encostas. A grande maioria dos chefes de família entrevistados era procedente de Santa Catarina, totalizando 77%, e depois os moradores vindos do Paraná (9%) e do Rio Grande do Sul (8%).

Outro resultado que se destacou foi a alta porcentagem de jovens que chegaram a Florianópolis com idade entre 21 a 30 anos, com 33%, prevalente sobre todas as demais classes. Trata-se de uma faixa da população economicamente ativa, provavelmente a procura de melhores condições de vida. O que ocorreu em Florianópolis, pode ser também compreendido à luz da situação em São Paulo. Os jovens migram e ao se estabelecer na cidade, posteriormente trazem os demais familiares (ALMEIDA E D'ANDREA, 2004). Ainda foi elevada a proporção de jovens entre 11 a 20 anos (19%) provavelmente acompanhando os pais; e adultos entre 31 a 40 anos, com 18%. As porcentagens começam a se reduzir a partir da classe de 51 a 60 anos.

A outra análise foi feita a partir do tempo de moradia. Ao contrário do que apregoava a bibliografia, a maior porcentagem (51%) foi de catarinenses com menos de 10 anos de moradia (Figura 2). As comunidades Santa Clara, Serrinha e Alto da Caieira foram as comunidades onde se registraram as maiores porcentagens de população moradora de 1 a 5 anos de moradia, com média de 40%. Por outro lado, o Morro do Mocotó, que se caracteriza por ser uma das comunidades tradicionais, foi a que apresentou menor porcentagem, próximo dos 10%.

**Figura 2:** tempo de moradia dos catarinenses moradores do MMC

Pimenta et al. (2002) afirmam que havia no MMC um grande número de migrantes decorrente do êxodo rural principalmente a partir da década de 1980. Mas como se pode constatar o número de moradores com maior tempo de moradia vai reduzindo gradativamente, induzindo a acreditar que existe uma relação mais fraca com o processo brasileiro que levou a população rural a se deslocar para as cidades. Outra possibilidade é a especulação imobiliária, motivando os moradores mais antigos a comercializarem, mesmo informalmente, suas moradias.

Como não se pode afirmar absolutamente que os catarinenses moradores do MMC tenham vindo de outros municípios, deve-se considerar que existe a possibilidade de uma parcela ser constituída por aqueles nascidos em Florianópolis também. Esse aspecto amenizaria a questão do desconhecimento dos processos do meio físico do lugar. De qualquer maneira, o predomínio de moradores recentes no MMC alerta sobre o possível enfraquecimento das relações entre os habitantes de comunidade.

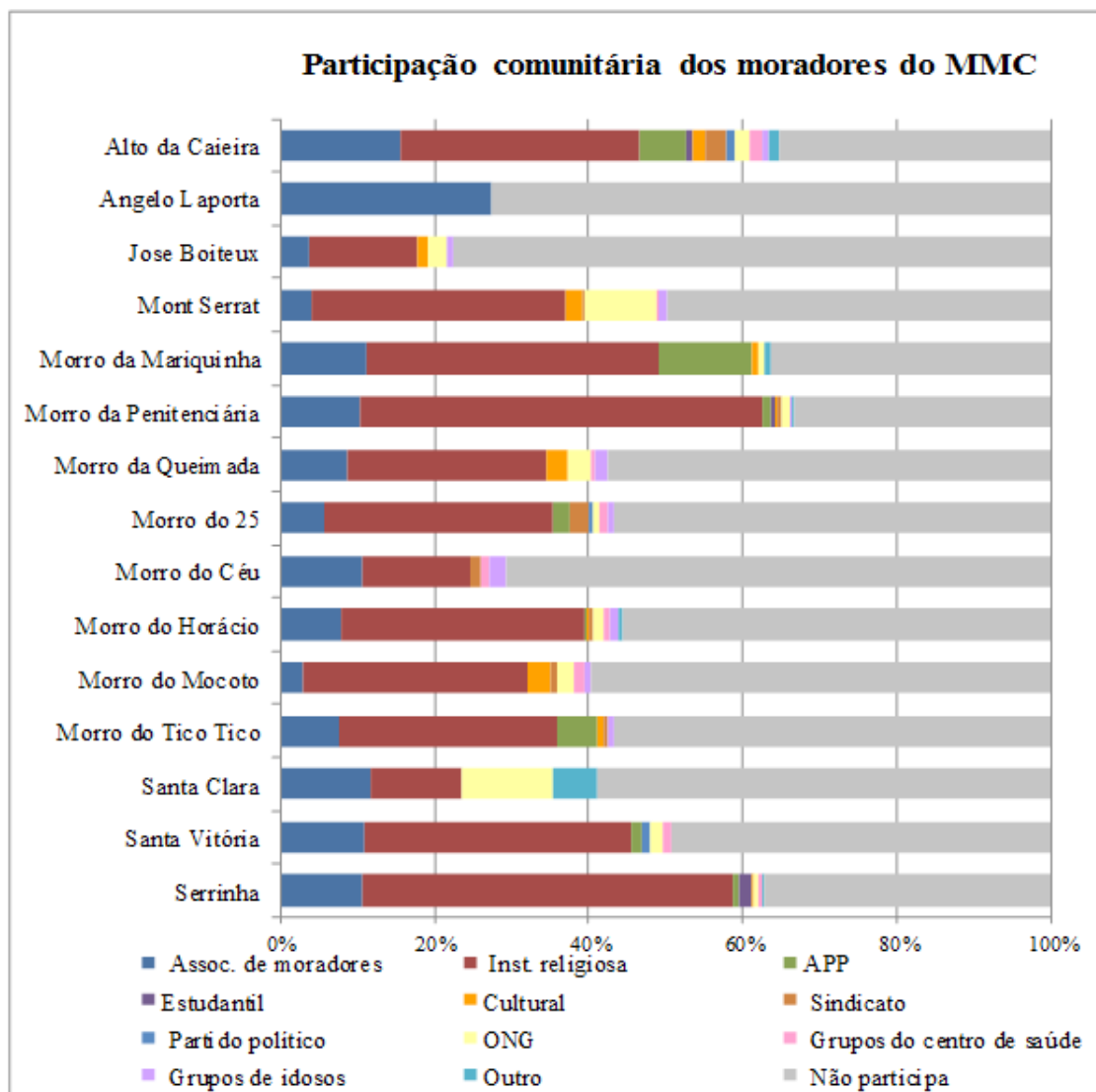
Questionados sobre a participação comunitária durante o levantamento CADHAB, expressiva porcentagem dos entrevistados respondeu não ter participação em vida comunitária (Figura 3). As maiores porcentagens foram encontradas nas comunidades José Boiteux, Angelo Laporta e Morro do Céu, com 77%, 72% e 71%, respectivamente. Por outro lado, as comunidades com maior participação comunitária foram Morro da Penitenciária, Alto da Caieira e Morro da Mariquinha. Nesses assentamentos, foram

encontradas as menores porcentagens com 33%, 35% e 36%, respectivamente. A partir desses resultados foi possível inferir que não necessariamente comunidades mais antigas tenham uma maior participação comunitária. O Morro do Mocotó, um dos primeiros a se formar no MMC, apresentou não participação comunitária de 60%, bem como o Mont Serrat, com 50%.

A instituição religiosa foi responsável pela maior proporção de participação comunitária nos assentamentos do MMC. As comunidades com maior participação em entidades religiosas foram Morro da Penitenciária (52%) e Serrinha (48%), quando a média de foi de 28%. Em busca de possível similaridade entre essas duas comunidades, constatou-se o predomínio em ambas de população entre 18 a 30 anos, brancos e tempo de moradia entre 1 a 5 anos. Quanto à procedência, não houve nenhuma semelhança entre ambas.

As associações de moradores ficaram em segundo lugar em termos de participação comunitária no MMC, cuja média foi de 9%. Em termos proporcionais, o Alto da Caieira possui a mais alta participação de moradores em associações com 16%, seguido do Morro da Mariquinha, ambas com 11%. Em comum, essas comunidades apresentam a maior proporção de casados e assalariados. O Morro do Mocotó foi o assentamento onde se constatou a menor participação em associação comunitária, com apenas 3%.

As demais formas de participação comunitária foram os grupos de centros de saúde, grupos de idosos, partidos políticos, sindicatos, estudantil, cultural. A média de participação foi de aproximadamente 1%. A Associação de Pais e Professores (APP) teve uma média de 3%, especialmente do Morro da Mariquinha e Alto da Caieira. Organizações Não Governamentais (ONG) tiveram uma média de participação nas comunidades também de 3%, com os maiores índices no Mont Serrat e Santa Clara.

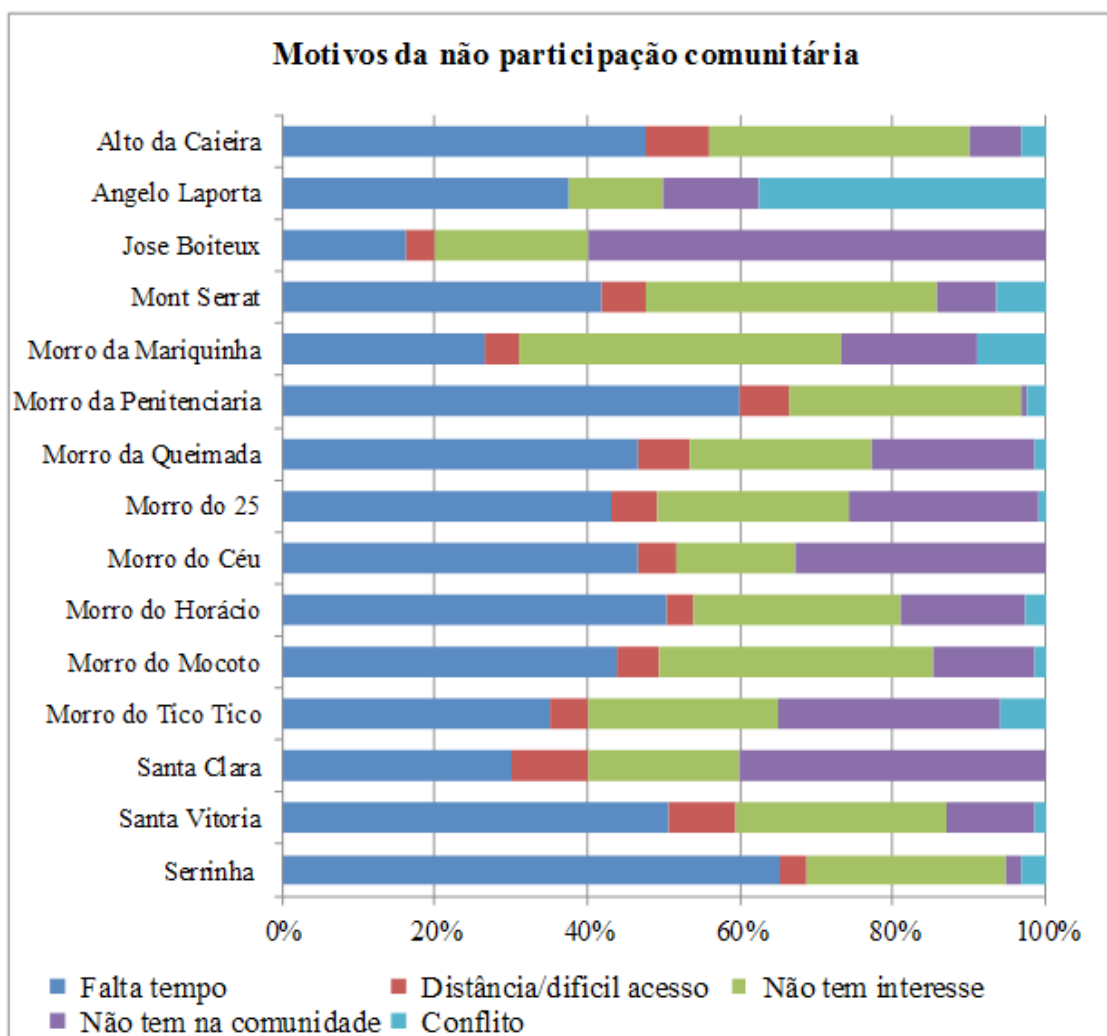
**Figura 3:** participação comunitária dos moradores do MMC

As comunidades que apresentaram as maiores proporções de população participativa de grupos culturais foram exatamente àquelas envolvidas com as escolas de samba, em especial, Embaixada Copa Lord e Protegidos da Princesa. O Morro do Mocotó assim como o Morro da Queimada foram as comunidades com a maior participação em relação as demais, ambas com aproximadamente 3%, seguidas do Mont Serrat com 2%.

O formulário do CADHAB também questionava sobre os motivos da não participação da vida comunitária (Figura 4). Em todas as comunidades, a falta de tempo e de interesse foram os motivos atribuídos pelos moradores por não se engajarem em vida comunitária. Ainda foi apontada a inexistência de entidades comunitárias nos assentamentos bem como

o difícil acesso. Em menor proporção, conflito também foi indicado como uma das razões pela não participação. Nesse item estariam incluídos desentendimentos interpessoais, como também estariam subentendidas as possíveis formas de violência existentes no Maciço.

**Figura 4:** motivos da não participação comunitária



A Serrinha e o Morro da Penitenciária foram os assentamentos onde a falta de tempo teve a maior proporção de respostas, com 65% e 60%, sendo que a média foi 43%. Coincidentemente, nessas comunidades concentrou-se a maior porcentagem de pessoas envolvidas em entidades religiosas.

A maior porcentagem de pessoas sem interesse em atividades comunitárias foi registrada no Morro da Mariquinha (42%) e Mont Serrat (38%). Não foi encontrada nenhuma similaridade entre as comunidades.

Diante de um índice tão alto de pessoas não interessadas em atividades comunitárias, passou-se então a investigar possíveis motivos para esse desinteresse. Em primeiro lugar, buscou-se os elementos que manteriam as populações coesas e posteriormente evidenciou-se se poderia haver alguma relação com a criminalidade, realidade tão próxima dos moradores das comunidades do MMC

### **ESPAÇOS AGREGADORES DE CAPITAL SOCIAL**

A formação de capital social entre os moradores nas comunidades mais tradicionais pode ser identificada desde o início de sua ocupação. No Mont Serrat, durante o processo de ocupação, trabalhos em mutirão para a construção de creche, horta comunitária, calçamento do caminho principal, constituem alguns exemplos que mostram a presença da coesão entre os moradores. Mas era evidente que algumas atitudes foram tomadas para que se promovesse a efetividade dessas ações. Em depoimento dado a Santos (2009), Seu Teco, antigo morador do Mont Serrat, revela algumas medidas tomadas para se manter o trabalho em comunidade. O calçamento da via foi feito de cima para baixo do morro, numa prática parecendo bastante incoerente. Ao término da obra, tal atitude foi justificada pelo encarregado da Prefeitura que essa era a maneira de garantir que os moradores das áreas mais baixas também colaborassem na obra, já que assim lidaria com o inconveniente da lama na porta de suas casas até que todo o calçamento fosse finalizado.

Outra demonstração da construção do capital social nessa comunidade, era a partilha dos terrenos entre os familiares, permitindo assim a manutenção da sobrevivência dos recém-agregados (SANTOS, 2009). A construção das casas, erguida muitas vezes pelos próprios familiares, evidenciava a coletividade e servia ainda, como momento de interação e divertimento, pois a cada etapa finalizada, era comemorada com muita música, festa e dança, como colocado por Araújo (2006). O mesmo autor ainda afirma que os conflitos também existiam, mesmo em meio às famílias. Destaca-se o caso do Mont Serrat, que no final das décadas de 1920 e início de 1930, foi ocupado por duas grandes famílias, os Cardoso e os Veloso. Como as famílias não se “misturavam” com as demais do morro, era muito comum o casamento entre os próprios primos. Mesmo assim, as desavenças eram rotineiras, atribuídas à bebida e desentendimentos.

Segundo Grade (2006) em torno da década de 1980 as primeiras associações de moradores começam a se organizar, como a do Mont Serrat, Morro do Mocotó, Serrinha, Morro da Penitenciária. É nessa época também que a associação do Morro da Mariquinha passou por uma remodelação. A organização de tais associações foi fortemente influenciada pela igreja católica que lutavam por soluções de problemas como falta de energia elétrica,

saneamento básico, postos de saúde, escola, etc. A organização do Mont Serrat, como já exposto, foi iniciada em 1954, quando o padre Agostinho Stahelin principiou a organização enquanto movimento social para reivindicar por melhorias à comunidade. Na década de 1980, o padre Vilson Groh fortaleceu a organização nessa área através de inúmeros projetos.

De acordo com Pacheco (2007) as organizações comunitárias estabeleciam reuniões sistemáticas para avaliação dos trabalhos, reuniões mensais com a diretoria executiva do Fórum, reuniões bimestrais com equipes técnicas. Os moradores eram convidados a participarem das reuniões, e eram representados pelos líderes comunitários eleitos em cada comunidade.

A partir de 2005, com a mudança da conduta da política federal que disponibilizou recursos, a exemplo do PAC, pode-se afirmar que um novo cenário começou a ser delimitado para os assentamentos precários de Florianópolis, em especial aquelas localizadas no MMC. A decisão de como e onde empregar os recursos foram definidos em reuniões com o então formado Comitê Gestor.

As associações de moradores que possuem representantes nesse Comitê do projeto do Maciço do Morro da Cruz Alto da Caieira, Morro da Penitenciária, Serrinha, Santa Vitória, Morro do Céu, Morro da Queimada, Morro do Horácio, Morro do Tico Tico e Morro do Mocotó. Dentre os conselhos comunitários, citam-se Mont Serrat e Cristo Redentor (Morro da Mariquinha).

Além da associação de moradores, ainda foram apontados outros elementos como as entidades religiosas, instituições de ensino, ONGs e escolas de samba. foram identificados tais elementos, bem como a participação comunitária de cada assentamento. Apesar de colaborar à compreensão, constatou-se que não existe obrigatoriamente dependência entre a presença física do elemento na comunidade com a sua maior participação, por dois aspectos. Em praticamente todas as comunidades existe algum desses elementos e mesmo assim, a não participação foi muito alta.

## ENTIDADES RELIGIOSAS

O aspecto religioso já era considerado como um importante elemento agregador entre os moradores. Não se pode medir quantitativamente o quanto existia de capital social entre os participantes das entidades religiosas, mas pode-se verificar a relevância dessas entidades nos assentamentos, tendo em vista a alta participação dos moradores (vide Figura 3). Como Lehmann (2007) colocou em seu artigo “A milagrosa economia da religião um ensaio sobre capital social”, as instituições religiosas são as únicas que parecem surgir em

meio às comunidades mais empobrecidas, diante de condições tão desfavoráveis. Embora coloque em xeque se realmente as igrejas acrescentam capital social à sociedade, o autor não desmerece completamente a influência dessas organizações.

O papel das entidades religiosas não se restringe apenas ao momento do culto (ou cerimônia) em si, mas em todas as demais atividades por ela polarizadas, como bingos, festas beneficentes, refeições comunitárias, projetos sociais, ações que possibilitam os moradores criarem vínculos de amizade e confiança. Além do próprio aspecto da crença comum que fortalece os vínculos entre seus frequentadores. Não raro observam-se casamentos e associações econômicas entre seus membros.

Neste artigo foram focadas apenas as igrejas cristãs, mas reconhece-se a influência das religiões afro-brasileiras<sup>1</sup>, sobretudo pela forte presença da comunidade negra em comunidades como Mont Serrat e Morro do Mocotó.

Constatou-se que os frequentadores das igrejas podem estar mais informados a respeito de suas comunidades. A partir de depoimentos pode-se verificar que o espaço das igrejas ainda é usado para além dos cultos religiosos. O Sr. Elivaldo<sup>2</sup>, presidente da associação de moradores do Alto da Caieira e presbítero da igreja Assembleia de Deus, afirmou que após os cultos é comum ele utilizar esse espaço para passar informes sobre o andamento das obras do PAC. O segundo testemunho foi cedido pelo Sr. Rogério<sup>3</sup>, presidente da associação de moradores do Morro da Mariquinha e coordenador da igreja católica na mesma comunidade. Quando questionado, ele também afirmou que usa o momento após a missa para informar sobre os encaminhamentos das reuniões do comitê gestor. Ele observou que aqueles moradores que não participam de reuniões do conselho comunitário nem das missas, são os que mais reclamam, por exemplo, da demora das obras do PAC. A desinformação é atribuída à falta de participação, o que gera conseqüentemente, o conflito. Dessa forma, as instituições religiosas possuem grande potencial como agregador de capital social no MMC, devendo ser considerada como um importante elemento para inúmeras atividades, dentre elas, como atividades de capacitação.

## ESCOLAS DE SAMBA

Outro elemento identificado que mantém a população coesa são as escolas de samba. As primeiras escolas de samba em Florianópolis tiveram suas origens nas comunidades carentes do MMC e surgiram devido a uma conjunção de fatores históricos, como coloca

<sup>1</sup> Para compreender sobre as religiões afro-brasileiras na Grande Florianópolis, consultar Tramonte (2001).

<sup>2</sup> Entrevista não estruturada com Elivaldo Cláudio da Paixão, 54 anos, em outubro de 2010.

<sup>3</sup> Entrevista não estruturada com Rogério Antonio Rodrigues, 57 anos, em outubro de 2010.



Bezerra (2010). Na década de 1940, marinheiros negros cariocas que serviam o Distrito Naval, quando passavam o carnaval em Florianópolis, sentiam-se saudosos de sua terra, tendo em vista que não havia festas semelhantes na Ilha. Muitos deles acabaram fixando residência nas comunidades caracterizadas pelo predomínio de descendentes negros que organizavam reuniões musicais familiares e religiosas. Nessas comunidades, ainda haviam clubes de dança voltados aos negros. Esse foi o contexto que possibilitou a formação das escolas de samba em Florianópolis e evidencia a forte influência negra no carnaval florianopolitano.

Em 1948, a escola Os Protegidos da Princesa<sup>4</sup> fez seu primeiro desfile na Ilha. Há controvérsias quanto a sua origem, se ocorreu no Morro do Mocotó ou no Mont Serrat, conforme Silva, A. (2006). De 1949 a 1951, a Escola foi campeã dos desfiles, mas não desfilou nos anos 1954 e 1955, fato que gerou divergências internas e fez com que ainda em 1955, surgisse a escola Embaixada Copa Lord<sup>5</sup>, originada no Mont Serrat. No ano seguinte, a Protegidos voltou a desfilas e a partir de então, começou a rivalidade entre as duas escolas (BEZERRA, 2010).

A terceira escola presente no Maciço é a Consulado do Samba<sup>6</sup>, cuja origem foi diferenciada das demais. No final da década de 1970, funcionários da ELETROSUL, transferidos do Rio de Janeiro, animavam festas entre colegas de trabalho. No carnaval de 1977, organizaram um bloco de carnaval que ganhou o primeiro lugar e com o passar dos anos, a Consulado ganhava destaque e ampliava o número de componentes. Já em 1986, foi fundado o Grêmio Recreativo Escola de Samba Consulado (SILVA, 2006). A sede bem como a quadra - para ensaios da bateria, estão localizadas no bairro Caieira do Saco dos Limões, ao sul do MMC. Diferenciou-se das demais por trazer muitos elementos do carnaval carioca, o que posteriormente também foi empregado pelas demais escolas.

Tal contextualização histórica foi necessária para compreender a rivalidade<sup>7</sup> existente entre as escolas e o envolvimento das comunidades. As chamadas escolas tradicionais de população negra (Protegidos da Princesa e Copa Lord), versus a escola moderna de brancos (Consulado do Samba). Esta última, segundo as críticas foi chamada de escola da cidade e as outras, como escola do morro. A crítica recorrente é a de que Consulado não teve sua origem na comunidade, mas sim em meio às dependências de uma empresa.

<sup>4</sup> O nome da escola foi atribuído em homenagem à Princesa Isabel, em função da abolição da escravidão no Brasil (PROTEGIDOS DA PRINCESA, 2010).

<sup>5</sup> Copa Lord é uma gíria carioca que significa “viver numa boa” (COPA LORD, 2010).

<sup>6</sup> O nome Consulado do Samba é alusivo ao início de formação do grupo, quando ainda guardavam os instrumentos musicais nas próprias casas dos integrantes, chamadas de “consulados do Rio”.

<sup>7</sup> Outra rivalidade se faz entre as escolas da ilha e a escola do continente, representada pela Unidos da Coloninha, escola de samba no bairro Estreito, na área continental de Florianópolis.

Para além das rivalidades é importante destacar os projetos desenvolvidos por todas as escolas que envolvem a comunidade, em especial, as crianças. A Consulado desenvolve desde 1991, o trabalho denominado Caeira 21 e se destacou por ser pioneira com escola de samba mirim. A Copa Lord, por sua vez, integra crianças e adolescentes das comunidades do MMC em oficinas de dança, expressão corporal, harmonia, confecção de fantasias e carros alegóricos por meio da Escola de Samba Mirim, criada em 2010. Muitas desses jovens se apresentam nos desfiles durante o carnaval. Tais práticas colaboram para que crianças e adolescentes mantenham-se em atividades culturais e não se aproximem da criminalidade.

Tramonte (2007) afirma que as agremiações de samba possuem um aspecto comunitário que mantém a coesão interna e o espírito de solidariedade. A autora ainda segue afirmando sobre a forte relação entre os integrantes das escolas:

(...) várias escolas de samba têm atuado no sentido de manter a identidade comunitária como o elemento-chave indispensável para a vitória e continuidade da agremiação. As escolas de samba que não tinham base comunitária buscaram construí-la, como no caso da Consulado. As mais tradicionais buscam reavivá-la, como Copa Lord e Coloninha. Outras ainda vivem embates internos buscando solidificar seu sentido comunitário, enfraquecido pela saída da “velha guarda” da comunidade, como a Protegidos. Outras ainda, como a Filhos do Continente, buscam apoio em “amigos” e “familiares” que possam reforçar seu sentido grupal. Aliás, o sentido comunitário frequentemente se imbricará com o familiar: às vezes o termo “família” é utilizado para se referir à comunidade organizada em torno da escola de samba: família Protegidos, família Copa Lord, etc. Além de ajudar a manter a coesão interna e o espírito de solidariedade, esta denominação tem sua explicação também na origem das escolas de samba, cujos ensaios e montagem de fantasias ocorriam sempre na casa dos organizadores, fazendo com que o ambiente familiar fosse à célula geradora da organização social da escola de samba. (TRAMONTE, 2007, p 2).

Assim, além do próprio aspecto agregador das escolas, de conseguir unir o tradicional e o moderno, o negro e o branco, o pobre e o rico, as agremiações são responsáveis por preservar a identidade cultural das comunidades. Mas, ainda, cabe a elas outro importante papel, caracterizado pelo exercício do diálogo com outras forças, a exemplo do poder público, empresas privadas e associação de moradores.

### **OUTROS ESPAÇOS DE COESÃO SOCIAL**

Buscou-se identificar, ainda, outros espaços que promovam a maior coesão intra e inter-comunidades. Esses lugares não possuem uma organização formal, mas ao longo dessa pesquisa mostraram-se capazes de possibilitar a coesão social.

O esporte, mais especificamente os jogos coletivos, como futebol e voleibol, pelo envolvimento entre seus jogadores, contribui para o trabalho em equipe e disciplina e pode colaborar para a construção do capital social (CASTANHEIRA, 2008).

Entre os limites da Serrinha e Alto da Caieira existe uma quadra de futebol utilizada por moradores de ambas comunidades, conhecida como “campinho”. Segundo relato da assistente social Maria Aparecida Napoleão<sup>8</sup>, da SHSA/PMF, esse espaço de lazer auxiliou até mesmo para amenizar os conflitos que existiam entre esses assentamentos. No início, as partidas eram feitas por jogadores de cada comunidade. Em momento posterior, as crianças começaram a organizar jogos com times de cada assentamento. Logo em seguida, os adultos também passaram a realizar partidas entre eles, finalizando as diferenças entre as comunidades. Atualmente, a quadra é um espaço utilizado também para outras atividades, como rodas de capoeira. Um galpão ao lado da quadra foi construído em mutirão com universitários e comunidade, apoiado pelo Centro de Evangelização Marista, PMF e Associação dos Moradores.

O “campinho” é um exemplo que demonstra a importância de equipamentos coletivos de lazer para que se possa promover a associação entre as pessoas. De espaço disputado a um espaço compartilhado, evidenciou a confiança que foi desenvolvida ao longo do tempo entre os moradores das comunidades.

## CONCLUSÃO

A consolidação de muitos assentamentos no MMC só foi possível mediante a solidariedade entre os moradores. Inicialmente, por conta das dificuldades de ocupar uma área íngreme de difícil acesso, os mais jovens ajudavam o carregamento de materiais de construção e mantimentos. Ainda muitos mutirões foram organizados para a pavimentação de vias, construção de creches e hortas comunitárias. Os terrenos eram parcelados para os recém-agregados à família. Posteriormente, os moradores passam a se organizar para a reivindicação de acesso a cidade formal.

Dentre as atividades que envolvem os moradores, destacaram-se as entidades religiosas. Ressalta-se, sobretudo, o papel da igreja católica no Mont Serrat que historicamente incentivou a coesão social, e que resultou depois em consolidação de organizações não governamentais. Quanto às igrejas evangélicas, estas são numerosas no MMC e funcionam em espaços diversos, até em residências. Quanto ao viés filantrópico, tanto católicos como evangélicos praticam a ajuda ao próximo, o que contribui para a maior coesão entre os moradores. Além disso, o espaço das igrejas também é utilizado como um meio de comunicação sobre os interesses da comunidade, o que demonstrou a importância desse elemento agregador de capital social.

<sup>8</sup> Entrevista não estruturada realizada em outubro de 2010.

O conhecimento da realidade local faz reconhecer agregadores que lhe são particulares. No caso do MMC, foi importante identificar o aspecto cultural, representado pelas escolas de samba. Protegidos da Princesa, Copa Lord e Consulado do Samba, além de unir as pessoas pela festa do carnaval em si – com a confecção de alegorias, ensaios de bateria, elaboração do samba-enredo, agregam a população por meio de organizações não governamentais e projetos sociais. A união se faz também com pessoas que não moram nas comunidades e que se envolvem com as atividades da escola. Assim, as escolas motivam crianças, jovens e adultos a trabalharem em um ideal comum, não apenas no carnaval, mas ao longo do ano todo. Dessa maneira, o carnaval aproxima as pessoas, diminuindo o preconceito para aqueles que moram nas áreas segregadas espacialmente.

Outra particularidade identificada foi o esporte como meio de agregar capital social entre os moradores. A prática esportiva reduziu os conflitos entre Serrinha e Alto da Caieira e promoveu a aproximação dos moradores. Isso demonstra a necessidade de conhecer as demandas e não generalizar os agregadores de capital social. Assim, de nada adianta a intervenção externa para promover o capital social, se não respeitar os elementos locais.

## BIBLIOGRAFIA

1. ADGER, W.N., W.N., HUQ, S., BROWN, K., CONWAY, D. AND HULME, M. 2009. Adaptation to climate change in the developing world. *Earthscan Reader in Adaptation to Climate Change*, 161-185.
2. AIRRIES, LI, W.; Leong, K.J. CHEN-CHEN, A.C.; KEITHE, V.M. Church-based social capital, networks and geographical scale: Katrina evacuation, relocation, and recovery in a New Orleans Vietnamese American community. *Geoforum*, Volume 39, Issue 3, May 2008, Pages 1333-1346
3. ALDRICH, D. P. The power of people: social capital's role in recovery from the 1995 Kobe earthquake. *Natural Hazards* 56.3 (2011): 595-611.
4. ALMEIDA, R. de; D'ANDREA, T. Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana. *Novos Estudos*, n° 68, 2004.
5. ARAUJO, C. B. As relações entre escola de samba e Igreja e os espaços de diálogo dos trabalhadores do Morro da Caixa (Mont Serrat), Florianópolis, 1955-1965. *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História: História: Guerra e Paz*. Londrina: Editorial Mídia, 2005.
6. BEZERRA, F. F. L. N. *O samba-enredo em Florianópolis: perspectivas históricas e a produção de sambas-enredo entre membros da "Protegidos da Princesa"* Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Música. UDESC. 2010
7. BIN, O.; EDWARDS, B. Social capital and business giving to charity following a natural disaster: An empirical assessment. *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 601-607.

8. CARPIM, T.R.P. *Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. USP. 2005, 118P.
9. CASTANHEIRA, M.A.V. *Capital social, sustentabilidade e esporte: elementos para a construção de uma educação em valores a partir do esporte voleibol*. Dissertação de mestrado (Programa de pós-graduação em Organizações e Desenvolvimento). UNIFAE, Curitiba, 2008, 250p.
10. COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120, 2000.
11. COSTA, M.A.N. Capital social na favela da Mangueira. Rio de Janeiro: *Trabalho e Sociedade* - Ano 2 - Nº 3, 2002
12. CROSNOE, R. Social Capital and the Interplay of Families and Schools. *Journal of Marriage and Family* 66 , 2004, 267–280p.
13. DYNES, R. R. *Social Capital: Dealing with Community Emergencies*. Homeland Security Affairs II, no. 2 (July 2006)
14. ENCARNACIÓN, O. G. *The myth of civil society: social capital and democratic consolidation in in Spain and Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
15. FERNANDES, R. C. 1995. Elos de uma cidadania planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 28, p.15-34, jun.
16. FUKUYAMA, F. *Social capital and civil society*. International Monetary Fund, 2000.
17. GRADE, M. *Fórum do Maciço do Morro da Cruz e AGRECO como espaço transitório: germinando a espacialização de relações solidárias em Santa Catarina*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia, UFSC. 407p. 2006
18. HIGGINS, S. S. *Fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó: Argos, 2005.
19. LEDERMAN, D.; LOAYAZA, N. MENENDEZ, A.M. Violent crime: does social capital matter? *Economic Development and Cultural Change*, 2001.43p
20. LEHMANN, D. A milagrosa economia da religião: um ensaio sobre capital social. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 69-98, jan./jun. 2007.
21. LEMA, S.R.; SILVA, D. A. *Do outro lado do rio uma aproximação as comunidades da periferia de Florianópolis*. Florianopolis, CESUSC, Cadernos de Pesquisa em Direito, 2007. 18p.
22. MEIER, A. *Social capital and academic achievement among adolescents*. Working Paper 99-18. University of Wisconsin-Madison: Center for Demography and Ecology. 1999.
23. MONTEIRO, M.F. *Uma tragédia anunciada: estudo da dinâmica das taxas de homicídios nos municípios de Santa Catarina no período de 1996 a 2008*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Política. UFSC, 2009, 139p.
24. MUNASINGHE, M. The importance of social capital: Comparing the impacts of the 2004 Asian Tsunami on Sri Lanka, and Hurricane Katrina 2005 on New Orleans. *Ecological Economics* 64 (2007) 9 – 11

25. NAGAR, N., RETHEMEYER, R.K. Do good neighbors make good terrorists? The dark side of civil society. *Annual Meeting "Political Science and Beyond*, August 30 - September 2, 2007
26. OSTROM, E. *Social capital: a fad or a fundamental concept?* 2000, 172-214P.
27. PACHECO, N.M.R. *Gestão democrática e relação escola-comunidade: um estudo sobre a experiência do Morro da Cruz, Florianópolis, SC*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação. UNISINOS, 2007. 219p
28. PIMENTA, M. de C. A., PIMENTA, L. F.. Habitação e Qualidade de Vida Urbana no Maciço Central em Florianópolis - SC. In: *Anais I SEMINÁRIO NACIONAL DE IMPACTOS SOCIO-AMBIENTAIS URBANOS: Desafios e Soluções*, Anais...Curitiba, 19-22 jun. 2002
29. PUTNAM, R. Vamos jogar juntos? *RIO Estudos Especiais*. Coleção Estudos da Cidade. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 5p. 2003.
30. SANTOS, A. L. *Do Mar ao Morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis*. Florianópolis, 2009, 658p. Tese (Doutorado em Geografia) Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
31. SILVA, A. D. *No balanço da "Mais Querida": música, socialização e cultura negra na escola de samba Embaixada Copa Lord – Florianópolis (SC)*. Dissertação de mestrado, 2006, 181p. Programa de Pós-graduação em Música. UNESP.
32. SILVA, M. K.; CORTES, S.V. Fundamentos da confiança: associativismo, instituições político-administrativas e capital social na RMPA. *Cadernos Metrôpoles*, 21, p. 155-172, 2009
33. SINAIS VITAIS. *Relatório Sinais Vitais 2010 Crianças e Adolescentes em Florianópolis*. Florianópolis: Instituto Comunitário Grande Florianópolis, 2010.
34. TRAMONTE, C. A ação educativa intercultural das Escolas de Samba no Brasil: subsídios para refletir sobre a relação entre local e global nas estratégias comunitárias. *Os Urbanitas Revista de Antropologia Urbana*. Volume 4, n.5, ano 4, 2007.
35. YAMAMURA, E. *Learning effect and social capital: a case study of natural disaster from Japan*. Munich Personal RePEc Archive. Disponível em: [http://mpa.ub.uni-muenchen.de/10249/1/MPRA\\_paper\\_10249.pdf](http://mpa.ub.uni-muenchen.de/10249/1/MPRA_paper_10249.pdf). Acesso em: 17 de outubro de 2016

ARTIGO RECEBIDO EM JULHO DE 2016

ARTIGO APROVADO EM NOVEMBRO DE 2016

# POSSIBILIDADES DE DESAFETAÇÃO E RECATEGORIZAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: AS UCS DA PORÇÃO CENTRAL DO MOSAICO DO ESPINHAÇO (MINAS GERAIS/BRASIL)

DOWNGRADING AND DOWNSIZING POSSIBILITIES IN PROTECTED  
AREAS OF INDIRECT USES: THE CASE OF CENTRAL REGION IN THE  
ESPINHAÇO MOSAIC (MINAS GERAIS/BRASIL)

POSSIBILITÉS DE DÉSAFFECTATION ET RECATÉGORISATION DANS  
LES UNITÉS DE PRÉSERVATION DE PROTECTION INTÉGRALE: LES  
UCS DE LA PARTIE CENTRALE DU MOSAÏQUE DU ESPINHAÇO

## **Raquel Faria Scalco**

*Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Assistente do curso de Turismo da Faculdade Interdisciplinar em UFVJM. Av. João Antunes de Oliveira n° 795. Cazuza. Diamantina/MG. CEP 39100-000. E-mail: raquel.scalco@yahoo.com.br*

## **Bernardo Machado Gontijo**

*Mestre em Estudos Latino Americanos, pela Vanderbilt University (1992); Doutor em Desenvolvimento Sustentável, pela Universidade de Brasília (2003). Professor Associado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Geografia - Instituto de Geociências / UFMG. Campus Pampulha Av. Antônio Carlos 6627 - Belo Horizonte / MG.CEP 31270-901. E.mail: gontijobm@yahoo.com.br*

## **RESUMO**

A criação de Unidades de Conservação (UCs) é uma importante estratégia para assegurar a conservação dos recursos naturais e a proteção da biodiversidade, porém, muitas vezes a forma como são criadas gera conflitos entre comunidades e órgãos gestores. Este é o caso de muitas UCs de proteção integral da porção central do Mosaico do Espinhaço, onde vivem inúmeras comunidades rurais (tradicionalistas ou não) que historicamente utilizam recursos de áreas onde foram criadas UCs. Esta pesquisa pretende explicitar que, quando se tratam de povos e comunidades tradicionais que vivem ou utilizam recursos de UCs de proteção integral, a melhor alternativa é a flexibilização por meio de acordos, pactos ou termos de compromissos, para evitar perdas maiores advindas da desafetação, redução de limites ou recategorização da área. Para tanto, foram utilizados como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, trabalhos de campo e participação em reuniões técnicas e de conselhos gestores.

**Palavras-chave:** Unidades de Conservação; Comunidades Tradicionalistas; Mosaico do Espinhaço.

## ABSTRACT

The creation of Protected Areas (PAs) is an important strategy to ensure the conservation of natural resources and for biodiversity protection. The way that they are created, however, leads to conflicts between communities and management institutions. This is the case of many protected areas in the central region of the Espinhaço Mosaic (MG/Brazil), where many rural communities (whether traditional or not) historically use resources from areas defined as protected. This research intends to make explicit that, when dealing with traditional peoples and communities that live or use resources of PAs, the best alternative is to flexibilize through agreements, pacts or terms of commitments, in order to avoid major losses resulting from Protected area downgrading, downsizing, and degazettement. It was adopted different methodological proceedings: bibliographic research, analysis of documents, field works, and participation in technical meetings and management councils.

**Keywords:** Protected Areas; Traditional Communities; Espinhaço Mosaic

---

## RÉSUMÉ

L'aménagement des Unités de Préservation (UPs) est une stratégie importante pour assurer la préservation des recours naturels et la protection de la biodiversité. Néanmoins, la façon de les mettre en place provoque souvent des conflits entre les communautés et les institutions responsables de la gestion. C'est le cas de plusieurs UPs de protection intégrale de la partie centrale de la Mosaique du Espinhaço, où vivent de nombreuses communautés rurales (traditionnelles ou pas) qui utilisent les recours des espaces où des UPs ont été créées il y a longtemps. Cette recherche vise à préciser que, lorsqu'il s'agit de collectivités traditionnelles vivant ou utilisant des recours de UPs de protection intégrale, mieux vaut avoir recours à l'aménagement flexible par l'intermédiaire de conventions, des accords ou bien des engagements formels afin d'éviter des pertes issues de la désaffectation, réduction de limites ou recatégorisation de l'espace. A cet effet, comme procédure méthodologique, nous avons utilisé la recherche bibliographique, la recherche documentaire, le travail sur le terrain et la participation aux réunions techniques et des conseils gestionnaires.

**Mots-clés:** Unité de Préservation; Communautés Traditionnelles; Mosaique du Espinhaço.

---



## INTRODUÇÃO

A Cadeia do Espinhaço é considerada uma das regiões de maior biodiversidade de Minas Gerais, elevado grau de endemismos e área de nascentes de importantes rios brasileiros. Esta área foi reconhecida pela UNESCO como Reserva da Biosfera e foi considerada como área prioritária para conservação e onde devem ser criadas e ampliadas Unidades de Conservação (UCs) (COSTA *et al.* 1998; DRUMMOND *et al.* 2005 *apud* GONTIJO, 2008). Visando garantir a proteção deste frágil e relevante ambiente, foram criadas inúmeras unidades de conservação, além do Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha – Serra do Cabral, que tem o objetivo de aumentar a capacidade de efetivação das metas propostas para a conservação da região.

A área central do Mosaico do Espinhaço passou por um processo intenso de exploração de Diamantes nos séculos XVIII e XIX, que marca ainda hoje a forte tradição cultural desta população. A renda da maioria das famílias se dá pelo complemento de mais de uma atividade, dentre elas a agricultura de subsistência, a coleta e venda de sempre-vivas, a criação de gado e o garimpo artesanal. Esta diversidade de atividades elucida os diferentes tipos de relações que os moradores estabelecem com o território e a grande dependência em relação aos recursos naturais (SOUZA *et al.*, 2013; MENDONÇA, 2013).

Nesta região, estão localizadas muitas comunidades rurais, algumas delas reconhecidas como povos tradicionais (quilombolas e apanhadores de flores sempre-vivas) e que tiveram diversas atividades cerceadas em função da presença de UCs de proteção integral e do aumento da fiscalização ambiental na área. Isso tem gerado inúmeros conflitos que podem findar em processos de recategorização e redefinição de limites de algumas UCs da área central do Mosaico do Espinhaço. Em função dessa possibilidade, suscita-se a necessidade de se discutir a necessária flexibilização da proteção integral quando se tratam de comunidades tradicionais vivendo ou utilizando permanente ou temporariamente áreas de UCs. Tal colocação se justifica tendo em vista aquilo que estamos considerando como uma “epidemia” de processos que tramitam no Congresso visando diminuir o status de proteção por meio de recategorização, desafetação ou redução de limites de UCs em todo o território brasileiro.

A presente pesquisa teve como foco a área central do Mosaico do Espinhaço, abrangendo as seguintes unidades de conservação: Parque Nacional das Sempre Vivas, Parque Estadual do Biribiri, Parque Estadual do Pico do Itambé; Parque Estadual do Rio Preto; APA Estadual das Águas Vertentes e o Monumento Natural Estadual Várzea do Lajeado e Serra do Raio, bem como as áreas de entorno dessas UCs onde estão localizados os territórios das comunidades quilombolas Mata dos Crioulos (interior da APA das Águas Vertentes e

entorno dos Parques Estaduais do Rio Preto e do Pico do Itambé); Vargem do Inhaí (zona de amortecimento do Parque Nacional das Sempre-Vivas); Quartel do Indaiá (entorno do Parque Nacional das Sempre-Vivas); Baú, Ausente, Vila Nova e Santa Cruz (interior da APA das Águas Vertentes e próximas ao Monumento Natural Estadual Várzea do Lajeado e Serra do Raio). Além da presença dos quilombolas, a área onde hoje estão localizadas todas as UCs acima citadas era tradicionalmente utilizada por apanhadores de flores sempre-vivas, categoria esta recentemente reconhecida como povos e comunidades tradicionais.

As atividades econômicas tradicionalmente desenvolvidas por essas comunidades foram proibidas com a criação das UCs, principalmente no que se refere ao garimpo e à coleta de sempre-vivas (e de outras espécies vegetais), o que gerou um grande conflito com os órgãos gestores das UCs. A partir desse conflito, vieram à tona processos judiciais, audiências públicas, grupos de trabalho e mesas de diálogo na tentativa de solucionar os problemas, que ainda persistem e que podem terminar com processos de redução de limites e recategorização de algumas das UCs aqui analisadas, podendo trazer diversos danos ambientais para a região.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo refletir sobre a necessidade de flexibilização da proteção integral quando se tratam de usos feitos por comunidades tradicionais, utilizando as UCs da porção central do Mosaico do Espinhaço como estudos de caso que apontam para a necessidade de discussões mais ampla sobre desafetação e recategorização em unidades de conservação de proteção integral.

Para tanto, utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica, pesquisa documental, trabalhos de campo e acompanhamento de reuniões técnicas e de conselhos de UCs e do Mosaico do Espinhaço.

Desta forma, espera-se contribuir para a construção de um arcabouço teórico capaz de embasar tanto gestores como comunidade no que se refere à possibilidade de conciliação e flexibilização da proteção integral para garantir a continuidade da reprodução social das comunidades tradicionais que vivem no entorno das UCs do Mosaico do Espinhaço, bem como garantir a continuidade da proteção da biodiversidade por meio das UCs já criadas sem diminuição do status de proteção ou da área abrangida por elas.

## **METODOLOGIA**

Este artigo é fruto de vários anos de trabalho junto às UCs da porção central do Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço. Estes trabalhos foram realizados em função da atuação dos autores como professores do curso de Turismo da UFVJM e dos cursos de geografia

e turismo da UFMG, atuando nesta região por meio de projetos de pesquisa, extensão, trabalhos de campo, orientações de trabalhos de conclusão de curso e representação junto aos conselhos consultivos de UCs e do Mosaico do Espinhaço. Mais recentemente, um dos autores tem desenvolvido pesquisas na área em função, também, de seu doutoramento junto ao programa de pós-graduação em Geografia da UFMG.

O presente artigo é fruto também de extensa revisão bibliográfica em teses e dissertações sobre as UCs presentes nesta área do Mosaico do Espinhaço, e da leitura e análise de documentos técnicos como planos de manejo e relatórios de atividades das UCs aqui analisadas. Vale citar alguns materiais que foram fundamentais para subsidiar as análises aqui realizadas, a saber:

- **Sobre o Parque Estadual do Biribiri:** SOUZA, SCALCO e XAVIER (2012); SOUZA (2011); e STPC Engenharia de Projetos LTDA (2004).
- **Sobre o Parque Estadual do Pico do Itambé:** ABREU (2015); e STPC Engenharia de Projetos LTDA (2004a).
- **Sobre o Parque Estadual do Rio Preto:** MORAIS (2014); RIBEIRO (2013); e STPC Engenharia de Projetos LTDA (2004b).
- **Sobre a APA Estadual das Águas Vertentes:** SOUZA (2014); LIMA et al (2015); MOTTA et al (2014); SCALCO e SOUZA (2016).
- **Sobre o Parque Nacional das Sempre-Vivas:** MONTEIRO (2011); ICMBIO (2016).
- **Sobre o Monumento Natural Estadual Várzea do Lajeado e Serra do Raio:** IEF (2010) e IEF (2015).

Outro procedimento metodológico adotado foi a revisão bibliográfica sobre Unidades de Conservação; seus instrumentos de gestão; desafetação, recategorização, redução de limites e dupla afetação; direito de povos e comunidades tradicionais; e aspectos legais relacionados a estes temas.

Foram feitos ainda diversos trabalhos de campo para conhecimento da realidade local, com conversas com a comunidade, uso de GPS e câmera fotográfica para registro das informações coletadas.

Além disso, houve o acompanhamento de algumas reuniões de Conselhos Gestores de UCs, do Conselho do Mosaico do Espinhaço e das Mesas de Diálogo instituídas para tratar dos conflitos entre UCs da região e as comunidades tradicionais extrativistas.

Seguindo as etapas metodológicas acima explicitadas foi possível compreender os aspectos legais relacionados à UCs e povos e comunidades tradicionais, com base em extensa revisão bibliográfica e pesquisa sobre leis que tratam desses temas. Além disso, foi possível refletir sobre os desdobramentos em casos de sobreposições entre territórios tradicionais e UCs de proteção integral, cruzando dados coletados por meio da pesquisa bibliográfica e em documentos legais, com as discussões realizadas em reuniões técnicas e de conselhos.

### **AS UCS DA PORÇÃO CENTRAL DO MOSAICO DE ÁREAS PROTEGIDAS DO ESPINHAÇO E AS COMUNIDADES RURAIS DO ENTORNO: ASPECTOS AMBIENTAIS, INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS UCS E CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DAS COMUNIDADES.**

A Serra do Espinhaço é um conjunto de terras altas, na forma de bumerangue, com orientação norte-sul e convexidade para oeste, que se estende por cerca de 1200km da região central de Minas Gerais até o norte da Bahia. É um grande divisor de águas entre as bacias hidrográficas do centro-leste brasileiro e a do rio São Francisco (SAADI, 1995, p.41). Além disso, configura-se também como um divisor de biomas localizado entre a Mata Atlântica (à Leste), o Cerrado (à Oeste) e a Caatinga (ao Norte), sendo entendido por Gontijo (2008), como o lócus de um quarto bioma mineiro - os campos rupestres de altitude.

Esta é uma área de grande importância ecológica, sendo considerada uma das regiões de maior biodiversidade de Minas Gerais (contendo mais de seis mil espécies da flora e fauna), elevado grau de endemismos e área de nascentes de rios que abastecem importantes bacias hidrográficas brasileiras. Em função dessas características, a região da Serra do Espinhaço foi considerada nas duas edições dos atlas para a conservação da biodiversidade em Minas Gerais como uma das áreas prioritárias de conservação e onde devem ser criadas e ampliadas Unidades de Conservação (COSTA *et al.* 1998; DRUMMOND *et al.* 2005 *apud* GONTIJO, 2008). Além disso, foi considerada pelo WWF (*World Wide Fund for Nature*) e pela IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) como um dos centros de diversidade biológica do Brasil, devido ao seu alto grau de endemismos e como um centro de diversidade genética das ericáceas, principal família botânica do grupo das sempre-vivas (ICMBIO, 2016).

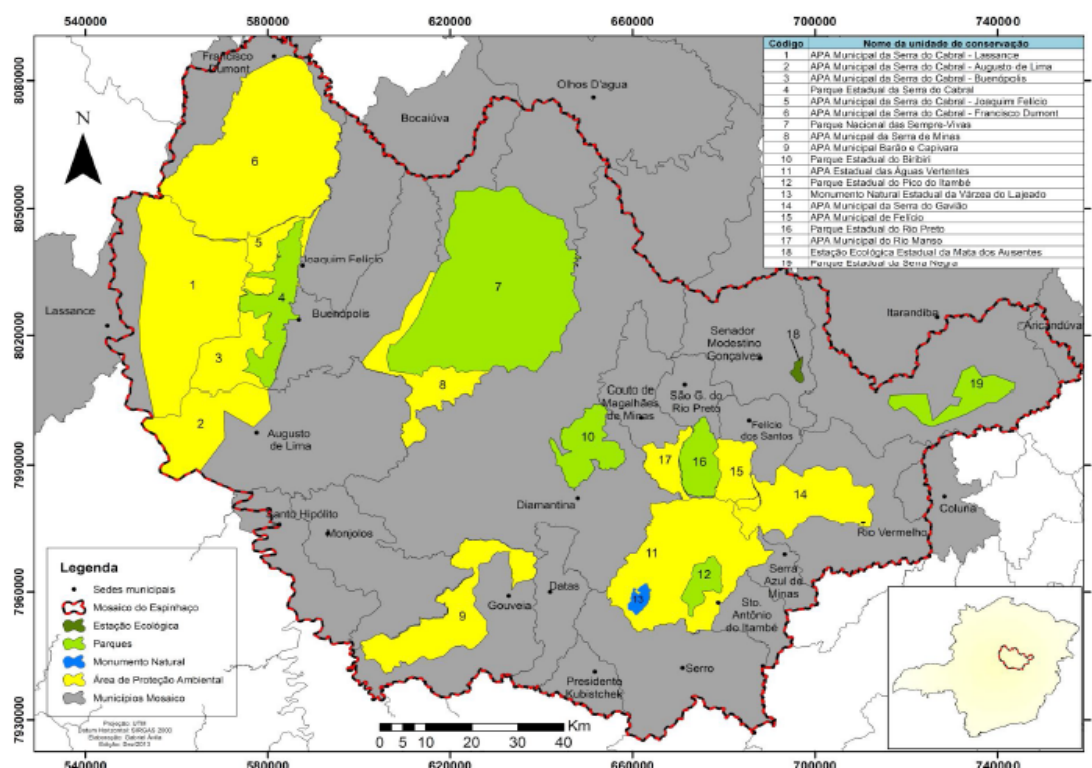
Em função dessas características, a Serra do Espinhaço foi reconhecida pela UNESCO como Reserva da Biosfera (RBSE), em 2005. A principal justificativa para a criação da RBSE é a gestão integrada do território, com o objetivo de avançar nos programas de conservação da natureza, aliados ao desenvolvimento sustentável das comunidades locais, em uma área tão especial, do ponto de vista ecológico e sociocultural.

Visando aumentar os níveis de conservação desta área, foi criado na região do Espinhaço Meridional o Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha – Serra do Cabral (doravante chamado de Mosaico do Espinhaço), com o objetivo de aumentar a capacidade de efetivação das metas propostas para a conservação da região, por meio da gestão integrada e participativa de Unidades de Conservação próximas, justapostas ou sobrepostas. O Mosaico de UCs é uma ferramenta de gestão integrada, instituída pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), visando compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

A área de influência do Mosaico do Espinhaço possui aproximadamente 1.900.000 hectares, abrangendo total ou parcialmente 24 municípios e 19 Unidades de Conservação, como pode ser visto no mapa da figura abaixo.

**Figura 1:** O Mosaico do Espinhaço com as Unidades de Conservação e municípios por ele abrangidos.

Figura 1 - Unidades de conservação e municípios que integram o Mosaico do Espinhaço



Fonte: Ribas e Gontijo (2015).

A área central do Mosaico do Espinhaço, objeto de estudo da presente pesquisa, abrange as seguintes Unidades de Conservação: Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV), Parque Estadual do Pico do Itambé (PEPI), Parque Estadual do Biribiri (PEBI), Parque Estadual do Rio Preto (PERP), APA Estadual das Águas Vertentes (APAEAV), Monumento Natural

Estadual Várzea do Lajeado e Serra do Raio, APA Municipal Serra do Gavião, APA Municipal Rio Manso e APA Municipal Felício. Em função da ausência de dados e do baixo grau de efetividade das APAs Municipais, elas não foram consideradas nesse estudo.

As UCs aqui analisadas possuem algumas características semelhantes, tanto no que se refere aos aspectos ambientais, como aos processos de criação e gestão, e ainda os relativos às características socioeconômicas das comunidades rurais que vivem dentro ou no entorno das mesmas. As análises aqui realizadas sobre os aspectos supracitados foram realizadas com base nos planos de manejo e teses e dissertações sobre as UCs, conforme apontado na metodologia. Além disso, a participação dos autores em reuniões de conselhos, desenvolvimento de pesquisas com realização de trabalhos de campo nas UCs<sup>1</sup> permitiram enriquecer as análises e discussões aqui realizadas.

Destaca-se que a porção central do Mosaico do Espinhaço, e por conseqüência as UCs aqui analisadas, possuem áreas desde o domínio da Mata Atlântica até o do Cerrado, sendo a Serra do Espinhaço, com seus campos rupestres, o elemento geográfico desta transição (ÁVILA, 2014 e GONTIJO, 2008). As UCs desta região possuem diversas espécies da flora e fauna endêmicas, e outras tantas raras, ou ameaçadas de extinção. Além disso, a questão hídrica é preponderante em todas elas, sendo que nesta área do Mosaico estão localizadas importantes nascentes e córregos que abastecem as bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Doce e Jequitinhonha. Sendo assim, o Mosaico do Espinhaço se configura também como um importante divisor de bacias hidrográficas.

Apesar de toda essa relevância ambiental e ecológica, as UCs dessa região vêm sofrendo com inúmeros problemas ambientais advindos do desmatamento, da extração vegetal e mineral, do uso inadequado do fogo e do pisoteio e compactação do solo pelo gado. Estes problemas são causados principalmente pela pressão que o capital exerce sobre os recursos naturais (com expansão de projetos mineradores e de monocultura de eucalipto, por exemplo) e pela criação de UCs sem consulta pública e em locais onde a comunidade tradicionalmente depende dos recursos naturais para subsistência. Em algumas delas está presente também a pressão da expansão urbana com loteamentos e empreendimentos turísticos na zona de amortecimento das mesmas (Parque Estadual do Biribiri e MONAT Várzea do Lajeado e Serra do Raio).

<sup>1</sup> Como exemplo, podemos citar as seguintes pesquisas desenvolvidas pelos autores: SOUZA, SCALCO e XAVIER (2012); MOTTA et al (2014); LIMA et al (2015); SCALCO e SOUZA (2016); SCALCO e GONTIJO (2016); GONTIJO (2008); RIBAS e GONTIJO (2015); MORAIS et al (2013), GONTIJO (2016).

A maior parte das UCs aqui analisadas foi criada antes da publicação da Lei nº9.985/2000, que institui o SNUC, e, desta forma, não foram realizadas consultas públicas em seus processos de criação. De acordo com este instrumento legal, a criação de UCs deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública à população local e a outras partes interessadas. As únicas UCs em que houve consulta pública antes de seu processo de criação foram o PARNA das Sempre-Vivas (com reunião em uma escola no distrito de Inhaí, sem representatividade perante a população total afetada, com o agravante de que a consulta pública foi realizada pela internet, em uma área onde este recurso tecnológico não estava e ainda não está disponível para a maior parte da população) e o MONAT Várzea do Lajeado e Serra do Raio.

Desta forma, as comunidades do entorno das UCs localizadas nesta área do Mosaico do Espinhaço sofreram um processo de cerceamento de suas atividades tradicionais pela criação das UCs, sem serem consultadas e/ou informadas anteriormente à criação das áreas protegidas. A maior parte das comunidades rurais no entorno dessas UCs ficou sabendo de sua existência quando chegaram as equipes dos órgãos ambientais e começaram a restringir o desenvolvimento de muitas atividades tradicionalmente desenvolvidas por eles e que constituíam-se em fonte complementar da renda de muitas famílias.

No que se refere ao Plano de Manejo e zoneamento da UC, a maior parte delas possui tais documentos, porém em muitos casos estão desatualizados, com erros ou com lacunas no que se refere ao conhecimento sobre a realidade local. O Plano de Manejo é o documento oficial de planejamento das UCs no Brasil. Este documento deve conter o diagnóstico da UC, assim como propostas de ações a serem implementadas pelo órgão gestor da mesma. O Zoneamento pode ser parte deste documento ou pode ser elaborado separadamente. Independentemente do formato, é importante ressaltar que no Zoneamento são estabelecidas áreas onde cada uso ou atividade pode ser desenvolvido, buscando-se estabelecer as diretrizes e orientações que visem assegurar tanto a conservação dos recursos naturais, como a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

O PARNA das Sempre-Vivas (PNSV) é a UC que possui o melhor e mais atualizado plano de manejo entre as UCs dessa região, uma vez que o mesmo segue as orientações do Roteiro Metodológico para Planejamento deste tipo de UC (ICMBIO, 2011), tendo sido elaborado pela equipe gestora do Parque, com apoio de profissionais qualificados para a complementação de informações sobre alguns dos temas trabalhados no Plano de Manejo.



Os Parques Estaduais do Biribiri (PEBI), Rio Preto (PERP) e Pico do Itambé (PEPI) tiveram seus planos de manejo elaborados no mesmo ano (2004), pela mesma empresa (STCP Engenharia de Projetos LTDA, de Curitiba/PR) e seguindo a mesma estrutura. Esses planos de manejo, de forma geral, contemplam os itens necessários a este documento, estando ausente apenas os encartes de Projetos Específicos e de Monitoria e Avaliação do Plano de Manejo, que estão previstos no Roteiro Metodológico para Planejamento deste tipo de UC (ICMBIO, 2011). Porém, esta orientação metodológica foi elaborada posteriormente ao plano de manejo, não podendo, portanto se adequar a ela.

Em relação aos planos de manejo dessas UCs estaduais, percebe-se que alguns temas foram tratados de forma muito superficial, sendo suscitada a possibilidade de que os trabalhos de campo foram insuficientes para o efetivo conhecimento necessário para a elaboração de um documento de tamanha importância, prevalecendo, em alguns casos, o uso de dados secundários. Ressalta-se a necessidade de revisão dos mesmos, em função de algumas lacunas que apresentam e também dado o tempo que se passou desde a sua elaboração, em 2004, sendo que foram realizados contemplando um horizonte de cinco anos. As demais UCs da região não possuem plano de manejo.

Outro importante instrumento de gestão instituído pelo SNUC é o Conselho Gestor de Unidade de Conservação. De acordo com a Lei nº9.985, todas as categorias de UCs devem possuir conselhos gestores, sejam eles deliberativos ou consultivos. A função dos conselhos gestores de unidade de conservação é construir um espaço de discussão e negociação dos problemas e demandas socioambientais que envolvem as UCs, com a participação de todos os agentes implicados na sua gestão. Eles garantem a participação e o controle social na gestão e implementação de Unidades de Conservação.

Todas as UCs desta região possuem conselhos consultivos, sendo que os mesmos foram criados entre 2008 e 2011, e suas reuniões ordinárias ocorrem cerca de 3 a 4 vezes por ano. Apesar de existirem, os conselhos consultivos das UCs aqui analisadas cumprem parcialmente suas atribuições, em função da baixa participação das comunidades do entorno, dificuldades de deslocamento das mesmas, baixo nível de conhecimento técnico dos participantes, e de serem apenas parcialmente utilizados como lócus de reivindicação das demandas da comunidade. Estes conselhos, apesar de garantirem a participação social na gestão da UC, têm funcionado prioritariamente como lócus de disseminação de informações sobre a UC e/ou sobre ações da área ambiental na região. Assim, poderiam avançar ainda mais no que se refere ao alcance de muitos objetivos previstos para a UC, se houvesse um maior montante de recursos que viabilizassem o transporte dos comunitários e a capacitação dos conselheiros para que se tornem protagonistas nesse processo. Desta



forma, seria possível diminuir as assimetrias de poder e de conhecimento, dotando os diferentes atores sociais de condições de equidade no exercício do diálogo e na busca de soluções consensuais para os problemas socioambientais identificados.

As UCs aqui analisadas, de forma geral possuem diversas carências relacionadas principalmente a recursos financeiros, materiais e humanos, o que se reflete diretamente no baixo nível de efetividade de gestão das mesmas, excetuando-se o PERP, avaliado com nível de efetividade de 87% (ÁVILA, 2014).

O PERP destaca-se também como a UC com melhor infraestrutura, possuindo estrutura completa para recebimento e atendimento de turistas, pesquisadores, estudantes, e para garantir o desenvolvimento das atividades de conservação pela equipe gestora. As demais UCs da região possuem poucos equipamentos e escassa estrutura, que na maioria das vezes se resume à sede, portaria, veículos e equipamentos de uso pessoal.

Em função desta precariedade de recursos, as equipes gestoras têm atuado principalmente em ações que não demandam muito recurso e que são fundamentais para a conservação da área, como combate a incêndios florestais, educação ambiental, fiscalização e divulgação da UC.

No que se refere à regularização fundiária, nenhuma UC que não admite a presença humana em seu interior concluiu 100% este processo, sendo que o PERP e o PEPI foram os que mais avançaram neste sentido. O PERP está com a situação regularizada, porém, recentemente a comunidade quilombola Mata dos Crioulos está requerendo cerca de 4.440 hectares como seu território de uso tradicional para a coleta de sempre-vivas. Em relação ao PEPI, falta a regularização da situação de um único morador que ainda se encontra no interior da UC, havendo também uma pequena parte da UC sendo reivindicada como território pela comunidade quilombola Mata dos Crioulos. O PNSV e o PEBI ainda não iniciaram seus processos de regularização fundiária e as demais UCs não precisam retirar a população de seu interior.

Apesar da maior parte das UCs aqui analisadas serem criadas tendo como um dos principais objetivos o desenvolvimento do turismo, apenas o Parque Estadual do Rio Preto está totalmente equipado e organizado para o desenvolvimento desta atividade. Deve-se destacar que o potencial turístico regional é imenso, principalmente no que se refere ao turismo em contato com a natureza, sendo que em todas as UCs existem diversos atrativos turísticos interessantes, como cachoeiras, picos, serras, grutas, lapas, pinturas rupestres, trilhas, dentre outros. Porém, a escassez de equipamentos adequados e de recursos humanos para o acompanhamento dos turistas, bem como a falta de regularização fundiária e as dificuldades de acesso, impedem a realização de diversas atividades turísticas que poderiam

beneficiar as comunidades locais do entorno das UCs. Em muitas delas, o turismo acontece, mesmo que sem a anuência, controle ou acompanhamento da equipe gestora, como nos casos dos PEBI, MONAT e PNSV, podendo causar impactos negativos ao meio ambiente, como é o caso do PEBI, que recebe cerca de 10.000 turistas no feriado do Carnaval, uma incongruência quando se pensa em conservação da natureza.

No que concerne às características socioeconômicas das comunidades rurais do entorno ou interior dessas UCs, há um consenso de que tratam-se de áreas abandonadas pelo Estado, onde as comunidades foram e continuam sendo excluídas das políticas públicas, dos direitos sociais garantidos em leis, encontrando-se muitas vezes isoladas e enfrentando precárias condições de vida. O acesso aos serviços públicos como saúde, educação, luz, água, esgoto, transporte e vias de acesso são raros e, quando existentes, são de baixa qualidade.

Os moradores dessas comunidades dependem da realização de uma série de atividades para sua subsistência. A agricultura familiar e a pequena pecuária extensiva, com venda de excedentes entre os próprios comunitários e em comércios locais, constituem-se na base da economia da maior parte desta população. A coleta e venda de sempre-vivas e a coleta de espécies vegetais (plantas medicinais, frutos do cerrado, folhas de palmeiras, cipós para cestaria, lenha para fogão à lenha e para construção de casas e móveis, etc) é uma importante atividade que garante uma renda extra para a comunidade, diversifica sua base alimentar e permite menor dependência em relação a produtos vindos das cidades próximas. Além disso, o garimpo artesanal de diamante, ouro e cristal é realizado histórica e culturalmente em toda a região, e possibilita um incremento da renda para muitas famílias. Em alguns casos, foram citados também o comércio, a prestação de serviços e a confecção e venda de produtos artesanais. Destaca-se que os programas assistencialistas e a aposentadoria também se configuram como importante fonte de renda para muitas famílias localizadas nestas áreas.

O sistema grota-chapada, descrito por Ribeiro et al (2011) para o Alto Vale do Jequitinhonha, também é muito comum na região, sendo que as comunidades geralmente estabelecem um tipo de relação com a terra e com os recursos naturais muito peculiar, incorporando na gestão dos recursos suas tradições, técnicas adaptadas e, muitas vezes, práticas sustentáveis. Neste sistema, em geral, as casas e as propriedades privadas estão localizadas nas grotas (encostas de vale), próximo aos cursos d'água e nascentes, local onde plantam as roças e que concentra o trabalho familiar. Nas chapadas (planaltos), estas comunidades soltam o gado na época da seca, e coletam plantas medicinais, sempre-vivas e frutos, retiram a lenha e caçam para complementar a subsistência das famílias. As

regras e normas para uso e apropriação dos recursos naturais são estabelecidas por cada comunidade. A afirmação de Ribeiro et. al. (2011) explicita esta prática tradicional:

Nessa região de transição de cerrado para mata atlântica a topografia acidentada das grotas culmina e contrasta vivamente com a planura das chapadas, de vegetação rasteira ou arbustiva e terra “madrasta”, que não serve para *botar* lavouras mas é panacéia para diversas outras necessidades. As grotas, além de boas terras de *cultura*, têm abundância de água e algumas áreas de matas. Cada grota, com seu entorno de chapadas, abrigou a rede extensa de parentesco que foi compartilhando a vida e o domínio da terra, e é essa junção de família com história e terra que é conhecida por comunidade rural, quase sempre batizada com o nome do córrego que a irriga ou do primeiro morador do lugar (RIBEIRO et. al., 2011, p.8).

Muitos projetos do Estado ou de iniciativa privada destroem essa lógica, por não reconhecerem outros sistemas de produção senão o baseado na propriedade privada. Ignorando esses usos tradicionais e as regras de direito costumeiro, vários projetos de monocultura de eucalipto, mineração e construção de barragens hidrelétricas tem sido implantados no alto Vale do Jequitinhonha, em geral, e nesta região em especial, comprometendo a reprodução social das famílias e sua subsistência e destruindo o sistema de uso comum, tradicional na região. Tais conflitos são gerados pelo desconhecimento ou descumprimento das normas locais, pelos agentes hegemônicos, e pela ganância que rege a cultura mercantil. Além desses processos relacionados ao avanço do capital, tais comunidades ainda têm sofrido com o cerceamento de muitas atividades pela implantação de Unidades de Conservação de proteção integral em seus territórios de uso tradicional.

Em função das características descritas acima, a maior parte das populações das zonas rurais do entorno das UCs aqui analisadas se caracterizam como comunidades tradicionais visto que estabelecem estreita relação com os recursos naturais dos quais dependem para sua sobrevivência, possuem grande dependência dos ciclos naturais e criam normas e regras próprias para uso e apropriação comum do território. A definição legal para o termo Povos e Comunidades Tradicionais é a seguinte:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, Decreto nº 6.040, 2007, Art. 3º, item 1).

A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais reconhece 27 categorias de Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil, sendo que dentre elas vale citar as existentes na região analisada, que são comunidades quilombolas e apanhadores de flores sempre-vivas.

As comunidades certificadas como quilombolas pela Fundação Cultural Palmares, presentes na região são: Comunidade Quilombola Mata dos Crioulos, Vargem do Inhaí, Quartel do Indaiá, Baú, Ausente, Vila Nova e Santa Cruz. Todas elas estão localizadas no interior ou entorno de UCs, sendo a primeira entre o PERP e o PEPI e as duas subseqüentes no entorno do PNSV e as últimas no interior da APA das Águas Vertentes e próximas ao MONAT Várzea do Lajeado e Serra do Raio. Estas comunidades tradicionais (principalmente as três primeiras) têm sofrido com a restrição de uma série de atividades tradicionalmente desenvolvidas por estes grupos, em função da criação das UCs e das novas regras de uso do território, que ignoram os usos tradicionais que ali ocorrem e que, em tese, garantiram a conservação da área antes da criação das UCs.

Os apanhadores de sempre-vivas estão dispersos por toda a porção meridional da Serra do Espinhaço, sendo que além da sobrevivência econômica, esta atividade está fortemente vinculada à identidade cultural dessas comunidades. De acordo com a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

Essa autoidentificação está vinculada à atividade de coleta de flores secas nativas do Cerrado brasileiro que realizam em seus territórios e, ao mesmo tempo, refere-se como uma unidade de ação política na luta pelo reconhecimento de suas práticas e direito de uso de seu território, com o qual mantém vínculos e tradições, muitos destes ligados a práticas quilombolas, dos quais descendem. Além da coleta das flores, as comunidades também realizam outras atividades produtivas que garantam a complementação de renda e a garantia da sua segurança econômica e alimentar, como roças, criação de animais, caça e coleta. (COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2014).

Tanto as comunidades quilombolas como os apanhadores de flores sempre-vivas sentem-se cerceados pela criação das UCs na região em função da proibição da coleta de sempre-vivas e de outras espécies vegetais, da soltura de gado de forma comunal que eram realizados em áreas no interior das UCs, e do garimpo artesanal realizado anteriormente em áreas do interior e entorno das UCs. Tal fato tem gerado conflitos entre as comunidades e os órgãos gestores das Unidades de Conservação, tendo sido instituída mesas de diálogo e negociação a fim de solucionar tais conflitos, na tentativa de se estabelecer um Termo de Compromisso entre as comunidades quilombolas e os órgãos gestores das UCs para o uso tradicional e sustentável das sempre-vivas no interior do Parque Nacional das Sempre Vivas e do Parque Estadual do Rio Preto.

Vale destacar, ainda, que foi elaborada e enviada para Brasília uma proposta de recategorização do Parque Nacional das Sempre-Vivas para se tornar uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, dado os diversos usos tradicionais que ali acontecem por estas comunidades tradicionais. Desta forma, o termo de compromisso supracitado valeria até que a situação seja concluída e que a recategorização seja, eventualmente, aprovada.

Ressalta-se que as perdas para biodiversidade em casos de redução de limites e recategorização de UCs podem ultrapassar os efeitos simples do uso por comunidades tradicionais. A região aqui analisada é alvo constante de tentativas de implantação de projetos minerários e de monocultura de eucalipto, que podem vingar, caso a proteção por Unidades de Conservação de proteção integral deixem de existir, podendo trazer degradação ambiental e prejuízos ainda maiores, para as comunidades tradicionais e para as UCs.

Deve-se enfatizar ainda que a criação de UCs obedece a uma lógica contrária a do capital e que a proteção/preservação da biodiversidade, diante da lógica hegemônica, é tão indefesa quanto as populações tradicionais. Assim, ressalta-se o lado perverso desse conflito socioambiental no qual dois lados, que originalmente foram ou deveriam ser aliados (UCs e povos e comunidades tradicionais) na conservação dos recursos naturais, lutam e se enfraquecem mutuamente, enquanto os interesses de grandes empresas só têm aumentado (mineradoras e monocultura de eucalipto, no caso da área dessa pesquisa). Desta forma, estes dois agentes deveriam estar, sempre, do mesmo lado da balança quando a questão for “enfrentar” os subterfúgios que levam a desafetações, recategorizações, etc.

Vale citar ainda que a Lei que institui o SNUC tramitou no Congresso Nacional por mais de dez anos até ser aprovada e um dos motivos foi a polêmica em torno do conceito de Povos e Comunidades Tradicionais. Por fim, a lei foi aprovada vetando-se o artigo que traria o conceito de populações tradicionais, que seria o seguinte:

Grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável. (Mensagem nº967, Art 2º, 2000).

Os motivos do veto circulam em torno da falta de clareza sobre o fator temporal, sobre o que seria a utilização de recursos naturais de forma sustentável e a possibilidade de inserção neste conceito de grande parte da população rural brasileira. Com base nestes argumentos, as elites brasileiras evitaram grandes discussões sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais e sobre a presença humana em unidades de conservação.

Infelizmente, em função desse veto e de não se encarar o problema naquele momento é que hoje existe um número enorme de conflitos entre unidades de conservação e comunidades tradicionais. Se no início estes conceitos e territórios tinham objetivos convergentes, qual seja, proteger a biodiversidade e a sociodiversidade brasileira, na prática os objetivos foram se afastando e as divergências foram acirradas. Daí o surgimento da “epidemia” de desafetação, recategorização e redução de limites que estamos acompanhando no presente momento e que pode se estender para o futuro, com consequências ambientais inimagináveis.

## RECATEGORIZAÇÃO, DESAFETAÇÃO E REDUÇÃO DE LIMITES DE UCS E O ENFRAQUECIMENTO DO SNUC

As análises apresentadas neste sub-ítem tiveram por base uma extensa revisão bibliográfica e de sobre processos de recategorização, desafetação e redução de limites de UCS, principalmente baseada em MASCIA et al (2014), ORTIZ (2013) e SOUZA, STUMPF & ZANCHET (2015). Além disso, foram analisados textos legais e processos em cursos que tentam enfraquecer o SNUC e os instrumentos de implantação de UCS, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9985/2000, o projeto de lei nº 3.682/2012, a PEC 215/2000 da Câmara e a PEC 72/2011 do Senado

A revisão dos limites de uma UC, sua recategorização ou sua extinção integral podem ocorrer por diversos motivos, sejam eles políticos, econômicos, sociais, culturais ou ambientais. Esta prática tem se tornado cada vez mais constante, seja em nível municipal, estadual ou federal, em função de conflitos e/ou jogos de interesses diversos.

A redefinição de limites pode ser conduzida pelo órgão gestor da UC, visando incluir áreas de maior relevância ecológica e excluir outras que não possuam atributos que justifiquem sua inserção no contexto da UC, ou para corrigir imperfeições de seu desenho inicial (como ocorreu com a APA das Águas Vertentes e com os Parques Estaduais do Pico do Itambé e do Rio Preto, que tiveram seus limites ampliados após sua criação). Porém, na grande maioria das vezes, esta redefinição de limites, a recategorização ou desafetação de UCS ocorrem em função de pressões externas para o desenvolvimento de atividades em escala industrial, principalmente relacionadas a projetos mineradores, agronegócio, monocultura de eucalipto e implantação de infraestrutura (principalmente rodovias e hidrelétricas).

Estudos recentes realizados nacional e internacionalmente revelam dados impressionantes sobre estes processos de desafetação, recategorização e redefinição de limites de UCS, que aqui estamos nomeando de “epidemia”. Em recente levantamento realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, foram identificados mais de 400 projetos de lei em tramitação no Congresso que tentam redefinir os limites de UCS (ORTIZ, 2013).

Além disso, nos últimos anos, cerca de 5,2 milhões de hectares perderam o status de proteção ambiental em função de desafetação ou redefinição de limites de UCS, segundo pesquisa publicada na revista *Biological Conservation*, sendo que o fato se intensificou entre os anos de 2008 e 2012. Segundo este artigo (*Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900–2010*), este não é um fato que está ocorrendo apenas no Brasil, tendo sido identificados 543 casos de recategorização, redefinição de limites ou desafetação em 375 áreas protegidas, em 57

países dos continentes pesquisados. Segundo o artigo, as causas são diversas, mas estão primariamente centradas no acesso e uso dos recursos naturais, em particular para a extração de recursos e o desenvolvimento de projetos em escala industrial (tais como mineração, óleo e gás, agricultura e a construção de infraestruturas) (MASCIA et. al., 2014, p. 357).

Estas análises desconstruem a noção amplamente divulgada de que as áreas protegidas estão constantemente aumentando em número e área de abrangência, e que uma vez criadas, estas áreas garantem permanentemente a proteção da biodiversidade. Esta visão é apontada no *Protected Planet Report 2016* (Relatório sobre o Planeta Protegido, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) que relata o seguinte:

Nos últimos 20 anos, tem havido um aumento dramático no número e extensão de áreas protegidas estabelecidas globalmente, representando um crescente reconhecimento do valor da proteção como uma forma de salvaguardar a natureza e os recursos culturais e mitigar os impactos humanos sobre a biodiversidade.<sup>2</sup> (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016, p. 1).

O Brasil possui atualmente cerca de 2.029 UCs cadastradas no Ministério do Meio Ambiente, cobrindo uma área de cerca de 1.544.833 km<sup>2</sup>, que representa cerca de 17% do território nacional (CNUC, 2016), atingindo as metas da Convenção da Biodiversidade e de Aichi, que determinam que 17% de todo o planeta deve ser protegido até 2020. Porém, apesar dos avanços e dos números impressionantes, existe uma grande necessidade de melhoria da qualidade dessas UCs que, em sua imensa maioria, ainda não estão efetivamente implantadas e apresentam diversos problemas, ameaças, lacunas e fragilidades, como: situação fundiária irregular, precariedade de recursos humanos e financeiros, falta de infraestrutura e equipamentos, ausência de plano de manejo ou planos de manejo desatualizados, falta de envolvimento com as comunidades locais, entre outros. Este é o caso também das UCs analisadas no item anterior. Além disso, destaca-se que grande parte desses 17% do território nacional coberto por UCs está concentrada na região Amazônica, cuja lógica de pressão espacial é bastante diferente do restante do território nacional, e que também vem sofrendo bastante com processos de desafetação, recategorização e redução de limites de UCs.

<sup>2</sup> Over the past 20 years, there has been a dramatic increase in the number and extent of protected areas established globally, representing a growing recognition of the value of protection as a way to safeguard nature and cultural resources and mitigate human impacts on biodiversity. (tradução do autor)



Em função dessas ameaças crescentes às UCs brasileiras, foi reeditada no Brasil, em 2014, a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação<sup>3</sup> visando fortalecer a cooperação entre os atores que trabalham em prol das causas ambientais e cobrar dos governantes posturas que garantam a perpetuidade e o adequado gerenciamento das UCs no país. Neste sentido, foi estabelecida uma agenda mínima para as UCs, para os anos de 2015 a 2018, sendo que entre as ações está:

Estabelecer e orientar um processo de análise técnica transparente e consulta pública para avaliar a real relevância de redução, recategorização e desafetação de unidades de conservação. Nos casos extremos em que as alterações são inevitáveis, deve-se estabelecer um processo de compensação das perdas a partir da ampliação das UCs ou criação de novas, garantindo a representatividade do sistema e proteção de áreas com biodiversidade equivalente (REDE NACIONAL PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2014).

Desta forma, é necessário estabelecer diretrizes técnicas para esse tipo de procedimento (recategorização, desafetação e redução de limites), estabelecendo regras e garantias legais para que os interesses e pressões dos setores econômicos e desenvolvimentistas não sejam sobrepostos às necessidades de conservação e proteção da biodiversidade, e às demandas dos povos e comunidades tradicionais.

Percebe-se atualmente que, mesmo havendo garantias legais e constitucionais para a criação e implementação de UCs, quando o interesse econômico é grande, a tendência é de que haja diminuição de sua área, alteração de categoria e/ou desafetação de UCs. O lobby pressionando as UCs brasileiras se intensificou durante o mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, com edição de Medidas Provisórias para redução de limites de UCs na Amazônia e sem estudos técnicos que justificassem tal redução, em desacordo com o que prevê o SNUC. A Constituição Federal prevê que “[...] a alteração e a supressão [serão] permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Constituição Federal, 1998, art. 225, § 1º, III). Além disso, a Lei nº 9985/2000, em seu art. 22, § 7º, prevê expressamente que a desafetação ou redução dos limites – que é o caso das MPs 542/2011<sup>4</sup> e 558/2012<sup>5</sup> – de uma UC só pode ser feita mediante lei específica. Exceção é dada para casos em que se aumente o grau de proteção da UC ou ainda em que se pretenda acrescentar territórios à UC sem mudança

<sup>3</sup> “A Rede Pró Unidades de Conservação é uma organização não governamental, portanto sem fins lucrativos, que atua na defesa direta das unidades de conservação do Brasil, especialmente aquelas de proteção integral. Foi criada a 16 anos, e na época um dos principais objetivos era acompanhar o trâmite legislativo e influenciar positivamente a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que foi promulgada em julho de 2000 como a Lei 9.985.” (KUCZACH, 2014)

<sup>4</sup> Previa a redução da área de três Parques Nacionais na Amazônia: O Parque Nacional dos Campos Amazônicos, o Parque Nacional da Amazônia e o Parque Nacional Matinguari,

<sup>5</sup> Previa a redução da área de sete UCs na Amazônia, em mais de cem mil hectares, posteriormente convertida para a Lei nº12.678/2012.



nos demais limites originais, sendo possível, nestes casos, realizar tais mudanças por meio do mesmo instrumento de criação das UC (decreto ou portaria).

O manual de apoio à atuação do Ministério Público sobre criação, implantação e gestão de unidades de conservação vai ainda mais longe ao analisar os textos legais no que se refere à desafetação de UCs com situação fundiária ainda irregular, e argumenta o seguinte:

Casos de desafetação ensejam que a posse e o domínio sejam públicos. A desafetação é entendida como o ato que subtrai o bem do domínio público para integrá-lo ao patrimônio privado, diferentemente da redução de limites, bem mais simples, uma vez que pode ocorrer mesmo nos casos em que a UC não esteja com sua regularização fundiária efetivada, ou seja, ainda sob o domínio do particular. (SOUZA, STUMPF & ZANCHET, 2015, p.54).

Desta forma, fica claro que desafetação, redução de limites ou recategorização para UC de menor proteção só podem ser realizados por meio de Lei específica, devendo basear-se em estudos técnicos coordenados pelo órgão gestor da UC, com participação da sociedade, da comunidade científica e da população local, e se forem realizadas em UCs com situação fundiária regular (para casos de desafetação).

Outra questão que tem ameaçado as UCs brasileiras refere-se às diversas tentativas de flexibilização e enfraquecimento da Lei do SNUC que atualmente tramitam no Congresso Nacional. O projeto de lei nº 3.682/2012 tem por objetivo permitir que até 10% das UCs de Proteção Integral possam ser utilizadas para mineração e tenta transferir do Poder Executivo para o Congresso o poder de criar ou não UCs. O projeto de lei ainda tenta impedir de serem criadas UCs em áreas de favorabilidade geológica para mineração e com recursos hídricos estratégicos para a geração de energia elétrica. Este projeto de lei pretende ainda modificar o SNUC no que se refere ao instrumento legal para reduzir os limites ou diminuir a categoria de proteção de UC, que até então deve ser feito por meio de Lei específica e que, com a nova redação, passaria a ser feito por Decreto Presidencial.

Outro exemplo são as Propostas de Emendas Constitucionais (PEC 215/2000 da Câmara e a PEC 72/2011 do Senado) que propõem alterar a Constituição para retirar do poder executivo a decisão final de criar e extinguir Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas, transferindo tal responsabilidade para o Congresso Nacional, que possui lideranças e representação majoritária de interesses de grandes empresas, mineradoras e ruralistas. Além de defender interesses setoriais, a Câmara e o Senado não possuem corpo técnico especializado (como há no Poder Executivo) para decidir sobre a criação e extinção dessas áreas protegidas.

## A NECESSIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO DE UCS DE PROTEÇÃO INTEGRAL RELACIONADA AO USO POR COMUNIDADES TRADICIONAIS

Neste sub-ítem apontaremos para a necessidade de flexibilização da proteção integral quando se tratam de usos realizados por comunidades tradicionais, utilizando as UCs da porção central do Mosaico do Espinhaço como estudos de caso, que apontaram para a necessidade de discussões mais ampla sobre desafetação e recategorização em unidades de conservação de proteção integral. Estas análises baseiam-se no cenário atual de sucateamento das UCs, como apresentado anteriormente neste artigo, na realidade apresentada anteriormente sobre a “epidemia” de processos de recategorização, desafetação e redução de limites de UCs no Brasil e em outros países e nas discussões teóricas sobre os instrumentos que permitem tal flexibilização (SATHLER, 2010; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014 e ICMBIO, 2012). Além disso, as percepções empíricas dos autores, tendo em vista pesquisas anteriormente desenvolvidas na área em questão<sup>6</sup> e o acompanhamento das discussões em curso sobre comunidades tradicionais e UCs do Mosaico do Espinhaço possibilitaram uma análise mais aprofundada desta realidade.

Primeiramente, é necessário enfatizar a importância das áreas protegidas para a proteção da biodiversidade, para garantia dos recursos naturais e ainda para sustentar as necessidades da sociedade humana por meio dos serviços ambientais prestados. Além disso, ressalta-se que tais áreas são essenciais para as culturas e meios de subsistência das comunidades locais e dos povos e comunidades tradicionais.

Porém, o que se verifica nos últimos anos é uma desestabilização das UCs, tornando-as suscetíveis a novas alterações na categoria de proteção e em seu tamanho, geralmente com o intuito de atender interesses econômicos. Tais mudanças têm diminuído a proteção da biodiversidade brasileira e contribuído para um enfraquecimento das políticas de conservação da natureza, como apresentado no item anterior.

Evandro Sathler, ao analisar as UCs do Rio de Janeiro, conceituou-as como espaços de incertezas jurídicas, que, de acordo com o autor, são as áreas previamente ocupadas ou utilizadas por posseiros/proprietários, e que passam a integrar os limites de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, impondo às comunidades locais restrições legais que inviabilizam sua utilização econômica ou costumeira (SATHLER, 2010). Estas incertezas recaem sobre as comunidades, que dependiam dos recursos naturais do interior das UCs para sua sobrevivência e para a reprodução de suas práticas sociais; e também do ponto

<sup>6</sup> Como exemplo, podemos citar algumas pesquisas desenvolvidas pelos autores: SOUZA, SCALCO e XAVIER (2012); MOTTA et al (2014); LIMA, SCALCO e VARAJÃO (2015); SCALCO e SOUZA (2016); SCALCO e GONTIJO (2016); GONTIJO (2008); RIBAS e GONTIJO (2015); MORAIS et al (2013), GONTIJO (2016).

de vista administrativo, pois já não há mais garantias de que uma área instituída como UC, garanta permanentemente a proteção da biodiversidade, haja vista a “epidemia” de processos de recategorização, desafetação ou redução dos limites de UCs em função de interesses do capital. Sob o ponto de vista do autor, é necessário um pacto da conservação, visando diminuir as incertezas que recaem tanto sobre as comunidades, como sobre os órgãos ambientais em função dos inúmeros conflitos existentes neste íterim.

Além dessas incertezas, destaca-se o fato de as UCs não estarem efetivamente implantadas e os diversos problemas enfrentados (alguns já expostos anteriormente), enfatizando o quanto estas áreas estão ameaçadas, a despeito de estarem legalmente criadas e, em teoria, amparadas pela Constituição e pela Lei do SNUC. A colocação de Ângela Kuczach corrobora com esta afirmação:

No que se refere às unidades de conservação o que se nota é a falta absoluta de planejamento e investimento de longo prazo. A maior parte do território das UCs não está regularizado, mesmo quando pertence de fato a união não está discriminado e titulado, o que por si só é uma ameaça enorme! A falta de pessoal é gritante e a capacitação, em geral deixa a desejar. Também, como já dito, não há investimento suficiente, na verdade nem o minimamente essencial. O Ministério do Meio Ambiente, que responde pela gestão das UCs federais têm hoje o segundo menor orçamento entre os ministérios e isso tendo de administrar mais de 75 milhões de hectares em UCs, território maior que o Paraguai e Uruguai somados. Em 2014 o recurso investido para a gestão de toda essa área é de pouco mais de R\$ 400 milhões, o que dá cerca de R\$ 8 por hectare. Claro que com isso faltam recursos para estrutura, fiscalização, manejo (KUCZACH, 2014).

Observa-se, assim, um descaso do poder público com o SNUC, com poucas UCs sendo criadas nos últimos anos, cortes de verbas, pressão no Congresso para desafetar, recategorizar e reduzir limites e propostas de alteração da lei do SNUC, na tentativa de enfraquecê-lo perante os interesses do capital. Neste cenário, o que se visualiza é um enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras, a prevalência da visão do meio ambiente como um entrave ao desenvolvimento e o modelo de apropriação da natureza baseado no capital.

Estes problemas acima citados ameaçam também as UCs da área central do Mosaico do Espinhaço, foco de análise deste trabalho. A escassez de recursos humanos e financeiros, planos de manejo desatualizados, precariedade da infraestrutura, entre outros fatores, são problemas enfrentados pela grande maioria delas, como já apontado neste artigo. Além disso, existem processos em curso que podem diminuir o status de proteção com possibilidade de recategorização (no caso do Parque Nacional das Sempre-Vivas) e de redução de limites (no caso dos Parques Estaduais do Rio Preto e Pico do Itambé), todos relacionados com usos anteriores por comunidades tradicionais.

Sendo assim, percebe-se uma necessidade enorme de se estabelecer parcerias com as comunidades locais, enxergá-las como potenciais parceiras na conservação dos recursos naturais e criar uma postura mais conciliatória no tocante à presença humana em UC de proteção integral, seja permanente, seja sazonal, principalmente quando se tratam de comunidades tradicionais. Isso, posto que desafetar, reduzir limites ou recategorizar enseja danos ainda maiores à proteção dos recursos naturais, visto que diversos setores econômicos (mineradoras, hidrelétricas, agropecuária, silvicultura) têm interesses imensos nas mudanças acima mencionadas e utilizam-se desses conflitos para se beneficiarem da diminuição do status de proteção de UCs.

Esta necessidade é ainda maior quando se tratam de áreas de grande valor ecológico, prioritárias para a conservação da biodiversidade e que ainda encontram-se bastante conservadas, como é o caso das UCs da porção central do Mosaico do Espinhaço. Além disso, as comunidades do entorno destas UCs, como apontado anteriormente, conviveram durante várias gerações de forma relativamente harmônica com a natureza, dependendo dos recursos naturais para sua sobrevivência e para a reprodução de suas práticas sociais e possuindo formas de utilização desses recursos diferentes da sociedade hegemônica. Assim, a flexibilização da proteção integral, na prática, seria uma forma de perder menos no jogo de forças.

Além disso, destaca-se que a maior parte, se não todas, as comunidades rurais dessa região têm sido constantemente visitadas por empresas mineradoras interessadas em pesquisa e exploração de quartzito, e em alguns locais elas já iniciaram seu processo de implantação, como no entorno do PNSV (comunidade de Santa Rita) e do PEPI (Capivari). Projetos de monocultura de eucalipto também estão presentes em várias áreas no entorno das UCs da área central do Mosaico do Espinhaço, como por exemplo no entorno do PERP e do PNSV. Sendo assim, a diminuição do status de proteção, a redução de limites ou a desafetação de Unidades de Conservação nesta região podem significar não a vitória dos povos e comunidades tradicionais que lutam pelo uso sustentável dos recursos naturais no interior e entorno das UCs, mas uma possibilidade de implantação de grandes projetos mineradores e de reflorestamento de eucalipto, trazendo degradação ambiental e prejuízos ainda maiores tanto para as comunidades tradicionais como para o meio ambiente.

Caso o Parque Nacional das Sempre-Vivas seja recategorizado, ou tiver seus limites reduzidos, em função do uso por apanhadores de flores sempre-vivas, ou em função da titulação das terras das comunidades quilombolas Vargem do Inhaí e Quartel do Indaiá as perdas para a biodiversidade e para a proteção dos recursos naturais serão enormes. Isso porque esta é a maior UC do Mosaico do Espinhaço, abrigando importantes nascentes

(cerca de 600, segundo seu plano de manejo) e cursos d'água, espécies endêmicas e algumas ameaçadas de extinção (ICMBIO, 2016), além de espécies novas, recentemente descobertas por projeto de pesquisa da UFVJM.

Pondera-se que esta proposta de recategorização é interessante, principalmente porque parte de um pleito de membros das comunidades. Porém, deve ser feito um estudo detalhado de quais áreas devem ser recategorizada, pois não é toda a área do Parque que é ou foi utilizada pelas comunidades tradicionais de seu entorno. Além disso, há que se levar em consideração os diversos interesses econômicos incidentes sobre a área, como já ressaltado anteriormente. Assim, caso a proposta de recategorização vá para o Congresso Nacional, para ser analisada e votada por seus membros, na maioria de bancadas ruralistas e/ou defendendo interesses setoriais, os riscos são enormes, inclusive de desafetação total da área, caso exista conchavos políticos interessados no assunto.

Já para o Parque Estadual do Rio Preto, caso este perca parte de sua área em função da titulação das terras da comunidade quilombola Mata dos Crioulos, as perdas podem ser grandes, já que a área pleiteada representa cerca de um quarto da área do Parque e é exatamente onde estão as principais nascentes do Rio Preto, principal atributo que justificou a criação do Parque. Trata-se de uma área de campos hidromórficos, bastante frágil do ponto de vista ambiental e que, a depender da eventual pressão de uso por parte da comunidade da Mata dos Crioulos, pode prejudicar toda a bacia hidrográfica do Rio Preto, o abastecimento de água do município de São Gonçalo do Rio Preto e ainda os usos turísticos e recreativos do rio e do Parque.

Assim, a percepção empírica dos autores (tento em vista a robusta reflexão teórica aqui apresentada, bem como o cenário atual de sucateamento das UCs e cortes sucessivos no INCRA para regularização fundiária de territórios quilombolas<sup>7</sup>) é que a dupla-afetação, para os casos de territórios quilombolas sobrepostos à UCs de proteção integral seja o caminho mais viável, tanto para os órgãos gestores, como para a comunidade, como ainda para garantir a proteção da biodiversidade.

No caso do Parque Nacional das Sempre Vivas, para os apanhadores de flores sempre-vivas o pleito é a recategorização para RDS. Destaca-se, porém, que não é toda a extensão do Parque que é utilizada pelas comunidades tradicionais e, assim, a recategorização poderia não incidir em toda a área do Parque. Porém, outro caminho já apontado pela equipe

<sup>7</sup> Em sete anos, o orçamento do Incra apresentou uma queda de 94%. Para 2017, o órgão dispõe de apenas R\$ 4 milhões para encaminhar mais de 1.600 processos de titulação. [...] As limitações orçamentárias das Superintendências (Superintendências Regionais do INCRA) representam um sério gargalo para a continuidade da maior parte dos processos, já que 87% dos 1.675 processos não tiveram o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2017).

gestora e pelo Ministério Público Federal e Estadual é o estabelecimento do Termo de Compromisso, que algumas comunidades vêm se negando a fazer. No caso dos territórios quilombolas, a dupla-afetação poderá ser implementada, já que os objetivos podem ser conciliados por meio de acordos e termos de compromisso.

No caso do Parque Estadual do Rio Preto, parte-se da hipótese de que, por meio da conciliação de interesses e da gestão participativa, possa ser implementada a dupla afetação, ou seja, a área utilizada pelos quilombolas para sua reprodução social não inviabiliza a presença das UCs, desde que haja o estabelecimento de critérios e normas para a utilização dos recursos naturais.

No caso de não haver possibilidade de conciliação e dupla afetação da área, há uma tendência para a preponderância dos interesses das comunidades tradicionais, sendo o direito coletivo dos quilombolas considerado superior ao direito difuso ao meio ambiente equilibrado (CHACPE, 2014). Desta forma, poderá ocorrer a desafetação de parte das UCs sobrepostas aos territórios quilombolas a serem titulados, o que traria grandes prejuízos às UCs.

Destaca-se que a desafetação de parte ou de toda uma unidade de conservação para ser reconhecida apenas como território quilombola nem sempre é interessante, pois pode aumentar a vulnerabilidade da comunidade quilombola a outros fatores externos, principalmente aqueles vinculados às forças do capital, relacionados à pressão imobiliária, mineradoras, fazendeiros e outros agentes econômicos, dependendo da capacidade de governança da comunidade para a gestão de seu território (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014, p.106).

Existem na região central do Mosaico do Espinhaço diversos pedidos de licença para pesquisa e exploração minerária de quartzito para fins ornamentais, sendo que no entorno de várias UCs da região já foram identificados testes com dinamite para verificar a qualidade do quartzito que ali se encontra. Além disso, empresas de plantio de eucalipto também têm interesse na região e já tentaram se implantar próximo à Vargem do Inhaí (entorno do PARNA Sempre-Vivas) e já existem plantações em outras regiões no entorno do PNSV e nos limites do PERP. Assim, a vulnerabilidade desses territórios tenderia a aumentar se tais processos forem levados a curso e caso haja redefinição de limites e/ou recategorização das UCs em tela.

A pesquisa publicada na Revista Científica *Biological Conservation* sugere que outras formas de gestão dos recursos naturais, como terras indígenas e sistemas de gestão de base comunitária, podem conservar a biodiversidade de forma mais eficaz e permanente do que as próprias áreas protegidas.

Desta forma, a percepção dos autores é de que o melhor caminho para a solução dos conflitos advindos do uso de recursos naturais de UCs de proteção integral por povos e comunidades tradicionais é por meio da flexibilização da proteção integral, na tentativa de conciliar objetivos aparentemente divergentes, estabelecendo parcerias na luta contra um inimigo muito mais forte, qual seja, aquele relacionado ao avanço do capital e a “projetos desenvolvimentistas” que podem causar grandes danos ao meio ambiente, em áreas desafetadas por antigas UCs. Assim, os pactos para a conservação (SATHLER, 2010), o estabelecimento de termos de compromisso, normas para o uso dos recursos por comunidades tradicionais ou o próprio zoneamento da UC podem ser instrumentos muito mais interessante, tanto para comunidades tradicionais como para órgãos gestores de UCs. Isso posto que levar a cabo processos de recategorização ou redefinição de limites das UCs de Proteção Integral antagonizam dois lados mais fracos, quando se considera as forças e interesses hegemônicos do capital, tal como vem ocorrendo na porção central do Mosaico do Espinhaço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se justifica tendo por base uma questão muito polêmica e que tem gerado muito conflito: a presença humana nas unidades de conservação de proteção integral. A origem desses conflitos é justamente o domínio e a responsabilidade sobre a área e os recursos naturais nela contidos. Se, por um lado, os órgãos gestores das UCs tem o interesse no não-uso da terra, para garantir a preservação da mesma; por outro, as comunidades tradicionais necessitam destes mesmos recursos para sua existência enquanto grupos sociais diferenciados. Estes conflitos têm gerado uma série de processos que podem culminar na redefinição de limites ou recategorização de UCs, diminuindo e vulnerabilizando a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais associados. Nesse sentido, o presente artigo atinge o objetivo a que se propôs, qual seja, o de refletir sobre a necessidade de flexibilização da proteção integral quando se tratam de usos feitos por comunidades tradicionais para evitar perdas maiores advindas de processos de recategorização, redefinição de limites e desafetação de áreas de UCs. Para se chegar a esta análise, foi utilizado como estudo de caso as UCs da porção central do Mosaico do Espinhaço, discutindo-se sobre os conflitos entre órgãos gestores de UCs e comunidades tradicionais presentes na área em tela.

Assim, fica a reflexão sobre a necessidade de se compatibilizar interesses sociais e ambientais, de modo a repensar a histórica separação entre sociedade e natureza. Considerando este antagonismo, as unidades de conservação no Brasil foram concebidas,



criadas e geridas como ilhas de conservação (seguindo o modelo norte-americano de parques), tentando-se excluir todas as possibilidades de alteração do ambiente causadas por populações residentes, tradicionais ou não.

No caso brasileiro, especialmente no território extra-amazônico, muito raramente se têm UCs onde população e natureza não estejam indissociadas, principalmente na região analisada neste estudo. Sendo assim, a análise e solução de conflitos advindos do uso de áreas de UC de proteção integral por comunidades tradicionais devem considerar, sempre, a complexidade desta questão e a possibilidade de conciliação.

Destaca-se, por fim, que as comunidades tradicionais, além de serem corresponsáveis pela conservação das áreas das UCs antes da criação das mesmas, possuem usos de recursos naturais, em tese, compatíveis com os objetivos do SNUC. Assim, as associações representantes de comunidades quilombolas e dos apanhadores de flores sempre-vivas, juntamente com órgãos gestores de UCs poderiam se unir para lutar contra outros atores que realmente vão contra os objetivos de conservação da natureza, como o avanço das fronteiras agrícolas, as mineradoras, a monocultura de eucalipto, a especulação imobiliária e outros fenômenos característicos da nossa sociedade urbano-industrial.

## REFERÊNCIAS

1. ABREU, Manuella Muzzi de. **Territorialidade e Pertencimento: o olhar local sobre o Parque Estadual do Pico do Itambé, Serra do Espinhaço – MG.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social – EICOS. Instituto de Psicologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.
2. ÁVILA, Gabriel Carvalho de. **Mosaico de áreas protegidas do espinhaço: alto Jequitinhonha e Serra do Cabral, Minas Gerais e os desafios para sua efetividade.** Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
3. BRASIL. **Decreto nº6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007.
4. BRASIL. **Lei nº9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, 2000.
5. BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **6º CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO. Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais / 6.** Câmara de Coordenação e Revisão; coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. – Brasília: MPF, 2014.



6. CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. **Tabela Consolidada das Unidades de Conservação**. 2016. Disponível em [www.mma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.mma.gov.br/cadastro_uc) Acesso em 23/11/17.
7. CHACPE, Juliana Fernandes. **Territórios quilombolas e unidades de conservação de proteção integral: desafios da conciliação na Administração Federal**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, 2014.
8. COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. **Apanhadores de Sempre-Vivas**. 2014. Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/apanhadores-de-sempre-vivas/> Acesso em: 27-10-16.
9. COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Direitos ameaçados: orçamento do Inca inviabiliza titulação de terras quilombolas**. São Paulo, 2017. Disponível em <<http://comissaoproindio.blogspot.com.br/2017/06/direitos-ameacados-orcamento-do-incra.html>>. Acesso em: 01/06/2017.
10. CUNHA, Daniel Fontenele Sampaio. Remanescentes de Quilombos e Unidades de Conservação: ontologia de conflitos e o papel do Ministério Público. In. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 9 – n. 32/33, p. 103-142 – jan./dez. 2010.
11. GONTIJO, Bernardo Machado. Por uma Geografia para a Cadeia do Espinhaço. In. **Megadiversidade**. Volume 4. Nº 1-2. Dezembro de 2008.
12. GONTIJO, Bernardo Machado. A Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (MG): laboratório e Locus privilegiado de pesquisa do fenômeno turístico e suas interfaces com a natureza e a cultura. In. **Turismo, natureza e cultura: diálogos interdisciplinares e políticas públicas**. IRVING, Marta de Azevedo et al (Org) – Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.
13. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica**. Brasília, 2011.
14. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa nº 26, de 4 de julho de 2012**. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão. Brasília, 2012.
15. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de Manejo do Parque Nacional das Sempre-Vivas**. Brasília, 2016.
16. INSTITUTO ESTATUAL DE FLORESTAS. **Estudo Técnico para a Criação do Monumento Natural Várzea do Lajeado e Serra do Raio, Município de Serro, Minas Gerais**. Belo Horizonte/MG, 2010.
17. INSTITUTO ESTATUAL DE FLORESTAS. **Relatório Anual de Atividades - 2015. Monumento Natural Várzea do Lajeado e Serra do Raio**. Serro/MG, 2016.
18. KUCZACH, Ângela. **Grupo Promete Ações Judiciais para Salvar Nossos Parques da Extinção**. São Paulo, 2014. Entrevista concedida à Revista Época – Blog do Planeta em 21 de março de 2014. Disponível em <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/03/para-bsalvar-nossos-parquesb-da-extincao.html> Acesso em: 08/02/17.

19. LIMA, Máira Cristina de Oliveira; SCALCO, Raquel Faria; VARAJAO, Guilherme Fortes Drummond Chicarino. Estudo Preliminar da Oferta Turística da Área de Proteção Ambiental das Águas Vertentes - MG/Brasil. In: ANJOS, Francisco Antônio; ANGELI, Newton Paulo; FONTANA, Rosislene de Paula. (Org.). **Turismo na Natureza**. 1ed.Itajaí/SC: Univali Editora, 2015, v. , p. 81-99.
20. MASCIA; Michael B.; PAILLER, Sharon; KRITHIVASAN, Roopa; ROSHCHANKA, Volha; BURNS, David; MLOTHA, McCard Joseph; MURRAY, Dana Roeber; PENG, Naiying. Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900–2010. In. **Biological Conservation**. 169 (2014) 355–361.
21. MENDONÇA, Vinícius Souza. **Agrobiodiversidade e o Conhecimento Tradicional na Comunidade Quilombola Mata dos Crioulos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Engenharia Florestal. UFVJM. Diamantina, 2013.
22. MONTEIRO, Fernanda Testa. **Os(as) Apanhadores(as) de Flores e o Parque Nacional das Sempre-vivas (MG): travessias e contradições ambientais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.
23. MORAIS, Marcelino Santos de. **A Realidade Socioambiental Imposta às Comunidades Locais pela Criação e Implementação dos Parques Estaduais do Biribiri e Rio Preto**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
24. MORAIS, M. S. ; PIUZANA, D. ; DUPIN, Patrícia C. ; GONTIJO, B. M. . Comunidades e Unidades de Conservação: A realidade dos conflitos entre as comunidades do entorno dos parques estaduais do Rio Preto e Biribiri, MG. **Olam: Ciência & Tecnologia (Rio Claro. Online)**, v. 13, p. 246-268, 2013.
25. MOTTA, Adeline Isis Rodrigues da; SCALCO, Raquel Faria; VARAJÃO, Guilherme Fortes Drummond Chicarino; SOUZA, Daniella Eloi de. **Análise da Oferta Turística da APA Estadual das Águas Vertentes**. Relatório de Bolsa de Iniciação Científica. Curso de Turismo. Faculdade Interdisciplinar em Humanidades. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Diamantina, 2014.
26. ORTIZ, Fabiana. **Mais de 400 projetos tramitam no Congresso para redefinir limites de UCs**. Disponível em <http://www.oeco.org.br/noticias/27875-mais-de-400-projetos-tramitam-no-congresso-para-redefinir-limites-de-ucs/> Acesso em: 22/11/2016.
27. REDE NACIONAL PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. **Agenda Mínima para as Unidades de Conservação 2015-2018**. Curitiba, 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/agenda\\_uc\\_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/agenda_uc_2015%20(1).pdf) Acesso em: 07/02/2017.
28. RIBAS, Rodrigo Pinheiro; GONTIJO, Bernardo Machado. Mapeamento dos Limites Oficiais do Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: interatividade entre o geoprocessamento e a gestão integrada do território. **RBC. Revista Brasileira de Cartografia (Online)**, v. 67, p. 1641-1650, 2015.
29. RIBEIRO, Ana Pimenta. **A caligrafia da sociedade na paisagem: transformações no entorno de unidades de conservação da Serra do Espinhaço – MG**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

30. RIBEIRO, Eduardo Magalhães et. al. Gestão, uso e conservação de recursos naturais em comunidades rurais do Alto Jequitinhonha. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 77-99. 2011.
31. SAADI, A. A Geomorfologia da Serra do Espinhaço em Minas Gerais e de suas Margens. **Geonomos**, Belo Horizonte,3(1): 41-63, 1995. (p.41-63)
32. SATHLER, Evandro Bastos. **Os “Espaços de Incerteza”, a “Desterritorialização Subjetiva” e o “Pacto da Conservação”**: perspectivas de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas. Tese. Doutorado em Geografia – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.
33. SCALCO, R. F. ; GONTIJO, B. M. . Aspectos Legais Relacionados à Criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral e Territórios Quilombolas. In: **V Congresso em Desenvolvimento Social**, 2016, Montes Claros. Anais do V Congresso em Desenvolvimento Social. Monte Claros: Unimontes, 2016. v. 1. p. 1-14.
34. SCALCO, Raquel Faria; SOUZA, Daniella Eloi de. **Área de Proteção Ambiental Estadual das Águas Vertentes**: instrumentos de gestão e potencial turístico. Caderno Virtual de Turismo, 2016. (no prelo)
35. SOUZA, Daniella Eloi de. **As Implicações da Criação do Parque Estadual do Biribiri para a Comunidade e para o Desenvolvimento do Turismo**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Turismo. Faculdade Interdisciplinar em Humanidades. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Diamantina, 2011.
36. SOUZA, Daniella Eloi de; SCALCO, Raquel Faria; XAVIER, Kelsilene Fernanda. As Implicações da Criação do Parque Estadual do Biribiri para a comunidade e para o Desenvolvimento do Turismo. In. **Caderno de Geografia**, v.22, n.38. Belo Horizonte, 2012.
37. SOUZA, Daniella Eloi de. **Aspectos Socioambientais e a Gestão da APA Estadual das Águas Vertentes**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
38. SOUZA, Herbert Amaro Aurélio. **Oficinas de Legislação Ambiental e Turismo para Comunidades do Entorno do Parque Estadual do Biribiri**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Turismo. Faculdade Interdisciplinar em Humanidades. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Diamantina, 2011.
39. SOUZA, Luiz Fernando de; STUMPF, Paola Prates; ZANCHET, Rovena. **Manual de Apoio à Atuação do Ministério Público**: unidades de conservação, criação, implantação e gestão. – 1. ed. – Porto Alegre : Andrefc.com Assessoria e Consultoria em Projetos, 2015.
40. SOUZA, Carlos Henrique Silva; SANTIAGO, Maíra Pereira; FÁVERO, Claudenir; LOURES, Rosamaria Santana Paes; MENDONÇA, Vinícius Souza; BARROS, Bruna Lara Alvarenga. Cartografia Social como Instrumento de Análise Territorial e Luta por Direitos pelas Comunidades Quilombolas do Município de Diamantina-MG. In. **Cadernos de Agroecologia**. Vol. 8, No. 2, Nov 2013.
41. STCP ENGENHARIA DE PROJETOS LTDA. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Pico do Itambé**. Curitiba, 2004a.

42. STCP ENGENHARIA DE PROJETOS LTDA. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Rio Preto**. Curitiba, 2004b
43. STCP ENGENHARIA DE PROJETOS LTDA. **Plano de Manejo do Parque Estadual do Biribiri**. Curitiba, 2004c.
44. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Protected Planet Report 2016: how protected areas contribute to achieving global targets for biodiversity**. Cambridge UK and Gland, Switzerland. 2016.

ARTIGO RECEBIDO EM ABRIL DE 2017

ARTIGO APROVADO EM AGOSTO DE 2017