

norma^e contribuições multidisciplinares território

*Rogério Leandro L. da Silveira
Mariana Barbosa de Souza
(Organizadores)*



**NORMA E TERRITÓRIO:
CONTRIBUIÇÕES MULTIDISCIPLINARES**



Reitora
Carmen Lúcia de Lima Helfer
Vice-Reitor
Eltor Breunig
Pró-Reitor de Graduação
Elenor José Schneider
Pró-Reitora de Pesquisa
e Pós-Graduação
Andréia Rosane de Moura Valim
Pró-Reitor de Administração
Dorivaldo Brites de Oliveira
Pró-Reitor de Planejamento
e Desenvolvimento Institucional
Marcelino Hoppe
Pró-Reitor de Extensão
e Relações Comunitárias
Angelo Hoff

EDITORA DA UNISC
Editora
Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL
Helga Haas - Presidente
Andréia Rosane de Moura Valim
Felipe Gustsack
Hugo Thamir Rodrigues
Marcus Vinicius Castro Witczak
Olgário Paulo Vogt
Rafael Eisinger Guimarães
Vanderlei Becker Ribeiro

© *Copyright*: do autor.

1ª edição 2017.
Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Julio Cezar Souza de Mello
Capa: Giovana Gorette Feijó de Almeida

N842 Norma e território [recurso eletrônico] : contribuições multidisciplinares / Rogério Leandro Lima da Silveira, Mariana Barbosa de Souza, organizadores. 1. ed. - Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2017.

Dados eletrônicos.

Texto eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web: <www.unisc.br/edunisc>

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7578-464-8

1. Geopolítica. 2. Divisões territoriais e administrativas. 3. Globalização. 4. Planejamento urbano. I. Silveira, Rogério Leandro Lima da. II. Souza, Mariana Barbosa de.

CDD: 320.12

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319



Avenida Independência, 2293
Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462 - Fax: (051) 3717-7402
96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS
E-mail: editora@unisc.br - www.unisc.br/edunisc

Rogério Leandro Lima da Silveira

Mariana Barbosa de Souza

Organizadores

**NORMA E TERRITÓRIO:
CONTRIBUIÇÕES MULTIDISCIPLINARES**



Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2017

SUMÁRIO

PREFÁCIO <i>Ricardo Castillo</i>	6
APRESENTAÇÃO <i>Rogério Leandro Lima da Silveira, Mariana Barbosa de Souza</i>	10
ESPAÇO GEOGRÁFICO E DIREITO: A REGULAÇÃO CORPORATIVA DO TERRITÓRIO NO PERÍODO DA GLOBALIZAÇÃO <i>Ricardo Mendes Antas Jr</i>	16
TERRITÓRIO, NORMA E GOVERNANÇA EM SANTA CATARINA <i>Claudia Siebert</i>	37
CAMINHOS PARA A ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE INDÚSTRIA DA PESCA, NORMAS E TERRITÓRIO <i>César Augusto Ávila Martins</i>	52
NORMA E TERRITÓRIO: REFLEXÕES A PARTIR DO CIRCUITO ESPACIAL DE PRODUÇÃO DO TABACO NO SUL DO BRASIL <i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	71
MARCOS REGULATÓRIOS SOBRE INTEGRAÇÃO DE REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL NO ARCO SUL DO MERCOSUL <i>Heleniza Ávila Campos, Aldomar Arnaldo Rückert, Andressa Lopes Ribeiro, Elis Lucca</i>	97
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO E DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS NO BRASIL <i>Ivo Marcos Theis</i>	116
A INTERPRETAÇÃO DA NORMA JURÍDICA PELOS ATORES TERRITORIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Elia Denise Hammes</i>	135
POLÍTICA DO CLIMA E FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS PARA A PRODUÇÃO DE ENERGIA EÓLICA - REFLEXO NO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL <i>Erika Collischonn, Anelize Milano Cardoso</i>	150



POLÍTICAS TERRITORIAIS DE CIÊNCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, AÇÃO E ATORES: O CASO DOS POLOS DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA DO VALE DO RIO PARDO E DO VALE DO TAQUARI - RS - BRASIL <i>Rosmari Terezinha Cazarotto</i>	164
TERRITORIO, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL PROGRAMA FEDERAL DE APOYO AL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DE ARGENTINA (2003-2015) <i>Ariel Garcia</i>	178
NORMATIZAÇÃO, REGULAÇÃO E ALIENAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO NA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA: O CASO DA UHECOLÍDER <i>Almir Arantes, Aumeri Carlos Bampi</i>	193
PLATAFORMA CONTINENTAL JURÍDICA BRASILEIRA: UM ESTUDO DOS REFLEXOS DA GLOBALIZAÇÃO NA RELAÇÃO DA NORMA E TERRITÓRIO <i>Luiz Felipe Barros de Barros, Rogério Leandro Lima da Silveira, Clarissa Lovato Barros</i>	208
TERRITÓRIO NORMADO: O CASO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL <i>Mariana Barbosa de Souza</i>	233
NORMA E TERRITÓRIO: O APROVEITAMENTO ENERGÉTICO DO CARVÃO MINERAL NO RIO GRANDE DO SUL <i>Gleicy Denise Vasques Moreira</i>	249
SOBRE OS AUTORES	264



PREFÁCIO

O livro *Norma e Território: contribuições multidisciplinares* aparece em momento oportuno da história política brasileira, quando leis e normas de comportamento vêm sendo implacavelmente desrespeitadas e manipuladas, em prejuízo do Estado de Direito democrático (mesmo que nunca tenha se estabelecido plenamente), e na contramão do desenvolvimento econômico com redistribuição de renda, do combate às desigualdades regionais, da valorização dos professores e da educação pública, “gratuita” e de qualidade em todos os níveis, dos direitos trabalhistas, da soberania sobre os recursos naturais, do respeito às diferenças e às minorias, da prática da cidadania dentre tantos outros direitos e conquistas perdidos ou tornados “flexíveis” (precários), sem mencionar os que nunca foram alcançados.

Outras condições, como a disseminação de discursos e práticas de viés neoliberal, em particular na América Latina, o domínio do capital financeiro sobre as demais frações do capital, a consolidação de sistemas normativos paralelos ao Estado, vinculados diretamente ao Mercado, dentre outras características, também atestam a importância da questão que envolve a profusão de normas e o protagonismo do território para a elucidação das implicações sociais, econômicas, políticas e culturais, em todas as escalas geográficas, da globalização, compreendida como um período histórico, como diria Milton Santos. A *lex mercatória*, em particular, vem assumindo o papel de direito global das corporações, pressagiando a paulatina corrosão do direito nacional e do direito público internacional, com os quais coexiste conflituosamente. Os famigerados acordos multilaterais de comércio TTP (*Trans-Pacific Partnership*) e TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) - que já estiveram próximos de se concretizar -, assim como outras formas de ataque a tudo que resiste ou contraria a ordem global - também vaticinam uma drástica diminuição dos sistemas jurídicos nacionais, retirando dos países mais um bom pedaço de suas soberanias. Os prestigiosos politólogos Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts pautaram muito bem esse assunto no âmbito da Ciência Política e das Relações Internacionais, ainda no começo da década de 1990, retomado por Milton Santos em seu livro *A natureza do espaço*, e muito bem discutido no primeiro artigo desta coletânea.

Nesse contexto, reconhecer a centralidade do papel das normas nas mais variadas formas de usos do território, tanto aqueles que efetivamente se realizam, com maior ou menor dificuldade, quanto os que permanecem em latência, isto é, não conseguem ou são impedidos de se realizar, é imprescindível para a construção de um conhecimento crítico e, ao mesmo tempo, operacional (sem esquecer que a técnica desempenha um papel simétrico à norma).

A premissa por trás dessa assertiva é a de que as normas exercem um papel ativo de elevada potência na organização, no uso e na regulação dos territórios. Para falar somente das duas primeiras, pode-se compreender a *organização do território* como um conjunto de possibilidades de ação dadas pelas quantidades, qualidades, arranjo e distribuição de objetos naturais e técnicos, combinados com a dinâmica histórica de valorização e desvalorização das diferentes frações dessa base material, num determinado compartimento político-jurídico do espaço geográfico, seguindo à média distância a proposição de Jean Gottman em seu



conhecido artigo sobre a evolução do conceito de território, de 1971. Dessas possibilidades, aquelas que passam da condição de latência para a condição de existência, ou seja, que de fato se realizam, constituem o *uso do território*, termo exaustivamente discutido por Milton Santos, em suas publicações mais recentes, e também por Maria Laura Silveira, além de uma miríade de geógrafos e praticantes de outras áreas do conhecimento que adotaram o conceito e o desenvolveram, cada um a seu modo.

Nesse esquema conceitual, as normas ocupam uma posição de destaque, uma vez que, formal ou informalmente, regem as relações de propriedade e o acesso a frações do território. A estrutura fundiária é um bom exemplo do protagonismo das leis que regulam a propriedade da terra e as normas de comportamento que expressam como esse aparato jurídico é utilizado, isto é, estabelecem quem, quando, onde e como as leis se aplicam, envolvendo importantes contradições e históricas injustiças no campo brasileiro. O Estatuto da Cidade e a especulação fundiária e imobiliária urbana, assim como a prerrogativa municipal de determinar o perímetro urbano e a zona rural são igualmente bons exemplos. As normas que regulam as relações de propriedade são decisivas para determinar quais possibilidades de uso do território vão se realizar e quais vão permanecer como um projeto, como uma pauta de reivindicação de movimentos sociais ou nem são do conhecimento dos grupos sociais excluídos, à espera de estudos que possam fazer emergir outros usos do território ainda não realizados.

Num país como o Brasil, o estoque de usos potenciais do território em favor dos mais pobres, represados desde sempre, é muito mais amplo e diversificado do que os usos efetivamente realizados. Uma mudança nas normas, a começar pelas normas jurídicas, pode ajudar a reverter esse quadro de desigualdades sociais e geográficas e modificar o jogo de forças (políticas, sociais, econômicas) que se estabelece entre agentes pertencentes ao Estado, ao Mercado e a instituições civis que não se enquadram nas categorias anteriores, tal como propõem Paul Hirst e Grahame Thompson, cuja parceria resultou no importante livro *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, sem prejuízo ao fato, aliás corriqueiro, de que o mesmo agente pode ocupar, por carreira ou por indicação, cargos públicos e agir em benefício próprio em sua eventual condição de agente do mercado.

Algumas dessas ideias, quando reunidas e tornadas coerentes no âmbito de uma teoria geográfica, como aquela proposta por Milton Santos que, diga-se de passagem, inspirou o título deste livro, permitem desvelar a força explicativa da tríade *objetos, ações e normas*, como bem apontam Rogério Leandro Lima da Silveira e Mariana Barbosa de Souza na apresentação desta coletânea. Dois exemplos bastam para ilustrar a proposição. O primeiro decorre de um esforço para compreender os conceitos de *mobilidade espacial* e *acessibilidade* numa perspectiva geográfica. Recorrendo à tríade mencionada acima, pode-se compreender de maneira renovada a decantada noção de mobilidade espacial, definindo-a como a capacidade de um agente de se deslocar (a si mesmo), a pé ou através de algum meio de transporte, e de fazer movimentar bens (fluxos materiais) e informação (fluxos imateriais). Isso implica no necessário reconhecimento de que a mobilidade espacial se pauta por dois conjuntos de variáveis: as internas, ou condições intrínsecas e as externas ou condições extrínsecas. As variáveis internas dizem respeito ao agente (indivíduo, empresa, instituição), das quais a condição econômica é a mais importante. As variáveis externas, por sua vez, são atributos do espaço geográfico, não do agente, e, em seu conjunto, constituem a *acessibilidade*, para além do seu significado no senso comum (como adaptação do espaço urbano a pessoas com restrições).



Nessa linha de raciocínio, a acessibilidade pode ser compreendida como o conjunto de *meios materiais* (infraestruturas de circulação e comunicação), *regulações* e *serviços* (transporte público, banda larga, correios etc.) num dado subespaço, capaz de oferecer a um agente um leque de *possibilidades* de movimentar a si mesmo e de desencadear o deslocamento de bens e informações para lugares específicos, centrais ou periféricos. Justamente aí se identifica a tríade objetos (meios materiais), ações (serviços) e normas (regulações que estabelecem o uso e o acesso às infraestruturas e as condições formais à prestação de serviços).

O segundo exemplo, umbilicalmente ligado ao primeiro, se refere a uma abordagem geográfica da logística. Nessa proposta, a logística, na qualidade de condições externas ao embarcador, pode ser definida como a articulação entre três categorias de atributos da acessibilidade: 1) infraestruturas e equipamentos, 2) sistemas normativos/regulatórios e 3) competências estratégicas e operacionais, em cada subespaço, com o objetivo de racionalizar fluxos materiais. A logística é, portanto, um conjunto de condições externas à empresa, uma fração mais moderna e sofisticada da acessibilidade, imprescindível para ampliar a mobilidade dos agentes mais capitalizados e mais competitivos. Novamente, aí se reconhece a articulação entre objetos, ações e normas como uma proposta metodológica para a Geografia, a Economia Regional, o Urbanismo e outros campos do conhecimento que lidam com as relações entre norma e território.

As empresas, agora, precisam praticar uma geografia (implícita ou subjacente) muito elaborada no seu dia a dia, particularmente no que diz respeito à logística. Isso significa que, para incluir a distribuição e a comercialização em suas estratégias, visando alcançar níveis mais elevados de competitividade e, assim, garantir sua participação nos mercados globalizados, é preciso lidar com uma quantidade enorme de variáveis geográficas (materiais e normativas), que mudam constantemente no tempo e no espaço, da escala municipal (leis locais que restringem a circulação de veículos de grande porte, rodízio de veículos, horários rígidos de embarque e desembarque de mercadorias etc.) à escala global (normas que impõem padronização de cargas, paletização, “containerização”, tempo de embarque e desembarque em aeroportos e portos etc.). Por conta dessa complexidade normativa, há uma tendência de terceirização das atividades logísticas, por meio da contratação de empresas altamente especializadas. Aliás, a quantidade incomensurável das informações necessárias para racionalizar as operações de transporte e armazenamento, sincronizar as entregas, definir as melhores rotas e os mais adequados modais de transporte, a partir de uma equação que envolve tempo, espaço e custo, e a complexidade normativa exigida para regular as novas ações e os novos objetos estão na origem da logística moderna ou empresarial.

O papel das normas na globalização também foi sublinhado por Jean-Louis Margolin, de maneira muito arguta e quase premonitória, em seu importante artigo publicado na revista *Espaces Temps*, em 1991. O historiador francês, conhecido por seus estudos sobre a Ásia, antevê ou enxerga em seus primórdios o impressionante fenômeno da uniformização das normas na escala mundial em três aspectos do sistema produtivo dominante: 1) a *gestão* das atividades produtivas, com a rápida disseminação das formas de produção flexíveis, começando pela divisão técnica do trabalho no interior das indústrias; 2) a corrida tecnológica motivada pela competição entre as empresas multinacionais e a compatibilidade da produção na escala mundial – mais ou menos aquilo que Milton Santos chamou de *unicidade técnica* planetária; 3) o consumo e o modo de vida que, aos poucos, vão perdendo seus traços regionais e nacionais, para assumir características comuns em praticamente todos os países,



através dos hábitos, das normas de comportamento das classes médias e, também, dos pobres. Em seu artigo mencionado acima, intitulado *Maillage mondial, espaces nationaux, histoire*, Margolin observa que “as próprias populações pobres participam, numa pequena mesa, do grande banquete mundial, através das propagandas televisivas norte-americanas, da Coca-Cola e da heroína” (tradução livre).

Como decorrência dessa discussão, uma tipologia de normas que tendem à uniformização na escala mundial começa a se estabelecer, a partir de uma base constituída, possivelmente, por normas jurídicas, administrativas, tecnológicas, de consumo e de comportamento.

Com base nessas reflexões, fica claro que o objeto de estudo definido pelas relações entre a norma e o território enseja uma multiplicidade de abordagens teórico-metodológicas e muitos recortes possíveis, constituindo-se numa verdadeira e promissora pauta de pesquisas para diversos campos do conhecimento.

Este livro é a comprovação dessa diversidade e das múltiplas possibilidades de trabalhar com esse objeto tão oportunamente proposto e organizado pelos colegas da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rogério Leandro Lima da Silveira e Mariana Barbosa de Souza. Dentre os autores dos 14 capítulos que constituem o livro, encontram-se geógrafos, arquiteto-urbanistas, filósofos, advogados, planejadores e economistas, provenientes de 11 Universidades no Brasil e na Argentina, nomeadamente Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de Buenos Aires, Universidade do Estado do Mato Grosso, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade de Santa Cruz do Sul, Universidade Regional de Blumenau, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e Centro Universitário Univates.

Os temas e recortes propostos pelos autores, assim como as abordagens teórico-metodológicas são, como era de se esperar em coletâneas, muito diversos. Essa é a força e a fraqueza de grande parte dos livros organizados sobre determinada temática. Encontrar os pontos de convergência e de divergência, os conflitos de ideias e de posição política, as distintas metodologias propostas entre os autores é um exercício, sem dúvida, recompensador.

O livro *Norma e Território* oferece ao leitor uma gama surpreendente de possibilidades de abordar o objeto proposto. Essas possibilidades de temas e abordagens poderiam ser agrupadas em cinco seções ou recortes principais, considerando que alguns capítulos poderiam se enquadrar em mais de um deles: 1) setores econômicos, 2) viés regional ou territorial, 3) políticas públicas e científico-tecnológicas, 4) questões ambiental e energética, 5) direito e globalização.

A leitura deste livro é imprescindível a todos aqueles que desejam conhecer ou precisam se atualizar nas teorias e discussões que envolvem a regulação dos territórios, que se alinham à teoria social crítica e que objetivam colaborar na construção de um futuro mais inclusivo e mais promissor.

Ricardo Castillo
Unicamp
Julho de 2017



APRESENTAÇÃO

Pensamos como Milton Santos (1996) que devemos compreender o espaço geográfico como sendo constituído por um conjunto indissociável e também contraditório de ações e de objetos, ou mais exatamente, por um sistema de ações e por um sistema de objetos, em que este condiciona aquele, mas também onde este é produto histórico daquele. Nessa compreensão conceitual sobre o espaço geográfico, ele também nos lembra de que são justamente as normas que constituem a mediação entre esses dois sistemas.

No período atual, em que o espaço geográfico é constituído de um crescente, ainda que desigual, conteúdo técnico, científico e informacional, a organização, o ordenamento, a (des)regulação das coisas, dos objetos e das ações torna-se fundamental. Há a necessidade tanto de se organizar os objetos e de que esses sejam suscetíveis de serem organizados, quanto de regras ou normas de ação e comportamento que subordinem os domínios da ação instrumental (SANTOS, 1996).

Como as ações, as normas também podem ser classificadas em função da escala de sua atuação e pertinência – local, regional, nacional e global. Muitas e diversas são as normas – morais, jurídicas, técnicas, organizacionais, econômicas e políticas – que mediam a produção, a organização e a reprodução do espaço geográfico, como também mediam e incidem na constituição, nos usos e na transformação dos territórios.

O território, além de corresponder ao espaço geográfico dos países, e das suas unidades administrativas (estados, regiões e municípios), também corresponde à parcela do espaço geográfico que é recorrente e desigualmente apropriada e usada social, econômica, política e/ou simbolicamente, através de relações sociais de poder entre distintos agentes sociais e entre esses e as várias instâncias do Estado.

O território, portanto, se apresenta, simultaneamente, como variável constitutiva e analítica importante para a compreensão da complexa realidade e do cambiante contexto em que vivemos. Daí a relevância de valorizarmos na análise a dimensão territorial dos processos sociais, das dinâmicas econômicas, e das políticas públicas, que por sua vez também apresentam e produzem um conteúdo normativo diverso e abrangente. Se por um lado, as normas condicionam, influenciam e regulam as relações sociais que promovem a constituição, a organização e os usos do território, por outro lado, as especificidades culturais, técnicas e ambientais de cada território, bem como as suas dinâmicas socioeconômicas e político-institucionais, igualmente condicionam e influenciam a definição, criação e implementação das normas no território.

Assim, no tempo em que vivemos, a norma e o território, ou mais exatamente a norma e os usos do território, se apresentam cada vez mais indissociáveis, inter-relacionados e interdependentes, como variáveis fundamentais à análise e à compreensão dos processos e dinâmicas socioeconômicas em diferentes contextos geográficos, e em diferentes formações socioespaciais.

Nesse sentido, o objetivo da presente coletânea foi o de reunir contribuições originais de pesquisadores com distintas formações disciplinares, notadamente no campo das ciências sociais, buscando promover o debate e a reflexão sobre as relações e contradições existentes entre a norma e o território, desde distintas configurações espaciais, e envolvendo



diferentes agentes sociais, instituições sociais e econômicas e organizações políticas.

A coletânea também buscou contemplar e valorizar distintos recortes temáticos com diferentes abordagens teóricas e metodológicas, recortes conceituais e empíricos, através da análise de distintas situações e/ou problemas empíricos, e com distintos recortes escalares.

Abrindo a coletânea, o geógrafo Ricardo Mendes Antas Jr., em *Espaço geográfico e direito: a regulação corporativa do território no período da globalização* analisa o problema relativo às transformações espaciais que emergiram com a globalização e as correspondentes novas formas regulatórias, sob a perspectiva da teoria geográfica. Para ele, o Estado soberano tem se mostrado cada vez menos operacional para solucionar conflitos empresariais de grande monta, mormente envolvendo corporações transnacionais, em face de sua mobilidade espacial e capacidade de exercício da ubiquidade. Segundo o autor, esses agentes desenvolveram um tipo específico de arbitragem, entre outras formas regulatórias corporativas, para solucionar com mais agilidade e precisão tais conflitos litigantes e, assim, reforçar a cooperação capitalista. Analisando material sobre a arbitragem realizada nas principais Câmaras de Comércio existentes no Brasil, o autor conclui que a arbitragem pode ser considerada um componente jurídico-corporativo daquilo que Milton Santos definiu como verticalidade.

Em seguida, a arquiteta e urbanista, Cláudia Siebert aborda, no texto *Território, Norma e Governança em Santa Catarina*, as sucessivas reconfigurações do território catarinense com as criações, revogações e recriações de Regiões Metropolitanas e Secretarias e Agências de Desenvolvimento Regional. O objetivo do texto é analisar a governança metropolitana em Santa Catarina e os diversos arranjos institucionais empregados, de forma descontínua, na busca do desenvolvimento regional. O foco da análise são as ações arbitrárias do Estado que, como agente hegemônico regulador e, portanto, normatizador do território, ignora sistematicamente o território como norma, ou seja, sujeito da ação. Para esse estudo, foi levantado, mapeado e analisado o marco regulatório pertinente, de 1967 até o presente. Para salientar as especificidades de Santa Catarina, essa análise tem como pano de fundo a experiência de gestão metropolitana no Brasil.

Na sequência, no texto *Caminhos para a análise das relações entre indústria da pesca, normas e território*, o geógrafo César Augusto Ávila Martins analisa as ligações genéticas entre a industrialização de pescado e o conjunto de normatizações sobre o uso das águas e em especial no território brasileiro. A indústria pesqueira é uma das últimas atividades econômicas dependentes da extração de seres vivos transformados em matéria-prima industrial. A pesca, ao longo da História, transitou do livre acesso e de fornecedora de alimento em escala local ou regional para um *commoditie*. Com as dinâmicas naturais que incluem as determinantes dos volumes e sazonalidades do pescado estão a concorrência entre empresas mundiais eventualmente verticalizadas ou horizontais com a presença do capital financeiro e as normatizações. Nas disputas oligopolistas são estabelecidas intrincadas normatizações sobre o direito do que, como e onde pescar envolvendo Estados Nacionais, acordos internacionais e pequenas produções mercantis. As normas regem as capturas, a comercialização, a salubridade dos processos, as áreas protegidas, as cotas para capturas e as negociações para exploração de pescarias por tecnologias mais avançadas. Por fim, a proposição de análise da industrialização de pescado, à luz das ligações entre as normas, as dimensões naturais (as espécies tornadas matéria-prima), econômicas (as empresas), políticas (sobretudo estatais) e sociais (os trabalhadores dos barcos e das fábricas), constitui uma possibilidade de investigação acadêmica para compreender processos escalares.

Já o geógrafo Rogério Leandro Lima da Silveira aborda, no texto *Norma e Território:*



Reflexões a partir do circuito espacial do tabaco no Sul do Brasil, o tema da relação entre norma e território a partir da análise sobre o funcionamento do circuito espacial do tabaco e sua interação com a dinâmica territorial na Região Sul do Brasil, no período de 1970 até o começo da década de 2000 – período em que ocorre a instalação e consolidação do complexo agroindustrial do tabaco nessa região do Brasil, sob o domínio do capital transnacional. Para o autor, muitas das mudanças técnicas e alterações nas relações de produção introduzidas pelo capital monopolista transnacional, nesse período, nas etapas de produção, comercialização, processamento e transformação industrial do tabaco criaram as bases técnicas, sociais e políticas, mas também normativas através das quais o CAI do tabaco veio a se desenvolver e a se consolidar nos anos seguintes, na Região Sul do Brasil. O autor assinala ainda que o conjunto de normas técnicas e organizacionais criado nesse período para regular e garantir a realização da atividade produtiva e a comercialização do tabaco, embora tenha apresentado atualizações e adaptações nos anos mais recentes, em sua essência, ainda desempenha papel decisivo e estratégico na dinâmica de desenvolvimento do CAI do tabaco, na acumulação de capital das transnacionais que hegemonicamente o controlam, e na organização e usos do território na Região Sul do Brasil.

No texto *Marcos regulatórios sobre integração de regiões transfronteiriças: a experiência do Brasil no arco sul do Mercosul*, os autores Heleniza Ávila Campos, arquiteta e urbanista; Aldomar Arnaldo Ruckert, geógrafo; e Andressa Lopes Ribeiro e Elis Lucca, ambos estudantes de arquitetura e urbanismo, analisam os principais marcos regulatórios que têm apontado para uma estratégia de integração transfronteiriça, visando verificar o processo de transformação das estratégias políticas voltadas a regiões fronteiriças no âmbito sul-americano. A análise resulta de uma pesquisa de abordagem histórica e fundamentada em documentos de referência sobre o desenvolvimento de políticas e processos de integração regional, buscando ali identificar a existência e formas de incentivo às regiões fronteiriças. Identificam-se três períodos que iniciam com a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste no Brasil em 1956, precursora das Superintendências Regionais de Desenvolvimento, culminando com a criação do Plano de Ação Estratégica vinculada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2015. Os autores verificam que as estratégias internacionais de cooperação política, essencialmente setoriais e vinculadas a princípios de integração econômica com viés fortemente comercial, são constituídas essencialmente para viabilização da circulação de capital, dificultando investimentos nacionais ou multilaterais de valorização de uma política transfronteiriça sul-americana.

O economista Ivo Marcos Theis, em *Desenvolvimento científico-tecnológico e desigualdades inter-regionais no Brasil* aborda a relação entre desenvolvimento científico-tecnológico e desigualdades inter-regionais no Brasil no período que vai do início dos anos 2000 até meados dos anos 2010. A hipótese do autor é que este desenvolvimento científico-tecnológico tem tido influência pouco significativa sobre o desenvolvimento econômico-social do país. Ou seja: dada a sua natureza, os acréscimos de C&T vêm tendo repercussão limitada, de um lado, sobre a taxa de inovação, não impulsionando a atividade econômica, e, de outro, sobre indicadores sociais, não conduzindo à melhoria das condições de vida da população de rendimentos mais baixos. Para o autor, o desenvolvimento científico-tecnológico que vem ocorrendo no Brasil no período recente não apenas tem sido funcional à sua condição de formação social periférica e dependente, como também tem favorecido a perda de dinamismo econômico e uma inclusão social seletiva, contribuindo para a perpetuação das desigualdades inter-regionais no país. Para o autor, essa parece ser a norma: os acréscimos



de C&T propiciados pelas respectivas políticas (menos as explícitas, mais as implícitas) têm concorrido não para a superação dos problemas econômicos e sociais, mas para a sua reprodução no espaço e no tempo.

Na sequência, a advogada Elia Denise Hammes, em *A interpretação da norma jurídica pelos atores territoriais na implementação de políticas públicas*, analisa as normas constitucionais, como o conjunto legislativo infraconstitucional que instrumentalizam políticas públicas, enquanto ordem normativa do território, bem como as ações dos atores territoriais como potenciais conformadores e moduladores dessas normas na fase de implementação das políticas públicas. Inicialmente a autora trata da tese de Häberle sobre a interpretação aberta das normas constitucionais e sua relação com o território, metodologia que será aproveitada para analisar os atores que interpretam as normas jurídicas que instrumentalizam políticas públicas. Na sequência, analisa a multiplicidade de formas jurídicas adotadas pelas políticas públicas, bem como a delimitação no ciclo da política da fase da implementação, na qual destaca o processo de interpretação da norma jurídica por atores territoriais responsáveis pela implementação, intervenção e influência na política pública.

Na sequência em *Política do clima e flexibilização das normas ambientais para a produção de energia eólica – reflexo no extremo sul do Rio Grande do Sul*, as geógrafas Erika Collischonn e Anelize Milano Cardoso abordam um aspecto fundamental definido pela Política Global do Clima que é o surgimento de normas globais que, portanto, extrapolam a escala do Estado-nação, mas que tiveram um claro reflexo em normas técnicas, organizacionais e políticas praticadas em território nacional. Mais especificamente, as autoras consideram como essas normas possibilitaram a valorização do setor eólico-elétrico e a implantação paulatina de um sistema técnico voltado para a produção de energia eólica. As autoras apresentam o arranjo na distribuição dos objetos técnicos relativos ao sistema eólico-elétrico de acordo com estas normas no sul do Rio Grande do Sul.

Em seguida, em *Políticas territoriais de Ciência Tecnologia e Inovação, ação e atores: O caso dos Polos de Modernização Tecnológica do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari – RS – Brasil*, a geógrafa Rosmari Terezinha Cazarotto analisa a política estadual de ciência, tecnologia e inovação e seu programa de Polos de Modernização Tecnológica – RS, na perspectiva entre norma e território. A abordagem visa contemplar como essa norma se concretiza nos territórios das regiões do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari – RS. Para tanto a autora analisa os aspectos comuns e particularidades sobre como esse processo ocorre nos territórios, buscando compreender como as diferentes regiões concretizam a implementação da referida política e como os diferentes usos do território se manifestam. Os Polos de Modernização Tecnológica – RS são resultantes da descentralização da gestão em ciência, tecnologia e inovação, na qual as universidades públicas, privadas e comunitárias passam a ter uma relação mais próxima com o setor produtivo local/regional, apoiadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

Já o geógrafo Ariel Garcia em *Território, estado y políticas públicas. Un análisis a partir del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable de Argentina (2003-2015)* busca contribuir com debate sobre a problemática da gestão estatal na América Latina, problematizando os significados das noções de uso estendido na política pública, como os conceitos de Estado, território, burocracia, valor agregado, desenvolvimento de economias regionais. O autor inicialmente expõe os principais enfoques sobre o território desenvolvidos até metade do século XX. Em seguida, desenvolve uma breve revisão sobre a questão relativa ao Estado. Articula essa discussão teórica e conceitual à análise das alternativas em torno da execução do Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável-ProFeder,



do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária –INTA – Argentina, que aqui é analisado enquanto uma norma que incide nas áreas rurais argentinas.

Já o historiador Almir Arantes e o filósofo Aumeri Carlos Bampi no texto *Normatização, regulação e alienação do território amazônico na produção de energia elétrica: o caso da UHEColíder*, ao tomarem como exemplo a implantação da Usina Hidrelétrica Colíder no norte de Mato Grosso buscam compreender e explicar como este fenômeno interfere no processo de reconfiguração do território amazônico. Para tanto, se utilizam do referencial teórico/metodológico que indica que técnicas, normas e ações são cada vez mais decisivas para a formatação de realidades sociais nos contextos das transformações territoriais. Reconhecem ainda que este fenômeno por se tratar de um processo social, tem na história os elementos capazes de explicitar os nexos que a UHEColíder tem com realidades locais, regionais, nacionais e internacionais. Destacam ainda, como componente para a compreensão deste estudo, a inserção da Amazônia Legal na agenda pública do Estado como elemento importante para a construção de projetos desenvolvimentistas de cunho nacional.

Os advogados Luiz Felipe Barros de Barros e Clarissa Lovato de Barros e o geógrafo Rogério Leandro Lima da Silveira, no texto *Plataforma Continental Jurídica Brasileira: um estudo dos reflexos da globalização na relação da norma e território* abordam aspectos da globalização, enquanto fenômeno com potencial de acelerar formas de circulação e a dependência em relação às formas espaciais e às normas sociais e jurídicas, e a interrelação com as riquezas da Plataforma Continental Jurídica Brasileira. Nesse sentido, os autores analisam o projeto do Estado brasileiro para o mar, o qual se volta principalmente para o petróleo e gás natural, abordando as principais transformações introduzidas no Direito do Mar clássico advindas, especialmente, da norma Convenção de Montego Bay de 1982. Evidenciam o processo reivindicatório do Brasil junto à Organização das Nações Unidas, para ampliar o limite da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas.

Já em *Território normado: o caso dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*, a advogada Mariana Barbosa de Souza aborda o território enquanto fonte não formal do Direito, a partir da realidade concreta existente no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, sobretudo nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá. Como mecanismo de aprofundar a discussão, a autora leva em consideração que no âmbito do planejamento urbano e do desenvolvimento regional, enquanto campos interdisciplinares de reflexão, encontram-se conceitos chave como cidade, condomínio fechado e loteamentos. As relações existentes entre meio ambiente, desenvolvimento urbano, cumprimento da função social da cidade, demonstram, no global, uma condição de legitimação das esferas regional e local. Nesse sentido, o texto visa destacar a ausência legal quanto à figura jurídica dos condomínios fechados e sua relação com a legislação local, em âmbito municipal, levando em consideração a importância do território para a criação de leis municipais.

Por fim, a economista Gleicy Denise Vasques Moreira em *Norma e território: o aproveitamento energético do carvão mineral no Rio Grande do Sul* analisa de que forma o carvão mineral é utilizado como fonte energética na complementaridade do Sistema Interligado Nacional – SIN, por meio da abordagem das relações entre território e norma, no âmbito da atividade carbonífera gaúcha. A autora inicialmente apresenta suas reflexões em relação aos conceitos utilizados no enfoque das normas como mecanismos de instrumentalização de ações técnicas, políticas e organizacionais, que incidem sobre um determinado território caracterizando os circuitos espaciais de produção, ou seja, o arranjo de uma dada atividade produtiva e os círculos de cooperação, que seriam as interfaces com os diferentes atores que atuam nesse processo. Em seguida, articula a reflexão teórica com a realidade empírica da



atividade carbonífera gaúcha, por meio de pesquisa histórico-documental, como a análise do Balanço Energético – BEN/BRASIL, do Balanço Energético – BEN/Rio Grande do Sul, além de outras legislações federais específicas que se constituem em marcos regulatórios do setor elétrico, analisando a dimensão do sistema elétrico nacional e a proporção da geração energética a partir do uso do carvão mineral nesse contexto.

A presente coletânea, ao reunir distintos aportes disciplinares com diferentes abordagens teórico-metodológicas sobre essa temática, pretende contribuir, desde o campo das ciências sociais, com o debate acadêmico sobre a importância dos conceitos de norma e território e de sua articulação para a análise e compreensão das dinâmicas e transformações territoriais em curso, desde diferentes escalas espaciais.

Desse modo, também interessa ao conjunto dos agentes sociais e políticos, operadores jurídicos e representantes da sociedade civil que participam da formulação e implementação de políticas públicas, dentre outras normas com incidência e repercussão no território, bem como aos cidadãos que melhor querem compreender as dinâmicas, complexas e também contraditórias interrelações entre norma e território.

Santa Cruz do Sul, outono de 2017.
Rogério Leandro Lima da Silveira,
Mariana Barbosa de Souza
Organizadores



ESPAÇO GEOGRÁFICO E DIREITO: A REGULAÇÃO CORPORATIVA DO TERRITÓRIO NO PERÍODO DA GLOBALIZAÇÃO

Ricardo Mendes Antas Jr.

1 INTRODUÇÃO

Abordar a regulação a partir do território exige do geógrafo o cuidado de não reproduzir mecanicamente e sem mediações as abordagens de outras disciplinas como, especialmente, as da economia e as do direito.

Não que sejam disciplinas desinteressantes ou pouco importantes para a teoria geográfica, ao contrário. Tanto é assim que, desde a “virada” que ela conheceu nos anos 1970, para uma perspectiva crítica e dialética do espaço geográfico, vem crescendo a relevância da economia nas investigações sobre as formas de regulação territorial.

Talvez não se possa dizer o mesmo da incorporação da teoria jurídica para a compreensão do espaço geográfico, se considerarmos que, na geografia, a norma vem sendo interpretada mais estritamente como a forma jurídica da lei. Entretanto, em Milton Santos, isso se constituiu em exceção, e sua obra, sempre atenta às dimensões normativas do espaço geográfico, foi chamando a atenção de muitos autores, geógrafos e não geógrafos, para o fato de que a norma não se resume a sua dimensão jurídica.¹

Em grande medida, a preponderância da disciplina econômica deveu-se ao modo como se incorporou rapidamente a teoria marxista na geografia. E, como essa incorporação pressupôs todo o debate do marxismo, com suas diferentes correntes de ação política e diferentes linhas teóricas de investigação, muitas vezes o objeto geográfico que se pretendia analisar ficava um pouco esquecido ou os enfoques acabavam contagiados por interesses centrais de outras abordagens disciplinares. Soja (1993, p. 72-75) afirma que esse processo de incorporação da teoria marxista na geografia teria tido um efeito colateral deletério: o de não se haver incorporado a categoria espaço como o centro da orientação metodológica.

Assim, enquanto no marxismo a economia se constitui sempre na “última instância” da infraestrutura que tudo explica, o direito era interpretado como superestrutura e seria apenas a consequência dos instrumentos de dominação política e ideológica da classe detentora do poder (BOYER, 1990, p. 68). Sem negar o que há de explicativo nessa concepção de totalidade, acreditamos que a incorporação epistêmica da técnica e da norma na teoria geográfica (ANTAS JR., 2004) vem impondo maior complexidade no entendimento das dinâmicas espaciais do presente.

Uma abordagem frequente da regulação na geografia que parte da economia é aquela proposta pela teoria da regulação e a periodização que autores como Lipietz, Leborgne ou Boyer propõem com o par de conceitos *regimes de acumulação* (extensivo, intensivo ou flexível) e seus correspondentes *modos de regulação* (taylorismo, fordismo e acumulação flexível), como encontramos, por exemplo, em Harvey (1992; 2005) e Hiernaux (1992), entre muitos outros autores geógrafos.

1 A título de exemplo, sugerimos autores como Corrêa (1997), Moraes (2014), Marx (1989) ou Silveira (1997).



Nosso interesse no presente texto não é refletir a partir de tais conceitos, que periodizam o modo de produção. O que se discute aqui não ignora essas bases, mas busca tratar a regulação considerando a norma, especialmente novas formas de juridicidades que vêm sendo produzidas no processo de globalização pelo regime de acumulação flexível. Quer dizer, não nos fundamentamos na instância econômica e na produção de formas geográficas e sistemas de objetos técnicos, mas na instância jurídica, na organização dessas formas espaciais e nas regulações sobre os usos desses sistemas. Isso nos leva a refletir sobre o modo de produção do direito (DEZALAY; TRUBEK, 1994) no período atual e, portanto, sobre um novo *modus operandi* da política pelos agentes hegemônicos contemporâneos que emergiram nas últimas grandes transformações históricas no atual período de globalização.

O espaço geográfico conheceu profundas mudanças materiais em sua constituição técnica, operadas nas mais recentes modernizações capitalistas, a ponto de se constituir um novo meio ao qual Milton Santos (1988b) denominou *técnico-científico-informacional*. Dadas as novas possibilidades de ação promovidas por esse novo meio, emergiram novas práticas espaciais em determinados grupos hegemônicos emergentes (CORRÊA, 1997). Tais transformações tocaram o próprio sentido dado à geopolítica até o último quartel do século XX.

Daí que a geografia precise se aproximar mais do debate sobre o pluralismo jurídico contemporâneo, uma vez que fazem parte da construção da geopolítica atual não só os Estados territoriais, mas também outra sorte de agentes que produzem políticas e produzem instrumentos legais próprios – normas, regulamentos, leis – para a realização de suas políticas. Cumpre ressaltar que tais modos de produção jurídica não colidem obrigatoriamente com interesses estatais, aliás, podem até concorrer para objetivos comuns.

Vivemos o “período da organização” (FARIA, 1999), nascido das mudanças na divisão territorial do trabalho que exigiram a criação de novas normatizações, capazes de regular planetariamente processos e agentes. Observamos isso tanto na regulação dos sistemas de objetos e no direcionamento da cooperação técnico científica quanto no âmbito da regulação dos conflitos que emergiram de práticas empresariais transfronteiriças e sincrônicas, associando pontos e lugares em todo o planeta, numa lógica de rede voltada à competitividade.

Assim, fica evidente por que em Milton Santos o conceito de *circuito espacial produtivo* pressupõe uma divisão territorial que se dá nesse âmbito transfronteiriço (SANTOS, M., 1988a), pois é uma nova prática espacial que confere aos agentes hegemônicos corporativos um poder diferenciado sobre os demais agentes, que se vêem limitados na escala da nação (SILVEIRA, 2004). Neste texto, discutimos a relação intrínseca entre o direito e o espaço geográfico especialmente a partir de práticas espaciais corporativas que associam as possibilidades técnico-científicas dos novos sistemas de objetos e a regulação destes segundo a autonomia política que esses agentes vêm assumindo no sistema político-econômico global.

Nosso objetivo é sobretudo analítico: queremos refletir sobre as práticas jurídicas corporativas, especificamente no que concerne à resolução de problemas advindos dessas novas formas de organização territorial de sistemas jurídicos não estatais. Para isso, fizemos uma breve análise do uso da *arbitragem* pela esfera corporativa para a resolução de problemas de alta complexidade técnica mas que envolvem *litígios*, isto é, não se trata apenas de regulação e padronização de procedimentos envolvendo técnica e ciência, tal como uma codificação dos objetos técnicos para atender a uma demanda da divisão técnica do trabalho, mas de um sistema privado de punição e compensação em que o Estado não interfere, apenas aceita a decisão arbitral e abre mão do *juízo*, o que pode, em tese,



relegar ou prejudicar os interesses da esfera pública, ao delegar a terceiros a decisão de conflitos envolvendo altas somas de dinheiro em seu território jurisdicional.

Posto isso, ressaltamos que esta reflexão parte de alguns pressupostos teóricos e conceituais já exaustivamente tratados e definidos por diversos autores, alguns arrolados aqui, para analisar o problema da arbitragem e seu uso pela regulação corporativa do território brasileiro a partir de postulados metodológicos da geografia.

2 O DIREITO COMO INSTÂNCIA SOCIAL E SUA HISTORICIDADE

Sempre que tratamos da norma na geografia, está pressuposto o modo de produção do direito. Parece-nos um problema sério que a norma seja tratada como um elemento isolado, sem uma filosofia e uma disciplina que a alicerça, ou seja, ignorando que o direito é uma forma de conhecimento de que nasceram os fundamentos metodológicos para sistematizar verdades em conjuntos coesos segundo diferentes modos de verificação (inquérito e exame) que deram origem aos conhecimentos científicos modernos, conforme definiu Foucault em *A verdade e as formas jurídicas* (1994).

Frequentemente, o direito é reduzido, nas ciências humanas, a departamentos acadêmicos voltados para formação de advogados ou então a uma técnica de construção e aplicação das leis. E isso apesar de sabermos que a geografia não se resume aos departamentos de geografia e aos geógrafos que ali se formam. Isso é muito curioso, posto que protestamos veementemente contra concepções de geografia que a reduzem a uma ciência dedicada à descrição topológica de elementos espaciais inertes.

Assim como o espaço geográfico, o direito também é uma instância da sociedade: “Onde está o Homem, há sociedade; onde há sociedade, há direito”, asserção que revela o caráter ontológico do direito.² Isso implica reconhecer que, quando há grandes transformações sociais, políticas, econômicas ou culturais, também o direito conhece mudanças mais ou menos radicais. O período que atravessamos é de profundas mudanças no direito, portanto, é o próprio entendimento de norma que deve ser reavaliado, para ensejar um avanço real da teoria social crítica.

A grande mudança no direito que tem implicações profundas na produção do conhecimento geográfico parte do *renascimento do pluralismo jurídico* no período contemporâneo em formações socioespaciais que conheciam o monismo jurídico ou, pelo menos, em que os Estados agiam como se a única norma, a norma fundamental que regia seu território, fosse sua constituição jurídica. No entanto, emergiram novas formas de regulação territorial, decorrentes da aplicação da ubiquidade como instrumento da geopolítica e da mundialização do capital pelos agentes hegemônicos do presente.

A esse respeito, é importante ressaltar que, de fato, nunca nenhum país no mundo foi regido em todo o seu território por apenas um direito, mas predominantemente pode ter sido assim em alguns períodos, e as outras formas de direito eram reprimidas e, se possível, eliminadas.

Mas o pluralismo jurídico contemporâneo renasce porque se impõe ao direito estatal. Quer dizer, o Estado não tem instrumentos para destruir essas novas formas normativas que nasceram com o processo histórico da globalização e engendraram novos usos do espaço

2 *Corpus Iuris Civilis*: “Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus”, formulação atribuída ao jurisconsulto romano Ulpiano, muito repetida no ensino de direito e que põe em relevo seu fundamento ontológico.



geográfico por meio de técnicas e formas organizacionais inéditas.

Assim como vimos nascer uma nova divisão do trabalho e se modificarem certos fundamentos do espaço geográfico e também da cultura e da política, o direito se transformou, ou melhor, nasceram ou foram recriadas novas formas do direito, para dar suporte aos fluxos de mercadorias, agora mais livres das fronteiras dos Estados soberanos. Em consequência, emergiram grandes conjuntos de normas para dar suporte à circulação de insumos industriais³ (com inúmeras implicações legais) e para dar segurança e previsibilidade aos fluxos de capitais.

Outra grande mudança que se testemunhou no direito foi a recriação de um conjunto normativo para penalizar os agentes do comércio internacional que porventura venham a descumprir acordos de ordem técnica ou comercial sem, no entanto, penalizar o comércio em si. Pelo contrário, são novas formas normativas que vêm fortalecê-lo, na medida em que logram estabelecer de modo mais célere acordos entre as partes em determinados litígios.

Max Weber (1999) e Le Goff (2015), assim como Michael Tigar e Madeleine Levy (1977), mostraram como o direito sempre esteve intimamente ligado à ascensão do capitalismo e chegaram a conclusões próximas: a retomada do direito romano na Idade Média fortaleceu o comércio como nunca, empoderou a classe de mercadores que se tornaria a classe burguesa séculos depois e também foi central na criação dos Estados territoriais, na medida em que possibilitou a formação do poder soberano moderno, como também mostrou Foucault (1996; 1999).

Isso tudo por conta da racionalidade lógica que o direito romano fornecia aos interesses mercantis. Tigar e Levy (1977) mostram como a retomada do direito romano na Idade Média não só permitiu ampliar o comércio entre regiões distantes e mesmo em territórios descontínuos, como possibilitou o surgimento de operações financeiras nos séculos XI-XII (TIGAR; LEVY, 1977, p. 75-86 passim). A retomada do direito romano também foi veículo da emancipação política da classe mercantil, como constatou Boaventura de Sousa Santos (2000).

Mas, ressalte-se, não foi o direito que mudou a realidade. Como afirma Milton Santos (1986), todas as instâncias estão em mudança conjunta. A norma não muda a realidade; a dinâmica é mais complexa. Ao passo em que ela regulariza práticas já existentes – e, assim, temos já uma base anterior que lhe dá existência –, ou mesmo quando é pensada e criada para propor novas práticas, a totalidade em transformação condiciona os alcances dessas invenções, sendo elas próprias frutos de contextos temporais e espaciais dos quais nenhum indivíduo pode estar acima ou fora, nem mesmo legisladores ou representantes do poder soberano.

Quando, no pós-guerra, começaram a emergir novas tecnologias de informação e comunicação e, da década de 1970 em diante, essas tecnologias passaram a ser instrumentos de novas práticas, sobretudo econômicas, teve início uma transformação mais radical da sociedade. Todas as instâncias sociais estavam em mudança, e as técnicas recém-chegadas a consumos não militares vieram a atender muitas demandas econômicas, políticas, territoriais e culturais. Também permitiram o nascimento e o súbito crescimento de um direito global – chamemo-lo assim resumidamente –, como apontaram, por exemplo, Faria (1996; 1999),

3 Segundo J. E. Faria (1996) com a mudança do paradigma industrial, ou com o surgimento dos circuitos espaciais produtivos definidos por M. Santos como uma organização do trabalho em escala planetária, ocorre uma explosão de normas técnicas relacionadas ao direito da produção para regular os insumos produtivos, decorrentes da nova divisão territorial do trabalho, em que tais insumos percorrem o planeta em diferentes países no processo de realização das mercadorias.



Arnaud (2004) e B. Santos (1979), em sentidos diferentes mas complementares.

Num mundo onde um indivíduo pode viajar de um país para outro e, por meio de um cartão magnético num simples objeto técnico, obter dinheiro na moeda local, que será descontado numa conta bancária sediada noutra fronteira internacional, ou onde uma empresa opera partes de seu processo produtivo altamente técnico e científico em vários territórios distintos, segundo uma sincronia específica e de difícil compreensão, ou ainda onde se formam diferentes organizações decorrentes de movimentos sociais seja em defesa do meio ambiente, seja para o combate a fomes endêmicas ou com tantos outros objetivos que se efetuam em escala planetária, nada disso se faz sem novos conjuntos organizados de normas ou sem novos modos de produção de direito especializados nesses interesses que frequentemente combinam o lugar, a região e o mundo.

Daí que seja imperativo para a ciência social crítica e, em particular, para a geografia, compreender que o fato de o Estado não ser o único agente que produz regulação numa formação socioespacial não significa que ele esteja em crise ou que tenha perdido sua potência anterior. De fato, o que observamos até aqui é que o Estado se vem tornando mais forte no período de globalização, o que se constata pela capacidade de arrecadação fiscal e pelo entesouramento dos maiores Estados do sistema internacional contemporâneo. Por paradoxal que pareça, para compreender esse crescimento do poder estatal, é preciso levar em conta dois outros grandes grupos distintos e heterogêneos que também produzem regulação segundo modos de produção do direito reflexivo (Cf. FARIA, 1999; DEZALAY; TRUBEK, 1994; TEUBNER, 1987).

Assim, corporações transnacionais e um grupo específico de organizações sociais atuantes em diferentes escalas geográficas (WOLKMER, 2001), a que denominamos *organizações de solidariedade* também estão produzindo formas regulatórias inéditas desde, pelo menos, quatro ou cinco décadas.

Observando esses grupos mais de perto, foi possível constatar em diferentes situações que eles têm sido capazes de produzir regulação nos territórios em temas específicos que lhes interessam objetivamente e, analisando empiricamente tais casos, também entendemos melhor por que o Estado se vem fortalecendo no período de globalização (ANTAS JR., 2005).

3 A REGULAÇÃO HÍBRIDA DO TERRITÓRIO

Segundo uma estimativa da OCDE, em 2007, existiam mais de 43 mil empresas transnacionais (ETNs), controladas por apenas 737 dessas firmas e que acumulavam então 80% do controle sobre o valor de todas as transnacionais. No detalhe, quase metade do comando sobre o valor econômico das ETNs do mundo se dá por meio de uma complicada teia de relações de propriedade e está nas mãos de um grupo ainda menor, de 147 ETNs, conforme indica a investigação “The network of global corporate control” (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011).

Como é possível a construção política dessas alianças? Como essas relações corporativas de cooperação capitalista se sustentam e expandem pelos territórios e entre diferentes formações socioespaciais? Quais são os principais agentes responsáveis por unir, em contratos jurídicos estáveis e de validade transfronteiriça, indústrias localizadas em Xangai, São Paulo e Frankfurt que trocam diferentes insumos produtivos semimanufaturados na fabricação de uma só mercadoria? Qual é o esforço de investimentos em estruturação



jurídica, por exemplo, para a fusão da Bayer e da Monsanto?⁴

Para enfrentar tais questões, é preciso considerar os novos modos de produção do direito que se vêm constituindo para promover formas de cooperação econômica e técnica de modo regulado por contratos e práticas legais não estatais e que são em grande medida transfronteiriços. O espaço fragmentado é reunido por meio de uma lógica em redes técnicas, redes informacionais e também *redes legais não estatais* (senão completa, predominantemente).

É assim que se formam espaços da globalização e produzem aceleração na vida local e na vida metropolitana. É igualmente dessa forma que quantidades fantásticas de grandes empresas e suas redes se instalam e participam da reorganização dos territórios. Mas, claro, isso não se dá sem a participação do Estado, que é agente de primeira grandeza nesse processo, embora difira em relação a um passado de algumas décadas: não detém mais a obrigatoria primazia na condução de todos processos jurídicos envolvidos.

Quais as implicações dessa teia corporativa para as formações socioespaciais? Para José Eduardo Faria (1997), há uma quebra do monismo jurídico estatal à medida que a maior parte das relações de trocas produtivas e comerciais entre essas empresas são reguladas por elas mesmas, segundo seus interesses privados de acumulação e monopólio, isto é, produzindo controles normativos de que os Estados não podem participar. E essas relações se dão frequentemente entre empresas localizadas em diferentes países.

Quando adotamos o conceito de *circuito espacial produtivo* para analisar as novas formas de divisão territorial do trabalho no atual período, por exemplo, está subjacente a existência de fluxos de insumos produtivos, que são partes que começam a ser desenvolvidas num território e que passam por processos de agregação de valor em outros, para ser concluídos na forma de mercadoria final num terceiro país. Também estão pressupostos grandes fluxos de contratos para o comércio e para a produção da cooperação capitalista.

Como se regulam esses fluxos? Como se determinam os padrões em que devem ser construídos os insumos e depois processados em outra linha de produção? Caso um agente descumpra esse estabelecimento, como corrigir isso? Essas são questões cujas respostas passam por compreender as novas racionalidades constituintes do modo de produção do direito contemporâneo e suas formas emergentes de pluralismo jurídico (VOLKMER, 2001).

O estabelecimento de padrões rígidos e de um mecanismo de observação contínua em cada etapa se dá pelo direito da produção, uma das formas mais consistentes desse direito global que se vem constituindo há mais de quarenta anos. E é a existência desse corpo normativo que permite desenhar juridicamente essas divisões territoriais do trabalho com alcance planetário, desenvolvidas por organizações que cresceram em torno dos fundamentos do período de globalização.

Ainda assim, há desvios, deliberados ou não. Aparece aqui a *lex mercatoria*: um conjunto de regras para dirimir conflitos à parte do direito do sistema internacional soberano. Pela *lex mercatoria*, não se perde tudo, não se ganha tudo. O esforço da arbitragem é antes para dar

4 Segundo foi noticiado, a empresa farmacêutica e companhia de produtos químicos alemã Bayer anunciou em 14/09/2016 um acordo para a compra da norte-americana Monsanto, líder mundial dos herbicidas e engenharia genética de sementes, por US\$ 66 bilhões (BAYER [...], 2016). Entre algumas das implicações normativas, estão (a) desoneração dos impostos incidentes sobre insumos diretos, nos combustíveis e produtos alimentícios voltados para o consumo doméstico e para exportação; (b) fixação de uma tarifa única e de valor acessível para todas as operações que exijam validação cartorial; (c) criação de uma tabela progressiva de impostos incidentes sobre as operações de "Arrendamento de Terras", estabelecendo valores maiores para contratos de curta duração até a isenção, a partir de períodos superiores a 10 anos (PORTO, 2016).



continuidade à cooperação capitalista do que para punir o agente produtivo ou comercial. Na *lex mercatoria*, não há perdedor nem vencedor absoluto, como no direito internacional. Há árbitros, não juízes; há uma câmara de comércio ou instituição semelhante, não um tribunal; há um prazo médio de 6 meses, não de anos (em que pese haver exceções discrepantes com esse princípio, como foi o caso Embraer X Bombardier).⁵

As fusões e aquisições também são grandes demandantes do direito privado global, e, com esses tipos de operação jurídico-financeira, o modo de produção do direito contemporâneo também se transformou radicalmente. Yves Dezalay e David Trubek (1994) apontam a relação entre a expansão das multinacionais no pós-guerra e o surgimento e crescimento das empresas privadas produtoras desse tipo de direito global. As novas formas de fusões e aquisições começaram a se estruturar na década de 1980 e se intensificaram na seguinte, com as privatizações (especialmente as do Terceiro Mundo). Nesse momento de transformações econômicas, viu-se crescerem muito as empresas de consultoria jurídica, que, por sua vez, também elas se fundiram. Hoje, são quatro gigantes, denominadas Big Four.⁶

A lista de dados e de ramificações do direito global é extensa, e não cabe arrolá-las aqui. Entendemos que, neste desenvolvimento, é mais importante voltar os olhos para o território, atentar às diferentes formas normativas e a suas implicações nas dinâmicas do espaço geográfico e procurar apontar questões de fundo como “os Estados territoriais vêm perdendo força com essas mudanças?” ou “a formação socioespacial perdeu centralidade na teoria geográfica”, como muitos temem?

Entendemos que nem um, nem outro, pelo menos de modo absoluto. Hoje, sejam neoliberais e/ou neodesenvolvimentistas, os Estados capitalistas estão ainda mais fortes, do ponto de vista da captação de recursos e mesmo no sentido do próprio poder soberano, em que pese o fato de terem delegado parte de suas responsabilidades aos mercados, ou melhor, ao poder corporativo, já que os mercados são formados por um conjunto muito maior de agentes e que não têm o mesmo poder de interferência que esses agentes, ao contrário.

O pluralismo jurídico contemporâneo tem essa curiosa peculiaridade, que é a convivência de poderosas formas regulatórias. O pluralismo jurídico tradicional se dá por justaposição no espaço, e as diferentes formas jurídicas de organização social tendem ao conflito, se há interpenetração de jurisdições. Já o pluralismo jurídico contemporâneo se dá por sobreposição no espaço, e as combinações normativas são bem mais complexas e flexíveis.

Embora possa haver conflito entre a regulação estatal e a corporativa, a análise de processos históricos e da produção das materialidades existentes (como a construção de complexos sistemas de engenharia) mostra que Estados e corporações têm tido mais união (e talvez até conluio) do que embates. Nas privatizações dos anos 1990, como a que tivemos no Brasil, vimos os Estados se subtraírem à responsabilidade de oferecer serviços básicos de qualidade, para que corporações assumissem setores estratégicos parcial ou integralmente (energia, informação, transporte, saúde e educação) sob a lógica da acumulação. E, a esse respeito, não é demais lembrar que as chamadas corporações jurídicas que constituem o

5 Um caso paradigmático de arbitragem internacional e que consumiu longo tempo (entre 5,5 e 6,5 anos). A disputa comercial entre as empresas na Organização Mundial do Comércio (OMC) gerou a abertura de pelo menos dez painéis para a solução do litígio (LUCENA, 2006).

6 Price, Deloitte, KPMG e Ernst, ou, respectivamente, PwC, DTT, KPMG e EY. Na década de 1980, eram chamadas de Big Eight e, na de 1990, Big Six. Essas diferentes denominações evidenciam o processo de concentração econômica também entre grandes empresas de consultoria.



Big Four estiveram presentes no processo de privatização brasileiro, na construção de uma “simbiose” Estado/corporações.

Foi a partir da análise dessas condições atuais, da constituição de uma nova forma de poder, como é o poder corporativo, que entendemos haver uma *regulação híbrida do território* (ANTAS JR., 2005). É uma proposição que busca aliar a bibliografia voltada ao pluralismo jurídico com um entendimento geográfico do uso do território pelos diferentes agentes sociais contemporâneos.

A tese central desta formulação é a de que o cerne daquilo que distingue a globalização é a ubiquidade planetária, que só pode ser exercida plenamente pelas grandes firmas, já que, rigorosamente, os Estados não podem atuar fora de seu território sem afrontar o atual sistema internacional soberano. Assim, vimos constituírem-se um novo poder e um novo exercício de hegemonia política, muito diferente da hegemonia soberana. E, se há um novo poder, há exercício da política, ainda que não seja a política dos Estados territoriais. É assim que entendemos a profundidade do que Milton Santos (1997) discriminou entre a “política dos Estados” e a “política das empresas”.

Porém é preciso tomar cuidado ao interpretar a política das empresas como um conceito sólido e coeso como se fosse um ordenamento jurídico de base soberana, pois são realidades históricas muito distintas e movidas por racionalidades nem sempre comparáveis. As corporações constroem conjuntos de regras aos quais, de um modo ou outro, mais superficial ou mais profundo e dissimulado, subjaz o interesse da acumulação e da apropriação privada de riquezas. De outro lado, está o Estado territorial movido pela lógica do bem comum, mesmo nas sociedades mais injustas e desiguais. Tomando um exemplo: pode-se discordar do conceito de bem comum admitido pela Constituição brasileira ou de como o poder jurídico do Estado brasileiro o concebe e administra, mas, ainda assim, esse conceito será a base dos direitos da nação.

A produção normativa corporativa tem objetivos mais restritos, mesmo que sua abrangência seja planetária. São produções normativas que visam homogeneizar processos produtivos e serviços financeiros e/ou padronizar práticas comerciais e resolução de conflitos que se originaram no processo de realização capitalista. Assim, são muitos ramos e matérias distintas, que envolvem formas corporativas de produção normativa e, portanto, foge ao nosso escopo detalhar empiricamente um rol extensivo de casos.

Tratamos a seguir do crescente fenômeno de arbitragem de que se têm valido os agentes corporativos para agilizar processos que normalmente levam muito tempo, quando geridos por Estados, ou conduzem a resultados muito radicais, nem sempre buscado pelas partes.

Outras formas corporativas de produção normativa, não litigantes como são as arbitragens, também compõem as regulações corporativas e podem ser operacionais para analisar as formas técnicas ou financeiras de divisão territorial contemporâneas. Aqui, optamos pelas arbitragens, pois mostram a capacidade de agentes privados na resolução de contendas, revelando relativa autonomia jurídica. Além disso, como realidade que se impõe muito fortemente, demanda toda uma organização material para seu exercício e nele movimenta uma economia considerável. É uma dimensão material do pluralismo jurídico contemporâneo que reforça o dado de sua existência e imprescindibilidade na dinâmica social contemporânea.



4 AS REGULAÇÕES CORPORATIVAS E O TERRITÓRIO

As corporações têm poder regulatório destacado na maioria das economias nacionais – ou pelo menos em grande parte de seus setores econômicos – e com domínio incontestável no âmbito dos fluxos econômicos globais. Como dissemos acima, é fundamental compreender a dimensão estritamente econômica da regulação, mas nosso foco aqui é a produção normativa desses agentes e as formas específicas com que usam o território, seja por sua força econômica ou política. Decorre desta última a necessidade de fontes autônomas de produção normativa, inclusive no âmbito jurídico.

Uma dessas formas de produção privada de regulação é o que se denomina conceitualmente *lex mercatoria*, que designa a retomada da resolução autônoma em litígios entre agentes econômicos, isto é, sem a participação dos edifícios jurídicos dos Estados territoriais soberanos, que compõem o sistema internacional de direito. Quando se fala em retomada, é porque recupera práticas jurídicas exercidas por comerciantes muito antes da emergência do capitalismo como modo de produção e da forma moderna de Estado com monopólio da produção normativa.

A prestação jurisdicional é função do Estado, visão partilhada até mesmo por teóricos liberais como Adam Smith e Friedrich Hayek. Com isso, é fácil esquecer que a administração da Justiça e a própria arbitragem precedem a formação do Estado moderno e que, hoje em dia, parte importante da função jurisdicional é exercida por entes privados por meio de mecanismos alternativos de resolução de disputas (LANDES; POSNER, 1978),⁷ entre os quais se destaca a arbitragem. (PUGLIESE; SALAMA, 2008, p. 16).

O principal modo como se apresenta a *lex mercatoria* no mundo contemporâneo é a arbitragem, e, em nosso entendimento, particularmente a arbitragem corporativa, como veremos adiante. Um aspecto central da arbitragem é que ela produz uma repactuação dos acordos de modo a viabilizar uma solução entre as partes envolvidas e em curto prazo, embora nem sempre se obtenha êxito na agilidade, conforme exemplo da nota 6.

A *lex mercatoria* é um modelo de direito corporativo na medida em que acaba por reforçar a cooperação capitalista com normas produzidas pelo próprio mercado. No direito soberano, a resolução de conflitos de grandes proporções pode levar muito tempo, e, assim, maiores serão as perdas de parte a parte, podendo mesmo levar à falência de um dos agentes envolvidos, conforme a gravidade do litígio, de modo que, frequentemente, conduz ao enfraquecimento ou até ao rompimento da cooperação capitalista. Além disso, o sistema de julgamento, em contraste, é muito mais rígido que o sistema arbitral em que perdas e ganhos são repartidos.

Em primeiro lugar, a arbitragem poderá reduzir os custos de transação relacionados à prestação jurisdicional. Em segundo lugar, a arbitragem pode favorecer o estabelecimento de um sistema de incentivos mais adequado para o cumprimento de contratos, maximizando os ganhos na relação comercial entre as partes. (PUGLIESE; SALAMA, 2008, p. 16).

Um aspecto importante da *lex mercatoria*, como, de resto, de todos os conjuntos

7 LANDES, W. M.; POSNER, R. A. Adjudication as a Private Good. *Journal of Legal Studies*, v. 8, p. 1-75, 1978.



normativos presentes nas regulações dos mais diferentes territórios nacionais conformando o pluralismo jurídico contemporâneo, é que não se trata de formas de direito que obrigatoriamente colidem com os interesses do Estado territorial. Um fator marcante do pluralismo jurídico hoje é que a transformação territorial planetária que constitui o processo de globalização veio exigindo um tamanho volume de normas especializadas, que o Estado não é mais capaz de deter o monopólio de sua produção.

Ao contrário, o que se observa é que as brechas deixadas pelo Estado no modo de produção do direito contemporâneo e preenchidas por agentes não estatais muitas vezes concorrem de modo complementar para o mesmo fim. Instados a conviver com empresas transnacionais, os Estados territoriais do presente não podem ser completamente alheios à lógica corporativa, do mesmo modo que são imprescindíveis à reprodução de todas as empresas transnacionais. Os liames entre esses dois grupos de agentes podem ser bastante difusos, conforme o caso.

Assim, como parte do processo de globalização, as transnacionais foram capazes de organizar sistemas normativos próprios para estabelecer padrões técnicos e organizacionais da produção global e, do mesmo modo, construíram bases normativas que regulam os fluxos financeiros do motor único (SANTOS, 2008). Como novos agentes hegemônicos nascidos no período da globalização, passaram a exercer novas práticas espaciais, decorrentes do uso político da ubiquidade e da sincronia das ações nas atividades econômicas. Passaram a ser cada vez mais identificados como detentores de determinada autonomia em relação aos Estados territoriais, de tal modo que conseguiram montar uma estrutura corporativa capaz de dirimir conflitos estabelecendo verdades (FOUCAULT, 1996) que definem os resultados das decisões, processo que, até bem pouco tempo atrás, era uma prerrogativa exclusiva do Estado.

A lex mercatoria não compete com a lei do Estado, nem constitui um direito supranacional que derroga o direito nacional, mas é um direito adotado, sobretudo, na arbitragem comercial internacional ou outra forma de resolução de controvérsias, ad latere do sistema estatal. Este é o sentido e a amplitude da chamada lex mercatória. (PIRES; ARAÚJO, 2009, p. 3101).

Coerentemente com a lógica corporativa transnacional, vemos que o sistema de arbitragem se expandiu muito rapidamente nas últimas décadas, engendrando um sem-número de organizações privadas para seu exercício e que se coligam em rede de abrangência planetária. Segundo a World Chambers Federation (WCF), há atualmente 12 mil câmaras de comércio, em mais de 125 países, que são suas associadas. E a maior parte das câmaras de comércio são, por excelência, instituições que conduzem arbitragens.

No Brasil, temos ainda grandes obstáculos nas amostragens estatísticas sobre arbitragens, o que exige cuidado do pesquisador ao interpretá-las. Segundo o IBGE, havia, em 2006, 120 instituições no território, distribuídas em 16 unidades federativas, relacionadas ao exercício de mediação e arbitragem. Já em 2008, eram 100 entidades distribuídas em 13 estados e, em 2010, 81 entidades em 14 estados. Por essa contagem, vemos que cai o número de instituições, ficando mais concentrado nos estados do Paraná, de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, no último ano em que o IBGE fez a contagem (2010), tendo havido uma drástica redução no Rio Grande do Sul, que, em apenas quatro anos, saiu



do primeiro lugar, com 28 unidades, para o quinto, com sete.⁸ A Tabela 1 detalha melhor a distribuição das entidades entre as unidades da federação e suas capitais.

Tabela 1 – Entidades de mediação e arbitragem por UF e respectivas capitais segundo o IBGE, em 2006, 2008 e 2010

UF/Capital	2006	2008	2010
Paraná/Curitiba	16/3	14/2	18/2
São Paulo/São Paulo	9/4	10/6	15/7
Rio de Janeiro/Rio de Janeiro	27/13	18/8	14/7
Santa Catarina/Florianópolis	16/1	11/–	10/1
Rio Grande do Sul/Porto Alegre	28/2	26/1	7/–
Minas Gerais/ Belo Horizonte	7/–	4/–	3/–
Distrito Federal/Brasília	2/2	–/–	3/3
Pará/Belém	1/1	1/1	3/2
Bahia/Salvador	4/–	5/1	2/–
Pernambuco/Recife	3/2	4/3	2/1
Piauí/Teresina	1/–	2/2	1/2
Amazonas/Manaus	1/1	–/–	1/1
Tocantins/Palmas	–/–	–/–	1/–
Goiás/Goiânia	–/–	–/–	1/1
Paraíba/João Pessoa	2/2	2/2	–/–
Ceará/Fortaleza	1/1	1/–	–/–
Maranhão/São Luís	1/1	–/–	–/–
Mato Grosso/Cuiabá	1/1	2/1	–/–
Brasil	120	100	81

Fonte: Dados extraídos do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA.
Organização do autor.

No entanto, não há como ignorar que são dados antigos e que dizem respeito apenas a unidades federativas e suas capitais, que são as únicas cidades contempladas pela base SIDRA/IBGE para esses dados, o que permite poucas inferências, ante a grande movimentação que experimentou essa atividade nos últimos anos.⁹ Além disso, são considerados pouco confiáveis para avaliar a dinâmica das arbitragens no território no que tange às práticas corporativas, pois a real força dessa atividade em relação às grandes empresas parece estar bem mais concentrada nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, esta última, inclusive, bem distante da posição da primeira. E menos relevantes ainda são as demais cidades, cujo

8 Cumprir frisar que optamos por usar os dados que o IBGE denomina “Nova metodologia”, a partir da CNAE 2.0 (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), que apresenta as atividades econômicas com um nível de desagregação dos dados maior que o levantamento anterior e com definição mais pertinente de cada atividade. Assim, pela contagem anterior, baseada na CNAE 1.0, os resultados eram outros: em 2006, seriam 134 instituições no território (eram 138 em 2005), distribuídas em 16 unidades federativas (IBGE, 2012).

9 Ver, por exemplo, a matéria “Soluções em arbitragem crescem 73% em seis anos, mostra pesquisa”, na revista *Consultor Jurídico* (GRILLO, 2016).



volume de processos e valores é pouco significativo.¹⁰

Assim, uma forma mais adequada de quantificar as instituições de arbitragem e mediação no território brasileiro para compreender a empiricidade da *lex mercatoria* pode ser expressa pelo número de instituições afiliadas ao Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA) (Tabela 2), que mostra as principais instituições de arbitragem no país, embora haja algumas exceções.

Tabela 2 – Número de instituições afiliadas no conselho nacional das instituições de mediação e arbitragem (CONIMA) por cidade, em 2017

Cidade – UF	Nº de entidades
São Paulo – SP	20
Rio de Janeiro – RJ	8
Brasília – DF	3
Porto Alegre – RS	2
Curitiba – PR	2
Belo Horizonte – MG	2
Santo André – SP	1
Salvador – BA	1
Recife – PE	1
Manaus – AM	1
Maceió – AL	1
Joinville – SC	1
Itajaí – SC	1
Cuiabá – MT	1
Belém – PA	1
Pouso Alegre – MG	1
Total	47

Fonte: CONIMA.

Organização do autor.

Com isso, queremos reforçar que não basta identificar as instituições autodenominadas de arbitragem, pois, como fica patente nos dados do IBGE, é uma definição que abrange um espectro mais amplo de agentes do que é o foco desta abordagem: a resolução de conflitos por corporações envolvendo grandes somas de dinheiro, não raro entre agentes econômicos de origens territoriais distintas¹¹ e cuja arbitragem exige o conhecimento técnico e científico de *experts* dos setores em litígio, o que em geral se encontra em centros metropolitanos com intensa atividade econômica e produção de conhecimento e, não raro, onde estão sediadas as firmas (matrizes ou filiais) implicadas no problema, ou seja, metrópoles com forte concentração de serviços no terciário superior ou quaternário (SILVA, 2010).

Assim, condizente com a lógica corporativa, vamos encontrar grandes montantes

10 Informações obtidas em consulta por e-mail à Prof.^a Selma Lemes, da GVLaw, da Fundação Getúlio Vargas, e representante brasileira na Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (ICC). Lemes vem acompanhando a dinâmica financeira e processual da arbitragem no Brasil e participou ativamente da criação da lei brasileira de arbitragem (Lei n. 9.307/1996).

11 A Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional registrou a entrada de 801 novos casos em 2015, o segundo maior número de sua história. Os casos envolvem um total de 2.283 partes, de 133 países, sendo o valor médio em disputa de US\$ 84 milhões. O caso com valor mais alto em disputa foi de US\$ 1 bilhão, e o valor total das disputas pendentes perante a Corte chegou a US\$ 286 bilhões (CORDEIRO et al., 2016).



envolvidos em arbitragens nos principais centros de negócios do território brasileiro, o que aliás ocorre em todo o mundo. Como consequência desse processo, encontraremos crescentes valores auferidos pelas câmaras de comércio que realizam arbitragens (além de outras entidades) em função dos grandes valores em jogo, o que vem tornando o instituto da arbitragem um serviço de alta especialização e engajando profissionais de alta qualificação.¹²

Evidentemente, do mesmo modo que os maiores valores envolvidos em arbitragens se resume a poucos pontos do território, quase sempre onde há grande concentração econômica com forte atuação de empresas transnacionais, o mesmo se dá entre países, isto é, são as formações socioespaciais mais inseridas na chamada economia globalizada que conhecem os processos envolvendo grandes montantes, já que são os países-alvo dos agentes econômicos globais. Por isso é importante registrar que, entre os países onde mais se registram arbitragens, está o Brasil, com um destaque impressionante: “figura como o 4º país com maior número de arbitragens na Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (CCI), tendo à frente USA, Alemanha e França (estatísticas de 2012)” (LEMES, 2014).

Também é fundamental assinalar que muitos desses grandes litígios envolvendo arbitragens podem ter lugar num terceiro país, indicado pelas partes e que tenha tradição e *expertise* em arbitragem e seja consensualmente reconhecido. Por muito tempo, Nova York, Paris e Milão foram as praças preferenciais para as arbitragens mais relevantes em termos de montantes envolvidos (ANTAS JR., 2005, p. 158), mas hoje esse fato parece muito mudado (Quadro 1).

Nos últimos anos, Selma Lemes vem fazendo um importante levantamento em seis das principais câmaras de comércio sediadas no Brasil, tratando do número de arbitragens, dos valores envolvidos nos litígios, do ano de origem dos processos e das matérias tratadas. No Quadro 1, vemos uma síntese desse levantamento no período de 2010 a 2015. Para dar uma referência da força dessas seis câmaras, basta lembrar que, em 2012, elas representaram 52% do volume total de arbitragens brasileiras processadas na Corte Internacional de Arbitragem, instituição ligada à Câmara de Comércio Internacional (CCI) (LEMES, 2016).

Quadro 1 – Principais câmaras de comércio no território brasileiro segundo valores (em reais) envolvidos em arbitragem e processos computados entre 2010 e 2015

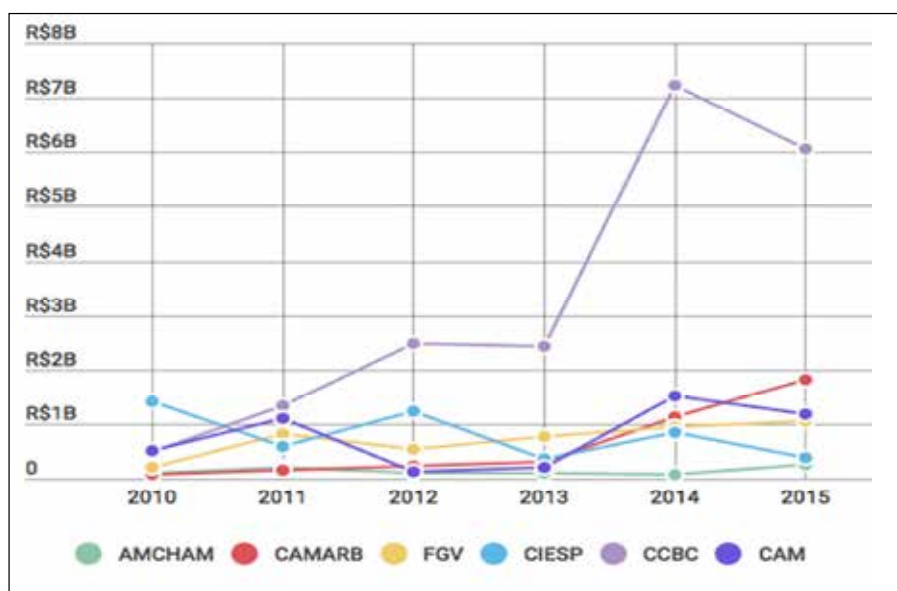
Instituição / Cidade-sede	Totais do período 2010-2015	Processos computados	
		Nº abs.	%
CCBC – Centro de Arbitragem da Câmara de Comércio Brasil Canadá / São Paulo	R\$ 20 bilhões	472	45,25
CIESP/FIESP – Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem de São Paulo / São Paulo	R\$ 4,8 bilhões	230	22,05
CAM-BOVESPA – Câmara de Arbitragem do Mercado / São Paulo	R\$ 4,6 bilhões	65	6,23
CAM/FGV – Câmara de Arbitragem da Fundação Getúlio Vargas / Rio de Janeiro	R\$ 4,3 bilhões	114	10,93
CAMARB – Câmara de Arbitragem Empresarial – Brasil / Belo Horizonte	R\$ 3,7 bilhões	110	10,55
AMCHAM Brasil – Centro de Arbitragem American Chamber of Commerce for Brazil / São Paulo	R\$ 868 milhões	52	4,99
Total	R\$ 38,3 bilhões	1.043	100

Fonte: Lemes (2016).

12 Há informações a respeito, por exemplo, na matéria “Advogados enriquecem com os tribunais de arbitragem”, publicada na revista *Exame* (BRONZATTO, 2014).

Em suma, entre 2010 e 2015, essas seis instituições arbitraram no território brasileiro R\$ 38,3 bilhões de reais, com um total de 1.043 procedimentos iniciados, sendo que mais da metade desse valor (52,2%) incumbiu ao Centro de Arbitragem da Câmara de Comércio Brasil Canadá (CCBC). Em entrevista, Lemes afirma que “a entidade foi responsável por 472 procedimentos extrajudiciais [...]. Esse montante representa 45% dos 1.043 processos computados na pesquisa, que envolve todas as câmaras” (GRILLO, 2016). É relevante apontar que, das seis maiores instituições arbitrais brasileiras, quatro têm sede em São Paulo, uma no Rio de Janeiro e outra em Belo Horizonte. E, dos R\$ 38,3 bilhões totalizados pelas seis instituições, R\$ 30,3 bilhões estão sendo processados na capital paulista. O Gráfico 1 apresenta a evolução em termos econômicos da atividade dessas câmaras no exercício da arbitragem, e a Tabela 3, os dados pormenorizados representados no gráfico, onde se percebe um claro descolamento da Câmara de Comércio Brasil-Canadá de suas congêneres.

Gráfico 1 – Evolução dos valores (em bilhões de Reais) dos procedimentos de arbitragem nas principais câmaras de comércio no Brasil entre 2010 e 2015



Fonte: Grillo (2016).

Tabela 3 – Valor (em milhões de Reais) dos procedimentos de arbitragem nas principais câmaras de comércio no Brasil entre 2010 e 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (R\$ milhões)
CCBC	498	1.330	2.472	2.426	7.244	6.048	20.020
CIESP	1.400	600	1.234	346	844	377	4.802
CAM	499	1.102	116	215	1.501	1.168	4.602
FGV	210	805	531	756	944	1.051	4.299
CAMARB	80	150	236	312	1.115	1.818	3.712
AMCHAM	114	202	103	100	86	262	868
Total	2.801	4.189	4.695	4.156	11.735	10.726	38.305

Fonte: Lemes (2016).

Em relação às formas de direito que vêm sendo produzidas no âmbito corporativo, a questão da arbitragem foi uma escolha para esta reflexão porque expressa claramente a força crescente desses agentes para substituir o padrão normativo soberano – há muito delegado ao Estado na produção de normas jurídicas e no monopólio de julgamento – por uma forma jurídica flexível, fundada na lógica do mercado e que, inclusive, fomenta um mercado muito poderoso de serviços jurídicos (Gráfico 1 e Tabela 3), constituídos por especializações que exigem conhecimentos técnicos e científicos típicos do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1988b).

Assim, as arbitragens contemporâneas identificáveis com o que se denomina *lex mercatoria* decorrem das novas práticas espaciais capitalistas de poderosos agentes dessa camada do presente – as corporações transnacionais. É curioso notar que, embora seja uma retomada de práticas comerciais medievais, a arbitragem se pauta agora em novos moldes, correspondentes às técnicas contemporâneas que promoveram a construção de sistemas organizacionais verticais que engendram o uso efetivo da ubiquidade, hoje cerne das ações hegemônicas, nomeadamente envolvendo corporações transnacionais.

Em tal sistema espacial reorganizado, encontram-se as redes que incluem ao mesmo tempo materialidade e ação. De um lado, tais redes são globais, funcionam como instrumento de uma produção, circulação e informação mundializados. Incubem-se de transportar o universo ao local, unindo diferentes pontos ou regiões numa mesma lógica produtiva. Este seria o funcionamento vertical do espaço contemporâneo. O recorte vertical do território. (SANTOS, 1994, p 2).

A verticalidade é um conceito operacional que permite compreender a dinâmica material da rede e seu papel na organização espacial, uma vez que, juntamente com a horizontalidade, constitui os recortes espaciais do edifício regional contemporâneo. E é operacional porque permite organizar os fatos do presente em sistemas explicativos.

Nesse sentido, a arbitragem corporativa pode ser entendida como uma das formas empíricas que compõem a verticalidade, já que, “como condicionada e condicionante da solidariedade organizacional” (SANTOS, 1994, p. 2), ela se baseia implicitamente numa divisão do trabalho altamente fundada em informação e ciência, implicando um funcionamento e uma dinâmica sistêmica. A arbitragem e seu conceito de justiça empresarial são, pois, elementos fundamentais desse funcionamento vertical, promovendo o contínuo funcionamento da hegemonia corporativa.¹³ A arbitragem tem seu principal fundamento na manutenção da cooperação capitalista dos circuitos superiores da economia.

Outro dado relevante para compreendermos as arbitragens é a consideração de que, ao longo de um processo histórico, as instituições em tela se foram especializando na resolução dos litígios referentes a atividades econômicas específicas, o que revela, em parte, as razões das significativas diferenças, em termos de valores e número de processos, entre cada uma das instituições apresentadas nas tabelas.

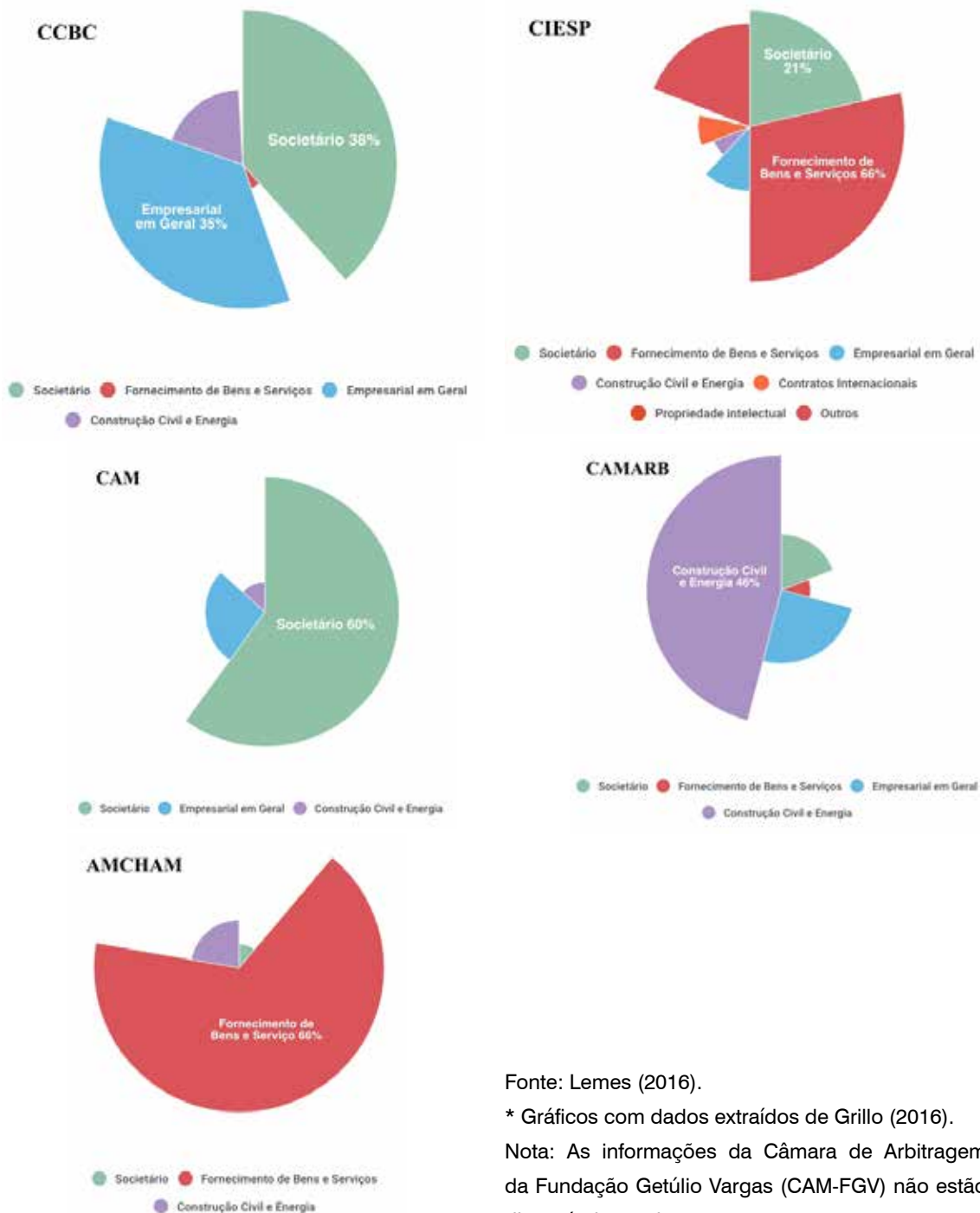
Destarte, como um ramo de serviços jurídicos corporativos, fornece o produto necessário ao complexo de transnacionais hoje existente. Assim, é uma verticalidade corporativa a serviço de um espectro de empresas que demandam um modo de produção do

13 Daí que seja significativo considerar a estrutura planetária do sistema de arbitragem, que conta com mais de 12 mil câmaras de comércio, regidas por princípios legais não estatais de modo homogêneo (assegurado por estatuto endossado por todos esses associados) e vigentes em 150 países.



direito afinado com os interesses desses agentes: célere resolução das contendas jurídicas, profunda compreensão técnica da atividade econômica e instrumentos legais que não sejam muito condicionados por fronteiras nacionais.

Gráfico 2 – Especialização de arbitragens por setores de atividades nas principais câmaras de comércio no Brasil entre 2010 e 2015



Fonte: Lemes (2016).

* Gráficos com dados extraídos de Grillo (2016).

Nota: As informações da Câmara de Arbitragem da Fundação Getúlio Vargas (CAM-FGV) não estão disponíveis no site.



Essas informações sobre a arbitragem nas principais entidades brasileiras (Gráfico 2) mostram claramente a força que vêm ganhando esse instituto¹⁴ e o segmento jurídico-econômico e que o país acompanha uma tendência da economia mundial, isto é, que não se trata de uma peculiaridade nacional. Do mesmo modo, revela como o território brasileiro acolhe um aparato normativo vertical conforme à lógica corporativa.

A definição proposta para o conceito de *verticalidade* é atual, necessária e operacional para o entendimento da organização das estruturas espaciais – da produção aos serviços –, que estão relacionadas aos processos globais. Mas é preciso notar que, há mais de vinte anos,¹⁵ seu uso apontava processos amplos e em início de curso. Já hoje temos grandes estruturas mais consolidadas em dinâmica planetária, produzindo nos territórios uma sincronia sistêmica de processos econômicos, políticos e culturais em geral coligados em densas redes.

As ações hegemônicas mais gerais e abstratas se empiricizaram em processos, e estes são formados por uma divisão territorial do trabalho técnica, científica e informacional, estruturas que nos enquadram numa temporalidade acelerada, em rotinas alienantes e outros condicionamentos espaciais, formados por sistemas de objetos que racionalizam o cotidiano inescapavelmente.

As ações, por sua vez, aparecem como ações racionais, movidas por uma racionalidade conforme aos fins ou aos meios, obedientes à razão formalizada, ação deliberada por outros, informada por outros. (SANTOS, 2008, p. 87).

Considerando essa complexa densidade do conceito de verticalidade, é possível compreender o papel da arbitragem na formação e na dinâmica da organização espacial corporativa. De tal modo ela se coloca como uma justiça privada suprafronteiriça que o sistema jurídico soberano internacional não foi capaz de manter o monopólio da resolução de determinados conflitos, abdicando daqueles litígios que envolvem grandes somas, o que rendia mais recursos aos cofres públicos colaborando para um certo equilíbrio do sistema jurídico estatal, uma vez que taxas, multas etc. do processo não caberiam a um agente privado.

Daí considerarmos fundamental compreender analiticamente a regulação a partir do pluralismo jurídico, pois isso permite decifrar a estrutura do funcionamento vertical, que não é constituído apenas por técnicas, mas por um poder que também é alicerçado por normas; no caso estudado aqui brevemente, por normas corporativas. E, como a produção normativa não é um dado neutro, mas, ao contrário, permeado de conflitos e contradições entre agentes não só assimétricos mas também simétricos e que, ainda assim, estão em disputa, fica patente que as lutas se dão de um modo complexo e que o consenso deriva de fortes embates. Em síntese, o pluralismo jurídico nos permite compreender mais minuciosamente o *modus operandi* da política das empresas e sua importância na estrutura atual da totalidade dessa camada do presente.

14 A Lei de Arbitragem n. 9.307 é de 23 de setembro de 1996, mas só em 2001 o STF definiu sua normalização mais bem acabada.

15 Ou mesmo antes, porque é um conceito que comporta uma densidade histórica anterior, e há muitos colaboradores envolvidos.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mudança da escala das ações promovidas pelas tecnologias da comunicação e da informação impõe que se reflita sobre o agir e essa reflexão é de caráter ético como coloca Fábio K. Comparato (2006, p. 99). São novas formas de ação que podem servir ao bem e à felicidade, mas, se a reflexão não se apresenta como obrigatória para esse novo agir proporcionado pela técnica, pode ser instrumento para o exercício de práticas tirânicas.

“O caráter nacional da ética e universal da técnica”, nas palavras do jurista, nos coloca um dos grandes problemas a enfrentar nesta contemporaneidade: a ética também se globaliza quando a nova condição de ubiquidade de um conjunto crescente das ações começa a ter vez concreta nos lugares?

A sincronia de unidades produtivas das grandes corporações transnacionais, como de resto dos escritórios de consultoria, das firmas de corretagem e de finanças, afeta alguma sorte de direitos e também consolida novas formas especialmente erigidas para dar conta de relações extrafronteiras, entre firmas e organizações sociais produtoras dessas ações globais (TRUBEK, 1996; ANTAS JR., 2005). Como asseverou José Eduardo Faria (1999, p. 169), é um processo que acelerou “o esvaziamento do indivíduo como única unidade moralmente relevante de ação”.

Em que isso afeta o direito do Estado contemporâneo? As formas de regulação territorial vêm sofrendo mudanças de que profundidade até aqui? E, fundamentalmente, a ética dos cidadãos produtores da nação, em seu agir para a construção do futuro, conheceu alguma sorte de ruptura/emergência de novas práticas espaciais (CORRÊA, 1997) que estão decisivamente construindo um novo território a partir dos usos das redes e dos sistemas de objetos técnicos presentes? O quanto os controles sobre os homens e mulheres comuns e anônimos estão sendo tocados em suas vidas por novos *sistemas de ações deliberadas e estruturas de enquadramento* (SANTOS, 1990) que vem à distância e incógnitos?

São problemas que, em nosso juízo, podem ser aprofundados e mais bem compreendidos à medida que se aprofundem as pesquisas sobre espaço geográfico e direito e se especializem em expor os lineamentos dessa relação.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR., R. M. **Território e regulação – espaço geográfico**: fonte material e não formal do direito. São Paulo: Humanitas; 2005.

_____. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação do território. **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 16, p. 81-86, 2004.

ARNAUD, A. J. **Entre modernité et mondialisation**: leçon d’histoire de la philosophie du droit et de l’Etat. Paris: LGDJ, 2004.

BAYER anuncia compra da Monsanto por US\$ 66 bilhões. **PORTAL G-1**, 14 set. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/09/bayer-anuncia-compra-da-monsanto-por-us-66-bilhoes2016.html>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BOURDIEU, P. La force du droit. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**. Paris: Minuit, v. 64, n. 1, p. 3-19, 1986.



BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRONZATTO, T. Advogados enriquecem com os tribunais de arbitragem. **Exame**, 17 jul. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/quanto-pior-melhor-para-eles/>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

COMPARATO, F. K. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CORDEIRO et al. Corte Internacional de Arbitragem da CCI registra forte crescimento no número de arbitragens em 2015. **Boletim de Arbitragem**, n. 18, jun. 2016. Disponível em: <http://www.pn.com.br/Documents/boletins1/arbitragem/arbitragem_18.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

CORRÊA, R. L. Interações Espaciais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Explorações geográficas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 279-318.

DEZALAY, Y. **Marchands de droit**. Paris: Fayard, 1992.

DEZALAY, Y.; TRUBEK, D. M. La reestructuración global y el derecho: la internacionalización de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales. ¿Existe un nuevo derecho? **Pensamiento Jurídico**, n. 1, p. 5-41, 1994. Disponível em: <<http://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/38887>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

FARIA, J. E. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Direito e globalização econômica: notas para uma discussão. **Estudos Avançados**, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, v. 11, n. 30, p. 43-53, 1997.

_____. (Org.). **Direito e globalização econômica**. São Paulo: Malheiros, 1996.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

GUERREIRO, J. A. T. **Fundamentos da arbitragem comercial internacional**. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

GRILLO, B. Soluções em arbitragem crescem 73% em seis anos, mostra pesquisa. **Consultor Jurídico**, 15 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-15/solucoes-arbitragem-crescem-73-seis-anos-mostra-pesquisa>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

GIUSTI, G.; GRION, R. S. **Boletim de arbitragem**. São Paulo: Pinheiro Neto Advogados Editora, n. 18, jun. 2016. Disponível em: <http://www.pinheironeto.com.br/Documents/boletins1/arbitragem/arbitragem_18.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

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

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IBGE. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. **Estudos e pesquisas Informação econômica**. Rio de Janeiro, 2012

HIERNAUX, D. N. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Anpur/Hucitec, 1994.



LE GOFF, J. **A história deve ser dividida em pedaços?** São Paulo: Editora Unesp, 2015.

LEMES, S. Números mostram maior aceitação da arbitragem no Brasil. **Consultor Jurídico**, 10 abr. 2014.

_____. Pesquisa: arbitragem em números e valores, período de 2010 (jan./dez) a 2015 (jan./dez.) – 6 anos. Disponível em: <<http://selmalemes.adv.br/noticias/Análise%20da%20pesquisa%20arbitragens%20em%20números%202010%20a%202015.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. VIII, n. 25, p.12-29, 1988.

LUCENA, A. F. Cooperar ou não cooperar, eis a questão: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e o contencioso Embraer-Bombardier. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006

MARX, M. **Nosso chão**: do sagrado ao profano. São Paulo: Edusp, 1989.

MORAES, A. C. R. Geografia, interdisciplinaridade e metodologia. **GEOUSP – Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, v. 18, n. 1, p. 9-39, 2014.

PIRES, E.; ARAÚJO, N. C. *Lex mercatoria* e arbitragem internacional: alternativas para regulação e solução de conflitos do comércio internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 8., 2009, Maringá, p. 3095-3119.

PORTO, E. L. Fusão Bayer-Monsanto – Se é BAYER é Mon. **CustodoAgro – Consultoria Agrícola**. 2016. Disponível em: <<http://www.custodoagro.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

PUGLIESE, A. C. F.; SALAMA, B. M. A economia da arbitragem: escolha racional e geração de valor. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 015-028, jan./jun. 2008.

SANTOS, B. S. **A crítica à razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2000. V. I.

_____. O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. **Boletim da Faculdade de Direito**. Universidade de Coimbra, número especial em homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, p. 227-341, 1979.

SANTOS, M. **Técnica Espaço Tempo** - globalização e meio técnico- científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 2008.

_____. Da política dos Estados à política das empresas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, São Paulo, jul. 1997.

_____. **Desafio do ordenamento territorial**: “O pensamento”. Fotocópia do original, 1994.

_____. A metrópole: modernização, involução e segmentação. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. **Reestruturação Urbana** - tendências e desafios. São Paulo: NOBEL/IUPERJ, 1990.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988a.

_____; SANTOS, M. O meio técnico-científico e urbanização no Brasil. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, n. 25, p. 58 - 62, 1988b.



_____. **Por uma geografia nova**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

SILVA, A. M. B. A cidade de São Paulo e os círculos de informações. **Ciência Geográfica**, Baurú, v. XIV, p. 24-30, 2010.

SILVEIRA, M. L. Escala geográfica: da ação ao império? **Terra Livre**, Goiânia, v. 2, n. 23, p. 87-96, jul./dez. 2004.

_____. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **Revista Experimental**, São Paulo: Laboplan – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, n. 2, p. 35-45, mar. 1997.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

TEUBNER, G. **Le droit réflexif**. Paris: LGDJ, 1987.

TIGAR, M.; LEVY, M. **O direito e a ascensão do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

VITALI, S.; GLATTFELDER, J. B.; BATTISTON, S. The network of global corporate control. **PLoS ONE**, v. 6, n. 10, Oct. 26, 2011. DOI: 10.1371/journal.pone.0025995. 2011.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.



TERRITÓRIO, NORMA E GOVERNANÇA EM SANTA CATARINA

Claudia Siebert

1 INTRODUÇÃO

Motivado pela aprovação, em janeiro de 2015, do Estatuto da Metrópole, Lei Federal 13.089, este capítulo trata das sucessivas reconfigurações do território catarinense com as criações, revogações, recriações e (re)recriações de Regiões Metropolitanas e Secretarias e Agências de Desenvolvimento Regional.

O objetivo do texto é analisar a governança metropolitana em Santa Catarina e os diversos arranjos institucionais empregados, de forma descontínua, na busca do desenvolvimento regional, no que é considerado uma experiência atípica no cenário nacional (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). A própria configuração das centralidades urbanas de Santa Catarina distingue-se da maioria dos estados brasileiros pelo processo de urbanização disperso no território e não concentrado na capital (MOURA; SANTOS, 2011). Destaca-se o arranjo espacial de natureza urbano-regional do Leste catarinense, que não se constitui a partir da expansão de uma metrópole principal, mas que é polarizado por uma rede de capitais regionais e centros sub-regionais (DESCHAMPS; MOURA; SIEBERT, 2016). Santa Catarina tem sido um laboratório de estruturas de governança territorial: Associações de Municípios, Fóruns de Desenvolvimento Regional, Regiões Metropolitanas, Comitês de Gerenciamento de Bacias e Secretarias de Desenvolvimento Regional (SIEBERT, 2008). Apesar de uma longa história de cooperação e articulação, a falta de continuidade de algumas dessas experiências compromete a cooperação interfederativa e a formação de relações de confiança entre estado e sociedade civil.

As Associações de Municípios existem, de forma contínua, em Santa Catarina, desde os anos 1960s. São arranjos horizontais, instituídos como entidades de direito privado, criadas de forma voluntária e cooperativa. Sua regionalização, com 21 Associações, abrangendo todo o território catarinense, é reconhecida como pacto territorial, fortalecendo uma identidade coletiva regional. As Associações de Municípios coordenam consórcios intermunicipais em áreas como saúde e saneamento; e prestam consultoria jurídica, contábil e na elaboração de Planos Diretores. Os Fóruns de Desenvolvimento Regional, experiência inovadora de parceria público privada, funcionaram apenas nos anos 1990s. Já os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas foram criados nos anos 1990s e continuam em funcionamento (SIEBERT, 2010). Não detalharemos, neste texto, estes três arranjos institucionais de governança colaborativa. Nossa análise se concentrará nas Regiões Metropolitanas e nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, estruturas criadas e mantidas pelo governo estadual.

A abordagem metodológica adotada neste estudo consiste no levantamento, mapeamento e análise do marco regulatório pertinente, de 1967 até o presente. Este marco regulatório da governança metropolitana será dividido em três períodos: o da criação de Regiões Metropolitanas pela União; o da criação de Regiões Metropolitanas pelos estados; e o recente período pós Estatuto da Metrópole. Para salientar as especificidades de Santa Catarina, esta análise tem como pano de fundo a experiência de gestão metropolitana no Brasil.



2 TERRITÓRIO, NORMA E GOVERNANÇA

Ao analisar as relações entre as normas e o território, Santos (2006) afirmou que as normas a que se submete o território estruturam a realidade, sendo o **território normado** aquele regulado por ações do Estado e o **território como norma** aquele em que o lugar estabelece o sistema de normas, ou seja, a norma é produzida pela configuração territorial. Antas Jr. (2005) revisitou esses conceitos ao estudar a regulação do território por ações normadas, na interface do direito com a geografia, observando uma íntima relação entre a forma geográfica e a norma jurídica, sendo parte do direito constituída pelo espaço geográfico, bem como parte da geografia constituída por normas jurídicas e não jurídicas. A norma jurídica é um elemento central na produção dos territórios. Para Antas Jr. (2005, p.60), no território normado, o elemento repressivo sobrepõe-se aos demais, enquanto que no território como norma prevalece o elemento comunicacional.

A estruturação normativa do Estado sobre o território gera o território normado. O Estado é o agente hegemônico da regulação do território pela criação de normas (leis, decretos, regionalizações administrativas). Essa hegemonia pode resultar em ações reguladoras arbitrárias e unilaterais de normatização do território, ignorando sistematicamente o território como norma, ou seja, sujeito da ação.

As regiões, como expressões territoriais de grupos sociais, devem ser sujeitos, e não objetos, do planejamento (DALLABRIDA, 2010, p.166). O território deveria se impor como uma norma e as normas deveriam respeitar as configurações territoriais. Sem identidade com o território metropolitano, uma Região Metropolitana carece de legitimidade social (RIBEIRO, 2014).

Ao tratarmos das Regiões Metropolitanas, é preciso distinguir a norma, do território por ela regulado. Uma Região Metropolitana (norma) é um arranjo administrativo criado para gerir as funções de interesse comum de um aglomerado urbano metropolitano. Por sua vez, um aglomerado urbano metropolitano (território), compreende os espaços urbanos com forte densidade populacional e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que os constituem, e entre os quais circula diariamente um volumoso fluxo de pessoas, de mercadorias e de serviços (GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010).

Quando um aglomerado urbano metropolitano real é oficializado como Região Metropolitana, temos uma situação na qual a regulação do território emanou de suas características, um território como norma. Já quando uma Região Metropolitana é criada arbitrariamente pelo Estado, sem levar em consideração a existência factual de vínculos metropolitanos, temos uma situação de território – artificialmente – normado. Este descolamento entre a norma e o território esvazia de sentido as ações normativas do Estado, tornando inócuas as leis de criação de Regiões Metropolitanas. A simples institucionalização de uma Região Metropolitana não garante políticas ou ações coordenadas de desenvolvimento territorial (RIBEIRO, 2014). Como veremos neste trabalho, é o que ocorreu em Santa Catarina.

A regulação do território não se faz apenas com as normas, é preciso que haja também governança, com a mobilização dos atores locais e a formação de parcerias. Governança é aqui entendida como o conjunto de estruturas institucionais e processos de decisão que definem padrões de participação e interação coordenada de múltiplos atores na produção de políticas públicas (MOLHANO; BULAMARQUI, 2011). Já a governança territorial seria o conjunto de ações que “expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais,



econômicos e institucionais” (DALLABRIDA, 2011, p.3). Para Dallabrida (2010, p.171), os arranjos institucionais ou estruturas sociais regionais como as Regiões Metropolitanas ou as Secretarias de Desenvolvimento Regional são estruturas de governança territorial. Estruturas de governança não prescindem do governo, mas vão além dele, formando-se a partir da sociedade civil.

A governança metropolitana no Brasil enfrenta uma dificuldade estrutural: no arranjo federativo brasileiro, não existe ente metropolitano, um nível de governo intermediário entre o município e o estado. Assim, as Regiões Metropolitanas dependem, para seu funcionamento, da cooperação dos três níveis de governo (União, estados e municípios). A governança metropolitana deve ser construída como uma ação institucional coletiva envolvendo as organizações governamentais e não governamentais (GARSON, 2009). Para Garson (2009, p.74), “governos locais e a forma como se relacionam entre si e com os demais entes da federação são elementos importantes na construção de estruturas de governança”, uma vez que a cooperação interfederativa pode reduzir desigualdades e aumentar a eficiência.

A análise de exemplos internacionais de gestão do fenômeno metropolitano demonstra que não há um único modelo a ser seguido. Ao contrário, a governança metropolitana deve respeitar as especificidades regionais. A governança metropolitana requer novas modalidades decisórias e políticas que sejam negociadas, participativas e flexíveis. Uma alternativa de governança metropolitana, por exemplo, é a cooperação voluntária para serviços específicos, por meio de consórcios intermunicipais, mantendo a autonomia municipal. Essa modalidade pode não ser efetiva para a coordenação da região como um todo, mas apresenta-se como um primeiro passo na direção da cooperação interfederativa (GARSON, 2009). Com a segurança jurídica trazida pela Lei Federal 11.107/2005, que trata dos Consórcios Públicos, e no vácuo da frágil gestão metropolitana brasileira, os consórcios setoriais intermunicipais para a execução de serviços de interesse comum como saneamento ou transporte, consolidaram-se como importantes ferramentas para a solução de problemas comuns (COSTA; MARGUTI, 2014, p. 43).

3 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E EM SANTA CATARINA

Analisaremos aqui o marco regulatório nacional e estadual da gestão metropolitana, em três momentos distintos. A trajetória da gestão metropolitana no Brasil começou, como veremos a seguir, sem a participação de Santa Catarina.

3.1 1967 a 1987 – Regiões Metropolitanas criadas pela União

A urbanização acelerada do Brasil a partir dos anos 1960s evidenciou a necessidade de fazer frente ao fenômeno de metropolização com ações integradas transcendendo o âmbito municipal. Nesse contexto, e da maneira centralizadora característica do regime militar, a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 157, conferiu à União a prerrogativa de instituir Regiões Metropolitanas, para integrar, de forma planejada, a ação de estados e municípios nas aglomerações metropolitanas.

Em 1973, foram criadas pela União as primeiras oito Regiões Metropolitanas brasileiras, por meio da Lei Complementar 14/73: São Paulo – SP, Salvador – BA, Fortaleza – CE, Belo Horizonte – MG, Belém – PA, Recife – PE, Curitiba – PR e Porto Alegre – RS. No ano seguinte, quando da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi criada mais uma Região



Metropolitana, por meio da LC 20/74: Rio de Janeiro – RJ, totalizando, assim, nove Regiões Metropolitanas no país. Cada Região Metropolitana contava com um conselho deliberativo e um conselho consultivo (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

O Estado de Santa Catarina, naquele primeiro momento, ficou à margem do processo de instituição de Regiões Metropolitanas. A estrutura urbana polinucleada do estado, com cidades de porte médio exercendo influência polarizadora em suas regiões, diferenciava Santa Catarina da macrocefalia urbana dos demais estados brasileiros, polarizados, de forma absoluta, por suas metrópoles (SIEBERT, 2009). As maiores cidades do estado, pelo Censo de 1970 do IBGE, eram a capital, Florianópolis, com 138.337 habitantes; Lages, com 128.728 habitantes; Joinville, com 126.058 habitantes; e Blumenau, com 100.275 habitantes. Desse modo, Santa Catarina não se beneficiou, nos anos 1970s, dos poderosos mecanismos financeiros criados pelo Governo Federal para apoiar, com recursos a fundo perdido, a infraestrutura e os serviços urbanos das Regiões Metropolitanas.

Nos anos 1980s, a instabilidade macroeconômica do país, com altas taxas de inflação, comprometeu a capacidade de planejamento e de implementação de políticas públicas do governo federal. A gestão metropolitana foi enfraquecida, perdendo coordenação e recursos (GARSON, 2009). Para Klink (2009), o esgotamento desse primeiro modelo de organização metropolitana, autoritário, tecnocrata e centralizado, deveu-se à crise fiscal, à redemocratização e ao surgimento de novos atores sociais.

3.2 1988 a 2015 – Regiões Metropolitanas criadas pelos Estados

Com a redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 deu início a um novo capítulo na gestão metropolitana brasileira, que possibilitou que Santa Catarina e outros estados não contemplados com Regiões Metropolitanas criadas pela União entrassem no jogo. A nova Constituição, em seu artigo 25, transferiu para os estados a competência para a criação de Regiões Metropolitanas, sem, no entanto, definir critérios, estruturas de gestão, ou fontes de recursos. Não houve uma regulamentação deste artigo definindo uma tipologia de Regiões Metropolitanas como a adotada pelo IBGE no REGIC – Rede de Influência das Cidades. A nova atribuição conferida aos estados afastou o governo federal da gestão metropolitana (COSTA; MARGUTI, 2014, p. 41).

A mesma Constituição, como resultado do movimento municipalista, reconheceu os municípios como membros da Federação, entes federados com capacidade de auto-organização e posição semelhante a dos estados (GARSON, 2009, p. 139). Esse fortalecimento da autonomia municipal viria a dificultar o papel dos estados como coordenadores da gestão metropolitana, vista como prática autoritária. Os prefeitos “passaram a questionar as estruturas de gestão metropolitana centralizada e pouco transparente” (SOMEKH, 2010). Magalhães (2010) considera que a sustentação de um projeto metropolitano coordenado pelos entes estaduais foi dificultada pela transferência para os estados da responsabilidade pelas regiões metropolitanas, sem a alocação de recursos específicos; e com a ampliação, num movimento contraditório, dos poderes tributários dos municípios.

Os estados brasileiros alteraram suas Constituições estaduais para se adaptarem à nova Constituição Federal, com a inclusão, em quase todas, da competência para a criação de Regiões Metropolitanas. Assim, sem uma coordenação central, sem uniformidade de critérios, e com o aval da Constituição Federal, cada estado brasileiro passou a tratar a questão da gestão metropolitana como entendeu melhor. O resultado foi a proliferação descontrolada da criação de Regiões Metropolitanas pelo país, buscando, mais do que



planejar regiões, acessar recursos federais que já não estavam mais disponíveis. Em 2014, eram 66 as Regiões Metropolitanas brasileiras, mas apenas 22 destas, segundo o IPEA, configuram espaços verdadeiramente metropolitanos:

A delegação da gestão metropolitana aos estados, numa Federação em que os municípios são protagonistas na gestão de seus territórios, sem que isto seja claramente regulamentado e sem que a União forneça qualquer orientação ou regras para a gestão metropolitana, fez da gestão metropolitana uma tarefa improvável. (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 333).

Já para o Observatório das Metrôpoles, são apenas 15 os aglomerados urbanos metropolitanos do país, dos quais apenas um em Santa Catarina, Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Brasília - DF, Campinas - SP, Curitiba - PR, Florianópolis - SC, Fortaleza - CE, Goiânia - GO, Manaus - AM, Porto Alegre - RS, Recife - PE, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Paulo - SP e Grande Vitória - ES (GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010).

Essa segunda fase se encerra melancolicamente, com análises abrangentes do conjunto de Regiões Metropolitanas brasileiras que apontam para a inexistência de arranjos institucionais que assegurem a governabilidade. Para Garson (2009, p.78), as Regiões Metropolitanas sofrem de fragilidade institucional para estruturar mecanismos de governança adequados para lidar com a complexidade dos problemas das aglomerações metropolitanas. A autora aponta ainda a dificuldade de cooperação nas Regiões Metropolitanas, devido à desconfiança quanto ao comprometimento da autonomia municipal, e devido à sua composição com grande número de municípios com diferentes graus de metropolização. Como alertava Lopes (1996), “o espaço metropolitano não é somente um espaço de solidariedade, senão, também um espaço de lutas e conflitos”.

A pesquisa do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (COSTA; TSUKUMO, 2013) evidenciou a fragmentação, a fragilidade e a falta de articulação da gestão metropolitana no Brasil. Ao longo dos anos, houve o esvaziamento ou a extinção das autarquias estaduais criadas na década de 1970, e, como consequência, a falta de política, planos, programas e instrumentos para a gestão metropolitana integrada. Os planos metropolitanos elaborados no período militar não foram atualizados e implementados, com a exceção das Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Belo Horizonte. Em muitos casos, não há sequer um órgão de planejamento metropolitano (COSTA; MARGUTI, 2014). Rigorosamente falando, não há gestão metropolitana no Brasil, apenas alguns poucos arranjos institucionais, ainda incipientes, que não dão conta de realizar a gestão metropolitana de forma plena (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 324).

Os arranjos institucionais existentes não são capazes de propiciar uma gestão metropolitana eficiente em face dos entraves políticos e institucionais à cooperação interfederativa. São raras as ações coordenadas entre municípios e estados para o planejamento metropolitano. São modestos os mecanismos de participação social, e uma governança frágil transforma a gestão metropolitana em refém de interesses privados. Em um cenário de vazios institucionais, a pesquisa do IPEA mostrou mais insucessos e deficiências do que bons exemplos ou experiências portadoras de futuro (COSTA; MARGUTI, 2014).

3.2.1 Regiões Metropolitanas e SDRs em Santa Catarina

No período pós Constituição Federal de 1988, Santa Catarina foi o estado brasileiro



que mais criou Regiões Metropolitanas, iniciando com três Regiões Metropolitanas em 1998, e chegando a onze Regiões Metropolitanas em 2012. Em um caso de norma descolada do território, essas institucionalizações não correspondem a aglomerados urbanos metropolitanos.

As Regiões Metropolitanas catarinenses foram criadas, extintas, recriadas e (re) recriadas. Além da descontinuidade, suas funções foram parcialmente esvaziadas pela criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, posteriormente transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional. Veremos, a seguir, essa tumultuada trajetória.

3.2.1.1 Criação das Regiões Metropolitanas (3+3=6)

A nova Constituição Estadual de Santa Catarina foi aprovada em 1989, e em seu artigo 114, repetiu o texto do art. 25 da Constituição Federal, atribuindo competência ao estado para instituir Regiões Metropolitanas.

Em 1994, a Lei Complementar 104/1994 definiu critérios para a criação de Regiões Metropolitanas em Santa Catarina. Dentre esses critérios, a exigência de população superior a 10% da população do estado. Em 1998, com base nesses critérios, e por iniciativa do legislativo, foram criadas, com a Lei Complementar 162/1998, as três primeiras Regiões Metropolitanas de Santa Catarina: Florianópolis, Norte/Nordeste (Joinville) e Vale do Itajaí (Blumenau). Cada região contava com um Conselho de Desenvolvimento, e uma Superintendência vinculada à CODESC – Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (SIEBERT, 2010).

A lógica que orientou a criação das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina diferenciou-se da adotada em outros estados. Não contando com uma metrópole, mas com uma rede de cidades de porte médio, Santa Catarina criou Regiões Metropolitanas para promover o desenvolvimento regional equilibrado. Preconizava-se a ação preventiva, para evitar os problemas que afligiam as metrópoles do país. Cada Região Metropolitana era constituída por um núcleo (município polo e municípios com vínculos mais intensos) e por uma área de expansão metropolitana (municípios periféricos) (SIEBERT, 2001).

Em 1999, os critérios para a criação de Regiões Metropolitanas em Santa Catarina foram alterados, por meio da Lei Complementar 186/1999, reduzindo a população mínima para 6% da população do estado. Isto possibilitou a criação de três novas Regiões Metropolitanas em 2002, com a Lei Complementar 221/2002: Foz do Rio Itajaí (Itajaí), Região Carbonífera (Criciúma), e Tubarão, totalizando, assim, naquele momento, seis Regiões Metropolitanas.

3.2.1.2 Criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (30) e + 1 RM (7)

Em 2003, o governo do estado optou por um outro arranjo institucional de governança territorial, adotando a descentralização administrativa e criando, com a Lei Complementar 243/2003, trinta SDRs - Secretarias de Desenvolvimento Regional, com abrangência de todo o território estadual. A justificativa foi combater a litoralização e reequilibrar a população catarinense em todo o território, e a função das SDRs era de coordenar e executar as políticas públicas do estado nas suas respectivas regiões. Cada SDR contava com um conselho de desenvolvimento regional, de caráter apenas consultivo, formado por um prefeito, um vereador, e dois representantes de cada município. A descentralização constituiu também um articulado projeto político, objetivando a permanência no poder através do fortalecimento das lideranças regionais (SIEBERT, 2008). Para Birkner (2006), as SDRs fortaleceram a influência político-partidária do governo nas regiões. Dallabrida (2011) apontou, entre outras,



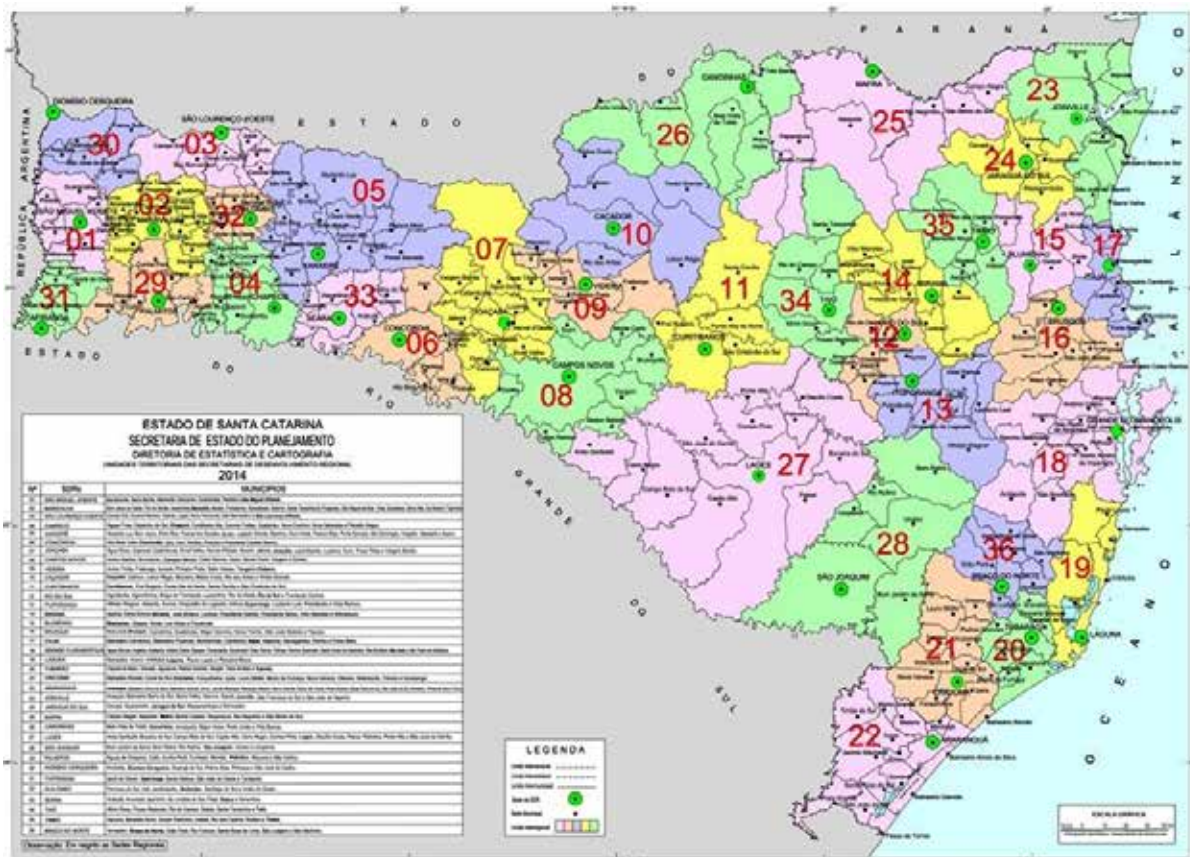
as seguintes críticas às SDRs: ampliação do clientelismo, governança tutelada e falta de qualificação dos funcionários comissionados.

As Regiões Metropolitanas, apesar de inoperantes, não foram extintas naquele momento, coexistindo com as SDRs. Em 2007, a Lei Complementar 377/2007 instituiu a Região Metropolitana de Chapecó, que se tornou a sétima Região Metropolitana do estado.

3.2.1.3 Extinção das Regiões Metropolitanas (0) e Fragmentação das SDRs (36)

Ainda em 2007, a Lei Complementar 381/2007, criou seis novas Secretarias de Desenvolvimento Regional, fragmentando algumas das já existentes, para acomodar interesses políticos partidários, em função do resultado das eleições (SIEBERT, 2010). Santa Catarina passou então a contar com 36 SDRs (ver figura 1).

Figura 1 – Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina – 2014



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina

A mesma Lei 381/2007 que criou as 36 SDRs, revogou as Leis Complementares 162/1998 e 221/2002, extinguindo assim, as Regiões Metropolitanas de Santa Catarina.¹ Essa extinção não foi discutida com a comunidade regional e passou despercebida, até porque as Regiões Metropolitanas catarinenses ainda não haviam sido estruturadas para exercer suas atribuições. Apenas os Superintendentes haviam sido nomeados, sem contar

¹ A Região Metropolitana de Chapecó não foi lembrada naquele momento e a Lei Complementar 377/2007, que a criou, só veio a ser revogada em 2015, pela Lei Complementar 656/2015, por ter sido declarada inconstitucional pelo TJSC, em ação cujo requerente foi o próprio governo estadual em 2010.

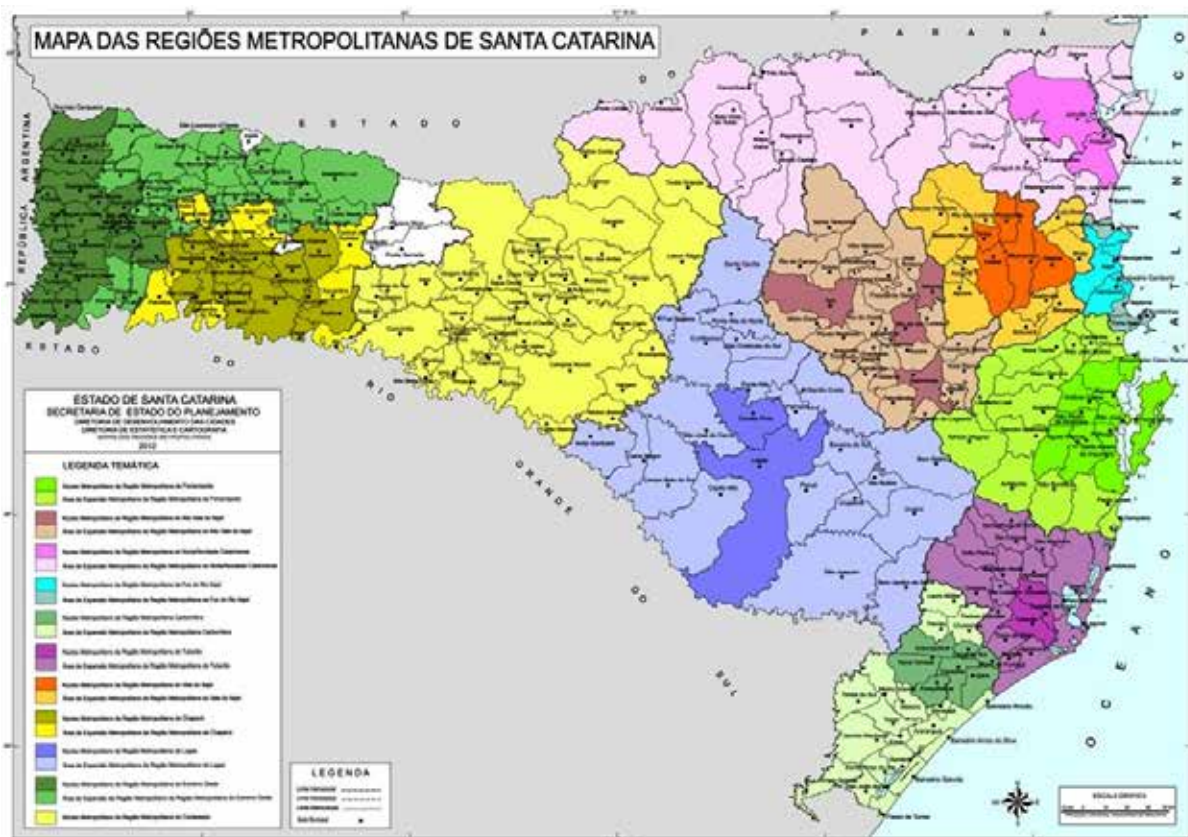
com espaço físico ou equipe técnica. Para Sousa (2014), que analisou toda a documentação referente à atuação da Região Metropolitana de Florianópolis até 2007, houve pouca ou nula efetividade; rasos impactos produzidos na comunidade envolvida; prevalência do interesse local sobre o interesse comum e falta de autonomia financeira.

3.2.1.4 Recriação das Regiões Metropolitanas (7+2+2=11)

Em 2010, apenas três anos depois de sua extinção, as Regiões Metropolitanas catarinenses foram recriadas: sete pela Lei Complementar 495/2010 (Florianópolis, Vale do Itajaí - Blumenau, Norte/Nordeste Catarinense - Joinville, Lages, Foz do Rio Itajaí - Itajaí, Carbonífera - Criciúma e Tubarão); e mais duas pela Lei Complementar 523/2010 (Alto Vale do Itajaí – Rio do Sul e Chapecó), totalizando nove Regiões Metropolitanas no Estado. Um dos argumentos para essa recriação foi o acesso a financiamentos habitacionais do Projeto Minha Casa Minha Vida do governo federal, que estabelecia condições mais vantajosas para municípios integrantes de Regiões Metropolitanas.

Em 2012, a Lei Complementar 571/2012 instituiu mais duas Regiões Metropolitanas: Extremo Oeste (São Miguel do Oeste) e Contestado (Joaçaba), alcançando assim um total de onze no estado, e abrangendo a quase totalidade do território catarinense (ver figura 2) na segunda encarnação das Regiões Metropolitanas em Santa Catarina.

Figura 2 – Regiões Metropolitanas de Santa Catarina – 2012



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina

3.2.1.5 (Re)Recriação das Regiões Metropolitanas

Apesar das Leis que criaram as onze Regiões Metropolitanas de Santa Catarina não terem sido revogadas, em 2014, por falta de memória, interesses políticos ou imperícia legislativa, a Lei Complementar 636/2014 (re)recriou a Região Metropolitana de Florianópolis,² criando também a SUDERF, sua Superintendência de Desenvolvimento, autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento. Essa Lei não faz qualquer menção às Leis 495/2010, 523/2010 ou 571/2012, e nem tampouco revoga as disposições em contrário. Assim, à descontinuidade, somou-se a insegurança jurídica de existirem duas leis em vigor criando a mesma Região Metropolitana. A SUDERF poderia ter sido criada por meio de lei específica, alterando a LC 495/2010, sem tornar a criar uma entidade que já existia. Por que **(re)recriar** entidades que já existem e que nem mesmo funcionam? E, ao fazê-lo, por que não revogar sua encarnação anterior? Talvez o governo do estado tenha interesse em operacionalizar apenas a RMF, que já começa a mostrar resultados como o PLAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável, elaborado com a SC-Parcerias, mas não queria enfrentar o desgaste político de revogar as Regiões Metropolitanas das demais regiões.

E como o desvario continua, tramita na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar 0040.4/2015, de origem do legislativo, para (re)recriar a Região Metropolitana do Vale do Itajaí – que já existe. Como pode esse tipo de iniciativa ser levada a sério pela comunidade regional?

As Regiões Metropolitanas de Santa Catarina, apesar de existirem formalmente, não foram estruturadas em termos de equipe técnica ou fontes de recursos. Não geraram planos ou projetos. Para todos os efeitos práticos, têm sido inócuas, frustrando a expectativa de captação de recursos que motivou sua criação (SIEBERT, 2010). Como observou Moura (2001, p.40), as Regiões Metropolitanas catarinenses não contaram com um arcabouço institucional que estruturasse, efetivamente, sua complexa dinâmica. As Regiões Metropolitanas de Santa Catarina foram instituídas em um território já regionalmente organizado e assim encontraram dificuldades em se imporem ou se articularem aos arranjos pré-existentes (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). Os níveis de integração dos municípios das Regiões Metropolitanas de Santa Catarina à dinâmica de metropolização foi considerado baixo (RIBEIRO, 2014).

3.2.1.6 As 36 SDRs são transformadas em 35 ADRs

Em 2015, a Lei Ordinária 16.795/2015 transformou as 36 SDRs (que haviam sido criadas pela Lei Complementar 381/2007)³ em 35 ADRs – Agências de Desenvolvimento Regional. Com essa Lei, foram extintos 87 cargos comissionados e 136 funções gratificadas, mas foram ainda mantidos 347 cargos comissionados e 332 funções gratificadas nas ADRs. O tão criticado inchaço da máquina pública não foi, portanto, eliminado. A justificativa para a transformação das SDRs em ADRs foi a retomada do planejamento para o desenvolvimento regional, o aumento da flexibilidade e a redução da departamentalização. Os Conselhos de Desenvolvimento Regional foram mantidos, e foram criados os Colegiados Regionais de

2 A Lei 495/2010 (alterada pelas LC 523/2010, 571/2010 e 580/2012) criou a Região Metropolitana de Florianópolis e a Lei Complementar 636/2014 criou a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, ambas compostas pelos mesmos municípios.

3 Causa estranheza a alteração de uma Lei Complementar por uma Lei Ordinária. Argumenta-se que isso seria possível caso a Lei Complementar em questão tratasse de assuntos que poderiam ter sido objeto de Lei Ordinária.



Governo (SANTA CATARINA, 2016). A única região do estado que não conta com uma ADR é a região de Florianópolis, em função da existência da SUDERF.

3.3 Estatuto da MetrÓpole – Novo Marco RegulatÓrio da GestÓo Metropolitana

A terceira fase da gestÓo metropolitana brasileira teve inÍcio em 2015, com a aprovaçÓo do Estatuto da MetrÓpole, Lei Federal 13.089/2015. O Estatuto da MetrÓpole, preenchendo a lacuna deixada pela ConstituiçÓo Federal, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestÓo e a execuçÓo compartilhada das funçÓes pÓblicas de interesse comum em RegiÓes Metropolitanas e em aglomeraçÓes urbanas instituídas pelos Estados, tratando da governançA interfederativa.

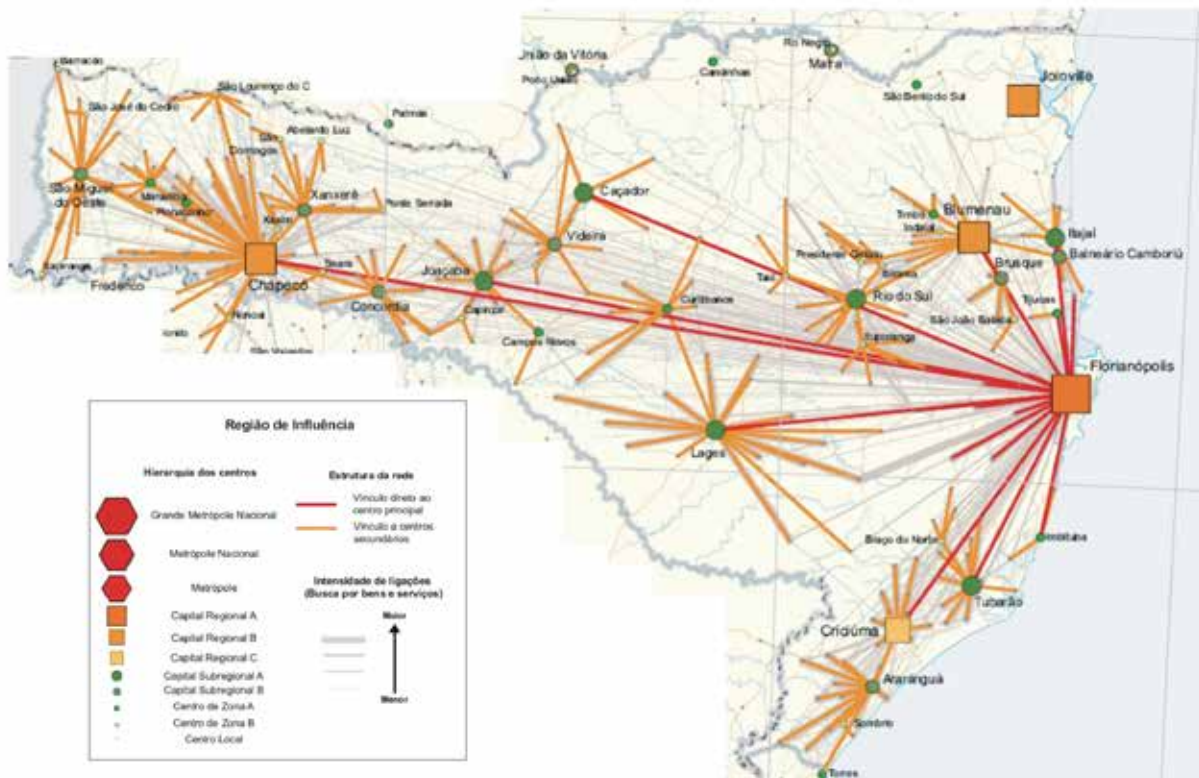
Apesar de tÃo aguardado e necessÃrio, esse avanço tardio desaponta, pois os artigos 17 e 18 do Estatuto das MetrÓpoles, que tratavam do fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado, foram vetados. Continua, assim, indefinido o financiamento das RegiÓes Metropolitanas. HÃ tambÃm divergÃncias entre o Estatuto da MetrÓpole e a decisÓo do Supremo Tribunal Federal sobre a ADI – AçÓo Direta de Inconstitucionalidade 1842 RJ, referente Ãs competÃncias municipais e estaduais, que dependerÃo de regulamentaçÓo para serem resolvidas (ONU-HABITAT, 2015).

JÃ a questÓo dos critÃrios para a criaçÓo de RegiÓes Metropolitanas pelos estados foi elucidada. O Estatuto da MetrÓpole considera, em seu artigo segundo, que uma RegiÓo Metropolitana Ã uma aglomeraçÓo urbana que configure uma metrÓpole, e que uma metrÓpole, por sua vez, Ã o espaço urbano com continuidade territorial que, em razÓo de sua populaçÓo e relevÃncia polÍtica e socioeconÃmica, tem influÃncia nacional ou sobre uma regiÓo que configure, **no mÍnimo, a Ãrea de influÃncia de uma capital regional**, conforme os critÃrios adotados pelo IBGE. Conforme o artigo quinze do Estatuto da MetrÓpole, a RegiÓo Metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que nÃo atenda aos critÃrios serÃ enquadrada como aglomeraçÓo urbana para efeito das polÍticas pÓblicas a cargo do Governo Federal.

Resta saber, entÃo, quais sÃo as capitais regionais catarinenses. De acordo com o estudo REGIC - RegiÓes de InfluÃncia das Cidades (IBGE, 2008), sÃo consideradas capitais regionais, em Santa Catarina, cinco cidades: FlorianÓpolis, Joinville, Blumenau, ChapecÓ e Criciúma (figura 3). Ou seja, de acordo com os critÃrios do Estatuto da MetrÓpole, apenas cinco das onze RegiÓes Metropolitanas de Santa Catarina seriam reconhecidas como tais pelo governo federal.



Figura 3 – REGIC - Regiões de Influência das Cidades - 2008



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

O Estatuto da Metrôpole estabeleceu, em seu artigo décimo, que as regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contar com um PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado mediante lei estadual e elaborado de forma participativa. Em seu artigo 21, o Estatuto da Metrôpole determina que incorrerá em improbidade administrativa o governador, ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa, que deixe de tomar as medidas necessárias para elaborar e aprovar, no prazo de três anos, o PDUI das Regiões Metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas por Lei Complementar estadual.

Em 07 de Julho de 2016, em atendimento ao Estatuto da Metrôpole, o Governo do Estado de Santa Catarina publicou o edital de licitação 064/2006, na modalidade concorrência pública, para contratação de empresa de consultoria especializada em planejamento urbano e regional, com vistas à elaboração do PDUIGF - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Grande Florianópolis. O edital estabeleceu que o preço global máximo admitido na proposta é de R\$ 5.114.808,00 (cinco milhões, cento e quatorze mil e oitocentos e oito reais). Em 17 de agosto de 2016, o edital foi suspenso *sine-die*. Por que? E as outras dez Regiões Metropolitanas, como elaborarão seus PDUIs? E caso não o façam, como será enfrentada a ameaça de improbidade administrativa?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito das relações entre norma e território, analisamos a experiência de governança metropolitana em Santa Catarina e descortinamos um cenário de descontinuidade e de descolamento entre norma e território, em uma situação de território – artificialmente – normado. Os resultados desses quinze anos (1998-2007 e 2010-2016) de existência de Regiões Metropolitanas em Santa Catarina são insignificantes: nenhum plano ou projeto elaborado, nenhuma obra executada.

O insucesso da experiência catarinense de governança metropolitana deveu-se, inicialmente, a um contexto compartilhado pelos demais estados: falta de critérios para a criação de Regiões Metropolitanas na Constituição Federal de 1988; ausência de fontes de recursos e de coordenação central; dificuldades para a cooperação interfederativa; autonomia dos Municípios e inexistência de um ente metropolitano no arranjo federativo brasileiro.

No entanto, parte desse insucesso é de responsabilidade do próprio agente de regulação do território, o governo estadual, em seus poderes executivo e legislativo, por criarem normas descoladas do território, desrespeitando o território como gerador da norma. Regiões Metropolitanas sem aglomerados urbanos metropolitanos, sem vínculos metropolitanos, sem conurbação, sem deslocamentos pendulares são normas vazias, arcabouços institucionais desprovidos de nexos. Mesmo como arranjos institucionais, as Regiões Metropolitanas não foram operacionalizadas, pois não contaram, regra geral, com estrutura e recursos humanos ou financeiros. Regionalizações arbitrárias, tanto das Regiões Metropolitanas quanto das Secretarias de Desenvolvimento Regional, não coincidentes com a regionalização consolidada das Associações de Municípios, geram problemas de comunicação; desperdício de recursos; e incompatibilidade de bancos de dados e bases cartográficas, dificultando ainda mais a cooperação interfederativa e o planejamento do desenvolvimento regional. A motivação para esse tipo de regulação do território é, indistintamente, vinculada a interesses políticos eleitorais.

Ações normativas desse gênero não geram governança metropolitana, ao contrário, erodem a já frágil relação de confiança entre o governo estadual e as regiões. A experiência catarinense de associativismo municipal, voluntária e cooperativa, fazendo uso de consórcios intermunicipais, tem sido muito mais promissora do que a regulação estadual sobre as regiões com regiões Metropolitanas e SDRs..

O Estatuto da MetrÓpole, como novo marco regulatório, obrigará os governos estaduais a reverem suas políticas de tratamento da gestão metropolitana. Nos próximos anos, deverá haver no país maior uniformidade e mais coordenação na governança metropolitana. O desafio a ser vencido é a cooperação e articulação interfederativa. Esta é a oportunidade para Santa Catarina repensar sua trajetória de (des)governança metropolitana, reduzindo a quantidade de Regiões Metropolitanas, revendo a regionalização das remanescentes de forma que reflitam o território e seus vínculos, e adotando um modelo mais coerente, transparente e eficiente de gestão metropolitana.

REFERÊNCIAS

ANTAS Jr., Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; FAPESP, 2005.



BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileira: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., (CODE 2011), Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 2011.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das metrópoles: Belo Horizonte, 2009.

GARSON, Sol; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

IBGE. **REGIC – Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro, 2008.

KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-433, jul./dez. 2009.

LOPES, Alberto. Contribuição para a agenda metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth; ZVEIBIL, Victor. **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

MOLHANO, Leandro; BULAMAQUI, Patrícia. **Sistema de governança**. Brasília: Ed. W. Educacional, 2011.

MOURA, Rosa; SANTOS, Gislene. Semelhanças e diferenças no processo de urbanização do Sul do Brasil. In: PEREIRA, Elson Manoel; DIAS, Leila Christina Duarte (Org.). **As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro**. Florianópolis: Editora Insular, 2011.

MOURA, Rosa. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: EDUC, n.8, p.39-68, jul./dez. 2002.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Arranjos institucionais para a gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2009.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. (Org.). **Integração dos municípios brasileiros à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.



SANTA CATARINA. **ADRs têm novo regimento interno**. Disponível em: < <http://www.sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/22450-agencias-de-desenvolvimento-regional-de-santa-catarina-tem-novo-regimento-interno>> Acessado em: 13 mar. 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SIEBERT, Claudia. Arranjos institucionais e trajetória do planejamento territorial em Santa Catarina. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, v. 119, p. 131-161, 2010.

SIEBERT, Claudia. A reconfiguração da rede de cidades de Santa Catarina. In: SIMPURB - Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 11., 2009, Brasília. **Anais ...** Brasília: UNB, 2009.

SIEBERT, Claudia. Descentralização administrativa em Santa Catarina: fragilidades de um projeto político. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 4., 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais ...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2008.

SIEBERT, Claudia. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, Claudia (Org.). **Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas**. Blumenau: Edifurb, 2001. v. , p. 139-166.

SOMEKH, Nádia. Regiões metropolitanas no Brasil: desenvolvimento e território. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, 2010, Natal. **Anais ...** Natal: UFRN, 2010.

SOUSA, Helena Maria Corrêa. **A gestão da Região Metropolitana de Florianópolis de 1998 a 2007**. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental)–UFSC, Florianópolis, 2014.

Legislação Catarinense

Constituição Estadual – 1989 – Artigo 114 – Competência para criar Regiões Metropolitanas

LC 104/1994 - Dispõe sobre os princípios da Regionalização do Estado e adota outras providências - Alterada pela LC 186/1999.

LC 186/1999 - Altera os critérios para a criação de RM que haviam sido estabelecidos na LC 104/1994

LC 162/1998 - Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense – Revogada parcialmente pela LC 284/05 (arts. 11 a 24) e totalmente pela LC 381/07

LC 221/2002 - Institui as Regiões Metropolitanas da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão – Revogada parcialmente pela LC 284/05 (arts. 11 ao 27) e totalmente pela LC 381/07

LC 377/2007 - Institui a Região Metropolitana de Chapecó - ação 2007.047291-0 julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade em 1º/09/2010. Revogada pela LC 656/2015.

LC 381/2007 - Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Art. 209: revogou as LCs 162/1998, 221/2002, e 284/2005, e suas alterações posteriores. Alterada pela Lei 16.795/2015 (ADRs)



LCP 495/2010 - Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis (01), do Vale do Itajaí (02), do Norte/Nordeste Catarinense (03), de Lages (04), da Foz do Rio Itajaí (05), Carbonífera (06) e de Tubarão (07). Alterada pelas LCs 523/2010 e 571/2012.

LC 523/2010 - Altera a LCP 495/2010 - Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí (08), do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão e de Chapecó (09).

LC 571/2012 - Altera a LC 495/2010 e institui as Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste (10) e do Contestado (11).

LC 580/2012 - Altera o parágrafo único do art. 11-A da LC 495/2010, que institui as Regiões Metropolitanas. Altera composição da Área de Expansão Metropolitana da RM de Chapecó.

LC 636/2014 - Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis (Sudarf).

LC 640/2015 - Altera o parágrafo único do art. 11-B da LC 495/2010 (composição da RM Extremo Oeste)

LC 656/2015 – Revoga a LC377/2007 (RM Chapecó) por ter sido considerada inconstitucional pelo TJSC.

Lei 16.795/2015 – Transforma as SDRs (LC381/2007) em ADRs



CAMINHOS PARA A ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE INDÚSTRIA DA PESCA, NORMAS E TERRITÓRIO¹

César Augusto Avila Martins

1 INTRODUÇÃO

O processo de mundialização de empresas da indústria de base e de bens de consumo com suas consequências econômicas, políticas, ambientais e no mundo do trabalho, bem como a emergência de monopólios e oligopólios são relativamente estudados. As estratégias e ações da industrialização de pescado são menos estudadas, mas permitem apreender as dinâmicas e tensões que constituem a essência do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo nas distintas formações sociais e que estão sujeitas a um conjunto complexo de normas gerais e específicas.

Parte-se da premissa das relações combinadas e contraditórias entre o território e as empresas. A premissa não ignora o relevo das configurações do mundo do trabalho e as suas diferentes formas de organização, mas as empresas são entendidas conjuntamente com o Estado como agentes hegemônicos na reprodução da lógica da acumulação nas múltiplas escalas do sistema mundial. A formulação advoga a distinção entre modo de produção e a sua viabilização ao longo do tempo nas diferentes formações econômicas e sociais (SANTOS, 1982) e a dificuldade em “captar a enorme diversidade dos processos históricos que moldaram a realidade” (FURTADO, 2005, p. 17). A viabilização das relações entre os diversos agentes são constituídas e se constituem historicamente a partir de planos e ações que determinam e são determinadas pelos usos do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Os conteúdos e as formas produzidas estão em constante mutação conflituosa, onde a ciência, a técnica e a informação são determinadas e determinantes na capacidade de negociação, proposição e imposição de determinados agentes. Assim, as formações econômicas e sociais submetidas as lógicas gerais de funcionamento do sistema mundial com disputas pela hegemonia econômica e política (WALLERSTEIN, 2009) e embebidas nas inovações técnicas, científicas e informacionais (ROSEMBERG, 2006; SANTOS, 1991) são produzidas e são resultados do usos dos territórios. Portanto, interessa estudar não apenas o território, mas os usos realizados por determinados agentes em uma dada formação social e econômica onde o Estado Nacional é central ao menos nos últimos cinco séculos. A relevância da abordagem está na abertura para a análise do território como um campo de tensão entre as potências de agentes de forças desiguais, constituídas historicamente.

O eixo estruturante da análise combina a proposta de Besançon (1966) para a atividade pesqueira e a de Milton Santos em várias obras em que delineou, nas décadas de 1970 e 1980, um projeto para compreender a formação socioespacial brasileira no meio período

¹ O texto é parte de pesquisas financiadas pelo CNPq (bolsa de produtividade e Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES N^o 18/2012) e da CAPES (processo BEX 9185/11-9).



e meio técnico-científico-informacional.² Besançon indica a compreensão da atividade pesqueira alicerçada na articulação entre a pesca como atividade extrativa fornecedora de matéria-prima para unidades fabris que ainda se localizam, majoritariamente, junto aos cursos de água; as estratégias e ações do Estado como regulador do uso das águas e financiador de atividades produtivas no setor pesqueiro e, por último, o estudo das empresas com tendência para a concentração/centralização do capital e a financeirização das atividades produtivas e da vida. Com base em Milton Santos, há um desafio para aliar a abordagem histórica da formação social com sua ressignificação como território usado no período técnico-científico-informacional. Em texto publicado originalmente em 1984, na Revista do Departamento de Geografia da Universidade São Paulo (USP), Milton Santos escreveu que o próprio espaço geográfico poderia ser “chamado de meio técnico-científico” (p. 15),³ O autor apresentou uma elaboração que superava a discussão “espaciológica” e buscava apreender as metamorfoses do espaço habitado para parafrasear uma das suas obras, através das imbricações entre a ciência, a técnica e a seguir da informação com e no território, considerada como “vetor fundamental do processo social e os territórios são, desses modos, equipados para facilitar a circulação” (SANTOS, 1996, p. 191)⁴. O relevo está em uma frase conjunta com Maria Laura Silveira: “O que interessa discutir é, então, o território usado, sinônimo de espaço geográfico. E essa categoria, o território usado, aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 20).

Ciência, técnica e informação utilizadas por quais agentes? Os agentes privilegiados no texto são as empresas de pesca que realizam industrialização o pescado e o Estado como formalizar de normas para o uso dos oceanos e mares. Com o objetivo de simplificar a exposição, as empresas são firmas/grupos (GONÇALVES, 1991). Para o autor, não havendo um corpo teórico orientado para a definição de firma e grupo econômico, é possível podermos tratá-las como “um conjunto de firmas, submetidas ao mesmo poder controlador (p. 495) e como *locus* da acumulação, possuidoras de quatro estratégias centrais: especialização, diversificação, integração vertical e conglomeração.

A indústria pesqueira é uma das últimas atividades econômicas que possui como fonte essencial para o seu desenvolvimento a extração de seres vivos transformados em matéria-prima industrial. O setor de processamento de pescado envolve majoritariamente a produção de diferentes mercadorias para o consumo humano como os congelados, as conservas, secos/defumados e para outros consumos como os óleos e as farinhas para as misturas

2 Os textos fundadores da elaboração conceitual da formação social na Geografia Humana são: Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método. In: *Espaço e método*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 9-27 (texto publicado originalmente em: *Antipode*, n. 1, v. 9, 1977); Estrutura, processo, função e forma como categorias do método geográfico. In: *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985, p. 49-60. A verticalização da formulação sobre o que chamaria de meio técnico-científico-informacional ocorrida na década de 1990 teve início pelo menos em *Por uma Geografia nova* em 1978 (p. 203-204) e no primeiro capítulo do livro *Metamorfoses do espaço habitado*, de 1988, em textos que foram apresentados em 1984. O autor se beneficiou dos debates no Grupo de Trabalho “Formações socioespaciais: progresso técnico no espaço urbano e agrário” ocorrido no XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (XI ENANPEGE) ocorrido em outubro de 2015 em Presidente Prudente/SP: MARTINS, C.A.A. et al. *Formações socioespaciais: progresso técnico no espaço urbano e agrário*. *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia* (Anpege)., V.12, n.18, 2016, p.137-161.

3 O texto está na coletânea: SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994, p. 121-135.

4 Sobre a discussão os caminhos e descaminhos do entendimento que o espaço seria o objeto da Geografia: SOUZA, Marcelo J.L. “Espaciologia”: uma objeção (crítica aos prestigiamientos pseudo-críticos do espaço social). *Terra Livre*. São Paulo: AGB, n. 5, 1988, p. 21-46.



que geram, por exemplo, rações para a pecuária, a aquicultura e para animais domésticos. Apesar da elevação da disponibilidade de pescado produzido em cativeiro nas distintas formas de aquicultura, a pesca ainda é essencial para o processamento industrial da fonte de proteína animal mais perecível. Entre os gargalos da industrialização de pescado está a distribuição desigual das diferentes espécies quanto à sazonalidade, as características dos indivíduos para manipulação fabril e a concorrência com outros alimentos produzidos por cadeias produtivas de carnes altamente organizadas e oligopolizadas.

O texto objetiva comprovar e analisar as ligações genéticas entre a industrialização de pescado e o conjunto de normatizações sobre o uso das águas com exemplos, sobretudo, no território brasileiro. A indústria da pesca é considerada como componente ativo da lógica da organização do sistema mundial em um processo com a formulação de planos e execução de ações na constante disputa pela manutenção da hegemonia econômica, política e militar por um grupo reduzido de Estados Nacionais que imbricados com representantes da financeirização e seus prepostos instalados estrategicamente em instituições de ensino, pesquisa e de formação de opinião, garantem para determinados fragmentos de classe, o controle da maior parte da riqueza do mundo (BAUMAN, 2015; PIKETTY, 2014).

O artigo possui duas partes centrais. Na primeira parte, é apresentada uma especificidade do setor pesqueiro, no conjunto de processos escalares com a formatação da ecumenização dos mares e oceanos. Ou seja, da supremacia da dinâmica natural (oceanos) para a política (normas) para a economia (empresas). Na segunda aborda o processo em que as normas e as empresas de industrialização do pescado, assumem o protagonismo, forçando as tensões e os conflitos em relação à capacidade de reprodução das espécies que são transformadas em matéria-prima e reestruturam o mundo do trabalho. Nas considerações finais, articula-se a proposição inicial, das inextricáveis relações entre normas, Estado e empresas, com questões relacionadas à propensão em naturalizar processos que são históricos ou negligenciar a existência de dinâmicas naturais que são fundamentais para a humanidade.

2 OS OCEANOS, A ATIVIDADE PESQUEIRA E AS NORMAS

No planeta Terra, aproximadamente 71% de sua superfície é coberta por mares e oceanos que possuem 98% da água da hidrosfera terrestre.⁵ Com profundidade média de 3.730 metros, 84% dos fundos oceânicos estão a mais de 2 mil metros de profundidade. Nas águas rasas dos oceanos primitivos ocorreu a origem da vida na Terra. Porém, o ser vivo que hegemoniza o planeta, o *homo sapien*, é um mamífero terrestre com pequena capacidade natural de sobrevivência nos corpos de água. Durante milênios as grandes massas de água produziram medo, mistério e fantasias. Os seres humanos que habitavam as margens oceânicas, o faziam por absoluta necessidade e não raramente eram considerados párias ou estavam de passagem para fugas, aventuras ou punidos. O litoral que já foi “território do vazio” (CORBIN, 2003), conecta sistematicamente a humanidade com os mares e oceanos do planeta através da ciência, técnica e informação, confirmando que “nos últimos cinco séculos o espaço oceânico foi uma arena central da luta imperial” (MANCKE, 1999, p. 234).

5 Dada a especificidade do texto, não há distinção entre oceanos e mares. As duas palavras serão utilizadas como sinônimos por opção de redação no sentido de uma “extensão de água que cobre dois terços de nosso planeta” como em: HUISSOURD, Pascal y GAUCHON, Jean-Marc. (Coord.). *Las 100 palabras de la geopolítica*. Barcelona: Akal, 2010, p. 85.



O longo processo de aproximações e afastamentos dos seres humanos dos oceanos, foi acompanhado de desafios, descobertas, acidentes, tragédias e de inovações que construíram e deram origem a normas. Desde as primeiras viagens oceânicas, com o comércio entre a Grécia e a Ilha de Melo no Mar Egeu (7.250 a.C), várias formações sociais antigas organizaram expedições marítimas: os egípcios que em 4.000 a.C. desenvolveram o que será a indústria naval, e a partir do Mar Mediterrâneo, em 1.492 a.C. navegaram através do Mar Vermelho em viagens de cerca de 5 mil quilômetros; povos da Nova Guiné que emigraram para o Oceano Pacífico (2.500 a.C.); os fenícios com atividades comerciais que das proximidades da atual Síria e Líbano singraram até as atuais Bretanha e Península Ibérica, alcançando provavelmente as Ilhas dos Açores (1.500 a.C.) e circunavegaram a África (600 a.C.); os chineses que podem ter chegado ao que é hoje conhecida como América do Norte (218 a.C.); os árabes que a partir do Mar Vermelho chegavam regularmente à costa ocidental indiana (100 a.C.).

Com a divisão da Terra em 360 graus de latitude e longitude, por Ptolomeu no ano 150 d.C., foram abertas as possibilidades para precisar as rotas e pontos de embarque e de desembarque com o aumento da segurança da navegação. O domínio do conhecimento do Planeta colaborou para aumentar a divisão técnica do trabalho nas embarcações e abriu os caminhos para as expansões sobre os oceanos. O começo da supremacia do conhecimento técnico sobre a experiência dos navegadores intensificou as normas sobre os navegantes com exigências exponenciais de disciplina e hierarquia e a criação de disputas sobre o controle das informações sobre os oceanos.⁶ Os processos normativos serviram para o domínio da navegação e compuseram o processo de investigação sistemática sobre o que será chamado de recursos marinhos com alcunhas recentes que consideram os oceanos, o “ouro azul” com desdobramentos como a chamada “Amazônia Azul” no Brasil.

Em uma aproximação sintética, norma é uma palavra com origem no latim: esquadria formada por duas peças perpendiculares, sendo considerada “tipo concreto ou fórmula abstrata daquilo que deve ser [...] regra, fim, modelo (LALANDE, 1999, p. 736). Na Sociologia, a norma está vinculada a determinados padrões que são considerados práticas habituais e ligam atos com sanções e que, a despeito das aparências e comportamentos, são realizados comumente. Daí a identificação, em pesquisas sociológicas, sobre a violação das normas de trânsito e consumo de determinadas substâncias consideradas ilegais, da necessidade da “distinção entre as normas como regras culturais abstratas e os padrões concretos de aparência e comportamento que vemos na vida diária” (JOHNSON, 1997, p. 159).

Na transição de uma definição para um conceito, a norma é colocada como um ajustamento de entendimentos e a consolidação de imposição para ações na direção de padrões de funcionamento com suas múltiplas dimensões nas sociedades ao longo do tempo e no espaço. No sentido estrito esta relacionada a jurisdições que envolvem concertações de pactos ao redor de determinados poderes: “as normas são comparáveis a leis, mas só certos

6 Na navegação e em especial na pesca, há condicionantes que remetem para comportamentos e atividades forjadas durante o trabalho que incluem a adaptação dos trabalhadores para fainas com alto grau de incerteza em relação às capturas e às condições atmosféricas, em ambientes restritos, periculosidade e intensidades variáveis que oscilam de períodos sem a execução de tarefas até a realização de esforços ininterruptos por horas ou mesmo dias. Na literatura, a sensibilidade de alguns autores captou parte desse universo com obras clássicas como *Moby Dick* (1851) de Hermann Melville (1819-1891), *Trabalhadores do Mar* (1866) de Victor Hugo (1802-1885) e *O velho e o mar* (1952) de Ernest Hemingway (1899-1961) que são objeto de versões cinematográficas que destacam as lutas entre os homens e a natureza. Mas, a expressão que ainda sintetiza e seduz é que o homem que trabalha no mar é um “lobo do mar” que veio à tona no romance homônimo de Jack London (1876-1916) publicado em 1904.



tipos de leis merecem o título de normas. Não merecem as leis naturais, que são descritivas, nem as formais [...] deve-se levar em conta que as normas funcionam também à feição de fatos sociais ou institucionais, e que em muitos casos as normas têm lugar em contextos sociais” (FERRATER MORA, 2001, p. 2112).

Entre os usos dos oceanos que são envoltos e são condição para normas, está a pesca. Nas novas descobertas da Arqueologia, há registros de pescarias intensivas e da criação de normas para definir quem, como e onde pescar.

O pescado foi se constituindo socialmente em alimento desde pelo menos 8.000 a.C., com uma divisão do trabalho simples em sua gênese, pois baseada na idade e no sexo (PERLES, 1998; ENGELS, 1977). Passando pelos primeiros e rudimentares modos de conservação como secagem a mais ou menos 4.000 a.C. (ORNELLAS, 2000, p. 12) e depois de uma longa e diferenciada trajetória no tempo e no espaço, que inclui as disputas ancestrais por territórios de pesca, tome-se dois exemplos do processo que indicam as ligações entre os oceanos, o setor pesqueiro e as normas: a Liga Hanseática e na conquista do litoral leste do atual Canadá.

A *Hanse* conhecida como Liga Hanseática foi criada em Lübeck, na atual Alemanha, no começo do século XIII e elaborou uma série de normas para regular as atividades de produção e comércio que articulavam cerca de 100 cidades no norte da Europa com ramificações ao redor do Mar Báltico e das Ilhas britânicas. A *Hanse* fazia valer seu controle quase oligopólico com a utilização de frotas armadas e tinha em sua origem o controle de “seu comércio de conservas de peixes” (WINCHESTER, 2012, p. 238). Outra disputa que marcou a história da pesca foi a busca do bacalhau na Terra Nova por armadores bascos, portugueses, holandeses, ingleses e franceses nos séculos XV e XVI, posto que “é a pesca que promove o povoamento, sendo pouco depois substituída pelo comércio de pele” (FERRO, 1996, p. 61). Apesar da abundância natural, a pressão pesqueira nos estoques de bacalhau, conduziu à decadência dos estoques e das pescarias e ao estabelecimento de acordos internacionais no final do século XX para a diminuição de cotas que apontam para a proibição de sua pesca (GREENBERG, 2012).⁷

O pescado tornou-se efetivamente matéria-prima para a indústria de alimentos desde 1830 (REES, 1994, p. 11). Porém, ainda hoje, o pescado é um alimento muito deteriorável e “para nenhum tipo de alimento existem tantas provas das perdas graves em todas as fases, desde a recolha até o consumo”.⁸ Ora, a ação de empresas mundiais indica que, ao atuarem no setor de processamento industrial de pescado, minimizam duas limitações da indústria de alimentos, isto é, a alta perecibilidade e as exigências de armazenagem. Em escala global a afirmação do transporte em *containers reefers* com capacidade de manutenção de temperaturas de até -35°C, por vários meses, e a difusão de equipamentos domésticos e de estabelecimentos comerciais como geladeiras, *freezers*, fornos elétricos e de micro-ondas, impulsionaram o comércio de pescado congelado nas várias escalas.

Assim, a indústria de pesca e a pesca são parte dos longos e claudicantes processos que conduziram as ações chamadas de grandes navegações a partir dos séculos XV e XVI com a conquista e incorporação dos amplos territórios que serão nomeados e consolidados

7 Uma parte do debate sobre a capacidade de produção natural de pescado nos mares e oceanos e o ritmo das capturas com exemplos como da pesca do bacalhau no Canadá e dos diferentes tunídeos está no documentário “*The end of line*” (Reino Unido, 2009) dirigido por Rupert Murray e roteiro de Robert Clover.

8 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AS MULHERES (UNIFEM). *Processamento de peixe*. Roma: UNIFEM/ONU, 1989. Ver também: MORETTO, E. et alli. *Pescado*. In: *Introdução à ciência dos alimentos*. Florianópolis: EDUFSC, 2002. p. 139-148.



como América, África, Ásia e Oceania. Os circuitos do sistema colonial hegemonizados por alguns Estados Nacionais com suas nascentes burguesias, têm como um dos alicerces a tese da liberdade dos mares defendida pelo jurista Hugo Grocio (1583-1645) em 1609. Grocio, nascido em Delft nas proximidades de Rotterdã (atual Países Baixos), formulou uma tese coadunada com as condições objetivas de disputas por rotas de navegação e áreas com condições para o estabelecimento de portos que justificava as iniciativas de exploração que culminaram na integração hierarquizada do sistema mundial que contou em sua trajetória com disputas e ajustes advindos de acordos e/ou conflitos armados.

Com as beligerâncias sobre os mares e oceanos, está a criação de normas como a Lei das Presas de Guerra (LPG), resultado de tratados assinados em Paris (1856) e Haia (1899 e 1907). As normas estavam relacionadas com os confrontos entre embarcações na superfície. A LPG referia-se à proibição do bombardeio de navios mercantes e à obrigação que, em caso de ataque, haveria avisos e a sua tripulação deveria ser colocada em segurança para o saque. Os avanços no desenvolvimento de submarinos criados no século XVIII na Inglaterra e, posteriormente, ajustados para uso militar como na Alemanha, em 1905, colocaram em colapso os princípios da LPG. Ora, a criação de uma norma para uma prática destrutiva e com alto grau de letalidade encontrou limite nos desdobramentos das duas grandes guerras mundiais cujo marco é o bombardeio do navio de passageiros RMS Lusitania pelo submarino alemão U-2-, em 7 de maio de 1915, na costa irlandesa que resultou na morte de aproximadamente 1.100 pessoas (WINCHESTER, 2012).

Entre o debate doutrinário, que foi iniciado no século XVI até aproximadamente 1945, havia um certo consenso sobre o livre acesso e uso das águas que interessavam às maiores potências. No contexto de descenso desse debate, a Comissão Geral de Pesca do Mediterrâneo (CGPM) foi o acordo de pesca mais antigo do mundo datado de 1949, envolvendo, sobretudo, as espécies de pescado migratórias. De modo geral, há duas inflexões na última metade do século XX no período posterior à Segunda Guerra Mundial: a partir da Conferência de Genebra, de 1958, e da Convenção, de 1964.

Na primeira, Harry Truman (1884-1972), presidente dos Estados Unidos da América (EUA) entre 1945 e 1953, defendeu publicamente o uso exclusivo das águas até o limite da Plataforma Continental pelos países ribeirinhos, quebrando a tradição iniciada no século XVII. Em conjunto com a política e economia que se imbricam com as normas, há uma história relativamente longa e conflituosa da expansão das atividades de pesca que envolve longos deslocamentos para as capturas de diferentes espécies, com conflitos entre os pescadores e outros agentes, chegando a mortes e tragédias para os trabalhadores do mar, mantendo seu trabalho como “*lo más perigoso del mundo*” (OIT, 2000).⁹

A segunda inflexão está na Convenção de 1964, que definiu “*el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este limite, hasta donde la*

9 Uma demonstração dos perigos da pesca, mesmo realizada com os melhores equipamentos e comandantes experientes, está no filme “Mar em Fúria” (*Perfect storm*, EUA, dirigido por Wolfgang Peterson em 2000). O filme, centrado nos seis tripulantes do barco pesqueiro *Andrea Gail*, apresenta seu naufrágio em 1991 durante uma grande tempestade. A embarcação, com 22 metros, atuava a centenas de quilômetros de seu porto localizado em Gloucester, Massachusetts, no nordeste estadunidense. Apesar dos equipamentos modernos, o barco naufragou em um evento extremo e sua tripulação não foi encontrada. No filme são apresentados vários elementos característicos da pesca: a incerteza da captura, um período considerado de azar para um comandante experiente, as disputas internas na embarcação e entre os barcos, bem como a religiosidade registrada nas cenas do final do filme em uma missa e com a listagem de pescadores mortos ou desaparecidos.



profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas” (URTEAGA, 1988, p. 12).

Na Espanha, Gonzáles Laxes (1988) e Viruela Martínez (1995) deram indicações das estratégias dos Estados e dos pescadores organizados para garantir a sobrevivência das comunidades e fazer frente às renegociações do uso das águas do Mar Mediterrâneo propostas pela União Europeia e por Estados Nacionais do Norte da África.

As tensões e conflitos, com base na economia e na política, estavam e estão imbricadas com o escrutínio científico e tecnológico das dinâmicas e formas dos e nos oceanos. Em uma breve síntese, considera-se que a *Historie Physique de la Mer*, de Luigi Masigli (1658-1730), publicada em 1725, é o primeiro tratado moderno com a sistematização dos conhecimentos sobre as águas oceânicas e que está na origem de uma ciência autonomizada da Geografia: a Oceanografia (GALLO; VERRONE, 1993). O amplo movimento que firma as descobertas sobre o funcionamento das águas, seus entornos, suas profundezas e dos seres vivos aquáticos, apontam para a ecumenização do Planeta, seja pelo uso efetivo, ou por determinadas decisões que impedem o seu uso. Ora, seja pelo uso ou pelo não uso, normas são criadas e praticadas com diferentes intensidades.¹⁰

Os oceanos e mares foram tomados por movimentos exploratórios e experiências. Exemplos? Os mapeamentos da costa da Antártida e das ilhas do Oceano Pacífico somente foram realizados entre os anos de 1838 e 1842 por seis embarcações estadunidenses (PHILBRICK, 2005). A expedição do *Challenger* foi realizada entre 1872 e 1876 cobrindo todos os oceanos, além de descobrir cerca de 700 novos gêneros e 4.000 novas espécies e relevar aspectos do fundo oceânico, permitem afirmar que somente com a Primeira Guerra Mundial e, especialmente, com a Segunda Grande Guerra, que foram desenvolvidos os equipamentos e as técnicas de pesquisa nos oceanos. Os exemplos são abundantes: a ecossondagem iniciada em 1920 no Mar do Norte; em 1934, os zoólogos Willian Beebe (1877-1962) e Otis Bartan (1899-1992) observaram a vida marinha em uma batisfera a 923 metros de profundidade; em 1943, Jacques Cousteau (1910-1997) e Emile Gagnam (1900-1979) desenvolveram o escafandro autônomo; em 1951, o navio britânico *Challenger II* descobriu a maior fenda do oceano, 11 quilômetros abaixo da superfície, próximo a Guam.

O aumento do conhecimento científico sobre os mares e oceanos acelerou os seus usos com novas tecnologias, e em especial, relacionadas aos seres aquáticos, com a aceleração de conflitos entre as frotas de diferentes nacionalidades. A aceleração dos processos combinados possui uma marca em 1969, quando John Ryther (1922-2006) apresentou uma estimativa da quantidade de total de peixes que os oceanos poderiam produzir: cerca de 100 milhões toneladas ao ano. Para fins de comparação, no século XXI a produção pesqueira anual oscila entre 80 e 85 milhões de toneladas/ano com desperdícios que podem chegar a cerca de 30 milhões de toneladas/ano (*bay-catch*). Ou seja, aproximadamente 120.000.000 de toneladas são pescado ao ano, cerca de 20% acima da estimativa de Jonh Ryther (PAES, 2002).

No contexto da Guerra Fria, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou, em 1977, uma Convenção do Direito do Mar em que foi referendada a tendência na expansão

10 Dado o objetivo e a limitação de páginas, o texto evita apresentar outras possibilidades de usos dos mares e oceanos como a geração de energia por ondas e vento, bem como a produção de água para consumo humano, de minerais disponíveis nos fundos ou águas e os acordos sobre navegação.



dos mares territoriais de três para 200 milhas.¹¹ Nessas áreas próximas às costas estão concentrados alguns dos estoques mais capturados por frotas de diferentes nacionalidades e capacidades de atuação. Entre as reações sobre a Convenção está a posição dos EUA que proclamaram a chamada lei de Gestão e Conservação de Magnuson Stevens (*Magnuson Stevens Fishery Conservation and Management Act*), proibindo a pesca de embarcações europeias no Banco Georges nas proximidades da Nova Inglaterra. Nos EUA, no começo do século XXI, há cerca de 500 espécies manejadas a nível nacional através da recomendação de oito conselhos regionais de gestão de pescarias (*Regional Fisheries Management Councils*) que desenvolvem planos de manejo de acordo com dez normas nacionais para a gestão pesqueira.

Na combinação entre as normatizações com ciência, técnica e informação há a expansão dos limites na direção de limiares, que permitiram, por exemplo: a) a produção de mapas tridimensionais da costa brasileira e, com forte financiamento, mantém-se a identificação de espécies marinhas como os micro-organismos vivos no ponto mais profundo da fossa das Marianas no Pacífico Sul em fevereiro de 2004;¹² b) o “Censo da Vida Marinha”, que envolveu cerca de mil cientistas de 70 países, apontou a existência de 106 espécies de peixes desconhecidas; c) em novembro de 2004;¹³ no Brasil, o “projeto Biota-Bentos Marinhos”, financiado em R\$ 2,5 milhões pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) identificou 70 novas espécies de animais marinhos no litoral paulista.

A combinação não apenas da identificação de novas espécies, mas da comprovação de suas conexões com o conjunto do Planeta vêm produzindo debates e a formalização de normas para o uso ou a proteção dos ambientes marinhos e/ou de contato com as terras emersas.

Quais serão os limiares? Há indícios que as normas e as empresas industriais do setor sejam imperativas em relação aos oceanos?

3 AS NORMAS, A INDÚSTRIA DA PESCA E O TERRITÓRIO

A indústria da pesca é parte do chamado complexo pesca, que está em permanente contradição com a pesca e a aquicultura e envolve um leque de atividades como a

11 Também em 1977 foi editado o primeiro número da revista *Marine Policy*. A revista objetiva publicar estudos políticos sobre os oceanos e mares com ênfase em políticas marítimas internacionais, regionais e nacionais; arranjos institucionais para a gestão e regulação das atividades marítimas, incluindo a pesca e transporte; resolução de conflitos; poluição e meio ambiente marinho; conservação e uso dos recursos marinhos. Informações em: www.journals.elsevier.com/marine-policy.

12 <http://www.sciencemag.org>. Acesso em 30/03/2015.

13 <http://www.coml.org>. Acesso 30/11/2016. Um marco recente é a criação no Noroeste do Havaí da maior reserva marinha do mundo *Papahānaumokuākea* passa a ter quatro vezes o tamanho da Califórnia. Na área há animais que não são encontrados em nenhum outro lugar na Terra. O tamanho da área protegida existente, conhecida como Monumento Nacional Marinho *Papahānaumokuākea*, que passou a ter 1,5 milhão de quilômetros quadrados - cerca de quatro vezes o tamanho da Califórnia. As águas são o lar de recifes de corais e centenas de animais que não são encontrados em nenhum outro lugar na Terra, incluindo uma nova espécie de polvo ‘fantasma’ descoberta neste ano e o organismo vivo mais antigo do mundo, o coral negro, com uma idade estimada em 4.265 anos. Cerca de 14 milhões de aves marinhas voam sobre a área e fazem seus ninhos nas ilhas, incluindo um albatroz de 65 anos de idade chamado Wisdom. No local também vivem tartarugas-verdes ameaçadas e focas monge do Havaí, em perigo de extinção. O monumento marinho foi criado em 2006, pelo então presidente George W. Bush, e em 2010 foi declarado Patrimônio Mundial da Unesco.



manutenção das frotas e seus equipamentos e estruturas para o transporte e comercialização do pescado. A pesca é uma atividade extrativa de determinados seres vivos de ambientes aquáticos realizada por agentes com características diversas que envolvem desde uma base nos saberes ancestrais, instrumentos simples de trabalho e eventual assalariamento para capturas em escalas locais e por vezes regionais até complexos aparatos científicos e tecnológicos controlados firmas/grupos econômicos com hegemonia da relação capital-trabalho e capacidade para pescar grandes volumes em todos os oceanos. A aquicultura é a produção de diferentes espécies em ambientes aquáticos submetidos às racionalidades controladas científica e tecnológica, assemelhada à agricultura de precisão. Os aquicultores podem ser produtores rurais com diferentes inserções nos circuitos mercantis, que buscam a diversificação de atividades nas propriedades, até empresas altamente especializadas com diferentes graus de verticalização e horizontalização.

A indústria pesqueira, como dependente da dinâmica natural da produção de pescado, enfrenta a contradição do aumento das capturas em praticamente todos os corpos de água que, com diferentes graus de comprometimentos, são afetados pelas forças naturais como os fenômenos *El niño* e *La niña* e também pela emissão de efluentes, grandes obras de infraestrutura e em função do aumento dos fluxos de embarcações. No conjunto, as capturas estão presentes em praticamente todos os corpos de água que em muitas áreas apresentam elevados graus de comprometimento na qualidade ambiental e há indicações de descompassos entre os ritmos de reprodução natural e das atividades econômicas. Entre os resultados está não apenas o comprometimento da quantidade e da qualidade do pescado transformado em matéria-prima industrial, mas das atividades de produtores que trabalhavam em ritmos próximos à reprodução de algumas espécies e viviam e vivem como pequenos produtores mercantis.

Como exemplo de manifestações dos ritmos naturais que impuseram e impõem oscilações climáticas e afetam a produção pesqueira, veja-se, por exemplo, que no século XV ocorreu o aquecimento das águas do litoral da Galícia que forçou a migração das baleias e do bacalhau para o Norte e permitiu a presença das sardinhas, impulsionando nos séculos seguintes o incremento da pesca e a construção de um dos mais importantes parques fabris pesqueiros do mundo no noroeste espanhol. No século XXI, há indicações de mudanças naturais que através de diagnósticos iniciais sugerem o deslocamento de alguns estoques das áreas tradicionais e obrigam as diferentes formas de organização da pesca a adaptarem suas estratégias de captura e eventualmente criam novas tensões e conflitos. Em conjunto com as alterações das dinâmicas naturais cíclicas, há eventos extremos que comprometeram por anos a quantidade e a qualidade do pescado capturado. Entre esses estão os eventos extremos como o vulcanismo ou *tsunamis* e, também, acidentes como os ocorridos com o navio petroleiro *Exxon Valdez* no Alasca em 1989, com o *Prestigie* no litoral da Comunidade Autónoma da Galícia na Espanha em 2002, com a plataforma da *British Petroleum* no Golfo do México em 2010 e o derramamento de resíduos de barragens da mineradora Samarco em Minas Gerais, no Brasil, em 2015.

Com as dinâmicas naturais que incluem os volumes e sazonalidades das diferentes espécies de pescado estão os limites e limiares para produção industrial de pescado que apresenta grandes empresas mundiais eventualmente verticalizadas ou horizontais com a presença do capital financeiro. Nas disputas oligopolistas são estabelecidas intrincadas relações sobre o direito do que, como e onde pescar, envolvendo Estados Nacionais e acordos internacionais. Esses estão relacionados com regramentos para as capturas, a comercialização, a salubridade dos processos, as áreas marítimas protegidas por questões



ambientais, econômicas ou políticas, as cotas para capturas de espécies migrantes, como vários tunídeos e as negociações para exploração de pescarias por países detentores de tecnologias mais avançadas. Entre os resultados do processo está o aumento das exportações mundiais de pescado de 25% para 37% do total das capturas entre 1976 e 2012, com uma queda do preço por quilo que oscilou entre três e dois dólares em 1990, quando iniciaram os resultados da produção em escala da aquicultura, para menos de U\$ 2 em 2012.¹⁴

Num contexto de abundantes informações e denúncias sobre o comprometimento de vários estoques que incluem o desaparecimento dos chamados peixes selvagens (GREENBERG, 2012), ocorre a concentração das pescarias e do processamento em algumas espécies, como as reconhecidas como sardinhas e atuns. Das 23 espécies ou gêneros que respondem por cerca de 40% das pescarias mundiais, cinco são sardinhas e atuns. Daí o destaque das empresas que realizam a pesca e especialmente o processamento de atuns em conserva com o aumento da produção de 520 mil toneladas em 1976 para 1.677 mil toneladas em 2009 enquanto o total do pescado em conserva passou de 4.740 mil toneladas para 7.554 no mesmo período.

No nível das empresas industriais de pesca, há grupos econômicos que historicamente oligopolizam o setor em distintas formações sociais: no Japão pela Haboromo Foods e Maruha Corporation; nos Estados Unidos da América pelas empresas Starkist (grupo Heinz), Chicken of the Sea (grupo Tri-Union Seafoods) e Bumble Bee (grupo ConAgra Foods); na Itália por Bolton Alimentari e General Conserve; na França pela Petit Navire do grupo Thai Union Frozen Group (TUF) e Salpiquet do grupo Bolton. Na Espanha, as empresas Calvo, Frinsa, Garavilla e Jealsa Rianxeira lideram o mercado. Entre as estratégias estão a aquisição ou a construção de fábricas em distintos países como realizado pela Calvo (Brasil e El Salvador) e pela Jealsa (Brasil, Chile e Guatemala) ou a transferência da produção, como a MW Brands que produz a marca italiana “Mareblue” nas fábricas da França, Portugal, Gana ou Sheichelles. No Brasil, no final do século XX, com os sinais da crise econômica, das limitações de alguns estoques e do esgotamento das políticas estatais oriundas da extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e advindas do Decreto 221/67 que preconizava a indústria de pesca como indústria de base, ocorreu a reestruturação do setor e o começo da presença de grandes empresas no país. O processo seguiu uma trajetória da presença de capitais estrangeiros no setor iniciada em 1973, quando a *Quaker*

14 Os dados mundiais da produção pesqueira, de seus produtos e do comércio internacional são dos sistemas *Fisheries and Aquaculture Information and Statistics Service* e *Fisheries statistics: commodities* da *Food and Agriculture Organization*. A dinâmica geral das empresas do setor de conservas de pescado são dos relatórios da *Canned Food Industry Market Research Reports*. Da Espanha, foram utilizados os dados do *Instituto Nacional de Estadística* e de publicações especializadas como *Fomento de producción: 25.000 maiores empresas españolas*, *Alimarket Alimentación* e *Ardan- Informe económico y competitividad*. Os dados e as informações foram cotizados com entrevistas realizadas em 2012 na *Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas de Pescados e Mariscos* (ANFACO), localizada em Vigo e em empresas conserveiras galegas que respondem por aproximadamente 75% da produção industrial pesqueira espanhola. Para o Brasil, as informações sobre a pesca são dos boletins estatísticos do Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), da atividade industrial pesqueira são do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS). A base das informações sobre as empresas são do *Datamark-market inteligente Brazil* e do Sistema de Inspeção Federal do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No Brasil as atividades de campo foram realizadas nas sedes das maiores empresas do setor de conservas e de congelamento com autorização do SIF/DIPOAMAPA para comercialização em todo território nacional em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, unidades federadas responsáveis por cerca de 60% da produção brasileira de pescado.



Oats estadunidense adquiriu a indústria Coqueiro fundada em 1937, em São Gonçalo, no estado do Rio de Janeiro. Em 2000 a Coqueiro foi adquirida pela Pepsico. Em 2011, a firma foi adquirida pelo grupo Camil que abriu seu capital e no processo de diversificação do *portfólio* também comprou a Ferreira Mercado de Pescados (a FEMEPE de Navegantes/SC), aumentando a concorrência oligopolista no setor com a presença dos grupos espanhóis Calvo e Jealsa que compraram, respectivamente, a Gomes da Costa (GDC) de Itajaí/SC, em 2004 e a Leal Santos de Rio Grande/RS, em 2010. O mercado brasileiro de sardinha e atum enlatados é controlado pela GDC e a Camil: ambas somam respectivamente 93% e 88% do *market-share* do setor.¹⁵

A pesca, ao longo da História, transitou do livre acesso e de fornecedora de alimento em escala local ou regional para um *commoditie*. Apesar da elevação da disponibilidade de pescado da aquicultura, a pesca é essencial para o processamento industrial da proteína animal mais perecível.

Entre os gargalos da industrialização do pescado está a distribuição desigual das espécies, suas características para manipulação e a concorrência com outros alimentos. Apesar da diversidade do setor identificou-se, por exemplo, que a matéria-prima representa cerca de 50 % do preço final de um enlatado e a força de trabalho no setor de conservas da Espanha representa cerca de 17% do produto final (CARDOSO; BEUREN, 2010; NÚNEZ GAMALLO, 2006). Ou seja, junto com o conhecimento sobre as espécies que serão matéria-prima, a disputa por seu acesso auxilia na formatação de normas que serão aplicadas sobre os oceanos que são tornados territórios no sentido de condição e condicionantes de planos e exercícios de poderes econômicos e políticos.

Os oceanos são um dos componentes ativos do meio técnico-científico-informacional na acepção de Milton Santos. A combinação não apenas da identificação de novas espécies, mas da comprovação de suas conexões com o conjunto do Planeta vem produzindo debates e a formalização de normas para o uso efetivo ou de proteção de determinados ambientes marinhos e/ou de contato com as terras emersas.

O conjunto de regulações nos corpos de água, de onde e como são extraídos os exemplares de pescados, como na pesca ou na aquicultura são organismos transformados em matéria-prima industrial e hegemonicamente estatais nas suas formas e operacionalizações no sentido da análise de Hirsch (2010) com conteúdos plurais em constante embate com os distintos agentes e classes sociais (MASCARO, 2013). Os ajustes que objetivam intensificar os graus de precisão no conjunto do processo, da captura ao consumo, estão relacionados com a identificação das artes, das áreas, dos períodos e de quem possui as concessões para a execução de tarefas. Juntam-se aos registros das embarcações com mapas de bordo para compor as estatísticas mundiais com os nomes científicos das capturas, a proliferação de certificações que atestam a salubridade e a sustentabilidade do que foi processado e disponibilizado como produtos com “eco-selos confiáveis aos consumidores” (DIAMOND, 2005, p. 174). A tese é que as normas devem ser analisadas a partir do Estado e entre os Estados com os grupos corporativos e apreendidas no e com o território, como sugere Antas Jr. (2005).

A Europa, tomada como exemplo de concertações e regramentos estabeleceu as normas iniciais sobre pesca no conjunto da atual União Europeia (UE) a partir de 1983 (ROBERTS,

15 Além das importações, o mercado brasileiro de sardinhas e atuns enlatados é disputados por outras empresas como a Beira-Mar, Tours e SGM localizadas em Santa Catarina e a Rubi e a Piracema no estado do Rio de Janeiro. Sobre a estrutura empresarial e territorial do setor ver: Martins (2006).



2007). Na UE, a Política Comum das Pescas (PCP) foi formulada pela primeira vez no Tratado de Roma, ligada às políticas agrícolas, foi se tornando independente. A partir da reforma, em 2002, a PCP tem como principal objetivo desenvolver uma pesca sustentável e garantir rendimentos e empregos estáveis aos pescadores. O Tratado de Lisboa introduziu várias alterações à política da pesca. Em 2013, o Conselho e o Parlamento alcançaram um acordo sobre a nova PCP para a sustentação ambiental, econômica e social de longo prazo para a pesca e a aquicultura. O seu significado com o território e a leitura geográfica são registrados em obras como a de Zárte Martin y Rubio Benito (2010), que articulam conceitos e atividades práticas em Geografia para a análise da cidade, dos centros históricos, das redes urbanas, da população, da atividade industrial, do turismo, do campo e “*del mar, um espacio disputado*” (p. 349-408). No último capítulo do texto citado, são apresentados 53 definições que incluem características e dinâmicas naturais como correntes marítimas, plancton e fundos oceânicos, salinidade, zooplâncton e atividades com longas histórias como porto e pesca. Desse total, 25 estão relacionadas com normas sobre: acordos pesqueiros, águas jurisdicionais, áreas de interesse estratégico, áreas marinhas protegidas, Comissão Mundial Independente para os Oceanos (CMIO), conflitos pesqueiros, Conselho Internacional para Exploração do Mar, Convenção sobre o Direito do Mar, Cotas de pesca, direito do mar, domínio público marítimo, espaços naturais protegidos, Europa Azul, Lei de Costas, Liberdade dos Mares, *Marine Pollution* (MARPOL), ocupação turística do Litoral, Organização Marítima Internacional (OMI), passeio Marítimo, pesca de *altura* e de *bajura*, pesca responsável, políticas costeiras, Zona Exclusiva Econômica e Zonas de Paz.¹⁶

Considera a indispensabilidade da abordagem que o território usado é a formação espacial no período técnico-científico e informacional, a operacionalização é inspirada no texto fundante de Milton Santos (1982), o qual afirma que o modo de produção (capitalista) e o “gênero”, a possibilidade e a formação social e a “espécie”, a possibilidade realizada. Com aproximações no capítulo “O Estado-nação como espaço, totalidade e método” no mesmo “Espaço e Método” e os riscos de algumas violações e aberturas indevidas, indica-se quatro caminhos:¹⁷

a) a reconexão com a produção social da Natureza (a chamada segunda Natureza): As pesquisas sobre a Natureza com a transformação de determinadas espécies de peixes em recursos;

b) as articulações entre o novo e o velho, em que a perenidade é das mutações: A manutenção de firmas/grupos econômicos com controle familiar em um ambiente de intensa concorrência entre firmas de grupos econômicos transnacionais com diferentes graus de inovação;

c) o Estado-Nação como formação sócio-econômica: A presença/ausência do Estado na regulação das capturas e das fusões/aquisições;

d) a região como “subsistema do sistema nacional” (p. 28) e o lugar como “momento, fração de uma variável em seu todo”, do Estado-Nação (p. 29): A construção/afirmação/desconstrução de parques industriais pesqueiros significativos local e regionalmente, posto que a localização das fábricas de pescado é nas proximidades das áreas de desembarque das matérias-primas.

16 Os verbetes foram traduzidos pelo autor. Para pesca de *altura* e de *bajura*, a tradução é difícil, pois envolve atividades em distâncias variáveis da costa podendo significar um período flexível de dias ou meses..

17 O Estado-nação como espaço, totalidade e método. In: SANTOS, Milton. *Espaço e método*. 2. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 28-35



Dadas as aparentes relações entre as transformações e as condições naturais dos oceanos e as prováveis mudanças climáticas, bem como a intensificação da sua utilização, ocorrem esforços conjugados para a elaboração e ampliação das pesquisas e das formalizações dos acordos para o uso dos territórios marítimos com impactos diretos sobre as indústrias do setor.

O Estado mantém historicamente planos e estratégias de regulação do setor pesqueiro. O Estado é tratado como territorial, tributador e mantenedor do monopólio da força pública (ENGELS, 1977) e mesmo que, eventualmente, construa políticas, no sentido de formular, executar e/ou incentivar ações minimizadoras das tendências do acirramento das desigualdades sociais e territoriais, é tomado como numa formulação clássica de Marx e Engels: “A forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política” (1989, p. 70). Portanto, sem minimizar a possível capacidade de intervenção de outros agentes, como por exemplo, de movimentos sociais, sejam eles legais, ilegais ou considerados como de maior ou menor legitimidade, interessa estabelecer o diálogo com alguns autores que estudaram as chamadas políticas públicas para o setor pesqueiro.

No Brasil, Diegues (1983) indica que, historicamente, as políticas estatais, além de comprometer espécies pela intensificação das capturas, a negligência com a chamada pesca artesanal, mais do que comprometer estoques, desestruturou o modo de vida de muitas localidades. Para Cardoso (2001), passadas mais de três décadas de um modelo de modernização que privilegiava, sobretudo os agentes hegemônicos do setor, em diversos pontos do Brasil, os pescadores artesanais se articularam para resistir e apresentar propostas de suas territorialidades, marcadas pela utilização de instrumentos simples de trabalho que, ao garantir sua reprodução simples, também podem produzir pescado de qualidade para diferentes mercados e colaboram na manutenção de determinados estoques.¹⁸

Desde o período colonial, no Brasil, é possível afirmar que há regulações estatais para o setor pesqueiro (DIEGUES, 1983; SILVA, 1988; ABDALLAH, 1998; PAIVA, 2004; MARTINS, 2010). É, sobretudo a partir da criação da SUDEPE, em 1962, e por meio do decreto 221 de 1967, que o Estado objetivou transformar a pesca em uma indústria de base, executada por agentes modernizados, portadores dos mais eficazes instrumentos e técnicas para reduzir as incertezas das capturas e dos problemas relativos à comercialização e à conservação. Os principais benefícios fiscais eram isenções de impostos: para produtos industriais que equipariam embarcações; para o pescado *in natura* destinado ao mercado interno e exportações; de Imposto Renda para pessoas jurídicas com projetos aprovados na SUDEPE; para produtos industrializados para importações previstas em projetos aprovados pela SUDEPE. Ou seja, o setor pesqueiro faria parte do processo de modernização conservadora que se instalava no Brasil (FERNANDES, 1975) com um aparato de planejamento centralizado (IANNI, 1979).

Até 1967 não havia financiamento estatal sistematizado para o setor pesqueiro,

18 Um exemplo recente é o estabelecimento de parcerias dos coletores/produtores de moluscos bivalvos organizados em cooperativas no litoral paulista para abastecimento da rede de supermercados Pão de Açúcar. No Brasil, o governo através do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) iniciou em 2010 a implantação da política territorial de territórios da pesca e aquicultura que entre seus objetivos estava “ampliar a participação social na gestão das políticas públicas e do desenvolvimento e aprimorar o diálogo entre governo e sociedade”. Em 2011 foram listados 174 territórios em todos os estados brasileiros. Ver: MPA. Política territorial da pesca e aquicultura. Brasília, 2012.



apesar de algumas tentativas de modernização do setor especialmente em relação à tecnificação das embarcações. Nessa perspectiva, Martins (2006) apresentou a seguinte periodização para as políticas de Estado para a pesca no Brasil:

1. De 1967 até 1973: Forte intervenção com recursos do decreto 221/67 para a montagem de firmas e expansão dos empreendimentos do setor. Em 1969 é elaborado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Pesqueiro. Uma das demonstrações da capacidade de organização dos industriais da pesca foi a publicação da Revista Nacional da Pesca (RNP), que funcionou como espécie de porta-voz do setor e era o órgão oficial da Associação Nacional das Empresas de Pesca (ANEPE). Em seu número de agosto de 1968, trazia matéria intitulada “Governo de frente para o mar”, com a seguinte declaração do Ministro Antônio Delfim Neto:

Os incentivos fiscais estão abrindo perspectivas de um desenvolvimento acelerado e racional das atividades em tantos setores fundamentais da economia brasileira. A pesca é um desses setores. E as notícias que temos são as mais auspiciosas, demonstrando plena confiança dos investidores na política traçada pelo governo da República (p. 3).

A revista concluía a matéria em tom de grandiloquência: “Em suma: Brasil desperta para a pesca. Deixou de ser um mero importador de bacalhau e sardinha enlatada” (RNP, 1968, p. 3).

2. De 1974 até 1986: Início do esgotamento dos recursos do decreto 221/67 e montagem do Fundo de Investimento da Pesca (FISSET/Pesca), que após uma série de denúncias e comprovações de irregularidades no uso dos financiamentos, objetivava basicamente promover o saneamento de algumas firmas e fusões e aquisições. Em 1974 e em 1980 são elaborados dois planos nacionais para o setor;

3. De 1986 até fevereiro de 1989: Esgotamento do modelo de financiamento e início da precarização do trabalho no serviço público federal. Culmina com a fusão da SUDEPE com a Superintendência da Borracha, com o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) e com a Secretaria Espacial do Meio Ambiente (SEMA) no IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Há o desmonte de estruturas básicas como a de sistematização e de divulgação dos dados e a afirmação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no financiamento do setor;

4. De fevereiro de 1989 até 2002: A fragilidade dos órgãos de Estado no setor pode ser comprovada pela efemeridade do GESPE (Grupo Executivo do Setor Pesqueiro), criado em 1995, e substituído, mas não extinto, pelo DPA (Departamento de Pesca e Aquicultura) no Ministério da Agricultura e Abastecimento, em 1998. Além do atraso na divulgação de praticamente todos os dados sobre o setor, é no período que se afirmam três processos nos quais o financiamento do BNDES é fundamental: a) a concentração relativa no setor de enlatamento, com a extinção do processo produtivo em fábricas que não enlatavam sardinha e/ou atum; b) a ascensão de grupos empresariais que arrendavam embarcações para pesca de atuns e afins de alto-mar para exportação e c) a expansão da firmas de cultivo, especialmente de camarões, no Nordeste brasileiro (MARTINS, 2003). O período é encerrado com a criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP-PR), em janeiro de 2003, no começo do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006). A SEAP-PR foi transformada pela Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009, em Ministério da Pesca



e Aquicultura (MPA) que foi extinto na reforma ministerial de outubro de 2015.¹⁹

Por que a periodização com forte influência nas ações do Estado? Porque não é possível fazer a análise de políticas estatais sem considerar o território como normativo. Portanto, é necessário retomar mais uma vez, mesmo que brevemente, a obra de Milton Santos. Em *Estado-nação como espaço, totalidade e método*, ao discutir as características dos chamados “países subdesenvolvidos”, o autor afirmou que a estrutura dos gastos públicos se orienta para servir “melhor e mais barato às empresas modernas” (1979, p. 31). Mas, é em *A Natureza do espaço* que dedicou um item para “as normas e o território”, onde “as normas das empresas são, hoje, umas locomotivas do seu desenvolvimento e de sua rentabilidade” (1996, p. 183). As flutuações das políticas de Estado no setor pesqueiro podem ser analisadas com pelo menos uma permanência: Sua maior presença ou ausência foi e é indispensável para compreender o uso do território pelos seus agentes. E mais, é componente indispensável para formular uma explicação para a gênese, consolidação e mesmo decadência de determinados agentes no uso do território.

Por que esta indicação é profícua? Porque o Estado tem sido historicamente um regulador das atividades pesqueiras entre os Estados Nacionais através de acordos sobre os direitos de capturas em determinadas áreas territoriais, legislando sobre os direitos e obrigações de pescadores e armadores, ou mesmo intervindo diretamente com políticas de incentivos e subsídios que dão visibilidade e podem intensificar os conflitos entre os diferentes agentes do setor que incluem trabalhadores nos barcos e fábricas, as empresas (de pesca e industriais), e, desde a década de 1970, a partir das modelagens sobre a capacidade produtiva dos oceanos com parte importante de pesquisadores ligados a instituições de pesquisa e não governamentais que assentam suas argumentações nas espécies que são matéria-prima e tendem para advogar o relevo da pesca realizada com instrumentos simples e saberes ancestrais (CHUENPAGDEE, 2011), ou na proposição de rigorosos controles sobre a pesca industrial (ROBERTS, 2007, p. 345-359).

Essas políticas somente podem ter alguma eficácia com o reconhecimento da existência e a ação de determinados agentes que planejam e atuam em tensão. Os conflitos são da lógica dos processos em múltiplas escalas e com determinantes de cada formação espacial ao longo do tempo. Essencialmente há determinadas hegemonias estruturais ou conjunturais. Na História, foram, são e ocorrem imposições de determinados agentes. Havia a necessidade da formação e da consolidação de um empresariado (armadores e industriais) capazes de aumentar a produção e o processamento de pescado com a elevação da base técnica nas capturas, no processamento fabril e na distribuição. Do ponto de vista das capturas, procurava-se uma espécie de via prussiana para aumentar os volumes pescados em todos os oceanos e fornecer matéria-prima para o processamento industrial. Havia a perspectiva do alargamento da disponibilidade de alimentos industrializados para suprir o consumo da acelerada urbanização. No Brasil, objetivava-se, assim, garantir e expandir as possibilidades de lucros do setor, assegurar mais um grupo de alimentos com sanidade e menor preço para manter o custo da reprodução da força de trabalho mais baixo e com eventuais excedentes e/ou na melhoria da qualidade do pescado, tentar minimizar o histórico *déficit* da balança comercial do setor. As ligações entre normas, território e a industrialização do pescado são

19 Sobre o processo de criação da SEAP/PR ver: MARTINS (2006). Uma interpretação institucional da transformação da SEAP/PR em MPA está no livro de um ex-ministro: GREGOLIM, Altemir. *Mar de Oportunidades - O potencial da pesca e aquicultura, a criação do Ministério e as políticas de estímulo ao setor*. Curitiba: Compactos, 2014.



algumas pistas para compreender dinâmica, estruturas e processos em múltiplas escalas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as dinâmicas naturais que incluem as determinantes dos volumes e as sazonalidades do pescado estão a concorrência entre empresas eventualmente verticalizadas ou horizontais, com a presença do capital financeiro e as normatizações. Nas disputas oligopolistas são estabelecidas intrincadas normatizações sobre o direito do que, como e onde pescar, envolvendo Estados Nacionais, acordos internacionais e as pequenas formas de produção.

As normas regram as capturas, a comercialização, a salubridade dos processos, as áreas protegidas, as cotas para capturas e as negociações para exploração de pescarias por tecnologias com maior grau de precisão. A proposição de análise da industrialização de pescado, à luz das ligações entre as normas, as dimensões naturais (as espécies tornadas matéria-prima), econômicas (as empresas), políticas (sobretudo estatais) e sociais (os trabalhadores dos barcos e das fábricas), constitui uma possibilidade de investigação acadêmica para compreender processos escalares.

A base natural está no sistema solar hegemônico por um astro envelhecido que está na base dos grandes processos de glaciações e interglaciares. Sobre o pequeno astro na escala do universo, um ser terrestre, biologicamente frágil, teceu tramas com ordenamentos que permitem afirmar na ecumenização do Planeta. A afirmação está nos desenhos de áreas onde determinados poderes são reconhecidos, interna e externamente: O território do Estado Nacional com suas porções diversas marcadas pela Natureza e nas disputas da sociedade.

As formulações permitem formatar indagações. O caminho imbricado com normas com diferentes graus de reconhecimentos estatais, manterá os trabalhadores do setor apenas como produtores da riqueza nas disputas oligopolísticas e os seres humanos, que utilizam o pescado para compor sua alimentação, como objetos de disputas como consumidores de certificados num contexto de tumulto informativo? A devotação à ciência que vira tecnologia é suficiente para garantir a salubridade dos processos e dirimir os riscos das extinções? Quais os limites do conhecimento sobre a dinâmica natural que garante a apropriação da Natureza com suas capacidades regenerativas que permitirão ao acesso das benesses do conforto para todas as pessoas?

Nos turbulentos debates sobre a capacidade de produção de pescado e as possibilidades da aquicultura, há uma trajetória semelhante ao ocorrido em muitas áreas rurais, após os excessos da revolução verde, com os grandes lucros das corporações à montante e à jusante da produção agrícola e a financeirização da agricultura? Ou serão enfrentados os desafios para manter a produção com produtividade em áreas menores com as garantias para a segurança alimentar com constância, qualidade, diversidade e preços adequados para consumidores e produtores? É possível insistir “no bonito e melhor é o que é pequeno” e nas teses localistas que ignoram as múltiplas escalas e a urbanização? É possível transformar em debates políticos as querelas sobre cotas de pescas e convênios entre determinadas empresas para atuar sobre determinados estoques em águas nacionais e internacionais que incluem a produção e a ratificação de suas próprias certificações?

Entre as pautas da economia e da política está a ampliação da discussão e a implantação de mecanismos que afastem os perigos da naturalização da humanidade e que pregam a eliminação de conquistas civilizatórias que garantem a diminuição das desigualdades



socialmente construídas para consolidar direitos e deveres. Suas operacionalizações estão ligadas à necessidade de refletir sobre as normatizações transescalares com tendências para os excessos jurídicos com difícil operacionalização e controle estatal e da sociedade. O movimento de negação da política é carregado de expectativas com as posições pretensamente neutras e salvacionistas da vida na Terra. A negação da política também carrega o germe da frustração, da descrença e da desobrigação. O germe é incentivador da montagem de estratégias para as suas desconstruções por setores que teriam quebrados seus privilégios ou de entendimentos obscurantistas que negam a ciência ou apostam na hecatombe com traços de retorno para um passado em que os seres humanos viviam em média a metade do que vivem no século XXI.

Por fim, urge realizar esforços para eliminar as prepotências não assumidas nas relações entre as Ciências Sociais em as Ciências Naturais e vice-versa. Evitada uma proposta charneira ou a defesa que as primeiras seriam devotadas ao passado ou abusariam nas projeções da necessária destruição total do tempo presente para apontar para um futuro imprevisível, e as segundas estariam majoritariamente tomadas por interesses empresariais e/ou individuais: Como compor análises múltiplas para formular propostas integradoras e totalizantes? O caminho relacional entre indústria da pesca, normas e território é um limiar.

REFERÊNCIAS

ABDALLAH, Patrícia R. **Atividade pesqueira no Brasil: política e evolução**. Tese. (Doutorado em Economia)-Piracicaba: ESALQ/USP, Piracicaba, 1998.

ANTAS Jr., Ricardo. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não material do direito**. São Paulo: FAPESP, 2005.

BAUMAN, Z. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?** Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BESANÇON, Jacques. **Geographie de la pêche**. Paris: [s.n.], 1966.

CARDOSO, Eduardo S. **Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social**. Tese. (Doutorado em Geografia. FFLCH). USP, São Paulo, 2001.

CARDOSO, R.; BEUREN, I. Gestão de custos de matérias-primas em indústrias de conserva de pescado do Brasil e da Espanha. **ABCustos** Associação Brasileira de Custos, v.V n. 2, p. 1-16, mai./ago. 2010.

CORBIN, Alain. **O território do vazio: a praia e o imaginário ocidental**. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

CHUENPAGDEE, Katana. Thinking big small-scale fisheries. In: CHRISTENSEN, Villy and MACLEAN, Jay (Ed.). **Ecosystem approaches to fisheries**. New York: Cambridge UP, 2011. p. 226-240.

DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolheram o fracasso ou o sucesso**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

DIEGUES, Antônio Carlos S. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. S.Paulo: Atica, 1983.



ENGELS, Friederich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERRATER MORA, J. **Dicionário de Filosofia**. Tomo III. São Paulo: Loyola, 2001.

FERRO, Marc. **História das colonizações**: das conquistas às independências- séculos XIII a XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FURTADO, Celso. Recuperar o dinamismo. In: CASTRO, A.C. et al. (Org.). **Brasil em desenvolvimento, v.1**: economia, tecnologia e competitividade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 17-20.

HIRSCH, Joaquim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

GALLO, Jaques; VERRONE, Luis V. **O que é oceanografia**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

GONÇALVES, Reinaldo. Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: FGV, 45 (4), p. 491-518, 1991.

GONZALEZ LAXE, F. **La economia del sector pesquero**. Madrid: Espasa Caloe, 1988.

GREENBERG, Paul. **Cuatro peces (el salmón, La lubina, el bacalao y el atún)**: el futuro de los últimos alimentos salvajes. Barcelona: RBA Livros, 2012.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LALANDE, André. **Vocabulário técnico e crítico de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MANCKE, Elizabeth. Early modern expansion and the politicization of oceanic space. The Geographical Review. **American Geographical Society of New York**, 89 (2), p. 225-236, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

MARTINS, César A. Território e política estatal: a indústria da pesca no Brasil. **Terra Livre**, AGB-DN, n. 31, p. 203-213, 2010.

_____. **Indústria da pesca no Brasil**: o uso de território por empresas de enlatamento de pescado. Tese (Doutorado em Geografia) -Florianópolis: UFSC, 2006.

MASCARO, Alysson L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2012.

NÚÑEZ GAMALLO, R. Las empresas conserveras y el mercado mundial de atún. **Revista Galega de Economía**, v. 15, n.1, p. 1-20, 2006.

OIT- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). La profesion mas peligrosa. **Revista Trabajo**, Genebra, n. 33, febrero de 2000.



ORNELLAS, Lieselotte H. **A alimentação através dos tempos**. 2.ed. Florianópolis: EDUFSC, 2000.

PAES, Eduardo T. Nécton marinho. In: PEREIRA, Renato C.; SOARES-GOMES, Abílio (Org.). **Biologia marinha**. Rio de Janeiro: Interciência, 2002. p. 159-194.

PAIVA, Melchíades P. **Administração pesqueira no Brasil**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

PERLES, Catharine. As estratégias alimentares nos tempos pré-históricos. In: FLANDIN, J-L.; MONTANARI, M. et alii. **História da alimentação**. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. p. 763-778.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PHILBRICK, Nathaniel. **Mar de glória: viagem americana do descobrimento; expedição exploratória dos Estados Unidos- 1838-1842**. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

ROBERT, Callum. **The unnatural history of the sea: the past and future of humanity and fishing**. London: Octopus, 2007.

REES, J. A .; BETTISON, J. **Procesamento térmico y envasamento de los alimentos**. Zaragoza: Editorial Acribia, 1994.

ROSEMBERG, Nathan. **Por dentro da caixa-preta**. Campinas: EDUNICAMP, 2006.

SANTOS, Milton. **Natureza do espaço: técnica e tempo; razão e moção**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, Milton. A revolução tecnológica e o território: realidades e perspectivas. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente: AGB- Seção Presidente Prudente, n. 13, p. 141-152, 1991.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método. In: **Espaço e sociedade**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 9-27.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L.(Org.). **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SILVA, Luis G. (Org.). **Pescadores na História do Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1988.

URTEAGA, Luis. Los recursos naturales y la nueva Geografía Política del mar. **Geo crítica**, Barcelona, n. 75, mayo/1988.

VIRUELA MARTINEZ, Rafael. Las comunidades pesqueras ante la crisis de las pesquerías y el cambio económico. **Cuadernos de Geografía**, Valencia, n. 57, p.153-182, 1995.

ZARATE, Manuel A. y RUBIO BENITO, María T. El mar, un espacio disputado. In: **Conceptos y prácticas em Geografía Humana**. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010. p. 349- 408.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: SADER, E.; SANTOS, T. (Coord.). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: PUC-RJ/BoiTempo, 2009. p. 53-78.

WINCHESTER, Simon. **Atlântico**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.



NORMA E TERRITÓRIO: REFLEXÕES A PARTIR DO CIRCUITO ESPACIAL DE PRODUÇÃO DO TABACO NO SUL DO BRASIL

Rogério Leandro Lima da Silveira

“As normas constituem a mediação entre o sistema de objetos e o sistema de ações”.

Milton Santos

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo propomos abordar o tema da relação entre norma e território a partir da reflexão sobre o funcionamento do circuito espacial do tabaco e sua interação com a dinâmica territorial na Região Sul do Brasil, no período de 1970 até o começo da década de 2000 – período em que ocorre a instalação e consolidação do complexo agroindustrial do tabaco nessa região do Brasil, sob o domínio do capital transnacional.

Entendemos que muitas das mudanças técnicas e alterações nas relações de produção introduzidas pelo capital monopolista transnacional, nesse período, nas etapas de produção, comercialização, processamento e transformação industrial do tabaco criaram as bases técnicas, sociais e políticas, mas também normativas através das quais o CAI do tabaco veio a se desenvolver e a se consolidar nos anos seguintes, na Região Sul do Brasil. Entendemos ainda que o conjunto de normas técnicas e organizacionais criado nesse período para regular e garantir a realização da atividade produtiva e a comercialização do tabaco, embora tenha apresentado atualizações e adaptações nos anos mais recentes, em sua essência, ainda desempenha papel decisivo e estratégico na dinâmica de desenvolvimento do CAI do tabaco, na acumulação de capital das transnacionais que hegemonicamente o controlam, e na organização e usos do território na Região Sul do Brasil, como já mostramos em Silveira e Dornelles (2013) e Silveira (2007). Daí a nossa intenção de, aqui, focar nossa análise nesse recorte temporal da constituição do CAI do tabaco no Sul do Brasil.

O Brasil, que desde o século XVII cultiva e comercializa o tabaco no mercado mundial, é, desde 1993, o segundo principal produtor e o principal país exportador de tabaco em folha. Se na década de 1940 a Região Sul do País ocupava a posição de maior produtora de tabaco em folha, com 52% da produção nacional, na década de 1970, com a internacionalização do setor e com as mudanças na produção e o respectivo incremento das normas técnicas e organizacionais, a Região Sul passava a responder pela quase totalidade da produção do tabaco, alcançando em 2006, 96,8% da produção nacional¹ (IBGE, 1940 e 2006).

O desenvolvimento do CAI do tabaco no Sul do Brasil, principalmente a partir da

1 Atualmente, nos três estados do Sul do Brasil, com a liderança do Rio Grande do Sul, são produzidos tabacos claros das variedades *Virginia* e *Burley* secados, respectivamente, em estufas a base de lenha e elétricas. Esses tabacos são do tipo *flavour*, que dão sabor ao cigarro – os preferidos pelo mercado internacional. O restante da produção brasileira de tabaco é cultivado principalmente nos Estados da Bahia e de Alagoas, onde predomina ainda o tabaco para a fabricação de charutos e cigarrilhas. Cerca de 95% da produção nacional de tabaco é exportada, após o processamento industrial, e apenas 5%, abastece as fábricas de cigarro no País.



década de 1960, tem sido realizado sob o controle hegemônico e oligopolista de grandes conglomerados transnacionais que, através de suas subsidiárias instaladas na região, operam tanto no mercado nacional quanto no mercado internacional. Dentre as empresas multinacionais instaladas na região destacam-se a Companhia de Cigarros Souza Cruz (ligada ao grupo *British American Tobacco* de capital anglo-americano); a *Phillip Morris Incorporated*, de capital suíço americano, que atuam na produção e processamento de tabaco e na fabricação de cigarros; a *Universal Leaf Tabacos* (ligada ao grupo norte-americano *Universal Leaf Tobacco*), a *Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda.* (ligada ao grupo norte americano *Alliance One Incorporated*), ambas de capital norte-americano; e a *Japan Tobacco Incorporated*, de capital japonês-americano, que atuam na produção e processamento de tabaco.

O circuito espacial de produção do tabaco existente na Região Sul do Brasil envolve a organização e articulação espacial de diferentes etapas e de distintos lugares e regiões envolvidos na produção agroindustrial do tabaco em folha – principal insumo para a produção de cigarros. Tal circuito tem início na produção agrícola do tabaco realizada pelos agricultores familiares, em pequenas propriedades rurais; segue através da comercialização dessa produção nas unidades de compra das empresas agroindustriais multinacionais distribuídas em cidades localizadas nas principais áreas de produção; e continua no processamento industrial do tabaco realizado nas usinas daquelas mesmas empresas, localizadas notadamente nas cidades de Santa Cruz do Sul (RS), Blumenau (SC) e Rio Negro (PR). Dessas usinas, 90% do tabaco processado industrialmente ainda segue para os portos de Rio Grande (RS), Itajaí (SC) e Paranaguá (PR) de onde alcança os principais mercados mundiais, e onde será utilizado sobretudo para a confecção de cigarros. Os 10% restantes abastecem as fábricas de cigarro existentes no Brasil.

Em cada uma dessas etapas do complexo agroindustrial do tabaco há um conjunto de normas técnicas e organizacionais criadas e mobilizadas pelo complexo agroindustrial do tabaco que ao buscarem garantir e regular o funcionamento e a continuidade do processo produtivo de modo a assegurar a reprodução do capital transnacional das agroindústrias do tabaco, promoveram reflexos sociais, econômicos e ambientais no território.

Assim, neste capítulo, abordamos o contexto de constituição do meio técnico-científico e informacional no País e identificamos e analisamos as principais inovações técnicas, os respectivos objetos e sistemas técnicos que começavam a ser implantados no território regional, bem como as inovações organizacionais e suas referidas ações e normas introduzidas pelo setor agroindustrial do tabaco. Procuramos mostrar como, nesse período, em cada uma das etapas do circuito espacial do tabaco – produção agrícola, comercialização, processamento e transformação industrial – as mudanças técnicas e organizacionais e suas respectivas normas foram sendo implementadas. Buscamos ainda analisar quais foram os seus significados para o desenvolvimento do setor agroindustrial do tabaco, e o modo como elas participaram da dinâmica territorial do Sul do Brasil em geral, e da região do Vale do Rio Pardo, em particular. Por fim, um breve olhar sobre os reflexos das ações e normas geradas externamente pelo capital transnacional do tabaco no território regional.

2 MEIOTÉCNICO-CIENTÍFICOINFORMACIONAL, COMPLEXOAGROINDUSTRIAL DO TABACO E O PAPEL ATIVO DAS NORMAS

A partir da década de 1950, tem-se um novo momento de expansão econômica e espacial do modo de produção capitalista. Caracterizado pela difusão do capital monopolista



internacional, esse momento também apresenta o aumento e especialização da produção, o crescimento da comercialização e a intensificação da circulação de matérias-primas, insumos, produtos, capital, informações e normas organizacionais, em escala mundial.

Passou-se a demandar, em um tempo cada vez menor e de modo simultâneo, a implantação, a difusão e a unificação dos objetos e sistemas técnicos em diferentes escalas geográficas, envolvendo distintos setores econômicos e diferentes lugares do espaço mundial. Assim, especialmente, a partir da década de 1970, tem-se um progressivo desenvolvimento e articulação da ciência, da tecnologia e da informação, e sua crescente incorporação na produção, na circulação e no consumo. Em relação à organização espacial, os usos e as apropriações do território, os objetos geográficos e as ações no território passavam a apresentar um crescente acréscimo de ciência, de tecnologia e informação (SANTOS, 1996).

No Brasil, a constituição desse meio geográfico se processou através das condições políticas e econômicas abertas pelo ideário do estado autoritário e centralizador, do consumismo, do crescimento econômico e do planejamento que então orientavam o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira. O aumento do ritmo do desenvolvimento industrial, a intensificação do processo de urbanização e a formação do mercado interno nacional que então se desenvolviam são acompanhados pela opção do Estado brasileiro em promover a modernização e a racionalização tanto da economia, do aparelho de governo, como do território (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Nesse quadro, crescem o financiamento e os investimentos pelo Estado no desenvolvimento da ciência e da tecnologia aplicadas ao desenvolvimento e à expansão da infraestrutura básica de energia, de comunicação e de transporte, bem como os investimentos privados em relação à modernização e à ampliação da produção agropecuária brasileira e de sua comercialização no mercado mundial. É quando começam a surgir e a se difundir no país, especialmente a partir dos anos 1970, os complexos agroindustriais (CAIs) – principal via do Estado brasileiro para buscar a modernização da agricultura e através dela assegurar o desenvolvimento do mercado interno via produção de alimentos e matéria-prima. Os complexos agroindustriais passam então a ser expressão maior do desenvolvimento do período, no campo brasileiro, configurando também, ainda que de modo diferenciado em cada região e lugar, parte do meio técnico-científico informacional no território.

Assim, a nova dinâmica de desenvolvimento da agricultura, na medida em que passava a ser comandada pelos CAIs, assinalava uma crescente substituição da economia natural por atividades agrícolas integradas à indústria, imprimia uma maior divisão social e territorial do trabalho e promovia uma crescente especialização produtiva (SILVA; KAGEYAMA, 1996). Nesse processo de crescente subordinação ao mercado passava a vigorar uma nova racionalidade econômica que, acompanhando o avanço do capitalismo no campo, buscava o aumento da produção agrícola, de sua produtividade e qualidade, de modo a otimizar a lucratividade e garantir a competitividade. Para tanto, novas tecnologias e técnicas de produção passaram a ser empregadas, inovações na gestão e no controle da produção, bem como na comercialização e no processamento industrial também passaram a ser adotadas. A agricultura, sob o domínio do complexo agroindustrial, começava a apresentar uma progressiva sofisticação e uma crescente complexificação em sua organização técnica (RAMOS, 2001).

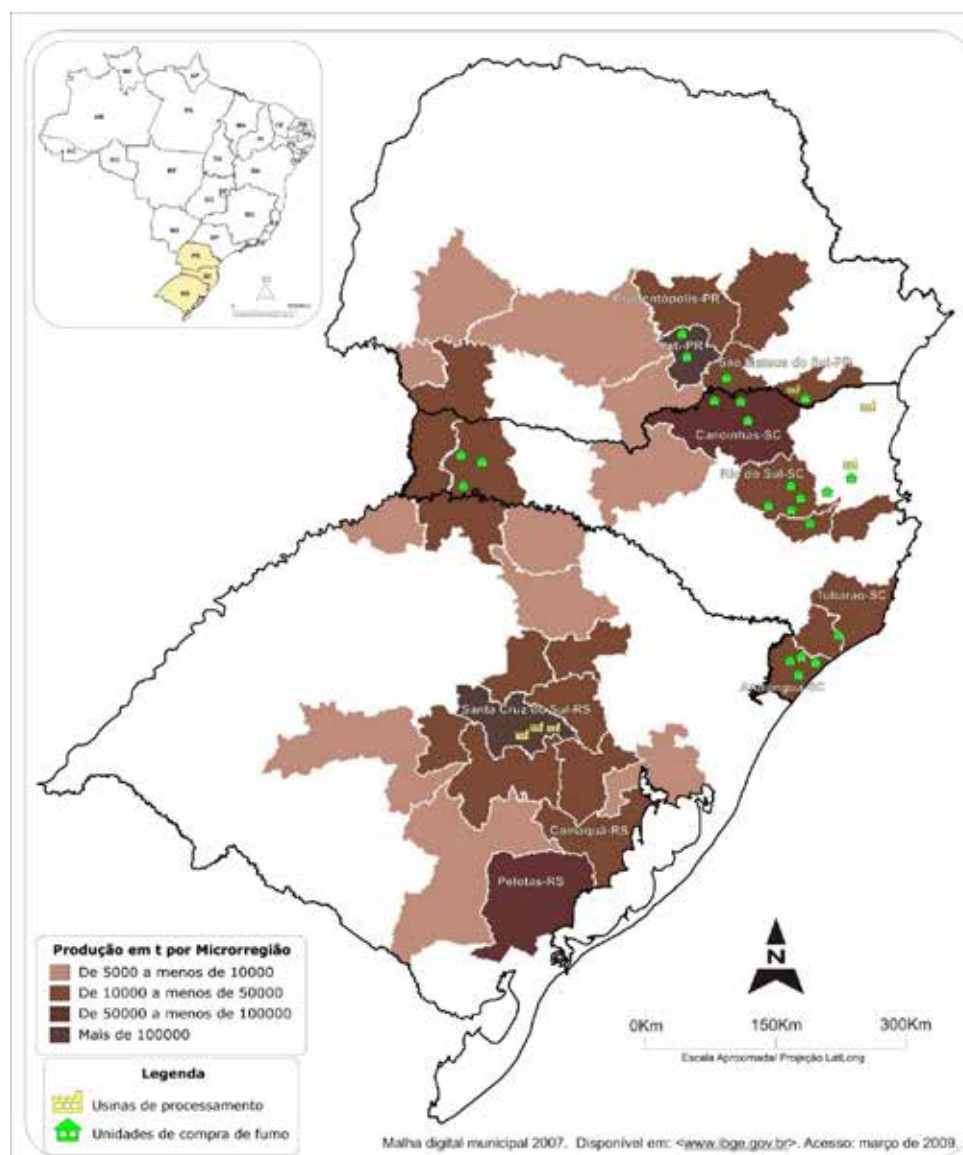
Na Região Sul do Brasil, o processo de desenvolvimento do CAI do tabaco engendrou significativas transformações espaciais no território regional, decorrentes de sua dinâmica econômica, de seu conteúdo técnico-científico e normativo, de sua expansão espacial e do modo particular como sua organização econômica e social viabilizou a reprodução do capital



e da força de trabalho na região.

O complexo agroindustrial do tabaco no Brasil está instalado, principalmente, na Região Sul do país, onde 95% da produção de tabaco do país são realizadas por, aproximadamente, 144 mil famílias de agricultores em pequenas propriedades com área média de 15ha, localizadas em 574 municípios nos três estados do Sul do Brasil. A figura 1 destaca as principais áreas de produção de tabaco em folha, na safra de 2005/2006, localizadas nas principais microrregiões produtoras, bem como as principais plantas de processamento industrial e unidades de compra de tabaco instaladas no território, que empregam cerca de 30 mil pessoas, entre trabalhadores efetivos e temporários (AFUBRA, 2017).

FIGURA 1 – Sul do Brasil: principais áreas de produção e unidades de compra e processamento industrial de tabaco - 2006



Fonte: Silveira e Dornelles, 2013.

Há uma concentração espacial das principais usinas de processamento das empresas agroindustriais na região do Vale do Rio Pardo, no Rio Grande do Sul, notadamente nas cidades de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, que processam cerca de 80% da produção de tabaco realizada no Sul do Brasil. O restante da produção é processado

em Santa Catarina, nas cidades de Joinville, Araranguá e Blumenau, e no Paraná na cidade de Rio Negro. A distância existente entre as áreas rurais de produção do Paraná e de Santa Catarina e as principais e maiores usinas de processamento, localizadas no Rio Grande do Sul, fez com que as empresas instalassem postos ou unidades de compra de tabaco próximas às áreas de produção, de onde a produção é transportada para o processamento nas usinas gaúchas (SILVEIRA; DORNELLES; FERRARI, 2012).

Também estão localizadas nessa região as principais organizações políticas e sindicais representantes das empresas, como o Sindicato das Indústrias de Tabaco – SINDITABACO, com sede em Santa Cruz do Sul, e dos fumicultores, como são os casos da Associação dos Fumicultores do Brasil – AFUBRA, com sede em Santa Cruz do Sul-RS, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF – SUL, com sede em Chapecó-SC, e o Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, organizado nos principais municípios produtores de tabaco. Tais atores com distintos interesses políticos e estratégias diferenciadas de ação ditadas pela sua posição política na disputa em relação à apropriação e distribuição dos ganhos advindos com a cultura do tabaco, têm participado ativamente do processo de organização espacial e de usos do território na região (SILVEIRA; DORNELLES; FERRARI, 2012).

O desenvolvimento do CAI do tabaco na Região Sul do Brasil caracterizou-se pela instalação e difusão simultânea, no território, de objetos e sistemas técnicos e de normas e ações que concorreram para a promoção do aumento da produção de tabaco, de maiores níveis de produtividade, da melhoria de sua qualidade, da regularidade do seu fornecimento, da efetividade de sua comercialização, da ampliação e do aperfeiçoamento do seu beneficiamento industrial, e da implementação de sua exportação.

Com base em Santos (1994 e 1996), podemos dizer que esse novo sistema técnico e organizacional de produção, implementado através da constituição e expansão do CAI do tabaco, revela a existência de um conjunto integrado e funcional de novos objetos técnicos, como as novas variedades de sementes, as estufas e as novas plantas de beneficiamento industrial; de novas técnicas produtivas, como o uso de agrotóxicos, de fertilizantes, a destala mecânica; de novos sistemas de engenharia, como o distrito industrial, os novos meios de comunicação e de transporte. Também passaram a integrar esse novo sistema de produção as ações instrumentais e novas e renovadas ações sociais e políticas – fruto da dinâmica das relações sociais de produção. Assim, técnica e ação passam a se relacionar crescentemente, de modo sistêmico, e a se complementar, articulando as etapas da agroindustrialização do tabaco e participando ativamente da dinâmica de produção e de organização do espaço regional.

É preciso também considerar nessa dinâmica constitucional do espaço geográfico o papel das normas, enquanto mediação necessária dessa interação entre técnica e ação. Mediação que também é política quando estabelece uma dada regulação e ordenação que é condição e reflexo do modo desigual como os diferentes agentes sociais utilizam o território através do sistema técnico.

Maria Laura Silveira (1997), analisando o papel das regulações durante o período técnico-científico e informacional, identifica a presença de três tipos de imperativos: as normas técnicas relacionadas à necessária normatização do modo de operação dos objetos técnicos e de sua solidariedade técnica, dado o crescente grau de objetividade, de especialização funcional dos objetos, mas também a inerente solidariedade estrutural e funcional entre técnicos, presente no seu funcionamento; as normas organizacionais responsáveis pelos modos de uso dos objetos técnicos no processo de trabalho e pelo modo de organização



das etapas produtivas e de sua interação; e as normas políticas que regulam as relações de cooperação e de conflito que ocorrem entre o Estado e o mercado, como também entre os demais agentes sociais e as instituições que atuam num dado espaço geográfico.

Ao pensarmos o papel das normas na regulação dos usos de um dado território, devemos também ter presente que se geneticamente as normas podem ser percebidas como ações, elas também podem ser vistas como uma espécie de fôrmas e de regras para as distintas ações que se desenvolvem nesse território. A transformação das ações em normas pressupõe a existência de um dado condicionamento social que produza a repetição ou a rotinização das ações e dos eventos no tempo (ANTAS JR., 2003).

Durkheim (1995) mostra como esse condicionamento se efetiva na realidade social quando identifica dois tipos básicos de normas que regulam a estabilidade e a reprodução da sociedade. Uma primeira decorre da tradição e dos costumes comuns que, quando duradouros e funcionais, possibilitam a instituição de uma regulação informal ou moral das relações sociais e econômicas. Uma segunda resulta da instituição de relações contratuais entre os distintos membros da sociedade prevendo nessas relações os direitos e os deveres de cada um, o que possibilita a produção social de normas formais ou jurídicas que através da relação do direito contratual definem as condições de funcionamento da solidariedade social e econômica, bem como asseguram um dado modo de controle e de regulação das relações sociais e econômicas.

Todavia, não devemos imaginar que a existência e a adoção de normas regulando as relações sociais e econômicas entre os agentes sociais e os decorrentes usos do território não implicam que tenhamos a eliminação dos conflitos sociais e políticos. Entendemos, como Bobbio, Matteucci e Pasquino (1991), que os conflitos são inerentes ao próprio funcionamento da sociedade e resultam de uma forma de interação entre os indivíduos, os grupos, as organizações e as coletividades que implicam embates pelo acesso e pela distribuição de determinados recursos escassos. Os conflitos devem ser apreendidos no processo de formação histórica da sociedade, em que constantemente antagonismos, tensões, desequilíbrios e contrastes se manifestam entre os diversos níveis da realidade social, e em que mais do que a sua direta supressão ou a plena resolução das suas causas – medidas que se mostram relativamente raras e de difícil realização – prevalece a sua regulamentação.

Essa reflexão é importante para que possamos apreender o sentido e o conteúdo das mudanças técnicas e organizacionais adotadas com o desenvolvimento do CAI do tabaco, bem como compreender a importância que esse sistema de produção do tabaco teve na constituição do meio técnico e científico nas regiões produtoras de tabaco do Sul do Brasil. O novo sistema de produção agroindustrial de tabaco que passou a ser difundido na região apresenta a existência não apenas de uma nova materialidade técnica, científica e informacional, mas também de novos modos de organização e de regulação expressos através de distintas normatizações que passaram a ser adotadas.

A artificialidade e a crescente especialização funcional – a chamada intencionalidade técnica ou “hipertelia” como propõe Simondon (1989) – de cada objeto técnico e de cada grupo particular de técnicas que começavam a ser empregadas na atividade agroindustrial do tabaco demandaram o desenvolvimento simultâneo de uma racionalidade normativa e de um modo de regulação que assegurassem a eficácia na realização das tarefas para as quais foram concebidos e assim o pleno funcionamento desse sistema técnico (SANTOS, 1996; ELLUL, 2004).

Além disso, foram sendo instituídas normatizações organizacionais pelas empresas,



buscando regular, disciplinar o movimento do tabaco, dos insumos, da mão de obra, dos capitais e das informações através do circuito espacial do tabaco, no território regional. Também foram instituídas normas políticas, fruto da nova dinâmica das relações sociais de produção e das relações de poder que se configuraram no âmbito do CAI do tabaco, regulando, por exemplo, os conflitos entre os fumicultores e as agroindústrias, em relação ao valor da produção de tabaco e à classificação do tabaco; entre trabalhadores industriais temporários e efetivos e as agroindústrias e fábricas de cigarro, quanto à remuneração da força de trabalho; e entre agroindústrias e as distintas instâncias governamentais, referente às condições infraestruturais e fiscais para sua instalação e seu funcionamento.

O desenvolvimento do novo sistema técnico de produção do tabaco, do novo modo de organização e de regulação da atividade produtiva e de novas relações sociais e econômicas no âmbito do CAI do tabaco participaram conjunta e ativamente da configuração de uma nova dinâmica de organização do espaço nas regiões produtoras de tabaco do Sul do Brasil.

Leila Dias nos ajuda nessa compreensão, quando afirma que “as empresas não podem conceber uma tecnologia sem articulá-la à organização do trabalho e à organização do espaço” (DIAS, 1996, p.138). Nesse sentido, entendemos que a constituição de um meio técnico-científico e informacional na região revela a existência de uma intensa imbricação entre as distintas ordens de mudança que se processam nesse período. Ou seja, as inovações técnicas, as mudanças organizacionais e as novas regulações implementadas no âmbito do desenvolvimento do CAI do tabaco relacionavam-se e articulavam-se, intimamente, com as mudanças espaciais ocorridas no território regional, constituindo um único conjunto.

Além disso, é preciso ter presente que essas mudanças que ocorreram no desenvolvimento da atividade agroindustrial e no processo de organização do espaço regional também não foram indiferentes a três pares de variáveis-força – o Estado e o mercado, as influências internas e as influências externas, e as inovações e o preexistente – que atuam conjunta e desigualmente, informando, como sugere Santos (1985), uma dialética territorial no modo como o território nesse período evolui e se transforma. Esse dialético e complexo processo de organização do espaço e de constituição do meio técnico-científico informacional, pode ser percebido desde as diferentes etapas da agroindustrialização do tabaco e nos vários lugares que participam e integram o CAI do tabaco, e no modo como se articulam.

A complexidade desse processo se traduz pela existência de relações de tensionamento, de complementaridade e de interdependência entre aquelas variáveis-força que interagem no território regional desde distintas escalas espaciais, e pelos diferentes modos como elas participaram dos processos de mudança que a região experimentava, simultânea e articuladamente, no âmbito do CAI do tabaco e em sua organização espacial.

Sucinta e preliminarmente, essa percepção pode ser assim exemplificada: o mercado mundial de tabaco, a partir de 1970, passou a demandar um aumento na produção de tabaco estimulando assim a promoção de inovações no antigo sistema de produção de tabaco da região. Inovações que passaram a ser também financiadas e regulamentadas a partir de normas instituídas pelo Estado, criaram as condições para um aumento efetivo da produção. Essa, por sua vez, foi alcançada por meio da combinação do emprego de inovações técnicas e organizacionais com o preexistente trabalho familiar dos pequenos proprietários fumicultores nas áreas coloniais da região, trabalho esse que já estava regulado pelo anterior sistema integrado de produção.

Esse aumento na produtividade das lavouras e da produção, ao mesmo tempo em que ampliou a subordinação dos colonos ao mercado, impôs a necessidade de inovações



na comercialização e no beneficiamento industrial do tabaco, o que também contou com a presença do Estado por meio de incentivos fiscais e de novas regulações, incentivando a instalação de novas plantas, ampliando e renovando os sistemas de engenharia. As multinacionais se instalaram em cidades da região invertendo novos capitais, mas também aproveitando e renovando a estrutura industrial já existente, mantendo as relações sociais de produção, ampliando a demanda pela mão de obra efetiva e temporária e estimulando atividades industriais, comerciais e de serviços complementares ao novo estágio de desenvolvimento da agroindustrialização do tabaco. Ampliaram-se e complexificaram-se assim as relações entre as áreas rurais produtoras de tabaco e as principais cidades – onde se concentravam as usinas de beneficiamento, fábricas de cigarro e demais atividades vinculadas ao CAI. Nesse contexto, novos objetos, novas ações, novas normas possibilitaram a expansão do setor do tabaco e participaram ativamente desse momento de produção e de organização do território regional.

Várias e importantes foram as inovações técnicas e organizacionais que passaram a ser implementadas na atividade regional do tabaco, sob a hegemonia do capital monopolista internacional. Dentre elas destacamos, especialmente, aquelas que, a nosso ver, desempenharam importante papel no desenvolvimento do CAI do tabaco e nos processos de organização e de uso do território regional. Assim, focamos nossa análise em três etapas do circuito espacial de produção do tabaco: a produção agrícola do tabaco, a sua comercialização, e o seu processamento e transformação industrial.

Algumas dessas inovações já haviam sido introduzidas, pioneiramente, a partir de 1917 no território da região do Vale do Rio Pardo-RS, quando da instalação da *British American Tobacco*, controladora da Souza Cruz, na cidade de Santa Cruz do Sul. Todavia, as mesmas alcançaram crescente complexificação e uma progressiva e desigual difusão espacial, notadamente a partir da década de 1970, quando se intensificou a internacionalização do setor, e se realizou, mais intensamente, o desenvolvimento do CAI do tabaco.

3 AS INOVAÇÕES TÉCNICAS E ORGANIZACIONAIS NA PRODUÇÃO DO TABACO E SEU CONTEÚDO NORMATIVO

Começamos então pela produção agrícola do tabaco propriamente dita. Nessa etapa inicial do circuito espacial do tabaco, a partir de 1970, verificou-se a promoção de importantes mudanças técnicas – através de inovações biotecnológicas, físico-químicas e mecânicas –, e de inovações organizacionais, representadas por um conjunto de normas e ações que, além de viabilizar a promoção daquelas mudanças, igualmente asseguraram e regularam o funcionamento do conjunto das atividades que constituem a agroindustrialização do tabaco. Esse conjunto de inovações implementadas nas pequenas propriedades rurais dos agricultores fumicultores possibilitou a introdução de mudanças nos modos de uso do território, na medida em que promoveu o emprego de um novo sistema de produção e de novas normas que passaram a regular tanto o emprego dessas inovações como as relações sociais de produção entre os fumicultores da região e as agroindústrias multinacionais.

Uma das primeiras inovações técnicas promovidas pelas agroindústrias multinacionais foi a introdução de novas variedades de sementes de fumo, especialmente as variedades *Virginia* e *Burley*, próprias para a fabricação de cigarro e com boa aceitação no mercado internacional. A difusão dessas novas variedades de sementes pelas agroindústrias multinacionais, entre seus fumicultores integrados, e nos diferentes ambientes naturais da



região, buscava tanto ampliar os níveis de produtividade como os de qualidade da reprodução e do crescimento das plantas. Essa inovação biológica, resultou de uma característica própria e interna à região: sua diversidade ambiental. A diversidade em termos de relevo, de clima e de solo passou a ser muito valorizada pelas agroindústrias, na medida em que lhes permitiu obter em cada ambiente uma dada produção de tabaco com características biológicas, físicas e químicas particulares quanto à cor, ao aroma, ao sabor, ao teor de nicotina, ao tamanho, à textura, à densidade e à combustibilidade das folhas. Isso foi fundamental, pois permitiu que as empresas passassem a oferecer aos compradores internacionais a possibilidade de obtenção de diferentes misturas ou *blends* de tabaco.

O desenvolvimento dessas novas variedades de tabaco e a busca de um melhor desempenho revelaram também a existência de uma solidariedade técnica, na medida em que o emprego daqueles objetos implicava a necessidade de se introduzir e/ou implementar nas lavouras o uso de um segundo grupo de objetos técnicos caracterizados por um conjunto de insumos químicos como fertilizantes e agrotóxicos - o que bem caracterizava o então processo de modernização da agricultura brasileira.

O tabaco é uma planta que pode estar sujeita às diversas doenças fisiológicas promovidas por nematoides, brocas, larvas, lagartas, lesmas e insetos, ou às afecções parasitárias provocadas por bactérias, fungos ou vírus, tanto durante a sua permanência na lavoura como depois de colhido. Essa característica revela a promoção de uma nova solidariedade técnica na medida em que o bom desenvolvimento das plantas de tabaco demandava o uso de inúmeros produtos agrotóxicos, entre inseticidas, fungicidas e herbicidas, muitos dos quais organofosforados e organoclorados com elevado grau de toxicidade tanto para a saúde dos fumicultores como para o ambiente natural e agrícola.

Se por um lado a introdução e difusão do uso desses produtos agroquímicos na lavoura de tabaco possibilitou melhores condições para ampliar a produtividade e para produzir plantas mais homogêneas e padronizadas em termos de sua constituição foliar e de sua composição química, por outro lado, também representou crescentes riscos à saúde dos agricultores e ao meio ambiente em que as lavouras estão localizadas, dado a alta toxicidade dos produtos e a elevada quantidade utilizada por hectare (HERMES, 2000). Riscos esses gerados pela grande dificuldade dos agricultores em dominar o discurso técnico, normativo e especializado que informava o conteúdo desses novos objetos técnicos e regulava o seu uso - o que representava uma forte dependência dos mesmos em relação aos instrutores técnicos das empresas.

Além disso, o emprego e a difusão, na região, do uso das sementes de tabaco da variedade Virginia, do tipo *flue cured* (tabaco curado em estufas de ar quente), representaram a necessidade de também se promover inovações mecânicas na cura do tabaco, através da difusão e do aperfeiçoamento de um novo objeto técnico, a estufa de tabaco. Até então, o sistema tradicional e predominante de cura do tabaco empregado na região era aquele da fermentação natural. A introdução das estufas com canalização para a circulação do vapor de água para promover a fermentação artificial do tabaco permitiu uma redução no emprego da mão de obra utilizada nas necessárias e subsequentes manipulações dos fardos de tabaco para experimentarem a fermentação natural. As estufas inicialmente construídas em madeira logo passaram a ser erguidas em alvenaria, otimizando seu desempenho. Tendo como fonte de energia o consumo de lenha, as estufas de alvenaria permitiram ampliar a capacidade e a qualidade da cura do tabaco na região. Se nas primeiras décadas o consumo de lenha representou um impacto importante na cobertura vegetal original das propriedades da região, nos anos recentes o reflorestamento tem sido estimulado pelas agroindústrias



como modo de diminuir o custo de produção do tabaco, bem como meio de diversificar a receita dos produtores, e de reverter o desmatamento de espécies nativas da flora regional (VOGT, 1997; FARIAS, 1993).

O novo sistema técnico de produção do tabaco também requereu novos modos de organização, de funcionamento e de regulação das atividades. Nesse contexto, um conjunto de normas passou a ser adotado de modo a garantir o fornecimento de sua principal matéria-prima no tempo, na quantidade e na qualidade desejada pelas agroindústrias do tabaco. Normas essas, originadas desde distintas escalas espaciais, e definidas e instituídas enquanto resultado da dinâmica das relações econômicas, sociais e políticas engendradas entre os agentes que participam do ramo do tabaco, e mesmo entre eles e o Estado. Normas essas que acabaram incidindo direta e indiretamente na dinâmica de usos do território regional.

Nesse sentido, merece destaque a difusão e a implementação do chamado sistema integrado de produção do tabaco, como uma das normas estruturadoras do desenvolvimento do CAI do tabaco na Região Sul do Brasil. Essa norma desenvolvida pelas empresas passou a ser efetivada, inicialmente, de maneira informal através do compromisso moral de mútua confiança, o chamado “acordo de cavalheiros”, celebrado entre o fumicultor e a agroindústria do tabaco. Com o passar do tempo e o aumento do número de produtores integrados às agroindústrias, começou-se em meados da década de 1980 a celebrar e a formalizar esse acordo através de um “contrato de compra e venda do tabaco em folha” (VOGT, 1997; ETGES, 1991). Através deste ficava então estabelecido que ao agricultor cabia produzir a quantidade de tabaco contratada pela empresa, utilizando para tanto somente os insumos por ela recomendados, e comercializar a totalidade da produção contratada exclusivamente com a respectiva empresa. Já para a empresa, o contrato previa: fornecer a assistência técnica gratuita ao fumicultor integrado, repassar exclusivamente insumos aprovados para uso na lavoura de tabaco, intermediar e avaliar junto aos bancos o financiamento do custeio da safra e dos investimentos necessários, responsabilizar-se pelo transporte do tabaco da propriedade do agricultor até a usina de beneficiamento, e comprar integralmente a produção contratada, respeitando os preços negociados anteriormente com a representação dos agricultores (DESER, 2005).

O sistema integrado de produção passou então a assumir uma função estrutural no funcionamento do CAI do tabaco, na medida em que através dele as empresas garantiam a efetiva subordinação do trabalho dos agricultores familiares ao capital agroindustrial. Essa norma permitiu às agroindústrias operacionalizar esses novos vínculos de subordinação na medida em que, através dela, tais empresas, que também controlam oligopsonicamente o mercado de tabaco e centralizam as decisões quanto à dinâmica da produção, podiam melhor controlar e assegurar a normalidade da quantidade de tabaco produzida, a regularidade nos prazos de entrega do produto, a uniformidade e a qualidade do tipo de tabaco desejado, o emprego e o aperfeiçoamento progressivo das inovações técnicas produtivas, a melhoria dos níveis de produtividade, a diminuição dos custos e a maximização dos lucros (GUIMARÃES, 1989).

Três outras normas, articuladas e funcionais ao sistema integrado de produção, sob a lógica de funcionamento do CAI do tabaco, foram fundamentais para o desenvolvimento da produção do tabaco na região, a saber: o financiamento dos gastos com a produção de tabaco, o seguro agrícola da plantação e a instituição de um novo calendário agrícola.

A primeira norma foi criada pelo Estado, externamente à região, e se refere a uma regulação do governo federal em relação à política nacional de financiamento do custeio e dos investimentos necessários ao desenvolvimento de culturas agrícolas, entre elas a do



tabaco. Ou seja, essa norma possibilitou uma nova organização e regulação do financiamento dos gastos dos produtores rurais com o emprego de insumos como sementes, adubos e agrotóxicos, e das despesas com a construção de estufas e do paiol, com a compra de tecedeiras, de arados mecânicos e tratores. Até o final dos anos sessenta, essas despesas que os agricultores precisavam contrair para iniciarem o plantio do tabaco eram financiadas pelas próprias empresas, o que impunha a necessidade de as mesmas mobilizarem capital próprio ou tomar os recursos junto ao mercado financeiro e, nesse caso, se sujeitarem às taxas de juros impostas pelos bancos e às possíveis situações de risco diante da eventualidade de uma quebra de safra, ou mesmo do não pagamento pelos fumicultores dos empréstimos. A principal estratégia adotada pelo Estado para viabilizar a modernização da agricultura nacional, ampliar a produção de alimentos e de matérias-primas e também possibilitar o aumento do mercado interno para os insumos industriais foi a de desenvolver uma macropolítica de fomento ao crédito rural, criando em 1965, através da Lei Federal nº 4.829, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

A institucionalização e operacionalização do SNCR caracterizaram-se pela progressiva e intensa ampliação dos recursos disponíveis para a promoção do financiamento rural. Esse montante de recursos passou a ser correntemente mobilizado tanto através de empréstimos no exterior, como por meio do orçamento geral da União e, principalmente, de um percentual do saldo dos depósitos à vista dos bancos privados e das sociedades de crédito, financiamento e investimento que deveriam aplicá-lo diretamente no financiamento rural ou, então, repassá-lo, compulsoriamente, ao Banco Central do Brasil.

Durante boa parte do período de funcionamento do SNCR preponderou a política de financiamento agrícola subsidiado, ou seja, a taxa de juros corrente sobre a tomada desses recursos ficava abaixo dos juros praticados no mercado financeiro. A partir de meados dos anos 1970, por conta da retomada do aumento da inflação, o custo do financiamento foi gradativamente aumentando e os recursos para o crédito rural passaram a perder gradualmente os subsídios antes existentes. De todo modo, ainda assim se apresentavam atrativos para as empresas multinacionais, pois permitiu a elas deixarem de lado a situação de risco que antes experimentavam quando tinham de prover os recursos para o desenvolvimento da lavoura de tabaco, bem como lhes permitiu utilizar recursos públicos e/ou recursos subsidiados para garantir a produção de sua principal matéria-prima, o tabaco. Inicialmente, as empresas celebraram convênios principalmente com o Banco do Brasil e, no decorrer do período, diante do aumento da produção, também recorreram a outros agentes financeiros. Esses convênios objetivavam garantir a utilização desses recursos do crédito rural na fumicultura, tendo em vista que os mesmos, segundo a legislação, somente poderiam ser utilizados pelos agricultores. Assim, ficava estabelecido que a empresa passava a intermediar toda a operação financeira, através dos seus instrutores técnicos, obtendo junto aos produtores toda a documentação necessária e inclusive uma procuração para que ela os representasse junto aos bancos e solicitasse, em seus nomes, o financiamento. Além disso, as empresas passavam também a avalizar essa operação financeira. Para os bancos cabia apenas alcançar os recursos às empresas para que essas pudessem comprar os insumos e repassá-los aos agricultores. Assim, para os agentes financeiros esse novo negócio assumia uma condição extremamente vantajosa e segura, na medida em que as empresas além de fazerem todo o trabalho burocrático junto aos agricultores integrados ainda garantiam o pagamento dos financiamentos, na eventualidade de os mesmos não virem a honrar seus compromissos financeiros.

Os dados do Departamento de Crédito Rural, do Banco Central do Brasil, permitem



identificar um intenso crescimento no uso do crédito rural na fumicultura nesse período. Em 1984, com a consolidação do sistema de financiamento agrícola do país e com a expansão da fumicultura, o montante do crédito rural destinado ao custeio da safra de tabaco no Rio Grande do Sul alcançou a expressiva quantia de Cz\$. 75.556.584,00, representando 42,88% do total do crédito rural destinado para essa cultura (FÜRSTENAU, 1988). Ao longo dos anos, na região do Vale do Rio Pardo, e demais regiões de produção do tabaco no Sul do Brasil, o tabaco tem sido o produto que absorve a maior parte, cerca de 80%, dos recursos destinados ao financiamento agrícola pelos agentes financeiros.

Uma segunda norma importante para o desenvolvimento da produção do tabaco foi o seguro agrícola das lavouras de tabaco, instituído pela AFUBRA em 1956. Essa norma, originada internamente na região, buscava suprir a ausência de uma política estatal de seguro agrícola para o tabaco, bem como dar conta de uma recorrente reivindicação dos fumicultores locais. Tradicionalmente, entre os meses de setembro e fevereiro, em algumas áreas no Sul do Brasil, por conta das particularidades da dinâmica climática, ocorrem, com alguma frequência, temporais de verão e precipitações de granizo que provocam inúmeras perdas às lavouras, especialmente ao tabaco, já que é justamente nesse intervalo de tempo que os pés de tabaco crescem, se desenvolvem e suas folhas amadurecem. Assim, a cada ano muitas eram as lavouras atingidas por esse evento natural, levando à perda parcial ou total da produção. Não havia, até essa data, nenhuma ação das empresas, ou mesmo alguma política do governo no sentido de resolver esse recorrente problema. Diante disso, a AFUBRA resolveu criar seu próprio sistema de mutualidade para assegurar as lavouras dos agricultores a ela filiados dos efeitos daqueles eventos naturais. Posteriormente, o seguro passou também a incluir, de modo opcional, a cobertura de despesas provenientes da destruição ou do incêndio das estufas durante o período da cura do tabaco. A contratação desse seguro mútuo foi progressivamente sendo difundida na região e nas demais áreas produtoras do Sul do Brasil, ampliando significativamente o número de propriedades seguradas. Em 1956, foram 103 as lavouras de tabaco inscritas no seguro agrícola da AFUBRA; em 1960, esse número passou a 5.332 lavouras; em 1975, alcançou 62.887 lavouras inscritas; e em 2013, eram 104.675 as lavouras inscritas (SEFFRIN, 1995; AFUBRA, 2013).

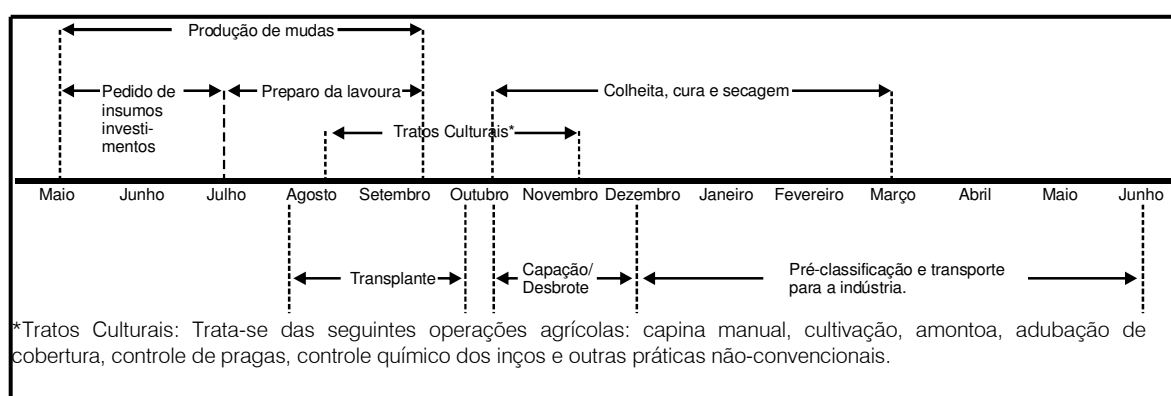
Ao mesmo tempo em que ajudou a minimizar as perdas dos agricultores, a instituição do seguro agrícola também trouxe significativos benefícios para as empresas agroindustriais, na medida em que garantia os investimentos financiados aos agricultores, inicialmente pelas empresas e depois pelos bancos, e também porque acabava socializando entre os fumicultores associados à AFUBRA as despesas decorrentes da ocorrência de granizo e da queima de estufas. Isso sem dúvida desonerava o capital industrial de ter que suprir com recursos próprios esses custos eventuais e, além disso, garantia a normalidade do fornecimento da matéria-prima já que permitia ao fumicultor que tivesse assegurado seu fumaço a possibilidade de honrar seus compromissos e o estimulava a continuar plantando tabaco. Logo as empresas perceberam a importância desse seguro, a ponto de auxiliarem a AFUBRA na inscrição das lavouras por meio das visitas de seus instrutores agrícolas às propriedades dos fumicultores. Além disso, quando da entrega do tabaco pelos agricultores nas usinas de beneficiamento, as empresas passaram a descontar do pagamento pelo tabaco o respectivo valor do seguro, repassando o mesmo, posteriormente, para a AFUBRA. Politicamente, evidencia-se uma situação de dependência da Associação em relação às empresas agroindustriais, na medida em que ao se valer da “colaboração” das empresas para viabilizar as inscrições e o pagamento do seguro agrícola demonstra, em realidade, os efetivos vínculos de subordinação dessa entidade de representação dos fumicultores aos



interesses das agroindústrias (VOGT, 1997).

Por fim, merece também destaque uma outra norma criada pelas empresas multinacionais buscando viabilizar um melhor planejamento, uma organização e articulação do conjunto das atividades produtivas que envolviam a produção do tabaco nas lavouras com as operações referentes à compra de insumos, assistência técnica, comercialização, beneficiamento e venda do tabaco aos clientes internacionais. Tratava-se de viabilizar esses objetivos através da definição e da submissão pelas empresas ao conjunto dos seus fumicultores integrados de um novo calendário agrícola. Podemos pensar o calendário como uma norma que igualmente orientava no tempo as atividades dos demais agentes que atuavam no CAI do tabaco, de modo a obter uma maior racionalização do conjunto das atividades produtivas e uma melhor otimização do tempo de circulação do capital. (Figura 2).

FIGURA 2 - Cronograma de atividades da cultura de tabaco estufa



Fonte: LIMA (2006).

Diante das novas possibilidades abertas com o emprego das inovações técnicas que permitiam alterar a dinâmica natural do ciclo produtivo do tabaco, o calendário passou a disciplinar a distribuição do tempo de trabalho dos fumicultores dedicado às atividades vinculadas à produção de tabaco, de acordo com os interesses das agroindústrias do tabaco.

Comparativamente ao anterior e tradicional modo de produção do fumo de galpão e sua direta vinculação com o ritmo natural de reprodução da planta, o calendário agrícola instituído pelas empresas passava a informar novas atividades advindas com o uso das inovações técnicas, como a adubação e o combate às pragas, e também evidenciava a redução do tempo de atividades como o caso da cura do fumo, aberta pelo emprego da estufa. Além disso, podemos também observar as inúmeras novas atividades relativas à produção do fumo, bem como o fato de essas atividades absorverem, com intensidade variável, a força de trabalho dos produtores praticamente durante todo o ano.

4 AS MUDANÇAS TÉCNICAS, ORGANIZACIONAIS E NORMATIVAS NA COMERCIALIZAÇÃO DO TABACO

A segunda etapa do circuito espacial do tabaco é a da comercialização da produção que igualmente passou a apresentar mudanças importantes durante esse período de instalação e desenvolvimento do CAI do tabaco. Essas mudanças foram introduzidas de modo articulado com o sistema integrado de produção do tabaco e a sua promoção, via de regra, acabou por aprofundar os laços de subordinação dos agricultores em relação às agroindústrias do

tabaco. Além de expressarem as inovações organizacionais que o setor do tabaco passava a desenvolver no modo de comercialização da produção, também assumiram um caráter normativo cujos objetivos foram a racionalização da compra e a regulação do fornecimento do tabaco, atendendo principalmente aos interesses hegemônicos das agroindústrias que, oligopsonicamente, controlavam desde então o mercado do tabaco.

Uma primeira mudança organizacional ocorrida na cadeia de comercialização do tabaco foi o gradativo desaparecimento do posteiro, enquanto elo intermediário entre os agricultores e a agroindústria. Montali (1979) assinala que com a desnacionalização das agroindústrias do tabaco a compra do tabaco passou a ser realizada diretamente pelas empresas. Até então, os posteiros – comerciantes locais estabelecidos nas comunidades rurais – intermediavam a venda do tabaco para as empresas, promoviam o encarecimento do preço do produto para as empresas, e aprofundavam a exploração dos produtores rurais, na medida em que sua ação redundava em garantir para si uma dada margem de lucro. Para tanto, compravam o tabaco dos fumicultores a preços baixos e o revendiam a preços mais altos para as empresas. Buscando diminuir o custo da matéria-prima, conquistar novos fumicultores através de pequenos aumentos no preço do tabaco e, ao mesmo tempo, aproveitar o poder de influência que os posteiros exerciam em suas áreas de atuação comercial, as empresas passaram a contratar os posteiros como seus agentes comissionados. Esses então passaram a receber das empresas o pagamento proporcional ao volume de tabaco obtido junto aos produtores para as empresas a que estavam vinculados (MONTALI, 1979; VOGT, 1997).

Pouco a pouco, com a expansão do sistema integrado de produção, os posteiros foram cedendo lugar, ou mesmo foram se convertendo em instrutores técnicos das empresas que além da assistência técnica passaram também a contratar a produção de tabaco diretamente dos agricultores. Outros, a despeito disso e em menor número, permaneceram intermediando a venda da produção de tabaco para as empresas, muitas vezes até estimulados por essas, especialmente quando a demanda por tabaco é mais intensa e a concorrência entre as empresas se intensifica. Além disso, a gradativa difusão de inovações técnicas no âmbito da circulação da produção também possibilitou essa mudança. Até então, a precariedade das poucas picadas e estradas existentes, e a limitação técnica de carga e velocidade das carroças coloniais, impunham a necessidade da existência de locais intermediários de armazenamento para o tabaco, entre as áreas rurais de produção e as usinas de beneficiamento nos núcleos urbanos da região. Nesse aspecto, as casas comerciais dos posteiros no meio rural quase sempre possuíam galpões que permitiam reunir e acondicionar adequadamente o tabaco comprado dos colonos antes de transportá-lo para as usinas. Esses eram na verdade pré-requisitos técnicos e econômicos ao desempenho da função de posteiro.

Uma segunda mudança, essa de cunho técnico, surge com a gradativa melhoria das estradas e com a construção de novas estradas vicinais nas áreas rurais e entre elas e as cidades da região, bem como com a difusão do uso do caminhão e de utilitários, como o reboque, para o transporte do tabaco e dos produtos agrícolas, o movimento da produção pôde se fazer de modo mais seguro, em maior quantidade e em menor tempo.

Assim, começava a não ser mais necessário e imperioso o uso das instalações do comerciante/posteiro durante a transferência do tabaco até as usinas de beneficiamento. As empresas passaram então a controlar o movimento da matéria prima e dos insumos, contratando junto às comunidades rurais os serviços dos donos de caminhão, os freiteiros, para transportarem a safra de tabaco dos seus agricultores integrados até a usina de beneficiamento, bem como para levarem até suas propriedades os insumos indicados pelos seus instrutores técnicos para o plantio das próximas safras.



A mudança progressiva na comercialização do tabaco, em que as agroindústrias vão substituindo os comerciantes, representava uma nova alteração organizacional no âmbito da circulação do capital no ramo do tabaco, com importantes reflexos para a organização espacial do comércio regional. Antes, a dependência econômica dos agricultores em relação ao comerciante – principal nó da então rede comercial de exploração – para acessar o mercado, aliada aos limites impostos ao deslocamento no território pela precariedade das poucas estradas e dos meios de transporte, possibilitava que as casas comerciais localizadas no meio rural assumissem o papel de principais pontos comerciais para a grande parte da população rural da região. Com a compra do tabaco pelas empresas, os fumicultores passaram a ser pagos em dinheiro quando da entrega do tabaco. Além disso, o repasse dos recursos financiados para a construção de estufas e a compra de equipamentos relativos à cultura do tabaco passava a ser direcionado para as agências bancárias, indicadas pelos fumicultores e instaladas nas cidades e nos principais núcleos urbanos distritais.

Os fumicultores passaram então a dispor de dinheiro em espécie e a ter a possibilidade de também realizarem suas compras mensais ou eventuais nas casas comerciais localizadas nos núcleos urbanos. Para tanto, foi também fundamental poder dispor de, ou mesmo adquirir, um veículo com tração mecânica para realizar o transporte entre sua propriedade e esses núcleos comerciais urbanos. Implementava-se assim uma nova organização espacial do comércio na região, através do surgimento de novos pontos comerciais ou do incremento de pontos já existentes, de novos sistemas de engenharia, como as novas e renovadas estradas de rodagem que passaram a ser implementadas, e de novos fluxos de compradores, de vendedores, de mercadorias e de capital, no território regional.

Uma terceira mudança, de cunho organizacional, foi a criação de sucessivas normas que passaram a regular e a disciplinar a classificação dos diferentes tipos de folhas do tabaco realizada pelos agricultores, antes de o mesmo ser vendido para as empresas. Até a safra de 1964/1965, os fumicultores após a cura do tabaco realizavam a classificação ou o sortimento do tabaco considerando, basicamente, a qualidade das folhas através de sua coloração. Poucas eram as classes, cerca de nove, e praticamente não se consideravam no sortimento outras variáveis como o tamanho, a densidade e o conteúdo de nicotina, alcalóides, açúcares e outros elementos presentes nas folhas, todos derivados da posição das mesmas no pé de tabaco. Até esse período, esse modelo de classificação satisfazia às demandas das empresas que basicamente operavam no mercado nacional, destinando a maior parte do tabaco produzido na região para a fabricação de cigarros no país. Quanto aos fumicultores, embora já não atendesse o seu desejo de uma melhor valorização do tabaco, o modelo adotado pelo menos lhes permitia um relativo domínio da classificação, dadas as poucas classes existentes.

Com a instalação das subsidiárias das agroindústrias multinacionais na região, o foco da produção passou a ser o mercado externo, de modo a garantir o atendimento de seus clientes internacionais. As exigências do mercado internacional impuseram a necessidade da introdução de mudanças na classificação do tabaco a fim de ampliar o número de classes e de subclasses, de modo a oferecer aos compradores internacionais um tabaco mais homogêneo e de melhor qualidade. Esse aumento de classes também permitia que as empresas pudessem obter, no beneficiamento, a produção de *blends* adequados, através de combinações particulares de cor, aroma, densidade, teores de nicotina e açúcar das folhas de tabaco, e desse modo pudessem melhor atender aos diferentes pedidos dos compradores. Assim, a partir da safra de 1965/1966, através de negociações entre as empresas e as representações dos fumicultores, a classificação do tabaco começou a ser



realizada não apenas considerando a coloração das folhas, mas também a sua localização no pé de tabaco.

Todavia, os avanços obtidos não foram os esperados, o que levou o SINDITABACO e a AFUBRA a retomarem as negociações e a gerenciarem junto ao governo federal quanto à necessidade de uma normatização que aperfeiçoasse a classificação do tabaco e assegurasse regras claras para a comercialização do tabaco, como também observasse as classes adotadas no mercado internacional. O Estado, através do Ministério da Agricultura, atendendo a essas reivindicações e buscando regulamentar essa relação mercantil e institucionalizar os decorrentes conflitos entre produtores e empresas, passou a instituir Portarias normatizando a classificação do tabaco. Essas Portarias Ministeriais resultaram no caso dos tabacos *Virginia* e *Burley*, respectivamente, na instituição de 48 e de 30 classes possíveis de serem obtidas para o sortimento das folhas de acordo com a combinação da classe, subclasse, dos tipos e subtipos adotados.

Ao estabelecerem os novos critérios de classificação de tabaco tais normas governamentais criadas externamente à região, pelo Estado, acabaram privilegiando o atendimento dos interesses das empresas multinacionais que puderam melhor atender a seus clientes internacionais. Os agricultores foram os mais prejudicados, uma vez que, além de apresentarem dificuldades para se adaptarem à grande variedade e quantidade de novas classes de tabaco instituídas, também viram acrescidas as dificuldades para obterem uma valorização mais justa pelo seu produto no momento da comercialização da safra.

5 AS INOVAÇÕES TÉCNICAS E ORGANIZACIONAIS NO PROCESSAMENTO E TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL DO TABACO

Uma última etapa do circuito espacial do tabaco, na qual igualmente ocorreram importantes inovações técnicas e mudanças organizacionais, foi a do seu processamento industrial realizado basicamente nas usinas localizadas nas cidades de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires no RS, e a partir dos anos 80, também em Blumenau em SC, e Rio Negro no PR. Inovações que igualmente se fizeram acompanhadas por mudanças na organização e nos usos dos espaços urbanos dessas cidades e que, conjuntamente, experimentaram as influências simultâneas de forças internas e externas, novas e preexistentes, e também provenientes das ações do mercado de tabaco e do Estado.

Até então, o tabaco era beneficiado, basicamente, de modo artesanal através de atividades manuais que envolviam um intenso emprego da força de trabalho dos operários das empresas, desde o recebimento, a separação e composição dos diferentes tipos de tabaco, a fermentação e preparação para a venda. Poucas eram as empresas da região que dispunham de maquinário e de equipamentos técnicos adequados para um processamento mais elaborado, e isso certamente impunha também limitações à qualidade do produto e à sua valorização no mercado internacional.

Todavia, é preciso reconhecer que anteriormente à entrada das multinacionais, já havia na região do Vale do Rio Pardo a presença de um parque de processamento industrial do tabaco de relativa importância, especialmente em Santa Cruz do Sul, onde a Cia. Souza Cruz e a Cia. de Fumos Santa Cruz lideravam, respectivamente o beneficiamento e a fabricação de cigarros; também em Venâncio Aires e, em menor grau, em Vera Cruz empresas menores desempenhavam importante papel no beneficiamento regional do fumo. Nessas cidades já havia empresas locais dos ramos metalmeccânico e metalurgia que forneciam parte do



maquinário utilizado pelo setor do tabaco, assim como nelas também já funcionava um conjunto de empresas comerciais e de serviços, bancos, empresas de importação e de exportação de fumo que prestavam importante suporte ao desenvolvimento do ramo do tabaco. E, principalmente, também apresentavam um importante e especializado contingente de trabalhadores na agroindústria do tabaco. Assim, foi através do aproveitamento e da valorização dessas condições preexistentes, na economia urbana e na organização espacial dessas cidades, que a modernização e as mudanças para ampliação do processamento industrial do tabaco passaram gradativamente a ocorrer.

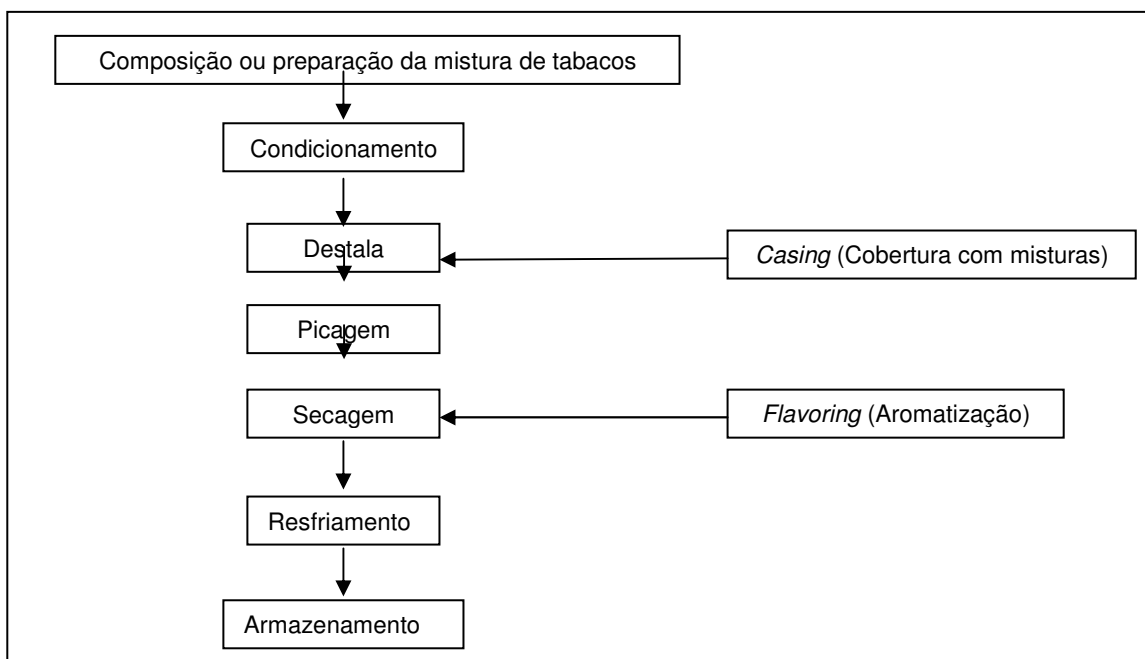
Com o processo de desnacionalização das agroindústrias do tabaco e com a expansão dos mercados interno e externo para o tabaco nacional, o aumento da produção nas áreas rurais da região se fez acompanhado por um contínuo e crescente aperfeiçoamento do processo de processamento industrial, através de mudanças no processo produtivo, da modernização de atividades e da introdução de novas operações por meio de pesados investimentos na aquisição de equipamentos e maquinário, mas também através da difusão das relações de produção capitalistas que, combinadamente, permitiram aumentar a capacidade instalada do beneficiamento, obter níveis maiores de produtividade, bem como buscar uma maior qualidade do produto final.

De acordo com Hitier e Sabourin (1965), o processamento industrial do tabaco passava a envolver um conjunto de etapas realizadas em continuidade, que informavam uma maior complexificação do processo produtivo, na medida em que este, em graus variados, passava a combinar o emprego da força de trabalho dos operários com o uso da força mecânica de novas e modernas máquinas e equipamentos e que passava a se difundir no conjunto das empresas agroindústrias do tabaco.

O emprego de modernas máquinas e de novos equipamentos passou a ampliar a capacidade produtiva e a assegurar maior qualidade ao produto final, na medida em que possibilitava às empresas sincronizar as etapas produtivas, controlar os fluxos de matéria prima e de insumos no interior das usinas, e monitorar, de acordo com as suas demandas, o grau e a intensidade das transformações necessárias no tabaco. Nesse aspecto, as linhas de processamento das usinas passaram a dispor de inovações técnicas como os túneis-estufas ou cilindros rotativos que permitiam controlar, mecanicamente, os níveis de umidade e de temperatura necessários à conservação das folhas de tabaco durante o seu processamento.

Outra inovação mecânica importante foi o emprego da máquina picadora que, alimentada por esteiras, permitia programar automaticamente a dimensão desejada do corte das lâminas de tabaco (as folhas destaladas), de acordo com a solicitação dos clientes internacionais, e numa quantidade e velocidade significativamente maiores. Além das transformações físicas, o fumo passava também a apresentar alterações químicas advindas com as inovações técnicas desenvolvidas nas etapas de *casing* e *de flavoring*. Através do emprego de um cilindro mecânico se procedia então à pulverização das lâminas das folhas de tabaco, no primeiro caso, aplicando-lhes uma mistura líquida – espécie de molho – à base de substâncias variadas como açúcar, glicerina, cacau, etc., e, no segundo caso, pulverizando-as com uma mistura gasosa à base de menta, rum, essências de frutas. Essas operações permitiram agregar ao tabaco um aroma e um gosto adicional às suas características naturais, podendo-se assim atender a determinadas demandas dos compradores.



FIGURA 3 – tabaco em folha desenvolvido nas usinas das empresas em 1970.

Fonte: Silveira (2007).

É preciso também considerar na dinâmica industrial do tabaco a influência de uma outra variável interna, própria à natureza mesma da matéria-prima. O tabaco é um produto perecível e nessa condição requeria das agroindústrias, sob pena de sua deterioração, que o mesmo fosse beneficiado tão logo os fumulcultores procedessem a entrega dessa matéria-prima nas seções de recebimento das usinas. Isso significava que, mesmo diante da mecanização da produção e da integração das operações, o funcionamento eficaz e no tempo adequado das linhas de processamento do tabaco demandava a utilização combinada de trabalhadores assalariados efetivos e, principalmente, de um expressivo contingente de trabalhadores assalariados temporários, os safristas (SILVEIRA, 1997).

A introdução da destala do fumo, uma das principais inovações técnicas promovidas nesse período, ilustra bem essa característica do novo estágio do processamento industrial do tabaco. Até 1971, o tabaco produzido na região era quase que integralmente comercializado com os mercados interno e externo sob a forma de tabaco em folha com talo – o que lhe auferia menor valorização. A partir de então, cerca de 60% da produção de tabaco passou a ser comercializada e exportada sob a forma de folhas sem talo – produto preferido no mercado externo. Inicialmente, a destala do tabaco passou a ser realizada manualmente e isso resultou no numeroso e intenso emprego de mão de obra temporária por quase oito a dez meses do ano nas usinas. Em 1974, a introdução das destaladoras e debulhadoras mecânicas adquiridas pelas empresas no exterior possibilitou que a destala passasse a ser feita de maneira mecanizada. O emprego e a difusão desses objetos técnicos entre as empresas buscavam diminuir o custo da mão de obra, ampliar a capacidade e a velocidade do processamento e qualificar o produto final.

Assim, o tempo destinado ao processamento pôde ser diminuído, concentrando-se o período da safra industrial em basicamente seis meses do ano. Embora o emprego dessa máquina tenha representado a diminuição de muitas vagas temporárias de trabalho, o aumento da produção do tabaco aliado à concentração da safra em menor tempo acabou



demandando, a cada ano, um contingente expressivo de novos trabalhadores safristas pelas agroindústrias do tabaco (MONTALI, 1979).

De acordo com dados do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Fumo e da Alimentação - STIFA (2000), entre 1970 e 1990 houve um incremento relativo de 467% no número de trabalhadores, entre efetivos e temporários, empregados pelas agroindústrias em Santa Cruz do Sul. Eram 2.405 trabalhadores em 1970, passando a 9.044 trabalhadores em 1980 e alcançando 13.642 empregados em 1990. Embora não existam dados precisos sobre o regime de emprego na maior parte desse período, as lideranças sindicais dos trabalhadores supõem que mais de 60% dos trabalhadores eram temporários. A partir de 1986, passou-se a proceder ao registro das estatísticas de emprego no setor e, nesse ano, foram empregados 9.725 trabalhadores como safristas, aproximadamente 73% do total dos trabalhadores empregados no setor.

A reprodução do capital por parte da agroindústria do tabaco no âmbito do seu processo produtivo envolvia então a necessidade de valorizar e de combinar a sazonalidade e a divisão do trabalho presentes no desenvolvimento do ramo do tabaco. Enquanto a produção rural passava, basicamente, a ser realizada no segundo semestre do ano, o processamento industrial acontecia nos primeiros seis meses do ano seguinte. A agroindústria do tabaco, estrategicamente, combinava assim a expropriação do sobretrabalho da mão de obra familiar dos agricultores, quando da comercialização da safra, com a extração da mais-valia junto aos trabalhadores safristas durante o processamento industrial (SILVEIRA, 1997). Vogt nos ajuda a compreender a lógica e o sentido subjacente a essa inovação organizacional e a esse modo de uso do território pelas empresas transnacionais.

Na lógica do capital, as forças produtivas, nelas embutidas a força de trabalho, precisam se ajustar às exigências do capital, para que a necessidade de reprodução ampliada seja satisfeita. Neste sentido, para evitar a compra de força de trabalho, que durante parte do ano ficaria ociosa, a agroindústria do tabaco, agindo sob a racionalidade do capital, planejou e sincronizou a produção rural (praticada em pequenas propriedades familiares basicamente com a absorção de mão de obra familiar) com o processo de processamento (efetivado nas usinas localizadas nas áreas urbanas) de tal forma que a maior parte dos vendedores da força de trabalho, no complexo industrial, seja de operários temporários, intermitentes, sazonais (VOGT, 1997).

Além disso, devemos também considerar as inovações técnicas e produtivas que ocorreram no âmbito da transformação industrial do tabaco, nas fábricas de cigarro existentes na região, nesse período, permitindo às empresas ampliar em muito a produção, diversificar o número de marcas e produzir diferentes tipos de cigarros. As inovações técnicas nessa área possibilitavam uma crescente ampliação na capacidade de produção com a introdução de máquinas que permitiam a produção de mais de 1.000 cigarros por minuto, além de promoverem o lançamento de novos produtos buscando atingir públicos diferenciados tanto pela renda como pela condição social e cultural dos consumidores. Assim, as fábricas passaram a produzir cigarros mais sofisticados, cigarros populares, cigarros com tamanhos diferenciados, cigarros com filtro aditivado e com menos teores de nicotina e alcatrão, cigarros mentolados, etc.

Esse foi o caminho adotado pela americana Cia. Philip Morris, em 1974, quando adquiriu a Cia. de Fumos Santa Cruz, em Santa Cruz do Sul, e passou a promover crescentes investimentos na modernização das linhas de produção de cigarros que desde então não apenas abastecia cerca de 5% do mercado nacional como também passava a exportar, desde a região, suas marcas internacionais de cigarros. O fornecimento do tabaco para permitir



esse aumento na produção de cigarros da empresa provinha basicamente da compra junto às usinas de beneficiamento, instaladas na região do Vale do Rio Pardo. Esse também foi o caso da Cia. Souza Cruz, responsável por 75% do mercado nacional no começo da década de 1970, que igualmente passou a modernizar suas fábricas de cigarro em São Paulo, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador, além de inaugurar, em 1978, em Uberlândia - MG, a maior fábrica de cigarros da América Latina, com capacidade para produzir 60 bilhões de cigarros por ano. Nesse aspecto, parte do fumo produzido pelos fumicultores integrados à Cia. Souza Cruz, na Região Sul do Brasil, era então destinado ao abastecimento dessas unidades produtivas (MORAIS, 2003).

A introdução das inovações técnicas e produtivas no processamento e na transformação industrial do tabaco também se fez acompanhada pela promoção de novas ações políticas e normativas que, implementadas internamente no âmbito da região, igualmente acabaram incidindo na dinâmica de desenvolvimento do setor.

No âmbito das relações sociais de produção entre as empresas e os seus operários industriais, os Sindicatos dos Trabalhadores na Indústria do Fumo, criado desde 1948 em Santa Cruz do Sul, e desde 1975 em Venâncio Aires, como entidades representativas dos trabalhadores efetivos e temporários nas empresas fumageiras, começavam a ter um expressivo aumento de trabalhadores sindicalizados na sua base territorial. Essa condição lhes assegurava papel importante na dinâmica das negociações e reivindicações dos trabalhadores junto ao SINDIFUMO, muito embora a organização e politização dos trabalhadores não tenham sido efetivas, seja pela dificuldade encontrada pelos sindicatos diante da diferenciação do período de negociação entre trabalhadores efetivos e safristas, seja pela adoção dos sindicatos de uma linha de ação sindical mais conservadora, evitando os conflitos contínuos e abertos com as empresas.

A partir de 1980, as negociações deixaram de ser realizadas individualmente entre as empresas e seus empregados e passaram a ser objeto de acordos e convenções coletivas de trabalho entre o SINDITABACO e os Sindicatos dos Trabalhadores na Indústria do Fumo. Os acordos coletivos de trabalho, mediados pela Justiça do Trabalho passavam então a normatizar as relações de trabalho no interior das usinas e das fábricas de cigarro, regulando a remuneração, a jornada de trabalho e as condições de trabalho – orientando assim os processos de reprodução do capital e da força de trabalho no setor.

Essas normas, na realidade, institucionalizavam as relações de conflito, os distintos interesses, em última análise, a dinâmica da desigual correlação de força entre os trabalhadores e as empresas do setor. Dinâmica essa que também não se fazia indiferente à existência de uma legislação trabalhista autoritária, à ausência de uma regulação mais efetiva e transparente por parte do Estado das relações de trabalho, ao crescente arrocho salarial, bem como à incerteza da macroeconomia nacional que, nesse período, oscilava períodos de crise e momentos de expansão econômica. Isso obviamente acabava impondo limites às reivindicações dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que possibilitava melhores condições de reprodução ao capital.

6 OS REFLEXOS DAS AÇÕES E NORMAS GERADAS EXTERNAMENTE PELO CAPITAL TRANSNACIONAL DO TABACO NO TERRITÓRIO REGIONAL

No contexto da globalização, o funcionamento do mercado oligopsônico do tabaco e do cigarro tem também experimentado os efeitos de ações e normas promovidas



externamente que procuram assegurar a fluidez da produção de tabaco e a reprodução do capital transnacional, e que incidem de um modo hierárquico e desigual no território, e à revelia da sociedade regional.

A combinação de ações e normas definidas externamente à região, aliada à intensa concentração de capital verificada nesse período no setor do tabaco, possibilitaram a progressiva ampliação da produção agrícola do tabaco e do processamento no Sul do Brasil, especialmente, na região do Vale do Rio Pardo. Tais processos se desenvolveram na região através das novas estratégias produtivas e comerciais das corporações multinacionais do tabaco e, por consequência, influenciaram tanto a dinâmica de organização e de desenvolvimento do complexo agroindustrial do tabaco que se instalou na região, quanto à dinâmica de organização espacial do território regional.

As ordens e normas originadas desde os lugares mundiais onde se localizam os centros de gestão das multinacionais do tabaco incidiram e tem incidido verticalmente na região. Foram e têm sido mediadas e difundidas pelas suas subsidiárias instaladas na região, promovendo ações de modernização e de racionalização na atividade agroindustrial do tabaco, ao mesmo tempo em que influenciaram a organização do território regional. As diretrizes produtivas e comerciais de cada empresa multinacional do tabaco na região têm sido implementadas em consonância com as estratégias de ação definidas pelas suas sedes no exterior, e implementadas através de normas organizacionais que regularam as novas ações e os objetos técnicos implantados na região. Tais ações e normas organizacionais das transnacionais do tabaco, como as que vimos anteriormente, alcançaram e alcançam a região (re)definindo, a cada safra de tabaco, mudanças tanto nas áreas rurais, quanto nas cidades.

Nas áreas rurais produtoras de tabaco, essas ações e normas têm se manifestado através da definição prévia e da regulação pelas empresas da área total da lavoura de tabaco a ser plantada, do volume e do tipo de tabaco a ser contratado. Tal regulação é resultado das ações globais dessas empresas multinacionais que, ao atuarem na escala global, acabam incidindo na formação dos estoques globais, acompanham os diferenciais de demanda de tabaco, de preço do produto, e asseguram seus ganhos diferenciais através da articulação concatenada da produção e da exportação de tabaco que fazem a partir de cada país onde atuam.

Essas definições afetaram diretamente a dinâmica de organização espacial e de circulação dos fluxos de produtos, de pessoas, de informações e de capitais que percorrem o território, na medida em que determinaram, por exemplo, os níveis de produtividade esperados, o emprego das inovações técnicas a serem adotadas no plantio, na colheita e na cura do tabaco, o volume de insumos a ser utilizado na lavoura, a quantidade de mão de obra temporária a ser contratada para a colheita, o montante de capital a ser financiado pelos fumicultores junto aos bancos através da intermediação das empresas, e a definição do preço do tabaco a ser praticado pelas empresas junto aos fumicultores. A implementação dessas ações globais e normas organizacionais, em conjunto com a instalação nas áreas rurais de novos objetos técnicos e a promoção de inovações técnicas na cultura do tabaco, significaram também para os fumicultores a promoção de novos gastos e/ou a ampliação de novos endividamentos junto aos bancos e às empresas do tabaco. Além disso, também impuseram aos fumicultores a necessidade de um aprendizado e domínio das informações técnicas quanto ao modo de uso dos novos produtos e equipamentos, a fim de atender às demandas das empresas – o que de modo geral resultou na ampliação da dependência dos fumicultores às empresas, evidenciando uma subordinação não mais apenas financeira, mas



também tecnológica e informacional.

Já nas áreas urbanas, os reflexos de tais ações e normas igualmente se fizeram e se fazem sentir na organização espacial das cidades. As decisões tomadas pelas transnacionais desde o exterior em relação, por exemplo, à ampliação e à modernização de suas plantas industriais, à racionalização ou à redução das suas atividades agroindustriais, ou mesmo ao encerramento de suas operações de processamento, comercialização e de exportação de tabaco, ou de fabricação e exportação de cigarro, têm incidido diretamente na dinâmica espacial e econômica das cidades onde elas estão instaladas. Quando implementadas, essas ações têm influenciado diretamente na demanda de empregos industriais temporários e efetivos a serem gerados pelas usinas de processamento e pela fábrica de cigarros, na mobilização de recursos públicos para o provimento e a expansão de infraestrutura básica, equipamentos urbanos e transporte, na oferta de financiamento bancário disponível para investimentos, na quantidade de insumos e equipamentos industriais a ser adquirida pelas empresas, no número e na quantidade de serviços a serem contratados junto às empresas terceirizadas e às demais empresas responsáveis pela comercialização, pelo transporte e exportação do tabaco processado e do cigarro produzido na região, e no conseqüente montante de empregos e de capital nelas gerados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que a promoção, nesse período, de um conjunto de inovações técnicas e organizacionais nas diferentes etapas constitutivas do complexo agroindustrial do tabaco, ao mesmo tempo em que informava o advento de uma nova racionalidade econômica e produtiva no desenvolvimento do setor do tabaco, comandada pela hegemonia do capital monopolista transnacional, também participava intensamente no processo de constituição de um meio técnico-científico no território regional, possibilitando novos processos de organização espacial, de solidariedade espacial, e de utilização do território. Simultaneamente, o conteúdo e a lógica da organização espacial preexistente e historicamente produzida, também influenciou e condicionou a lógica e a dinâmica que orientaram a introdução e a implementação dessas inovações técnicas, organizacionais e normativas que passaram a constituir o novo sistema de produção agroindustrial do tabaco.

É preciso considerar que tanto a promoção dessas inovações técnicas e mudanças organizacionais quanto à implementação da atividade agroindustrial do tabaco na região não se fizeram indiferentes ao território e às relações sociais de produção, historicamente engendradas entre os diversos e diferentes agentes sociais que nesse momento participavam das distintas etapas desse circuito espacial do tabaco, nesse novo estágio da agroindustrialização do tabaco, através de ações empreendidas desde distintas escalas espaciais.

A lógica e a dinâmica de funcionamento preponderantes nesse período do desenvolvimento da produção do tabaco resultaram de um conjunto crescente de ações, interações, negociações e embates entre esses agentes sociais, promovendo assim as condições sociais, políticas e ideológicas para sua definição, materialização, normatização e efetivação no território regional. Esse também foi o contexto e o sentido que orientaram as inter-relações que ocorreram entre objetos e sistemas técnicos, sistemas de ações e normas e regulações no âmbito do CAI do tabaco e que, ao se realizarem, viabilizaram a reprodução da atividade agroindustrial do tabaco, possibilitando simultaneamente, uma particular



organização espacial e determinados usos do território.

O desenvolvimento do CAI do tabaco apresentou particularidades em relação ao processo geral de modernização da agricultura brasileira, na medida em que, contrariamente a outros CAIs também integrados ao mercado internacional de commodities, sua participação na constituição do meio técnico-científico na região possibilitou usos do território que não envolveram a completa modernização tecnológica dos processos produtivos, nem tampouco resultou na inteira substituição do trabalho humano e o emprego pleno da mecanização e automação do conjunto das atividades produtivas. A modernização tecnológica do cultivo e da produção do tabaco se mostrou limitada, especialmente diante de algumas características já existentes na região como as limitações naturais do relevo onde se encontra a maior parte das propriedades rurais, o tamanho das pequenas propriedades, a necessária demanda do trabalho manual nos tratos culturais da lavoura fumageira e as recorrentes dificuldades econômicas dos fumicultores.

Sob o domínio do capital monopolista internacional, o desenvolvimento da fumicultura e a ampliação da produção do tabaco na região resultaram da manutenção e valorização de alguns atributos e de condições territoriais já existentes, combinando-os com a introdução de inovações técnicas e organizacionais. Isso permitiu às agroindústrias multinacionais alcançar no tempo esperado a quantidade e a qualidade desejadas de tabaco, de modo a poder atender especialmente ao mercado internacional de tabaco em folha. Assim, puderam-se obter condições ideais para o desenvolvimento da fumicultura, especialmente para a dinâmica de reprodução do capital agroindustrial fumageiro, uma vez que, através da difusão dos novos objetos e sistemas técnicos e do sistema integrado de produção, as empresas obtiveram o tabaco que precisavam sem ter que fazer grandes investimentos e sem correr riscos. Não necessitaram adquirir ou arrendar terras para produzir o tabaco, não precisaram arcar com as despesas do emprego das inovações técnicas na lavoura, nem tampouco arcar com o pagamento de salários e custos sociais advindos da legislação trabalhista, dada a existência das pequenas propriedades onde o tabaco já era produzido através da mão de obra familiar. Tampouco precisaram investir recursos no custeio da safra e no seguro das lavouras, dado que para tanto se valeram da política nacional de crédito rural subsidiado, instaurada pela União a partir de 1967, e do seguro agrícola do tabaco instituído em 1956 pela entidade representativa dos fumicultores.

No âmbito da comercialização, as empresas puderam se valer das novas e complexas normatizações das classes do tabaco, regulamentadas pelo Estado, e da dependência econômica dos produtores em relação a elas, para aperfeiçoarem suas margens de lucro, ao mesmo tempo em que consolidavam a subordinação dos colonos fumicultores à sua racionalidade tecnológica e produtiva através da crescente integração ao mercado internacional do tabaco.

Por fim, no âmbito do processamento e da transformação industrial, as empresas, embora tenham invertido somas expressivas de capital na modernização e ampliação das plantas industriais existentes, puderam combinar o emprego de novos e modernos objetos técnicos com a mobilização e a exploração de expressivo contingente de mão de obra temporária, bem como contar com o apoio do Estado na concessão de incentivos fiscais e no provimento de infraestrutura. Isso lhes permitiu viabilizar o processo produtivo bem como assegurou, em condições vantajosas, a realização da reprodução do capital industrial.

Esse conjunto de objetos técnicos e de normas criadas e de ações desenvolvidas num novo contexto de relações sociais e econômicas entre os fumicultores, as empresas, o Estado e os trabalhadores industriais configurou mudanças no funcionamento do setor do



tabaco, sob a hegemonia do capital monopolista internacional. Contexto esse, caracterizado por uma dinâmica de desenvolvimento do CAI do tabaco, que se realizou no território através da incorporação produtiva de novas áreas rurais, com a subordinação de novos contingentes de trabalhadores rurais, e através da urbanização desigual das cidades que experimentaram distintas funções no desenvolvimento da comercialização, do beneficiamento e da transformação do tabaco, possibilitando também novas solidariedades espaciais.

REFERÊNCIAS

AFUBRA - ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. **Dados sobre a fumicultura no Sul do Brasil**. Disponível em: <<http://www.afubra.com.br/fumicultura-brasil.html>>. Acesso em março, 2017.

_____. **Dados sobre a produção do fumo no Rio Grande do Sul** - Safras de 1980 a 2004. Santa Cruz do Sul, 2005.

ANTAS JR. R. M. A norma e a técnica como elementos constitutivos do espaço geográfico: considerações sobre o ressurgimento do pluralismo jurídico. In: SOUZA, M. A. (Org.) **Território brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Ed. Territorial, 2003. p. 77-92.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Da Universidade de Brasília, 1991. Vol. 1, A-K.

DESER - DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS. A cadeia produtiva do fumo. **Contexto Rural - Revista do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais**, Curitiba, PR, ano V, nº 05, julho 2005.

DIAS, L. C. Redes eletrônica e novas dinâmicas do território brasileiro. In: CASTRO, I. E. de et al. (Org.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1996. p. 115-144.

ELLUL, J. **Le système technicien**. Paris: Le cherche midi, 2004.

ETGES, V. E. **Sujeição e resistência: os camponeses gaúchos e a indústria do fumo**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1991.

FARIAS, J. A. A cultura do fumo e a cobertura florestal nas propriedades dos fumicultores. **Caderno de Pesquisa** - Série Botânica, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 5, nº 1, p. 57-67, 1993.

FÜRSTENAU, V. **O crédito rural no Brasil e seus efeitos sobre a agricultura gaúcha: 1965-84**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1988.

GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HERMES, N. Implicações socioambientais da fumicultura: panorama atual e perspectivas.



Redes, Santa Cruz do Sul, v.5, nº 3, p.45-63, set./dez. 2000.

HITIER, H.; SABOURIN, L. **Le tabac**. Paris: Presses Universitaires de France, 1965. (Col. Que sais-je, n. 87.)

MONTALI, L. **Do núcleo colonial ao capitalismo monopolista**: produção de fumo em Santa Cruz do Sul. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

MORAIS, F. **Souza Cruz 100 anos** - Um século de qualidade. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2003.

RAMOS, S. Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil. In: SANTOS, M. A.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 375-387.

SANTOS, M. A.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Técnica, espaço, tempo** - Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Ed. Nobel, 1985.

SEFFRIN, G. **O fumo no Brasil e no mundo**. Santa Cruz do Sul: AFUBRA, 1995.

SILVA, J. G. da.; KAGEYAMA, A. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: SILVA, J. G. da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, SP: Unicamp/Instituto de Economia, 1996.

SILVEIRA, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **Experimental**, LABOPLAN - Dep. Geografia - USP, nº 2, p. 35-45, março, 1997.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DORNELLES, Mizael. A produção do tabaco no Sul do Brasil: um olhar geográfico sobre a dinâmica produtiva e organização territorial. In: SILVEIRA, R. L. L. (Org.). **Tabaco, sociedade e território**: relações e contradições no Sul do Brasil. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 17-38.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DORNELLES, Mizael; FERRARI, Stela. Expansão da cultura do tabaco no sul do Brasil (1996-2006): características, mudanças e persistências na produção de tabaco e nos usos do território. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de agosto de 2012, Vol. XVII, nº 987. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-987.htm>>.

SILVEIRA, R. L. L. da. **Complexo agroindustrial do fumo e território**: a formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo – RS. Tese (Doutorado em Geografia) –Universidade



Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SILVEIRA, R. L. L. da. **O lugar dos safristas na terra do fumo**. A produção da periferia urbana em Santa Cruz do Sul. Dissertação. (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

SIMONDON, G. **Du mode d’existence des objets techniques**. Paris: Ed. Aubier, 1989.

SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DO FUMO E DA ALIMENTAÇÃO. **Relatório sobre o emprego no setor fumageiro em Santa Cruz do Sul e Vera Cruz - 1977 a 2000**. Santa Cruz do Sul: STIFA, 2000.



MARCOS REGULATÓRIOS SOBRE INTEGRAÇÃO DE REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL NO ARCO SUL DO MERCOSUL¹

*Heleniza Ávila Campos
Aldomar Arnaldo Rückert
Andressa Lopes Ribeiro
Elis Lucca*

1 INTRODUÇÃO²

As transformações nas políticas voltadas a regiões fronteiriças revelam a forma como a sociedade também modifica seu olhar sobre esses espaços tão complexos. São reflexos de leituras políticas e econômicas de espaços, de um lado, estratégicos, enquanto marcos de troca e interação entre diferentes países e, de outro lado, delicados, pela concentração de determinantes legais na tentativa de controle de circuitos ilegais ou informais. As fronteiras compõem-se, portanto, de duas faces que se complementam.

Nos tempos mais recentes, notadamente a partir de meados do século XX, vê-se que a fluidez dos fluxos globalizados, tanto de pessoas como de mercadorias, tem promovido maior porosidade nas dinâmicas fronteiriças, facilitando uma integração de cunho mais econômico, a despeito de todas as dificuldades políticas que essas iniciativas possam ensejar. Na América do Sul, esses incentivos são marcados ao longo dessa história recente pela tentativa de articulação de políticas regionais em âmbito nacional, atreladas às estratégias do mercado multinacional.

Busca-se neste artigo compreender o processo de instituição das políticas de planejamento de integração regional em fronteiras, visando interpretar as principais mudanças legais adotadas principalmente pelo Brasil, Argentina e Uruguai e considerando as diferentes posturas desses Estados Nacionais em relação ao tratamento dado às suas regiões fronteiriças em seus períodos distintos de desenvolvimento. Tais mudanças constituem-se em medidas que variam de aprovações de fundo de investimentos bi ou multilaterais à criação de órgãos públicos dedicados especificamente à integração daquelas áreas.

A abordagem histórica se constituiu na mais adequada para verificar o processo de transformação das estratégias políticas voltadas a regiões fronteiriças no âmbito sul-americano e, mais especificamente, sul-brasileiro. Nesse sentido, e sob a orientação de uma pesquisa documental sobre as políticas de integração na América do Sul, foram identificados três períodos importantes, que se alinham com as transformações do Capitalismo em seu contexto mundial.

O primeiro, que inicia com a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste no Brasil em 1956, precursora das Superintendências Regionais de

1 O tema compõe um dos objetivos da pesquisa intitulada Transfronteirizações na América do Sul: dinâmicas territoriais, desenvolvimento regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil, sob coordenação do Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert, contando com apoio financeiro do Edital CAPES PRO-DEFESA/2013.

2 Agradecemos especialmente ao colega Antônio Paulo Cargnin, da Secretaria Estadual do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, pela leitura crítica deste artigo.



Desenvolvimento e se encerra com as práticas democratizantes do final dos anos 1980. Trata-se de um contexto econômico internacional pós Segunda Guerra Mundial, com forte presença do Estado nas suas políticas nacionais, sendo a ideia de desenvolvimento fortemente apoiada no viés econômico. Tal processo, que decorreu durante toda a chamada Guerra Fria, acaba por conduzir a economia internacional para um quadro geral de crise nos anos 1970 e 1980, repercutindo na revisão do papel do Estado nos processos de desenvolvimento.

O segundo período como seu marco inicial a criação do MERCOSUL em 1991, momento em que os Estados sul-americanos buscavam a abertura política para uma economia internacional de cunho mais neoliberal na década de 1990, sendo prerrogativa a flexibilização produtiva com grandes efeitos na estruturação das políticas regionais. São, assim, características desse período a redução das intervenções estatais e o incentivo a iniciativas de privatização, a integração econômica global e a ampla financeirização do mercado internacional. Ao final desse período, a ampliação do quadro de desigualdades sociais e de instabilidade política internacional requereram a revisão de uma atuação mais presente do Estado nas negociações sobre os territórios nacionais.

O terceiro e último período se apoia na tentativa de resgate das ações estatais estratégicas no início dos anos 2000, conhecido por alguns autores, como Bresser-Pereira (2006) como “novo-desenvolvimentismo”, sob o comando de um Brasil política e economicamente mais forte. Esse período tem como marco principal no Brasil a denominada Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (2003) e se conclui com a criação do Plano de Ação Estratégica vinculada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2015. É um momento ainda em curso, que tem como características, principalmente após 2008, uma situação de crise econômica e financeira internacional, ao mesmo tempo em que os avanços tecnológicos e informacionais redimensionam de forma muito intensa as condições de produção e consumo dos países com o mercado mundial. Essas características vão influir diretamente nas formas de entendimento sobre os conceitos de integração internacional.

Adotou-se como metodologia de análise a identificação de conteúdos específicos em aspectos relevantes ao escopo de integração regional de fronteiras no recorte espacial desse trabalho, tais como: a) controle e facilitação de fluxo de mercadorias; b) defesa e segurança; c) direitos civis binacionais e dupla cidadania; d) recursos e financiamentos de projetos; e) investimentos e implementações no setor de infraestrutura viária. Esses aspectos foram organizados em um quadro que apresenta uma linha temporal, demonstrando suas relações e dependências a contextos econômicos e políticos internacionais, situando-os historicamente. Seus marcos legais específicos constituem ações como: criação e atuação de agências de regulação e regulamentação, estabelecimento de acordo bi ou multilaterais e elaboração de planos ou programas estratégicos regionais.

O artigo compõe-se de quatro partes, além da introdução e das considerações finais: a primeira volta-se para a discussão teórica da importância da região em contextos políticos supranacionais; as partes segunda, terceira e quarta apresentam aspectos conceituais, distinções econômicas e políticas além de marcos regulatórios que caracterizam cada período de análise.



2 REGIÃO E FRONTEIRAS EM POLÍTICAS ECONÔMICAS SUPRANACIONAIS: CONCEITOS E PROCESSOS

Na discussão sobre regiões que envolvem situações de fronteira, há processos muito particulares na sua definição. Ao tratar das diferenças e semelhanças que particularizam o espaço geográfico sob diferentes perspectivas, o conceito de região permite explorar os diversos significados que este espaço assume ao longo do tempo, para diferentes agentes políticos e econômicos.

Castro (1994) ressalta que a região, para além de se constituir como um mero recorte espacial, atua também como um acumulador espacial de causalidades sucessivas, sendo ela própria o sujeito na relação histórica do homem com seu território. Essas marcas sucessivas carregam diferentes conteúdos, expressando diferentes dinâmicas políticas, sociais, culturais e econômicas e, muitas vezes, ultrapassando limites territoriais pré-estabelecidos. No entanto, a dimensão econômica da região permite analisar como a agregação de mercados menores, definidores de um recorte regional e correspondentes aos distintos bens que se produzem em seu interior, articula-se às dinâmicas de outras regiões definidas a partir de centros urbanos mais estruturados economicamente (MONGE, 2008). Nesse contexto, entende-se que a reflexão sobre região depende também do reconhecimento da sua vinculação em rede a outros contextos regionais, em que a ideia de fronteira também se transforma de acordo com as mudanças da própria sociedade que a define, alterando sua condição de flexibilidade e porosidade de modo a corresponder aos estímulos econômicos internacionais.

De fato, nos tempos contemporâneos as fronteiras regionais têm assumido diferentes significados ao longo do tempo visto que não se apresenta apenas na condição de limite e controle, nem apenas de integração, mas apresenta uma característica própria de assimilação das duas perspectivas. Nesse sentido, as regiões de fronteira são recortes com suas especificidades que não se confundem com os territórios que delimitam, assumindo particulares aspectos relativos ao modo de vida e mesmo ao tratamento político e econômico que lhes é reservado.

As regiões de fronteiras internacionais na atualidade têm se convertido em espaços de múltiplos significados. Do ponto de vista geopolítico, algumas experiências têm possibilitado estratégias de convivência e proximidade, viabilizando projetos de desenvolvimentos compartilhados entre países, numa perspectiva de transfronteirização. Ruckert e Dietz (2013) afirmam que os conceitos de fronteiras e regiões transfronteiriças ainda estão em construção, sobretudo quando vinculados a uma perspectiva multiescalar. Esses conceitos, segundo os autores, estão vinculados aos seguintes aspectos:

- a) a formações regionais para além de uma ou mais fronteiras nacionais;
- b) a processos de relativização da escala nacional e a emergência de várias escalas regionais;
- c) às conexões, aos fluxos e aos atores que participam da dinâmica social e econômica fronteiriça;
- d) às decisões de cunho político de criar a continuidade e a proximidade territorial;
- e) ao que acontece na fronteira quando a linha separadora não pretende mais bloquear as práticas e o sentimento de pertencimento;
- g) a conjunto de processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e/ou socioculturais.

Os aspectos que envolvem a integração econômica regional são discutidos pela Geografia Econômica, envolvendo o entendimento do papel das organizações internacionais



de integração econômica, que assumem diferentes formas e contextos no território: união aduaneira, mercado comum, zonas de livre comércio, por exemplo; processos que podem se instituir e consolidar ao longo da história: desde a preparação da política interna dos Estados Nacionais até a fase de negociação e compartilhamento de ajustes fiscais e monetários. Trata-se do reconhecimento dos limites entre a autonomia política e econômica dos Estados Nacionais e as necessidades correntes de articulação a um mercado internacional competitivo e multifacetado, sendo a organização em blocos econômicos uma das estratégias regionalmente mais identificadas em todos os continentes. Os reflexos sociais decorrentes dessas decisões políticas estão sempre presentes, embora subdimensionados, sendo a região fronteira a mais regulada, mesmo que seja a que menos se beneficia dessas estratégias de integração.

Atualmente, as formas de expansão do capital globalizado são aquelas que mais têm deixado marcas em contextos supranacionais, considerando a importância de diferentes tipos de fluxos (capital, mercadorias, pessoas e informações). Na história recente brasileira e da América do Sul, por exemplo, as mudanças de significados da fronteira têm ocorrido de acordo com perspectivas econômicas e políticas predominantes e as consequentes posturas dos Estados Nacionais, destacando-se três grandes momentos: o **nacional-desenvolvimentismo** (referente ao período entre os anos 1950 e 1980), o **neoliberalismo** (que figura fundamentalmente a década de 1990) e, mais claramente no Brasil, o **novo-desenvolvimentismo** (estabelecido entre 2003 a 2016). É o que é apresentado a seguir.

3 A FASE NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA: ESTADOS NACIONAIS E CONTROLE DAS REGIÕES DE FRONTEIRA

O período referente ao chamado nacional-desenvolvimentismo, ou simplesmente denominado desenvolvimentismo, se molda, sobretudo a partir dos anos 1950, apoiado na teoria econômica do Desenvolvimento, de viés keynesiano e, no caso sul-americano, fortemente centrada nas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com o estímulo ao desenvolvimento industrial, à urbanização e ao aumento do consumo. Destaca-se aqui a forte presença dos Estados Nacionais sobretudo em investimentos em infraestrutura, alcançando no Brasil seu ápice no milagre econômico (final dos anos 1960) e declínio no final dos anos 1980 (VITTE, 2012).

Bresser-Pereira (2006, p. 6), no entanto, assinala que o desenvolvimentismo constituía-se, na verdade, em uma estratégia nacional de desenvolvimento mais do que uma teoria econômica propriamente, conduzido pelo Estado Nacional, que não deveria substituir o mercado, mas fortalecê-lo “para que este pudesse criar as condições necessárias para que as empresas, competindo no mercado, investissem e seus empresários inovassem”.

As políticas nacionais desenvolvimentistas se estabeleceram nos países sul-americanos a partir da década de 1960 com estratégias de planejamento tecnocrático e autoritário. O esforço na manutenção das fronteiras como limites nacionais e de controle militar ocorreu através de políticas macrorregionais, mas, ao mesmo tempo iniciavam-se importantes negociações para estimular o livre comércio no âmbito sul-americano. De fato, a ênfase na integração com comércio exterior europeu e norte-americano teve espaço nas políticas nacionalistas na América do Sul, num momento em que se constituíam territórios nacionais para o desenvolvimento industrial e integração econômica com o mercado exterior. Destacam-se também nesse período os grandes incentivos à entrada do capital estrangeiro



através de multinacionais em seus territórios.

No Brasil, ainda, havia à época instrumentos legais voltados à faixa de fronteira,³ que previam investimentos nessa área estratégica do país, muito embora pouco tenha sido realizado, como lembra Moura Filho (2010, p. 178-191). Destacam-se o chamado Estatuto da Fronteira, estabelecido através do Decreto Nº 1.846, de 3 de agosto de 1937, que promulga diversos Atos Internacionais, firmados em Montevidéu, entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai além do Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF), criado pela Lei Federal nº 2597/1955. O PAFMFF definia as áreas indispensáveis à defesa nacional, mantendo entre elas a faixa de fronteira de 150 km como zona de segurança e com previsão de recursos para investimentos, o que, na prática, não ocorreu de forma significativa.

Outras iniciativas desse período, mais centradas na fronteira Brasil-Uruguai e voltadas à fronteira Sul-brasileira, foram: a celebração do Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre Brasil e Uruguai (1933); Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio (1975); o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (1978).

De fato, o primeiro órgão voltado ao desenvolvimento regional que abrangia parte do território do Rio Grande do Sul foi a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP). Criada em 1956 e compreendendo as áreas da região sudoeste dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso essa autarquia visava transpor as fronteiras internas do próprio território nacional, ocupando de forma mais incisiva regiões do país ainda pouco habitadas. Nesse contexto, foi elaborado o I Plano Diretor da Fronteira Sudoeste. Importa lembrar que o país, a exemplo de outros na América do Sul, estava ainda se aparelhando para ingressar num mercado capitalista internacional, competitivo e seletivo. O país, assim, transformava-se politicamente, voltando-se à industrialização nacional e à integração ao capital internacional, através de aparatos institucionais que apontavam para uma perspectiva de desenvolvimento econômico.

Acerca da efetividade da SPVERFSP, observa-se que esse órgão embrionário da futura Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) esbarrou em entraves de funcionalidade essenciais à efetiva atuação de um órgão de planejamento regional como, por exemplo, a falta de autonomia no processo de planejamento, destinação de verbas insuficientes tanto para a elaboração como para implementação de projetos (GOULARTI FILHO; MESSIAS; ALMEIDA, 2012).

A extinção da SPVERFSP pela Lei nº5.365/1967, que tinha como objetivo principal a criação da Superintendência da Região Centro-Oeste (SUDECO), celebrava também a nova denominação do Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste e a Superintendência da Fronteira Sudoeste para SUDESUL, autarquia a partir de então destinada à Região Sul do país, ou seja, abrangendo os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Ao criar a SUDESUL, o Governo Federal brasileiro definiu seu objetivo principal “planejar e promover a execução do desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, coordenar e controlar a

3 Faixa no território brasileiro considera indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, definida oficialmente pela Lei nº 6.634/1979, mas já reconhecida anteriormente como área estratégica de defesa.



ação federal nesta região” (BRASIL, 1967, p. 03).⁴

Embora a SUDESUL tenha sido o principal órgão de planejamento na Região Sul brasileira no período que se estende até o final da década de 1980, é importante discutir a eficácia e do tipo de desenvolvimento financiado pela Superintendência. Ao passo que sua concepção geral demonstra o interesse do governo federal pela perspectiva do planejamento regional, a prática e a instrumentalização do órgão parece demonstrar um descompasso entre sua proposição legal e sua atuação prática. Nesse tópico, é elucidativo analisar os textos constituintes da instauração de outras autarquias semelhantes, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), reconhecidamente o entidade autárquica de maior expressão e considerada mais estratégica naquele momento, conforme menciona o artigo 2º da Lei nº 3.692/1959: “A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste” (BRASIL, 1959, p. 01).

Comparativamente, a SUDESUL parece ter uma autonomia limitada no que se refere ao planejamento sobre o território nacional de sua jurisdição ou ainda outras realidades que lhes fossem de interesse, como as cidades gêmeas com o Uruguai e Argentina. Os investimentos no setor primário do Rio Grande do Sul, por exemplo, eram vistos como subsidiárias às atividades desenvolvidas no sudeste do Brasil, já nesse período a região com maior e crescente industrialização no país. No campo estratégico, pode-se afirmar que a SUDESUL atuava como: i) instrumento do regime militar para fins estratégicos; ii) como ocupação de fronteiras (dentro do território nacional); e iii) como viabilizadora de repasse de verbas do governo federal ao setor primário para atender às demandas do processo de industrialização em curso, mais especificamente na Região Sudeste do Brasil.

Messias e Goularti Filho (2015, p. 301) assinalam que a SUDESUL desenvolveu basicamente quatro projetos voltados a regiões consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional: 1) Sudoeste brasileiro; 2) Projeto de Desenvolvimento da Lagoa Mirim, no Rio Grande do Sul, 3) Investimentos no Noroeste do Paraná e 4) Litoral Sul de Santa Catarina.

No Rio Grande do Sul, o Projeto de Desenvolvimento da Lagoa Mirim, tinha como objetivo o desenvolvimento do lado brasileiro da região, investindo principalmente na agricultura e em infraestrutura hídrica. Esse projeto foi o único que envolveu uma comissão internacional através de uma rede de acordos de cooperação com o Uruguai.

Nesse contexto, o Tratado da Bacia da Lagoa Mirim, firmado em 1977 entre Brasil e Uruguai, merece especial atenção por ter compreendido uma série de iniciativas entre os dois países com a finalidade de desenvolver obras de infraestrutura hídrica na região da Bacia. O Tratado também previa obras para viabilizar a produção e transmissão de energia elétrica, transporte e comunicação hidroviária, além de geração de renda por meio de incentivos

4 Ainda que submetida hierarquicamente ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, cabia à SUDESUL a gerência dos fundos destinados pelo Orçamento da União, bem como o produto de suas operações de crédito, da alienação dos bens de seu patrimônio entre outras fontes de patrocínio nacionais ou internacionais (BRASIL, 1967). Esses recursos eram administrados e investidos em projetos públicos ou privados, com prioridade estabelecida pela própria autarquia, de acordo com o interesse para o desenvolvimento regional. Ou seja, na forma legal, a autarquia seria responsável por quase todo e qualquer projeto de infraestrutura com apoio do governo federal nos Estados do sul do país. Este aspecto é importante, pois instaura um momento em que se os investimentos em rede viária começam a se diferenciar no Brasil em relação a outros países, muito claramente presente na realidade sul-brasileira.



às atividades agrícola e industrial.⁵ Nessa conjuntura, a viabilização dos empreendimentos na faixa de fronteira exigiu dos dois governos medidas de flexibilização para permanência e circulação dos membros integrantes dos projetos em território estrangeiro, bem como facilidades aduaneiras e fiscais aos equipamentos e materiais transportados por via hidrológica ou rodoviária entre os países.

O interesse do governo militar em tal projeto, que teve seus primeiros esboços já na década de 1960, conforme descrição anterior da CLM, além de basear-se nos proveitos das obras de infraestrutura e dinamização da economia agrícola, estendia-se à presença e atuação do Estado Nacional na região de fronteira. Os projetos previstos pelo Tratado, ao concentrarem-se em área de interface internacional, possibilitaram o estreitamento dos laços de políticos com o país vizinho já na fase de pesquisa desempenhada pela CLM (que viria a indicar a viabilidade dos planos a serem desenvolvidos).

Dentre os projetos previstos pelo Tratado de Cooperação, encontra-se o de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Rio Jaguarão, o qual previa a realização conjunta das obras de pontes, represas, desvios do rio, canais de descarga, dentre outros. (BRASIL, URUGUAI, 1978). Em certa medida, o Tratado serviu como experiência de integração fronteiriça para acordos que seriam firmados posteriormente, já na década de 1990, para a livre circulação entre cidades gêmeas.

De fato, observando a atuação da SUDESUL nesse período, reconhece-se que a criação das superintendências de desenvolvimento no Brasil foi, em grande parte, responsável pelas mudanças no eixo de atuação do Estado brasileiro quanto às relações econômico-produtivas nacionais, considerando maior integração produtiva interna do país, vinculada ao processo acelerado de industrialização. No entanto, pouco havia de investimento do ponto de vista da integração fronteiriça, dependendo de ações isoladas dos Estados brasileiros com outros países.

A SUDESUL entrou em declínio a partir dos anos 1970, quando os investimentos federais voltaram-se para o controle da inflação e dívida externa, passando essas autarquias de desenvolvimento regional a atuarem fundamentalmente como órgãos de distribuição de financiamentos (MESSIAS; GOULARTI FILHO, 2015). O declínio subsequente das políticas desenvolvimentistas na América do Sul e, por conseguinte, no Brasil decorreu de aspectos internacionais, como as crises do petróleo, enfraquecendo o olhar sobre as políticas regionais como objetos de interesse dos governos nacionais (CARGNIN, 2014). Por outro lado, algumas iniciativas no âmbito sul-americano desse período deram início a processos de integração importantes.

A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 se deu através do primeiro Tratado de Montevidéu e se constituiu em uma primeira ação efetiva para uma integração econômica entre os países latino-americanos. A formação do Pacto Andino em 1969, também foi um passo importante, mas foi em 1980, que a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sendo esta uma organização intergovernamental que visava dar continuidade ao processo de livre comércio

5 A gerência e coordenação dos projetos coube à Comissão Mista Brasileiro-Uruaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), já existente desde 1963, reestruturada e regida a partir de então pelo documento do Tratado da Bacia Mirim, estando a comissão sediada em Porto Alegre e na cidade de Treinta y Tres, no Uruguai (BRASIL, URUGUAI, 1978, p.359).



latino-americano rumo a um possível mercado comum.⁶ Os interesses dos países envolvidos voltavam-se para o acesso a investimentos em setores industriais, o que reduziria custos de produção em massa e ampliação das condições de competitividade regional. Foram os primeiros passos para a criação do Mercosul, conforme será visto a seguir.

4 A FASE NEOLIBERAL: PREPARAÇÃO PARA O LIVRE COMÉRCIO NA AMÉRICA DO SUL

O neoliberalismo se caracteriza como uma fase que se pauta principalmente por políticas de liberalização econômica através de estratégias como privatização, desregulação e redução da ação do Estado em favor da expansão da atuação do mercado na economia. Sallum Jr. (1999) destaca que a crise de hegemonia e a instabilidade econômica dos anos 1970 permaneceram sem solução na década de 1980 (chamada de década perdida). Nos primeiros anos da década de 1990, na esteira do fim da Guerra Fria e das dificuldades políticas e financeiras internacionais do momento, agravou-se esse quadro, ao mesmo tempo em que se acentuaram as pressões políticas pela abertura econômica.

Nesse contexto, o planejamento territorial e regional passou por profundas alterações, destacando-se para isso, segundo Vitte (2012, p. 10), dois aspectos decisivos: a) o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e, com a abertura ao capital externo, a necessidade de adequação da produção e das redes econômicas a esse sistema; e b) a aproximação dos países sul-americanos para a criação do MERCOSUL em 1991 através do Tratado de Assunção, com perspectivas ao estabelecimento do Brasil como potência regional. Participam desse bloco Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e, posteriormente, agrega-se a Venezuela.

Sem dúvida, o MERCOSUL foi a entidade multilateral que mais se destacou como principal fator de integração comercial no bloco sul-americano dos anos 1990, exigindo uma nova postura dos Estados Nacionais sul-americanos sobre a permeabilidade dos fluxos transfronteiriços. Vitte (2012, p. 7) aponta para três momentos significativos na história do bloco sul-americano:

a) o “período de transição” (1991-1994), que se caracterizou pelo aumento de fluxos e da interdependência entre os países formadores do bloco, gerando um campo de negociações comerciais importantes para os países do sul da América do Sul, sob comando do Brasil e da Argentina;

b) a “era dos mercados” (1994-1998) iniciou-se com a aplicação da decisão unilateral de reestruturação econômica-monetária do Brasil em 1994, através do Plano Real, gerando a chamada “Brasil-dependência” por parte da Argentina;

c) o atual momento, iniciado em 1998 e que se configura como fruto das crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998) vão definir um quadro de baixa liquidez e de instabilidade política regional.

Identifica-se, assim, com a criação do MERCOSUL, uma tendência aos processos de integração supranacionais dos Estados Nacionais sul-americanos, seja como medida de fortalecimento regional das economias do sul à proposta de criação da Área de Livre

6 Os países integrantes da ALALDI eram, inicialmente, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela. Em 1999 Cuba se inseriu como também participante da Associação (OLIVEIRA; SALGADO, 2011).



Comércio das Américas (ALCA), seja como fortalecimento da economia regional. Entretanto, as estratégias políticas fixaram-se em iniciativas setoriais e pouco coordenadas entre si.

No Brasil, é importante lembrar que o modelo desenvolvimentista se tornou insustentável, face à herança deixada pelos altos subsídios do governo federal para a industrialização num contexto de crise internacional.⁷ As mudanças estruturais no aparato estatal, nesse contexto, implicaram nos anos 1990 uma grande reestruturação produtiva, abertura econômica ao mercado internacional, financeirização da economia e estabilidade monetária brasileira, embora com limitados avanços nas políticas sociais.

As políticas regionais entraram em declínio no país, considerando também a grande autonomia dos municípios gerada pelo processo descentralizador que emergiu da Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que se fragilizava – ou se extinguiu – o aparelhamento do Estado responsável pelo planejamento regional. De forma simbólica, marca o início desse período a extinção do SUDESUL, através da Medida Provisória nº 151, de quinze de março de 1990. Assim, segundo Cargnin (2014), houve um processo de mudança na escala de negociações econômicas e investimentos no território, valorizando-se as interações econômicas entre o capital globalizado com territórios locais: as grandes empresas multinacionais figuram ainda mais fortemente como atores de desenvolvimento, cada vez mais estimulado pelo Estado.

Do ponto de vista do tratamento das fronteiras, fortaleceram-se os investimentos na estruturação normativa dos processos de integração regional no âmbito da América do Sul, de cunho eminentemente econômico e voltado ao mercado.⁸ Para tanto, os investimentos em infraestrutura, necessários para melhorar a circulação e fluxo das mercadorias receberam investimentos, sobretudo a partir da criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, programa supranacional estabelecido entre 12 países da América do Sul que visava promover a integração sul-americana através, sobretudo, de investimentos em infraestrutura viária, em energia e em telecomunicações, conforme pode ser verificado na Figura 1.

7 Esses aspectos afetaram profundamente a concessão de financiamentos por bancos internacionais, ampliando o déficit das contas públicas brasileiras e o endividamento externo com as altas taxas de juros.

8 No caso do Brasil, os movimentos de aproximação com a Argentina se intensificaram, e os dois juntos firmaram acordos como a Declaração de Iguazu, em 1985, o Programa de Integração Econômica, em 1986, A Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988 (OLIVEIRA; SALGADO, 2011, p. 6).



Figura 1: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010)



Fonte: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/aic_mapa_alta_resolucion.jpg

Observa-se nessa Figura que a região de fronteira sul brasileira foi foco de investimentos viários – construção de pontes, corredores e ramais ferroviários, acessibilidade rodoviária – assim como grande parte dos demais projetos realizados na América do Sul. Esses projetos resultam de investimentos advindos do Encontro de Montevidéu em 2000, definidos pelo Comitê de Coordenação Técnica do então criado IIRSA, sendo composto por três bancos de desenvolvimento sul-americanos: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). É interessante observar que o IIRSA descola-se da perspectiva do MERCOSUL, tendo como ponto de partida uma integração mais ampla.

Segundo o documento intitulado “Facilitación del Transporte em los Pasos de Frontera de Sudamerica”, o Comitê Técnico, de fato, partiu de doze eixos estratégicos para integração e desenvolvimento, dos quais, apenas três não contemplam territórios brasileiros (eixos Andino, Pacífico e Neuquén-Concepción), sendo que a fronteira sul-brasileira contempla três eixos (Mercosul, Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, São Paulo-Montevidéu-Buenos Aires-Santiago). Foram também definidos em 2000 os principais aspectos para otimizar a competitividade e a sustentabilidade logística sul-americana: os sistemas operativos de transporte multimodal e de transporte aéreo; a facilitação de circulação em faixas de fronteira; harmonização de políticas regulatórias, de interconexão, de modelos técnicos e de universalização de internet; definição de instrumentos para financiamento de projetos de integração física e regional; definição de marcos normativos de mercados energéticos regionais.

O intercâmbio comercial em 2000 já demonstrava, em termos de fluxos de capital, a

relevância da participação da Argentina e do Brasil no contexto da América do Sul, seguidos da Venezuela, Chile e Colômbia. Destacam-se como mais significativas as relações comerciais brasileiras com o mercado argentino, venezuelano, chileno e uruguaio, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Intercâmbio comercial entre os países da América do Sul (em milhões de dólares), 2000.

PAÍSES	ARG	BOL	BRA	CHI	COL	ECU	PAR	PER	URU	VEN	Total
Argentina		266.4	6843.5	2670.4	128.1	61.8	592.2	293.4	808.2	216.1	11879.9
Bolívia	53.8		140.3	26.2	192.8	15.4	2.3	58.1	69.2	51.7	609.7
Brasil	6232.7	364.3		1246.3	514.7	133.3	831.8	353.0	668.5	688.4	11033.1
Chile	638.1	164.1	974.2		233.3	158.1	47.2	439.4	59.0	227.7	2941.0
Colômbia	56.2	38.6	283.1	206.0		461.6	3.0	371.5	9.2	1297.8	2727.0
Equador	131.6	6.1	18.6	254.3	307.8		1.0	328.4	11.0	113.9	1172.8
Paraguai	294.8	10.1	351.2	66.7	0.5	0.5		3.6	15.0	9.7	752.1
Peru	28.6	91.6	211.5	251.1	141.0	96.7	1.6		4.4	110.9	937.4
Uruguai	425.7	8.3	601.5	601.5	126.9	1.5	84.4	20.4		15.2	1343.3
Venezuela	28.9	12.8	1328.4	1328.4	926.5	274.4	2.6	622.2	149.9		3582.4

Fonte: IIRSA (s/d).

O Quadro 1 relata a importância das relações internacionais do ponto de vista comercial entre o Brasil e os três principais países do Mercosul: Argentina, Chile e Uruguai. No documento do IIRSA são descritas as relações comerciais do Brasil com os países da América do Sul, sendo aqui destacadas aquelas com as quais os países estabelecem relações territoriais mais imediatas e significativas: Argentina, Chile e Uruguai.

Quadro 1: Relação comercial do Brasil com três os principais países do Mercosul.

Argentina	Principal país de origem dos valores e volumes importados e exportados da região para o Brasil, utilizando como principal veículo o transporte por caminhões.
Chile	A vinculação comercial dos dois países se caracteriza pelo intercâmbio de mercadorias com maior valor agregado que a média regional. A totalidade do transporte se realiza em trânsito pelo território argentino, sendo o Brasil o segundo abastecedor de importações regionais chilenas e o segundo destino para as exportações.
Uruguai	O Brasil é o principal destino dos volumes exportados pelo Uruguai e o segundo em matéria de volumes importados. No comércio regional por caminhão do Brasil, Uruguai ocupa o terceiro lugar como origem e destino de seu intercâmbio comercial.

Fonte: IIRSA (s/d).

A criação do IIRSA, portanto, visava viabilizar projetos de integração regional no âmbito sul-americano com vistas ao incremento de fluxos transfronteiriços, muito mais físicas e infraestruturais do que políticas. Scheibe (2013) afirma que, embora suas ações tenham gerado alguma expectativa de diminuição das assimetrias territoriais entre os países sul-americanos, verifica-se que essas não foram alcançadas, pois não eram previstas ações estratégicas de integração política. Associa-se a isso a preparação institucional brasileira



para o investimento na política regional, através da criação do Ministério da Integração Nacional (MI).

Outros avanços, ainda que pouco explorados, são a promulgação do Acordo Multilateral sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (Decreto nº 28/2002) assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum e do Decreto nº 6.975/2009, que prevê o visto temporário, pelo prazo de até 2 anos, para estrangeiros de nacionalidade dos países signatários do referido acordo.

Dessas experiências, a importância da integração política seria a principal lição, que passa a se desenhar na próxima e última etapa.

5 A FASE NOVO DESENVOLVIMENTISTA: O BRASIL ENQUANTO POTÊNCIA ECONÔMICA REGIONAL E AMPLIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO NO MERCADO INTERNACIONAL

O novo desenvolvimentismo é um conceito criado por Bresser-Pereira (2006) e se caracteriza pela proposta de governo orientada por um viés ainda neoliberalizante da fase anterior, mas, ao mesmo tempo, com fortalecimento de políticas sociais e aparato Estatal.

O novo desenvolvimentismo é, ao mesmo tempo, um “terceiro discurso”, entre o discurso populista e o da ortodoxia convencional, e o conjunto de diagnósticos e ideias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-Nação, da sua estratégia nacional de desenvolvimento. É um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. [...] É o conjunto de ideias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12).

Essa fase se inicia com a primeira gestão do Governo Lula, em 2003 e segue até o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef (2016). Os dois períodos referentes ao Governo Lula expressaram a constituição de um conjunto de novas estratégias apoiadas em coligações de forças políticas que viabilizaram avanços na economia brasileira e uma ampla política de proteção social. Ribeiro (2013, p. 14) ressalta a importância da retomada do papel planejador e regulador do Estado, sempre articulada à expansão capitalista do país e aos interesses do capital internacional, via liberalização comercial e desregulamentação financeira. O capital privado nacional, nesse contexto, segue incentivado pela ação dos Estados – que se mostram peça fundamental na organização e legitimação do bloco de poder dominante (FILGUEIRAS, L.; PINHEIRO, B. et alii, 2010, p. 37-38; RIBEIRO, 2013, p. 17).

O final da década de 1990 tornou-se particularmente difícil no âmbito do MERCOSUL em virtude da relação de dependência criada pelo Brasil, como potência regional e ainda de economia instável. A desvalorização do Real acabou fragilizando as demais políticas econômicas dos Estados parceiros, além de evidenciar o caráter individualista e unilateral adotado pelo Brasil dentro do Bloco. Nesse sentido, vale a avaliação de Carneiro e Filho (2014) sobre as fragilidades políticas e institucionais existentes no MERCOSUL, como



a falta de um órgão com jurisprudência regional sobre os Estados-membros, que tenha autonomia e legitimidade para legislar sobre situações como a citada. Como uma tentativa de seu fortalecimento, houve um alinhamento dos governos de esquerda na América do Sul, principalmente entre o Brasil (Lula) e a Argentina (Néstor Kirchner), visando retomar as negociações do bloco e reduzir as assimetrias econômicas e estruturais. Assim, foi criado o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), através da Decisão CMC Nº 45/2004, que passa a ter como objetivo financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas. O Fundo conta com investimentos dos Estados-membros do MERCOSUL e sua aplicabilidade ocorre de forma inversa a dos investimentos, ou seja, enquanto Brasil e Argentina são os maiores investidores, os Estados mais beneficiados são Uruguai, Venezuela e Paraguai.⁹

A despeito dessas iniciativas voltadas à permanência do MERCOSUL como bloco econômico representativo das forças econômicas sul-americanas, pouco se verificou de fato. Como alternativa, em 2003 foi criada a Comunidade Sul-Americana das Nações, no contexto de aproximação entre a Comunidade Andina (CAN) e o MERCOSUL, objetivando promover a cooperação política e a integração comercial entre todos os países sul-americanos. A ênfase dessa organização, diferentemente do MERCOSUL, repousa sobre o aprofundamento da “integração física, energética e de comunicações” (OLIVEIRA; SALGADO, 2011, p. 5 e 6).

Do ponto de vista sul-americano, uma das iniciativas que mais se destacam nesse momento mais recente é a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, constituindo-se o IIRSA seu fórum técnico em 2011 e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) o principal foro de condução do processo de integração da infraestrutura física sul-americana.¹⁰ Esta iniciativa decorre das negociações no escopo da Comunidade Sul-Americana, revelando a necessidade da retomada das ações regionais no subcontinente para além do MERCOSUL, em um reconhecimento à estagnação das ações do antigo bloco. A UNASUL surge como um órgão de coesão política de todos os Estados Nacionais do Sul, em mais uma proposta de integração no subcontinente. Dedicado à temática política e de infraestrutura, o bloco é composto por doze setores estratégicos, dentre os quais destacam-se: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; ciência, tecnologia e inovação; (UNASUL, 2016). O entendimento da UNASUL a respeito das políticas de integração como intrinsecamente vinculadas ao planejamento multisetorial resultou na criação de conselhos que se debruçam sobre grandes áreas estratégicas.

Há que se destacar que existem diferenças muito significativas no escopo de atuação

9 Dos projetos já realizados pelo FOCEM e daqueles ainda em andamento, destacam-se algumas das iniciativas na faixa de fronteira: **obras de saneamento integrado de Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai**, ainda em andamento e com desenvolvimento conjunto das concessionárias Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) - Brasil, e Obras Sanitarias del Estado (OSE) - Uruguai, projeto aprovado em 2012 segundo DEC. CMC Nº30/12; o **Programa de Economia Social de Fronteira**, em desenvolvimento nos municípios uruguaios do Chuy, Rivera, Artigas, e Bella Unión; as **Intervenções em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional**, em Artigas, Rocha e Colonia de Sacramento (cidades uruguaias); **investimentos em infraestrutura viária**, como a reabilitação da ferrovia da linha Rivera, no Trecho Pintado (km 144) - Fronteira (km 566), com obras até a fronteira brasileira em Santana do Livramento. (FOCEM. Disponível em: <<http://focem.mercosur.int/pt/projeto>>. Acesso em 07/10/2016);

10 O COSIPLAN elaborou o Plano de Ação Estratégico para o período entre 2012-2022, definindo um conjunto de ações para cada objetivo específico do COSIPLAN, além de uma Agenda Prioritária de Projetos. (Ver site do Ministério das Relações exteriores, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em 09/10/2016).



entre MERCOSUL e UNASUL, ante as propostas de desenvolvimento colocadas em prática, mesmo considerando a influência dos distintos contextos econômico e político referentes ao momento histórico de criação de cada bloco. Tais condições claramente interferiram em suas condições de atuação, no recorte territorial a que se destinavam, bem como na constituição do aparelhamento institucional instaurado para seu efetivo desenvolvimento.

Para Oliveira e Salgado (2011, p. 12), o MERCOSUL emerge do contexto dos governos neoliberais e de um período de redemocratização, tendo sido pertinente no sentido de intensificação do processo de integração econômica entre os países do Sul, buscando reduzir de tensões históricas diplomáticas entre seus membros (como, por exemplo a disputa entre Brasil e Argentina como potência regional e o caso específico e histórico de conflitos na Bacia do Prata). Já a criação da UNASUL atende às necessidades conjunturais mais contemporâneas da América do Sul, atuando como agente articulador e visando uma participação mais forte dos Estados Nacionais, com estratégias que avancem além da perspectiva meramente econômica, comercial ou aduaneira, conforme tem atuado o MERCOSUL. O Itamaraty ressalta ainda que a UNASUL privilegia o desenvolvimento “para dentro” da América do Sul, objetivando a criação de um espaço de integração dos estados sul-americanos. Nesse sentido, sua atuação tem sido efetiva como órgão de atuação supranacional e com envergadura para mediação de conflitos políticos. A exemplo disso, podem-se citar as sanções e barreiras impostas ao governo do Paraguai em 2012 devido à deposição não democrática do presidente Fernando Lugo, bem como a mediação da crise entre Venezuela e Colômbia em 2010.

Nessa fase, ainda, destaca-se que a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço passava a se constituir na “mais alta instância para cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai” (LEMONS; RÜCKERT, 2014, p. 140). Ela surgiu, em 2002, no plano das diplomacias brasileira e uruguaia, com a meta de adotar ações bilaterais que beneficiassem os cidadãos que viviam na região de fronteira. Baseou-se no diagnóstico de que experiência anterior de integração fronteiriça brasileiro-uruguaia era marcada pela imprecisão e superposição de competências das unidades institucionais, com pouca eficácia dos Comitês de Fronteira, criados no início da década de 1990. Decorreram da Nova Agenda as seguintes iniciativas:

- a) O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (2002);
- b) Ajuste complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios para prestação de serviços de saúde (2008);
- c) Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços (2005 e implementado em 2007);
- d) Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.

As demandas sociais aparecem ainda de forma tímida e isolada nas agendas nacionais da Região Sul-Americana, embora num quadro de muitas dificuldades políticas capazes de viabilizar sua implementação. No Uruguai, desde 2006, há o Programa de Frontera, criado pelo Ministerio de Desarrollo Social uruguaio. No âmbito da Direção de Coordenação Territorial (MOURA FILHO, 2010), que possui em seus objetivos a promoção de uma “integral, interinstitucional e integrada que contribuya a lamejora de las condiciones de vida de supoblación”, além de apontar para o interesse no fortalecimento da “capacidad articuladora de las diferentes instituciones y organizaciones implicadas a nivel local, nacional



e internacional”.

Nesse terceiro período, ainda, o governo brasileiro desenvolveu o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF (BRASIL, 2005, 2009), sob orientação do Ministério da Integração Nacional, nos princípios de articulação política e econômica tendo como inspiração a ideia de coesão na União Europeia. O Programa consistia em uma série de ações dedicadas às cidades fronteiriças, que na prática se revelaram como intervenções e melhoramentos pontuais e setoriais dentro desses municípios, em obras de saneamento, urbanização e assistência social. No contexto nacional, a fragilidade política do Ministério de Integração Nacional no contexto das perspectivas mais concentradas em outras pastas setoriais consideradas mais estratégicas, como o Ministério das Cidades, por exemplo, dificultam o desenvolvimento de políticas regionais, sobretudo numa perspectiva territorial e social internacional.¹¹

A atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agente financiador de políticas e projetos de desenvolvimento na América do Sul, induziu a inserção comercial do Brasil. De fato, em 2002, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Banco passou a adquirir maior autonomia para operar no mercado exterior e, no Governo Lula, a partir de 2003 sob a supervisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, financiou vários projetos de construção da infraestrutura regional sul-americana, em parceria com grandes empreiteiras brasileiras (VALDEZ, 2011, p. 3). Essas iniciativas aproximaram o BNDES de outros países da América do Sul, sobretudo quando sua participação na Corporación Andina de Fomento (CAF) foi ampliada em 2005.

Do ponto de vista dos acordos multilaterais estabelecidos estritamente entre Brasil, Uruguai e Argentina, as iniciativas ainda têm se mostrado igualmente muito frágeis. Na Argentina, por exemplo, o documento “Integración Territorial Internacional” organizado e publicado pelo governo nacional no contexto do Plan Estratégico (2011) enfatiza o conceito de integração regional, embora não deixe claro quais as estratégias políticas que podem viabilizar essas intenções.

O Uruguai possui projetos pontuais com o Brasil, sobretudo nas cidades gêmeas de Santana do Livramento/Rivera, através das articulações das esferas municipais, e em Aceguá, no âmbito das ações da Bacia Hidrográfica do Uruguai. Essas iniciativas demonstram as intenções, ainda que pouco expressivas no conjunto da região de fronteira em estudo, de transfronteirização pelos países envolvidos.

Por fim, considera-se que o processo de integração regional na América do Sul na sua fase mais recente, tem repercutido na reafirmação de aspectos característicos da integração regional: o fortalecimento do comércio internacional, com grande pressão econômica das corporações multinacionais; a ação das correntes financeiras com participação dos bancos nacionais, enquanto financiadores de políticas multilaterais e quase sempre voltadas à infraestrutura regional. Tais processos são viabilizados através de enquadramentos regulatórios de instituições supranacionais que legitimam as decisões do capital internacional no seu processo de territorialização.

11 O PDFF foi extinto mas o MI mantém Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Em contrapartida, é criado o Programa de Integração Sul-Americana em 2012, esse sob a tutela do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o objetivo de promover, sobretudo no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, a integração da infraestrutura física com os países da América do Sul, nos setores de transportes, energia e comunicações, com especial ênfase no componente de financiamento, com vistas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental da região.



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este artigo, discutiu-se o processo de instituição das políticas de planejamento de integração regional e seus efeitos territoriais em regiões de fronteira, principalmente aquelas adotadas no âmbito da América do Sul.

No quadro das discussões sobre integração econômica sul-americana verifica-se a existência de três momentos mais significativos: a primeira fase, denominada nacional-desenvolvimentista, a segunda, marcada pelo seu viés neoliberal, e a terceira, reconhecida aqui como novo desenvolvimentista.

Na primeira fase define-se como o período em que os Estados Nacionais aparecem fortemente comprometidos com a criação e implementação de seu desenvolvimento econômico, através de políticas mais centradas na integração inter-regional em seu próprio contexto nacional. As iniciativas de integração internacional sul-americana começavam a se desenhar como objetivo estratégico, mas sem aparato institucional ou mesmo tratamento financeiro que as viabilizassem. As fronteiras, nesse primeiro momento, constituíam-se espaços nacionais ainda não desbravados (e para onde se direcionavam os investimentos) ou o tradicional espaço de defesa militar e aduaneira, em relação a outros países vizinhos.

Na segunda fase, ressalta-se a criação do MERCOSUL (1991) como estruturador de políticas econômicas de facilitação do seu comércio regional, e do IIRSA, que viabilizou as relações comerciais internacionais através de intervenções principalmente em regiões de fronteira. Tais ações centravam-se na constituição de medidas internacionais e na construção de infraestruturas estratégicas para equilibrar a então nova demanda internacional de incentivo ao fluxos de mercadorias e as já conhecidas estratégias nacionais de segurança e defesa fronteiriça, embora com muitas limitações e sob forte dependência da economia instável do Brasil e da Argentina nos anos 1990.

A terceira e última fase, mais recente e, de certa forma, ainda em curso, tem revelado a necessária expansão das políticas multilaterais, marcada pela ampliação das ações da UNASUL, criada em 2008, e que vem redimensionar o papel dos Estados Nacionais na integração regional, a despeito de contextos internacionais de crises políticas e econômicas com fortes repercussões nas decisões sobre as agendas de desenvolvimento regional dos blocos econômicos.

Em todas as fases citadas há, nas relações entre Brasil, Argentina e Uruguai, algumas negociações políticas de acordo sobre suas condições fronteiriças, mas com repercussões pouco expressivas, atuando massivamente em projetos mais imediatos na construção de equipamentos, rodovias, e outros meios de infraestrutura de circulação. No Brasil a instância de gerenciamento das relações fronteiriças tem sido o Ministério da Integração Nacional, criado em 1999, politicamente fragilizado e legalmente pouco instrumentalizado, em razão do incipiente espaço das políticas regionais no país.

O atual quadro de mudanças políticas do Brasil, enquanto potência regional na América do Sul, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, amplia as incertezas sobre o futuro das políticas de integração econômica. No entanto, não há como negar que o caminho já trilhado desde a década de 1950 demonstra, de uma lado, a inevitável tendência de investimento dos países sulamericanos para viabilizar sua economia regional de uma forma mais eficiente e competitiva no cenário internacional. Por outro lado, as crescentes demandas sociais desses países necessitam com urgência de medidas e contrapartidas das políticas econômicas, sendo a região de fronteira um dos espaços historicamente mais fragilizados, além de potencialmente relevantes e estratégicos no atual contexto de



globalização do capital. Espera-se, então, que o reconhecimento desse papel das fronteiras na contemporaneidade venha instaurar projetos mais direcionados à economia e também à qualidade de vida das suas populações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF**. SPR, 2009.

_____. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado MERCOSUL). Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Decreto nº 1280, de 14 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 18 de maio de 1994. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Decreto nº 1901, de 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, aprova o I Plano Diretor, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, cria a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste - SUDESUL - e dá outras providências. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. URUGUAI. Tratado de cooperação para o aproveitamento dos recursos naturais e o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim). **United Nations, Treaty Series**, v. 1097-16877, p. 358-375, 1978.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

CARGNIN, A. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões Territoriais. Brasília/DF: Ministério de Integração Nacional, 2014.

CASTRO, I. E. de. Problemas e alternativas metodológicas para a região e para o lugar. In: SOUZA, Maria Adélia A. de. **Natureza e sociedade de hoje**: uma leitura geográfica. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

GOULARTI FILHO, A.; MESSIAS, T. A. de; ALMEIDA, A. S. de; Estado e desenvolvimento regional: uma análise comparativa da trajetória financeira das superintendências regionais de desenvolvimento no Brasil 1970-19891. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 2012, Joinville. **Anais...** Joinville, 2012.

FILHO, C.P.C.; LEMOS, B.O. Brasil e Mercosul: iniciativas de cooperação fronteiriça. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, RR, v. edição especial "Geografia política e geopolítica: teoria e



prática”, p. 203-219, 2014.

IIRSA. Facilitación del transporte en los Pasos de Frontera de Sudamerica: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. Introducción. s/d.

_____. **Agenda de Implementación Consensuada:** 2005-2010. Comité de Coordinación Técnica, 2010.

LEMOS, B.; RÜCKERT, A. A. A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 138-158, jan./jun. 2014.

MERCOSUL. Secretaría del Mercosul. **Mercosur: Estructura y Agendas.** Montevideo: Lateral Diseño, 2015. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7338/5/innova.front/mercotur-universitario>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

MESSIAS, T. A. de; GOULARTI FILHO, A. A atuação da SUDESUL nas políticas de planejamento econômico para o Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 11, n. 1, p. 299-322, 2015.

MONGE, N. M. **Espacios regionales fronterizos:** teoría, política y practica del desarrollo y la integración fronteriza. 2008. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/400/#indice>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

MOURA FILHO, J. L. de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças:** estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – UNISC/PPGDR, Santa Cruz do Sul, 2010.

MOURA, R.; KLEINKE, M. de L. U. Espacialidades de Concentração na Rede Urbana da Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.95, p. 3-25, jan./abr. 1999.

OLIVEIRA, A. C. V. de; SALGADO, R. S. Modelos de integração na América do Sul: do MERCOSUL à UNASUL. In: **3º Encontro Nacional ABRI**, 2011.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Transformações na ordem urbana das metrópoles brasileiras:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia / FAPERJ – CAPES – CNPq, 2013.

RÜCKERT, A. A.; DIETZ, C. Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão. **Confins**, Paris, v. 17, p. 1-34, 2013.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social - Revista de Sociologia**, São Paulo: USP, 11(2), p. 23-47, out. 1999.

SCHEIBE, E. F. **Integração física e integração regional:** a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração. Dissertação. (Mestrado em Geografia)- UFRGS/POSGEA, Porto Alegre, 2013.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

VALDEZR. C. C. A Atuação do BNDES como Agente Indutor da Inserção Comercial do Brasil no Governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI – Associação Brasileira de Relações



Internacionais, 3., São Paulo, 2011. p. 1-16.

VITTE, C. de C. S. Planejamento territorial, a questão do desenvolvimento e a integração regional na América do Sul após a segunda metade do século XX: uma reflexão a partir do Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA – Las independencias e construcción de Estados Nacionales: poder, territorialización e socialización, siglos XIX e XX., 12., 2012. Bogotá: Universidad Nacional da Colombia, 2012. p. 1-18.



DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO E DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS NO BRASIL

Ivo Marcos Theis

“Em primeiro lugar, todo ser humano, na medida em que almeja, vive do futuro: o que passou vem só mais tarde, e o presente autêntico praticamente ainda não está aí. O futuro contém o temido ou o esperado e, estando de acordo com a intenção humana, portanto sem malogro, contém somente o esperado”¹

(Ernst Bloch, 2005, p. 14).

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo se *examina* a relação entre desenvolvimento científico-tecnológico e desigualdades inter-regionais no Brasil no período que vai do início dos anos 2000 até meados dos anos 2010. A hipótese é que este desenvolvimento científico-tecnológico tem tido influência pouco significativa sobre o desenvolvimento econômico-social do país. Ou seja: dada a sua natureza, os acréscimos de C&T [ciência e tecnologia] vêm tendo repercussão limitada, de um lado, sobre a taxa de inovação – que, por isso, não impulsiona a atividade econômica – e, de outro, sobre indicadores sociais – que, por isso, não conduz à *melhoria das condições de vida* da população de rendimentos mais baixos. Em síntese: malgrado o que têm anunciado as políticas (*explícitas*) de C&T, o desenvolvimento científico-tecnológico que vem ocorrendo no Brasil no período recente não apenas tem sido funcional à sua condição de formação social periférica e dependente, mas ainda tem favorecido a perda de dinamismo econômico e uma inclusão social seletiva, contribuindo para a perpetuação das desigualdades inter-regionais no país. Essa, portanto, parece ser a *norma*: os acréscimos de C&T propiciados pelas respectivas políticas (menos as *explícitas*, mais as *implícitas*) têm concorrido não para a superação dos problemas econômicos e sociais, mas para a sua reprodução no espaço e no tempo.

O que significa *norma* nesse contexto? Trata-se de um substantivo feminino que deriva do latim [*normae*] e com o qual se vem fazendo referência, desde o século XIX, a regra (preceito, lei...) ou a padrão (modelo...). Ele deve percorrer, qual fio invisível, por entre as linhas e os parágrafos deste artigo (e, ademais, oferecer pontas para conectar com os demais artigos desta coletânea). Entretanto, o termo assume aqui uma significação que, em grau considerável, se inspira em Milton Santos, especialmente, em uma de suas obras mais instigantes.

Para os fins em vista, há que considerar, propriamente, o sentido que Milton Santos atribui à *norma*, como esta se relaciona a território, e os aspectos desta relação que, no contexto, podem ser tidas como relevantes. No que, em primeiro lugar, se refere ao *sentido*, parece evidente que Milton Santos (1999, p. 182) identifique *norma* com regra/lei, um dos

1 No original: “Primär lebt jeder Mensch, indem er strebt, zukünftig, Vergangenes kommt erst später, und echte Gegenwart ist fast überhaupt noch nicht da. Das Zukünftige enthält das Gefürchtete oder das Erhoffte; der menschlichen Intention nach, also ohne Vereitlung, enthält es nur das Erhoffte” (BLOCH, 1973, p. 2).



entendimentos que se vêm tendo do termo desde o século XIX. Seus exemplos apontam para uma identificação de norma(s) com a(s) regra(s) – as “leis do mercado” etc. – a que se sujeitam os agentes (por exemplo, as firmas) na sua atuação cotidiana numa economia capitalista. Em segundo lugar, quanto à *relação entre norma e território*, Milton Santos (1999, p. 182) evoca as escalas e o poder ao indicar que, num mundo globalizado, a vida social não resulta mais (nem exclusivamente, nem predominantemente) apenas de motivações locais. Estas, com efeito, podem e tendem a ter *fundamento planetário*, assim como origem em diversas escalas. Parece fora de dúvida, também, que, no espaço globalizado, o território se apresenta como principal mediação entre a escala *mundo* e as sociedades nacional e regional (SANTOS, 1999, p. 271). Em terceiro lugar, finalmente, com relação aos *aspectos relevantes* da relação entre norma e território, cabe destacar dois: o primeiro requer que se faça referência à preocupação de Milton Santos (1999, p. 182-185) com o reconhecimento de normas (assim, no plural) associadas entre si no âmbito de um dado sistema – daí que fale de “sistema de regras” e “sistema de normas”. Mas, o ponto nem é este: é que, ao tomar *sistema* como referência, se podem divisar um “dentro” e um “fora”, um conjunto de normas internas e outro de normas externas ao sistema. O segundo aspecto é o que mais direta e explicitamente diz respeito ao tema do presente artigo: trata-se da técnica. Com efeito, Milton Santos (1999, p. 182) enfatiza a “preeminência da técnica em todos os aspectos da vida social”.²

Por fim, parece sensato que, para além da significação que *norma* vem carregando consigo já faz uns dois séculos, e da inspiração que o termo encontra na geografia refinada de Milton Santos, se busque transcender o substantivo e alcançar o verbo. A justificativa é simples: aí se tem uma pista (ou até mais de uma) para se captar nuances da vida social que se procura trazer à superfície neste artigo. Que é, pois, *normalizar*? O verbo sugere “fazer voltar ao (estado) normal” ou “fazer retornar à ordem”, ou ainda “submeter à norma” ou “padronizar”. Conquanto esses sentidos convirjam para o que acima se destacou acerca de norma, o verbo parece desnudar-se de qualquer ambiguidade, propondo normalizações, ordenamentos, ajustes, enquadramentos. Ver-se-á que as políticas públicas de C&T adotadas no Brasil, no período que compreende o início dos anos 2000 até meados dos anos 2010, podem ser vistas como tentativas bem sucedidas de *normalizar/ajustar* a C&T à sua condição de formação social periférica e dependente.

O objetivo perseguido neste artigo é analisar o desenvolvimento científico-tecnológico que vem ocorrendo no Brasil, especialmente, do início dos anos 2000 a meados dos anos 2010, visando identificar sua repercussão, de um lado, sobre a atividade inovativa realizada por firmas industriais e, de outro, sobre as *condições de vida* da população de rendimentos mais baixos. Portanto, buscar-se-á examinar o desenvolvimento científico-tecnológico que vem tendo lugar no Brasil, no período considerado, com a preocupação de se identificar se seus resultados repousam (ou não) em elevação da taxa de inovação e repercutem positivamente (ou não) sobre o desenvolvimento econômico e, em consequência, contribuem (ou não) para a melhoria dos indicadores sociais do país.

Para a verificação da hipótese antes mencionada e a perseguição ao propósito acima referido, estruturou-se o presente artigo em cinco seções principais. Além desta introdução,

2 Para ser mais preciso (e justo), Milton Santos (1999) avança, algumas páginas adiante, uma interessante abordagem da questão técnica, afirmando que “a história do meio geográfico pode ser [...] dividida em três etapas: o meio natural, o meio técnico, o meio técnico-científico-informacional” (p. 186). Esta última etapa, que se constitui por volta do após-Segunda Guerra Mundial e se estende para dentro do século XXI, caracteriza “uma cientificização e [...] uma tecnicização da paisagem” (p. 192).



seguem, ainda: uma seção em que se apresentam as principais referências mobilizadas para a análise do desenvolvimento científico-tecnológico no Brasil – como C&T, desenvolvimento e desigualdades; uma seção em que se procede a uma aproximação das políticas públicas de C&T adotadas em formações sociais periféricas, como é o caso do Brasil; uma seção mais longa em que, então, se examinam dados empíricos sobre C&T referidos à realidade econômica e social do Brasil; e uma última seção em que se apresentam as considerações finais.

2 C&T, DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES

Não faltam evidências de que as crescentes desigualdades do período recente – mais acentuadas, em comparação com períodos anteriores, indicando a redução da fração de renda obtida pelo trabalho em relação inversa ao volume de renda obtida pelo capital – são condicionadas, entre outros fatores, pelo processo de financeirização da economia, pela precarização das relações de trabalho, pelas mudanças nas funções do Estado e pela inovação tecnológica (DEDECCA, 2009; THERBORN, 2010). As desigualdades – que são sociais e espaciais (THEIS; BUTZKE, 2012) – do período recente são, pois, indissociáveis da plena vigência do neoliberalismo (HARVEY, 2007).

Não parece ser coincidência que, nesse mesmo período, de indiscutível predomínio do *meio técnico-científico-informacional* (ver nota de rodapé 2) se venha conferindo à *inovação* uma importância, certamente, excessiva para desencadear, promover e acelerar o *desenvolvimento* – inclusive, o *desenvolvimento regional*. Um argumento, aceito quase sem questionamentos por abordagens convencionais, é de que êxitos na economia globalizada seriam conquistados por aumentos de competitividade; e estes, por sua vez, requereriam – segundo essas abordagens – a elevação contínua da produtividade das firmas abrigadas nas regiões;³ e, por fim, esta elevação da produtividade dependeria crescentemente, da criação, disponibilidade e transferência de conhecimento para as firmas.

Assim como formulado, o argumento mais geral já exhibe fragilidades. No entanto, tome-se apenas o ponto referente à *transferência de conhecimento* (de qual fonte?) para as firmas. Quando, pois, se considera a criação de conhecimento, poder-se-ia perguntar: porque uma fonte externa à firma precisa criar este conhecimento, se ele deveria/poderia ser criado pela própria firma? Não poderia esta, com “recursos humanos” cada vez mais bem qualificados disponíveis no mercado de trabalho (no Brasil, como se verá, a *disponibilidade* de recursos humanos qualificados sempre é posta em dúvida), se comprometer com a criação de conhecimento? E porque este mesmo conhecimento precisa estar disponível para a firma? Parece haver se constituído um estranho consenso segundo o qual o conhecimento deve ser criado por alguma fonte externa (à firma) e por ela (essa fonte) ser disponibilizado (para a firma).⁴

3 Convém observar, aqui, que se considera serem “as regiões [...] o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam” (SANTOS, 1999, p. 196). Em consonância com esta consideração precisa ser acrescido, ainda, que “as condições atuais fazem com que as regiões se transformem continuamente [...] Mas isso não suprime a região, apenas ela muda de conteúdo. A espessura do acontecer é aumentada, diante do maior volume de eventos por unidade de espaço e por unidade de tempo. A região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem” (SANTOS, 1999, p. 197).

4 Ou, para falar em termos miltonianos, cristalizou-se uma curiosa *norma* segundo a qual o sistema (a firma) terceirizou a função de criar conhecimento (em princípio, *interna* ao sistema) para *fora*.



Aí entram em cena as universidades, às quais se remetem as demandas das firmas por um tipo específico de conhecimento que contribua para a elevação contínua de sua competitividade (NOBLE, 2002). Logo, para as abordagens convencionais, o êxito de uma região na economia globalizada resulta de políticas – políticas públicas de C&T – que conduzam ao engajamento das universidades na produção de um tipo de conhecimento que possa ser disponibilizado e transferido para as firmas abrigadas nessa região. O tipo de conhecimento antes disponível poderia ser científica, cultural ou socialmente relevante – mas, talvez, não tivesse maior *importância econômica*. São, potencialmente, mais competitivas aquelas regiões nas quais as universidades são mais ativas na produção de conhecimento *economicamente* relevante, favorecendo a elevação contínua da produtividade das firmas que elas abrigam (HUGGINS; JOHNSTON; STEFFENSON, 2008).

Empiricamente, é possível identificar um número apreciável e crescente de universidades mundo afora que, abdicando, parcial ou completamente, de algumas de suas funções tradicionais, se adaptaram ao padrão requerido e elogiado de academia voltado para a criação do tipo de conhecimento demandado pelas firmas de suas respectivas regiões (POWER; MALMBERG, 2008).

A justificativa para que se procedesse a essa adaptação é semelhante à embutida na supostamente ultrapassada tese da *cadeia linear de inovação*: a aposta na pesquisa realizada no âmbito das universidades – em formações periféricas e dependentes, como o Brasil, à base de polpidos recursos públicos – resultaria em conhecimento que, transferido para firmas, produziria novos e/ou aperfeiçoados processos e/ou mercadorias, beneficiando tanto o capital quanto o trabalho. Assim, desenvolvimento social – *melhores condições de vida* – seria um resultado tão lógico quanto inevitável de desenvolvimento econômico baseado em inovação.

Cumprir lembrar, brevemente, que dita tese foi bastante disseminada, inicialmente, em formações centrais, mas, em seguida, também em formações periféricas que se industrializaram na segunda metade do século XX, a ponto de converter-se em *senso comum*. A sua popularização acabou sendo tal que – mesmo com muitas evidências (que inúmeros estudos já produziram e continuam produzindo) mostrando que *melhores condições de vida* não têm sido um resultado inexorável de crescentes investimentos em inovação – ninguém parece duvidar dos milagres que esta pode produzir. Curiosamente, são raros os estudos a respeito dos efeitos diretos de processos de inovação sobre, por exemplo, *equidade* – certamente, um aspecto dos mais relevantes quando se trata de *condições de vida*.

Um desses raros estudos sobre o tema (BREAU; KOGLER; BOLTON, 2014) tomou cidades canadenses como seu objeto, distinguindo – com base em dados censitários do Canadá e do USPTO [*United States Patent and Trademark Office*] – entre aquelas que exibiam maiores e as que apresentavam menores taxas de inovação. Um resultado bastante óbvio e aceito pela literatura convencional indicou que as cidades com taxas mais altas de inovação concentravam rendimentos do trabalho mais elevados, em comparação com as cidades com taxas mais baixas de inovação, cujos salários eram correspondentemente menos elevados. Todavia, outro resultado, este, de maior importância (mas ausente da literatura convencional), indicou que cidades com taxas mais altas de inovação eram mais desiguais, do ponto de vista da distribuição dos rendimentos do trabalho, em comparação com cidades cujas taxas de inovação eram mais baixas.

O que se pode inferir disso? *Algo* que parece pouco convincente para quem é informado pela literatura convencional (assentado na expectativa, quase certeza) de que mais inovação desemboca em *melhores condições de vida* – e, portanto, em mais igualdade. Esse *algo*, que



vai na contramão do argumento dominante, sugere que mais inovação tende a gerar maior desigualdade. Para se compreender isso, é preciso observar que inovação é um processo relativamente caro, que envolve recursos humanos mais qualificados, contratados por um punhado seletivo de firmas. Este grupo reduzido de firmas obtém resultados econômico-financeiros comparativamente melhores *ex ante*. Ou seja, é certo que as firmas obtém melhores resultados porque inovam; mas elas inovam, precisamente, porque (*antes*) obtiveram bons resultados econômico-financeiros. São estes *bons resultados* que permitem às firmas que inovem – e com a inovação aumenta a produtividade do trabalho, mais mercadorias são produzidas em menos tempo e, em consequência, amplia-se o mercado e obtém-se resultados econômico-financeiros ainda melhores.

Ora, a ampla maioria das firmas que não integra esse seletivo punhado vai ficando para trás, distanciando-se do reduzido grupo que se encontra na vanguarda da inovação. Portanto, a ampla maioria dos trabalhadores ativos na ampla maioria das firmas que não inova (ou, comparativamente, inova menos) está condenada a perceber rendimentos menores. À concentração de renda pessoal, decorrente do processo de inovação, corresponde uma concentração geográfica de rendimentos. Isso explica as desigualdades intraurbanas e interurbanas mais elevadas naquelas cidades e regiões em que se localiza um punhado seletivo de firmas que inovam.

Ampliando um pouco a escala de observação, pode-se notar que o reduzido grupo de firmas inovadoras, com seus recursos humanos mais qualificados, se concentra em um pequeno conjunto de cidades e regiões do país. As cidades e regiões nas quais se localizam firmas que não inovam (ou, comparativamente, inovam menos) são aquelas em que prevalecem rendimentos mais baixos. Contudo, no interior dessas cidades e regiões, as desigualdades tendem a ser menores.

A inferência mais geral, portanto, é que as disparidades inter-regionais tendem a ser cada vez maiores em formações sociais periféricas que realizam *esforços de inovação*, já que nestas as desigualdades entre um conjunto realmente pequeno de cidades e regiões inovadoras e uma bem mais ampla maioria de cidades e regiões que abrigam a ampla maioria das firmas que não inovam (ou, comparativamente, inovam menos) tendem a ser crescentes.

Mesmo assim, da perspectiva das abordagens convencionais, miséria, pobreza e desigualdades (interpessoais e inter-regionais) não deveriam merecer maior atenção de políticas públicas – inclusive, de políticas públicas de C&T – para o seu enfrentamento. Seria preferível alocar recursos para promover crescimento econômico fundado em sólida infraestrutura científico-tecnológica e em continuada transferência de conhecimento para as firmas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE C&T EM FORMAÇÕES SOCIAIS PERIFÉRICAS

Assim como tantas outras políticas públicas, as políticas de C&T podem ser consideradas na sua dupla condição de *políticas explícitas* e *políticas implícitas*. A análise das políticas de C&T adotadas no Brasil pode propiciar um melhor entendimento de suas variadas implicações se repousar nesta distinção. Para começar: o que é política científica e tecnológica *explícita*? É a política oficial, expressa nas leis, nos regulamentos e nos estatutos dos setores responsáveis pelo planejamento de C&T, nos planos de desenvolvimento e nas declarações governamentais. Em síntese: “constituye el cuerpo de disposiciones y normas que se reconocen comúnmente como la política científica [y tecnológica] de un país”



(HERRERA, 1995, p. 125). Já a política científica e tecnológica *implícita* não é tão fácil de ser identificada, precisamente, por não se encontrar formalizada (*explícita*), não obstante seja a política “que realmente determina el papel de la ciencia [y la tecnología] en la sociedad” (HERRERA, 1995, p. 125). Um aspecto que merece atenção neste ponto é que esta política (a *implícita*, que, por assim dizer, define o verdadeiro significado da C&T para a sociedade) está inextricavelmente vinculada ao que pode ser chamado de *projeto nacional* do país.

Considere-se *projeto nacional* o conjunto de propósitos (o *país idealizado*) com os quais se identificam as frações da sociedade que sobre ela exercem, direta ou indiretamente, controle econômico e político. Cabe enfatizar que se trata de um conjunto de propósitos concretos, formulados por uma elite (isto é, por aquelas frações da sociedade que controlam a economia e a política...) em plenas condições de articulá-los e executá-los como lhe aprouver (HERRERA, 1995, p. 126).

As políticas de C&T não são, necessariamente, divergentes entre si. Nas formações sociais centrais, dificilmente, essas políticas (a *explícita* e a *implícita*) discrepariam uma da outra. E a razão para a convergência entre elas, nesse caso, é que não se identificariam contradições nos seus projetos nacionais. Em síntese: em um *país desenvolvido*, a política de C&T executada tende a ser convergente com a anunciada. O contrário se verifica nas formações sociais periféricas, cujos projetos nacionais são atravessados por contradições que, obviamente, repercutem em políticas de C&T conflitantes entre si. Em síntese: em um *país subdesenvolvido*, a política de C&T executada tende a ser divergente da anunciada (HERRERA, 1995, p. 125-126).

Já não deve haver quem discorde que o Brasil é uma formação social periférica e dependente, um *país subdesenvolvido*. Aqui, porém, interessa lembrar como se alcançou esta condição e, sobretudo, as suas implicações em termos do projeto nacional com o qual se vem identificando sua elite e as repercussões em relação à(s) política(s) de C&T vigente(s).

No caso do Brasil, assim como no da ampla maioria de países da América Latina, o que se pode considerar *projeto nacional* só poderia surgir com a sua independência política. Esta, contudo, não foi acompanhada de uma independência econômica. E, não obstante, com sua independência política, o Brasil se insere (como nação supostamente soberana em matéria econômica) na economia mundial. O peso da herança colonial se projeta sobre a etapa ulterior à independência do país. Como no século XVIII, quando ainda era Colônia de Portugal, o Brasil após 1822 continuará exportando matérias-primas de interesse das formações sociais centrais, como o café, produzidas quase até o fim do século XIX à base de trabalho escravo. O Brasil poderá entrar no século XX empregando trabalho assalariado (portanto, livre), mas permanecerá uma economia periférica e dependente, exportando matérias primas para as economias centrais e delas importando bens manufaturados (FURTADO, 1977). Ora, por mais benéfica que fosse essa relação para os países com os quais o Brasil realizava transações comerciais (e por mais que esses países “impusessem” condições ao Brasil para que com ele viessem a realizar transações comerciais), é certo que, da parte brasileira, terá havido interlocutores que também derivaram benefícios de tais transações comerciais (que, talvez, até aceitassem, sem opor maiores resistências, eventuais condições que fossem impostas ao país). Entre os interlocutores – que, a rigor, são a já referida elite, aquelas frações da sociedade brasileira que exercem efetivo controle econômico e político – encontram-se os donos das terras, os senhores rurais (sobretudo, cafeicultores desde meados do século XIX), os responsáveis pelo comércio externo (não apenas os que atuam na exportação das matérias primas nativas, mas também os importadores, aos quais não poderia agradar a ideia da industrialização) e os financistas (FERNANDES, 2005). O verdadeiro projeto nacional



que se teceu no Brasil é indissociável dos interesses desses “interlocutores” – a elite. Se esta hoje é integrada também por representantes do capital transnacional e do capital financeiro, seu *modus operandi* apenas se aperfeiçoou, o que, aqui, quer dizer que o verdadeiro *projeto nacional* do país atualmente vigente é tão ou mais arcaico que a sua versão gestada em meados do século XIX (FLORENTINO; FRAGOSO, 2001).

E quanto às repercussões em relação à(s) política(s) de C&T? Antes de avançar este tópico, é preciso evitar um possível mal-entendido: não poderia haver política de C&T no século XIX nem na primeira metade do século XX.⁵ Isso parece óbvio para quem lembra que “a intervenção do Estado na economia” é produto da chamada *revolução keynesiana*, generalizando-se somente no após-Segunda Guerra Mundial. As políticas de C&T entraram em cena neste momento, inicialmente, nas economias centrais, mas logo também em algumas economias periféricas. O Brasil pode ser considerado um caso de rápida assimilação da ideia de que o Estado devesse impulsionar a C&T por intermédio de medidas e recursos com vistas a acelerar o desenvolvimento econômico-social (DIAS, 2012; THEIS, 2009).

Mas, afinal, que política de C&T poderia ser adequada a um projeto nacional como o brasileiro? Este projeto nacional (acima referido como *arcaico*), atravessado por consideráveis contradições, justificará – de fato, requererá – uma política de C&T de fachada ou “de mentirinha” (a *explícita*), que inclusive mobilize recursos públicos vultosos para a consecução de objetivos ambiciosos, incompatível com a política de C&T real (a *implícita*). Detalhando melhor: o projeto nacional do Brasil assenta, fortemente, na mineração e na produção agrícola e pecuária, atividades em que o país é internacionalmente competitivo, com participação relevante do capital privado nacional (embora não seja desprezível, também aí, a presença de capital estrangeiro), e com apoio estratégico do Estado – por exemplo, é conhecida a contribuição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Mas, o projeto nacional do Brasil também assenta numa invejável produção industrial, em escala mundial; todavia, nessa atividade o país não é internacionalmente competitivo, ademais de gêneros estratégicos (por exemplo, a indústria automobilística) serem controlados pelo capital estrangeiro. Que política de C&T poderia ser adequada a uma estrutura produtiva como esta? Que demandas de C&T poderiam ter origem numa estrutura produtiva como esta? Se a EMBRAPA no caso da agricultura e da pecuária e a PETROBRÁS no caso da mineração alcançam grande destaque, apenas se confirma a preeminência dessas atividades para a economia brasileira. Dado que a indústria mais dinâmica é controlada pelo capital estrangeiro, parece óbvio que suas estratégias competitivas, inclusive, atividades de P&D [Pesquisa & Desenvolvimento], sejam definidas nos países em que se localizam suas respectivas sedes; se, em consequência, o capital industrial nacional tende a inovar pouco e, portanto, a *não* demandar C&T (assunto que será tratado mais à frente), apenas se confirma que essas atividades não apenas são menos dinâmicas como, sobretudo, pouco relevantes para a economia brasileira.

Em síntese: em uma formação social periférica (que, frequentemente, repousa em um *projeto nacional arcaico*), mesmo que abrigue indústria pujante e se insira fortemente na economia mundial, a política de C&T executada tende a divergir da política de C&T anunciada (a *explícita*) e, assim, a manter inalterado o processo de acumulação de riquezas que produz desigualdades interpessoais e inter-regionais.

5 O que, evidentemente, não quer dizer que a C&T estivesse ausente da vida social até meados do século XX. Por exemplo, para uma “história da C&T no Brasil” ver, entre outros, Vargas (2001).



4 C&T, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES NUMA FORMAÇÃO SOCIAL PERIFÉRICA: O CASO DO BRASIL

O processo de acumulação de riquezas que gera miséria, pobreza e desigualdades entre indivíduos e regiões privilegia uma elite reduzida lá onde tem lugar. Se é fato que a miséria e a pobreza decresceram no Brasil na última década e meia, também o é que “o patrimônio dos 160 bilionários brasileiros da lista 2015 alcança cerca de R\$ 806,66 bilhões, cifra equivalente a 14,66% do PIB brasileiro no último ano. Detalhe: os dez primeiros colocados da lista respondem sozinhos por cerca de 40% do total” (FORBES Brasil, 2015). Que outro dado ilustraria melhor a dramática distância que separa menos de 200 indivíduos, controlando 15% da riqueza que o país produz a cada ano, dos demais 200 milhões de nativos – um conjunto que também é, ainda, social e geograficamente hierarquizado em níveis não menos dramáticos? E a propósito: o que as políticas de C&T têm a dizer sobre esta realidade?

Como se viu acima, para as abordagens convencionais, baseadas em experiências que tiveram lugar em formações sociais centrais, o que se tem chamado *desenvolvimento social* resulta do que se tem chamado *desenvolvimento econômico*, um processo que, por sua vez, assenta em inovação tecnológica. Se este encadeamento – outra variação da *cadeia linear de inovação* – faz sentido no pequeno mundo desenvolvido, as evidências para o grande mundo subdesenvolvido indicam, ao contrário, que este encadeamento simplesmente inexistente. Desenvolvimento social como *melhoria das condições de vida* da população de rendimentos mais baixos, salvo exceções, tem sido uma experiência cada vez mais rara em formações sociais periféricas. Mas, quando as citadas exceções se manifestam, então sem a mediação de C&T. Quando se manifestam, então não como decorrência de um processo de desenvolvimento da atividade econômica, impulsionado pela inovação tecnológica, levada a efeito pelo capital privado. O Brasil integra o amplo conjunto de formações sociais periféricas em que esta tem sido a *norma* – e em que a exceção, quando afortunadamente ocorre, tem sido fruto de outras políticas que não as de C&T (THEIS, 2015).

O que, afinal, as políticas de C&T têm a dizer sobre essa realidade caracterizada pelas desigualdades – expressa tão dramaticamente no controle de 15% de um PIB de dimensões não desprezíveis por apenas 160 indivíduos?

As políticas oriundas dos governantes brasileiros – evidentemente, não me refiro aqui àqueles que usurparam o poder do povo e desde 12 de maio de 2016 se instalaram no Palácio do Planalto – têm reiterado o equivocado suposto de que o país geraria bem-estar com um crescimento da riqueza turbinado por inovação tecnológica.⁶ As iniciativas com origem na área de C&T reforçam dito suposto, como bem ilustra o PACTI [Plano de Ação de Ciência Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional], lançado, em 2007, pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2007a). Suas quatro prioridades estratégicas eram:

6 É o que se constata em documentos como o PPA 2008-2011 “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (BRASIL, 2007b), especialmente, quando aí se confere ênfase à “elevação da competitividade sistêmica da economia com inovação tecnológica”; o PPA 2012-2015 “Plano mais Brasil” (BRASIL, 2011a), sobretudo, quando aí se defende a promoção de ciência, tecnologia e inovação para lograr-se inclusão produtiva e desenvolvimento social; o PPA 2016-2019 “Desenvolvimento, produtividade e inclusão social” (BRASIL, 2015), principalmente, quando se atribui relevância à “promoção da ciência, da tecnologia e da inovação” como forma de estimular o “desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia”.



1. Expansão e consolidação do Sistema Nacional de CT&I;
2. Promoção da inovação tecnológica nas empresas;
3. Pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas; e
4. Ciência tecnologia e inovação para o desenvolvimento social.

As três primeiras não deixam lugar à dúvida de que se deveria apostar em inovação como ingrediente capaz de acelerar a criação de riquezas – a serem distribuídas equitativamente entre as/os brasileiras/os. A última prioridade poderia ser a “cereja do bolo”, a diretriz que, isolada das anteriores ou com elas articulada, conduziria a C&T – passando ou não por crescimento econômico – ao desenvolvimento social, à redução das desigualdades inter-regionais, à *melhoria das condições de vida* da população de rendimentos mais baixos.

Entretanto, ao se *abrir* a referida prioridade estratégica, constata-se que ela se limita ao estranho conjunto das seguintes iniciativas:

- a) Realização da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas;
- b) Promoção da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia; e
- c) Incremento de Centros Vocacionais Tecnológicos, Telecentros e de Programas de Extensão Tecnológica.

Assim, o que poderia ser a “cereja do bolo” não passa muito de uma coleção de medidas isoladas uma das outras e, sobretudo, incapazes de alterarem as *condições de vida* da população de rendimentos mais baixos. Portanto, “ciência tecnologia e inovação para o desenvolvimento social”, enquanto a mais “social” das quatro prioridades estratégicas inscritas no PACTI, revela-se um conjunto de iniciativas completamente desconectadas da atividade produtiva solidária, da geração de trabalho e renda, de respostas criativas para demandas e necessidades das populações das áreas mais pobres, enfim, de uma C&T social e espacialmente mais relevante. Não obstante, é o que as políticas públicas de C&T (*explícitas*) sinalizam em relação à realidade social brasileira.

O que as políticas públicas de C&T vigentes no Brasil, no período recente, têm sinalizado em relação à realidade econômica e social é congruente com a supostamente ultrapassada tese da *cadeia linear de inovação*, isto é, com o suposto de que desenvolvimento social resultaria de desenvolvimento econômico baseado em inovação tecnológica. Logo, para alcançar-se desenvolvimento social, caberia apostar forte em C&T, que pudesse resultar em mais P&D nas firmas, que por sua vez elevaria a sua produtividade (DE NEGRI; CAVALCANTI, 2014; 2015), com vistas a encurtar a distância entre o *presente estágio de limitações* e um *futuro estágio de interações virtuosas*.⁷ Assim, se desenvolvimento econômico requer inovação, as políticas públicas de C&T tendem, em correspondência, a valorizar esta especial dimensão do processo.

No Brasil, inovação passou a ser um slogan de fortíssimo apelo na mídia, na política institucionalizada e no debate acadêmico já faz mais de dois decênios. Em parte, pequena fração do “empresariado” aderiu à campanha em defesa de mais inovação nas firmas. Em

7 Considere-se, por exemplo, a mui didática (mas, não menos problemática) distinção de três estágios ou “regimes de interação entre infraestrutura/produção científica, produção tecnológica e crescimento econômico” proposta por Eduardo M. Albuquerque. Lembrando: países periféricos, usualmente, estacionados no “regime 1”, seriam vítimas de bases científicas insuficientemente desenvolvidas. Para se atingir um estágio superior de interação virtuosa, que desembocaria em crescimento econômico, seria necessário um avanço mais intensivo da produção científica. O Brasil se encontraria, em meados da década dos anos 2000, no “regime 2”, em que a infraestrutura científica era “um pouco mais desenvolvida”, mas incapaz de influenciar positivamente o desenvolvimento tecnológico e, por conseguinte, o crescimento econômico (ALBUQUERQUE, 2006). As evidências, para meados da década dos anos 2010, sugerem que o quadro do decênio anterior permanece, teimosamente, inalterado.



parte, representantes da burocracia governamental, em nível estadual e, sobretudo, federal, se engajaram pela causa de “mais inovação”. E, em parte, número crescente de integrantes das Instituições de Ensino Superior, com decrescente acanhamento, vem propondo inovação como mecanismo de promoção de desenvolvimento econômico-social no país (THEIS, 2014). Um dado relevante é que os tomadores de decisões e os coordenadores das burocracias por onde fluem os recursos que financiam a C&T são oriundos da academia (DAGNINO, 2007).

Não demoraria, portanto, para que o slogan do “inovacionismo” tivesse repercussão. Alguns de seus marcos mais recentes no Brasil são: a criação dos Fundos Setoriais, em 1999; a Lei de Inovação, implantada em 2004; a Lei do Bem, adotada em 2005; o já referido *Plano de Ação de Ciência Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional*, apresentado em 2007; e, em 2011, o anúncio da criação da EMBRAPPII [Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial] e a alteração do nome do MCT para Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação.

Contudo, um marco de significação muito maior é o pertinente à elevação dos dispêndios governamentais – em geral, com C&T; mas, como reflexo das pressões em favor de um aumento substancial da taxa de inovação, especialmente, com P&D (ver tabela a seguir).

Tabela 1 – Dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), em relação ao produto interno bruto (PIB), países selecionados, 2001-2013

País	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Alemanha	2,39	2,46	2,43	2,45	2,73	2,80	2,85
Argentina	0,36	0,34	0,38	0,40	0,48	0,52	0,58
Brasil	1,06	1,00	1,00	1,08	1,12	1,14	1,24
Canadá	2,04	1,99	1,99	1,92	1,92	1,78	1,62
China	0,95	1,13	1,32	1,40	1,70	1,84	2,08
Coréia	2,34	2,35	2,63	3,00	3,29	3,74	4,15
EEUU	2,64	2,55	2,51	2,63	2,82	2,76	2,73
França	2,13	2,11	2,04	2,02	2,21	2,19	2,23
Japão	3,07	3,14	3,31	3,46	3,36	3,38	3,47
Portugal	0,76	0,70	0,76	1,12	1,58	1,46	1,37
Reino Unido	1,72	1,67	1,63	1,69	1,75	1,69	1,63
Rússia	1,18	1,29	1,07	1,12	1,25	1,09	1,12

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Coordenação-Geral de Indicadores (CGIN), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com base em Organisation for Economic Co-operation and Development, Main Science and Technology Indicators, 2015/1.

Os dados apresentados, que permitem cotejar a situação do Brasil, evidenciam sua “melhora” entre o início dos anos 2000 e meados dos anos 2010, traduzida na forma de uma considerável elevação dos dispêndios em P&D em relação ao PIB. O Brasil se sai bem se comparado com a Argentina, cuja relação P&D/PIB pode ser considerada baixa e, hoje, inclusive, com a Rússia. Duas surpresas: Portugal, que, encontrando-se em situação “pior” que a do Brasil no início dos anos 2000, encontra-se “melhor” em meados dos anos 2010, malgrado o avanço significativo de sua ex-Colônia; e Canadá, que, ao longo dos anos considerados, tem uma taxa P&D/PIB declinante (também o Reino Unido, mas não no mesmo ritmo). Nenhuma surpresa nos casos de Japão e Alemanha. Mas, algum espanto nos casos de China e Coréia do Sul.

Se os dados da tabela mostram uma melhora da situação do Brasil em termos de dispêndios em P&D em relação ao PIB, poder-se-ia festejar. O “empresariado” tupiniquim teria, finalmente, mordido a isca da inovação, convencido de que teria que fazer sua parte, tendo em vista um futuro estágio de interações virtuosas entre infraestrutura e produção científica, inovação tecnológica e crescimento econômico/desenvolvimento social, não apenas no centro-sul do país (a *Região Concentrada*), mas, inclusive, nas áreas mais pobres.

Então, afinal, que contribuição vem dando o capital privado para a “melhora” do Brasil na relação P&D/PIB?

Tabela 2 – Distribuição percentual dos dispêndios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), segundo o setor de financiamento, países selecionados, 2001-2013

País	Setor	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Alemanha	Empresas	65,7	66,3	67,6	68,1	66,1	65,6	65,2
	Governo	31,4	31,2	28,4	27,5	29,8	29,8	29,8
Argentina	Empresas	20,8	26,3	31,0	29,3	21,4	23,9	20,1
	Governo	74,3	68,9	65,3	67,5	75,4	71,6	75,5
Brasil	Empresas	45,4	46,7	50,4	46,1	45,5	45,2	40,3
	Governo	53,3	51,4	47,7	51,6	52,3	52,9	57,7
Canadá	Empresas	50,3	50,3	49,3	49,2	48,5	48,4	46,4
	Governo	29,2	31,4	31,8	32,0	34,6	34,4	34,9
China	Empresas	-	60,1	67,0	70,4	71,7	73,9	74,6
	Governo	-	29,9	26,3	24,6	23,4	21,7	21,1
Coréia	Empresas	72,5	74,0	75,0	73,7	71,1	73,7	75,7
	Governo	25,0	23,9	23,0	24,8	27,4	24,9	22,8
EUA	Empresas	67,2	63,3	63,3	64,9	57,9	58,5	60,9
	Governo	27,8	30,7	30,8	29,2	32,7	31,1	27,7
França	Empresas	54,2	50,8	51,9	52,3	52,3	55,0	-
	Governo	36,9	39,0	38,6	38,1	38,7	35,1	-
Japão	Empresas	73,1	74,6	76,1	77,7	75,3	76,5	75,5
	Governo	19,0	18,0	16,8	15,6	17,7	16,4	17,3
Portugal	Empresas	31,5	31,7	36,3	47,0	43,9	44,7	-
	Governo	61,0	60,1	55,2	44,6	45,5	41,8	-
Reino Unido	Empresas	45,5	42,2	42,1	46,0	44,5	45,9	46,5
	Governo	28,9	31,7	32,7	30,9	32,6	30,5	27,0
Rússia	Empresas	33,6	30,8	30,0	29,4	26,6	27,7	28,2
	Governo	57,2	59,6	61,9	62,6	66,5	67,1	67,6

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Coordenação-Geral de Indicadores (CGIN), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com base em Organisation for Economic Co-operation and Development, Main Science and Technology Indicators, 2015/1.

A resposta a esta questão pode ser buscada na composição relativa da contribuição de cada agente/setor no financiamento da P&D. A tabela 2 acima, tomando o mesmo grupo de países e o mesmo período da tabela anterior, oferece algumas pistas. O dado que mais interessa aqui é o referente ao encolhimento relativo das “empresas” (o capital privado), em contraste com um aumento relativo do governo no financiamento da P&D no Brasil entre o início dos anos 2000 e meados dos anos 2010. Mas, antes de explorá-lo, cabe examinar o contexto, propriamente. E este revela que, nos países centrais, predomina o financiamento



da P&D com origem nas empresas privadas. Mesmo onde a participação relativa destas é menor que 50%, como Canadá e Reino Unido, o governo contribui significativamente menos. Na Alemanha, mais de 65% dos dispêndios com P&D têm origem nas empresas; nos três países asiáticos (China, Coréia do Sul e Japão), cerca de $\frac{3}{4}$ têm origem nas empresas. Nos países periféricos (Argentina, Brasil e Rússia) há uma responsabilidade bem maior do governo no financiamento da P&D.

Voltando ao caso do Brasil: se a relação P&D/PIB evoluiu bem no período, sabe-se, agora, que isto é devido ao aporte de recursos públicos. Um detalhe não irrelevante, que apenas reforça a presença do governo no financiamento da P&D, diz respeito ao fato de que a rubrica “empresas”, no caso brasileiro, inclui as “estatais”. Assim, a presença do capital privado em termos de dispêndios em P&D é, inequivocamente, reduzida (ainda menor se subtrair-se a parte das estatais), em comparação com os países selecionados das tabelas acima. Mais grave, todavia, é que essa reduzida presença do capital privado brasileiro vem declinando ao longo do tempo⁸ – a despeito dos esforços realizados, exclusivamente, pelo governo em favor do “inovacionismo” que vem arrebatando corações já faz mais de duas décadas (THEIS; MOSER, 2014; THEIS, 2014).

É reconhecida essa *timidez* do “empresariado” brasileiro? Em parte, sim. Afinal, admite-se que:

O país tem investido em P&D, público e privado, aproximadamente 1,25% do PIB e esse número não tem evoluído de maneira substancial. Observamos o esforço público para alavancar a inovação, mas, do ponto de vista do empresariado [privado], esse esforço ainda é tímido. (PINTO, 2015, p. 11).

Os esforços realizados pelo governo deveriam resultar em inovação por parte do capital privado. O que dizem as evidências? Tome-se como referência a penúltima PINTEC [Pesquisa de Inovação] publicada pelo IBGE.⁹ As evidências diziam que 35,7% das 128,7 mil firmas com 10 ou mais trabalhadores, com alta concentração na Região Concentrada, inovaram. Das firmas industriais, que constituem 91% do total, inovaram 35,6% (em 2008, as firmas industriais que inovaram eram 38,1%). Mas, é de se notar que a taxa global de inovação de 35,7% foi “puxada para cima” por firmas de eletricidade e gás, que foram, pela primeira vez, incluídas na pesquisa. Dentre estas inovaram 44,1% (BRASIL, 2011b).

Entre os resultados mais interessantes da PINTEC 2009-2011 destacam-se também (ANPEI, 2014, p. 4-5; SALLOWICZ, 2013):

a) A taxa de dispêndio total nas firmas industriais que inovam tem caído (de 2,77%, em 2005, para 2,54%, em 2008, e para 2,37% em 2011);

b) Entre os dispêndios nas atividades inovativas (em relação à receita líquida de vendas) chama atenção (sobretudo, entre empresas industriais e de serviços selecionados) a *aquisição de máquinas e equipamentos*;

c) Para as empresas, entre os gargalos que, supostamente, dificultariam a inovação (sobretudo, nas empresas industriais/de serviços) estaria a falta de pessoal qualificado.

O ponto relativo à queda na taxa de dispêndio com inovação pelas firmas industriais já

8 Por exemplo, para Luciano Coutinho, quando era presidente do BNDES, “as tendências de aumento dos investimentos em inovação no setor privado estão aquém do necessário para lançar o Brasil em um cenário de concorrência acirrada e rápido desenvolvimento tecnológico” (COUTINHO, 2014, p. 5).

9 A última PINTEC seria divulgada em dezembro de 2016, quando a redação deste artigo já havia sido concluída.



foi tratado antes,¹⁰ sendo já tão cansativa a lamúria pelo malogro – Ah! Que pena, no Brasil o “empresariado” não inova... – quanto a redundante busca por *culpados* – Ah! Que chato, o Brasil não inova porque o “empresariado” não investe em P&D... Entretanto, os dois últimos pontos ainda merecem alguma atenção.

Quanto, pois, ao fato de fração elevada desse dispêndio ser destinada à aquisição de máquinas e equipamentos, é surpreendente (considerando que mais de 90% do universo das firmas pesquisadas é de firmas industriais) constatar que a atividade mais importante na estrutura dos gastos com inovação continua sendo com esta finalidade. Com efeito, na penúltima edição da PINTEC, a aquisição de máquinas e equipamentos alcançou 75,9% das firmas industriais pesquisadas. Aqui cabe lembrar: em formações sociais centrais, inovar tende a significar “realização de P&D” – embora, também, treinamento, aquisição externa de P&D, aquisição de softwares e, às vezes, aquisição de máquinas e equipamentos. A preocupação de quem aí inova é com a colocação de novidades no mercado com vistas à obtenção de alguma vantagem competitiva. A “aquisição de máquinas e equipamentos” corresponde a comprar *algo* que é produto de outra firma (que já deve ter inovado para produzir tais máquinas e equipamentos), tendo importância apenas na medida em que este *algo* passe a ser um requisito, em relação à firma que compra, para inovar. No Brasil, o “empresariado” inova pouco e, como se viu, cada vez menos; e, quando inova, limita-se à “aquisição de máquinas e equipamentos” – atividade pouco relevante nos *países desenvolvidos*.

Já no que se refere aos gargalos, a baixa taxa de inovação vem sendo, insistentemente, justificada pela suposta *falta de mão de obra qualificada*: 72,5% das firmas industriais atribuíram importância alta ou média a este motivo.¹¹ Esta justificativa não faz sentido num país que, nas últimas décadas, tem investido consideravelmente na formação de recursos humanos de nível superior, inclusive, mestrado e doutorado. Despreze-se, aqui, por uma questão de espaço, o que se vem colhendo de tais investimentos nos níveis de *graduação* e *mestrado*, conferindo-se alguma atenção a dados relativos ao *doutorado*. Se no ano de 1996 o Brasil titulou 2,8 mil doutores, em 2002 foram titulados 6,6 mil doutores, e em 2014, 16,8 mil. O número de doutores titulados desde 1996 tem crescido a uma taxa média superior a 12% ao ano, muito acima da média mundial (CGEE, 2010; idem, 2016). Falta mão de obra qualificada? Na realidade, ao contrário do que, neste caso, é sugerido pelas firmas industriais que responderam à PINTEC, há um excesso de recursos humanos qualificados que não é absorvido pelo capital privado brasileiro, nem, evidentemente, pelas firmas mais inovadoras. Alguns dados – por exemplo: a) “qual empregador” absorve os doutores titulados no Brasil, e b) titulados em “qual grande área” são mais procurados pelo mercado de trabalho – ajudam a demonstrá-lo. Numa economia com taxas elevadas de inovação, o maior empregador de recursos humanos altamente qualificados seria a atividade produtiva privada, especialmente, a indústria. E os recursos altamente qualificados mais procurados numa economia com taxas elevadas de inovação seriam titulados na grande área de engenharia. O que se passa no Brasil? Com relação à primeira questão, no Brasil, em 2008, o maior empregador de doutores titulados entre 1996 e 2006 era a “educação”: 76,8%; o segundo maior empregador era

10 Aliás, admite-se que “o setor público representa um peso maior que o setor empresarial (do qual fazem parte também algumas empresas estatais) na realização de dispêndios com P&D. A participação do setor privado nesse quesito mostra-se ainda reduzida” (ANPEI, 2015, p. 29).

11 Aparentemente, com completo desconhecimento de causa, tem sido afirmado – ver p. ex. Chiarini; Vieira (2012) – que o Brasil, em comparação internacional, exhibe baixa taxa de inovação devido ao fato de que o país não vem formando recursos humanos qualificados em quantidade suficiente para que possa inserir-se na economia mundial em condições de competir com países cujas taxas de inovação são mais elevadas.



a “administração pública”: 11,1%; o terceiro eram as “atividades profissionais, científicas e técnicas”: 3,8%; todas as demais atividades reunidas (saúde, agricultura, construção, comércio, indústria de transformação etc.) absorviam os restantes 8,3% de doutores titulados (CGEE, 2010). Cabe verificar se esses dados experimentaram alguma alteração nos anos recentes, um período de forte retração da atividade econômica privada. Com relação à segunda questão, das grandes áreas em que foram titulados doutores no Brasil entre 1996 e 2006, a taxa mais alta dos que estavam empregados em 2008 ficou com os oriundos das Ciências Sociais Aplicadas: 81,6%; a segunda mais alta ficou com os doutores oriundos das Ciências Humanas: 78,4%; das demais grandes áreas, o destaque negativo ficou com os doutores egressos de programas das Engenharias, aí se encontrando empregados 74,1% (CGEE, 2010). Também neste caso é preciso verificar se os dados passaram por alguma alteração nos últimos anos. De qualquer maneira, pode-se inferir daqui que – por serem a “educação” e a “administração pública” (não a indústria) os maiores empregadores de recursos humanos altamente qualificados; e de serem os titulados nas grandes áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas (não da Engenharia) os recursos altamente qualificados mais procurados – o capital privado brasileiro não tem reagido aos esforços realizados pelo governo em favor da qualificação massiva de recursos humanos que continua tendo lugar no Brasil.

Cabe uma última observação quanto aos gargalos: ainda antes da *falta de mão de obra qualificada*, apareceram (como o mais importante obstáculo à inovação) os *custos*, considerados demasiadamente elevados para 81,7% das firmas industriais pesquisadas. Curiosamente, este dado remete novamente à suposta falta de mão de obra qualificada: os custos (com insumos, impostos, juros etc.) para inovar, certamente, são considerados elevados porque, paradoxalmente, os salários (a remuneração da força de trabalho) podem estar confortavelmente baixos. E podem encontrar-se em níveis tão baixos não por causa de *falta* de mão de obra qualificada, como apontado na PINTEC, mas, ao contrário, devido a um crescimento espantoso na oferta deste qualificado segmento do *exército de reserva* não absorvido pelo capital privado.¹²

Em síntese: O que as políticas públicas de C&T têm sinalizado em relação à realidade econômica e social parece congruente com o suposto antes referido de que, no Brasil, desenvolvimento social – a *melhoria das condições de vida* – seria resultado óbvio de desenvolvimento econômico baseado em inovação tecnológica. Porém, apesar dos imensuráveis esforços governamentais realizados, inclusive, a mobilização de universidades públicas para qualificar recursos humanos e prover o tipo de conhecimento demandado pelas firmas de suas respectivas regiões, os resultados em termos de inovação empresarial continuam pífios (DAGNINO, 2004). E, em consequência, a inovação (por ser insuficiente, se não insignificante) nem tem ativado o processo de acumulação de capital e, nesta lógica, nem tem contribuído para a redução das desigualdades inter-regionais no país.

12 E a sua não absorção pelo capital privado tem consequências. Afinal, “para que os recursos humanos qualificados pelo sistema de pós-graduação possam gerar benefícios para os processos de inovação, é necessário que [...] mestres e doutores sejam absorvidos pelas empresas. Sem eles as empresas não têm a capacidade interna necessária para buscar [...] soluções inovadoras para seus problemas e dificilmente conseguirão gerar inovações baseadas em conhecimento. Na situação atual no Brasil, em que as empresas não contratam os egressos da pós-graduação, é pouco provável que o investimento público que se faz nessa atividade possa reverter em maior atividade de inovação” (VELHO, 2007).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese de que se partiu era que o desenvolvimento científico-tecnológico que vem ocorrendo no Brasil no período recente não apenas tem se mostrado funcional à sua condição de formação social periférica e dependente, mas, também, tem favorecido a perda de dinamismo de sua economia e uma inclusão social seletiva, contribuindo para a reprodução das desigualdades inter-regionais no país. A verificação da hipótese requereu que se *analísasse* o desenvolvimento científico-tecnológico que vem tendo lugar no Brasil, com especial atenção para o período do início dos anos 2000 a meados dos anos 2010. Visava-se, assim, descobrir se seus resultados repousavam (ou não) em elevação da taxa de inovação e repercutiam positivamente (ou não) sobre o desenvolvimento econômico e, em consequência, contribuía(m) (ou não) para a melhoria dos indicadores sociais do país.

O que se pôde colher da análise do desenvolvimento científico-tecnológico que vem ocorrendo no Brasil entre o início dos anos 2000 e meados dos anos 2010 pode ser desdobrado em três conclusões parciais.

Em primeiro lugar, o período que aqui se considera corresponde ao predomínio do *meio técnico-científico-informacional*, marcado por uma exagerada relevância conferida à inovação tecnológica para desencadear, promover e acelerar o desenvolvimento econômico-social. Essa ênfase excessiva tem sugerido que as políticas públicas deveriam deslocar sua atenção dos *fins* – em países periféricos, o enfrentamento da miséria, da pobreza e das desigualdades sociais – para os *meios* – isto é, crescimento econômico turbinado por inovação tecnológica. Aqueles fins resultariam, tão lógica quanto inevitavelmente, da ativação desses meios. Entretanto, as evidências têm mostrado, sobretudo, em formações sociais periféricas, como o Brasil, que essas políticas não apenas tendem a ser inócuas na consecução de fins como os referidos, mas, inclusive, a contribuir para a reprodução de desigualdades interpessoais e inter-regionais.

Em segundo lugar, as políticas públicas de C&T deveriam ser orientadas para a resolução de problemas concretos do país. Em formações sociais centrais isso tende a acontecer. Porém, numa formação social periférica, como o Brasil, em que o projeto nacional é expressão não dos interesses de toda a sociedade, mas, fundamentalmente, dos de sua elite, a política pública de C&T executada tende a divergir da anunciada. No Brasil, o verdadeiro projeto nacional é arcaico, a despeito de o país abrigar uma das maiores indústrias do mundo e inserir-se fortemente na economia mundial – o que explica, em grande medida, a divergência entre a política de C&T executada e a anunciada e, em consequência, a perpetuação das desigualdades interpessoais e inter-regionais historicamente acumuladas.

Em terceiro lugar, no Brasil contemporâneo, embalado por um projeto arcaico, paradoxalmente, inovação acabou se convertendo em um slogan de forte apelo nos meios de comunicação, na política institucionalizada e no debate acadêmico. As medidas de governo para levar o capital privado a inovar foram inúmeras (DIAS; SERAFIM, 2014), destacando-se a elevação significativa dos dispêndios públicos em P&D. Não obstante, o “empresariado” tupiniquim tem inovado pouco – e cada vez menos. Daí que as políticas públicas de C&T adotadas no Brasil, entre o início dos anos 2000 e meados dos anos 2010, podem ser entendidas como medidas que favorecem a reprodução das desigualdades interpessoais e inter-regionais, isto é, que *normalizam/ajustam* a C&T no Brasil à sua condição, sempre reiterada, de formação social periférica e dependente.

Constatando-se que a inovação tecnológica (por ser insuficiente, se não insignificante) é incapaz de ativar o processo de acumulação de capital e impulsionar a diminuição de



desigualdades inter-regionais (THEIS, 2015), resta considerar a possibilidade de um desenvolvimento científico-tecnológico alternativo.

A ciência, como se a conhece, vem sendo permanentemente mobilizada para gerar conhecimento útil à continuidade do projeto moderno baseado em progresso infinito. Essa ciência é, portanto, funcional à reprodução da sociedade produtora de mercadorias. Uma sociedade fundada em outros valores terá que conferir primazia a uma outra ciência, que respeite as especificidades físico-ambientais e sócio-culturais de cada comunidade humana. A construção de outra ciência – na América Latina, uma ciência comprometida, que leve a uma sociedade superior à existente (FALS BORDA, 2015, p. 252) – é indissociável de um engajamento ativo de cientistas e de uma não menos ativa participação de não cientistas.

As tecnologias, como se as conhece, são permanentemente criadas e recriadas como respostas não às demandas e necessidades das imensas massas carentes da população, para resolver seus problemas mais graves, mas aos interesses de suas frações socioeconomicamente mais privilegiadas. Essas tecnologias são, portanto, funcionais à reprodução da sociedade produtora de mercadorias. Uma sociedade baseada em outros valores terá que conferir primazia a outras tecnologias, voltadas à resolução de problemas que afligem a toda a população. O desenvolvimento de outras tecnologias – *tecnologias sociais* (DAGNINO; BRANDÃO; NOVAES, 2004) – é indissociável do empenho na construção da sociedade superior antes referida (FEENBERG, 1992).

A possibilidade de um desenvolvimento científico-tecnológico alternativo, assentado em outra ciência e outras tecnologias, desafia cientistas e não-cientistas a se insubordinarem, a se insurgirem, a se rebelarem contra a sociedade produtora de mercadorias, que se reproduz à base das desigualdades previamente existentes e gera sempre novas desigualdades (THEIS; BUTZKE, 2012; THEIS; STRELOW; LASTA, 2017). Esta questão, todavia, tem implicações políticas de maior alcance, não podendo ser encaminhada nos limites deste artigo. O que, não obstante, ainda pode ser lembrado é que a almejada sociedade superior, fundada em princípios de solidariedade e cooperação, e por assim estar de acordo com a intenção humana, sem malogro, contém o verdadeiramente esperado (BLOCH, 2005).

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Eduardo M. **Base técnico-científica, P&D e inovação** [Nota Técnica]. Brasília: CGEE, 2006.
- ANPEI. Mais P&D, menos inovação. **Engenhar**: o jornal da inovação [ANPEI], Ano XX, N. 1, p. 4-7, 2014.
- ANPEI. Carta de Recife: 15ª Conferência ANPEI de Inovação Tecnológica. **Engenhar**: o jornal da inovação [ANPEI], Ano XXI, N. 4, p. 28-30, 2015.
- BLOCH, Ernst. **Das Prinzip Hoffnung**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1973. (vol. 1).
- BLOCH, Ernst. **O princípio esperança**. Trad. Nélio Schneider. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. UERJ, 2005. (vol. 1).
- BRASIL. **Plano de Ação de Ciência Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional** [PACTI]. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007a.
- BRASIL. **PPA 2008-2011** (Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade).



Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2007b.

BRASIL. **PPA 2012-2015** (Plano mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação). Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2011a.

BRASIL. **Pesquisa de Inovação 2011**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011b.

BRASIL. **PPA 2016-2019** (Desenvolvimento, produtividade e inclusão social). Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2015.

BREAU, Sébastien; KOGLER, Dieter F.; BOLTON, Kenyon C. Con the relationship between innovation and wage inequality: new evidence from Canadian cities. **Economic Geography**, 90 (4), p. 351-373, 2014.

CGEE. **Doutores 2010**: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

CGEE. **Doutores 2015**: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

CHIARINI, Tulio; VIEIRA, Karina P. Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e as políticas de CT&I. **Revista Brasileira de Economia**, 66 (1), p. 117-132, 2012.

COUTINHO, Luciano. A hora é agora. **Engenhar**: o jornal da inovação [ANPEI], Ano XX, N. 3, p. 5, 2014.

DAGNINO, Renato P. A relação universidade-empresa no Brasil e o argumento da Hélice Tripla. **Revista Brasileira de Inovação**, 2 (2), p. 267-307, 2004.

DAGNINO, Renato P. **Ciência e tecnologia no Brasil**: o processo decisório e a comunidade de pesquisa. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

DAGNINO, Renato P.; BRANDÃO, Flávio C.; NOVAES, Henrique T. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: DAGNINO, Renato P. et al. **Tecnologia social**: uma estratégica para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.

DEDECCA, Claudio Salvadori. **Desigualdade**: mas de qual falamos? Campinas: IE/Unicamp, 2009. (= Texto para Discussão N. 168).

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes (vol. 1: desempenho). Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial-ABDI; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2014.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial-ABDI; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2015. (vol. 2: determinantes).

DIAS, Rafael de Brito. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2012.

DIAS, Rafael de Brito; SERAFIM, Milena. A política científica e tecnológica brasileira nos anos 2000 e a “agenda da empresa”: um novo rumo? In: MARINHO, Maria Gabriela S. M. C. et al. (Org.) **Abordagens em ciência, tecnologia & sociedade**. Santo André: UFABC, 2014. p.



141-164.

FALS BORDA, Orlando. La crisis, el compromiso y la ciencia. In: MONCAYO, Víctor Manuel (Org.) **Orlando Fals Borda: uma sociologia sentipensante para América Latina**. México/DF: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, [1970] 2015. p. 219-252.

FEENBERG, Andrew. Subversive rationalization: technology, power and democracy. **Inquiry**, 35 (3/4), p. 301-322, 1992.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FLORENTINO, Manolo; FRAGOSO, João. **O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

FORBES Brasil. **20 maiores bilionários do Brasil**. <<http://www.forbes.com.br/listas/2015/08/20-maiores-bilionarios-do-brasil/#foto20>> Acesso em: 03 mai. 2016.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **InterfacEHS: Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, 2 (4), p. 1-30, 2007.

HERRERA, Amílcar O. Los determinantes sociales de la política científica en América Latina: política científica explícita y política científica implícita. **Redes**, 2 (5), p. 117-131, diciembre, 1995.

HUGGINS, Robert; JOHNSTON, Andrew; STEFFENSON, Rebecca. Universities, knowledge networks and regional policy. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 1, p. 321-340, 2008.

NOBLE, David. Technology and the commodification of higher education. **Monthly Review**, 53 (10), 2002.

PINTO, Gerson Valença. Cautela e continuidade [entrevista]. **Engenhar: o jornal da inovação [ANPEI]**, Ano XXI, N. 1, p. 10-12, 2015.

POWER, Dominic; MALMBERG, Anders. The contribution of universities to innovation and economic development: in what sense a regional problem? **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 1, p. 233-245, 2008.

SALLOWICZ, Mariana. Cai total de indústrias que fazem inovações tecnológicas no Brasil. **Folha de São Paulo**, 05 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1381084-cai-o-numero-de-empresas-que-fazem-inovacoes-tecnologicas-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1999.

THEIS, Ivo Marcos. Ciência & tecnologia e desenvolvimento geográfico desigual no Brasil. **REDES**, 14 (1), p. 62-81, jan./abr. 2009.

THEIS, Ivo Marcos. A Economia da Inovação Imperfeita. **Revista Política e Planejamento Regional**, 1 (1), p. 101-119, jan./jul. 2014.

THEIS, Ivo Marcos. **Desenvolvimento científico e tecnológico e território no Brasil**.



Chapecó: Ed. Argos, 2015.

THEIS, Ivo Marcos; BUTZKE, Luciana. O paradoxo da geografia no capitalismo mundializado: revisitando a lei do desenvolvimento desigual e combinado. In: GALVÃO, Andreia et al. (Org.). **Capitalismo: crises e resistências**. São Paulo: Outras Expressões, 2012. p. 83-110.

THEIS, Ivo Marcos; MOSER, Ana Cláudia. Investimentos em C&T e desigualdades socioespaciais no Brasil. **Tempo Social**, 26 (2), p. 187-207, 2014.

THEIS, Ivo Marcos; STRELOW, Daniel; LASTA, Tatiane T. CT&I e desenvolvimento desigual no Brasil: é possível outro “modelo de desenvolvimento”? **Revista Tecnologia e Sociedade**, 13 (27), p. 43-61, jan./abr. 2017.

THERBORN, Göran. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos**, n. 87, p. 145-156, 2010.

VARGAS, M. **História da ciência e da tecnologia no Brasil**: uma súpula. São Paulo: FFLCH, 2001.

VELHO, Léa. O papel da formação de pesquisadores no sistema de inovação. **Ciência e Cultura** [online], 59 (4), p. 23-28, 2007. Disponível em: <cienciacultura.bus.br/scielo.php>



A INTERPRETAÇÃO DA NORMA JURÍDICA PELOS ATORES TERRITORIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Elia Denise Hammes

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a literatura, as políticas públicas podem ser traduzidas como o “governo em ação”, ou “as “ações dos governos”, ou seja, quais as questões a serem priorizadas pelo governo (SOUZA, 2006). Pelo número excessivo e pela diversidade de demandas que uma sociedade complexa apresenta, não há como se atentar para todas as questões em um determinado mandato de governo, ou até mesmo em planos de desenvolvimento de longo prazo que ultrapassam o período de um mandato, em virtude de muitas variáveis, entre elas a crise financeira do Estado, a falta de clareza dos problemas e de suas soluções, falta de estatísticas, falta de conhecimento técnico de como enfrentar determinadas questões e, principalmente, pela posição política daqueles que assumem os governos.

Mas, sempre que há ações dos governos por meio de políticas públicas, essas devem ser guiadas pelo documento solene que rege o Estado brasileiro: a Constituição Federal. As políticas públicas são a concretização/materialização das normas constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito, estabelecido a partir da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

Nesse contexto, a literatura constitucionalista aborda os sentidos contemporâneos da Constituição, que não são unos, pois, diferentes teorias neles convivem pois convergem quando assumem a importância de uma Constituição frente à ação dos governos. Resumidamente, pode-se apontar a posição de Konrad Hesse (1991) que, em sua obra “A Força Normativa da Constituição”, busca atribuir ao texto supremo efetividade e eficácia social, por meio de regulamentações infraconstitucionais. Já para o português Gomes Canotilho (1998), à Constituição cabe estabelecer um “estatuto jurídico do político”, dirigindo a ação governamental no plano global normativo do Estado e de toda a sociedade. Daí a expressão “Constituição dirigente” utilizada pelo autor. Niklas Luhmann (1980), por sua vez, estabelece que as constituições servem para reduzir a complexidade do sistema político, devendo preponderar seus objetivos e princípios nas ações dos governos. Portanto, a Constituição de um país, segundo Häberle (1997), é um espelho da publicidade e da realidade. Ela não é, no entanto, apenas o espelho da realidade: é a orientação da realidade que Häberle (1997, p. 34), chama de “a própria fonte de luz” sobre a realidade.

Sendo assim, podemos afirmar que a Constituição Federal, juntamente com o conjunto de normas jurídicas infraconstitucionais do país, formam o conjunto de normas jurídicas formais que normam o território nacional, ao lado de tantas outras forças ativas, ações formais e não formais, que também normam determinado território.¹ Mas por outro lado, é importante também considerar que “é o lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar espaço, o mundo depende das virtualidades do

¹ Segundo Milton Santos (2006) a atuação das grandes empresas “por cima dos Estados” permite pensar que presentemente os mercados estão triunfando sobre as políticas dos governos, enquanto o controle do mercado está sendo apropriado pelas empresas que possuem tecnologias de ponta.



lugar. Nesse sentido, pode-se dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma” (SANTOS, 2006, p. 271). Ainda, nesse mesmo sentido, explica Santos (2006, p. 271) que “o universal é o Mundo como Norma, uma situação não espacial, mas que cria e recria espaços locais; o particular é dado pelo país, isto é, o território normado; e o individual é o lugar, o território como norma”.

Considerando as normas constitucionais e infraconstitucionais como normadoras do território nacional, há que se considerar, por outro lado, que os atores que atuam sobre dado território também emanam normas ou podem conformar e modular a interpretação das normas jurídicas formais daquele território. É preciso também considerar o território como “ambiente de vida de ação, e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade” (FLORES, 2006, p. 05) e ainda que território “representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”, ou seja, processos endógenos se traduzem como normas (FLORES, 2006).

Portanto, para este trabalho se faz imperioso considerar tanto as normas constitucionais, como o conjunto legislativo infraconstitucional que instrumentalizam políticas públicas, como ordem normativa do território, e de outro lado as ações dos atores territoriais como potenciais conformadores e moduladores dessas normas na fase de implementação das políticas públicas. O presente trabalho está dividido da seguinte forma: inicialmente trataremos da tese de Häberle sobre a interpretação aberta das normas constitucionais e sua relação com o território, metodologia que será aproveitada para analisar os atores que interpretam as normas jurídicas que instrumentalizam políticas públicas. Na sequência, analisar-se-á a multiplicidade de formas jurídicas adotadas pelas políticas públicas, bem como a delimitação no ciclo da política da fase da implementação, na qual destacar-se-á o processo de interpretação da norma jurídica por atores territoriais responsáveis pela implementação, intervenção e influência na política pública.

2 A INTERPRETAÇÃO ABERTA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E SUA RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO

Elegemos a teoria de Peter Häberle (1997) para abordar o tema da interpretação das normas constitucionais e, por analogia, aproveitar os importantes atores indicados pelo autor, na hermenêutica constitucional, para compreender a dimensão e importância da interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais que instrumentalizam e instituem políticas, considerando a fase da implementação das políticas.

De acordo com Häberle, do ponto de vista clássico do direito, a interpretação das normas constitucionais tem sido, “conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos, ‘vinculados às corporações’ (*zünftmässige interpreten*) e aqueles participantes formais do processo constitucional” (1997, p. 13).

Diante dessa visão clássica e difundida, o autor propõe uma mudança de concepção a partir da tese que denomina de sociedade aberta de intérpretes das normas constitucionais, defendendo que “no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos” (HÄBERLE, 1997, p. 13), não sendo possível estabelecer-se um elenco fechado de atores responsáveis pela interpretação das normas constitucionais.

De acordo com Häberle,



o conceito de interpretação reclama um esclarecimento que pode ser assim formulado: **quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos por cointerpretá-la.** [...] toda a atualização da Constituição, por meio da atuação de qualquer indivíduo, constitui, ainda que parcialmente, uma interpretação constitucional antecipada. Originariamente, indica-se como interpretação apenas a atividade que, de forma consciente e intencional, dirige-se à compreensão e à explicitação de sentido de uma norma (de um texto). (HÄBERLE, 1997, p. 14, grifo nosso).

Além disso, para o autor, a teoria da interpretação de normas constitucionais deve ser garantida sob a influência da teoria democrática e por isso mesmo é necessário conceber um conceito mais amplo de hermenêutica que permita a participação de cidadãos e grupos, órgãos estatais, sistema público e a opinião pública que representam forças produtivas de interpretação (*interpretatorische Produktkräfte*), importantes atores que são intérpretes constitucionais em sentido lato, atuando nitidamente, pelo menos, como pré-intérpretes (*Vorinterpretieren*) (HÄBERLE, 1997, p. 14). Portanto, para o autor, “é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas.” (HÄBERLE, 1997, p. 14).

Considerando que “todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive este contexto é, indireta ou, até mesmo, diretamente, um intérprete dessa norma” (HÄBERLE, 1997, p. 15), o destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Em que pese o autor compreender a necessidade de se admitir a pluralidade da interpretação da norma (e ele trata da norma constitucional), também alerta que “subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação” (HÄBERLE, 1997, p. 14). No caso do Brasil, a interpretação final da norma constitucional compete ao Supremo Tribunal Federal.² Somente a decisão do órgão jurisdicional competente, em relação à hermenêutica da norma constitucional, se faz vinculante sobre todo o território, não estando as demais interpretações sujeitas à punibilidade.

Nesse sentido, a teoria de Häberle se aproxima da ideia esposada por Antas Jr. (2005) de que o direito deve ser entendido como uma instância social e não somente como uma ciência, e de que, como os sistemas normativos de diferentes países, constituem as diferentes formas de direito no mundo contemporâneo, construindo uma íntima relação com o território. Ou seja, as normas constitucionais são interpretadas por aqueles que vivem no território, considerando que o território, sobre o qual incide uma norma, não é um receptáculo das ações provenientes de um processo de verticalidade, ainda que normas sejam concebidas de acordo com o processo legislativo, determinado pela ordem legal.

Segundo Reale (1979), o jusfilósofo, o sociólogo, os juristas devem estudar o direito na totalidade de seus elementos constitutivos, visto ser logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o direito, que não implique a consideração concomitante dos fatores: fato, valor e norma. Nessa perspectiva, Ferraz aponta que Miguel Reale propõe para a ciência jurídica uma metodologia com caráter dialético, que permite dar ao teórico do direito os instrumentos de análise integral do fenômeno jurídico, com unidade sintética a partir das dimensões básicas: normativa, fática e valorativa (FERRAZ, 2003).

2 Nos termos do art. 102 da CF/88 “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]”



Assim, podemos afirmar, a partir de Reale (1999), que a ciência do direito é uma compreensão histórico-cultural e compreensivo-normativa, tendo como objeto a experiência social, na medida em que a normatividade, que se dá sobre determinado território, se desenvolve em função de fatos e de valores, ou seja, a análise do território usado é imprescindível para estabelecer a normatização e compreendê-la. Para Reale (1979, p. 62),

a norma jurídica, assim como todos os modelos jurídicos, não pode ser interpretada como abstração dos fatos e valores que condicionaram o seu advento, nem dos fatos e valores supervenientes, assim como da totalidade do ordenamento em que ela se insere.

Portanto, a realidade social sobre o território norteia tanto a constituição da norma, quanto a sua aplicabilidade, e, para tanto, a ordem jurídica conta com a jurisprudência que é uma ciência compreensivo-normativa da realidade (REALE, 1979), permitindo a adequação da aplicação da norma à realidade social sobre o território, cujo conceito é de território usado, que, segundo Silveira (2011, p. 05): “o território usado é assim uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações”.

E nesse contexto, na tentativa de sistematizar os principais atores/participantes do processo de interpretação das normas constitucionais Häberle (1997) sugere um catálogo de atores que atuam no território, destacando que se trata de um catálogo provisório, pois outros atores podem ser incorporados ao que se propôs a sistematizar.

Num primeiro momento, destaca o papel das funções estatais:

a) na decisão vinculante (da Corte Constitucional): decisão vinculante que é relativizada mediante o instituto do voto vencido; b) nos órgãos estatais com poder de decisão vinculante, submetidos, todavia, a um processo de revisão: jurisdição, órgão do legislativo (submetido a controle em consonância com objeto de atividade): órgão de Executivo, especialmente na (pré) formulação do interesse público. (HÄBERLE, 1997, p. 20).

Após os atores que representam as funções estatais, o autor destaca os participantes do processo de decisão que não são necessariamente órgãos do Estado, isto é: a) recorrente e recorrido de processos judiciais; b) outros participantes do processo judicial, com direito à manifestação da lide, pareceristas, *experts* e peritos, ou que possuem papel constitucional de participação na discussão judicial, como, no Brasil, poderíamos citar o Ministério Público; c) peritos e representantes de interesses nas audiências públicas do parlamento, e no Brasil poderíamos indicar inclusive os participantes na defesa de interesses nas audiências públicas promovidas pelo Judiciário; d) associações; e) partidos políticos; f) grupos de pressão organizados; g) os requerentes ou participantes nos procedimentos administrativos de caráter participativo.

Em outro bloco, Häberle (1997) destaca a opinião pública democrática e pluralista e o processo político como grandes estimuladores da interpretação da norma, citando a mídia (imprensa, rádio, televisão, etc.) que não é participante direta do processo de interpretação, mas que, em sentido estrito, liga o jornalismo profissional com a expectativa dos leitores cidadãos, as associações, os partidos políticos, influenciando a interpretação da norma. Elenca, ainda, como grandes estimuladores à interpretação da norma: as igrejas, os teatros, as editoras, as escolas da comunidade, os pedagogos, as associações de pais. E, por fim,



Häberle destaca, ainda, “o papel da doutrina constitucional, que tem participação em diversos níveis” (HÄBERLE, 1997, p. 23), quanto à interpretação da norma constitucional.

Portanto, na tese do autor, não se cuida apenas da práxis estatal

essa complexa participação do intérprete em sentido lato e em sentido estrito realiza-se não apenas onde ela já está institucionalizada, [...]. *Experts* e ‘pessoas interessadas’ da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isto significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade! (HÄBERLE, 1997, p. 18).

Nesse aspecto, podemos afirmar que Häberle, ao admitir que, quando diferentes atores interpretam as normas jurídicas constitucionais, há uma apropriação das normas jurídicas pelo território, aproximando a ideia geográfica da jurídica, como pretende a teoria Milton Santos (1997). Muitas normas jurídicas são criadas unilateralmente pelos agentes hegemônicos, tornando o território normado, mas sempre com uma resposta dos atores que atuam no território (ANTAS JR., 2005).

As normas jurídicas mantêm intensa relação com a produção e a configuração do território. Essa relação é determinante nos modos de uso e organização do território por todos os agentes sociais que dele fazem parte, também pela emergência de uma nova forma de direito que está interferindo na vida de todos, conscientes ou não, participantes ou aliados do funcionamento oficial. (ANTAS JR, 2005, p. 136).

Admitir que as normas constitucionais sejam interpretadas de forma democrática por um conjunto de atores, estatais e não estatais, é, sobremaneira, admitir a participação das forças sociais de um território usado também na interpretação e implementação das normas constitucionais ou infraconstitucionais que instrumentalizam ou instituem políticas públicas.

3 A NORMATIZAÇÃO JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, pela peculiaridade do sistema federativo adotado, as políticas públicas podem ser normatizadas em diferentes escalas da federação. Há aquelas em que a normatização se dá apenas na escala nacional, outras requerem normatização federal, e regulamentação estadual, distrital e municipal, a fim de implementá-las em todo o território nacional. No entanto, importante compreender que a normatização da política pública compõe um dos estágios do ciclo político e como elemento que norma o território.

Para Souza (2006), “o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (2006, p. 29). Outros autores, como Secchi (2014, p. 44), por sua vez, estabelecem um maior número de estágios que antecedem a implementação das políticas públicas, entre eles: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão, para então implementar, avaliar e extinguir a política pública.

A materialização da política pública se dá, em regra, pela normatização jurídica formal, na fase da tomada de decisão. E nesse aspecto Bucci (1997) questiona a quem compete a



formulação das políticas públicas, ao Poder Legislativo ou ao Executivo? Segundo a mesma autora, de acordo com a clássica teoria de separação dos poderes

parece relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo. (BUCCI, 1997, p. 96).

Assim, em sendo a normatização jurídica formal um dos constrangimentos que atuam sobre os agentes implementadores das políticas públicas, porém não o único, a iniciativa da normatização jurídica formal de políticas públicas pelo Legislativo atende à essência do papel a ser desempenhado pelo Poder Legislativo, tanto no que diz respeito à observância à vontade do povo que representa, quanto no que concerne à elaboração de políticas que transcendem a duração de um governo, permitindo um planejamento de longo prazo para o Estado nacional, visto que “os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia” (BUCCI, 1997, p.97).

Mas, por outro lado, “como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo.” (BUCCI, 1997, p.97) e, mais, considerando o estado federado, aprovadas pelo Poder legislativo federal para serem implementadas pelo Poder Executivo municipal. Mais, acertado seria, segundo a mesma autora, a iniciativa ser do Executivo de acordo com as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo, ainda assim, provindos do Executivo federal, não considerariam as condições estruturais dos implementadores locais.

Porém, há que se observar que “a política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados” (BUCCI, 1997, p. 95). No plano macroinstitucional, tem-se as decisões políticas fundamentais, ou seja, a “grande política”, bem como os rumos do planejamento de longo prazo. Já no plano mesoinstitucional, tem-se a “média política”, com arranjos institucionais, “que desenham a ação governamental racionalizada, agregando e compondo os elementos disponíveis, em uma direção determinada, tornada previsível, com base em regras e em institucionalização jurídica” (BUCCI, 2013, p. 43), que define as situações a serem experimentadas em operações futuras, resultando na reiteração da ação. E, finalmente, aquilo que Bucci (2013, p.43) chama de “pequena política”, ou seja, “a ação governamental nas suas menores unidades, [...] no desenvolvimento dos processos jurídicos que levam à formação ao desenvolvimento das políticas públicas; à decisão e às iniciativas legislativas pertinentes, além das decisões judiciais, nas hipóteses de conflito”. Ainda segundo a autora, é nessa dimensão que se sobressai o papel dos indivíduos (BUCCI, 2013), e é nessa “pequena política” que nos centramos.

Portanto, da identificação do problema à tomada de decisão, no modelo de Secchi (2014), inúmeros são os obstáculos a serem superados, diante da complexidade social, e uma das exigências passa a ser a necessidade de normatizar a decisão tomada por meio de legislação, muitas vezes em diferentes escalas da federação, para então iniciar a implementação da



política pública. O instrumento normativo das políticas públicas é a lei³ (lei ordinária), forma mais comum de instrumentalizar políticas públicas, nas três esferas da federação, porém, quando a instituição da política pública exigir lei complementar, por conta de determinação constitucional, deverá assim ser constituída,⁴ sendo tais normatizações jurídicas comumente denominados de programas ou planos.⁵ Porém, nota-se uma natureza heterogênea dos atos normativos que instrumentalizam as políticas públicas. Assim como há políticas públicas estabelecidas na própria Constituição Federal,⁶ que podem ser regulamentadas por decretos do Executivo⁷ ligados diretamente às normas constitucionais,⁸ há também políticas que “são estruturadas a partir de atos normativos, portarias ou resoluções e, posteriormente, decretos e mesmo leis são editadas como parte da estrutura da política” (MASSA-ARZABE, 2006, p.68).

Em outros termos, “decretos ou leis podem estar subordinados à racionalidade de uma portaria ou de uma resolução, e esta peculiaridade da política pública, desde que respeitados os objetivos e limites constitucionais, deve ser atacada por ocasião de eventual controle jurisdicional da política” (MASSA-ARZABE, 2006, p. 68), o que nos permite afirmar que as políticas públicas assumem uma multiplicidade de formas. Considerando que a política pública, em regra, é mais ampla que os instrumentos jurídicos normativos utilizados para regulá-la, é possível que uma mesma política tenha vários atos normativos, que atendam seus objetivos num determinado espaço de tempo.

- 3 Na literatura jurídica encontramos discussões sobre a política pública como norma. A lei, em regra é abstrata, são ordens gerais sem endereços certos, já as políticas públicas são forjadas para atender a objetivos específicos e determinados. Considerando tal diferença entre leis gerais e leis que são instrumentos para operacionalizar políticas públicas Bucci (2013, p. 26) sugere que caberia encontrar lugar “para uma categoria jurídico-formal, situada provavelmente abaixo das normas constitucionais e acima ou ao lado das infraconstitucionais. Por esse raciocínio, as políticas públicas corresponderiam, no plano jurídico, a diretrizes, atributos de generalidade e abstração- que extremam as normas dos atos jurídicos, esses sempre concretos -, para dispor sobre matérias contingentes” (BUCCI, 2013, p. 26).
- 4 As leis ordinárias são aprovadas junto ao(s) Poder (es) Legislativo(s) por maioria simples, já as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta de votos. São exemplos a lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, cria o programa bolsa família; lei complementar nº. 128, de 19 de dezembro de 2008 institui a política pública do Microempreendedor Individual- MEI além de alterar questões relativas ao estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte, previsto na lei complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006.
- 5 Artigos com o165 e 174 da Constituição Federal fazem menção a expressão “planos” e “programas” de forma indiscriminada.
- 6 Como exemplo podemos citar o art. 201 da Constituição Federal que estabelece idade mínima e número de contribuições para aposentadoria para homens e mulheres.
- 7 Decretos do Executivo servem para dar plena execução ao estabelecido em lei ou norma constitucional. Decretos-Leis não são mais editados, equivalem as atuais medidas provisórias, a edição e novos decretos-lei foi abolida com a Constituição de 1988; já os decretos legislativos servem para materializar as competências exclusivas do Congresso Nacional previstas no art. 49 da Constituição Federal, não havendo participação do Poder Executivo com veto, sanção ou promulgação.
- 8 Exemplo é o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, e em seu art. 1º prevê que “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.



4 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

A implementação da política pública é a fase em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações, bem como o momento de visualizar os obstáculos e as falhas, inclusive anteriores à tomada de decisões que costumam acometer a política pública, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2014).

Segundo Pressman e Wildavsky (1973), que contribuem para a discussão da implementação das políticas públicas, há uma pluralidade de problemas na implementação da política pública e que tais problemas não se resumem a questões de ordem técnica e administrativa, mas também de questões políticas que podem derrotar a melhor das políticas públicas. Nesse mesmo sentido, Lima e D'Ascenzi (2014) apontam que até mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados, motivo pelo qual o momento da implementação torna-se um campo de análise específico.

De acordo com a literatura que discute a implementação das políticas públicas, existem dois modelos de análise para a implementação das políticas públicas: o modelo *top-down* e o *bottom up*. No primeiro modelo, - de cima para baixo -, é caracterizado pela separação clara entre o momento da tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Já o segundo modelo, *bottom-up*, de baixo para cima, “é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação das políticas públicas”. Nesse modelo, os implementadores têm maior participação no “escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação” (SECCHI, 2014, p. 61).

Nesse sentido, define Secchi (2014) que um pesquisador que analisa a implementação da política pública a partir do modelo *top down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública, tal como objetivo proposto pela lei ou documento que estabelece a política pública, elementos punitivos, recompensa, delimitação e grupo de destinatários, etc. Já para o pesquisador que analisa a política pública a partir do modelo *bottom up* a observação se dá a partir do empírico, ou seja, como a política pública vem sendo aplicada na prática, problemas e obstáculos práticos e busca o entendimento do que deu errado e o que deu certo no proposto. Visto de outro modo, o primeiro modelo analisa a normatização para a política pública a partir da escala que a constituiu; já o segundo modelo analisa a implementação da política pública, a partir dos atores e da construção social, considerada suas ideias, valores e a concepção de mundo que possuem certa discricionariedade para a sua aplicação.

Lima e D'Ascenzi (2013, p.105) propõem um modelo híbrido, mesclando os modelos apresentados, destacando que se trata de um “processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação”. Para os autores, “isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105).

O plano normativo funciona como um conjunto de disposições que servem como ponto de partida para um processo de experimentação, de procura por uma melhor estratégia, adaptada a circunstâncias particulares (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Assim, a normatividade em sua multiplicidade de formas, não pode ser engessada, a ponto de não permitir adaptação às particularidades do território, especialmente quanto ao procedimento de implementação



da política pública, permitindo e aproveitando as ideias dos implementadores. Além disso, importante destacar que “o conteúdo das normas que estruturam as políticas públicas não será recebido de forma acrítica em espaços vazios”. Seguem os autores: “pelo contrário, será inserido em processos estabelecidos e adaptados às concepções e às capacidades das instâncias de governo e das burocracias implementadoras” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 106). Nesse quadro, a análise das características do plano, referindo-se à normatividade que instrumentaliza a política pública, “pode ser útil para a compreensão da reação gerada nas instâncias de implementação. Os objetivos definidos, os atores envolvidos e seus papéis, o fluxo da alocação de recursos, todos são elementos que criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 106).

5 A INTERPRETAÇÃO DA NORMA JURÍDICA PELA SOCIEDADE ABERTA E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como vimos, os autores anteriormente mencionados convergem ao tratar a normatização jurídica que instrumentaliza a política pública como importante elemento da sua implementação, independentemente de o modelo ser *top-down* ou *bottom up*. As normas normatizam, regulam e diminuem a espontaneidade das ações. A norma passa a ser um molde, uma forma para a ação. O que incide na transformação de uma ação em uma norma é a força política dos agentes, em defesa de seus interesses (SILVEIRA, 1997). De acordo com Barroso (2009, p. 129), “o enunciado normativo, por certo, fornece parâmetros, mas a plenitude de seu sentido dependerá da atuação integrativa do intérprete, a quem cabe fazer valorações e escolhas fundamentadas à luz dos elementos do caso concreto”.⁹

Com inspiração na metodologia utilizada por Häberle (1997), para quem a interpretação das normas constitucionais é feita por um alargado conjunto de atores, e que admite que quem vive a norma acaba por interpretá-la, interferindo ou influenciando na forma de implementação das políticas públicas, agrupamos os atores da seguinte forma: 1^o) grupo responsável pelas funções estatais voltadas aos três poderes; 2^o) atores que são participantes do processo de decisão, mas que não necessariamente são órgãos do Estado; 3^o) a opinião pública democrática e pluralista, além de grandes estimuladores que participam do processo político; 4^o) o papel da doutrina constitucional e da produção científica.

A implementação das políticas públicas, em regra, deve se dar por meio do Poder Executivo, das diferentes escalas de poder da federação brasileira, diante do princípio constitucional da separação dos Poderes, e, nesse sentido encontramos na literatura uma destacada importância dada aos estudos dos chamados agentes públicos de nível de rua, burocratas da linha de frente ou também chamados de burocratas do nível da rua (OLIVEIRA, 2012), que executam as políticas públicas e são agentes do baixo escalão dos governos. Os estudos se centram no poder discricionário desses agentes em relação à implementação da política pública e nos possíveis rumos que as políticas podem seguir com as intervenções desses atores. De acordo com Oliveira (2012, 1554) “a vagueza dos fins na elaboração das políticas públicas exige e amplia a ação discricionária dos executores imediatos”. Sob esse

9 A discussão dos limites do processo interpretativo da norma é um dos temas mais polêmicos da teoria do direito. Autores como Streck criticam “o fato de não existir um método que possa dar garantia à ‘correção’ do processo interpretativo não autoriza o intérprete a escolher o sentido que mais lhe aprouver, o que seria dar azo à discricionariedade e/ou ao decisionismo típico do modelo positivista propugnado por Kelsen” (2013, p. 80).



aspecto, defende parte da literatura,¹⁰ que as ideias, os valores e as concepções de mundo desses atores somados ao espaço de discricionariedade, que é próprio da categoria, “dão o tom” da implementação da política pública em dado território. São com tais ideias, valores e concepções de mundo que esses atores irão interpretar as normas jurídicas implementando com maior ou menor empenho a política pública. Nesse sentido para Oliveira

o exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos, e, devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas. (OLIVEIRA, 2012, p. 1556).

Admitir que apenas os agentes públicos de nível de rua, burocratas da linha de frente ou burocratas do nível da rua sejam responsáveis pela implementação de dada política pública é aceitar que a interpretação da normatização que instrumentaliza a política pública seja realizada por uma “sociedade fechada”. Na seara do Poder Executivo atores que exercem cargos políticos de gestão, e não apenas os de baixo escalão, também imprimem suas posições na interpretação da norma para implementação da política pública, voltados ao projeto político¹¹ que os orientam, o que se materializa com o destino maior ou menor da qualidade de recursos humanos, materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais, fluxo e disponibilização de informações entre outros recursos que são geridos por tais atores (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Em que pese ser papel preponderante do Poder Executivo a implementação das políticas públicas, o Poder Judiciário tem compreendido que não viola a separação dos poderes a interferência do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas que visam efetivar direitos fundamentais. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, com efeito vinculante a todas as demais instâncias do Judiciário, nos termos da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental- ADPF, de n. 45. O resultado da judicialização das políticas públicas¹² depende da interpretação da norma jurídica que institui a política pública que deve estar em consonância com a Constituição Federal. Ainda que com decisões, por meio de julgamentos isolados, o Judiciário intervém de forma mandamental na implementação e de políticas públicas quando o julgador compreende que as provas demonstram o direito à inclusão na política.

Importante destacar que ao Poder Executivo, em seus atos administrativos há espaço para atos administrativos discricionários, que estão consolidados nos estudos jurídicos, o que não se percebe na esfera judicial. Nessa linha, Streck afirma que “não é correto trazer o conceito de discricionariedade administrativa para o âmbito da interpretação do direito (discricionariedade judicial)”. Segue ainda afirmando que na discricionariedade administrativa,

10 Como LIMA, D’ASCENZI, 2013.

11 Seguimos a orientação de projeto político de Dagnino, Olvera, Panfichi (2006, p. 38), que serve para “designar conjunto de crenças, interesses, concepção de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.”

12 Na saúde são inúmeros os exemplos de fornecimento de medicamentos, procedimentos, próteses, além de vagas em escolas, creches, quotas raciais, direito à moradia, etc.



o administrador está autorizado pela lei a eleger os meios necessários para determinação dos fins por ela estabelecido, mas qualquer ato por ele praticado poderá ser questionado tendo em vista o princípio da legalidade; já na discricionariedade judicial, o julgador efetivamente cria uma regulação para o caso que, antes de sua decisão não encontrava respaldo no ordenamento ou ultrapassa os limites semânticos e ingressa na arbitrariedade, coisa que ocorre frequentemente. (STRECK, 2013, p. 81).

Quanto ao Poder Legislativo, especialmente os poderes locais, a falta de regulamentação, por meio de lei municipal de determinada política pública, constituída na escala nacional ou estadual, pode tolher sua implementação no território, o que pode se dar pelas mais diversas razões.

As diferentes interpretações do grupo de atores, responsável pelas funções estatais voltadas aos três poderes, sobre a normatividade jurídica que limita e constrange determinada política pública é resultado de heterogeneidade do Estado. Dagnino, Olvera, Panfichi (2006) ao tratarem da importância de se apontar que o Estado não é um ator homogêneo atribui a heterogeneidade à existência dos três poderes do Estado democrático (Executivo, Legislativo e Judiciário), e à crescente presença de entidades autônomas ou de organismos públicos descentralizados e de um sistema multipartidário que não permite criar maiorias parlamentares estáveis, impondo a necessidade de se formar governos de coalizão, em que a necessidade de distribuir cargos no aparato de Estado leva à heterogeneidade de projetos políticos e diferentes práticas no interior do Estado, permitindo distintas interpretações na condução das políticas públicas. Mas, apesar dessa heterogeneidade do Estado, concordamos com Marques (2006) quando aponta que as organizações estatais são atores políticos potenciais, dotados de interesses próprios e instrumentos de poder específicos, e, como se situam na cadeia de produção das políticas do Estado, ocupam uma posição de destaque em potencial, inclusive para imprimir a sua interpretação à política pública.

No segundo bloco, anteriormente apontado, cabe destacar a importância de atores que são participantes do processo de decisão judicial, mas que não necessariamente são órgãos do Estado. Häberle (1997) aponta nessa categoria atores como recorrente e recorrido de processos judiciais, ou seja, aqueles que justificam a sua pretensão junto ao órgão estatal e que obrigam o Judiciário a tomar uma posição ou “assumir um diálogo jurídico em relação ao que pretendem” (HÄBERLE, 1997, p. 21), buscando convencer o Judiciário, por todos os meios de prova admitidos em direito, de que a interpretação que fazem da norma que institui a política pública lhes alcança, e, portanto, concluem que devem ser destinatários da política pública. Na medida em que o Judiciário se posiciona apenas quando é provocado em demandas individuais ou coletivas, aqueles que buscam a proteção do agente estatal, para serem abrigados por determinada política pública transformam-se em importantes atores diante do fato de a interpretação da norma, no seu entender, dever lhes favorecer, o que repercutirá na decisão do Judiciário em relação às políticas públicas.

Häberle (1997) aponta ainda outros atores/participantes que podem se manifestar em processos judiciais que têm por objeto a implementação de políticas públicas. Nesse campo, com direito à manifestação na lide e, conseqüentemente, potencial na interferência e influência na interpretação da norma, podemos apontar o poder argumentativo dos procuradores, pareceristas, *experts* e peritos, parecer do Ministério Público, ou outros atores que possuem papel constitucional de participação na discussão judicial, que incorporam à demanda judicial elementos que analisam o caso concreto e vestem a norma com a sua



interpretação. As audiências públicas realizadas, tanto no Judiciário¹³ quanto junto ao próprio Poder Legislativo,¹⁴ podem interferir e influenciar na interpretação de legislação que instituiu políticas públicas.

O conjunto normativo federal que institui e instrumentaliza políticas públicas, coordenadas na escala federal, pode sofrer interferências nos mais diferentes aspectos, inclusive dos partidos políticos, que “são organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político, que buscam influenciar ou ser protagonistas no processo de decisão pública e administração do aparelho governamental, por meio da formação e da canalização de interesse da sociedade civil” (SECCHI, 2014, p. 110), apresentando-se como atores capazes de interpretar as normas jurídicas que instituem políticas públicas a favor dos interesses daqueles por eles defendidos, visto que “se caracterizam por estarem atrelados à defesa de determinadas categoriais sociais ou profissionais” (SECCHI, 2014, p. 111). Mas a alta fragmentação do sistema partidário tem implicado no reduzido número de prefeitos e governadores do mesmo partido do presidente, e, não raras vezes, na história política do Brasil, tem tornado frágil a base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira, limitando a capacidade de os partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governos (ARRETCHE, 2004)¹⁵. Nesse sentido, a forte fragmentação partidária pode gerar efeito negativo na implementação normativa local da política pública, visto que “a adesão dos governos da base de apoio vertical às políticas do Executivo federal poderia ter um efeito de constrangimento sobre os governos dos partidos de oposição, fortalecendo, assim, a capacidade de coordenação do governo federal” (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Em que pese autores como Sechhi (2014) definirem o papel dos partidos políticos em relação às políticas públicas como formuladores e avaliadores das políticas, há espaço para afirmar que os partidos políticos são atores capazes de interpretar as normas que instituem as políticas públicas, permitindo um apoio ou não da política governamental em diferentes escalas da federação, a fim de atender os grupos, as organizações ou os indivíduos por eles defendidos, influenciando e interferindo na implementação da política pública.

Häberle (1997) destaca a opinião pública democrática e pluralista e o processo político como grandes estimuladores da interpretação da norma, citando a mídia (imprensa, rádio,

13 Nos termos da Lei **no 9.868, de 10 de novembro de 1999**, o Art. 7º dispõe que “Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade. [...]§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a **manifestação de outros órgãos ou entidades.**” Já a Lei **nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999** dispõe Art. 6º [...] § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em **audiência pública**, de pessoas com experiência e autoridade na matéria (grifo nosso).

14 De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de **audiência pública** com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.” Já o Art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal dispõe que “A **audiência pública** será realizada pela comissão para I -instruir matéria sob sua apreciação; II -tratar de assunto de interesse público relevante [...]” (grifo nosso)

15 Segundo Arretche (2004, p. 20) “De 1990 até hoje, menos de 1/3 dos governadores era do mesmo partido do presidente. A única exceção foi o presidente Sarney, porque em seu mandato o sistema partidário contava com apenas três partidos efetivos, isto é, não era ainda multipartidário. Com exceção do presidente Itamar Franco, nenhum outro contou com mais de 18% dos prefeitos eleitos pelo seu próprio partido, ainda que todos tenham aumentado o número de prefeitos de seus respectivos partidos nas eleições realizadas durante seus mandatos”.



televisão, etc.) que não é participante direta do processo de interpretação da norma, mas é grande formadora da opinião pública da sociedade em geral, influenciando a interpretação da política pública e, por consequência, a norma que a instrumentaliza. De acordo com o Dicionário de Política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 844) “a opinião pública é de um duplo sentido: quer no momento da sua formação, uma vez que não é privada e nasce do debate público, quer no seu objeto, a coisa pública. Como “opinião” é sempre discutível, muda com o tempo e permite a discordância: na realidade, ela expressa mais juízos de valor do que juízos de fato, próprios da ciência e dos entendidos”. Destaca ainda que “a opinião pública não coincide com a verdade, precisamente por ser opinião, por ser doxa e não episteme; mas, na medida em que se forma e fortalece no debate, expressa uma atitude racional, crítica e bem informada” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 844).

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 842), a opinião pública é um fenômeno da época moderna

pressupõe uma sociedade civil distinta do Estado, uma sociedade livre e articulada, onde existam centros que permitam a formação de opiniões não individuais, como jornais e revistas, clubes e salões, partidos e associações, bolsa e mercado, ou seja, um público de indivíduos associados, interessado em controlar a política do Governo, mesmo que não desenvolva uma atividade política imediata.

Nesse aspecto, a mídia e as redes sociais são grandes responsáveis na disseminação de aspectos positivos e negativos das políticas públicas, atingindo atores sociais que, quiçá, jamais terão contato com a normatização formal que estabelece e instrumentaliza políticas públicas, formando opinião a partir de informações generalistas e propagando-as.

Como grandes estimuladores que participam do processo político, podemos ainda indicar os grupos de pressão que são grupos políticos cujas atividades tendem numa direção política comum: existe um interesse e se produzem atividades tendentes a satisfazê-lo, com interações que terminam por produzir as ações governamentais. (BOBBIO e outros, 1998). Igrejas, teatros, editoras, escolas da comunidade, pedagogos, associações de pais, etc. são grupos de pressão na defesa de interesses econômicos que possuem, em regra, grande poder de manipulação, desde a elaboração da normatização jurídica, junto ao Legislativo, até o sucesso ou não da implementação de políticas públicas pelo Executivo.¹⁶

Estudos acadêmicos também são importantes atores e formadores da opinião pública sobre determinada política pública. E, por fim, Häberle destaca ainda “o papel da doutrina constitucional, que tem participação em diversos níveis” (HÄBERLE, 1997, p. 23). Artigos científicos que se debruçam sobre o estudo da norma jurídica, que instituem e instrumentalizam determinada política pública, emitem posições que podem influenciar os implementadores.

Por fim, o que se procurou demonstrar é que o território nacional é normado por um conjunto de normas jurídicas e formais, com diferentes formatos jurídicos, que instituem e instrumentalizam as políticas públicas no território, mas que, por outro lado, constituem um conjunto jurídico formal, que possui espaço para interpretação, não sendo recebido de forma acrítica pelos atores territoriais, sempre com uma resposta vinda de uma diversidade de

16 Nesse sentido Silveira (1997) lembra que a norma é um molde, é uma forma para a ação, mas também é geneticamente uma ação. O que incide na transformação de uma ação em uma norma é força política dos agentes, em defesa de seus interesses.



atores que atuam no território e que interferem e influenciam na implementação das políticas públicas. E isso pode ocorrer por meio da interpretação da política pública e em consequência da norma jurídico-formal que institui e instrumentaliza determinada política pública. Tais atores, cujo rol não se pode exaurir, se mobilizam com aqueles a quem determinada política mais afeta, podendo ser tanto os que atuam por dentro do Estado como outros cuja diversidade é encontrada na sociedade.

REFERÊNCIAS:

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação, espaço geográfico, fonte material e não material do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a Constituição do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.34, n. 133, jan./mar., 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Editora: Almedina, 2001.

DAGNINO, E; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. Técnica, Decisão, Dominação. Atlas, São Paulo, 2003.

FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base estratégica de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte. In: **Território con identidad cultural**, 2006. Disponível em: <http://camara.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Desenvolvimento.pdf>. Acessado em: 15 de mar. 2017.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional, a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição**. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Sergio Fabris, 1998.



LIMA, Luciana Leite Lima; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polit.** vol.21 no.48 Curitiba Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_arttext>. Acessado em: 15 mar. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 50- 63.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: UnB, 1980.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº 60, p. 16-41, 2006.

MASSA-ARZABE, Patricia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista Administração Pública**- Rio de Janeiro 46(6):1551-73, nov./dez. 2012. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/2410/241024817007.pdf>>. Acessado em: 15 mar. 2017.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**. Berkeley: University of California Press, 1973.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Teoria tridimensional do direito**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1979.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Maria Laura. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **Em revista Experimental**. São Paulo: Laboplan – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, n. 02, p. 35-45, março de 1997. Disponível em: <http://unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349877514.pdf>

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul.-dez. 2006. Disponível em: http://www.cdsa.ufcg.edu.br/portal/outras_paginas/arquivos/aulas/ze_maria/Políticas_Publicas_rev_literatura_SOUZA.pdf.

STRECK, Lenio L. Hermenêutica e princípios da interpretação constitucional. In: CANOTILHO, J.J.J Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 81-96.



POLÍTICA DO CLIMA E FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS PARA A PRODUÇÃO DE ENERGIA EÓLICA – REFLEXO NO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL

*Erika Collischonn
Anelize Milano Cardoso*

1 INTRODUÇÃO

Na última década poucos assuntos estiveram em tanta evidência nos meios de comunicação como o aquecimento global e seus vitoriosos impactos no planeta, seja em termos de prejuízos econômicos, seja pelas mudanças no nível do mar ou, ainda, por uma série de outras consequências “catastróficas”, disseminadas diariamente e de modo alarmante pela grande “mídia”.

Segundo Cornetta (2012, p.67), a partir do Quarto Relatório de Avaliação IPCC de 2007, no qual as evidências das mudanças climáticas antropogênicas foram assumidas de modo mais abrangente pela comunidade científica nele representada, a aplicação do princípio “poluidor-pagador” conquista mais adeptos e sua legitimação pelos mecanismos político-econômicos de mitigação ganha credibilidade. Os relatórios do IPCC/Grupo de trabalho III – Mitigação da mudança do clima - do IPCC, pregam que a habilidade dos países em adaptar-se às mudanças do clima depende de fatores como tecnologia, infraestrutura e acesso a recursos econômicos e naturais.

Os relatórios do IPCC têm legitimado uma série de políticas econômicas voltadas para as mudanças climáticas que tiveram como marco inicial a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, consolidada na Rio-92. Agregam-se a ela o fato de estarmos vivendo um momento em que se desenvolve um modo de regulação do território nacional e de suas redes técnicas e organizacionais que se divide entre o poder do Estado e o poder fragmentado pelas corporações internacionais, especializadas por setores econômicos.

Neste artigo se analisa um aspecto fundamental definido pela Política Global do Clima que é o surgimento de normas globais que, portanto, extrapolam a escala do Estado-nação, mas tiveram um claro reflexo em normas técnicas, organizacionais e políticas praticadas em território nacional. Mais especificamente, se considera como estas normas possibilitaram a valorização do setor eólico-elétrico e a implantação paulatina de um sistema técnico voltado para a produção de energia eólica. Por fim, apresenta-se o arranjo na distribuição dos objetos técnicos relativos ao sistema eólico-elétrico de acordo com estas normas no sul do Rio Grande do Sul.

2 METODOLOGIA

Esta investigação dá sequência a uma pesquisa que se iniciou de um estudo de percepção e análise de paisagem no município de Santa Vitória do Palmar e que evidenciou uma série de transformações aí ocorridas entre os anos 2010 e 2015, como consequência da implantação de um complexo de usinas de geração de energia eólica. À medida que esta investigação foi se realizando, novos questionamentos vão emergindo, de uma complexa



gama de variáveis que reordenam as anteriores, impelem a recorrer a outras categorias da geografia que transcendem os limites dos estudos de paisagem. Uma delas foi à necessidade de melhor compreender os “Mecanismos de Desenvolvimento Limpo e o Mercado de Carbono” que, por sua vez, dão acesso a outros enfoques a partir de leituras de economia política e da legislação ambiental brasileira.

A pesquisa bibliográfica e a análise de documentos institucionais serviram de base para a execução deste estudo. A investigação dos eventos mais relevantes para avaliar a evolução da Política Global relativa às Mudanças Climáticas e sua institucionalização no país e, das resistências e cedências às normas ambientais incorporadas ao sistema jurídico foram realizadas através de fontes secundárias, bibliográfica e documental.

A busca pelas Licenças de Instalação na Fundação Estadual de Proteção ao Ambiente — FEPAM e a organização de dados referentes permitiram o mapeamento de características não evidentes na paisagem. A análise crítica do conjunto do material levantado para discussão e entendimento dos dados, fatos e relatos coletados esteve presente em todo o processo de pesquisa.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentadas, primeiramente, as normas internacionais e nacionais da Política sobre a Mudança Global do Clima e de incentivo à produção de energia eólica e o contexto brasileiro. Em seguida, se analisa as condições locais pré-existentes no território, ou seja, o estoque de recursos naturais demandado. Examina-se também os “entraves” que as normas ambientais brasileiras anteriores a “Política do Clima” impunham às empresas no que se refere à instalação de usinas de geração de eletricidade, bem como as flexibilizações e/ou novas normas criadas tendo a mesma política como justificção. Por fim se examina os reflexos desse processo na instalação do Complexo Eólico dos Campos Neutrais.

3.1 As normas internacionais e nacionais da Política sobre a Mudança Global do Clima e o incentivo à produção de energia eólica

A densidade das relações internacionais aumentou exponencialmente nas últimas três décadas, em função do desenvolvimento acentuado nos campos da comunicação e da informação. O advento do sistema técnico científico informacional, segundo Antas Jr (2004, p. 84)

[...] tem propiciado novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país — e é por isso que tais agentes também estruturam de maneira inovadora, hoje, a ordem global.

Esse fenômeno vem produzindo uma determinada pressão sobre todos os sistemas jurídicos nacionais e tem resultado em efeitos diversos sobre os modos de regulação das formações socioespaciais.

O que se pretende neste item é construir um conjunto de referências de ordem normativa (aquilo que regula procedimentos ou atos) para interpretar as mudanças recentes no uso do território do extremo sul do Brasil, território este dotado de vento como recurso natural.



Há um claro encadeamento dessas normas jurídicas e técnicas, há sempre aquelas que as precedem, e outras que as vão sucedendo.

Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento — CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 2012, resultou o tratado internacional denominado Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. O CQNUMC, desde o início, definiu a mudança climática como atribuída diretamente ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que é observada sobre longos períodos de tempo em adição à variabilidade natural do clima. Este tratado foi um compromisso assumido pelos países tendo como objetivo a estabilização da concentração de gases do efeito estufa — GEE na atmosfera em níveis tais que evitem a interferência perigosa com o sistema climático.

A Convenção estabeleceu compromissos e obrigações para todos os países signatários, estes chamados de Partes da Convenção, no combate às alterações climáticas com base no princípio da “responsabilidade comum, mas diferenciada”. Embora todas as Partes devam agir para proteger o meio ambiente e o sistema climático nos níveis nacional, regional e global, pela Convenção é necessário considerar as diferentes circunstâncias de cada país: como cada Parte contribuiu ou contribui para o problema e também sua capacidade para prevenir, reduzir e controlar a ameaça.

Inicialmente, o tratado não fixou limites para as emissões dos gases de efeito estufa ou continha disposições obrigatórias para os membros. Em vez disso, ele incluiu provisões para atualizações, chamadas de Protocolos, estas sim capazes de definir os limites obrigatórios de emissões. A partir deste tratado os países membros da Convenção reúnem-se periodicamente nas chamadas Conferência das Partes — COP, nas quais se atualizam os protocolos. Segundo Cornetta:

[...] desde logo os recursos destinados às mudanças climáticas foram canalizados, principalmente, para projetos mitigatórios envolvendo uma gama de novas “mercadorias” que não se restringem apenas à comercialização de Reduções Certificadas de Carbono. (CORNETTA. 2012, p. 84).

A orientação da maioria dos projetos acompanha o entendimento dado às mudanças do clima pelo IPCC e demais órgãos ligados à ONU – isto é, se restringe à diminuição de emissão de gases de efeito estufa e aos mecanismos capazes de neutralizá-los ou compensá-los. Isto é o que se entende por Política do Clima neste trabalho. Esta política definiu uma espécie de premência coletiva que pressiona os poderes, do Estado, a realizar transformações que, via de regra teve um rebatimento no território.

O governo Brasileiro desde a COP-3, realizada em Quioto em 1997, se posicionou alinhado à concepção de mudanças climáticas apresentadas pelo IPCC, ratificando ainda a tese de mudanças climáticas antropogênicas e de uma catástrofe climática iminente. Nesse sentido, as políticas brasileiras voltadas para a mitigação das mudanças climáticas configuram-se a partir dos incentivos do IPCC, com resoluções voltadas para o emprego tecnológico e regulações de mercado. O Protocolo de Quioto, de forma a auxiliar as Partes do Anexo I, composto basicamente por países desenvolvidos signatários, a cumprirem suas metas de redução ou limitação de emissões de gases de efeito estufa, possui três mecanismos de flexibilização: Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, sendo este último o único mecanismo que permite a participação das Partes do Anexo I, composto por países periféricos industrializados.



O Brasil, pela sua condição de país periférico industrializado não precisou incorporar metas obrigatórias de redução de gases de efeito estufa, ao contrário do compromisso assumido pelos países desenvolvidos. Porém, quando o Protocolo de Quioto entrou em vigor juntamente com a implantação do mercado de carbono, com seu potencial de mobilização de recursos de ordem de muitas dezenas de bilhões de dólares por ano, dos quais uma significativa fração poderia ser orientada para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, se acenderam possibilidades econômicas para o país que induziram a formalização de um mecanismo dentro do Governo que pudesse direcionar o potencial para as prioridades de desenvolvimento nacionais (BRASIL, 1999, p. 4).

Em 2001, o Brasil passa por um período de falta e de racionamento de energia, sem precedentes que ficou conhecido como “apagão”. Enquanto a maioria dos meios de comunicação via este “apagão” como resultado da falta de planejamento no setor elétrico ou na obsolescência do sistema técnico, para Antas Jr:

Trata-se, antes, de um fruto da opção política por adentrarmos profundamente na atual divisão internacional do trabalho e da vontade explícita dos governos de Estado brasileiros da década de 1990 em participar ativa e decisoriamente no processo de globalização. (ANTAS Jr. 2005, p.225).

Nessa perspectiva, as grandes estruturas técnicas e organizacionais implementadas no território brasileiro, com base em recursos financeiros públicos, criaram um pano de fundo para viabilizar esse processo, ao privatizar as grandes estruturas nacionais. Deve-se lembrar que tinha iniciado, ainda no Governo Fernando Collor (1990-1990), o Plano Nacional de Desestatização (PND), que, posteriormente, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) resultou na privatização de várias empresas estatais, dentre elas, as empresas de distribuição de energia elétrica, essenciais ao planejamento econômico nacional.

Este PND foi um processo muito além da privatização de infraestruturas, pois implicou numa ampla flexibilização jurídico-institucional. Em outras palavras, o PND propiciou, segundo Antas Jr (2005, p. 226), “a criação de normatizações destinadas a reger as relações entre as corporações — regras que, em muitos casos, elas próprias criam —, e destas com o território (implicados o poder soberano e as diversas classes de consumidores)”. Nesse universo de mudança de papéis e emergência de novos atores, começaram a ser criadas as agências nacionais de regulação, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que foi instituída em 1996 (ANTAS Jr, 2005, p.226-236). A partir de então, o processo de mediação entre as potencialidades dos recursos territoriais (naturais e técnicos) e os usos do território pela sociedade passou a ser incumbência da ANEEL.

A crise energética de 2001 promoveu um novo e longo debate sobre a política energética no país, bem como a elaboração de um plano de recuperação do setor de energia elétrica. Neste processo rompeu-se com o modelo de regulação anterior, predominantemente estatal, para assumir um novo modelo que Antas Jr denominou híbrido:

[...] nele estão presentes o Estado, as corporações hegemônicas e, com menor peso de influência nesse tripé regulatório, os movimentos sociais organizados, mais as associações “relevantes” de consumidores (já que essa noção ainda é quase um mito, em se tratando da democracia brasileira). (ANTAS JR. 2005, p. 225).

O Brasil, em 2007, foi avaliado como um dos países mais atraentes para investidores



de países desenvolvidos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, principalmente pelo seu potencial em outras matrizes energéticas que não as fossilíferas (CORNETTA, 2012, p.163).

Em 2008, o governo lança o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a partir da realização de consultas públicas e de reuniões setoriais promovidas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, bem como por meio da consideração das deliberações da IIIª Conferência Nacional do Meio Ambiente. Este plano, além de ser interministerial, previu a Política Nacional sobre Mudança do Clima — PNMC que propiciou a atuação interligada com os estados e municípios (BRASIL-MME, 2008, p.114). Nesta proposta, a ação do Estado não deveria apenas ser a de investir ou financiar, ela teria a obrigação de seguir uma lógica de indução ao desenvolvimento. Como indutor, o Estado deveria usar o investimento público como o elemento inicial de estímulo a investimentos privados, produzindo efeitos multiplicadores. Dessa forma, segundo o mesmo relatório, o investimento do Estado não substituiria o investimento privado nem o mercado, no entanto, resolveria o dilema de “quem dá o primeiro passo” e criaria sinergias positivas entre ambos.

Para Cornetta (2012, p.94) [...] o caráter regulatório do Estado e sua contribuição em ordenar o espaço para o desenvolvimento e perpetuação do capitalismo adquire novas funções com as políticas ligadas às mudanças climáticas. A atuação do Estado de acordo com a lógica de modernização ecológica se traduz, a partir do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, em uma série de incentivos e desenvolvimento de pesquisas técnico-científicas, bem como a difusão de tecnologias, processos e práticas voltadas a mitigar o efeito das mudanças climáticas. Entre as ações que se referem a projetos de mitigação, está um mecanismo disseminador de tecnologia com grande potencial de expansão, que incentiva o setor privado a investir em projetos energéticos no âmbito das energias renováveis, entre elas a energia eólica. A cooperação implementada de forma multissetorial pelos órgãos competentes do Governo na área de energia eólica tem, como vertente estruturante, a aquisição de tecnologias de ponta para garantir a eficiência energética que se baseia no desenvolvimento de ações de cooperação com países detentores de tais tecnologias e experiências.

No Rio Grande do Sul, no governo Olívio Dutra (1999-2002), a então secretária de Minas e Energia, Dilma Rousseff, promoveu a catalogação do potencial de geração de energia através da realização do Mapa Eólico do Rio Grande do Sul (SDPI, 2012). Neste estado, em 2006, passaram a operar os primeiros aerogeradores do parque eólico de Osório, localizado no litoral norte do Rio Grande do Sul.

A partir de 2002, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica — PROINFA instituído através da Lei Federal nº 10.438/2002, contemplou com incentivos diversos a produção de energia de fontes alternativas, considerando o fato de que estas ainda tinham custos mais elevados do que as convencionais. Com o objetivo de ampliar a participação das fontes alternativas na matriz elétrica, o PROINFA previu, em sua primeira fase, a instalação de 3.300MW de potência no sistema elétrico interligado – sendo destes 1.423MW provenientes de usinas eólicas. Dentre outros benefícios, o PROINFA apresentou a possibilidade de elegibilidade, referente ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo — MDL, pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, dos projetos aprovados no âmbito do PROINFA. A partir de então diversas empresas estrangeiras fizeram estudos de viabilidade técnica para implementação de grandes parques eólicos no Brasil (DUTRA; SZKLO, 2006).

Através do PROINFA, o incentivo à instalação de parques eólicos entra numa segunda



fase, na qual a energia de fontes alternativas à de usinas termo e hidrelétricas passaram a ser compradas e consumidas dentro do sistema elétrico brasileiro. Foram realizados leilões de energia, nos quais foram fixados um teto para que as concessionárias interessadas oferecessem seus preços para construção e operação dos parques. Em 2009, os leilões de energia voltados exclusivamente para fonte eólica impulsionaram a construção de parques em várias partes do país. A crise financeira mundial de 2008/2009 e o desenvolvimento de novas tecnologias ajudaram a consolidar e a tornar competitivo comercialmente o sistema de energia eólica no Brasil. Exportações se reduziram e as concessionárias e distribuidoras passaram a confiar mais no potencial dos ventos. Dessa forma, se instaura a terceira fase de incentivo, que também impulsionou definitivamente a implantação de mais parques eólicos no Rio Grande do Sul.

Neste estado, a Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento – SDPI centraliza as negociações de incentivos às empresas interessadas em investir diretamente na produção de energia elétrica por meio de energia eólica ou na fabricação das peças e partes que atendam às necessidades do setor eólico. O Programa Gaúcho de Estruturação, Investimento e Pesquisa em Energia Eólica (RS Eólica), aprovado pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador em 2012, define incentivos fiscais e acesso a financiamento dos bancos de desenvolvimento gaúchos aos investidores, tanto em geração, quanto em fornecimento.

Nos municípios em estudo, levantam-se questões se existe a necessidade de aprovação da instalação dos parques de produção de energia eólica pela câmara de vereadores e se existe um plano territorial municipal que normatize e regulamente o uso do solo, como são definidos os tributos a serem pagos por essas empresas, são questões que se pretende sanar com o decorrer da pesquisa.

3.2 O vento como atributo do território do extremo sul do país

Compreender a variabilidade espacial e temporal dos ventos no litoral do Rio Grande do Sul há trinta anos era somente requisito para compreender a dinâmica geomorfológica costeira dos 630 km de extensão do litoral do Rio Grande do Sul. No início do novo milênio, porém, a lógica dos ventos passou a ser valorizada como alternativa capaz de contribuir para a matriz energética do Estado.

Apesar da aparente imprevisibilidade, o vento traduz uma contínua movimentação da atmosfera, resultante da circulação de massas de ar provocada pela energia radiante do sol e pela rotação da terra. Entre os principais mecanismos atuantes, destaca-se o desigual aquecimento da superfície terrestre, que ocorre tanto em escala global (latitudes e ciclo dia-noite) quanto na escala local (mar-terra). Assim, é natural que as velocidades e direções de vento apresentem tendências diurnas e sazonais.

O escoamento atmosférico médio sobre a América do Sul reflete a presença, principalmente dos anticiclones quase estacionários do Atlântico Sul e do Pacífico Sul que são responsáveis, em grande parte pelas condições de tempo sobre o continente, uma vez que, por estarem associados a uma circulação anticiclônica e subsidente, exercem destacável interferência na penetração das massas de ar tropicais úmidas e polares.

A principal influência sobre os ventos de superfície no sul do Rio Grande do Sul é o sistema de alta pressão do Atlântico Sul, cuja posição média anual é próxima a 30°S, 25°W. No inverno ele está mais deslocado para norte e para oeste, penetrando sobre o continente, já no verão está mais ao sul e para leste. A circulação atmosférica dele resultante, no sentido



anti-horário, resulta no predomínio de ventos de leste-nordeste sobre toda a área do Brasil situada abaixo da latitude 10°S (VIANELLO; ALVES, p. 424-425).

Outro sistema que intensifica a ação do sistema de alta pressão do Atlântico Sul é a depressão barométrica do nordeste da Argentina, que é uma área quase permanente de baixas pressões, geralmente estacionária a leste dos Andes, cuja posição anual média é de aproximadamente 29°S e 66°W. Essa depressão é causada pelo bloqueio da circulação geral atmosférica imposta pela parede montanhosa dos Andes e acentuada pelo intenso aquecimento das planícies de baixa altitude da região. No inverno, esta baixa pressão aprofunda-se na baixa troposfera antes da passagem das frentes frias e diminui um ou dois dias depois, já no verão ela se aprofunda mais, é mais permanente e também se estende mais na troposfera (GRIMM, 2009, p. 264-265).

O gradiente de pressão atmosférica entre o anticiclone subtropical Atlântico e a depressão do nordeste da Argentina induz um escoamento persistente de leste-nordeste ao longo de todo o Sul do Brasil. No litoral do Rio Grande do Sul o vento pode alcançar média superior a 7m/s, quando este escoamento predominante de leste-nordeste é acentuado pela ação das brisas marinhas, nos meses de primavera, verão e início de outono (SEMC, 2002, p.12).

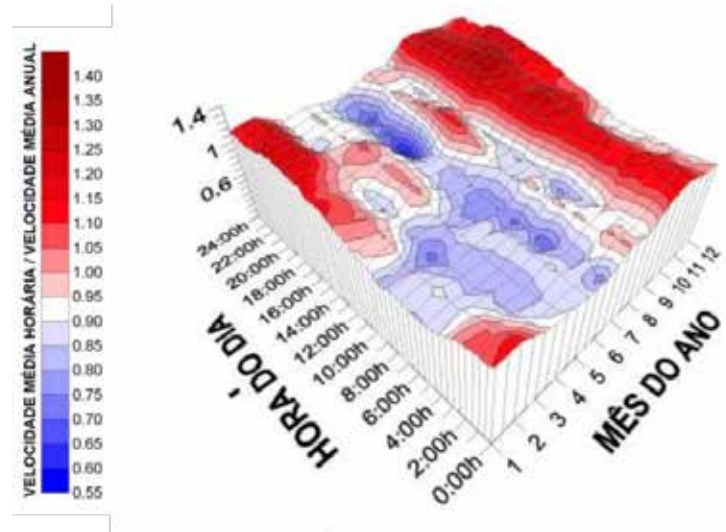
Além dos ventos predominantes é fundamental que se ressalte também o caráter dinâmico das circulações sobre o Rio Grande do Sul, em especial as intermitentes passagens de frentes frias - que se intensificam no inverno e primavera, trazendo o célebre Minuano - vento forte, frio e cortante que sopra de SW sobre a campanha e também sobre o litoral sul, com duração aproximada de três dias a cada passagem de massa polar.

Entre 2000 e 2002, a empresa Camargo Schubert Engenharia Eólica, por solicitação da Secretaria de Energia, Minas e Comunicações do Estado do Rio Grande do Sul, instalou anemômetros do tipo concha, calibrados e certificados, em torres estaiadas, com alturas de 40 a 50m, seguindo rigorosamente procedimentos técnicos e as recomendações do Instituto Alemão de Energia Eólica - DEWI e da Agência Internacional de Energia - IEA. Os dados anemométricos das torres instaladas, abrangendo um período igual ou superior a 12 meses, foram validados por comparações climatológicas e filtragem de efeitos locais de topografia e rugosidade e depois divulgados no Atlas Eólico do Rio Grande do Sul (SEMC, 2002, p.1).

A figura 1 sintetiza o regime diurno e sazonal do vento da torre instalada em Santa Vitória do Palmar com base nos registros médios a cada 10 minutos. O gráfico apresenta as velocidades médias horárias do vento normalizadas (divididas pelo valor da velocidade média anual) e a sua variação ao longo das 24 horas do dia e dos 12 meses do ano. Em termos de sazonalidade, sobressaem os ventos, mais intensos na segunda metade do ano, sendo novembro o mês de ocorrência dos picos (Fig 1).



Figura 1 - Regimes diurnos e mensais de vento em Santa Vitória do Palmar.



Fonte: SEMC/RS, p. 13.

Nota-se que no início do ano, mês 1 e 2, o vento se intensifica a partir das 14h, quando a brisa marinha se intensifica, apresentando um pico às 22h; a partir deste horário, decrescendo na madrugada. Dessa forma possuindo bom sincronismo com a demanda no sistema elétrico estadual. O período de menor intensidade do vento em geral, mas principalmente à noite, ocorre nos meses de junho e julho, mês 6 e 7. Ao longo da primavera o vento está presente durante todo o dia, mas é menos intenso pela manhã.

Contando com este regime favorável de ventos e a já existência de um sistema técnico relacionado à geração e transmissão de energia, a produção de energia eólica no extremo sul do Rio Grande do Sul representou alternativa capaz de contribuir no fortalecimento do sistema elétrico estadual, ou até mesmo do sistema interligado brasileiro.

3.4 Os entraves aos Complexos Eólicos e suas flexibilizações pela Política do Clima e/ou novas normas

A legislação ambiental brasileira definida nos anos 1980 e 1990 era o entrave dos empreendedores à instalação de grandes complexos de energia eólica como o dos Campos Neutrais,¹ que prevê uma capacidade instalada de 583MW (megawatts). Na sequência se apresenta como o atendimento a um bem maior que é a proteção do sistema climático global, tornou menos rígida esta legislação para empreendimentos ligados ao MDL, tendo como base os instrumentos legais da Política Nacional sobre Mudança do Clima, conforme previsto no artigo 6º da Lei 12.187/09.

Em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente havia instituído a avaliação de impactos ambientais como ferramenta essencial para o licenciamento de empreendimentos de médio e grande porte. A forma de realização desta avaliação foi posteriormente ajustada pela Resolução CONAMA 001, de 23/01/1986. Com base nesta resolução, para a implantação

1 Foi a denominação dada, pelo [Tratado de Santo Ildefonso \(1777\)](#), a uma faixa de terra desabitada no Sul do Estado do [Rio Grande do Sul](#) cuja posse não seria de nenhuma das partes em conflito. Esta faixa se estendia dos [banhados](#) do [Taim](#) ao [Arroio Chuí](#) e até hoje, embora fazendo parte dos municípios de [Santa Vitória do Palmar](#) e [Chuí](#), continua sendo conhecida desta forma.



de usinas de geração de eletricidade de mais de 10MW, independente da fonte de energia primária, deveria ser realizado estudo de impacto ambiental para o licenciamento do empreendimento, sintetizado em Relatório (EIA/RIMA).

Ao dispor sobre o licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA 237/1997 determinou que ao órgão ambiental compete licenciar os empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente causadores de degradação do meio ambiente e define o licenciamento ambiental como “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Segundo a resolução, o proponente do empreendimento se responsabiliza pelos custos e despesas de realização do estudo e os órgãos ambientais são encarregados de sua análise e aprovação e, ainda da emissão das licenças ambientais previstas em cada etapa: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Esta lei foi complementada posteriormente com o objetivo de definir e fixar a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência relativa ao licenciamento ambiental (Lei Complementar nº 140/11), conforme a abrangência do impacto ambiental, considerando as tipologias de impacto, depois definidas por decreto, no caso dos licenciados pela União, ou pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Em 2001, diante da crise energética na qual o país se encontrava, foi publicada a Medida Provisória 2152-2, que criou e instalou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE), do Conselho do Governo, estabelecendo diretrizes para programas de enfrentamento da referida crise.

Em vista da crise energética foi editada a Resolução CONAMA 279/2001 que, nos termos de seu artigo 8º, § 3º, instituiu o licenciamento ambiental simplificado para os empreendimentos energéticos com pequeno potencial de impacto ambiental, aí incluídas as Usinas Eólicas e outras fontes alternativas de energia; no entanto, atribui ao órgão competente pelo licenciamento a concordância ou não com o enquadramento no procedimento simplificado.

A norma antecipa os procedimentos necessários ao licenciamento ambiental simplificado dos referidos empreendimentos em qualquer nível de competência. Importante destacar que a Resolução CONAMA 279/2001 determina que, ao requerer a Licença Prévia, o empreendedor apresentará o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), com a declaração do técnico responsável enquadrando o empreendimento como de pequeno potencial de impacto ambiental. Pela análise do RAS, o órgão ambiental competente para o licenciamento definirá se aceita o enquadramento do empreendimento no procedimento simplificado. Se não for o caso, o empreendedor deverá seguir o procedimento ordinário e elaborar o estudo ambiental exigido, podendo aproveitar o RAS já elaborado.

No mesmo sentido, foi publicada a Instrução Normativa IBAMA 184/2008, que estabeleceu os procedimentos para o licenciamento ambiental federal e determinou, em seu artigo 39, que o órgão ambiental federal exigirá Estudo Ambiental Simplificado e Plano de Controle Ambiental para empreendimentos de impacto pouco significativo, não especificando, contudo, que o estudo em questão seria o RAS. Ocorre que, mesmo havendo a previsão federal específica de apresentação de RAS para o licenciamento simplificado de usinas eólicas, as normas estaduais divergem quanto ao estudo necessário.

Em 2014, entrou em vigor a Resolução CONAMA 462/2014 que estabelece critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre. Nesta consta que caberá ao



órgão licenciador o enquadramento quanto ao impacto ambiental dos empreendimentos de geração de energia eólica, adiantando já o baixo potencial poluidor da atividade, mas considerando o porte e a localização da atividade considerando o seu enquadramento no Zoneamento Ambiental (do estado, da bacia hidrográfica ou do bioma). A partir de então, os empreendimentos eólicos passaram a ser considerados de baixo impacto ambiental e o licenciamento ambiental passou a ser realizado mediante procedimento simplificado, dispensado a exigência do EIA/RIMA. Nesta Resolução está muito claro que a política do Clima pesa nas resoluções do CONAMA, e no enunciado desta resolução consta:

Considerando a necessidade de consolidar uma economia de baixo consumo de carbono na geração de energia elétrica de acordo com um o art. 11, parágrafo único da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC; Considerando o compromisso nacional voluntário assumido pelo Brasil de redução das emissões projetadas até 2020, por força do art. 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. (BRASIL-CONAMA, 2014).

Segundo o artigo 3º desta resolução, passou a ser considerado empreendimento eólico de baixo impacto qualquer empreendimento de geração de eletricidade que converta a energia cinética dos ventos em energia elétrica, em ambiente terrestre, formado por uma ou mais unidades aerogeradoras, seus sistemas associados e equipamentos de medição, controle e supervisão. Ou seja, envolve inclusive Complexos Eólicos, como o dos Campos Neutrais que se conformam a partir dos parques eólicos e de todos os demais sistemas associados: sistemas elétricos, subestações, linhas de conexão de uso exclusivo ou compartilhado, em nível de tensão de distribuição ou de transmissão, acessos de serviço e outras obras de infraestrutura que compõem o empreendimento eólico, e que são necessárias a sua implantação, operação e monitoramento.

No Estado do Rio Grande do Sul, foi expedida a Portaria FEPAM 118/2014 para facilitar o entendimento dos empreendedores ao elaborar os seus licenciamentos ambientais, que estabelece critérios quanto ao porte e quanto à localização do empreendimento. Nesta Portaria ficam estabelecidas as duas tipologias de estudos prévios, que irão subsidiar os processos de licenciamento ambiental para os empreendimentos de geração de energia a partir da fonte eólica: EIA/RIMA, para empreendimentos de grande a excepcional porte (100MW) ou RAS, para os de menor porte. Para enquadrar o empreendimento quanto ao zoneamento de sensibilidade ambiental (muito baixa, baixa, média e alta) a FEPAM disponibiliza um mapa georreferenciado.

O anexo I da mesma Portaria estabelece áreas impróprias para licenciamento de empreendimentos eólicos e ainda áreas de interesse sociocultural, sujeitas a manifestações de outros órgãos competentes, e ainda exigências e estudos prévios para o licenciamento ambiental para cada uma das 10 regiões com potencial eólico identificadas no primeiro Atlas Eólico do Estado do RS de 2000. Já o anexo II detalha sobre a compilação de estudos, metodologias, dados técnicos e conclusões como subsídios às diretrizes ambientais para implantação de empreendimentos eólicos no Estado do RS. Nesse estudo foram definidos temas a serem analisados, são os seguintes: vegetação, ictiofauna - peixes anuais, herpetofauna, avifauna, mastofauna - mamíferos fossoriais e quirópteros, paisagem, meio físico - potencial de geração de processo erosivo e potencial de contaminação da água subterrânea e áreas de interesse para a conservação.



Os temas estudados e avaliados espacialmente receberam peso em função de sua significância ambiental ou sociocultural ou da suscetibilidade aos impactos associados à construção e operação dos empreendimentos eólicos, tendo sido adotado um sistema de cinco classes (valores de 1 a 5) para composição dos mapas temáticos. Para cada uma das classes foi elaborado um conjunto de recomendações técnicas considerando o grau de vulnerabilidade do ambiente e o impacto gerado pela atividade. O mapa síntese é considerado o resultado do cruzamento destes planos de informação, ponderando pesos relativos ao comparar-se uma variável com a outra. O produto final é representado por um mapa da área de estudo hierarquizado em diferentes classes de favorabilidade frente aos empreendimentos de energia eólica e sistemas associados, onde cada classe apresenta um conjunto de diretrizes ambientais para orientar o processo de licenciamento ambiental.

Pelo seu porte, cada um dos parques que compõe o Complexo Eólico Campos Neutrais, exigiria EIA/RIMA, a fim de obter as licenças operacionais.

Constatou-se que, para a implantação desse conjunto de parques, os empreendedores utilizaram diferentes estratégias para driblar certas normas e esperaram que algumas normas se alterassem a partir de negociações com os governos federal e estadual. Em 2001 a 2015 novas normas surgiram que facilitaram os trâmites legais para a instalação de parques e complexos eólicos, tais como: a Resolução CONAMA 279/2001, a Instrução Normativa IBAMA 184/2008 e a Resolução CONAMA 462/2014 no nível federal, e no estado do Rio Grande do Sul, a Portaria FEPAM 118/2014.

Uma estratégia clássica dos empreendedores foi a divisão dos estudos prévios e licenciamentos em 14 diferentes pedidos de licença, agrupando os aerogeradores por usina, em que cada usina não ultrapassa o número de 20 aerogeradores.

Na Figura 2, está representado, no mapa que cada círculo corresponde a um aerogerador e um grupo de círculos da mesma cor a uma licença do parque eólico Geribatu, totalizando 10 licenças de operação. No parque eólico Hermenegildo, outra situação, mas não muito diferente, foram emitidas 3 licenças de operação cada uma delas com 4 usinas (os quadrados identificam os aerogeradores, cada grupo de quadrados de mesma cor, uma licença). Já no parque eólico Chuí (triângulos amarelos) não aconteceu da mesma forma, foi emitida uma única licença de instalação para o parque inteiro, que é formado por 7 usinas, mas a licença de operação ainda não está disponível no site da FEPAM/RS, está aguardando a certificação digital. No mesmo mapa foi inserida a informação de sensibilidade ambiental (Conforme o Zoneamento da FEPAM), o Complexo eólico está localizado em área de baixa sensibilidade.

Também foi inserido, neste mesmo mapa, a camada em que constava o polígono referente a cada usina, esse dado foi retirado do site da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), mas pode se observar que no parque Geribatu, não constam os polígonos referentes às usinas desse parque, somente em uma das usinas. E no parque eólico Chuí, os polígonos informados no site da ANEEL não estão fechando com o local das usinas informadas no site da FEPAM. Essa informação é utilizada, por exemplo, para efetuar o pagamento pelo uso da terra de cada proprietário de terra, que consta dentro do polígono, como já foi dito no item anterior.

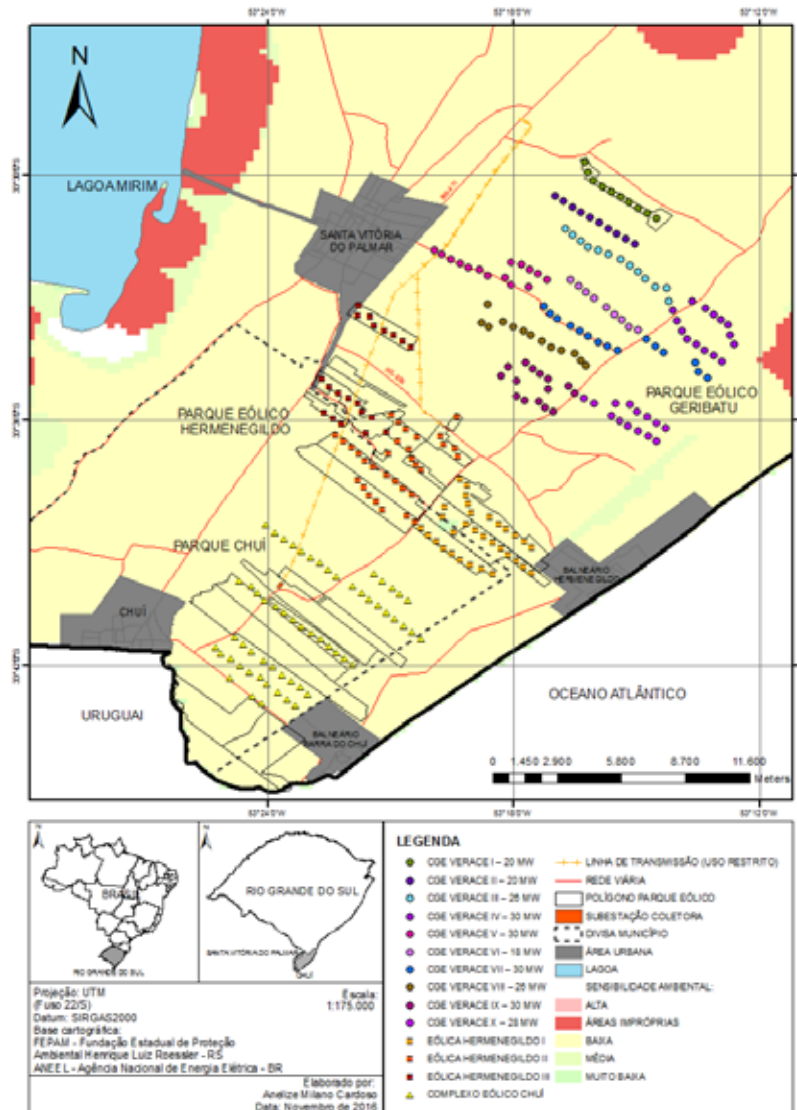
A linha de transmissão, que foi construída para transportar a energia gerada até a subestação coletora, também foi demonstrada no mapa, informação retirada do site da ANEEL. Mas a linha de transmissão e a subestação coletora do parque Geribatu não estão disponíveis nesse site.

Ao analisar o mapa elaborado pode-se perceber a fragmentação das licenças para que



cada parte pudesse se enquadrar no porte de pequeno a médio, e de porte poluidor baixo. Se o complexo eólico, no seu conjunto, tivesse de ser licenciado na sua totalidade, passaria a ser porte grande e exigiria estudos de impacto ambiental bem mais completos e morosos quanto ao processo de aprovação.

Figura 2: A localização do Complexo Eólico - Campos Neutrais no Zoneamento Ambiental



Fonte: Elaborado pelas autoras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após dois séculos de degradação e diante da insustentabilidade do modelo de produção vigente, a Política do Clima foi muitas vezes vista como uma proposta que pudesse remediar todos os males. Cornetta (2012, p. 244), por sua vez, afirma que por intermédio dessa política, o capital incorpora sua incongruência produtiva e rapidamente a converte em novas fontes lucrativas. Assim, se impõe os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo e seus sistemas técnicos, dentre eles o sistema de produção de energia eólica.

No Brasil, desde os anos 1980, foram se institucionalizando uma série de leis normatizadoras do uso de determinadas parcelas do espaço geográfico, com vistas a preservar-lhe as características naturais (e também sociais) que lhe conferem a condição de valor fundamental na vida da comunidade em questão. Neste trabalho analisamos como a Política do Clima e a organização e uso do território nacional por agentes corporativos hegemônicos globais vêm impondo as mudanças nessas normas ambientais, tanto na esfera federal, quanto na esfera estadual. Tanto assim que possibilitaram a implantação de um Complexo Eólico com capacidade de produção diária de 583MW de energia sem a exigência de um EIA/RIMA. A fragmentação do mesmo, em dezenas de unidades menores, propiciou que, para o licenciamento de cada parte do empreendimento, se exigisse somente o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), como se estas unidades menores não fossem contíguas e formassem, no conjunto, esse complexo de usinas de produção de energia com um impacto ambiental considerável.

Existem ganhos significativos com os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, sobretudo para as atividades que envolvem a diversificação das fontes energéticas, por isso, a lógica da propriedade privada que vigora na instituição dos mercados de carbono vem acentuando a concentração de capitais em territórios estratégicos.

A partir da difusão do meio técnico-científico e informacional no Brasil e do consequente aumento na demanda por energia elétrica, a inserção e expansão do setor eólico no território nacional têm ocorrido sob a tutela de um aparato discursivo hegemônico e intencional do Estado, das empresas, das instituições e da grande mídia.

Esses agentes hegemônicos do capital informam ao restante da sociedade civil que o investimento em projetos de energia eólica se faz necessário para garantir a geração contínua de crescimento econômico, de modernização das bases materiais e de desenvolvimento regional, deslegitimando as mobilizações e resistências das populações locais contra a presença dos empreendimentos eólicos, permitindo, com isso, a aceitação da racionalidade dos objetos e das ações eólicas, e legitimando os processos verticais concernentes à instalação, na maioria das vezes, arbitrária dos parques eólicos.

No Rio Grande do Sul, em especial nos municípios de Santa Vitória do Palmar e Chuí, o setor eólico-elétrico tem instalado seus objetos e materializado suas ações a partir de verticalidades alheias aos interesses horizontais do lugar. Neste território com atributo favorável, porém subordinado a uma lógica econômica globalizada das racionalidades corporativas, são geradas tensões no espaço usado e transformações na organização e na dinâmica territorial.

REFERÊNCIAS

ANTAS Jr, Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Editora Associação Editorial Humanitas/ Fapesp, 2005. 248 p.

BRASIL. **Lei Federal N° 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 de mar. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Cria o Proinfa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 abr. 2002.



_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental RIMA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos

e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 1997.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 279/2001, de 27 de junho de 2001. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 2001.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 462/2014**, Altera o inciso IV e acrescenta § 2º ao art. 1º da Resolução CONAMA nº 279/2001.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007**. Plano Nacional de Mudança do Clima. Brasília: Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, 2008. 132p.

_____. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Mudança do Clima. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 04 jun., 2008.

CORNETTA, Andrei. **A financeirização do clima** – uma abordagem geográfica do mercado de carbono e suas escalas de operação. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2012.

DUTRA, R. M.; SZKLO, A. S. A energia eólica no Brasil: Proinfa e o novo modelo do setor elétrico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA - CBE, 11., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2006. V. II, p. 842–868.

GRIMM, A. Clima da Região Sul o Brasil. In: CAVALCANTI, I. F. A.; FERREIRA, N. J.; JUSTI DA SILVA, M. G. A.; SILVA DIAS, M. A. F. (Org.). **Tempo e clima no Brasil**, p.135-147. São Paulo: Oficina de Textos, 2009. p. 259-274.

RIO GRANDE DO SUL. **Portaria FEPAM N.º 118/2014**, Porto Alegre, de 01 de dezembro de 2014. Dispõe acerca da regulamentação do art. 3º da resolução CONAMA 462/2014 e dá outras providências. Porto Alegre, RS.

SEMC/RS. **Atlas eólico**: Rio Grande do Sul. Elaborado por Odilon A. Camargo ... [et al.] e editado pela Secretaria de Energia Minas e Comunicações. Porto Alegre: SEMC, 2002. 70 p. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/ATLAS_EOLICO_RS_parte002.pdf>. Acesso em: 15 de mar. 2017.

VIANELLO, R.L.; ALVES. A.R. **Meteorologia básica e aplicações**. 2. reimpressão. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2002. 449 p.



POLÍTICAS TERRITORIAIS DE CIÊNCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, AÇÃO E ATORES: O CASO DOS POLOS DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA DO VALE DO RIO PARDO E DO VALE DO TAQUARI - RS – BRASIL

Rosmari Terezinha Cazarotto

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo procura, de forma sistemática, analisar a política estadual de ciência, tecnologia e inovação e seu programa de Polos de Modernização Tecnológica – RS, na perspectiva entre norma e território. A abordagem visa contemplar como essa norma se concretiza nos territórios das regiões do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari – RS. Para tanto analisa-se aspectos comuns e particularidades sobre como esse processo ocorre nos territórios, buscando compreender como as diferentes regiões concretizam a implementação da referida política e como os diferentes usos do território se manifestam. Os Polos de Modernização Tecnológica – RS são resultantes da descentralização da gestão em ciência, tecnologia e inovação, na qual as universidades públicas, privadas e comunitárias passam a ter uma relação mais próxima com o setor produtivo local/regional, apoiadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs.

2 USOS DO TERRITÓRIO E NORMA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

O conceito de território constitui-se como importante categoria de análise da Geografia e também utilizado por outras ciências. Para Becker (1996, p. 3) o imperativo de seu estudo está em “gerar informações sobre sua reestruturação, para subsidiar novas e mais democráticas formas de ação sobre ele”. O território não é um fenômeno natural, mas sim o estabelecimento do domínio humano sobre ele. É o espaço produzido, um processo em perpétua evolução e transformação, produto dos atores sociais (RAFFESTIN, 1993). Território é produto produzido pela prática social, e também um produto consumido, vivido e utilizado como meio, sustentando a prática social. O processo de produção do território é determinado pela infraestrutura econômica, mas regulado pelo jogo político e implica na apropriação do espaço pelo ator que então territorializa esse espaço. O consumo do território representa a territorialidade, a face vivida do poder (BECKER, 1986).

Para Milton Santos (1997) é o uso do território e não o território em si que faz dele objeto de análise social. Porém as possibilidades de uso do espaço não são iguais para todos é preciso dispor de meios para assegurá-lo, pois o seu uso é disputado. São as ações que dinamizam o território. Toda ação é movida por um ator ou por um conjunto de atores motivados, no sentido de mobilizar, pressionar, sugerir ou atuar. Na contemporaneidade, muitos fenômenos que se manifestam na escala local podem ser determinados por outras escalas baseadas em racionalidades de origens distantes. Por isso, o domínio das escalas é um elemento prévio de toda a ação (RAFFESTIN, 1993) espacializada. Segundo Santos (1997),



o território usado precisa ser entendido como uma mediação entre o global e a sociedade nacional e local, pois muitos fenômenos que se apresentam em nível local podem ter sido pensados por algum(s) ator(es) que podem ser locais ou multiescalares como: organizações políticas, sociais, econômicas, religiosas e estatais. Essa intenção pode transformar-se em ação conduzida por um ator ou diversos atores. Nesse sentido, território é uma porção/área do espaço impregnado de condições que o tornam proveitoso, mas as possibilidades de uso não são ausentes de disputas.

Nas últimas décadas, as viabilidades de uso do território ampliaram-se sobremaneira devido ao fator técnica, tecnologia e inovação, novos usos se darão cada vez mais com este conteúdo. Milton Santos (2007) caracteriza o atual meio geográfico, que ao mesmo tempo é um período, de técnico–científico–informacional. Este distingue-se dos anteriores em virtude da profunda interação da ciência e da técnica com o meio.

Trata-se da interdependência da ciência e da técnica em todos os aspectos da vida social, situação que se verifica em todas as partes do mundo e em todos os países [...] é um momento histórico no qual a construção ou a reconstrução do espaço se dará com o conteúdo da ciência e da técnica. (SANTOS, 1992, p. 10-13).

Para produzir e usar o território, natureza, técnica e conhecimento são incessantemente utilizados. Ou seja, no processo de transformação do meio natural para meio-técnico-científico-informacional vão criando-se objetos organizados em sistemas como: cidades, plantações, fábricas, casas, estradas, entre outros nos quais as possibilidades de usos serão definidas. Com a abrangência planetária das técnicas, base material do período atual, chamada de “unicidade técnica” pois a técnica da informação permite que as demais técnicas se comuniquem, e utilizadas pelos atores hegemônicos a normatização e regulação das ações aprofundaram-se (SANTOS, 1997). Quanto maior a tecnificação do espaço como fato e como processo maior é o conteúdo normativo em relação ao uso do território. Normas são regras de ação e de conduta que regem o uso do território, e podem acontecer na dimensão política, econômica, jurídica e técnica. Segundo Putnam (1996) as normas, juntamente com as redes e a confiança, são características da organização social que definem o capital social, visando aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas, facilitadoras da cooperação.

A década de 1980 foi um período de grandes transformações na qual novas práticas e novas regras se instalam nos territórios, redefinindo e criando novos usos do mesmo. Isso acontece devido ao intuito de adequar-se as demandas do mundo globalizado, o qual exige uma abertura externa de caráter econômico e financeiro e uma abertura interna de caráter político expressa no processo de descentralização do Estado (BOISIER, 2004).

Diante desse contexto o papel da ciência, tecnologia e inovação antes da flexibilização do Estado, expressa na Constituição de 1988, estava mais atrelado ao plano nacional, recentemente tem passado para as escalas locais/regionais.

Considerando que cada vez mais, os usos e novos usos do território se darão com grande conteúdo de ciência e tecnologia busca-se compreender como as ações políticas e institucionais, aqui compreendidas como norma, se concretizam e se difundem no território. Para esta finalidade a norma abordada será a política estadual de Ciência e Tecnologia e seu Programa de Apoio aos Polos de Modernização Tecnológica – RS. Para tanto, busca-se compreender como ela se concretiza no território a partir das regiões dos Conselhos



Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari – RS.

3 POLOS DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA/RS NA PERSPECTIVA DE ANÁLISE ENTRE NORMA E TERRITÓRIO

Nesta etapa do trabalho far-se-á uma breve contextualização do Programa de Polos de Modernização Tecnológica quanto à origem, definição e características no Rio Grande do Sul.

A origem dos Polos Tecnológicos, enquanto políticas de regionalização de C,T&I no Estado do RS, remontam ao final da década de 1980, quando diversos atores se envolveram na mobilização de esforços na região Noroeste do Estado do RS, mais precisamente na Universidade de Ijuí - UNIJUI.

Cientes das transformações que se iniciaram na década de 1970 e se estenderam para as décadas seguintes, nas quais o conhecimento, a ciência e a tecnologia se apresentavam como principais fatores de competitividade, tanto para os setores produtivos como para os territórios, iniciam uma forte articulação regional e estadual, a qual de certa forma serviu de “reforço” para a implantação dos Polos de Modernização Tecnológica no Estado do RS.

Essa mobilização de lideranças locais foi bastante significativa tendo em vista que o reitor da UNIJUI da época, Telmo Frantz, no governo de Antônio Britto (1995 – 1999), assumiu a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do RS, tendo como trunfo o Programa de Apoio aos Polos de Modernização Tecnológica.

No início, ainda na UNIJUI, muitas discussões foram geradas em torno da denominação que se daria àquele ambiente, pois a intenção da criação daquele Polo se diferenciava da noção recorrente, a qual prevê a instalação de empresas e laboratórios em um ambiente próximo. Evitando usar esta ideia e marcar a intenção das discussões emergentes, surge a denominação Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica – PRCT.

A opção pela denominação do programa em si próprio já contém a essência do projeto. A intenção mais marcante era a de cooperação em ciência e tecnologia, que não enfatizasse uma área ou outra e que articulasse as forças contidas nos diversos municípios, porém mal articuladas na região. Por isso, a UNIJUI evitou o termo “polo”, embora preferido pela SCT/RS (FRANTZ, 2001 *apud* VEIGA, 2006).

Essa característica diferenciada, a qual demonstra que a pretensão era articular ações de diferentes atores com vistas a melhorar o desempenho competitivo do setor produtivo e das regiões, vai ao encontro das análises de José A. Medeiros, quando infere que em “cada realidade as lideranças devem determinar o arranjo próprio. Caso contrário chega-se ao artificialismo” (MEDEIROS, 1990, p. 11). Nessa análise o autor não aborda a experiência gaúcha, porém este será um dos principais consultores para a implantação dos polos no Estado.

Aliás, a noção de polo tecnológico desenvolvida pelo autor em 1990 é a mesma que foi instituída no RS. O autor infere que Polos são projetos que contam com a participação de pessoas pertencentes a três entidades, a saber: empresas, instituições de pesquisa e ensino e governo. Portanto, o Polo Tecnológico deve ser definido como uma iniciativa conjunta, planejada por estes três parceiros. Seu objetivo é agregar ações que permitam facilitar e acelerar o surgimento de produtos, processos e serviços em que a tecnologia adquire o *status* de insumo de produção fundamental (MEDEIROS, 1990).

Para Medeiros (1990), no Brasil na década de 1980, os problemas conjunturais afetaram



negativamente a interação entre o setor de pesquisas e as empresas devido à desarticulação do Estado e sua incapacidade de avançar para uma nova forma de organização e de regulação da economia a partir das políticas científica, tecnológica e industrial. Essas eram as maiores dificuldades para a efetivação de medidas que possibilitassem uma maior interação entre a pesquisa e a produção, objetivo primeiro dos polos e dos núcleos.

O autor supramencionado participou ativamente da construção desses ambientes de inovação. Ou seja, essas políticas territoriais foram construídas, pois, como ele próprio menciona, a interação entre as instituições de ensino e pesquisa, empresas e governos não é um processo espontâneo. Nesse contexto foram mobilizados esforços para a criação de

condições políticas e institucionais necessárias à instalação, na região, de uma infraestrutura laboratorial capaz de atender às necessidades de modernização do setor produtivo regional e contribuir para fixar recursos humanos em áreas científicas e tecnológicas consideradas prioritárias para o desenvolvimento regional. Visava, ainda, criar as condições materiais necessárias a processos de inovação tecnológica na região. (FRANTZ, 2001, p.12 *apud* VEIGA, 2006).

Concomitante à implantação do PRCT na UNIJUÍ, foram criados os Polos de Modernização Tecnológica – RS – PMT/RS, em 1989, no Estado do Rio Grande do Sul. Em parte, inspirados na experiência do PRCT emergem 16 PMT/RS, os quais também resultaram de esforços articulados entre universidades regionais, poder público (estadual e municipal), empresas e instâncias regionais (COREDEs). Surgiu assim o “Programa de Apoio aos Polos de Modernização Tecnológica”, que se tornou a “espinha dorsal” da Secretaria de Ciência e Tecnologia do RS (SCT/RS), segundo Frantz (2001).

O Estado teve um papel expressivo, enquanto ator e facilitador dos mecanismos de planejamento e consolidação dos polos. A presença de consultores e de assessores nos grupos de trabalho estimulando à cooperação da comunidade acadêmica com o setor empresarial significou um aporte de conhecimento importante em consequência da falta de experiência da região [Noroeste] neste tipo de projeto (SCHNEIDER, 1997).

Nesse contexto, o Governo do RS nomeou as universidades (públicas e privadas) do Estado para coordenar projetos regionais. Aparentemente, os outros atores (governo local, empresários urbanos e rurais) acordaram que as universidades estavam liderando o processo, pelo menos naquela fase inicial. O papel atribuído à universidade não foi contestado, especialmente porque ela deveria criar rapidamente um plano local de pesquisa e desenvolvimento.

“En effet, le plan du gouvernement prévoit la création de centres de R&D en accord avec les potentialités et les besoins locaux. Cela signifie qu’il faut que chaque région définisse ce qu’elle veut, qu’elle ait un plan” (LAHORGUE, 1992, p. 248).¹

Conforme a autora, o plano deveria expressar o que queriam os diferentes municípios. O debate prosseguiu tanto no que diz respeito a setores selecionados (biotecnologia, mecânica, eletrônica tecnologia alimentar etc), quanto à localização dos centros e de suas funções (pesquisa, desenvolvimento e/ou difusão).

1 Na verdade, o plano do governo inclui a criação de centros regionais de pesquisa e desenvolvimento de acordo com as potencialidades e necessidades locais. Isso significa que cada região deveria definir o que ela quer e ter um plano (LAHORGUE, 1992, p. 248, tradução nossa).



Rückert (2001), examina a complexidade da implementação das políticas territoriais de C&T na escala regional enquanto repercussão territorial da Reforma do Estado, tendo como marco legal a Constituição de 1988. Constata que no Brasil, em especial no RS, a gestão do território passou a contar com novos poderes instituídos na sociedade civil, os quais passaram a contribuir para a criação de novos usos do território, na medida em que novos atores locais/regionais passaram a pensar e a participar da gestão pública de C,T&I.

O desenvolvimento local relacionado com as políticas de ciência e tecnologia e políticas de inovação, direcionadas à construção da competitividade dos lugares e regiões, traz, assim, para o cenário das tendências de reestruturação territorial um desafio e um novo papel para o poder local como um todo - e para os governos locais, especificamente -, qual seja, o de incorporar-se a projetos inovadores de desenvolvimento. A ciência e a tecnologia - um dos componentes da construção da competitividade sistêmica -, enquanto política pública de caráter nacional e estadual, têm no Estado do Rio Grande do Sul, com a intermediação da escala regional-local, a interiorização, através da gestão dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, a alocação dos Polos Tecnológicos nas universidades regionais, públicas e comunitárias, a partir de 1991'. (RÜCKERT, 2001, p. 536).

Para Schneider (1997), a construção de infraestruturas científicas e tecnológicas na escala regional apresentava-se enquanto estratégia de revitalização para as regiões estagnadas e os polos apontavam para tal tendência.

Segundo Campis (1997, p. 6)

a implantação do Polo de Modernização Tecnológica [Vale Rio Pardo] pode ser apontada como um dos fatores que muito têm contribuído para fortalecer a integração com a comunidade regional. O Polo tornou-se um elo com a região, atuando em diversos projetos e prestando serviços nas áreas de alimentos, meio ambiente e materiais.

A maior aproximação da Universidade com o setor produtivo regional gerou demandas por parte do setor produtivo, as quais muitas vezes se transformaram em projetos financiados em parte pelo Estado, municípios e outras instituições. Os projetos estavam voltados a propiciar a capacitação tecnológica e a conseqüente modernização e elevação da competitividade dos diversos agentes econômicos (CAMPIS, 1997).

Os argumentos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari (PED/VT, 1997), também conferem maior envolvimento com as estratégias locais de desenvolvimento. Quais sejam: "buscar a aproximação com o Programa Estadual de C&T e na medida do possível gerar tecnologias específicas para atender as demandas da região".

Os Polos de Modernização Tecnológica-RS são de significativa importância enquanto difusão territorial de ciência e tecnologia nas diferentes regiões do Estado, de forma dispersa pelo território e de forma diversa da clássica concentração na Região Metropolitana. Pode ser conceituado como uma forma com estrutura técnica com funções estratégicas para a economia e o território. Ou seja, a capilarização no âmbito do sistema produtivo deve ser perceptível (RÜCKERT, 2004).

Passados mais de 27 anos da implantação do Programa de Apoio aos Polos Modernização Tecnológica/RS, essa política territorial de C,T&I se mantém contínua perpassando por diversos governos. Essa característica não é muito comum dentro do



contexto da criação de programas de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido pode-se dizer que os Polos Tecnológicos constituem-se em programa de Estado e não apenas de governo.

Para Jung e Caten (2007) o programa tem promovido a integração das universidades e centros de pesquisa com o setor privado e o setor produtivo. Inferem que o modelo utilizado pelo Programa apresenta um importante diferencial, qual seja, a seleção das demandas para projetos são feitas pelas próprias comunidades regionais. A partir das características estudadas, inferem que o modelo pode ser considerado uma variação do modelo *Triple Helix*, que inclui um valor agregado pela participação das comunidades regionais no processo de pesquisa e desenvolvimento.

O Programa de Polos Tecnológicos/RS passou por três importantes fases em sua estruturação. A Primeira Fase estendeu-se de 1989 até 1994, quando foram instalados os primeiros Polos de Modernização Tecnológica no Estado do Rio Grande do Sul. Cada um deles apresentava um plano ou programa de desenvolvimento. Nessa fase o Programa financiou a implantação de várias infraestruturas laboratoriais nas unidades executoras (SCIT, 2009; JUNG, 2007).

A intenção era gerar arranjos facilitadores da inovação, criando infraestruturas de caráter endógeno no sentido de viabilizar ações articuladas com vistas a promover uma maior competitividade da economia do Estado do Rio Grande do Sul (LAHORGUE, 2004).

A Implantação da infraestrutura laboratorial dota as regiões de capacidade instrumental para que sejam desenvolvidos projetos e oferecidos serviços qualificados à comunidade empresarial do interior do Estado (JUNG, 2007).

No ano de 1993, correspondendo a essa primeira fase, são implantados os polos em estudo, quais sejam, o Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Taquari, e o Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Rio Pardo tendo como unidades executoras a UNIVATES a UNISC, respectivamente.

No Vale do Taquari, foram implantados o Laboratório para Análises Microbiológicas e, Capacitação e Qualificação Laboratorial para Análises Químicas. No Vale do Rio Pardo foram implantados o Laboratório de Microbiologia, o Laboratório de Análise de Água, o Laboratório de Análise do Solo, o Laboratório de Análise Foliar de Adubos e Corretivos, o Laboratório de Bromatologia e o Laboratório de Micologia, e em 1996 houve a Implantação do Laboratório de Ensaio Físico-Químicos em Materiais Poliméricos e, a melhoria do Laboratório de Cartografia e Gestão Territorial. A implantação desses laboratórios especializados viabilizou maior agilidade nas análises qualitativas dos produtos e na prestação de serviços às regiões.

A segunda fase ocorreu entre 1995 e 1999, quando o programa foi submetido à primeira reestruturação com a finalidade de adequar-se à Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta as licitações públicas. Dessa forma, na apresentação dos projetos junto a SCT/RS deveriam ser especificadas as metas técnicas e financeiras, ou seja, deveriam ser especificadas a difusão do conhecimento e a contrapartida da universidade nos custos/benefícios buscados. Conforme Jung (2007), nessa fase foi implantado um sistema de garantia de qualidade na gestão do programa, incluindo o acompanhamento da execução dos projetos, manuais de prestação de contas técnico e financeiro. Os projetos passaram a ser analisados individualmente, em relação à sua importância para o desenvolvimento socioeconômico da região e a efetiva viabilidade de difusão do conhecimento.

Nessa segunda fase, ressalta-se o auxílio da Divisão Polos de Inovação/SCT/RS, bem como a contrapartida da unidade executora para importantes implantações de projetos, a saber: no Vale do Taquari: Capacitação e Viabilização das pequenas Agroindústrias do Vale



do Taquari e a Implantação do Laboratório de Bromatologia. No Vale do Rio Pardo foram viabilizados os seguintes projetos: Centro Regional de Óleos Vegetais do Vale do Rio Pardo, Diversificação da Produção Agrícola, Implantação de Uma Planta Piloto p/ o Desenvolvimento da Agroindústria de Embutidos, Estudo Ambiental Resíduos Sólidos.

A terceira fase acontece a partir do ano 2000, o programa passou por uma série de ajustes, sendo incorporado na sistemática do programa o lançamento de Termos de Referência Anuais (editais) e a possibilidade de existir mais de uma Unidade Executora por Polo (JUNG, 2007). O programa foi renomeado para Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica, buscando dar ênfase na inovação, como elemento diferencial, visando à melhoria da competitividade. O programa visa apoiar o desenvolvimento de projetos de pesquisa com a finalidade de integrar desenvolvimento científico e tecnológico com a Política de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado, o qual tem a inovação como elemento estruturante de suas ações, na busca do desenvolvimento economicamente viável e regionalmente equilibrado.

A partir do ano 2000, diversos projetos² foram executados via PMT/VRP e PMT/VT. As áreas de atuação do Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Rio Pardo são Alimentos; Materiais; Meio Ambiente; Saúde; Tecnologia da Informação; Biotecnologia. O

2 No Vale do Taquari: Centro Regional de Pesquisa da Erva-Mate, Minimização e Tratamento de Efluentes Líquidos nas Micro e Pequenas Agroindústrias de Laticínios e Carnes do Vale do Taquari, Destinação de Resíduos da Suinocultura no Vale do Taquari: Métodos de Minimização e Disposição, Diagnóstico da Poluição Ambiental decorrente dos Resíduos da Suinocultura no Vale do Taquari, Diagnóstico da Poluição Ambiental decorrente dos Resíduos da Suinocultura no Vale do Taquari, Controle Biológico de *Tetranychus Urticae* Koch na Cultura do Morango, Influência dos Ácaros e Colêmbolos na Cultura de Cogumelos, Influência dos Ácaros no Cultivo da Erva-Mate, Microfauna como Bioindicador em Tratamento de Efluentes, Metodologia Alternativa para Produção de Orquídeas, Salame e Copa do Vale do Taquari, Cultura da Mandioca no Vale do Taquari, Avaliação da Biodigestão de Dejetos Suínos e Produção de Biogás com Incidência de Radiação UV e Solar, Fabricação de Queijo Tipo Camembert no Vale do Taquari, Cultivo in vitro de Plantas Ornamentais, Otimização do processo produtivo e da qualidade dos produtos lácteos elaborados no Vale do Taquari, Revitalização da infraestrutura e aperfeiçoamento do sistema de prevenção e alerta de enchentes do Vale do Taquari. Elaboração de produtos lácteos fermentados a partir de bactérias lácticas isoladas na Região do Vale do Taquari/RS, Bioecologia e controle de ácaros (acari) associados a aves de postura de ovos comerciais no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul e Elaboração de produtos lácteos fermentados a partir de bactérias lácticas isoladas na região do Vale do Taquari/RS. No Vale do Rio Pardo foram executados: Embalagens e Produtos Alimentícios, Processos Fermentativos para a Produção de Produtos Carneos, Reciclagem de Resíduos Plásticos, Desfluoretação Parcial de Águas Naturais, Liofilização - Estudos de Processos, Produtos e Embalagens, Beneficiamento de Frutas Cultivadas Agroecologicamente, Fabricação de Novos Produtos a partir de Material Reciclado, Aproveitamento do Soro do Leite, Rastreabilidade Bovina, Produção de Biodiesel de Girassol e Aproveitamento de Subprodutos. Desenvolvimento de Produtos e Processos Biotecnológicos Associados à Biossíntese de 1,3 – Beta-glucano, Sistema de Captação e Tratamento de Águas em pequenas Propriedades Visando a sua Reutilização, Queijos Diferenciados como Alternativa de Agregação de Renda para Agroindústria, Desenvolvimento de Novos Materiais Baseados em Óleo de Mamona, Novos Compósitos Biodegradáveis de Biomassa Fúngica em Matriz de Termoplástico à Base de Amido e Polipropileno, Triagem de Fatores de Risco Relacionados ao Excesso de Peso em Trabalhadores Rurais: Ênfase em Alterações Posturais e Lesões Musculoesqueléticas, Desenvolvimento de Tecnologia para Redes Metropolitanas Sem Fio Voltada para Serviços de Cidades Inteligentes, Estudos de Materiais Alternativos para Aumentar o Ganho Energético e/ou Ambiental de Sistema de Aquecimento Solar da Água, Elaboração de Produtos Carneos Emulsificados com Substituição de Gordura por Fibras Vegetais, Aspectos Ambientais, Tecnológicos e Farmacológicos de Plantas Medicinais Cultivadas por um Coletivo de Mulheres Visando a Diversificação Agrícola, Diversificação Tecnológica na Industrialização do Citrus e Aproveitamento de Resíduo, Obtenção de Bromelina e de Produtos Elaborados com o Abacaxi, Processamento de Farinhas de Vegetais não Conformes, Novas abordagens para Diagnóstico de Doenças em Trabalhadores e Escolares, Desenvolvimento de Novos Produtos Oleoquímicos Visando Incentivar a cadeia Produtiva de Óleos Vegetais na Região do Vale do Rio Pardo – RS, Produção de Biocombustíveis a partir de Tabaco Energético, Novas Tecnologias em Saúde para Diagnóstico de Infecções Genitourinárias, Uso de Resíduos Vegetais na Produção de Farinhas Funcionais e Bioativas.



Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Taquari atua nas seguintes áreas: Alimentos; Meio Ambiente; Biotecnologia; Saúde; Biomateriais (relacionados à saúde); Tecnologia da Informação; Agroindústria e Agropecuária; Energias Limpas.

4 CONCRETIZAÇÃO DE AÇÕES DE C,T&I NOS TERRITÓRIOS DAS REGIÕES DO VALE DO RIO PARDO E DO VALE DO TAQUARI – RS: O CASO DOS POLOS DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA

Para compreender como as diferentes regiões concretizam a implementação da política específica de Ciência, Tecnologia e Inovação nos territórios, qual seja: Polos de Modernização Tecnológica, serão abordados alguns aspectos comuns e algumas particularidades.

As regiões que compreendem os COREDEs Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari tiveram como unidades executoras dos Polos Tecnológicos a UNISC e a UNIVATES, respectivamente. Nas duas unidades executoras verificaram-se alguns aspectos em comum. Um deles diz respeito à relevância de sua criação em 1993.

Em primeiro lugar, porque os projetos de implantação dos laboratórios desenvolvidos na primeira fase dos Polos foram de fundamental importância, quando o objetivo era criar infraestrutura regional para a produção e difusão da C,T&I e cujos laboratórios evoluíram para a Unianálises³ na UNIVATES e a Central Analítica na UNISC. Ambas atualmente constituem-se de diversos laboratórios para a prestação de serviços analíticos nas áreas de Química, Física e Biologia, estando credenciados em diversas instituições federais, estaduais, conselhos regionais e associações. Estes atuam de forma conjunta gerando, nesse sentido, uma rede de cooperação institucional de significativa importância, pois através delas são regulamentados, testados, avaliados e autorizados serviços analíticos referentes à qualidade da água, dos alimentos, dos solos, etc no sentido de qualificar os produtos e processos de produção de cada região e até mesmo de outras do Estado do RS. Criou-se, nesse sentido, um ativo territorial na medida em que esses recursos passaram a ser incorporados ao sistema produtivo regional. Essas infraestruturas regionais são importantes pois como argumentam Feldmann e Florida (1994, p. 210) a “inovação é fortemente dependente de infraestrutura geográfica capaz de mobilizar recursos técnicos, conhecimento e outros inputs essenciais para o processo inovador”.

Em segundo lugar, pela capilarização territorial de alguns projetos desenvolvidos e pesquisados neste trabalho, quais sejam: Diversificação da produção agrícola (1998); Implantação de uma planta-piloto para o desenvolvimento da agroindústria de embutidos (1998); Desfluoretação parcial de águas naturais no Vale do Rio Pardo (2001), no Vale do Rio Pardo; Metodologia alternativa para produção de orquídeas bromélias e cactos (2003); Capacitação e Viabilização das pequenas Agroindústrias do Vale do Taquari (1999), no Vale do Taquari.

Com base nos projetos mencionados, constatou-se o contato face a face entre pesquisadores e produtores e mais a mobilidade geográfica de ambas as partes. Na Linha Henrique D’Avila e Vila Progresso, município de Vera Cruz, foram implantadas e testadas nas propriedades agrícolas técnicas inovadoras no cultivo de frutas, com controle ecológico, nas quais se constataram melhorias e inovações no uso do solo, antes usados para o cultivo do fumo. Foram identificadas duas agroindústrias, na Linha Pinheiral - Santa Cruz do Sul, nas

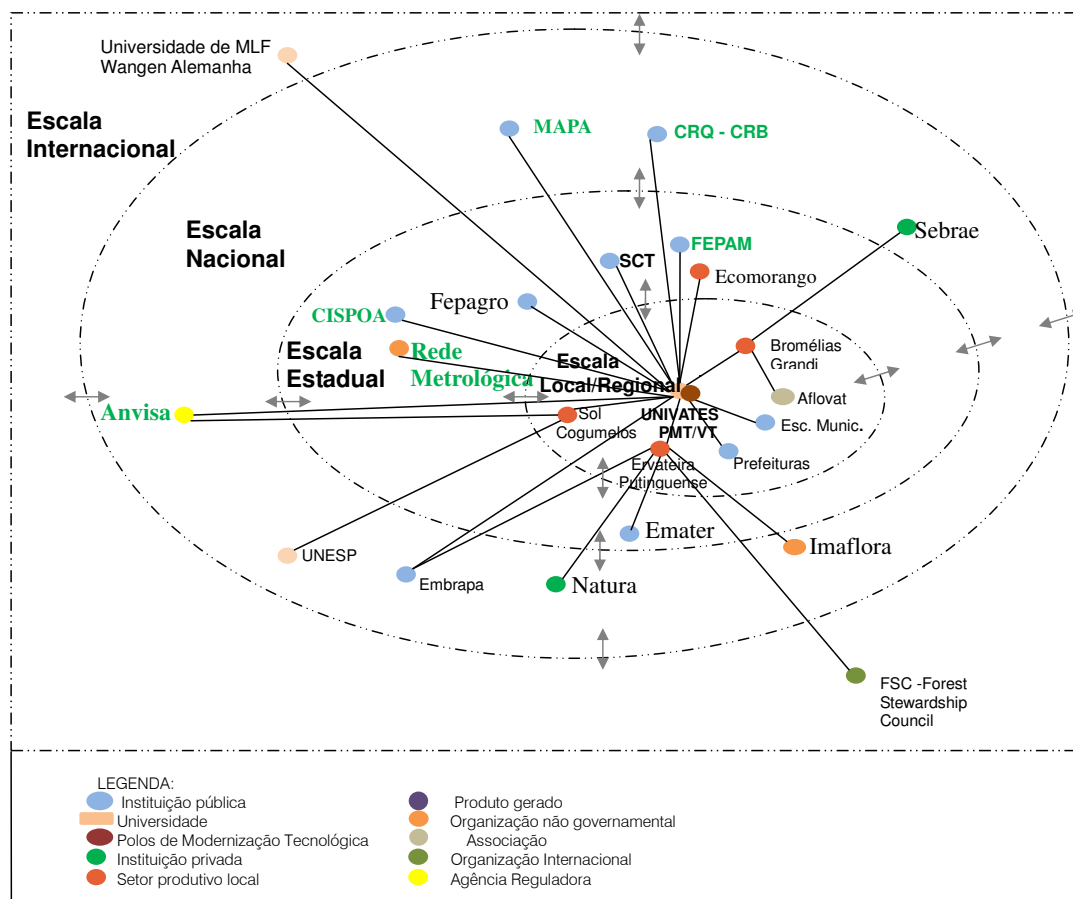
3 Atualmente vinculado ao Parque Tecnológico da UNIVATES – Tecnovates.



quais houve melhorias no processo de produção e geração de novos produtos. A criação de um filtro para desfluoretar parcialmente as águas naturais constituiu a geração de um novo produto e a melhoria da qualidade da água e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população. Ainda constatou-se o surgimento de novo empreendimento, o “Bromélias Grandi”, bem como a produção de adubo orgânico para comercialização na Linha Marechal Floriano/ Arroio Augusta Baixo - Roca Sales. No Sítio Soll Cogumelo, RST 453, km 51,5 - Teutônia, surgiram um novo produto e melhorias no empreendimento. E na Ervateira Putinguense, na Linha Santos Filho - Putinga, o projeto gerou melhorias no produto e no empreendimento.

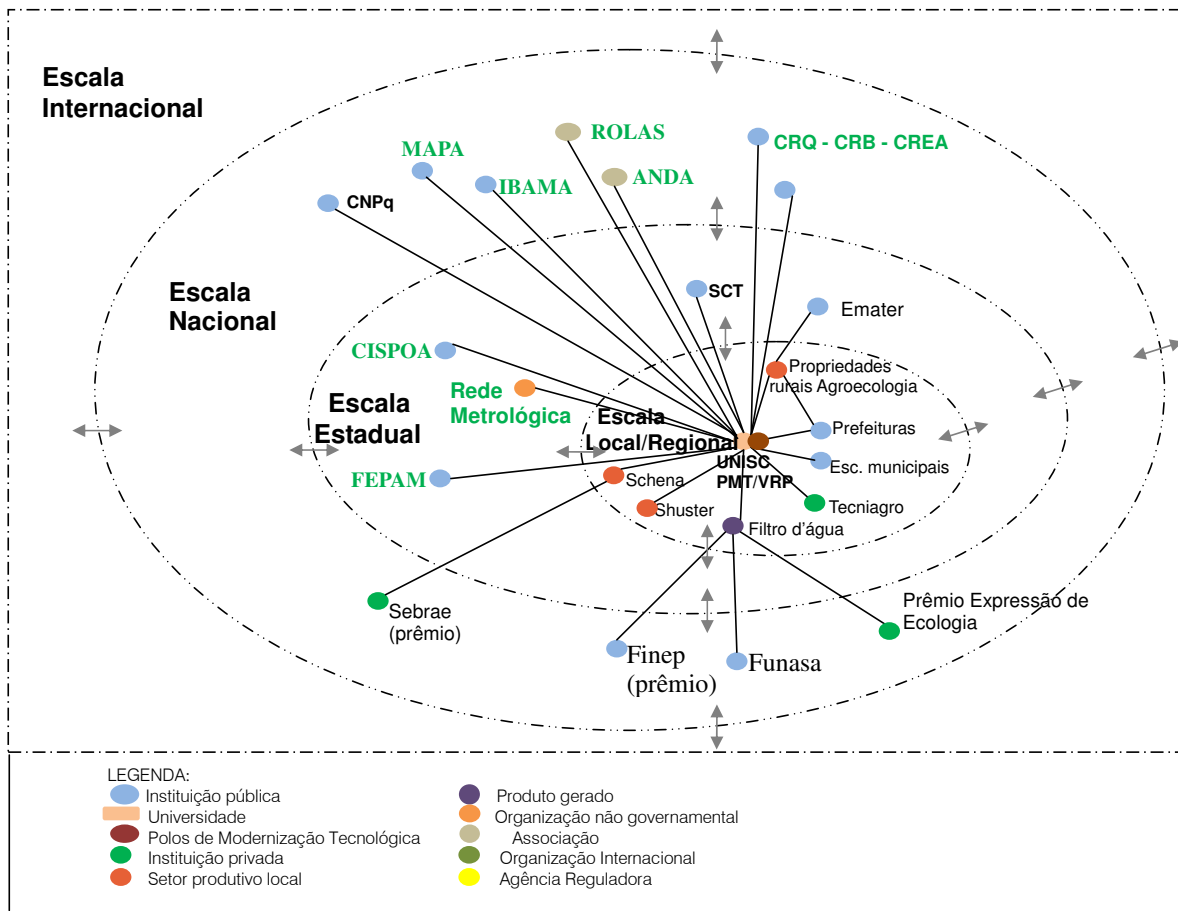
As figuras 1 e 2 ilustram a relação entre os múltiplos atores e múltiplas escalas na efetivação da gestão e difusão de C,T&I na escala regional/local. Nestas figuras visualiza-se a construção de uma densa rede de instituições públicas e privadas interagindo na dinâmica da manifestação e difusão do conhecimento na escala regional.

Figura 1 – Modelo de escalas interativas em C,T&I a partir do Polo de Modernização Tecnológica - Vale do Taquari – RS



Fonte: Organização da autora.

Figura 2 - Modelo de escalas interativas em C,T&I a partir do Polo de Modernização Tecnológica - Vale do Rio Pardo – RS



Fonte: Organização da autora.

Conforme Cazarotto (2011) as universidades,⁴ enquanto unidades executoras dos Polos, os COREDEs, alguns produtores e empreendedores rurais e urbanos representantes do setor produtivo local, a Secretaria de Ciência e Tecnologia,⁵ o Ministério de Ciência e Tecnologia⁶ e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e demais instituições

4 A UNIVATES atualmente é um Centro Universitário.

5 Atual Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia – SDECT.

6 Atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

conformam a rede⁷ de múltiplos atores envolvidos na mobilização de recursos, na sugestão de orientações voltados à construção de C,T&I na escala regional.

Importante destacar que após realização desta pesquisa empírica na qual selecionou-se alguns projetos para compreender como se manifestam e se difundem as ações de C,T&I na escala regional outros projetos foram produzidos e implementados a partir da política específica de Polos Tecnológicos, através dos quais vislumbra-se possibilidade de continuidade na pesquisa. Cabe mencionar que as universidades possuem muitos outros projetos e formas de interagir com o sistema produtivo local, mas para este trabalho pesquisou-se apenas um “bloco” de projetos, tendo como critérios em comum os financiados, em parte pela SDECT – Divisão Polos Tecnológicos – RS.

A regionalização das políticas territoriais em C,T&I criou arranjos institucionais e ambientais facilitadores da inovação, nos quais as Universidades passaram a ter um papel central. Nesse contexto, emergiu um novo sistema de governança territorial através da interação entre os atores públicos e privados de diferentes escalas, também compreendida como uma inovação territorial.

Conforme Fernández (2001) a inovação de base territorial não parte de heroicos empreendedores, mas sim de aprendizagens interativas advindas do processo cumulativo de conhecimento e das relações que se estabelecem entre os diferentes atores econômicos e sociais de um espaço nacional ou regional a partir de um conjunto de regras compartilhadas e procedimentos que permitem aos indivíduos coordenar suas ações em busca de solucionar problemas. Para Ferrão,

a inovação constitui o resultado de múltiplas interações entre atores científicos, de ensino, econômicos, políticos e institucionais, que, atuando em rede, definem um ‘ecossistema de inovação’ baseado na otimização das competências complementares destes diversos atores e de escalas de cooperação diversificadas (regionais, nacionais e internacionais). (FERRÃO, 2014, p. 103).

7 Siglas:

- AFLOVAT - Associação dos Produtores e Comerciantes de Flores e Plantas Ornamentais do Vale do Taquari
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FEPAGRO - Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
- MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- CISPOA - Coordenadoria de Inspeção Sanitária de Produtos de Origem Animal
- FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- CRQ - Conselho Regional de Química
- CRB - Conselho Regional de Biologia
- CREA - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
- ROLAS - Rede Oficial de Laboratórios de Análise de Solo e Tecido Vegetal do Rio Grande do Sul e Santa Catarina
- ANDA - Associação Nacional para Difusão de Adubos
- ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- CRQ-V - Conselho Regional de Química - 5ª Região
- CRBio-3 - Conselho Regional de Biologia - 3ª Região
- FSC - Forest Stewardship Council
- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
- FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
- UNESP - Universidade Estadual Paulista
- EMATER - Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural



O prisma da inovação de base territorial supera a visão linear tradicional a qual pressupõe investigação, desenvolvimento, produção, marketing e comercialização. Aborda as interfaces e interações na transferência e construção do conhecimento entre a atividade inovadora e seu ambiente (FERRÃO, 2002; GALVÃO, 2008).

Esse processo não ocorre de forma isolada, mas a partir de interações com diferentes tipos ou fontes de conhecimento (tácitos e codificados) procedentes de uma complexa interação entre os diferentes atores públicos e privados que pensam e mobilizam recursos para materializar ações (FERRÃO, 2002; LAZZERONI, 2004).

Quanto maior for a capacidade de articular ações e de recombinar as múltiplas fontes de conhecimento de organizações funcionalmente próximas e de distintas escalas, potencialmente mais inovador será o ambiente local/regional e com isso mais promissor será o desenvolvimento territorial.

Em síntese, os princípios da inovação de base territorial são: a aposta na partilha do conhecimento e no capital humano e sua interação/colaboração em rede (FÉLIX RIBEIRO; FERRÃO, 2014). A interação diz respeito aos atores que dinamizam o processo de produção da inovação, quais sejam: governo, universidade e empresa nos moldes da hélice tripla (ETZKOWITZ, et al., 2000).

Além dos processos interativos de aprendizagens, a capacidade de inovar depende também da história, dos lugares, da organização social e produtiva do meio onde os atores desenvolvem suas ações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos argumentar que a concretização da ciência, tecnologia e inovação não são provenientes de processos unicamente endógenos. A capacidade de articular ações dinamizadoras de processos de aprendizagens sociais e institucionais nas múltiplas escalas repercute numa melhor possibilidade para a criação de novos usos do território.

O estudo realizado indica que, no caso do Rio Grande do Sul, as oportunidades oriundas da descentralização da gestão territorial em C,T&I, a qual teve como marco legal a Constituição de 1988 estão sendo aproveitadas. As prefeituras, as universidades e representações do setor privado tiveram seus papéis redefinidos. Essas instituições passaram a atuar como importantes atores regionais articulando e desenvolvendo ações estratégicas de desenvolvimento com atores de outras escalas de poder e gestão.

Nas duas regiões analisadas, a partir da política de ciência, tecnologia e inovação, expressa nos Polos de Modernização Tecnológica, emergiram processos interativos de aprendizagem. Porém observou-se que o processo de inovação e sua capilarização no território depende também da história dos lugares da organização social e produtiva do meio onde os atores desenvolvem suas ações.

Para finalizar, é preciso dizer que esse processo é ainda muito recente e as universidades ainda encontram dificuldades político-institucionais para promover a inserção de novos processos sociais. O outro lado também é recíproco, ou seja, grande parte dos produtores locais, sejam rurais ou urbanos, têm dificuldades para se inserir nessa emergente dinâmica dos contextos sociais e institucionais de aprendizagem. Isso comprova que a criação de ambientes favorecedores da inovação não ocorre de forma espontânea, mas sim a partir da indução e articulação de políticas territoriais.



Nos dias atuais os governos e as universidades vêm trabalhando de forma intensa para a implementação de Parques Tecnológicos e de Incubadoras de Empresas. Porém considera-se que essas são novas e relevantes ferramentas para alavancar o desenvolvimento das regiões, embora elas não substituam o papel dos Polos de Modernização Tecnológica/RS enquanto indutores, articuladores e coordenadores das políticas territoriais de C,T&I.

REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha K.; COSTA, Rogério H.; SILVEIRA, Carmem B. (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. p.1-8.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y em las manos de la gente. **EURE**, Santiago, v. 30, n. 90, p. 27-40, set. 2004.

CAMPIS, Luiz Augusto Costa a. O polo de modernização tecnológica do Vale do Rio Pardo: uma análise crítica. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 1, p. 9-36, jul. 1997.

CASTRO, Iná. **Geografia e política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAZAROTTO, Rosmari T. **A Geografia do conhecimento na inovação do território**: um estudo a partir dos polos de inovação tecnológicas - RS - Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari – RS. Tese. (Doutorado)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2011.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, p.109-123, 2000.

FELDMAN, M. P.; FLORIDA, R. **The geographic sources of innovation**: technological infrastructure and product innovation in the United States. *Annals of Association of American Geographers*, 1994. p. 210-229.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. **EURE** Santiago, vol.27, nº 82, p.43-63, dic. 2001. ISSN 0250-7161.

FÉLIX RIBEIRO, José Manuel; FERRÃO João. **Noroeste Global**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

FERRÃO, João. Inovar para desenvolver: o conceito de gestão de trajetórias territoriais de inovação. **Interações**, Campo Grande, v. 3, n. 4, mar.-ago. 2002. Disponível em: <http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/n4_joao_ferrao.pdf> Acesso em: 21 mar. 2017.

GALVÃO, Antonio C. F. Inovação e desenvolvimento regional no centro da discussão. **LOCUS: ambiente da inovação brasileira**, Brasília, ano XIV, n. 52, p. 50, mar. 2008. Disponível em: <http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Locus_52final%5B1%5D_pdf_48.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.



JUNG, C. F.; CATEN, C. S. T. A geração de inovações tecnológicas a partir da parceria entre o setor público e o privado: o Programa de Polos Tecnológicos do RS. **Revista Liberato**, Novo Hamburgo, v. 9, p. 51-59, 2007.

LAHORGUE, Maria Alice. **L'approche du développement regional par lês systèmes complexes**: les cas du Plateau du Rio Grande do Sul- Bresil. Tese. (Doutorado em Ciências Econômicas) –Université de Paris, Paris, 1992, 579p. Parte 3. p. 239 a 495. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5243>>. Acesso em: 15 de mar. 2017.

_____. **Parques, polos e incubadoras**: instrumentos de desenvolvimento do século XXI. Brasília: ANPROTEC/SEBRAE, 2004.

LAZZERONI, Michela. **Geografia della conoscenza a dell'innovazione tecnologica**. Um'interpretazione dei cambiamenti territoriali. Milano: FrancoAngeli, 2004. 224p.

MEDEIROS, José A.; MATTEDI, A.; MARCHI, M. Polos tecnológicos e núcleos de inovação: lições do caso brasileiro. **Revista de Administração**, São Paulo, p. 3-12, 1990.

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

RÜCKERT, Aldomar A. **Reforma do estado e tendências de reestruturação territorial**: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul, 2001. Tese. (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, São Paulo, 2001.

_____. Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais: o Polo de Modernização Tecnológica da Serra - Rio Grande do Sul - Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, p.148-183, jun. 2004.

_____. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **Geosp Espaço e tempo**, São Paulo, nº 17, p. 79-94, 2005.

SANTOS, Milton. A revolução tecnológica e o território: realidades e perspectivas. **Terra livre-AGB**, São Paulo, nº 9, p. 7-17, 1992. ISSN 0102-8030. Disponível em: <http://www.agb.org.br/files/TL_N09.pdf?>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo: razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHNEIDER, Hermes. **Polo de Modernização Tecnológica**: o caso do programa regional de cooperação científica e tecnológica da região noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Dissertação. (Mestrado)–Escola de Administração, UFRGS, Porto Alegre, 1997.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

VEIGA, José Eli da. Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. In: SABOURIN, Eric (Org.). Associativismo, cooperativismo e economia familiar no meio rural. **Cadernos do CEAM** - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Brasília, UnB, Neagri, n 23, 2006. 280p. ISSN 0103.510X.



TERRITORIO, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL PROGRAMA FEDERAL DE APOYO AL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DE ARGENTINA (2003-2015)

Ariel García

1 INTRODUÇÃO

Desde principios de siglo XXI, la alocución “territorio” viene ocupando un rol destacado en la definición y justificación de políticas públicas de variada inspiración. Este aspecto ha sido suficientemente abordado para la experiencia argentina en trabajos previos que usualmente han considerado la relación entre territorio y políticas públicas en un contexto político-institucional de reposicionamiento estatal (ver Altschuller, 2013; Blanco, 2007; García y Rofman, 2013; García y Rosa, 2016; García, 2016). Sin embargo, hasta el momento, la incorporación del estado como categoría conceptual en los denominados estudios con “enfoque territorial” o de “desarrollo rural territorial” se ha realizado en tanto dato, pasando por alto un debate en torno a sus definiciones y alcances.

En esta dirección, pareciera que los moldes teóricos se han ido renovando sin una contrapartida en los contenidos. En los trabajos de raigambre estructuralista latinoamericana preocupados por la gestión estatal en el subcontinente se ha identificado una carencia de problematización en torno a los significados de nociones de uso extendido en la política pública (estado, territorio, burocracia, normas, agregado de valor, desarrollo, economías regionales, etc.). Más aún, ha sido infructuosa la búsqueda en torno a la problemática de la gestión estatal contemporánea a partir de un análisis de las normas gubernamentales -para el caso aquí abordado, políticas públicas de desarrollo rural- desde las que se ha intentado regular los usos y las formas de organización y apropiación del territorio en función de la escala de su actuación y pertinencia (Santos, 2006: 152).

La investigación se sustenta en una metodología cualitativa, que asimismo se sustenta en información cuantitativa. Las fuentes utilizadas son centralmente secundarias (bibliografía académica y documentos públicos) aunque también se ha recurrido a información recabada en ocasión de trabajos previos en ministerios federales (Agricultura, Ganadería y Pesca; Educación; Ciencia y Tecnología; Economía y Finanzas Públicas; Relaciones Exteriores y Culto) y provinciales (Ministerio de Producción de Entre Ríos) durante el lapso 2009-2015.

El capítulo posee como objetivos: a) caracterizar el empleo del concepto de territorio a partir de enfoques ligados con la renovación de la geografía humana que se ha observado desde mediados del siglo XX, fundamentalmente considerando la vinculación con la noción de poder y la de estado; b) proponer algunas consideraciones en torno a la noción de estado que buscan aportar a una perspectiva que se ensaya sobre territorio, incluyendo la discusión sobre categorías tales como políticas públicas y burocracia estatal; y c) describir una experiencia de política pública en Argentina incorporando las nociones de territorio y estado a las que se recurre.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. Inicialmente, se exponen los principales enfoques en torno al territorio sucedidos hacia mediados de siglo XX. En el segundo apartado, se desarrolla un breve estado de la cuestión en torno a la noción de estado. En el



siguiente, se describe las alternativas en torno a la ejecución del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -ProFeder- del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-, programa que -desde la perspectiva que aquí- se asume evidencia una metamorfosis de la agenda pública que ha signado la pos-convertibilidad.¹

2 LA VUELTA DEL TERRITORIO

A partir de la década de 1960 y mediante un debate teórico ligado con la clásica asociación entre clases sociales y poder coercitivo del estado (ver, por caso, Lopes de Souza, 1995: 85 y Lowi, 1992: 92), el territorio² reaparece como concepto explicativo de fenómenos sociales en el que el estado sigue siendo un aspecto significativo. En este apartado, interesa caracterizar el empleo del concepto de territorio a partir de enfoques ligados con la renovación de la geografía humana que se ha observado desde mediados del siglo XX, fundamentalmente considerando la vinculación con la noción de poder y la de estado.

A través de sus aportes en la geografía urbana y política, Jean Gottmann (1951: 71) expone la polisemia de la noción de territorio a partir de un análisis de los procesos históricos relativos a las sociedades occidentales, para lo cual se remonta hasta la Grecia antigua. Según él, el vínculo esencial entre soberanía y territorio así como la relación cuasi-natural entre Estado-Nación y territorio ha sido puesto en crisis (Prévélakis, 1995: 4-5)³, por lo que no se puede concebir un estado en tanto institución política sin su definición espacial, su territorio (Elden, 2010: 800). Para Gottmann, “la política del estado ha sido necesaria para mantener la unidad del territorio, especialmente a través de medidas que refuerzan la diferenciación respecto de los otros territorios que lo rodean. El principio de diferenciación del territorio es uno de los elementos que permite comprender las relaciones entre los espacios humanos y la organización que estos soportan” (Arriaga-Rodríguez, 2014:34). Sin embargo, este enfoque tiende a emplear la noción de territorio en un sentido histórico indiferenciado, como un concepto usado de modo semejante en diversos procesos históricos (ver Gottmann, 1951: 72-73 y 1973).

En el inicio de la década de 1980 la noción de territorio adquiere visibilidad, en parte

-
- 1 La convertibilidad consistió en un régimen monetario vigente entre abril de 1991 y diciembre de 2001, en el cual se fijó el valor nominal de la moneda nacional al dólar estadounidense. Las consecuencias más evidentes de esta política han sido el ingreso de capitales especulativos asociados a la fuga de divisas, la desestructuración del tejido industrial, el auge de importaciones, la primarización de las exportaciones y la pérdida masiva de empleos (ver Basualdo, 2005).
 - 2 La Real Academia Española presenta cinco acepciones para territorio: a) porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.; b) terreno (campo o esfera de acción); c) circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga; d) terreno o lugar concreto (...) donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres; e) en Argentina, territorio que, a diferencia de las provincias, depende administrativa y jurídicamente del orden federal. En su acepción de uso más extendido, el concepto de territorio lleva implícitas las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de la superficie terrestre, aunque también contiene las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio determinado (pfr. Blanco, 2007: 42).
 - 3 A partir de un diagnóstico como el señalado resulta lógica la proliferación de conceptualizaciones que reconocen una situación aparentemente culmine. Desde el “fin del estado” frente a la emergencia de instituciones supranacionales de Ohmae (Ohmae, 1995, citado en Oszlak, 2006), a “el fin de la historia” de Fukuyama (Fukuyama, 1992), a el “fin de los territorios” de Badie (Badie, 1995, ver su crítica en Agnew, 2006), e incluso el “final de la geografía” de O'Brien (O'Brien, 1992; ver la crítica en Gottmann, 1993)” (pfr. Prévélakis, 1995: 5) se hallan preocupaciones semejantes.



debido a la proliferación de perspectivas referidas al concepto de poder que han puesto en la mira su usual asociación con el estado. Entre otros referentes de la geografía occidental, Claval (1982) en *Espacio y poder*, Raffestin (1980 [1993]) en *Por una geografía del poder*, y Raynaud en *Sociedad, Espacio y Justicia*, entre otros, cuestionan el “estado centrismo” en los estudios geopolíticos clásicos e influyen en aproximaciones heterodoxas de las relaciones entre estado y sociedad (Preciado Coronado, 2012: 165) que han prosperado también en América Latina -ver, por caso, a Lopes de Souza (1995) y su relectura de Arendt-.

El geógrafo suizo Claude Raffestin incorpora los aportes de Michel Foucault para indagar en las ambigüedades terminológicas de la noción de *poder*.⁴ Raffestin (1993: 14) discute los enfoques unidimensionales que desde la geografía ubican en el centro del análisis al estado, lo consideran su objeto de estudio y/o desconocen que toda relación es punto de origen (y distribución) del poder, cuestión que fundamenta la multi-dimensionalidad del mismo. Desde este análisis geográfico del poder, se busca un cuestionamiento de los procesos en que se naturalizan los fenómenos de dominación, expuestos como necesarios para la reproducción de una colectividad social (pfr. Preciado Coronado, 2012: 181). Raffestin encuentra que la alocución “poder” suele iniciarse con mayúscula o con minúscula. Del primer modo, asume y resume la vinculación clásica entre el monopolio del ejercicio de la violencia y el Estado. Sin embargo, para el autor pretender que el Poder es aquel significa oscurecer el poder con minúscula. Éste último surge cerca, se oculta detrás del Poder y tanto mejor cuanto mayor sea su presencia en todos los lugares. El Poder sólo se evidencia en disposiciones estatales que controlan a la población y dominan los recursos. En cambio, el poder resulta omnipresente, se observa en las relaciones, se trata de un proceso de intercambio simbólico y/o material establecido entre dos “polos”, definido por una combinación variable de energía e información, lo que crea un campo de fuerzas: un campo de poder (Raffestin, 1993: 13).

La investigación de Raffestin (1993: 5) resulta útil para considerar que a partir del momento en que el estado resulta equivalente a lo político, la categoría de Poder estatal se ha instituido como única, unívoca -y hasta monolítica en análisis binariamente simplistas-. Esta afirmación resulta de significativo valor, puesto que expone una concepción unidimensional del poder que prácticamente oculta una perspectiva relativamente más compleja y enriquecedora (ibidem: 13).

De acuerdo a Raffestin (1993: 5), esas visiones simplificadoras que evalúan al estado como única fuente de poder, llevan a una confusión aunque también a una forma de metonimia. Pues, suele usarse para designar algo con el nombre de otra cosa tomando el efecto por la causa o viceversa: el estado por el Poder, el Poder por el estado (ibidem). Para aquellos enfoques unidimensionales, que incluso abonaban hasta fines de siglo XX el fin de la historia y la negación de la política, el estado detenta el Poder y es el único que lo detenta. En el mejor de los casos, se lo asocia con un poder superior, por lo que resulta necesario abordar los poderes inferiores que podrían interactuar con él.

Por su parte, Paul Claval (1982) considera que la dimensión del poder ha sido tradicionalmente relegada de los análisis económicos referidos a fenómenos de dominación y destaca la escasez de reflexiones sobre su naturaleza y expresiones. Por poder entiende

4 Al considerar al poder como un proceso relacional, no circunscripto únicamente al poder punitivo mediante el cual la clase capitalista reprime las reivindicaciones de la clase trabajadora desde su control de las normativas que emanan del estado (Fair, 2010: 15-16), Foucault (2003) define las particularidades del poder: i) no se adquiere, es ejercido a partir de innumerables polos; ii) surge desde abajo, no puede identificarse una oposición binaria y global entre opresor y oprimido; iii) implica resistencia y, por lo tanto, ésta no se produce en una posición ajena al poder.



tanto a la capacidad de actuar como a la de lograr que otro actúe. En esta última acepción, el poder se manifestaría en las relaciones, mediante asimetrías. Para el autor, la dificultad de abordar fenómenos de poder radicaría en su multiplicidad de formas: para alcanzar idénticos resultados, las sociedades reproducen tipos diversos de relación, lo cual explicaría las variadas dimensiones y complejidades de la organización espacial. En tal sentido, emplea la distinción weberiana entre poder coercitivo -surgido del uso de la fuerza- y legítimo -emanado de la delegación de atribuciones sociales al estado- para identificar sus implicancias (ibídem: 15) territoriales y destacar la relevancia de éste en el mantenimiento de estructuras jerárquicas -desde dependencias estatales hasta organizaciones sociales con capacidad de intervención- (García, 2014: 215).

Por último, los aportes de Alain Reynaud (1981: 32) referidos a la noción de justicia socio-espacial han sido significativos para desarrollar una perspectiva multi-escalar del modelo centro-periferia en el cual la cuestión del poder emerge de forma significativa. Como resulta previsible para quienes conocen el pensamiento estructuralista latinoamericano, este geógrafo francés considera que el centro se desarrolla a partir de un proceso histórico de dominación política y económica de mutua dependencia. En ese esquema, la periferia posee un papel de proveedora de recursos (no solo naturales, sino también humanos y financieros) en el que se carece de autonomía en la toma de decisiones. Este esquema permite identificar desigualdades espaciales a diversas escalas (barrios de una ciudad, regiones de un país o países en el concierto internacional) y ha permitido a Reynaud (1981) desarrollar una tipología de periferias a partir de las particularidades, intensidad y combinación de los flujos que las vinculan con un centro.

Desde la perspectiva que aquí se asume, el territorio puede comprenderse como la manifestación concreta, empírica, histórica, de todas las consideraciones que en un plano conceptual refieren al espacio (Blanco, 2007: 43). Se trata de un espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones del poder (Lopes de Souza, 1995: 78). De este modo, así como el poder resulta omnipresente en las relaciones sociales, el territorio se encuentra presente en la espacialidad social (ibídem: 96), por lo que interesa conocer quien domina e influencia el territorio y cómo lo hace (ibídem: 79). Desde esta concepción de territorio en la que la noción de poder adquiere preeminencia es que en el próximo apartado se problematiza en torno al concepto de estado.

3 ESTADO Y TERRITORIO

En este apartado se abordan definiciones en torno a la noción de estado que buscan aportar a la perspectiva aludida de territorio, incluyendo la discusión sobre categorías tales como políticas públicas y burocracia estatal. La discusión acerca de la naturaleza y funciones del estado liberal moderno ha merecido estudios específicos (por caso, consúltese Badie y Birnbaum, 1994). Siguiendo a Lechner (1981: 1080-1081) se entiende que el estado reproduce y repite la sociedad, la representa. Lejos de percibirlo necesariamente como el agente responsable de la coerción social, se lo comprende como un ámbito institucional en el que se desarrolla el conflicto de clases. Más que entenderlo como un agente monolítico y monopolizado por algún actor social en particular, puede comprendérselo como representación simbólica del proceso social en su conjunto. Desde esta mirada, la sociedad capitalista aparece en el estado, se reconoce a sí misma en éste, constituyéndose en unidad en la que la diversidad se afirma en tanto sociedad. Se observa un doble proceso: el estado



se constituye por medio de las relaciones sociales y, a su vez, las instituye. En este esquema, el estado es objeto y sujeto simultáneamente (Lechner, 1981: 1080).

Por su parte, al analizar el estado, O'Donnell (2003: 3-4) identifica tres dimensiones constitutivas: a) un *conjunto de burocracias* que detentan responsabilidades legalmente asignadas y que se dirigen a alcanzar o resguardar aspectos específicos del interés general, considerando que las burocracias del estado -expresada en la gramática del derecho- implican generar la previsibilidad de una significativa diversidad de relaciones sociales; b) un *entramado de reglas* legalmente fijadas que pautan dichas relaciones y se articulan con las burocracias del estado, c) procura ser un *foco de identidad colectiva* para los habitantes del territorio estatal, en el que los funcionarios buscan el reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a construir una identidad colectiva que trascienda conflictos sectoriales.

Sin embargo, el conjunto de burocracias y el entramado de reglas lejos se encuentran de actuar en el vacío. Becker (2005: 71) reconoce que en el análisis del ámbito internacional tradicionalmente el rol fundamental estaba reservado para los estados, debido a que se consideraba que éste era la única fuente de poder y de representación de la política. Según la autora, en la actualidad resulta observable una “coerción velada” en la que diversos actores de significativa capacidad se valen de las posibilidades de comunicación y circulación planetaria a través de flujos y redes para intervenir en las definiciones de política pública de los estados en relación al uso de los territorios.

Hasta aquí se ha referido a las burocracias de modo genérico. Las burocracias son resultado de los contenidos de las políticas públicas⁵ que implementan, de las sucesivas tomas de posición, asumidas desde el estado, por acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006: 13). No se trata de un tipo ideal de organización que efectúa diversas tareas, sino de lo que efectivamente realiza. Se trata de una expresión material del Estado y brazo ejecutor de sus políticas, instrumento principal a través de la cual instituye su estatidad.⁶ Usualmente, su formación describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse sedimentos de diversas estrategias y programas de acción política (pfr. ibidem).

Las citadas tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores, en resoluciones temporal y espacialmente variables. Por ello, se considera que la capacidad -o incapacidad- de esos actores de influir sobre la burocracia estatal resulta una dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del estado en una organización social capitalista, Oszlak (1977: 25) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: i) *sectorial*, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; ii) “*mediador*”, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores

5 En este capítulo se define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo” (Ruíz López y Cadenas Ayala, 2004: 1). Entendemos a las políticas de desarrollo como aquellas intervenciones inspiradas en la noción de desarrollo, usualmente tendientes a viabilizar la inversión y reproducción de capital y a atender sus efectos perniciosos sobre los sectores vulnerables.

6 Oszlak (2006: 13) diferencia *burocracia de estado*, considera que aquella es su expresión material. No obstante, para el autor la noción de estado implica un orden legal, el monopolio de la coerción, la capacidad de cobrar impuestos y de construir símbolos de nacionalidad, así como el reconocimiento de otros estados. Como se observa, se trata de atributos que exceden el concepto de aparato institucional.



económicamente dominantes; y iii) *infraestructural*, un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado” (ibidem).

Una síntesis de los roles *sectorial*, *mediador* e *infraestructural* puede hallarse en la noción de burocracia como “arena de conflicto.” Según Lowi (1964, citado en Aguilar Villanueva (1992: 32-33) el diseño e implementación de las políticas públicas pueden pensarse como una arena política en la que convergen, disputan y conciertan las fuerzas políticas.⁷ A su vez, las políticas públicas pueden clasificarse en función a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan en *regulatorias*, *distributivas*, *redistributivas*.⁸ De esta tipología, las *políticas regulatorias* resultan próximas a la noción de territorio aquí trabajada. Para Aguilar Villanueva (1992: 33) este tipo de política pública consiste en una arena relativamente conflictiva, de intereses contrapuestos en torno a una cuestión específica. Estos intereses se hallan compelidos a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, en cuya resolución alguno de los actores involucrados se encuentra especialmente favorecido. En esta dirección, pueden identificarse afectados y beneficiados en ocasión de una normativa que regula un determinado campo de acción e intervención. En este aspecto, el liderazgo de algún actor reside en la capacidad de aglutinar voluntades que compartan y resguarden los mismos intereses mediante una conducción relativamente más sostenida que la registrada en las políticas distributivas puesto que los conflictos de interés se registran ocasionalmente según las cuestiones en disputa (pfr. Ibidem).

La constitución y mantenimiento de liderazgos se realiza desde una construcción territorial específica. Siguiendo a Lopes de Souza (1995: 107), el ejercicio del poder resulta inconcebible sin territorialidad. El territorio implica la materialidad que construye el fundamento del sustento económico y de identificación identitaria de un grupo. En su seno, los actores se confrontan con demandas sociales relativas a la defensa de su modo de vida, de recursos vitales para la supervivencia de un grupo, de una identidad y/o de la libertad de acción (pfr. ibidem: 109-110).

Considerando lo expuesto, la regulación estatal establece condicionalidades en los actores, aspecto que acaba por cristalizar en las rugosidades.⁹ Y aquí se evidencia la relevancia de revisitar la noción del territorio en asociación con la de estado, políticas públicas y burocracia, de hacerlo en clave de la *articulación de intereses* que se desarrollan por estos canales institucionales. Por lo tanto, lejos de desestimar al estado como objeto y sujeto con

7 “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Lowi, 1964:689; citado en Aguilar Villanueva, 1992: 31).

8 Las *políticas distributivas* implican una arena relativamente pacífica, de cuestiones susceptibles de tratarse con recursos públicos siempre divisibles. Se caracteriza por acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos mediante liderazgos efímeros que se afirman en la capacidad de gestión para responder a demandas específicas. En cambio, las *políticas redistributivas* cuestionan las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, por lo que se trata de una arena frontalmente conflictiva. Las transacciones arrojan resultados insignificantes, mientras que los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con organizaciones de intereses (Aguilar Villanueva, 1992: 32-33).

9 Esta alocución de la geomorfología es resignificada por Milton Santos, para quien las rugosidades son “herencias morfológicas de carácter sociogeográfico de tiempos pasados (Santos, 1996: 36; citado en Zusman, 2002: 210) (...) Ellas resumen la convivencia de testimonios de diferentes momentos históricos, que resisten o se adaptan a nuevas funciones (...) La idea de rugosidad contribuye a comprender la íntima relación entre el espacio y el tiempo, dimensión [ésta última] de la cual fue escindida por el discurso ilustrado. Para Santos, en cada sistema temporal, el espacio muda sus características” (Santos, 1996: 42; citado en Zusman, 2002: 211).



capacidad de impulsar el cambio estructural, debe considerarse su rol cualitativamente diferente respecto de otros actores institucionales. Harvey (1985 [2001]: 334) identifica esta diferencia en al menos cuatro aspectos. En primer lugar, el territorio y su integridad es objetivo de los funcionarios estatales, en un grado inusual en otros actores. En segundo término, en virtud de su autoridad, el estado puede dotar de cohesión a las alianzas de clase regionales a través de las instituciones y agendas públicas, la participación política y la negociación así como mediante la represión y el poder militar. En tercer lugar, el estado puede definir límites relativamente firmes en los *a priori* inestables contornos geográficos. Por último, en virtud de sus facultades para establecer la política fiscal y monetaria, puede intervenir y sostener una coherencia regional estructurada de producción y consumo que los empresarios no podrían afrontar de forma individual.

Por lo tanto, Harvey (1985 [2001]: 335) encuentra que el estado resulta clave para la formación de alianzas de clase a la vez que persigue su objetivo de lograr la construcción de la identidad nacional. Las diversas alianzas de clase motorizan la competencia espacial entre localidades, ciudades, regiones y países, adquiriendo nuevos significados a medida que cada alianza regional busca capitalizar los beneficios de dicha competencia.

Lejos de tratarse de un actor monolítico, el estado reúne *diversidad de actores* que se articulan a través de intereses, incluso contradictorios. La citada articulación se realiza entre actores institucionales con distintas funciones (ministerios, secretarías, direcciones, institutos, etc.), en distintos órdenes (nacional, provincial, municipal), condicionados a su vez por la competencia y/o complementación electoral y por la propia inercia institucional -ritmos y procedimientos administrativos, disputas entre elencos burocráticos, etc.- (Blanco, 2007: 46-47).

Llevando el argumento de la *articulación de interés* entre diversos actores institucionales a una perspectiva relacional, Evans postula la noción de autonomía enraizada (*embedded autonomy*) partiendo del análisis de la relación entre crecimiento económico y estado en diversos países. Se centra en indagar la capacidad estatal como variable independiente en la selección de políticas públicas y sus resultados, lo que contribuye a comprender las estructuras y procesos que sustentan dicha capacidad. Específicamente, este autor (2007: 36) cuestiona la tendencia a relacionar capacidad burocrática con aislamiento, proponiendo que la capacidad transformadora requiere de una combinación de coherencia burocrática interna y de conexiones externas, de una aparente paradójica conjunción de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión y articulación en la estructura social en la que la burocracia se inserta y es parte. A esta combinación se la denomina "autonomía enraizada". Se trata de un proyecto compartido por una burocracia relativamente compleja y una serie organizada de actores privados con capacidad de intervenir de forma colaborativa y descentralizada, en un contexto histórico determinado en el que se desenvuelve el aparato estatal y la estructura social. Por lo tanto, Evans (2007: 35-36) entiende que lejos de tratarse de un rasgo estático, el logro del estado desarrollista para estructurar la acumulación del capital industrial ha implicado una modificación paulatina de las relaciones entre capital y estado que ha cristalizado en un proyecto compartido por un aparato burocrático complejizado y por una serie relativamente organizada de actores privados capaces de actuar de modo estratégico y descentralizado.

A la autonomía enraizada que desarrolla Evans (2007) desde una matriz institucionalista, puede complementársela desde un enfoque neo-marxista con la perspectiva de Trimberger (1978:4; citado en Skocpol, 2007: 176). Para esta autora, una burocracia puede entenderse como relativamente autónoma cuando: a) los principales funcionarios no provienen de las



clases terratenientes, comerciales e industriales dominantes, y b) no estrechan vínculos personales y económicos con esas clases después de acceder a sus cargos.

Al considerar tanto el enfoque institucional como el neo-marxista, el *sistema de normas*, de reglamentaciones que posibilitan e instrumentan el uso del territorio adquieren materialidad. El aludido sistema de normas implica tanto el andamiaje jurídico como los dispositivos de las corporaciones transnacionales. La normativa condiciona y uniformiza los procesos de producción y de reproducción social a escala global, en un contexto en el que “el orden mundial es cada vez más normativo y, también, cada vez más normado” (Santos, 1996: 182, citado en Blanco, 2007).

Desde fines de siglo XX, la normativa hegemónica implica una significativa formación y reproducción de límites. Y en esta generación los actores hegemónicos obtienen niveles más altos de rentabilidad (Silveira, 2006: 94). La autora reconoce que por esa vía se reduce la vida económica a una contabilidad nacional que es apéndice de la internacional. Se trata de una época en la que las políticas públicas se suelen desarrollar desde el supuesto de que “no hay alternativa” (Massey, 2012: 231-233).

La normativa legaliza las demandas de rentabilidad de las principales empresas (Silveira, 2006: 94), regula el uso de los objetos, las relaciones capital-trabajo y las vinculaciones entre las instituciones estatales y el mercado, así como las reglas en el interior de las familias, cuyos integrantes las internalizan. De este modo, resulta apreciable la segmentación del territorio, la compartimentalización heterogénea del espacio para que los agentes económicos y los actores institucionales intervengan con mayor fluidez sobre los mismos. Al respecto, Blanco (2007: 56) considera el funcionamiento de monopolios territoriales posibles mediante políticas públicas tendientes a las concesiones y privatizaciones, así como a la generación de áreas con disposiciones especiales (zonas francas, parques industriales, “paraísos fiscales”, etc.). Se trata de áreas de desigual densidad normativa que se hallan comandadas por un ritmo de regulación signada por el mercado global, normas que procuran atenuar, saltar y/o eliminar las reglas nacionales y sub-nacionales (pfr. Silveira, 2003: 20; citado en Blanco, 2007: 55-56).

De ese modo, aparecen recurrentemente como dictámenes las privatizaciones presuntamente necesarias para el fortalecimiento de la hacienda pública, los pagos de intereses de la deuda externa, la necesidad y destino del superávit primario o del “déficit cero” en materia fiscal, (Silveira, 2006: 94) en tanto imperativos que vuelven a emerger tras las experiencias progresistas que gobernaron una significativa porción de América Latina hasta 2015. Tales dictámenes se vinculan con el rol articulador de las burocracias, así como con las disposiciones de las corporaciones, que también intervienen en el territorio mediante normativas técnicas, políticas y comerciales que influyen en la organización y en las modalidades de producción de un determinado conjunto de eslabones de un circuito productivo (Blanco, 2007: 56). Por caso, se naturalizan los condicionamientos técnicos impuestos a través de los paquetes productivos en los complejos agroalimentarios (variedades comerciales, formas y tipos de semillas a ser incorporadas en el ciclo agrícola, determinación de precios, fijación de calidades, establecimiento de modos de comercialización, diseño de formatos de financiamiento de la siembra dirigidos a “fidelizar” al eslabón agrícola). En la dirección aquí expuesta, a continuación se desarrolla un caso, el de la experiencia del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder).



4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TERRITORIO: LA EXPERIENCIA DEL PROFEDER

Al analizar la formación de la agenda pública, Oszlak (2014: 196-197) considera que esta se encuentra sometida a una continua “metamorfosis” en que la introducción de un nuevo asunto genera una tensión que se disuelve cuando la cuestión se resuelve.¹⁰ A través de la atención y los recursos de sus instituciones, la agenda estatal recorta y privilegia la resolución de una parte significativa de la problemática social (ibidem: 196).

En la experiencia argentina desplegada entre 2003 y 2015, la aludida “metamorfosis” se evidencia en el tránsito a un proyecto neo-desarrollista socialmente inclusivo (Bresser Pereira, 2007; citado en Catalano, et. al. 2014: 266). En lo relativo al desarrollo rural, se incorpora la noción de agricultura familiar¹¹ (AF), desde la que se reconceptualiza un debate de mediados de siglo XX en América Latina que refiere a la persistencia de formas no capitalistas de producción rural -apreciable en estudios sobre el campesinado- y a figuras tales como el colono o *farmer* (ver Paz, 2006, Wolf, 1977, Archetti y Stölen, 1975; citado en Catalano, et. al. 2014: 266).

A través de este enfoque, el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable – ProFeder- ha sido diseñado en 2003 como forma de brindar una resolución transformadora de los programas de intervención presentes hasta la crisis de 2001-2002 (Gargicevich, et. al. 2015: 2). Desde este diagnóstico, el ProFeder intenta “contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional” (ibidem). La apelación al desarrollo rural como contenido conceptual de esta norma gubernamental puede encerrar debates teóricos no saldados al interior de una institución como el INTA, por lo que la norma aquí aludida –el ProFeder- intentaría regular usos y formas de organización y apropiación del territorio en función de una escala de actuación y pertinencia (Santos, 2006: 152) que escapa a su efectiva capacidad de intervención. En términos conceptuales, la aludida competitividad sistémica regional y nacional podría entrar en contradicción con procedimientos ligados con la economía social y solidaria. Y en términos de capacidad de regulación, se intentaría regular usos y formas de organización sobre la cual el Programa posee un margen acotado de actuación.

El Programa dispone de un formato de ejecución a través de proyectos grupales y planes de trabajo en terreno, con el objetivo de satisfacer demandas sociales de distintos segmentos de la AF que surgen en sus propios ámbitos de reproducción. La respuesta a estas demandas se canaliza a partir de herramientas: Cambio Rural, ProHuerta, Minifundio,

10 En particular, resolución necesariamente “no implica “solución” en algún sentido sustantivo; sólo significa que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema originario desapareció o se resolvió por sí mismo; o porque el estado a través de un determinado conjunto de acciones ha eliminado su carácter problemático; o simplemente, porque el estado ha decidido postergar su tratamiento o ejercer coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal” (Oszlak, 2014: 197).

11 “La instalación de la problemática de la agricultura familiar en el país llega de la mano del Mercosur. La novedad no está representada por el uso del concepto, que tenía abundantes antecedentes, sino en que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas, en consonancia con lo que ya venían haciendo Chile y Brasil. No por simple, el concepto deja de ser conflictivo. En efecto, se han generado alrededor del uso de la expresión “Agricultura Familiar” una serie de tensiones que no remiten exclusivamente a cuánto, cómo, de qué tipo, en qué funciones debe aparecer este trabajo aportado por la familia para que una unidad agropecuaria o un actor social sean incluidos bajo esta denominación, es decir a cómo operacionalizar el concepto, sino y principalmente a sus usos políticos” (Soverna, et. al. 2008: 4).



ProFam, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local y Proyectos Integrados. Las herramientas poseen antigüedad, propósitos y alcances heterogéneos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1: ProFeder: herramientas según población objetivo, propósitos y alcance

Herramienta/Origen	Población objetivo	Propósitos	Alcance
Prohuerta (1990)	Sectores Socialmente Vulnerables (según Necesidades Básicas Insatisfechas), instituciones sociales y estatales.	Mejorar la condición alimentaria de las familias rurales y urbanas vulnerables a través del apoyo a la autoproducción de alimentos en pequeña escala, incorporando acciones de capacitación, organización e información para la inserción en el mercado de los excedentes y para mejorar su calificación en el mercado laboral.	3.011.000 personas en la autoproducción de alimentos.
Minifundio (1987) y ProFam (2003)	Agricultor Familiar, campesino, pueblos originarios	Refuerzo del autoconsumo, incorporación de tecnología apropiada, confluencia de actores intervinientes para iniciar emprendimientos productivos comunitarios que permitan, mediante su gestión, mejorar la competitividad de las explotaciones, promover la diversificación y pluriactividad como forma de acceder a diferentes mercados con mayor probabilidad de éxito.	120 proyectos Minifundio y 105 proyectos ProFam con un alcance de 15.000 familias de agricultores.
Cambio Rural (1993)	Pequeña y Mediana Empresa Rural capitalizada	Incorporación de tecnología apropiada, búsqueda e implementación de alternativas productivas, capacitación en gestión, organización y mercados, para mejorar su competitividad e integración a las cadenas de valor y facilitar su inserción en un proceso de desarrollo sustentable.	1347 Grupos de Cambio Rural (que contabilizan cerca de 13.500 agricultores familiares).
Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (2003) Proyectos Integrados (2003)	Distintos tipos de actores sectoriales e institucionales	Generar procesos de desarrollo local, fomentando la participación, la cooperación y la articulación entre sectores público y privado. Fortalecer la organización local con la finalidad de consensuar y estimular un proyecto dirigido al desarrollo social y económico de un territorio. Proyectos integrados: fortalecer la organización de productores e instituciones, ligando su accionar con otros grupos y empresas e incrementar el agregado de valor de producción local y regional, mejorando la competitividad de los territorios.	108 proyectos de apoyo al desarrollo local y 56 proyectos integrados que involucran más de 20.000 participantes.

Fuente: Elaboración propia en base a Gargicevich et. al., (2015, a partir de Propuesta Operativa del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -Septiembre 2003-) y ProFeder (2016).

Las herramientas del ProFeder han intentado articularse sobre la base de las experiencias que las mismas habían generado cuando se gestionaban de forma relativamente más autónoma, en parte debido a sus disímiles orígenes, propósitos y poblaciones objeto. Sus orígenes se registran entre 1987 y 2003, momento histórico que comprende entre el inicio de la última etapa económica de valorización financiera signada por el régimen de convertibilidad (1991-2001), su ocaso y los inicios del proyecto neo-desarrollista (2003-2015). En cuanto a los propósitos, cabe puntualizar: a) el *Prohuerta* promueve prestaciones básicas (insumos, capacitación) para que familias y grupos produzcan con un enfoque agroecológico sus propios alimentos frescos en huertas y granjas y participen en ferias francas, redes de



trueque y micro-emprendimientos; b) los Proyectos *Minifundio* se encuentran dirigidos a la AF de subsistencia y buscan promover y fortalecer la organización familiar y la satisfacción de derechos sociales básicos; mientras que los *Proyectos ProFam* procuran mejoras en los sistemas de producción, comercialización y agregado de valor a sus producciones como forma de sostener la competitividad de la AF; c) los proyectos de *Cambio Rural* buscan conformar y sostener grupos de AF capitalizados y PyMes orientados a mejorar la gestión de la empresa familiar; e) los *Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local* involucran a organizaciones e instituciones públicas y privadas, fomentando procesos de participación multi-actorales, conducidos a visibilizar demandas comunitarias con el objeto de priorizar/consensuar de forma colectiva las acciones para su superación; mientras que los *Proyectos Integrados* se orientan a fortalecer las tramas de valor, el valor agregado en origen y la articulación de los diferentes integrantes (Catalano, et. al. 2014: 278 y 280).

Estas herramientas del ProFeder se desenvuelven a través de metodologías de acción participativa. Entre ellas, cabe destacar: capacitación, organización y evaluación grupal; realización de ensayos y parcelas demostrativas en explotaciones de AF que incluye la exposición en torno a la gestión económica; articulación interinstitucional; estrategias de comunicación; relevamiento de datos; realización de visitas y participación a ferias y exposiciones; constitución de redes de promotores y encuentros para el trabajo comunitario de Pro-Huerta; entre otras (Gargicevich, et. al. 2015: 2).

Los programas que se constituyeron como herramientas del ProFeder contribuyen a evidenciar que las políticas *regulatorias* (Lowi, 1964; citado en Aguilar Villanueva, 1992: 32-33) son próximas a la noción de estado y burocracia a las que aquí se adhiere. En el contexto histórico del desarrollo rural que configura al ProFeder, resulta significativa la emergencia en la agenda pública de la AF como un actor social construido desde un campo de acción e intervención, actor que parte de un liderazgo político desde el que se lo ubica como figura central de una estrategia agraria que se pretende inclusiva. No obstante, se trata de una figura que se construye de modo conflictivo sobre la base de inercias conceptuales (minifundista, pequeño productor) a las que se intenta otorgar una dimensión política, en el sentido de la participación, para morigerar los efectos sociales perniciosos del agro-negocio.

En cuanto a la noción de estado, desde el marco teórico que acompaña al ProFeder se destaca el rol estatal en el abordaje integral de sistemas de innovación, donde resultan significativos el empleo de nociones de innovación y territorio -que como se apreciará, se propugna desde un marco teórico diferente al aquí expuesto-. Desde este enfoque, el desarrollo rural trasciende lo sectorial, otorgando sustento a políticas públicas e innovaciones institucionales asociadas a una estructura tecno-productiva y a un contexto socio-cultural específico que posibilita la generación de conocimientos a través de los sistemas productivos -extendidos desde la producción hasta la comercialización agropecuaria- (GFAR, 2009: 35; citado en Gargicevich, et. al. 2015: 4).

La preeminencia del estado en procesos innovativos permite ensayar una discusión que exponga los considerandos del ProFeder a la luz de la noción de burocracia que aquí se ha asumido. En cuanto a la definición de burocracia aquí expuesta, el rol: i) *sectorial*, ha implicado un reposicionamiento del INTA, que pone en tensión una lógica de intervención ligada al “productivismo” con el que se ha tendido a operar en el segmento de la producción agropecuaria capitalizada desde la creación de la institución en 1956; ii) *mediador*, a través del cual ha comenzado a promover intereses no necesariamente afines a sectores económicamente dominantes; y iii) *infraestructural*, en el que se ha reposicionado las entidades científicas y tecnológicas en el marco de un interés general que el Estado Nacional promovió



durante el lapso 2003-2015, procurando para el ProFeder la búsqueda de la inclusión social, la integración de las economías regionales y locales a mercados internos e internacionales y la generación de empleos e ingresos (ProFeder, 2016). En términos de Silveira (1999: 69-70), se trata de un proceso de re-regulación porque lo que se observa es la cristalización de nuevas intervenciones estatales que determinan las características normativas del período considerado (2003-2015), aunque difícilmente podría pensarse en una neo-regulación, debido a que no se ha operado en forma cabal una ruptura con la estructura jurídica y con las regímenes fiscales pre-existentes en la convertibilidad (1991-2001).

Desde la perspectiva neo-marxista esbozada por Trimberger (1978:4; citado en Skocpol, 2007: 176), cabe agregar que el *sistema de normas* establecido a partir de las disposiciones emanadas de un Poder Ejecutivo integrado por funcionarios provenientes de trayectorias político partidarias reformistas sin una articulación *a priori* subordinada a las clases sociales dominantes, ha posibilitado una redefinición de la agenda pública, en el sentido de una metamorfosis (Oszlak, 2014: 196-197). En esta dirección, el ingreso de la agenda pública genera una tensión que más que disolverse cuando la cuestión se resuelve registra episodios de re-aparición y conflictividad cuando los actores institucionales de la AF exponen nuevas demandas sectoriales que las burocracias estatales no poseen capacidad o voluntad de resolver (p.e. financiamiento para financiar los objetivos de la Ley 27118/15 de Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina; atención a las demandas del sector en relación a su rentabilidad comercial de la AF en las economías regionales; etc.).

Por último, desde el ProFeder se establece una concepción del *territorio* a la que se atribuye la idea de sujeto del desarrollo. Desde esta perspectiva se asume al desarrollo territorial rural como alocución integrada por actividades y sectores sociales, así como por la noción de territorio, sobre la cual no se abunda (como tampoco se lo hace con la controversial noción de desarrollo). Se sostiene que en vistas a ser dinámicos, tales actividades y sectores deben constituirse en socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles (Sili, 2005: 68; citado en Gargicevich, et. al. 2015: 4). En función de ello, se convoca a aprovechar “sinergias y posibilidades generadas por la globalización y por las nuevas dinámicas de organización territorial, con los procesos de diversificación productiva, sostenibilidad ambiental, identidad rural y permanencia” en el ámbito rural (Gargicevich, et. al. 2015: 4). Por lo expuesto, resulta contradictoria la ejecución de un programa como el ProFeder, que se construye desde una renovada agenda pública en el que la burocracia interviene en la búsqueda de propósitos ligados con la equidad social, mientras que se asume un papel pasivo (bajo el eufemismo de la competitividad) en relación a las posibilidades producidas por la mundialización económica y se parte de conceptos generados para y desde otros escenarios (el europeo, por caso). Esta asunción acrítica corre el riesgo de colocar los logros del ProFeder en el sendero de la constitución de servicios intersticiales (Silveira, 1999: 70) desde los que la AF coopera de forma diversa, incluso inconscientemente, de las estrategias de reproducción hegemónica por parte del agro-negocio.

5 REFLEXIONES PRELIMINARES

La finalidad del capítulo ha sido aportar al debate en torno a la problemática de la gestión estatal en América Latina, ensayando un abordaje que problematice los significados de nociones de uso extendido en la política pública (estado, territorio, burocracia, agregado



de valor, desarrollo, economías regionales, etc.).

En esa dirección, el capítulo ha revisitado diversos aportes de la geografía y la ciencia política, aproximándose a una definición de territorio como manifestación concreta, empírica, histórica del espacio, que es definido y delimitado por y a partir de las relaciones del poder. La delimitación aquí ensayada ha buscado discutir las visiones monolíticas en torno al estado así como en relación al territorio. Plantear una noción de estado que trascienda su clásica asociación con el poder coercitivo. En primer lugar, se ha intentado subrayar que cualquier análisis de políticas públicas debería encararse en función de la *articulación de intereses* que se desarrollan por canales institucionales desde las burocracias estatales. En segundo término, incluir la idea de que no solo las corporaciones o los grupos sociales construyen y se vinculan en el territorio a partir de sus normativas e intervenciones. En determinados momentos históricos, como los registrados a principios de siglo XXI, los estados periféricos experimentan metamorfosis en su agenda pública al incorporar demandas sociales hasta el momento desestimadas o no problematizadas. En la experiencia del ProFeder, que puede entenderse como una política *regulatoria*, el ingreso de la AF en la agenda pública visibilizó y tensionó más que disolvió demandas sectoriales, en la medida que se han registrado episodios de re-aparición y conflictividad en el encuentro con las burocracias estatales. Desde la propia constitución del programa se han resignificado herramientas diseñadas hacia el final del régimen de convertibilidad que sustentó la valorización financiera. En esta resignificación cabe plantearse si la modificación de prioridades estatales ha implicado una transformación efectiva del contenido de las herramientas. Incluso, si en términos de la eficacia social de la norma, el ProFeder ha logrado una actuación dirigida a re-regular los usos y las formas de organización y apropiación del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

AGNEW, J. (2006). **Entre la geografía y las relaciones internacionales**. Tabula Rasa, n. 5, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, pp. 85-98.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992). Estudio Introductorio. En: Aguilar Villanueva, L. (Ed.) **La hechura de las políticas**. Porrúa Grupo Editorial, México DF.

Altschuller, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. Theomai. **Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana**, n. 27-28, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, pp. 64-79.

ARRIAGA-RODRÍGUEZ, J. C. (2014). La concepción de las fronteras y los límites territoriales en el pensamiento geográfico de Jean Gottmann. En: Cardin, E. y S. Colognese (coord.) **As ciências sociais nas fronteiras**. Teorias e metodologias de pesquisa. Editora Gráfica JB, Cascavel.

BADIE, B. Y BIRNBAUM, P. (1994). Sociología del Estado: Nuevas interpretaciones. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 140, 187-201.

BECKER, B. (2005). Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, pp. 71-86.

Basualdo, E. (2005). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En Basualdo, E. y Arceo, E. (Comp.) **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y



experiencias nacionales, CLACSO, Buenos Aires.

BLANCO, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Fernández Caso, María Victoria y Raquel Gurevich (coord.) **Geografía, nuevos temas, nuevas preguntas**. Un temario para su enseñanza. Editorial Biblos, Buenos Aires.

CATALANO, J; MOSSE, L; MAGGIO, A. (2014). Agricultura Familiar en Argentina: innovación institucional en el INTA". **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 265-288.

ELDEN, S. (2010). Land, terrain, territory. **Progress in Human Geography**, v. 6, n. 34, pp. 799-817.

Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En Acuña, C. (ed). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, pp. 17-54.

FAIR, H. (2010). **Una aproximación al pensamiento político de Foucault**. *Polis*, n. 1, pp. 13-42.

FOUCAULT, M. (2003). **Vigilar y castigar**. Siglo XXI, Buenos Aires.

GARCÍA, A. y Rofman, A. (2013). Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina. **Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía**. Universidad Nacional Autónoma de México, v. 44, n. 175, pp. 101-124.

GARCÍA, A. (2014). Espacio, poder y desarrollo: intervenciones públicas en la Argentina de principios del siglo XXI. **Geopolítica(s)**, v. 5, n. 2, pp. 207-230.

GARCÍA, A. (2016). Planificación del desarrollo en Argentina. Una agenda de avances y desafíos abiertos (2003-2015). **Boletín Geográfico**, v. 6, n. 2. pp. 33-56.

GARCÍA, A. y Rosa, P. (2016). La noción de territorio más allá de las tendencias. Un método operativo para el estudio de las políticas públicas en ámbitos locales. En Clemente, A. (comp.) **Intervención en las políticas públicas**. Experiencias en el territorio, Espacio, Buenos Aires.

GARGICEVICH, A; MERCHANTE NAVARRO, G; WALTER, P; ARROQUY, G; FABIANI, A; CARRAPIZO, V; ESPINA, H; ARREGUI J. (2015). Las estrategias del ProFeder para el apoyo del desarrollo territorial. **Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER)**.

GOTTMANN, J. (1951). **La politique des Etats et leur 'geographie'**. Armand Colin, Paris.

GOTTMANN, J. (1973). **The significance of territory**. University Press of Virginia, Charlottesville.

Harvey, D. (1985 [2001]). **Geopolitics of the Capitalism**. Spaces of Capital. Towards a Critical Geography, Routledge, Nueva York.

LOPES DE SOUZA, M. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In Elias de Castro, I; da Costa Gomes, P.C; Lobato Correa, R. (org.) **Geografia: Conceitos e Temas**, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

LOWI, T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva, L. (Ed.) **La hechura de las políticas**. Porrúa Grupo Editorial, México DF.

MASSEY, D. (2012). Ideología y economía en el momento actual. En Albet, A. y Benach, N. (comp.). **Doreen Massey. Un sentido global de lugar**. Icaria, Barcelona.



O'DONELL, G. (2003). Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ed.), **La Democracia en América Latina**, Dirección para América Latina y el Caribe, Nueva York.

OSZLAK, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. **Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos**, Editorial Paidós, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2006). **Burocracia estatal: política y políticas públicas**. Postdata, n. 11, pp. 11-56.

OSZLAK, O. (2014). Una interpretación comparada de los casos estudiados. En ILAIPP -Iniciativa Latinoamérica de Investigación para las Políticas Públicas- (ed.) **América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos**, Ciudad de Guatemala.

PRECIADO CORONADO, J. (2014). Geopolítica crítica francesa: contribuciones a la geografía del poder y a la geografía electoral. En Capron, G; Icazuriaga Montes, C; Levi, S; Ribera Carbó, E; y Thiébaud, V. (dir.) **La geografía contemporánea y Elisée Reclus**, CIESAS, Instituto Mora, Centro de investigación en Geografía y Geomática, CEMCA, México.

PRÉVÉLAKIS, G. (1995). La notion du territoire dans la pensée de Jean Gottmann. En **Le territoire, lien ou frontière?** Paris, 2-4 octubre 1995.

PROFEDER (2016). **Introducción institucional**. Buenos Aires: Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/profeder-programa-federal>

RUÍZ LÓPEZ, D. y CÁDENAS AYALA, C. (2004). ¿Qué es una política pública? En **IUS. Revista Jurídica**, n. 5, pp. 1-5.

SANTOS, M. (2006). Objetos e ações hoje. As normas e o território. En Santos, M. A **Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção**, EDUSP, São Paulo.

SILVEIRA, M.L. (1999). Um país, uma região. Fim de século e modernidade na argentina. **Formação**, v. 1, n. 6, pp. 65-74.

SKOCPOL, T. (2007). El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En ACUÑA, C. (ed). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires, pp. 169-202.

SOVERNA, S; TSAKOUMAGKOS, P; Paz, R. (2008). **Revisando la definición de agricultura familiar**. Serie documentos de capacitación, n. 7, Dirección de Desarrollo Agropecuario-SAGPyA, Buenos Aires.

Zusman, P. (2002). Milton Santos. Su legado teórico y existencial (1926-2001). **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, n. 40, Universitat Autònoma de Barcelona; Universitat de Girona, Barcelona.



NORMATIZAÇÃO, REGULAÇÃO E ALIENAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO NA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA: O CASO DA UHECOLÍDER¹

*Almir Arantes
Aumeri Carlos Bampi*

1 INTRODUÇÃO

Com o chamado apagão energético, ocorrido no Brasil nos anos finais do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, FHC, (1995-2002), além de ser destacada uma crise no setor energético nacional, também se explicitou questões de ordem político-econômica, que colocaram em debate qual projeto de nação que se implementava e quais desdobramentos isso poderia acarretar para toda a sociedade.

Utilizando-se deste momento histórico, o que se busca neste texto é problematizar o processo de instalação de usinas hidrelétricas na Amazônia Legal e como este fenômeno social se insere no território trazendo em seu bojo um corolário de normas. Esse corolário é tanto inerente aos próprios objetos técnicos, quanto as que normatizam as ações através de elementos políticos e jurídicos, contribuindo para a transformação do território em questão.

Para tanto, se busca como referência a questão energética brasileira em seu contexto histórico, inserindo o debate acerca da instalação de usinas hidrelétricas na Amazônia Legal, tomando como exemplo empírico, a Usina Hidrelétrica Colíder – UHEColíder -, em processo de instalação no norte do Estado de Mato Grosso.

A relevância da temática se dá a partir do reconhecimento de que a questão energética nacional coloca a Amazônia Legal como elemento importante do debate em razão de três pontos considerados essenciais: a opção política dos governantes brasileiros em dar continuidade à fonte hidráulica como solução dos problemas energéticos nacionais; a abundância e a escassa utilização de recursos hídricos nesse contexto espacial; a caracterização da Amazônia Legal, por parte do Estado, como uma região funcional a serviço de projetos engendrados externamente.

Assim, além de provedora de produtos naturais para o mercado, principalmente grãos, minérios, proteína animal e madeira, esta região, agora também passa a incorporar um processo de mercantilização de suas águas para fins de exploração de usinas hidrelétricas que a coloca sob fortes impactos e consequências decorrentes, que podem alterar sua paisagem e clima, o modo de sobrevivência da fauna, flora, e, sobretudo, a dinâmica de sobrevivência das sociedades humanas que aí vivem.

Para esta análise é tomada como opção teórico\metodológica o indicativo que leva em conta que técnicas, normas e ações são cada vez mais decisivas para a formação de realidades sociais no contexto das transformações territoriais. Mediante uma interação dialética, estes elementos se manifestam contribuindo para que haja alterações nos lugares, pois “[...] as técnicas cada vez mais se dão como normas e a vida se desenrola no interior de um oceano de técnicas, [logo], acabamos de viver uma politização generalizada.” (SANTOS, 2010, p. 79). Tal opção justifica-se ainda diante da velocidade com que atualmente ocorrem

¹ Pesquisa financiada pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) e Fundação de Amparo à Pesquisa de Mato Grosso (FAPEMAT).



os eventos que afetam o território, alterando vidas, indicando que “a rapidez dos processos conduz a uma rapidez nas mudanças e, por conseguinte, aprofunda a necessidade de produção e novos entes organizadores. Isso se dá nos diversos níveis da vida social. Nada de relevante é feito sem normas” (SANTOS, 2010, p. 79).

Há que se dizer, que a questão energética, de extrema importância para qualquer país na contemporaneidade, no Brasil, é reveladora para a sua própria história e suas conexões cada vez mais intensas com a ordem econômica e política internacional. A situação pontual energética revela desdobramentos que interferem em aspectos relevantes da sociedade e do território. Território este, que não indica apenas formatos e fronteiras, nem tampouco “[...] superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de coisas criadas pelo homem” (SANTOS, 2010, p. 47). A referência ao território se dá metodológica e teoricamente a partir do conceito “território usado” que indica um “[...] conjunto de equipamentos, de instituições, práticas e normas que conjuntamente movem e são movidos pela sociedade” (SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 44). Logo, o mesmo se revela tenso, concreto, histórico e se materializa em tempos e espaços definidos historicamente de forma complexa e contraditória.

A partir de tal delimitação, se traz num primeiro momento, como a questão energética a partir da eletricidade se insere e se desenvolve no contexto histórico brasileiro; em momento posterior, se busca analisar a inserção contemporânea da Amazônia Legal nesse contexto; e já numa terceira seção, se procura demonstrar como o caso específico da UHEColíder, objeto de pesquisa em andamento, sintetizando momentos históricos brasileiros, se configura como exemplo de análise para este debate. E finalmente, na conclusão, são colocados pontos para o debate que se acredita pertinente para este estudo.

2 O TERRITÓRIO: USO SOCIAL E CONFIGURAÇÃO EM DISTINTOS MOMENTOS NA HISTÓRIA DO BRASIL

Ao se fazer uma opção teórica e metodológica em que se indica que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social” (SANTOS, 2005, p. 225), evidencia-se que o mesmo deve ser trabalhado tanto como unidade quanto como elemento de globalidade que embora comporte um cotidiano específico, também é construído por processos gerados externamente. Logo, seu caráter histórico indica uma dinamicidade que o leva a numerosas mudanças de conteúdo (SANTOS; SILVEIRA, 2010).

Afirma-se que o objeto de estudo é um fenômeno sócio-histórico, que ocorre em tempo e espaço definido, materializando-se num conjunto indissociável formado por sistemas técnicos, ações e normatizações. Este conjunto é oriundo tanto dos objetos em si, quanto de relações políticas e econômicas traçadas a partir de intencionalidades objetivas. Julga-se pertinente indicar a partir de Santos e Silveira (2010), que a questão aqui debatida pode ser trabalhada a partir de três periodizações básicas que caracterizam as diversas fases de uso do território que tanto podem ser definidas por implantação de infraestrutura quanto pela dinâmica socioeconômica. Assim, se faz um recorte indicando um período marcado pelos meios naturais, outro que privilegia os meios técnicos e a seguir o período técnico-científico-informacional.



2.1 Meios naturais

Este período, que no Brasil pode ser datado entre o século XVI ao início do século XX, se caracteriza por tempos lentos em que a natureza comandava as ações humanas. O território torna-se, assim, base de uma produção fundada na criação de um meio técnico muito mais dependente do trabalho direto e concreto do homem do que da incorporação de capital à natureza (SANTOS; SILVEIRA, 2010).

Com uma população mesclada entre diversos grupos indígenas, negros escravos oriundos do continente africano e europeus, nesse contexto havia uma escassez de instrumentos artificiais necessários ao domínio do mundo natural. Assim, os poucos povoados urbanos desse território, postados em sua maioria na zona litorânea, vinculavam-se diretamente a uma lógica colonial, que até início do século XIX, subordinava a Colônia Brasil à Metrópole Portugal, contribuindo para que a dinâmica social, econômica e cultural brasileira internamente fosse normatizada externamente.

Já no final do século XIX, acompanhando alguns centros internacionais, principalmente Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha, embora de forma incipiente, o Brasil começa a fazer uso de novas fontes de energia, como o gás e a eletricidade.

No que se refere especificamente ao incremento da indústria elétrica no país, a mesma se processou mediante sistema de concessão a empresas estrangeiras, com uso gratuito de “[...] terrenos e edifícios, subsídios governamentais, isenção de taxas e impostos, etc” (LEMONS, 2007, p. 117). Destaca-se que, no bojo do processo de instalação de usinas hidrelétricas via capital internacional, se verificam duas manifestações normativas: as oriundas diretamente dos objetos técnicos que afetam o território particularizando-o, mas que contribuem para sua dinamização, em certos centros, com uma relativa popularização, da energia elétrica; e as normas que se originam sobre o uso dos objetos, sob direção de poucos (ANTAS JR, 2005).

Afirma-se que as normas nesse contexto se travestem de uma naturalidade espontânea, pois há um consentimento sobre a necessidade social desse serviço. Constrói-se, também, uma naturalização sobre o caráter privado deste empreendimento e como tal, julga-se pela necessidade de normas que o torne atrativo e que possibilite obtenção de lucro, incremento da produção e dinamização da vida urbana.

Contudo, isso não invalida, pelo contrário, reforça o entendimento que durante quatro séculos o território brasileiro foi base de uma produção fundada na criação de um meio técnico muito mais dependente do trabalho direto e concreto do homem do que da incorporação de capital à natureza.

2.2 Meios técnicos

Do início do século XX até meados dos anos de 1970, o que caracteriza esse período no território brasileiro é a mecanização da circulação de mercadorias e a industrialização que se inicia e paulatinamente se intensifica no decorrer das décadas. Ainda é possível afirmar que o país, em decorrência da industrialização, mesmo sem ser uniforme sobre o território, avança em seu processo de urbanização. Há aumento da demanda por energia elétrica, podendo assim afirmar que até por volta de 1940, que esse é o momento tanto da mecanização quanto da motorização do território brasileiro (SANTOS; SILVEIRA, 2010). Indica-se, ainda, que os privilégios de empresas estrangeiras permaneceram, garantindo lucros sem risco, com elevados ganhos sobre a produtividade, o que de certa forma incentivava avanços



tecnológicos.

Entretanto, nesse período, o capitalismo passa por uma forte crise estrutural, provocando duas guerras mundiais – 1914 e 1937 -, o que obrigou países como o Brasil a encontrarem soluções internas para seus problemas econômicos e sociais. Nesse contexto, o Estado Nacional se fortalece induzindo o desenvolvimento das comunicações, dos transportes e dos sistemas viários e a extinção das barreiras à circulação de mercadorias no plano interno. Destaca-se nesse período a quebra da particularização do uso das águas pelas usinas hidrelétricas, separando a propriedade da terra da propriedade e uso dos recursos hídricos. Também se estabeleceu que é de competência do Estado a outorga de autorizações e concessões para usinas hidrelétricas. A manifestação de um Estado centralista e nacional-desenvolvimentista prevalece.

Nesse processo, a indústria nacional, ainda que iniciante, se fortalece, contribuindo para a instalação de inúmeras usinas elétricas em todas as regiões do país. Há o estabelecimento da interligação e padronização das linhas de transmissão e distribuição estatais de empresas elétricas (SANTOS; SILVEIRA, 2010). O território nacional se reconfigura com a inserção de inúmeros objetos técnicos, que não obstante portar normas técnicas que afetavam o território, também se tornavam objetos sociais, a partir de uma nova normatização política.

Com o final da 2ª. Guerra Mundial (1945) é expressa a hegemonia política, econômica, militar e cultural dos EUA dentre os países alinhados aos ideários do capitalismo. Por sua vez, a União Soviética também se fortalece com a guerra, passando a se constituir em potência mundial em nome do socialismo. Nesse embate, o Estado Nacional brasileiro faz uma opção pró EUA, demarcando que “[...] o status periférico da economia e sua posição de dependência política face aos centros desenvolvidos do capitalismo internacional permanece inalterado” (GAMBINI, 1977, p. 170). Contudo, houve um processo de aceleração tanto no que diz respeito à implantação de grandes obras de engenharia, quanto à circulação de mercadorias, produzindo assim, uma nova materialidade ao território brasileiro, que implicou em forte dinamismo social.

Em 1954 é implantado o Plano Nacional de Eletrificação e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. Cria-se em 1960 o Ministério das Minas e Energia e em 1962 instala-se a Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS). Criava-se assim, uma base legal, institucional, técnica e financeira para o sistema elétrico nacional (LEMOS, 2007).

Contudo, mesmo com tal dinamismo, não se produziu uma diminuição na pobreza da maioria da população. Ampliam-se, no decorrer dos anos, fortes questionamentos oriundos de trabalhadores da cidade e do campo. Esses questionamentos serviram de referência para que a elite conservadora do país, vinculando os protestos ao comunismo, se aliasse a setores da classe média e militares, produzindo, no ano de 1964, um golpe militar com claro e explícito apoio dos EUA. Esse golpe de Estado pode ser interpretado como “[...] um novo passo na internacionalização da economia brasileira, com a influência explícita da guerra fria e os acordos assinados para tornar mais segura a entrada de capitais” (SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 46).

Com assessorias, financiamentos e vultosos empréstimos financeiros oriundos dos países capitalistas hegemônicos, o Estado Nacional promoveu uma aceleração na produção material do território propiciando a implantação de novos objetos técnicos que ampliaram, diversificaram e inovaram tanto ações quanto normas.

Esse período, a despeito da realização de grandes obras de infraestrutura de caráter estatizante, é marcado por uma ampliação e generalização acentuada da dinâmica capitalista, tanto na cidade quanto no campo, permitindo que o país se visse completamente



nas dependências do capital monopolista internacional. Acrescenta-se a indicação que a partir do final dos anos de 1970, com o Estado em crise, o setor elétrico brasileiro passou a ser utilizado na captação de recursos externos e no controle da inflação, comprometendo sobremaneira sua capacidade de sustentação própria.

2.3 Meio técnico-científico-informacional

Pode-se dizer que o meio técnico-científico-informacional é um período que tem no fim da 2ª. Guerra Mundial um elemento histórico essencial para que pudesse se materializar plenamente mais ou menos trinta anos depois (SANTOS; SILVEIRA, 2010). Com o fortalecimento do capitalismo ganham força as empresas multinacionais que se espriam pelo mundo lançando bases e abrindo mercados.

Além disso, em nome de uma ideologia externalizada nos ideários da racionalidade e modernização, o capitalismo internacional ultrapassa o domínio industrial avançando sobre os setores de serviço, cultura, educação, saúde, agricultura, entre outros (SANTOS; SILVEIRA, 2010). Isso resulta em expressivos ganhos por parte das grandes corporações. Porém, há um acirramento na disputa por novos mercados e aumento nas taxas de lucros, o que concorre para grandes investimentos privados em ciência e tecnologia voltados para esses fins.

A partir dos anos de 1970, o capitalismo passa por uma nova crise de dimensões globais, porém, há todo um acúmulo tecnológico que o permite remodelar-se. Aliando ciência, tecnologia e complexos sistemas de informação, os países hegemônicos forjam uma nova configuração ao planeta fazendo surgir novos setores de produção “[...] novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2009, p. 140).

Quanto ao Brasil, embora profundamente impactado pela crise capitalista, já havia formado uma base mínima de infraestrutura no campo da engenharia, o que garantia uma interligação nacional e conferia caráter estratégico ao território para o avanço, ainda mais intenso que nos períodos anteriores, do capital internacional.

Assim, quando a mediação do meio técnico-científico-informacional se materializa, via capital externo, sobre o território, a partir de meados de 1980, o país “[...] ganha novos conteúdos e impõem novos comportamentos, graças às novas possibilidades da produção e, sobretudo, da circulação de insumos, dos produtos, do dinheiro, das ideias e informações, das ordens e dos homens” (SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 53). Todo o território transforma-se em potencial mercado e mercadoria e o espaço geográfico do país, em todas as suas dimensões, se torna território propício ao capital internacional.

No Brasil, a volta dos civis ao comando político do país, em 1985, intimamente articulada com uma nova postura dos países hegemônicos que propagam a necessidade de Estados menos intervencionistas e com fronteiras mais abertas, revela um país fragilizado economicamente e socialmente injusto.

Sob pretextos políticos que retratavam um país em crise, o Brasil faz uma adesão explícita aos ideários neoliberais no final dos anos de 1980, indicando que o mercado é quem deve regular a dinâmica do território. Assim, em 1990, se institui O Programa Nacional de Desestatização, que dentre outras medidas, indica uma reestruturação no modelo energético, fundamentada em privatizações e na desverticalização do setor, colocando como processos distintos a geração, transmissão e a distribuição de energia.

Ainda para fazer frente à chamada crise do capitalismo, o país passa a especializar-



se em determinados setores que permitem uma base rentável sobre produtos exportáveis. Os setores do agronegócio e de minérios recebem tratamento prioritário, concorrendo para que haja especializações territoriais. Essa situação acentua as já históricas desigualdades regionais, além de fortalecer setores políticos e econômicos, com fortes vínculos ao mercado internacional, que passa a ditar normas com vistas a facilitar ainda mais a inserção de lógicas mercantis sobre todo o território nacional.

As grandes corporações recebem, além das subvenções, prioridade no tratamento por parte do Estado em detrimento das necessidades das populações locais. Seus negócios são convertidos em causas públicas o que concorre para que o capital tenha comando sobre o território transformando assim as diferenças regionais, antes marcadas por aspectos naturais, em diferenças sociais (SANTOS; SILVEIRA, 2010). Nesse processo, as regiões passam a ser definidas pela sua produção, vinculada sobremaneira a mercados externos, induzindo suas populações a viverem a lógica do mercado. Aprofunda-se, dessa forma, uma divisão internacional do trabalho em que se impõe uma dominação através de ações normadas e de objetos técnicos, que regulam o território.

O governo de FHC estabelece ainda normas para outorga e prorrogações das concessões na forma de licitação. Abre-se assim a possibilidade do capital privado controlar o mercado do setor elétrico. Regulamenta-se o Mercado Atacadista de Energia – MAE, consolidando a distinção entre as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica e se definem as regras do Operador Nacional do Sistema Elétrico – NOS, que tem como principal função a de coordenar e controlar a operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional. Nesse processo, a Eletrobrás perde poder decisório, sendo inclusive incluída no Plano Nacional de Desestatização.

O sistema energético brasileiro adquire um alto grau de institucionalização e complexidade ao absorver novos agentes, sendo a maioria vinculada ao mercado. A sua composição passou a ser representada por um agente público regulador, ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica -, por concessionárias de energia elétrica de capital estatal e privado, por órgão financiador – BNDES -, pela entidade operadora do sistema interligado, por várias associações de classe, principalmente ligado a empresários e por diversos fornecedores de bens e serviços (GOMES; VIEIRA, 2009).

Apesar do alto grau de complexidade do sistema, o principal financiador ainda é o poder público, orientado nesse contexto pelo FMI, BID e BIRD, que estabelecem que as contas públicas têm prioridade em detrimento de políticas públicas sociais. Os investimentos necessários para o setor elétrico, e tantos outros setores, não foram realizados e o que se viu foi um país demandando muito mais energia elétrica do que tinha para oferecer. Apagões se tornaram inevitáveis e recorrentes.

Não obstante falhas do sistema, novas normas tanto técnicas quanto políticas e econômicas, deram um novo conteúdo ao território.

Quando Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) assume a presidência apoiado pelas forças populares, o país encontra-se ainda mais dependente do capital externo, além de ter mais de um terço de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza.

Lula, a fim de obter governabilidade, se obriga a fazer alianças com setores conservadores da sociedade, controladores do capital, o que se por um lado abre brechas para avanços no campo social, inclusive construindo e executando políticas de fortalecimento do capital nacional, por outro lado contribui para promover e fortalecer ainda mais setores econômicos como o do agronegócio e de exploração de minérios, totalmente vinculados ao circuito



internacional do capital via negócio de *commodities*. Para garantir as políticas sociais, alia-se ao capital privado em nome da dinamização, modernização e crescimento da economia, acreditando na distribuição da renda.

Quanto ao setor de energia elétrica, embora reforçando a presença do Estado, não é restringida a presença do capital privado. Busca-se, simultaneamente, garantir segurança no que se refere ao suprimento de energia elétrica a partir de leilões públicos de menor preço, estabelece-se marco regulatório a respeito das tarifas, separando os consumidores por faixas. Implanta-se, ainda, a contratação de energia via licitação conjunta de distribuidores e, através do Plano de Aceleração do Crescimento -PAC, via financiamento público, demarca-se a construção de várias usinas hidrelétricas. Em 2004 são criados: a Empresa de Pesquisa Energética – EPE -, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE – e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE.

Nesse contexto, a implantação e exploração de diversas usinas hidrelétricas, principalmente na Amazônia Legal, apresentam-se como uma política de Estado.

3 A AMAZÔNIA COMO FRONTEIRA DE INVESTIMENTO E EXPLORAÇÃO ENERGÉTICA: A NOVA NORMATIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Reconhecida como um patrimônio natural e cultural que desafia maiores e melhores estudos, a Amazônia chama a atenção à medida em que apresenta números superlativos. Detém 60% da superfície da América Latina com 7,8 milhões de km². Estima-se ainda que possua 20% da água potável do planeta, com uma extensão de 25.000 km de vias navegáveis do Rio Amazonas e seus tributários, além de 40% de todas as florestas tropicais e 10% das espécies vivas do planeta. Nesse território calcula-se, ainda, que são faladas, mais ou menos, 180 línguas diferentes (PT-FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002), o que revela um conjunto de povos distintos e distintos modos de relação sociedade/natureza. A parte brasileira, denominada Amazônia Legal, possui uma área de 5,2 milhões de km², dividida entre nove estados, o que perfaz 61% do território brasileiro. Sua bacia hidrográfica com cerca de 3.869.953km², constitui 73,6% da soma total do país (PT-FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002).

Pautando-se nessas características, chefes de Estado brasileiros explicitaram intenções de incorporar a região à dinâmica nacional e internacional. Contudo, tais propósitos foram de fato efetivados de forma abrangente, a partir de 1964 com os governos militares que, em nome de uma geopolítica de segurança e desenvolvimento nacional, dão à Amazônia Legal uma atenção privilegiada, que passa a abranger os atuais Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Com os governos militares, a Amazônia Legal se consolidou como receptora de migrantes e do capital privado nacional e internacional. Incorporando-se a um novo contexto político e econômico “[...] participou do processo de artificialização desigual do território e criou parcela importante das condições necessárias a uma vida de relações mais complexa e abrangente em atendimento a finalidades precisas do Estado e das grandes empresas” (SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 340).

O Estado, a partir de meados da década de 1960, através de vários elementos normativos prevê tanto programas de incentivo à colonização, de cunho público e privado, quanto incentivos para a exploração do território por empresas particulares. A partir disso, se verifica a disposição de se dinamizar a região em seus aspectos produtivos e comerciais.



Assim, através de dispositivos, normativos e técnicos, é possível afirmar que, condições objetivas ampliaram o capital nesse espaço geográfico que era lócus de exercício de territorialidades diversas de comunidade pré-existentes (nativos, posseiros, seringueiros). Verifica-se, ainda, a adoção “[...] de um lado, de objetos susceptíveis de participar dessa ordem e, de outro lado, de regras de ação e de comportamento a que se subordinem todos os domínios da ação instrumental” (SANTOS, 2008, p. 228). A Amazônia Legal, nesse sentido, passa a fazer parte tanto de uma agenda visando a dinamização do capital, quanto o contorno de problemas sociais ligados à questão da terra no sul e nordeste do país. Ela se incorpora também a um conjunto de propagandas nacionalistas, típicas do período, a partir do lema “Integrar para não entregar”.

Como nem sempre os interesses convergem, a violência, muitas vezes tendo a posse da terra como motivo, se banalizou nesse território, que nesse período passou por uma transformação não harmoniosa e em ritmos diferentes do meio natural ao meio técnico.

Com a saída dos militares do poder, em 1985, os primeiros presidentes civis, mergulhados em problemas econômicos e sociais, passaram a agir como facilitadores da otimização do grande capital nesse território, via normas seletivas, que facilitavam produções em larga escala. Também agiram seletivamente, priorizando o capital em detrimento à maioria da população que aí morava, produzindo, assim, ilhas de dinamismo econômico rodeadas de cidades empobrecidas.

Quando Lula assume a presidência em 2003, propõe um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia Legal apontando que a mesma terá uma atenção diferenciada, baseada

[...] na inclusão social, na redução das desigualdades socioeconômicas, no respeito à diversidade cultural, na viabilização de atividades econômicas e competitivas que gerem emprego e renda e no uso sustentável dos recursos naturais, com a valorização da biodiversidade e a manutenção do equilíbrio ecológico desse importante patrimônio brasileiro. (BRASIL, Casa Civil, 2006, p. 10).

Colocam-se, assim, sob as mesmas condições de viabilização duas possibilidades históricas que em seu limite se apresentam de forma contraditória e também excludente: a transformação da Amazônia Legal em território dinâmico, integrado ao circuito do capitalismo internacional e a viabilização social da região, a partir de políticas públicas.

À Amazônia Legal, não obstante os projetos de cunho social a ela direcionados, mais uma vez, porém, de forma intensificada, será reservado um papel funcional de provedora de produtos naturais para a exportação. No entanto, além do aprimoramento técnico e da ampliação da escala espacial utilizada para esse fim, destaca-se, nesse cenário, a mercantilização de suas águas para a exploração de usinas hidrelétricas, numa dimensão que coloca em risco toda a região, dado aos impactos negativos sobre a fauna, flora e pessoas que a habitam. Além de um projeto específico de cunho regional direcionado à Amazônia Legal, o Estado Nacional sob o governo Lula, também propôs um projeto de desenvolvimento nacional que implica duas linhas básicas: a) diminuição da pobreza nacional e desigualdades regionais existentes tanto entre as macrorregiões quanto em seus interiores e b) a dinamização da economia, com aumento da produtividade nacional, crédito, emprego, renda e consumo.

Porém, dentre os vários obstáculos para se obter êxito em tal projeto, a questão energética nacional se apresentou de forma contundente. Questão esta que se tornou crítica



no final do governo de FHC, mas que é um dos pontos considerados estratégicos para o sucesso do novo governo.

Buscou-se reorganizar o setor energético, reafirmando-se a constatação de que o Brasil detém 15% das reservas de água doce do planeta e uma das mais extensas malhas hidrográficas e uma tradição histórica na exploração deste recurso por intermédio de usinas hidrográficas, observando que 75% do consumo energético do país vêm desta fonte. Nesse sentido, muito embora não se descarte investimentos em outras fontes de energia, o aproveitamento das águas para este fim se apresenta como o mais indicado (BRASIL, EPE, 2015). Logo, é possível sanar a chamada crise energética nacional, adquirindo uma autossuficiência no setor a partir da ampliação da malha de usinas hidrelétricas. De um potencial de geração de 130,8 GW, o país tem uma capacidade instalada, via usinas hidrelétricas, de 84.095 GW. E de forma categórica é esclarecido que é na Amazônia Legal que incide o maior potencial hidrelétrico do país (BRASIL, EPE, 2015).

A implantação desse projeto, segundo o Estado, se sustenta no Sistema Interligado Nacional – SIN -, que congrega 98% do sistema elétrico brasileiro, formado por empresas estatais e privadas. Assim, os excedentes de energia elétrica que podem ser gerados nos rios amazônicos servem para alimentar os subsistemas de outras regiões, o que, na ótica governamental, implica em equacionar a oferta de energia de todo o país (BRASIL, EPE, 2015). Nesse sentido, os rios da Amazônia Legal, providencialmente se tornam os fornecedores de energia para boa parte do país de forma conectada ao sistema nacional, coordenada e centralizada por um Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS (BRASIL, EPE, 2015).

Porém, tais arranjos técnicos e econômicos são questionados por setores da sociedade. Denunciam-se e temem-se os impactos ambientais, culturais e sociais que tais empreendimentos podem causar, pois isso implica em alagamento de grandes áreas, o que afeta *habitats* da fauna, flora, o clima, além de impactar sobremaneira o modo de vida da população local, principalmente os índios, cuja concentração desses povos encontra-se na faixa da maioria dos locais apontados como favoráveis à implantação de usinas (FEARNSIDE, 1999).

O Estado, embora reconheça os impactos que tais empreendimentos provocarão, contra-argumenta que mediante ações preventivas, mitigadoras e compensatórias, as usinas hidrelétricas, além de contribuir para sanar os problemas de fornecimento de energia elétrica do país, possibilitarão um desenvolvimento sustentável. Não obstante, argumenta-se que haverá um alto controle sobre os impactos provocados. Afirmar-se que as usinas hidrelétricas são capazes de propiciar tanto suporte para o crescimento econômico do país, através da expansão e uso de energia elétrica, quanto um desenvolvimento à própria Amazônia Legal (BRASIL, EPE, 2015).

É possível indicar que a Amazônia Legal insere-se de forma funcional a uma realidade maior, já que a questão energética brasileira encontra-se capturada pelas leis de mercado. Os elementos técnicos inseridos no território, através de normas estranhas aos habitantes locais, dão um novo conteúdo ao mesmo. E como esses elementos são interconectados a lugares diversos, mediante suportes técnicos de comunicação e informacionais, cria-se um território em rede, distante da realidade dos que aí vivem. Logo, pode-se falar em território alienado.

Reinventar-se o território a partir de lógicas normatizadas externamente tendo como suporte incrementos técnicos que, portadores de normas oriundas da ciência e técnica, mudam não só o seu aspecto paisagístico, mas também interferem nas relações sociais. É um novo meio geográfico. O território passa a especializar-se, exigindo a produção e circulação



de um fluxo intenso de informações. Há, assim, uma instrumentalização e funcionalidade no âmbito da divisão internacional do trabalho (SANTOS; SILVEIRA, 2010).

A Amazônia Legal tem sua contextualização alargada simultaneamente a um processo de perda do comando sobre o que nela acontece, produzindo alienação, pois decisões de grandes impactos no território são majoritariamente tomadas em lugares distantes. A participação eventual de setores da sociedade local em debates sobre a implantação de usinas hidrelétricas se constitui em meros arranjos institucionalizados que apenas legitimam os empreendimentos.

4 UM CASO CONCRETO DE REGULAÇÃO, NORMATIZAÇÃO E ALIENAÇÃO TERRITORIAL: UHECOLÍDER

Com a ampliação da crise energética instalada no país, no final do governo de FHC, juntamente com a abertura econômica aos ideários neoliberais, se aceleraram estudos, projetos e normatizações a fim de capacitar toda a Amazônia Legal e, por conseguinte o Estado de Mato Grosso, para se tornarem provedores nacionais de energia elétrica, via exploração de usinas hidrelétricas.

Mato Grosso, que desde a década de 1970, é palco de intensas políticas públicas federais e estaduais que o estigmatizaram como “fronteira” receptora de migrantes e de negócios agropecuários, agora conhecido como maior produtor de grãos do país, passa a ser considerado também como local estratégico para a questão energética nacional.

Com uma extensa área territorial, com 903.378,292km² de superfície, Mato Grosso também é conhecido por uma extensa rede hidrográfica que faz parte de três bacias hidrográficas: a Bacia Amazônica, a Bacia Platina ou do Prata e a Bacia do Tocantins. Tais características foram entendidas por parte do Estado Nacional como elementos significativos para serem incorporados ao circuito nacional de geração de energia elétrica. Assim, atualmente se registra, além das já existentes, 10 usinas hidrelétricas em construção e 16 outorgas assinadas (BRASIL, ANEEL, 2014).

A partir desse contexto, o Rio Teles Pires, no norte de Mato Grosso, com uma área de drenagem de 141.172km² e uma extensão de aproximadamente 1.482 km, se destaca. Abrange 35 municípios, a maioria deles no Mato Grosso (33) e influencia de forma direta aproximadamente 675.000 pessoas. Nesse rio, a partir de estudos, foi identificado um potencial elétrico de 3.967 MW, que pode ser distribuído em seis usinas hidrelétricas, a saber: UHE Megessi, UHE Sinop, UHE Colíder, UHE Teles Pires, UHE São Manoel e UHE Foz do Apiacás (BRASIL, EPE, LEME-CONCREMAT, 2008).

Ao se concretizar tais projetos, o rio Teles Pires se reconfigurará, mediante a inserção de técnicas, normas e ações vinculadas à tecnologia de sistemas de produção, geração e distribuição de energia, se transformando de patrimônio de uso social coletivo para patrimônio de uso comercial privado, subordinado à lógica do capital, tanto nacional quanto internacional com a intermediação do poder público.

A Usina Hidrelétrica Colíder – UHEColíder -, inserida nesse projeto, se configura como um empreendimento de médio porte, com uma capacidade de 300MW, a partir de um reservatório previsto de 168 km² e uma área inundada de 143,5 km². O comprimento entre o barramento e o remanso é de 91 km. (BRASIL, EPE, LEME-CONCREMAT, 2008). Esta obra impactará diretamente os municípios de Colíder, onde os escritórios da empresa responsável pelo empreendimento se instalaram, alagando 16,20 km² (0,53% de seu território) de sua



área, Cláudia, onde será instalado uma subestação para a linha de transmissão, com 1,10 km² de suas terras alagadas, (0,03% de sua área), Itaúba com 103,3 km² (1,82%) de extensão inundados e Nova Canaã do Norte, município onde as turbinas serão instaladas, com 22,9 km² (0,4%) de seu território inundado (BRASIL, EPE, LEME-CONCREMAT, 2008).

Estes municípios que contam com uma população de aproximadamente 59.819 habitantes (BRASIL, IBGE, 2015), foram constituídos a partir da década de 1970, no contexto da política desenvolvimentista dos governos militares, no qual se incluía a Amazônia Legal. Tiveram na BR 163 e no Rio Teles Pires, elementos decisivos para suas constituições. Organizados economicamente a partir de atividades ligadas à extração da madeira, ao garimpo, à agricultura familiar e à criação de gado, atualmente começam a ser inseridos no circuito do agronegócio.

Nesse sentido, se pode observar que num período de quase 50 anos, esse subespaço da Amazônia Legal, a partir de projetos definidos externamente, passou por diversas reconfigurações que o encaminha a uma direção ligada a um circuito econômico que reconstrói uma trajetória histórica iniciada no interior de uma lógica capitalista que conduz os rumos do país de forma subalterna aos ditames do capital.

Originalmente, essas terras serviam de abrigo para os índios, posteriormente deslocados para o Parque Nacional do Xingu. Em seguida, com a construção da BR 163 e a chegada de migrantes, a maioria do sul do Brasil, o desmatamento em larga escala alterou profundamente o território, e atualmente com a UHEColíder, se anuncia mais um processo de transformação física, econômica e social.

Denota-se que num curto espaço de tempo, este território vivenciou tanto o período que tem no meio natural a sua base, quanto o meio técnico com políticas e ações de cunho nacionalistas e agora se incorpora ao meio técnico-científico-informacional. Tal velocidade, em pouco mais de meio século, revela a artificialização do movimento em razão de uma lógica externa, que se molda ao território e que o transforma produzindo novas realidades territoriais.

A partir dessa dinâmica, a UHEColíder foi inserida nos Planos de Aceleração do Crescimento – PAC - 1 e 2, engendrados no governo Lula, que preveem, entre várias ações, em todo o território nacional, financiamento público para a implantação de diversas usinas hidrelétricas na Amazônia Legal.

Através de leilão público, a UHEColíder foi arrematada por 1,26 bilhões de reais, financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES -, pela empresa Copel Geração e Transmissão S.A., subsidiária da empresa pública de capital aberto Companhia Paranaense de Energia – Copel -. Enquanto consórcio construtor, este empreendimento foi destinado a J. Malucelli/C.R. Almeida.

Em pesquisa de campo, se verificou que foram desapropriadas, via compra, cerca de 120 propriedades, sendo a maioria de pequenos produtores (COPEL, 2016). Os poucos embates jurídicos em torno dessa questão, se deram em relação ao preço da terra por parte de alguns médios e grandes proprietários. A Construção começou em abril de 2011, com 61 contratados, atingindo o pico em 2012, com 2.642 funcionários (COPEL, 2016). Desse quadro de funcionários, a maioria dos técnicos, analistas e engenheiros responsáveis é do quadro permanente das empresas contratadas, oriundo basicamente dos estados do sul e sudeste do Brasil. Já o trabalho braçal de supressão de vegetação, pedreiros, ajudantes gerais, motoristas e outros de caráter temporário, embora haja uma norma para se empregar até 40% com mão de obra local, a maioria advém do nordeste, conhecidos como trabalhadores barrageiros, que transitam nesse tipo de empreendimento (COPEL, 2016).



Tal fluxo de pessoas provoca um dinamismo temporário com aquecimento econômico e aumento populacional, demandando mais moradias, serviços públicos, basicamente de saúde e maior circulação e consumo de mercadorias. Ainda sob o ponto de vista econômico gera-se uma expectativa, principalmente por parte do poder público, de um aumento nas receitas públicas municipais, através de compensações financeiras pelos impactos provocados, impostos que serão recolhidos durante a execução da obra e *royalties* que serão recebidos posteriormente. No que diz respeito aos arranjos políticos para a materialização da UHEColíder, embora tenha havido audiências públicas, as questões centrais foram debatidas e resolvidas em Brasília ou na capital do Estado.

Quanto aos impactos socioambientais, se prevê, através do Projeto Básico Ambiental - PBA -, 16 tipos de impactos no meio físico, 14 tipos no meio biótico e 31 no meio antrópico (COPEL, AMBIOTECH CONSULTORIA, 2010). No entanto, a empresa responsável é obrigada a propor ações para mitigar, prevenir ou compensar tais impactos. Nesse sentido, há um entendimento por parte da Copel que o empreendimento é sustentável, pois através de ações previamente concebidas, se estará promovendo ganhos ambientais significativos que compensem satisfatoriamente os impactos diagnosticados (COPEL, AMBIOTECH CONSULTORIA, 2010).

Questionados, através de entrevistas não estruturadas, segmentos da população indicam que é importante para o município estar envolvido na obra de uma usina hidrelétrica. Muitos acreditam, equivocadamente, que a energia gerada é para ser consumida prioritariamente no local. Respondem, ainda, que as compensações financeiras são insuficientes; e quanto aos transtornos causados, os principais deles se referem ao aumento do custo de vida e a concorrência para serem atendidos pelos serviços ligados à saúde. No que diz respeito a alterações significativas no município, muitos entrevistados não souberam responder, exceto pescadores por profissão que anteveem severas alterações no rio e por consequência, nos hábitos dos peixes, sua vida e reprodução. Não obstante a isso, reconhecem que uma parte do Rio Teles Pires será privativo da UHEColíder. Conflitos de cunho político, acadêmico e judiciário, entre outros, são enfrentados pela empresa por um corpo técnico especializado com experiência nesse tipo de enfrentamento.

Entretanto, o que se pode observar é que ao diminuir o fluxo de pessoas envolvidas na obra, a mesma passou a ser incorporada ao cotidiano local. Sabe-se que está ali, mas se acredita que ela já não altera em muita coisa as vidas locais.

Uma parte dos entrevistados argumentou, ainda, que mesmo que fosse contra o projeto, nada poderia fazer, pois “a coisa veio de Brasília”. Também se sabe pouco a respeito dos responsáveis pela usina, as empresas não têm rosto, a rotatividade dos funcionários é alta. Muitos não sabem ainda que a energia gerada ali será vendida e que os acionistas da Copel apostam no sucesso e aumento dos ganhos.

Em síntese, se pode dizer que os municípios de Cláudia, Colíder, Itaúba e Nova Canaã do Norte são revestidos temporariamente de uma importância ilusória. São mais alguns a serem incorporadas numa dinâmica, que se por um lado pode vir a contribuir para sanar problemas estruturantes de geração de energia, por outro são apenas lugares de investimento que visam lucro. Os habitantes locais, por sua vez, sem poder de decisão, aguardam pelas compensações financeiras, sem saber direito dos impactos que serão provocados no futuro.

Afirma-se, assim, que as usinas hidrelétricas, na forma como se constituem enquanto aparatos técnico-informacionais, na atualidade brasileira, têm como característica a alienação de territórios.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao propor um debate acerca do processo de implantação de usinas hidrelétricas na atualidade, acredita-se que seja preciso, num primeiro momento, reconhecer que este fenômeno, antes de tudo é social, que tem temporalidades e espacialidades concretas, logo, é histórico. Num segundo momento, se verifica que esse mesmo processo traz dois movimentos distintos, porém intrínsecos, para o local de sua implantação: um é o de desarranjo territorial, pois tanto o meio ambiente quanto as relações sociais travadas localmente são afetados de forma direta, causando alterações tanto no meio ambiente quanto no cotidiano das pessoas, seja a curto, médio e a longo prazo; o segundo movimento é o de reconfiguração territorial, não tão visível aos habitantes locais, provocando a inserção desse local no complexo circuito da tecnologia e da comunicação e também do capitalismo nacional e internacional. Trata-se de um território tanto com comandos externos, quanto, em sua maioria, de usufruto externo.

Assim, pode-se dizer que o território passa a ter a sua história construída com decisiva interferência externa que se sobrepõem às relações imediatas dos habitantes do local os interesses de desenvolvimento e reprodução do capital.

Quando se tem como objeto de análise a inserção de usinas hidrelétricas na Amazônia Legal, mais especificamente nos municípios de Cláudia, Colíder, Itaúba e Nova Canaã do Norte, no norte de Mato Grosso, além dos elementos de ordem geral colocados, destaca-se que esta região vem sendo “manuseada” funcionalmente por parte do Estado brasileiro desde a década de 1970, mesmo em governos de orientação popular. Nesse sentido, o movimento histórico é revelador quanto à racionalidade de tais intervenções, a despeito do desejo e perspectivas futuras dos moradores locais.

O Brasil, através de sua elite econômica, política e cultural, no decorrer dos séculos, contribuiu sobremaneira para a construção de um país subalterno aos ditames dos países hegemônicos, em detrimento de uma população empobrecida e marginalizada. Assim, tanto oportunismos entreguistas quanto a indiferença pela população mais pobre vão criando grilhões difíceis de quebrar.

Nesse sentido, a inserção da eletricidade no país e as condições para que a mesma fosse gerada se dão com evidente intencionalidade mercantil. Antes de ter o sentido de um bem público, o é como um negócio, que deve ter lucro aos investidores que canalizam recursos públicos ao empreendimento para tomar, dominar e usufruir do território e dos recursos naturais, neste caso a água.

No entanto, como a energia elétrica necessita de objetos físicos com funcionamentos e normas específicas, sua inserção não passa despercebida no território. Produz alterações e dinamismo social. E como no caso brasileiro a mesma se dá, sobretudo, como um empreendimento comercial, embora travestida de pública, os objetos físicos, não obstante as normas inerentes ao seu funcionamento técnico, o que por si só já altera condutas, inserem também normas jurídicas, comerciais e políticas. Logo, transforma-se em fenômeno social seletivo e lucrativo para poucos, embora os impactos socioambientais sejam socializados e as consequências sejam perenes, assim como a restrição ao uso da parte diretamente afetada dos territórios municipais.

Em momentos históricos, em que governos tentaram romper esse ciclo, como na década de 1930 e 1940, ou buscaram controlar esse movimento, início do século XXI, forças externas contaram com a elite nacional para interferir, modificar ou até mesmo boicotar novas normatizações para o setor.



No caso da Amazônia Legal, tida como grande laboratório político e econômico pelos agentes do capital, tanto internos quanto externos, foi sendo projetada como território auxiliar, funcional, subalterno da dinâmica do grande capital. E como o complexo elétrico nacional, já totalmente dominado pelo capital, apresenta-se como poderoso elemento para o circuito capitalista nacional, mas, que precisa ser alimentado por elementos capazes de produzir energia sob riscos de crises, os rios amazônicos, abundantes, se apresentam como recursos apropriados. Mesmo porque foi se construindo um histórico nacional de preferência pela matriz hidráulica.

Assim, as normas dos sistemas técnicos implantadas precisam seguir uma lógica racionalizada a priori. Normas que regem tanto a ação física dos objetos implantados quanto as que regem socialmente os usos desses objetos.

Considera-se, assim, que a implantação da UHE Colíder trouxe consigo objetos técnicos, normas e ações que interferiram diretamente sobre o cotidiano das pessoas, dinamizando o ritmo social, e quase que simultaneamente passou a interferir sobre um bem comum, de todos, o rio Teles Pires, normatizando-o, privatizando-o.

Nesse mesmo processo se produziu a criação de um novo território, artificializado, interconectado em rede com outros territórios, dirigido a distância a partir de uma lógica comandada pelo poder hegemônico do capital. Produzindo uma especialização que aliena o território banal, do cotidiano.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR., R. M. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP, 2005.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <www.casacivil.gov.br>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. **Usinas hidrelétricas no Mato Grosso**. Brasília, 2014. Disponível em: <www.aneel.gov.br> Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética – EPE/Consórcio Leme – Concremat. **Avaliação ambiental integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Teles Pires**. Caracterização socioambiental da bacia. Relatório Parcial I, 2008. Disponível em: <www.epe.gov.br>. Acesso em: março e abril 2017.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética – EPE/Ministério de Minas e Energia – MMM. **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2015 ano base 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <www.epe.gov.br>. Acesso em: maio de 2017.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** – IBGE, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2017).

COPEL - Companhia Paranaense de Energia Copel. **Dados sobre a implantação da Usina Hidrelétrica Colíder – UHE. Colíder – MT**, 2016.

COPEL/AMBIOTECH Consultoria. **Projeto Básico Ambiental ARE Colíder – 300MW – Cláudia, Colíder, Itaúba e Nova Canaã do Norte. Mato Grosso – Brasil**, 2010.



FEARNSIDE, P. M. **Hidrelétricas na Amazônia**: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras. Manaus: Editora do INPA, 1999.

GAMBINI, R. **O duplo jogo de Getúlio Vargas**: influência americana e alemã no Estado Novo. São Paulo: ed. Símbolo, 1977.

GOMES, J. P. P.; VIEIRA, M. M. F. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 295-321, mar./abr. 2009.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 18. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SANTOS, M. 2005. **O retorno do território**. In: Osal: Observatório Social de América Latina. Año 6 n° 16. Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: <[http:// bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/d16 Santos.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/osal/osal16/d16_Santos.pdf)>. Acesso em: mar. 2017.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed., 4. Reimp. São Paulo, SP: EDUSP, 2008.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT/Fundação Perseu Abramo. 2002. **Caderno Temático de Programa de Governo**: O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil, Belém, PA, 2002.

LEMOS, C. F. de. **O processo sociotécnico de eletrificação na Amazônia**: articulações e contradições entre Estado, capital e território (1890 a 1990). Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano) – UFRJ / Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2007.



PLATAFORMA CONTINENTAL JURÍDICA BRASILEIRA: UM ESTUDO DOS REFLEXOS DA GLOBALIZAÇÃO NA RELAÇÃO DA NORMA E TERRITÓRIO

*Luiz Felipe Barros de Barros
Rogério Leandro Lima da Silveira
Clarissa Lovatto Barros*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca examinar aspectos da globalização, fenômeno com potencial de acelerar formas de circulação e a dependência em relação às formas espaciais e às normas sociais e jurídicas, e a interrelação com as riquezas da Plataforma Continental Jurídica Brasileira. Nesse sentido, retrata-se o projeto do Estado brasileiro para o mar, o qual se volta principalmente para o petróleo e gás natural, abordando as principais transformações introduzidas no Direito do Mar clássico advindas, especialmente, da Convenção de Montego Bay de 1982. Essa Convenção, ao estabelecer de maneira pioneira os espaços marítimos, se configura como o marco legal na definição dos limites exteriores da Plataforma Continental Brasileira e dos direitos de soberania dos Estados costeiros.

Ainda, neste texto, enfatiza-se a ratificação da Convenção pelo Brasil, que atribuiu relevo jurídico à Plataforma Continental, evidenciando o processo reivindicatório do Brasil junto à Organização das Nações Unidas, para ampliar o limite da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas.

Para alcançar os objetivos a que se propõe, o presente texto adota o método de abordagem dialético-histórico assumido por Milton Santos e Loureiro Bastos, por meio das categorias e conceitos abordados no referencial teórico. Considera-se como descritivo e interpretativo na medida em que se propõe a compreender as principais políticas de Estado relativas à Plataforma Continental, além de identificar e relacionar os principais elementos constitutivos da formação espacial e das normas, que contribuem para a dinâmica de integração territorial no Brasil.

2 A GLOBALIZAÇÃO E OS OLHOS VOLTADOS PARA AS RIQUEZAS DO MAR

No início da década de 80 até os dias atuais, aconteceu uma confluência entre fatores internos, como a redemocratização do Brasil, e fatores externos, como a globalização de circuitos econômicos a partir de revoluções tecnológicas nas telecomunicações, nos transportes e na produção. Nesse cenário, a atenção direciona-se à incorporação – exploração e integração – de um espaço marítimo ampliado juridicamente, que não equivale, necessariamente, a esse espaço em termos geopolíticos, visando a garantir uma hegemonia sobre a base de recursos naturais vivos e não vivos.

A globalização se apresenta como um fenômeno que abarca uma rede complexa de interações e influências. Para Santos (2013), o processo de globalização - que ocasiona a mundialização do espaço geográfico - tem como uma das principais características a aceleração de todas as formas de circulação e a dependência em relação às formas espaciais



e às normas sociais e jurídicas. Dessa aceleração resultam recíprocas transformações entre o local e o global de modo que as cidades, os países e os continentes são influenciados por aspectos internos e pelo mercado de bens e organizações internacionais. E, em razão dessa circunstância, de uma globalização acelerada, o Estado torna-se “muito pequeno para os grandes problemas da vida, e muito grande para os pequenos problemas da vida” (NASCIMENTO, 2011, p. 106).

Segundo Cunha (2011), a dimensão marítima da globalização é óbvia. O fenômeno, que sofreu um impulso importante com os grandes descobrimentos dos séculos XV a XVII, acelerou-se fortemente nos últimos vinte anos, principalmente de após o fim da Guerra Fria. Pode-se auferir que as trocas de mercadorias internacionais entre diferentes países e regiões do mundo constituem motor da globalização. Assim, o comércio internacional é possível única e quase exclusivamente pela existência do mar, uma vez que mais de 90% do comércio internacional se processa por mar. Além disso, relevante sublinhar, sucintamente, outras características da globalização como o aumento da circulação e dos fluxos globais de matérias-primas, produtos industriais, e pessoas, bem como do avanço tecnológico e modernização da estrutura de transportes marítimos como as embarcações e os contêineres.

Nesse cenário de mundo globalizado, observa-se que o Estado-nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política. A intensificação das interações atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade do Estado para conduzir fluxos de pessoas, bens, capital ou ideias. O modelo de globalização tendeu a combinar, de um lado, a universalização e eliminação de fronteiras nacionais e, por outro, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica, bem como o retorno ao comunitarismo. Neste contexto globalizado, é preciso enfrentar questões como o aumento das desigualdades entre países ricos e países pobres, conflitos étnicos, crime globalmente organizado e, em especial, discutir a maneira pela qual são enfrentados os usos dos territórios potencializados pelo modelo atual globalizante.

Na globalização, admitida por Santos (2013, p. 45) como um “paradigma para compreensão dos diferentes aspectos da realidade contemporânea”, há interdependência da ciência e da técnica. Aliás, Sousa e Santos (2011) afirma que há uma tendência à unicidade técnica que consiste na base material da globalização, processo esse que se acompanha da unicidade do conjunto de normas técnicas que impõem uma rigidez crescente à tecnosfera.

A relação dependente entre ciência e técnica fica evidenciada quando os próprios Estados utilizam a tecnologia para se apropriar dos oceanos, especialmente a Plataforma Continental Jurídica, como se perceberá ao longo deste texto. Apesar de tendências contraditórias no interior da globalização, Hall (2006) afirma que há consenso que, desde início da década de oitenta, o alcance e o ritmo da globalização se potencializaram, acelerando os fluxos entre os Estados. As modificações na economia geraram reações como, por exemplo, redução na capacidade de regulamentar dos governos e surgimento de diferentes configurações geopolíticas. Entende-se que a globalização já se fazia presente no período da colonização do Brasil pelo Império português. Agora, esse processo globalizante direciona-se para as riquezas da Plataforma Continental Brasileira a fim garantir uma hegemonia nacional sobre a base de recursos naturais vivos e não vivos do mar contíguo.

Feitas essas observações sobre globalização e seus efeitos, aborda-se os espaços marítimos no conceito jurídico, incluindo, obviamente, a gestão costeira, bem como as riquezas do mar e seus usos. Mostra-se o projeto do Estado brasileiro para o mar e reflete-se sobre uma possível integração territorial.



3 A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL INTERRELACIONADA COM A PLATAFORMA CONTINENTAL

O Direito do Mar é provavelmente, com os Direitos Humanos, o domínio no qual se têm feito sentir algumas das mais importantes modificações que caracterizam o Direito Internacional contemporâneo. Conforme Loureiro Bastos (2005), desde 1945, o mar é palco de uma alteração radical das concepções clássicas e do surgimento de novos conceitos. As principais transformações introduzidas no Direito do Mar clássico podem ser encontradas na Convenção de Montego Bay, de 1982. A comprovação da magnitude geopolítica desta Convenção pode ser comprovada pelo total de 191 Estados-membros que participaram nas negociações,¹ bem como pelo variado conjunto de matérias contempladas. Em face de ser composta de 320 artigos e nove anexos, elegeram-se os dispositivos mais próximos à temática estudada, utilizando, principalmente, quatro artigos.²

Sabe-se que o progresso das técnicas aliadas à ciência desencadeou o interesse dos Estados pela apropriação dos oceanos, particularmente o espaço submerso. Durante vários séculos, o mar não foi objeto de cobiça da humanidade, dado que não era um espaço passível de habitação permanente, bem como em razão de a expansão dos mares não ser entendida como necessária, pois ainda havia terra firme inexplorada. Nesse cenário, a navegação e a pesca configuravam como utilizações que se atribuíam a dois terços do planeta, conforme Loureiro Bastos (2005). Assim, o Direito Internacional era o espelho dessa realidade, alicerçado no princípio da liberdade dos mares.³

No início do século XX, a exploração dos oceanos ocorria à semelhança de uma propriedade comum, mas, na segunda metade do século, a posição dos Estados alterou-se radicalmente a fim de garantir a apropriação dos recursos naturais anteriormente compartilhados, como bem destaca Loureiro Bastos (2005).

A partir de 1945, com o final da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas, começou um processo de descolonização que transformou substancialmente a divisão anteriormente existente no espaço colonizado. Percebe-se que Estado costeiro tem expandido o seu poder, além das fronteiras terrestres, em resultado de um processo

1 Os 191 Estados-membros das Nações Unidas correspondem à totalidade dos Estados participantes na Convenção. Desses Estados 15 não assinaram e 14 assinaram mas não ratificaram. Atualmente, com 70 anos de existência, a ONU contempla 193 Estados-membros incluindo todos os Estados independentes plenamente reconhecidos. A Cidade do Vaticano e a Palestina estão posicionados como observadores (ONU, 2015a).

2 Art 76. Definição da Plataforma Continental; Art 77. Direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental; Art 82. Pagamentos e contribuições relativos ao aproveitamento da plataforma continental além de 200 milhas marítimas; Art 83. Delimitação da plataforma continental entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente (UNCLOS, 1982).

3 A liberdade do alto-mar se refere à navegação e às maneiras de aproveitamento. O princípio da liberdade foi defendido pelos juristas espanhóis do século XVI, Francisco de Vitória e Francisco Suárez, motivando a controvérsia entre o holandês Hugo Grotius, que publicou em 1609 o *Mare liberum*, e o inglês John Selden, que republicou em 1635 com o *Mare clausum*. Nessas obras, segundo Rezek, o autor entende que o mar é suscetível de apropriação e domínio, mas não chega a excluir a liberdade coletiva da navegação (REZEK, 2013, p. 367).



legitimado juridicamente, por meio da consagração dos conceitos de Plataforma Continental,⁴ de Zona Econômica Exclusiva e de águas arquipelágicas.

Segundo Loureiro Bastos (2005), os Estados costeiros alargaram o seu espaço marítimo de forma a conseguirem apropriar-se do máximo de recursos naturais marinhos. Essas práticas estatais demonstraram que a fixação e a delimitação de fronteiras denotaram o resultado de uma operação jurídica e política. Isso, no caso das fronteiras marítimas, devido às características do meio, tem indicado ser o traçado da delimitação resultado de uma decisão exclusiva dos Estados interessados.

Ao abordar Plataforma Continental cabe lembrar a explicação de Santos (1994) sobre os objetos, os quais são artificiais ou humanizados, ou seja, constituídos pela técnica ou apropriados por ela. A norma está nos objetos técnicos, a título de exemplo, a construção de um estaleiro exige normatização a fim de que possa cumprir a função intentada pelos seus investidores, sejam eles esferas do governo, comunidades locais ou empresários. Por outra banda, as ações são essencialmente humanas e pressupõem a existência de um ou mais agentes revestidos de finalidade. Esses agentes podem ser um indivíduo ou um conjunto de indivíduos reunidos na forma de empresa ou outra caracterização que apresente uma divisão interna do trabalho para realizar uma interferência na realidade.

Para entender a relevância da Plataforma Continental, torna-se premente traçar um panorama histórico dessa temática, ressaltando, desde logo, que a Convenção de Montego Bay de 1982 constituiu marco na definição de espaço marítimo. Registra que alguns autores consideram a Proclamação Truman, do presidente Harry Truman dos EUA, de 1945, como o momento do nascimento da Plataforma Continental em termos jurídicos. Na Proclamação, o governo americano postulava jurisdição e controle sobre recursos naturais existentes no solo e subsolo da Plataforma, entendida aqui no seu sentido físico. Conforme Caetano Ferrão (2009), outros Estados, aproveitando o ensejo, efetuaram declarações ampliando os seus direitos nos espaços imersos contíguos às suas costas. Mas, o conteúdo desses atos unilaterais foi díspare, nem sempre concordando com o da mencionada Proclamação.

Dessa forma, Andrade (1994) sublinha que, apesar de a proclamação Truman não ter definido a Plataforma Continental, ela sinalizou efetivamente o elemento fundamental, qual seja, que a Plataforma constitui um prolongamento do território, logo pertencendo a este. A expressão Plataforma Continental era usada no seu sentido geomorfológico, ficando claro transparecer a divergência conceitual remanescente entre este último e o jurídico. Apesar da relevância da Proclamação Truman, em termos de direito positivado, a Plataforma Continental foi consagrada, pela primeira vez, na Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental em 1958. Essa norma recebeu intensas críticas, provocando a alteração do conceito de Plataforma Continental, o qual passou a ser previsto na Convenção de Montego Bay em 1982.

4 A Convenção de Montego Bay de 1982 altera de forma radical o conceito de Plataforma Continental, também chamada de espaço marítimo. Conforme Loureiro Bastos (2005), no artigo 76 é utilizado um conjunto de conceitos de natureza física, tipográfica e geológica para entender a definição de plataforma continental.[...] Daqui resulta que, atualmente, a plataforma continental em termos jurídicos corresponde, em termos mais concretos, à margem continental em termos físicos. Em termos espaciais a diferença é considerável, dado que, enquanto a plataforma continental corresponde a cerca de 7% dos espaços dos oceanos, equivalentes a 26 milhões de km², a margem continental ocupa cerca de 21% do espaço submerso. Assim, até as 200 milhas marítimas, a plataforma continental é completamente independente da sua existência em sentido físico. Para além dessa distância, está dependente das características específicas da margem continental (LOUREIRO BASTOS, 2005, p. 284-285).



Segundo Caetano Ferrão (2009), no concernente ao direito positivo, a Convenção de Genebra de 1958 consagrou a Plataforma Continental em termos jurídicos, mas não com o seu significado em termos físicos. O artigo 1º, que prevê os limites exteriores da Plataforma, é bastante flexível visto que, apesar de na primeira parte da sua alínea a, mencionar o critério rigoroso da profundidade dos 200 metros, na segunda parte sinaliza, em alternativa, o requisito da profundidade associada à explorabilidade. Esse critério é elástico, pois torna esses limites diretamente dependentes da tecnologia existente. Em razão dessa flexibilidade, essa norma recebeu duras críticas, que conduziram a uma significativa modificação do conceito de Plataforma Continental que passou a ser previsto na Convenção de Montego Bay, de 1982.

Partindo da consolidação normativa da Convenção, os espaços marítimos submetidos à jurisdição nacional são o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva, a Plataforma Continental, as Ilhas e Águas Arquipelágicas e os Estreitos e Canais. Referente aos espaços marítimos não submetidos à jurisdição nacional têm-se o Alto-Mar e a Zona Internacional do Leito Marinho, denominado de Área.

Considera-se a Convenção de Montego Bay marco legal, pois, pela primeira vez, fixaram-se, de maneira objetiva, formas para o estabelecimento dos limites exteriores da Plataforma Continental, no seu enfoque legal ou jurídico. Conforme explica Caetano Ferrão (2009), em seu artigo 76, a Convenção prevê duas maneiras para delimitar esses limites, quais sejam: até as 200 milhas náuticas⁵ (370,400 km) medidas a partir das linhas da base usadas para medir a largura do Mar Territorial, independentemente da existência da Plataforma Continental em sentido físico (*inner continental shelf*);⁶ além das 200 MN (*outer continental shelf*),⁷ somente se a margem continental existir em termos físicos, devendo os Estados costeiros submeter à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC-ONU) informações sobre os limites para efeitos de homologação.

Assim, enquanto por meio daquela primeira forma a Plataforma Continental se baseia num critério de distância, tendo os Estados costeiros direito a ela mesmo que não exista em sentido físico, do segundo modo tão somente poderão beneficiar aqueles Estados costeiros cuja margem continental se estenda fisicamente além das 200 MN, sendo os limites estabelecidos segundo critérios precisos previstos no artigo 76 da Convenção. Mesmo nessa última situação, o conceito jurídico de Plataforma Continental não coincide com o seu significado físico, visto que aquilo que está em causa é a margem continental, a qual é mais abrangente do que aquela, porque inclui tanto a Plataforma Continental (aqui no sentido físico ou geomorfológico), ou seja, a região relativamente plana mais próxima do continente, o talude continental (região onde ocorre a mudança relativamente abrupta para maiores profundidades do fundo do mar) e a elevação continental (região mais profunda do fundo do mar em continuidade ao talude continental).

Nesse sentido, a noção jurídica de Plataforma Continental ampliou-se, não se

5 Milha Náutica (MN) é uma unidade para medida de distância, largamente utilizada na cartografia náutica, cujo valor unitário equivale a 1.852 metros (IBGE, 2011). Nessa tese também será utilizada milhas ou milhas marítimas, que correspondem a mesma medida de milha náutica.

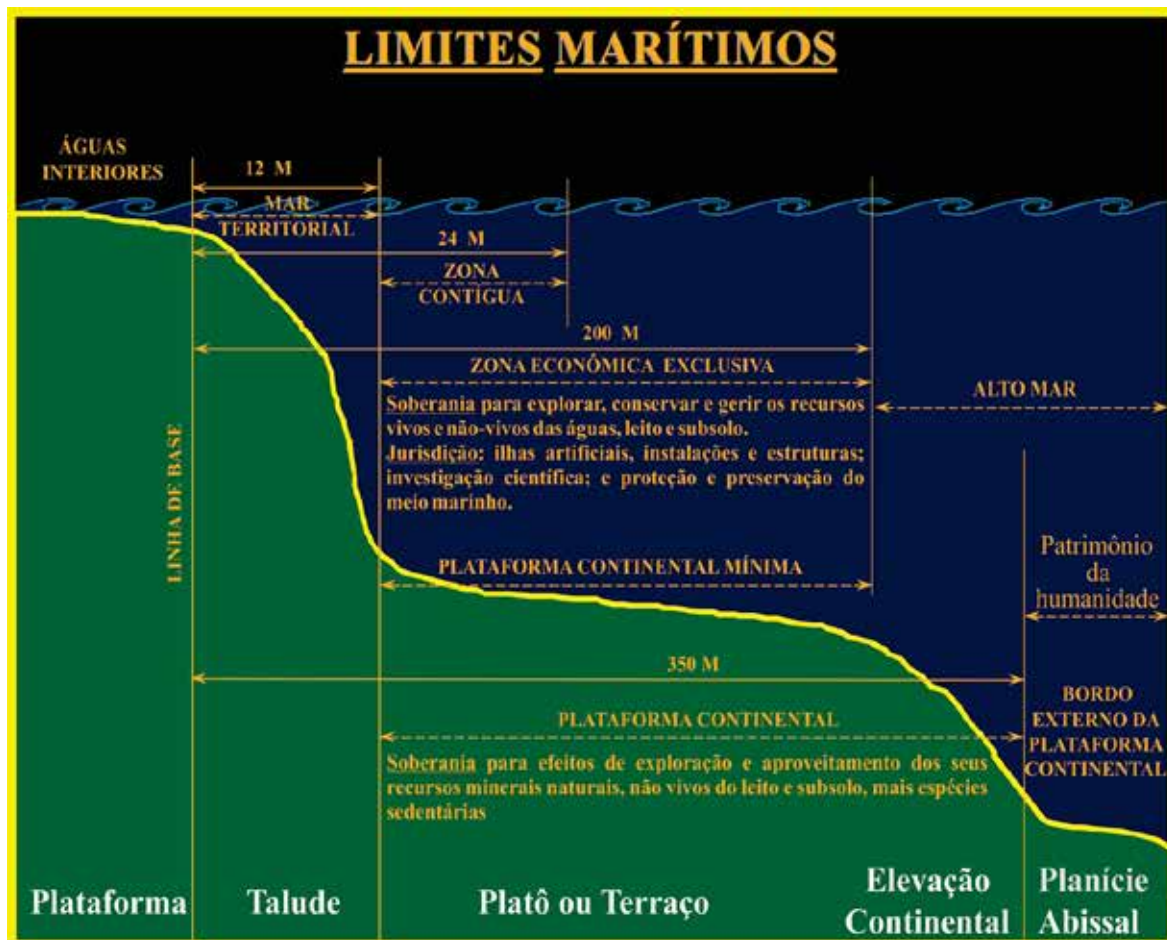
6 *Inner continental shelf* (plataforma continental interna). Termo usado por vários autores. Vide, inter alia, Lilje-Jensen e Thamsborg, "The Role of Natural Prolongation...", cit., 1995, p. 631; e Kwiatkowska, "Equitable Maritime Boundary Delimitation – A Legal Perspective", in CAMINOS, Hugo (edit.), *Law of the Sea*, Dartmouth – Ashgate, Aldershot – Burlington USA – Singapore – Sydney, 2001, p. 249.

7 A frase *outer continental shelf* é usada para descrever a Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, distância equivalente a 370,400 km, medidas a partir das linhas da base do Estado costeiro.



limitando à planície que corresponde ao seu sentido geológico, podendo ir até ao bordo exterior da margem continental, consubstanciando um acréscimo dos espaços em que os Estados costeiros podem exercer os seus direitos de soberania. Pode-se afirmar que essas duas formas díspares para delimitar os limites exteriores da Plataforma Continental foram consagradas devido às dificuldades surgidas na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em alcançar o consenso de todos os Estados. De tal sorte, o artigo 76 estabeleceu um ajuste entre os dois grupos de interesses de sentido antagônico que se debateram nas negociações da Convenção de Montego Bay. Por um lado, os Estados costeiros com Plataformas Continentais reduzidas ou inexistentes, a quem era conveniente o critério das 200 MN; e, por outro lado, os Estados costeiros com margens continentais largas (os *Broad Margin States ou Margineers*), cujos interesses foram protegidos por meio da possibilidade de extensão da Plataforma Continental até ao bordo exterior da margem continental.

Figura 1 – Águas jurisdicionais brasileiras



Fonte: BRASIL (2014). Comando da Marinha do Brasil. Comissão Interministerial para os Recurso do Mar/ LEPLAC.

Relevante frisar que, conforme artigo 76 da Convenção de Montego Bay, o Estado costeiro possui, relativamente à Plataforma Continental, direitos de soberania no que diz

respeito à exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.⁸ Tais direitos existem mesmo que o Estado costeiro não ocupe o espaço em causa ou não proceda sua exploração, pois são independentes de qualquer declaração por parte do Estado. Afora isso, são direitos exclusivos, não estando o Estado obrigado a compartilhá-lo.

Nesse sentido, Rezek (2013) enfatiza que os direitos econômicos do Estado costeiro sobre sua Plataforma Continental são exclusivos, ou seja, nenhum outro Estado pode pretender compartilhá-los se aquele não os aproveita. Por outro lado, esses direitos independem da ocupação da Plataforma Continental nem de qualquer pronunciamento. Alerta, Rezek, que a soberania do país costeiro somente diz respeito à exploração e aproveitamento dos recursos naturais da Plataforma Continental, não podendo ele impedir que outros países ali coloquem cabos ou dutos submarinos.

Os direitos do Estado costeiro são derivados, no sentido em que somente existem em razão de o Estado deter poderes sobre o território terrestre contíguo ao mar, em relação ao qual a Plataforma Continental é o prolongamento natural. Mas esses direitos sobre a Plataforma Continental não são ilimitados, entre outros motivos, porque não afetam o regime jurídico das águas suprajacentes, nem do espaço aéreo localizado acima delas, tal como se prevê no artigo 77, e também porque os outros Estados mantêm o direito de colocar cabos e dutos submarinos na Plataforma Continental, apesar de o Estado costeiro precisar dar o consentimento relativamente ao traçado dos mesmos.

Aos direitos relacionados à exploração e aproveitamento dos recursos somam-se, ainda, poderes atinentes à construção de ilhas artificiais, instalações e estrutura na Plataforma Continental (artigos 60 e 80); poderes e deveres de prevenção, redução e controle da poluição (artigos 208, 210, 214 e 216); e poderes relativos à regulação da investigação científica marinha, tal como se prevê nos artigos 246 a 249 e no art. 253.

Pode-se afirmar que a relevância e o interesse dos Estados costeiros no que diz respeito à Plataforma Continental estão diretamente relacionados com os incontáveis recursos existentes nela, bem como a sua suscetibilidade de exploração comercial. Assim, como estabelecido no artigo 77, os direitos de aproveitamento e exploração do Estado costeiro dizem respeito aos recursos não vivos, dos quais se destacam, pelo seu valor econômico, o petróleo e gás natural (em sua essência, o gás natural é composto predominantemente de metano - CH₄ -, com presença de impurezas, em percentuais bem menores), bem como aos recursos vivos pertencentes a espécies sedentárias. Grande parte de organismos vivos

8 Os recursos naturais surgem como conceito pressuposto. Na verdade, é muito escassa e parcimoniosa a definição de recursos naturais, e mesmo a simples referência a estes, nos documentos de Direito Internacional. Numa definição antropocêntrica de recurso natural é qualquer elemento da natureza que possa ser útil ao gênero humano em determinadas condições tecnológicas, econômicas, sociais e ambientais. Resulta da conjugação de dois conceitos que podem ser autonomizados. Trata-se, por um lado, de recurso, isto é, de um bem que é possível de ser usado ou consumido. E, por outro, de algo que, na sua origem, existe independentemente de uma intervenção humana, ou seja, ou da mera utilização de potencialidades humanas, como no caso dos recursos humanos. Recurso natural é, por isso, um elemento da natureza que o gênero humano usa, ou está em condições de usar, para satisfazer as suas necessidades. O que significa que a transformação de um elemento da natureza num recurso natural é o resultado de uma atividade humana. De acordo com uma aproximação não exaustiva, as mais importantes categorias de recursos naturais incluem: a terra, que tanto pode ser cultivada, como mantida no seu estado natural, por razões científicas, estéticas ou de recreação; as pescas, de água doce ou salgada; as espécies vivas terrestres, nomeadamente para o consumo alimentar; os recursos minerais; as fontes de energia renováveis não mineral, tais como a energia solar, as marés, os ventos e os aproveitamentos geotérmicos; a água; a capacidade que a natureza tem de assimilar os resíduos que são originados pela atividades humanas. É assim excessivamente extensa qualquer definição ampla de recursos naturais que pretenda abranger no seu seio todos os elementos vivos e não vivos que integram o meio ambiente (LOUREIRO BASTOS, 2005, p. 134-135).



- algas e ostras, por exemplo - adquirem exponencial relevância comercial, em decorrência da sua utilização com finalidades farmacêuticas, médicas, biotecnológicas ou industriais. Salienta-se que com a possibilidade de extensão⁹ da Plataforma Continental além das 200 MN e o constante desenvolvimento tecnológico, há possibilidade de descobertas de novos e economicamente proeminentes recursos como, por exemplo, o Pré-sal.

A delimitação da Plataforma Continental constitui um assunto complexo e relevante da perspectiva prática, bem como sensível em termos políticos e econômicos, porque consiste em determinar qual o espaço marítimo será submetido aos direitos de soberania de cada um dos Estados costeiros. Ou seja, cria-se uma fronteira marítima entre eles e, dessa maneira, não causa surpresa as frequentes e acirradas controvérsias relacionadas à temática.¹⁰

Diferentemente de épocas anteriores em que os Estados não possuíam preocupação em estabelecer as fronteiras marítimas, nas últimas décadas esta situação modificou-se significativamente e passou a ocorrer delimitações. Alinha-se, ao entendimento de Caetano Ferrão (2009), a qual considera que a fixação consiste no ato unilateral do Estado costeiro mediante o qual são estabelecidos os limites da sua Plataforma Continental até as 200 MN, nos casos em que esta não esteja em sobreposição ou contato com a Plataforma Continental de outros Estados costeiros. Assim, trata-se de uma problemática de delimitação quando, em razão da localização geográfica, existirem aspirações justapostas de vários Estados em relação ao mesmo espaço marítimo. Isso tanto pode ocorrer nas Plataformas Continentais até as 200 MN como além das 200 MN, quanto no caso de Estados costeiros concorrendo relativamente ao mesmo espaço marítimo (pode ocorrer nas Plataformas Continentais até as 200 MN como além das 200 MN): tanto no caso de Estados com costas adjacentes; como no caso de Estados com costas opostas – quando a distância entre ambas for inferior a 400 milhas náuticas (no caso da Plataforma Continental até as 200 MN), ou quando ambos os Estados tenham direito ao espaço em causa (nas Plataformas Continentais além das 200 MN).

Sobre a margem continental, cumpre destacar que ela abrange a Plataforma Continental em sentido físico (a planície), o talude e a elevação continentais, excluindo os grandes fundos oceânicos (planícies abissais), conforme preceitua o artigo 76. Assim, para o estabelecimento dos limites exteriores da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, os Estados

9 O termo “extensão da plataforma continental” pode não ser o mais correcto, uma vez que, face ao anteriormente referido, não se trata propriamente de uma extensão. A questão importante é saber até onde, efectivamente, vai o bordo exterior da plataforma continental. Em vez de “extensão”, trata-se antes de uma questão de fixação de limites exteriores (RIBEIRO, 2006, p. 30).

10 Nesse aspecto, para evitar qualquer equívoco sobre o enquadramento geral do regime da Convenção de 1982 referente a Plataforma Continental e a Zona Econômica Exclusiva, faz-se mister esclarecer que a matéria da Plataforma Continental foi discutida no âmbito do Segundo Comitê da III Conferência. A discussão foi difícil e, em alguns das questões, muito demorado. O acordo final só foi conseguido em agosto de 1980. O essencial da discórdia esteve centrado na opção de integrar a Zona Econômica Exclusiva na Plataforma Continental. O compromisso a que se chegou foi a autonomização das duas zonas (espaços marítimos) e a fixação de um limite externo específico para a Plataforma Continental. Apesar de não ter sido alcançada a unificação, existem vários elementos comuns aos dois regimes, como os artigos 60 e 80, relativos às ilhas artificiais, instalações e estruturas, o no nº 1 do artigo 58 e no artigo 79, que regulam os cabos e dutos submarinos. Além disso, as disposições relativas à delimitação, nos artigos 74 e 83, têm uma estrutura idêntica (LOUREIRO BASTOS, 2005, p. 300).



costeiros poderão optar entre: a fórmula de Gardiner e a fórmula de Hedberg, ou ambas.¹¹ Consta-se que há dificuldades relativas à interpretação e implementação do artigo 76, especialmente no caso da Plataforma Continental além das 200 MN. Um dos problemas refere-se ao fato de essa norma adotar tanto conceitos jurídicos quanto noções pertencentes a outras áreas do conhecimento, que, por vezes, não possuem um significado parecido. Acrescenta-se, ainda, a circunstância de, no mesmo artigo, ser, algumas vezes, utilizado o mesmo termo com sentidos diversos.

Coaduna-se com o posicionamento de Souza (1999), o qual preconiza que existe apenas uma única definição de Plataforma Continental na Convenção, que é aquela contida no artigo 76, parágrafo 1º. Como esta definição é completamente diferente da definição geológica ou geomorfológica de Plataforma Continental contida em Heezen, Tharp e Ewing (1959), é comum se referir à definição de Plataforma Continental do artigo 76, parágrafo 1º como sendo no sentido legal ou estendida. A definição de Plataforma Continental é aquela contida no artigo 76, parágrafo 1º da Convenção, mas convencionou-se denominar Plataforma Continental estendida (alguns pesquisadores denominam *Outer Continental Shelf*) jurídico. Percebe-se que não há, obviamente, definição de Plataforma Continental àquela porção da Plataforma Continental legal ou jurídica que se estende desde o limite das 200 milhas marítimas até o limite exterior estabelecido para a Plataforma Continental definida no artigo 76, parágrafo 1º, chancelada pela Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar.

Na mesma banda de Souza, Fiorati reforça (1999, p. 125) o entendimento a respeito da disciplina jurídica da Plataforma Continental.

Conclui-se, pois, que a disciplina jurídica sobre a plataforma continental tem como objetivo a soberania sobre o aproveitamento dos recursos situados nas águas que a bordejam, no seu solo e subsolo, notadamente os recursos minerais e combustíveis fósseis como o petróleo e o gás natural. Desta forma, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 procurou utilizar, o mínimo possível, quaisquer critérios biológicos, geológicos ou geográficos ao definir a plataforma continental, **procurando torná-lo um conceito jurídico autônomo** (grifo nosso).

Vê-se que a Plataforma Continental Jurídica de um Estado costeiro pode abarcar as características fisiográficas conhecidas como Plataforma, talude e elevação continentais. Percebe-se que o conceito de Plataforma Continental Jurídica não se aplica à massa líquida sobrejacente ao leito do mar, mas apenas ao leito e ao subsolo desse mar. Sublinha-se os conceitos de Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva para que não haja confusão conceitual no tocante à jurisdição e à soberania

Segundo Rezek (2013), o Brasil confirmou a Convenção em 1998, mas cinco anos antes, por meio da Lei 8.617/93, reduziu a doze milhas a largura do Mar Territorial brasileiro e adotou o conceito de Zona Econômica Exclusiva para as 188 milhas adjacentes. Desse

11 A fórmula de Gardiner, que se baseia na espessura dos sedimentos, conforme artigo 76, nº 4, alínea a, i; ou a fórmula de Hedberg, que prevê um critério de distância fixa ao pé do talude continental, prevista no artigo 76, nº 4, alínea a, ii. Relativamente à mesma Plataforma Continental, podem ser utilizadas ambas as fórmulas, desde que uma seja empregada em partes distintas dos seus limites. Todavia, para o uso de qualquer uma delas é necessário determinar a localização do pé do talude continental, que versa numa operação complexa. Além desses referidos dois modos de estabelecer os limites exteriores da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, existe outro, previsto no Anexo II da Ata Final da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, consagrado para o caso especial da Baía de Bengala. Tradução adaptada (UNCLOS, 1982).



modo, a largura da ZEE pode ser de até 188 MN que, adicionadas à extensão máxima de 12 MN do Mar Territorial, atingem a distância máxima de 200 MN, todas essas distâncias medidas a partir das linhas de base determinadas pelo Estado costeiro, que se aplica ao Estado brasileiro.

Em relação à Plataforma Continental além das 200 MN, a delimitação daquele espaço internacionalizado coincidirá com os limites estabelecidos pelo Estado costeiro com fulcro nas recomendações efetuadas pela Comissão de Limites da Plataforma Continental. Nesta presunção, os problemas relativos aos limites da Área podem ser diversos, dos quais salienta-se a hipótese de o Estado costeiro e a Comissão de Limites não pactuarem quanto aos limites da Plataforma Continental ou a hipótese de o Estado costeiro não cumprir o prazo de 10 anos para realizar submissão à Comissão de Limites. Nos casos em que tenham de ser realizadas delimitações das Plataformas Continentais entre os Estados costeiros - até ou além das 200 MN - estas prevalecem sobre a delimitação da Área, nos quais os limites ficarão indeterminados enquanto as questões não forem definidas.

No que diz respeito aos pagamentos relativos ao aproveitamento dos recursos não vivos da Plataforma Continental além das 200 MN, a Convenção de Montego Bay inovou ao estabelecer, em seu artigo 82, a necessidade de adimplemento a partir do sexto ano de produção. Para Loureiro Bastos (2005), a extensão da Plataforma Continental além das 200 MN contém uma componente de internacionalização, na medida em que os pagamentos previstos no artigo 82, relativos ao aproveitamento dos recursos não vivos existentes nesse espaço pelo Estado costeiro, serão efetuados por intermédio da Autoridade.

A criação da Comissão de Limites da Plataforma Continental faz parte do compromisso atingido durante a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativamente à Plataforma Continental. Quase todas as submissões já realizadas foram alvo de declarações de outros Estados como reação a elas. No que diz respeito a este aspecto, salienta-se que têm sido feitas declarações desse tipo por países que não são partes na Convenção, dos quais se destacam os Estados Unidos da América, que, ao que parece, têm estado bastante atento às submissões apresentadas e à atividade da Comissão. Os Estados-membros da ONU que não assinaram Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar totalizam 15. São eles: Síria, Israel, Turquia, Venezuela, Estados Unidos da América, Peru, Uzbequistão, Andorra, San Marino, Sudão do Sul, Cazaquistão, Turquemenistão, Tajiquistão, Quirquistão, Azerbaijão. Já os Estados observadores da ONU da Cidade do Vaticano e do Estado da Palestina também não assinaram a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Há, ainda, os Estados-membros das Nações Unidas que assinaram, mas não ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. São eles: Colômbia, Irã, Camboja, Líbia, Emirados Árabes Unidos, El Salvador, Coreia do Norte, Etiópia, Butão, Afeganistão, Ruanda, República Centro Africano, Burundi, Etiópia.

Parece evidente que os EUA, por ser um país com capacidade tecnológica capaz de auferir vantagens substanciais no espaço marítimo denominado de Área, têm relutado em aderir à Convenção justamente por defender ideia de que os detentores das tecnologias possuem a capacidade de explorar o referido território. Essa postura estadunidense faz lembrar a afirmação de Rezek (2013, p. 366) “onde teriam preferido que os fundos marinhos permanecessem no estatuto jurídico de *res nullius*, à espera da iniciativa de quem primeiro pudesse, com tecnologia avançada, explorá-los”.

Ao analisar o posicionamento dos Estados Unidos, segundo interpretação de Rezek (2013), há a possibilidade de relacioná-lo com a definição de Milton Santos sobre meio o técnico-científico-informacional, como o atual conteúdo do espaço geográfico. Um meio



técnico-científico-informacional é um meio geográfico que inclui obrigatoriamente ciência, tecnologia e informação, ou, nas palavras de Santos (2013, p. 41) “o meio técnico-informacional é a nova cara do espaço. É aí que se instalam as atividades hegemônicas, aquelas que têm relações mais longínquas e participam com o comércio internacional”.

Como a maior potência marítima mundial e a nação com o litoral mais extenso do mundo, os Estados Unidos têm enormes interesses nos oceanos e em seus usos. Assim, embora sem ratificar o acordo, o país norte-americano já adotou grande parte dos conceitos nas políticas sobre navegação, comércio e meio ambiente. Feitas essas considerações a respeito dos espaços marítimos, passa-se a abordar, especificamente, a Convenção de Montego Bay, salientando a ratificação e a submissão do Brasil a essa normativa internacional.

4 CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY: DA RATIFICAÇÃO À SUBMISSÃO DO BRASIL

O Brasil ratificou a Convenção em 22 de dezembro de 1988, se inserindo, dessa forma, numa nova etapa do Direito Internacional, pois aquela consagrou normatização jurídica de patrimônio comum da comunidade aplicável aos fundos marinhos. A Convenção tem especial relevância ao Brasil, especialmente no artigo 4º do Anexo II, ao dispor que um Estado Costeiro, quando pretende estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental além de 200 MN, deve apresentar à Comissão de Limites da Plataforma as características e informações científicas desse novo limite.

Além de ter ratificado a Convenção de Montego Bay, o Brasil deu relevo jurídico à Plataforma Continental Brasileira ao estabelecer, na Constituição da República de 1988, no artigo 20, esse espaço marítimo como um dos bens da União. Assim, a legislação brasileira define espaço marítimo, dispondo sobre Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental Brasileira. Em razão de o objeto desta tese ser a Plataforma Continental Brasileira, enfoca-se a Plataforma Continental jurídica na definição de espaço marítimo. Os demais limites já foram mencionados a título de elucidação.

Afora definição de Plataforma Continental (CNUDM, artigo 76, 1) ficaram estabelecidos critérios restritivos para determinar limites além dos quais não haveria qualquer possibilidade de estender a Plataforma Continental (CNUDM, artigo 76, 5) quais sejam, 350 MN das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial, ou uma distância que não exceda 100 MN da isóbata de 2500 metros, que é uma linha que une profundidades de 2500 metros.

À Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM),¹² cabe a competência de assessorar o Presidente da República na elaboração da Política Nacional para os Recursos do Mar, bem como a atribuição de planejar, coordenar e controlar as tarefas envolvendo o Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). Embora o Brasil tenha ratificado

12 A Política Nacional para os Recursos do Mar, instituída em 1980 por medida presidencial, tem por órgão executor a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), secretariada pelo Comando da Marinha. Tal política visa a ser um elemento de articulação entre as diversas políticas setoriais federais em suas projeções nos meios costeiros e marítimos, tendo “por finalidade fixar as medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao Espaço Brasileiro e à exploração racional dos oceanos” (MORAES, 2007, p. 131).



a Convenção em 1988, somente no ano de 1993, o Brasil, por meio da Lei 8.617,¹³ definiu os limites marítimos brasileiros em consonância com os estabelecidos na Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM).

Conforme Caetano Ferrão (2009), em 17 de maio de 2004, o Brasil submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU informações sobre os limites exteriores da Plataforma Continental Brasileira além do limite das 200 Mn. Tendo em vista que a Convenção de Montego Bay entrou em vigor em 16 de novembro de 1994, o Brasil cumpriu o prazo de dez anos a contar da data em que a Convenção entrou em vigor em relação a cada Estado. Assim, o Estado brasileiro abdicou do benefício, aprovado pela Reunião dos Estados Partes à Convenção, da nova contagem do prazo de 10 anos a partir da publicação da *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf* (orientações técnicas e científicas) pela CLPC-ONU, em 13 de maio de 1999. Pelo art.4º do Anexo II da Convenção, o prazo de 10 anos passou a vigor a partir de 16 de novembro de 1994, para aqueles Estados que não haviam ratificados até aquela data.

O Brasil não está envolvido em qualquer litígio com outros Estados costeiros em relação às suas zonas marítimas. Aliás, o país não tem vizinhos com costas opostas com os quais tenha de partilhar os seus espaços marítimos, inexistindo, assim, possibilidade de controvérsias. Em relação aos Estados vizinhos com costas adjacentes – a República Oriental do Uruguai e a República da França, por conta da Guiana Francesa – celebrou-se acordo e tratado de delimitação, porém essas relações bilaterais somente dizem respeito às zonas até as 200 MN.

Há contradição sobre as informações disponibilizadas pela Marinha do Brasil, pois existe o Decreto nº 88.945, de 07 de novembro de 1983, que promulgou o Tratado de Delimitação Marítima entre o Governo do Brasil e o Governo Francês.¹⁴ Esse Decreto, como nota-se, faz referência a “Tratado” e, por sua vez, a Marinha brasileira afirma não existir Tratados. Destaca-se que o Tratado de Delimitação Marítima entre os dois Estados foi celebrado em Paris em 30 de janeiro de 1981. Nesse sentido, depreende-se que a definição de limites marítimos entre Estados Costeiros, nas águas que avançam no oceano também passam por processos científicos e técnicos e, sobretudo, por processos políticos e diplomáticos.

Os limites exteriores da Plataforma Continental brasileira além das 200 milhas MN reivindicados pelo Brasil, na submissão em 17 de maio de 2004, abrangem um espaço

13 A Lei 8.617/93 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. A Lei 8.617/93 regulamenta os incisos V e VI do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, e diz no seu artigo 1º que o mar territorial compreende uma faixa de 12 milhas de largura, [...] e no artigo 6º, a zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas [...] (BRASIL, 1993).

14 [...] a linha de delimitação marítima, inclusive a da plataforma continental, entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa, ao largo do Departamento da Guiana, fica determinada pela linha loxodrômica que tem o azimute verdadeiro de quarenta e um graus e trinta minutos sexagesimais, partindo do ponto definido pelas coordenadas de latitude de quatro graus, trinta minutos e cinco décimos Norte e de longitude cinquenta e um graus, trinta e oito minutos e dois décimos Oeste. Esse azimute e essas coordenadas são referidos ao Sistema Geodésico Brasileiro (datum horizontal - Córrego Alegre). [...] esse sistema geodésico foi empregado na elaboração da carta náutica brasileira de nº 110, 1ª edição, de 27 de abril de 1979, que foi utilizada durante os trabalhos da VI Conferência da Comissão Mista Brasileiro-Francesa Demarcadora de Limites. [...] o ponto de partida definido no presente artigo é a intersecção da fronteira na baía do Oiapoque, fronteira estabelecida por ocasião da V Conferência da Comissão Mista [...] (BRASIL, 2013).



marítimo de 911.847 km², limites esses determinados por duas fórmulas complexas.¹⁵ Em fevereiro de 2006, o Brasil transmitiu à Comissão, por meio do Secretário-Geral da ONU, um acréscimo (*Addendum*) ao Sumário Executivo da sua submissão. A partir de então, circularam comunicações por todos os Estados-Membros da ONU Partes na Convenção de Montego Bay, tal como foi decidido pela Comissão. Segundo esse adendo, os limites exteriores da Plataforma Continental Brasileira abrangem um espaço marítimo de 953 525 km², ao invés de 911 847 km² inicial. Dessa forma, percebe-se que a margem continental do Brasil é bastante vasta, uma vez que grande parte dos pontos do limite exterior da Plataforma Continental é definida por um dos limites máximos (350 MN).

Em abril de 2007, após concluir a análise da proposta brasileira, a Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC-ONU) encaminhou suas recomendações ao Governo brasileiro. Essas recomendações não atenderam ao pleito brasileiro na sua totalidade. Assim, de um total de 953.525 mil km² de área reivindicada, além das duzentas milhas náuticas, a CLPC não concordou com cerca de 190 mil km², distribuídos nas seguintes áreas da Plataforma Continental Brasileira: Cone do Amazonas, Cadeia Norte-Brasileira e Cadeia Vitória-Trindade e Margem Continental Sul.

A ONU, por meio da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), aceitou apenas parcialmente a reivindicação brasileira, dela excluindo a porção sobre a qual o governo agora reafirma sua soberania. No caso brasileiro, o órgão da ONU excluiu da submissão atualizada pelo *Addendum* do ano de 2006 um território equivalente ao tamanho do Estado do Ceará, que abrange uma área ao Norte do país, e outra que se estende do Sul do Platô de São Paulo até a fronteira marítima do Brasil com o Uruguai.

No relatório que apresentou em 2007, e no qual rejeitou a inclusão dessas áreas na Plataforma Continental Brasileira, a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) recomendou ao governo brasileiro que apresentasse nova proposta ou proposta revisada. Em 10 de abril de 2015,¹⁶ o Estado brasileiro encaminhou a proposta parcial revisada para a margem continental Sul-brasileira. A proposta foi apresentada ao plenário da CLPC em 26 de agosto de 2015.

Há uma normativa técnica complexa para que o Brasil possa chancelar os direitos de soberania sobre a extensa área reivindicada. No entanto, o Estado brasileiro, de maneira unilateral, desde setembro de 2010, passou a utilizar, de maneira soberana, a área em apreciação e controversa pela ONU. Por meio de uma resolução interministerial da CIRM (Resolução nº 03/2010), o governo brasileiro decidiu que nenhuma empresa ou Estado estrangeiro poderá explorar a Plataforma Continental sem sua autorização prévia. Essa resolução considera como Plataforma Continental toda a área que, em 2004 (atualizada pelo *Addendum* de 2006), o Brasil propôs à ONU como sendo aquela na qual exerceria sua soberania.

15 Esses limites, de complexas fórmulas e medições, fundamentam-se em 75 pontos fixos, sendo alguns foram determinados com base na fórmula Gardiner (fórmula irlandesa ou fórmula de sedimentos) resultante da combinação de morfologia e espessura de sedimentos, formando uma linha definida pelos pontos em que a espessura do sedimento encontra-se, pelo menos, a 1% da distância do pé do talude (encosta). Outros tendo por base a fórmula Hedberg (fórmula batimétrica), baseia-se na morfologia do fundo do mar e gera uma linha definida pelo ponto de 60 milhas náuticas ao longo do pé do talude e outros através do limite máximo das 350 milhas náuticas (CAETANO FERRÃO, 2009, p. 191).

16 Em 10 de abril de 2015, Brasil apresentou à Comissão de Limites da Plataforma Continental, atendendo exigência do artigo 76, parágrafo 8 da Convenção, informações sobre os limites da plataforma continental além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir da qual a amplitude do seu mar territorial é medida relacionada com a Região Sul do Brasil (ONU, 2015).



Em resposta à indagação dos autores deste texto sobre a referida resolução interministerial, através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o governo brasileiro, por meio do Ministério da Defesa (BRASIL, 2013), emitiu considerações no sentido de que, independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental além das 200 MN não ter sido definitivamente estabelecido, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua Plataforma Continental além das 200 MN. Esse direito do Brasil tem como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004, e publicada na página eletrônica da ONU. Cabe salientar que a Resolução não trata da proibição de exploração da Plataforma Continental, e sim da pesquisa, apesar da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) prever que o Estado costeiro em lide possua direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos minerais naturais, vivos e não vivos do leito e subsolo, em sua Plataforma Continental e respectivo prolongamento.

Entende-se a preocupação do Estado brasileiro com os interesses sobre a matéria em tela, pois se trata de uma área com valor geopolítico e econômico em razão da possível existência de novas reservas de petróleo na área do Pré-sal. No entanto, a exposição de motivos contida na Resolução emitida pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), não informa, em quais arcabouços da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), há a previsão de que o Estado costeiro em lide possua soberania para exploração, independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental além das 200 MN ainda estar no aguardo da definição da ONU.

Compreende-se que tal área pleiteada pelo Estado brasileiro ainda constitui em um espaço marítimo considerado patrimônio comum da humanidade e, desse modo, o país deveria esperar decisão ONU, antes de expandir sua Plataforma Continental além das 200 MN unilateralmente. Assim, coaduna-se com Andrade (1994, p. 103) quando se refere ao uso, posse e direitos sobre a Plataforma Continental. Conforme a autora, estão em jogo interesses econômicos, a que se somam interesses políticos e militares influenciados basicamente por problemas de segurança e desenvolvimento, binômio que, independente de acepções, é a meta que todos os Estados desejam alcançar.

Afirma-se, no entanto, que a preservação dos interesses nacionais não pode ser feita sem a observância das normas e acordos internacionais, tendo em vista que atitudes desse tipo torna frágil a posição do governo brasileiro como Estado-membro da Organização das Nações Unidas. Porém, não se pode desprezar o entendimento contrário como, por exemplo, a de More (2010, p. 67), o qual sublinha ainda que, implicitamente, na *United Nations Convention on the Law of Sea - UNCLOS*, a área da Plataforma Continental além das 200 milhas tem um regime jurídico diferente do da Área, sob a jurisdição da *International Seabed Authority – ISA*, um órgão criado pela CNUDM para regular as atividades na Área (fundos marinhos além das jurisdições nacionais), mesmo sem o limite exterior de a Plataforma Continental estendida estar fixado e reconhecido em nível internacional.

Entende-se que a tese defendida por More é inconclusiva, pois existem outras facetas, jurídicas e de relações internacionais, que necessitam ser analisadas a respeito do interesse do Brasil e dos Estados-membros da ONU em relação à Plataforma Continental. Classifica-se como estratégia de segurança nacional, geopolítica e econômica a atitude do governo brasileiro no que concerne ao direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na Plataforma Continental além das 200 MN.

A relevância do espaço marítimo, inclusive no atinente à ampliação da Plataforma Continental, é potencializada com a descoberta de reservas de recursos naturais. Nesse



sentido, o CEMBRA (2012) registra que, em 2007, foram localizadas enormes reservas de petróleo em águas ultraprofundas na área de Tupi, situada a **320 km da costa** do Estado do Rio de Janeiro, na Bacia de Santos (grifo nosso). Segundo o CEMBRA, a avaliação do potencial de óleo dos estratos geológicos da bacia do Pré-sal indicou volumes que vão elevar significativamente as reservas do país. A área de Tupi, posteriormente nominada de Campo de Lula, a primeira área a ser acessada, tem volume estimado entre cinco e oito bilhões de barris, configurando-se como o maior campo de óleo descoberto desde o ano 2000.

Referente à descoberta do Pré-sal na Bacia de Santos, Morais (2013) relata que, em julho de 2011, encerrou-se a perfuração do segundo poço de extensão da área de Guará, informalmente conhecido como Guará Sul. Esse poço 3-SPS- 82A localiza-se a 5,7 km ao Sul do poço pioneiro descobridor (1-SPS- 55), em lâmina d'água de 2.156 metros, **a 315 km do litoral** do Estado de São Paulo. Incluindo o pioneiro, foi o terceiro poço concluído na área de Guará (grifo nosso).

Além do campo de Tupi, existem as áreas de Carioca, Guará e Júpiter, na costa Sudeste-Sul do país, situadas quase no limite das 200 milhas náuticas da Plataforma Continental. No caso de Guará e Tupi, como estão localizados apenas 40 quilômetros do limite da Plataforma Continental Brasileira (Zona Econômica Exclusiva) das 200 milhas náuticas (350 Km), firma-se a convicção da existência de importantes recursos minerais além das 200 milhas náuticas. Há, ainda, em regiões um pouco mais afastadas da costa, formações semelhantes àquelas nas quais já foram localizados petróleo e gás natural. Essas formações estão localizadas no espaço marítimo além das 200 MN, ou seja, na extensão em que Estado brasileiro ainda reivindica jurisdição junto a ONU.

A potencialidade do espaço marítimo fica evidenciada com os dados de recursos já consolidados. Nesse sentido, a definição do limite exterior da Plataforma Continental constitui uma herança importante para as próximas gerações de brasileiros, as quais poderão presenciar as possibilidades de descoberta de novas reservas de recursos minerais e de recursos da biodiversidade marinha.

Feita abordagem da Convenção de Montego Bay e das possibilidades dos usos de recursos naturais na Plataforma Continental Brasileira além das 200 MN, passa-se discorrer sobre a extração do petróleo, gás natural e outros usos do espaço marítimo no Estado brasileiro, analisando seu processo de integração ao território brasileiro.

5 PETRÓLEO E GÁS NATURAL COMO USOS DO ESPAÇO MARÍTIMO NO BRASIL

A Plataforma Continental, um dos espaços marítimos normatizados pela Convenção, representa suporte infraestrutural à integração territorial, bem como ao desenvolvimento econômico e social. Nela, estão situados os aeroportos, os portos, a marinha mercante, a pesca, os recursos minerais, os recursos energéticos, a indústria naval, turismo marítimo, a exploração de petróleo e gás natural *offshore*. Neste estudo, devido à complexidade e extensão de todos os usos contemplados no espaço marítimo em tela, enfatiza-se a exploração de petróleo e gás natural devido a vários fatores, entre os quais a questão estratégica, geopolítica e sua contribuição para o desenvolvimento social, cultural e econômico da Nação, sobretudo geradora de renda e emprego aos brasileiros.

Cabe ressaltar que parte-se do entendimento de que o espaço é uma categoria histórica no sentido definido por Milton Santos e, logicamente, o seu conceito muda porque aos modelos se adicionam novas variáveis no transcorrer do tempo. Baseado no conceito



de espaço geográfico de Milton Santos, os fixos (oleodutos, gasodutos, plataformas) que formam a indústria de petróleo podem ser entendidos como um complexo de objetos técnicos. Concomitantemente, as conexões em diferentes sentidos desses objetos se acoplam a um sistema de ações. Em relação ao subsolo marítimo, espaço geográfico dotado de potencial econômico, registra-se que, desde 1997, o governo brasileiro dispõe de um programa específico para identificar esse potencial, denominado de Programa de Avaliação de Potencialidades dos Recursos Minerais da Plataforma Continental Brasileira (REMPAC)¹⁷ e os desafios técnicos da exploração. Inclusive, para fins de atividades econômicas, o Brasil divide a Plataforma Continental e áreas oceânicas adjacentes em áreas de relevante interesse mineral.

De acordo com o CEMBRA (2012), essas áreas são indicações de territórios de importância estratégica quanto ao potencial mineral, integrados por tipologia de substância de interesse econômico e estratégico para a União, que leva também em conta a sustentabilidade ambiental. Nesse contexto, o CEMBRA (2012) classificou em áreas de relevante interesse mineral na Plataforma Continental os insumos para construção civil, insumos para a agricultura, materiais não metálicos, materiais metálicos e energia.

Na mesma linha, CGEE (2007) e Souza et al. (2015) nominam as potencialidades minerais não vivas da Plataforma Continental Brasileira. Assim, são alguns dos recursos minerais de valor socioeconômico: granulados siliciclásticos (areias e cascalhos); granulados bioclásticos (sedimentos calcários); depósitos de pláceres (ilmenita, rutilo, monazita, zirconita, ouro e diamante); fosfato; evaporitos; enxofre; carvão; hidratos de gás.

Referente aos recursos minerais não vivos de valor político-estratégico registra-se que o Estado brasileiro obteve autorização da ONU para exploração na Área. Nela, encontram-se nódulos polimetálicos; crostas cobaltíferas, sulfetos polimetálicos. Areia e cascalho

17 Há dois programas complementares ao LEPLAC, que são o REMPLAC e o PROAREA, que visam levantar e mapear as potencialidades de recursos minerais existentes na área da PC além das 200 milhas náuticas e na chama ÁREA. Referente ao Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (Remplac), foi instituída pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar em 1997, tendo sido criado para o seu gerenciamento o Comitê Executivo para o Remplac. Fora constituído por representantes das instituições: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação, Estado Maior da Armada, Diretoria de Hidrografia e Navegação, Secretaria da Comissão Interministerial de Recursos do Mar, Serviço Geológico do Brasil, Departamento Nacional de Produção Mineral, Companhia de Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e Programa de Geologia e Geofísica Marinha. A coordenação cabe ao Ministério de Minas e Energia e sua gerência operacional é realizada pelo Serviço Geológico do Brasil. Para implementação das atividades previstas pelo programa foram criados, no âmbito do Comitê Executivo para o Remplac, quatro subcomitês regionais, os quais contam com a participação de várias universidades brasileiras ligadas às ciências do mar. O objetivo geral do Remplac é conhecer o substrato marinho da Plataforma Continental Jurídica Brasileira e suas implicações para a avaliação dos seus recursos minerais, questões ambientais, manejo e gestão integrada. Como recursos previstos: a) conhecimento do meio físico e identificação de áreas de valor econômico, político e estratégico da Plataforma Continental Brasileira; b) levantamento de informações que possibilitarão o estabelecimento de políticas e estratégias governamentais relativas ao aproveitamento de recursos minerais e proteção o meio ambiente marinho da Plataforma Continental Brasileira, bem como, a adequação da regulamentação referente à estas atividades; c) domínio sobre novas tecnologias; d) capacitação do país para competir, no mesmo nível com outras nações, para atuação em áreas internacionais; e) aquisição de conhecimento científico e tecnológico nas áreas de exploração de recursos vivos e não vivos da Plataforma Continental Brasileira, reforçando a sua inserção no cenário mundial; f) indução a criação de núcleos de atividades. Os resultados promissores tem mostrado o enorme potencial destas áreas marinhas. Outras informações poderão ser acessadas no sítio do Comando da Marinha e na parte de geologia marinha do sítio do Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2015).



foram eleitos para detalhamento por se tratar de recursos já em exploração¹⁸ e de impacto no ecossistema costeiro brasileiro. Aliás, esses dois recursos, conforme explica o CEMBRA (2012), possuem potencial significativo de exploração e exploração, sendo utilizados, principalmente, na construção civil como fonte para reconstrução de praias erodidas.

Pesquisas feitas pelo Serviço Geológico do Brasil em parcerias com universidades e empresas privadas mapearam bilhões de metros cúbicos de areia quartzosa e cascalhos ao longo da margem continental brasileira, sendo que parte desse material já vem sendo utilizada para reconstrução de praias. No entanto, o CEMBRA (1998) alerta que, em muitas cidades litorâneas como o Rio de Janeiro, areias são extraídas, inclusive da Plataforma Continental (planície oceânica mais perto da costa), para uso em aterros, reconstituição de praias e até na construção civil. Acrescenta, inclusive, que os depósitos interiores destes bens minerais adentram a Plataforma Continental.

Levando em consideração que a exploração e exploração mineral de depósitos marinhos de areia e cascalho são habitualmente desenvolvidas próximo da linha da costa, coaduna-se com o CEMBRA (2012, p. 104) quando sublinha que **“a atividade de mineração deverá acontecer de forma restrita e sustentável, para minimizar danos ao ecossistema costeiro”** (grifo nosso). Conforme CGEE (2007), apesar de sua expressiva dimensão, as áreas de exploração exclusiva do Brasil não têm sido objeto de pesquisa mineral sistemática, à exceção do petróleo e do gás.¹⁹ Até o ano de 2008, toda a extensão dos fundos marinhos sob a jurisdição brasileira permaneceu praticamente desconhecida quanto à potencialidade de seus recursos minerais com reais possibilidades de contribuição para o desenvolvimento do país.

Registra-se a evolução da exploração de petróleo no espaço marítimo do Brasil, desde 1965 até 2010, alcançando neste último 2 milhões de barris de óleo por dia. Ao descrever as riquezas dos recursos naturais da Plataforma Continental Brasileira, sublinha-se a participação da maior empresa brasileira, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com uma produção diária aproximada, em 2015, de 2 milhões 500 mil barris de óleo. Atualmente, aproximadamente 80% do petróleo produzido no Brasil vêm do espaço marítimo.²⁰ Nesse cenário, destaca-se

18 Exploração é a retirada dos recursos naturais por meio de máquinas adequadas, para fins de beneficiamento, transformação e utilização. Portanto, o maior impacto no meio ambiente é causado pela exploração. Difere do termo exploração que em Geologia, relaciona-se à fase de prospecção: busca e reconhecimento da ocorrência dos recursos naturais, e estudos para determinar se os depósitos têm valor econômico.

19 A análise da importância econômica dos recursos minerais, por si só, é um considerável esforço intelectual. A contextualização desse esforço no âmbito da Zona Econômica Exclusiva e do Mar Territorial trata-se de verdadeiro desafio, já que a maior parte dos indicadores tradicionais: reservas, produção preços, etc., somente estarão disponíveis, de fato e em níveis relevantes, num momento impreciso do futuro (BORGES, 2007, p. 200).

20 Dados surpreendentes da petroleira disponível no sítio corporativo: reservas provadas: 16,57 bilhões de barris de óleo equivalente (boe); empregos diretos: 86.111, sendo 282.626 terceirizados; plataformas de produção: 134, 77 fixas e 57 flutuantes; refinarias: 15; frota de navios: 326, destes 57 de propriedade da Petrobras; postos de combustíveis: 7.710; presença Global: 17 países, não inclui escritórios de representações. Dados dos resultados do exercício de 2013. Última atualização: maio de 2014 (PETROBRAS, 2015).



a produção de petróleo e gás natural pela estatal, citando, brevemente, as onze bacias²¹ petrolíferas existentes em operação no Brasil. Registra-se que se elegeu detalhar aspectos gerais da Bacia de Campos (RJ), por ser a maior produtora de petróleo e gás natural do país, responsável por aproximadamente 80% da produção do país, conforme destaca Morais (2013).

Após perfurações realizadas durante a década de 1970, surgiram os primeiros sinais de petróleo, e em novembro de 1974 ocorreu a primeira descoberta, o Campo de Garoupa,²² que deu início ao ciclo de descobertas comerciais de petróleo na Bacia de Campos. No ano seguinte, descobriu-se o campo de Namorado e, em 1976, o de Enchova.

Na Bacia de Campos, que compreende o prolongamento territorial dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, localiza-se a principal área sedimentar já explorada na costa brasileira, conforme informações da Petrobras (2015). Nesta Bacia, que se estende das imediações da cidade de Vitória (Espírito Santo) até o litoral norte do Rio de Janeiro em uma área de aproximadamente 100 mil quilômetros quadrados, a estatal brasileira testou as principais tecnologias *offshore* experimentadas no desenvolvimento de projetos de produção a profundidades d'água nunca testadas anteriormente no mundo.

A partir da descoberta do Campo de Garoupa com 124 metros de lâmina d'água e profundidade total de 3.750 metros, a Petrobras iniciou nova fase de pesquisas e investimentos, que estendeu até 1983. Morais (2013) ressalta que a localização do Campo foi acompanhada de euforia na Petrobras, pois no entorno detectou-se estruturas geológicas semelhantes, corroborando a convicção a respeito da existência de uma nova província petrolífera, não somente um campo de petróleo isolado. Em 1977, ano do início da produção comercial na Bacia de Campos, as perfurações alcançaram o limite de águas rasas, de 300 metros de lâmina d'água (distância entre a superfície da água e o fundo do mar). Já, em 1980, foram realizadas perfurações em águas com profundidade de 400 metros, e, em 1982, em águas de 500 metros, conforme destaca Petrobras (2015).

Aquelas primeiras descobertas revelaram o potencial da Bacia de Campos para solucionar a dependência brasileira de importações de petróleo bruto. Por volta do fim de 1983 tinham sido encontrados 22 campos de petróleo em águas com profundidade entre 86 e 430 metros (PETROBRAS, 2015). Nessa fase foram perfurados 345 poços exploratórios e

21 A Bacia do Tucano, Bacia do Recôncavo, Bacia do Jequitinhonha e Bacia de Camamu-Almada compreendem o território do estado da Bahia e o prolongamento territorial para o mar. Atualmente, desenvolve-se a produção de petróleo e gás em concessões situadas nas bacias sedimentares de Tucano, Recôncavo (*terrestres*), Camamu-Almada e Jequitinhonha (*marítimas*). A Bacia do Solimões ocorre no território do Estado do Amazonas (*terrestre*). Um santuário ecológico com a maior reserva comprovada de gás natural do país e que produz óleo leve com a melhor qualidade do mercado. As Bacias de Sergipe e Alagoas abarcam o prolongamento territorial dos Estados do Sergipe e Alagoas. A Bacia Potiguar envolve os territórios dos Estados de Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba. Com campos em águas rasas e campos terrestres, a região de Rio Grande do Norte e do Ceará está entre as maiores produtoras de petróleo *onshore* (em terra) do Brasil. A Bacia do Espírito Santo compreende o prolongamento territorial do Estado do Espírito Santo e tem como característica principal a diversidade. A Bacia de Santos inclui o prolongamento territorial dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina. A maior bacia sedimentar *offshore* do país, com uma área total de mais de 350 mil quilômetros quadrados e que se estende de Cabo Frio (RJ) a Florianópolis (SC). (MORAIS, 2013).

22 Houve a descoberta de uma coluna de petróleo de mais de 100 metros de espessura, com reservas estimadas em torno de 100 milhões de barris. Era o primeiro poço a produzir em reservatórios de calcários no Brasil. Com a descoberta de Garoupa e o mapeamento de outras estruturas geológicas promissoras na Bacia de Campos, engenheiros de perfuração, avaliação e completção de poços foram deslocados da Bahia para darem suporte às atividades de desenvolvimento dos campos de petróleo na bacia, como Enchova, Garoupa, Cherne e Pampo (MORAIS, 2013, p. 111).



descobertos 27 campos e acumulações na Bacia de Campos. A terceira fase nas explorações da Bacia de Campos se estendeu de 1984 a 1989; foi iniciada com as descobertas dos campos gigantes de Albacora, em 1984, e Marlim, em 1985, como resultado de uma campanha exploratória iniciada em 1984, em águas acima de 500 metros, utilizando-se plataformas de perfuração de posicionamento dinâmico.

Registra-se, com base nos dados disponibilizados pela própria empresa pública, a capacidade de escoamento de 1,2 milhão de barris por dia, equivalente a 80% da produção nacional. Atualmente, a média da produção diária de petróleo da UO-BC (Unidade de Operação da Bacia de Campos) é de cerca de 380 mil barris por dia. São 34 plataformas conectadas a 332 poços produtores de petróleo e dois poços produtores de gás.

As plataformas, com suas usinas termelétricas, têm capacidade de gerar energia elétrica para iluminar uma cidade de um milhão de habitantes (640 MW). São consumidas por semana 512 toneladas de alimentos e geradas 38,4 toneladas de lixo. O atendimento às plataformas movimenta 120 embarcações e navios que prestam serviços de apoio. São cerca de mil poços interligados em 4.200 quilômetros de dutos no fundo do mar. As instalações em alto-mar incluem campo de futebol, tratamento de esgoto, enfermaria e até cinema, formando um complexo de fixos e fluxos, regulado pela norma técnica e política. “Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar” (SANTOS, 1996, p. 38).

Na Bacia de Campos, a Petrobras realiza, do continente às plataformas, por meio de helicópteros fretados, 6.000 voos por mês, situação que não terá condições logísticas de repetir nas longas distâncias do Pré-sal da Bacia de Santos. Conforme cálculo realizado pelos autores desse texto, as empresas prestadoras de serviço de helicópteros à Petrobras terão problemas de ordem técnica para operar na Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas. Considerando que um helicóptero (modelo Sikorsky S-79C) possui quatro horas de autonomia e em média um raio de alcance de 1.150 km a uma velocidade de 287 km/h, se tiver que voltar a um heliporto de alternativa em terra, sem pousar na plataforma por motivos operacionais, ficará restrito de combustível (autonomia de voo).

Outro aspecto importante a ser destacado está no serviço de busca e salvamento (SAR – *Search and Rescue*) no mar sob encargo do Estado brasileiro. Ressalta-se que a área de busca e salvamento de responsabilidade brasileira abrange todo território nacional e uma extensa área do Oceano Atlântico, que compreende toda costa brasileira e se estende na direção Leste até o meridiano de 10º W, podendo alcançar uma distância da costa marítima de aproximadamente 1.800 milhas náuticas (3.350 km). O Brasil conta com o suporte da operação SALVAERO²³ da Força Aérea e SALVAMAR²⁴ da Marinha para o cumprimento dos compromissos e normas nacionais e internacionais, as quais o país é signatário.

23 Centros de Coordenação de Salvamento Aeronáutico são órgãos operacionais regionais responsáveis pelas ações de Busca e Salvamento em suas respectivas áreas de jurisdição, informalmente chamado de SALVAERO. Eles ficam sediados nos respectivos Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA), e estão permanentemente em estado de alerta, 24 horas por dia, sete dias por semana (BRASIL, 2012). Disponível em: <www.decea.gov.br/espaco-aereo/busca-e-salvamento/>. Acesso em: 21 mar. 2012.

24 SALVAMAR é o nome pelo qual é conhecido o Serviço de Busca e Salvamento da Marinha. Este serviço é uma atribuição da Marinha do Brasil e a expressão “busca e salvamento”, no que tange à salvaguarda da vida humana no mar, significa todo ato ou atividade efetuada para prestar auxílio à vida humana em perigo no mar, nos portos e nas vias navegáveis interiores (BRASIL, 2015). Disponível em: <www.mar.mil.br/salvamarbrasil/faq.html>. Acesso em: 21 mar. 2015.



Percebe-se, em última análise, que as operações SAR podem se desdobrar até a metade do Oceano Atlântico. Ou seja, independentemente da extensão da Plataforma Continental Brasileira (200 ou 350 MN), a intervenção de resgate é muito mais elástica. Sabe-se que a operação, através de helicópteros da Força Aérea e Marinha, ficará restrita na gama de alcance à autonomia dos helicópteros, devendo a partir de uma certa distância, passar para as navegações embarcadas de navios (militares e/ou civis). Essa transposição de helicópteros para navios demandará um tempo significativo de resgate.

O Sistema ATM Nacional tem responsabilidade sobre uma área de aproximadamente 22 milhões de km², distribuídos em cinco Regiões (FIR Curitiba, Brasília, Amazônia, Recife e Atlântico). A Região que compreende a parte mais extensa do Oceano Atlântico denomina-se FIR Atlântico, Região de Informação de Voo Atlântico. Ao destacar as restrições técnicas de operação de helicópteros, tanto para busca e salvamento quanto para suprimento das plataformas petrolíferas, evidencia-se as limitações no âmbito das **normas técnicas para o uso do mar** (grifo nosso).

Na linha de evidenciar a integração territorial através da exploração de petróleo e gás natural, Souza e Toledo (2015) explicam o caminho para o escoamento desses recursos naturais desde a exploração até o refino. No mar, a produção de petróleo e gás proveniente dos reservatórios de um Campo de Petróleo ou Gás Natural passa por etapas de processamento ou tratamento, na plataforma ou unidade de produção, visando a sua apropriada destinação. Quando se produz petróleo em um reservatório, normalmente também se produz gás natural, pois o gás sempre está associado ao petróleo e, conforme Souza e Toledo (2015), quanto maior for a razão gás/óleo de um reservatório, maior será a quantidade de gás associado ao petróleo produzido. Uma vez o petróleo produzido, ele passa por processos de tratamento ou processamento, que objetivam separar os líquidos produzidos (óleo ou água produzida) do gás natural. A água produzida é tratada e, se estiver de acordo com as especificações normatizadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, poderá ser descartada no mar. Caso não haja como tratar a água na unidade de produção, esta deve ser trazida para o continente (normalmente por meio de navios) para ser tratada e dada a destinação apropriada.

O óleo produzido e tratado é usualmente transferido para o continente por meio de oleodutos ou, a depender da profundidade de água até o fundo do mar (lâmina d'água) e da distância do campo até o continente, poderá ser armazenado em Unidade Flutuante de Produção, Armazenamento e Transferência.

Em relação ao gás natural uma vez pré-tratado na unidade de produção, pode seguir as seguintes destinações: a) reinjetado no reservatório para manter a pressão do reservatório e aumentar a vida útil do campo; b) usada para a geração de energia para as atividades operacionais da unidade de produção; c) parcialmente queimado, de acordo com determinações e especificações da ANP, de forma a manter a segurança operacional da unidade de produção ou transferido para o continente, por meio de gasoduto. Lima (2015) destaca que 80% da produção de gás da Petrobras vem de campos *offshore*, principalmente campos de petróleo em águas ultraprofundas.

Interessante destacar que o volume de gás natural que chega ao continente, pré-processado na unidade de produção, passa por processamento de tratamento da Unidade de Processamento de Gás Natural com o propósito de retirar impurezas e condicioná-lo às especificações técnicas estabelecidas pela ANP, visando a sua destinação final. Nesse cenário, há o potencial para uso como matéria prima para as indústrias químicas; matéria prima para queima e geração de energia nas Usinas termoelétricas; combustível nos



veículos automotores (GNV-Gás Natural Veicular) e combustíveis para uso domiciliar (para aquecimento e cocção).

No que diz respeito às riquezas do espaço marítimo, cabe ressaltar, ainda, a relevância do ciclo do gás natural, um combustível proveniente das frações mais leves do petróleo produzido nas bacias sedimentares terrestres e marítimas. A indústria do gás no Brasil iniciou, ainda, no século XIX com a produção de gás a partir do carvão, principalmente para a iluminação pública. A partir da década de 1980, ocorreram tentativas de introdução do gás natural na matriz energética, mas somente nos anos 90 o Brasil percebeu, efetivamente, potencial do gás natural. Conforme ressaltam Moutinho dos Santos et al. (2007), a Petrobras descobriu mais reservas de gás nas bacias sedimentares brasileiras e valorizou, economicamente, esse recurso natural através de investimentos específicos em infraestrutura e na criação de uma demanda para o gás.

Nessa mesma década, segundo destacam os autores, o país assumiu compromissos com a integração econômica regional, principalmente com a criação da zona de livre-comércio do Mercosul. Nesse cenário, houve a construção de um gasoduto conectando a Bolívia e o Brasil, o Gasbol, que relançou a indústria de gás brasileira na medida em que disponibilizou uma grande oferta de gás a preços moderados. Nesse período, o Estado brasileiro passou por um processo de reestruturação institucional do setor energético com privatização das principais companhias de distribuição e, conseqüentemente, a entrada de novos agentes econômicos.

Registra-se que, de 1997 a 2006, a expansão média anual do mercado de gás brasileiro totalizou 18%, estando acima da taxa de crescimento do consumo total de energia do país, de acordo com as observações de Moutinho dos Santos et al. (2007). Apesar deste intenso volume (0,57% do consumo de gás total no mundo em 2004), essa participação é ínfima para um país que representa aproximadamente 2% do consumo global de petróleo. A produção *offshore* corresponde aproximadamente a 73% do gás natural produzido no país.

Percebe-se que o gás natural tem aumentado seu papel estratégico como fonte de energia para o mundo, especialmente devido ao seu menor impacto ambiental em comparação com as demais fontes fósseis. A combustão de gases combustíveis adequadamente processados e em equipamentos corretos é praticamente isenta de poluentes como óxidos de enxofre, partículas sólidas e outros produtos tóxicos, permitindo, assim, que o consumidor utilize o gás de forma direta.²⁵ Assinala-se que a Agência Internacional de Energia (AIE), no estudo denominado *World Energy Outlook 2006* (IEA, 2006) a respeito de possíveis cenários de referência para 2030, concluiu que o gás natural será a única fonte de energia fóssil que apresentará uma expansão anual média superior ao consumo total de energia. Segundo a AIE, ao se levar em conta o consumo de energias fósseis, a participação do gás natural irá aumentar de 25,5% (registrado em 2004) para 27,9% em 2030. O mesmo levantamento aponta que o gás natural representará mais de 35%, em 2025, e 43%, em 2050, no total das energias fósseis.

Como bem observa Moraes (2013), em todo o mundo cresce o consumo dessa importante fonte de energia, que tem usos diversos: de combustível nas usinas termelétricas a base para produtos utilizados como matéria-prima no setor industrial. O gás também é usado como

25 O gás natural (GN) é uma mistura de hidrocarbonetos leves que, a temperatura e pressão atmosféricas ambientes, permanece no estado gasoso. Todos os hidrocarbonetos gasosos podem ser extraídos do petróleo, a partir dos processos de refino, ou do carvão, através da gaseificação (MOUTINHO DOS SANTOS et al., 2007).



combustível nos transportes e como fonte de energia em residências e indústrias.

Desde as primeiras descobertas em águas profundas, nos anos de 1970, até chegar à nova fronteira exploratória do Pré-sal, verificou-se intensificação do processo tecnológico. Para vencer o longo percurso imposto por condições então desconhecidas, a Petrobras aprimorou tecnologias existentes e desenvolveu novas soluções, demonstrando o vigor das técnicas aplicadas através do tempo.

Em relação às descobertas do Pré-sal (jazidas Pré-sal), entende-se que elas se situam entre as mais importantes em todo o mundo na última década. A província Pré-sal é composta por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial. Registra, com base em informações da Petrobras (2015), que a medida em que os continentes se distanciavam, os materiais orgânicos então acumulados nesse novo espaço foram sendo cobertos pelas águas do Oceano Atlântico, que então se formava. Iniciava-se, assim, a formação de uma camada de sal que atualmente chega até 2 mil metros de espessura. Essa camada de sal depositou-se sobre a matéria orgânica acumulada, retendo-a por milhões de anos, até que processos termoquímicos a transformasse em hidrocarbonetos, petróleo e gás natural.

As reservas dessa província ficam a 300 km da Região Sudeste, que concentra 55% do Produto Interno Bruto (indicador para medir a atividade econômica do país). A área total da província do Pré-sal (149 mil km²) corresponde a quase três vezes e meia a área do Estado do Rio de Janeiro. Conforme dados da Petrobras (2015), de 2010 a 2014, a média anual de produção diária do Pré-sal cresceu quase 12 vezes, avançando de uma média de 42 mil barris por dia em 2010 para 492 mil barris por dia em 2014.

O potencial e realidade da província de Pré-sal situa o Brasil em uma posição estratégica frente à grande demanda de energia mundial, mas é preciso ficar atento à geopolítica energética do Pré-sal. Nesse cenário, o país poderá enfrentar dificuldades, por fatores internos e sobretudo, por fatores externos (o *player* dos grandes produtores de petróleo), e a demanda da China. Entende-se que vários fatores podem comprometer a exploração, a curto e médio prazo, dessa relevante fonte de riqueza.

Nota-se que a norma, tanto na acepção técnica quanto no viés político, regulou a integração territorial a partir da década de 80 até os dias atuais em diferentes momentos, especialmente pela Convenção de Montego Bay de 1982, normativa responsável pela definição dos limites da Plataforma Continental Brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, evidenciou-se que o Brasil submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU informações sobre os limites exteriores da Plataforma Continental além das 200 MN, ressaltando que, atualmente, o pedido para aumentar o limite da Plataforma Continental de 200 para 350 MN está em análise na Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU, a qual o país encaminhou novamente informações sobre uma das áreas que apresentam controvérsias técnicas.

Verificou-se que a descoberta de reservas de recursos naturais potencializa interesse do Brasil em ampliar o limite da Plataforma Continental. Inclusive, mostrou-se, nesse período, que foram localizadas enormes reservas de petróleo em águas ultraprofundas na área de Tupi, situada a 320 km da costa do Estado do Rio de Janeiro, na Bacia de Santos.

Em relação à Plataforma Continental, um dos espaços marítimos normatizados pela



Convenção de 1982, destacou-se a capacidade de ela servir como suporte infraestrutural à integração territorial. Na Plataforma Continental, situam-se fixos e fluxos, especialmente as riquezas dos recursos naturais.

Percebeu-se que o Estado brasileiro, inserindo num mundo de relações e formas globalizadas, direcionou exploração para os recursos do mar, especialmente petróleo, gás natural e, mais atualmente, províncias de Pré-sal. No intervalo de tempo compreendido desde a década de 80 aos dias atuais, os principais usos no mar identificados nesse processo de integração foram a reconfiguração geopolítica das matrizes energéticas, bem como descoberta e exploração de recursos naturais (petróleo e gás natural *offshore*).

Os usos dos espaços marítimos a partir de um conjunto de normas e técnicas, engendrou um processo de integração territorial com o mar. Assim, constatou-se, no período em tela, adoção de diferenças técnicas alinhadas a idiosincrasias do cenário globalizante que permearam as relações dos Estados com o espaço marítimo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. **A Plataforma Continental brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BORGES, L. F. Recursos minerais da Plataforma Continental brasileira e regiões oceânicas adjacentes do Atlântico Sul e Equatorial: aspectos socioeconômicos. **Parcerias Estratégicas**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Brasília, DF, n. 24, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 88.945**, de 07 de novembro de 1983. Promulga o Tratado de Delimitação Marítima entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88945-7-novembro-1983-438968-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.617**, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Acesso informação**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=NCr8/rB+7U8=>>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRASIL. **Comando da Marinha do Brasil**. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. LEPLAC. A Plataforma Continental. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/leplac.html>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Comissão Interministerial para os Recursos do Mar**. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/proarea.html>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

CAETANO FERRÃO, Marisa. **A delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas**. [S.l.]: Editora da Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa – AAFDL, 2009.

CENTRO DE EXCELÊNCIA PARA O MAR BRASILEIRO (CEMBRA). **O Brasil e o mar no século XXI**: Relatório aos tomadores de decisão do País / Cembra, coord. Luiz Phillippe da



Costa Fernandes. Rio de Janeiro: Comissão Nacional Independente sobre os Oceanos, 1998.

_____. **O Brasil e o mar no século XXI**: Relatório aos tomadores de decisão do País / Cembra, coord. Luiz Phillipe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. 2. ed. rev. e ampl. Niterói, Rio de Janeiro, 2012.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Mar e ambientes costeiros**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2007.

CUNHA, Tiago P. **Portugal e o mar** – À redescoberta da geografia. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e Tiago Pitta Cunha, abril de 2011.

FIORATI, Jete Jane. **A disciplina jurídica dos espaços marítimos na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e na Jurisprudência Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11 ed. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva; Garcia Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HEEZEN, B. C.; THARP, M.; EWING, M. The Floors of the Oceans. I. The North Atlantic. **Text to Accompany the Physiographic Diagram of the North Atlantic**. With 49 fig., 30 plates. New York, N.Y.: The Geological Society of America, Special Paper 65, 1959.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Estudo denominado **word energy outlook** 2006. Disponível em: <<http://www.iea.org/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

LIMA, Vitor de Souza. POAG 2015 – Reduction of PETROBRAS' gas flaring. In: 26th WORLD GAS CONFERENCE, Paris, 2015. **Anais...** France, 2015.

LOUREIRO BASTOS, Fernando. **A internacionalização dos recursos naturais marinhos**. Lisboa: AAFDL, 2005.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas**: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013.

MORE, Rodrigo F. Quando cangurus voarem: a declaração unilateral brasileira sobre direito de pesquisa além dos limites da plataforma continental - 2010. **Revista de Direito Internacional**, v. 9, p. 59-68, 2012. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/rdi/article/view/1599>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

MOUTINHO DOS SANTOS, E. et al. Gás natural: a construção de uma nova civilização. **Estud. av.** São Paulo, vol.21, n.59, Jan./Apr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000100007>. Acesso em: 26 mar. 2017.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **O tempo das reconfigurações do constitucionalismo**: os desafios para uma cultura cosmopolita. São Paulo: LTr, 2011.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)**. Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Partial revised Submission by Brazil. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_bra_rev.htm>. Acesso em: 26 mar. 2017.



_____. **Member States of the United Nations**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/index.shtml>>. Acesso em: 26 mar. 2017a.

PETROBRAS. **Nossas atividades**. Principais operações. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Evolução da prospecção de petróleo na Plataforma Continental do Brasil e os desafios das novas tecnologias**. Disponível em: <<http://presal.hotsitespetrobras.com.br/tecnologias-pioneiras/#1>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

REZEK, J. Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Marta Chantal. **Aspectos jurídicos e científicos da extensão da plataforma continental**. Porto: EMEPC, 2006.

SANTOS, M. O espaço: sistemas de objetos, sistemas de ações. In: SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**. Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A urbanização brasileira**. 2. ed., São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. 5. ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SOUSA E SANTOS, Boaventura de (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, J. M. Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental? **Revista Brasileira de Geofísica**, São Paulo, v. 17, n. 1. mar, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102261X1999000100007&script=sci_arttext> Acesso em: 26 mar. 2017.

SOUZA, J. M.; TOLEDO, J. B. **A produção de petróleo e gás natural no mar e a sua destinação**. Rio de Janeiro, 2015. (Correspondência eletrônica.)

SOUZA, K. G. et al. **Recursos não-vivos da Plataforma Continental brasileira e áreas oceânicas adjacentes**. Disponível em: <www.ufrgs.br/gravel/SI/2009/Gravel_EE.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2017.

UNCLOS. **United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December, 1982**. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm>. Acesso em: 26 mar. 2017.



TERRITÓRIO NORMADO: O CASO DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS FECHADOS NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Mariana Barbosa de Souza

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil se dá a partir do século XX e é marcado por características que sempre estiveram presentes na história brasileira, como a concentração de poder, de terra e de renda. Objetiva-se realizar, aqui, uma análise da urbanização do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, salientando a inserção de produtos imobiliários, especificamente os condomínios horizontais fechados, nos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, abordando questões como a segregação socioespacial, bem como a ausência de normas federais que regulamentam este tipo de empreendimento.

Nesse sentido, o território mostra-se enquanto fonte não formal do Direito. Nos municípios em estudo, ante a ausência de norma federal, foram criadas legislações municipais a fim de que os empreendimentos imobiliários fossem regularizados. Assim, o primeiro condomínio fechado surge em Xangri-Lá em 1990, entretanto, a lei municipal que o regulamenta, é promulgada somente cerca de 15 anos depois. Para Maricato (2003, p. 151), é importante destacar “o papel da aplicação da lei para manutenção de poder concentrado e privilégios, nas cidades, refletindo e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano”.

Note-se que a segregação se apresenta enquanto resultado da própria desigualdade social presente na sociedade brasileira. Ela associa-se a questões como a exclusão social, a informalidade e a ilegalidade presentes nas cidades brasileiras. Se antes a moradia atendia a fins exclusivos de necessidade do ser humano, no presente ela carrega um *status* social, no qual encontram-se características como o individualismo e a mixofobia, citada por Baumann.

De acordo com Maricato (2003, p. 154) “a legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista”. O interesse estatal também aponta para qual sentido deseja ir. A lei mostra-se enquanto instrumento regulador para aqueles que realmente exercem poder na cidade. Nos municípios em estudo, as leis municipais foram criadas para atender uma demanda presente no território. Essa demanda é exclusivamente da classe média-alta, tendo em vista que todos os condomínios fechados são de alto padrão e direcionados para pessoas com alto poder aquisitivo.

Dessa forma, a intenção neste artigo é analisar a normatização dos condomínios horizontais fechados no Litoral Norte, pontuando as contradições existentes neste processo, desde as que se relacionam com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 (CRFB/1988), até as consequências da inserção desses produtos imobiliários nos municípios em análise.



2 NORMA E TERRITÓRIO

Para que se possa fazer uma análise acerca do conceito de norma, é importante levar em consideração que a globalização faz com que novas fontes legislativas surjam e isso torna complexo o seu estudo. Nesse sentido, Antas Júnior (2004, p. 81) assevera que

tratar da regulação neste momento histórico demanda o esforço de uma análise abrangente, uma vez que a multiplicidade de agentes produtores de normas tem delimitado novos contextos geográficos. Essa situação deve ser considerada ainda mais especial quando agentes não vinculados ao Estado têm apresentado o poder de introduzir uma nova juridicidade na organização social, anunciando o fim do monopólio do Estado ocidental na produção das normas jurídicas.

Isso se justifica porque há uma propagação de técnicas, técnicas de comunicação, de informação e esta difusão ocorre de forma globalizada ante a tecnicidade de sistemas de redes que conectam os mais diferentes pontos do planeta. Esta praticidade com a qual os sistemas técnico-científicos e informacionais se espriam pelo mundo, faz com que agentes hegemônicos se fortaleçam, na mesma medida em que territórios se especializam. Conhecer previamente um lugar, de forma virtual, facilitou a mobilidade dos fatores de produção, quais sejam, os produtos, o capital, o homem (SANTOS, 1988).

Também é Santos (1996, p. 121) que afirma que “uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade do Estado sobre outras macro-organizações”. Diante disso, embora existam iniciativas globais, suas consequências são pontuais. Não obstante, no Brasil, com a CRFB/1988, o ente federativo municipal recebeu uma carga de responsabilidade que até então não possuía e, a partir disso cabe ao município dirigir suas políticas evitando atender interesses exclusivos de grupos hegemônicos, os quais, em muitas ocasiões, tentam exercer suas forças. Este é o caso da especulação imobiliária. A sociedade civil é quem deve ser a principal destinatária das ações municipais. Há um conflito visível entre o social e o corporativo econômico, o qual pode ser imposto pela globalização.

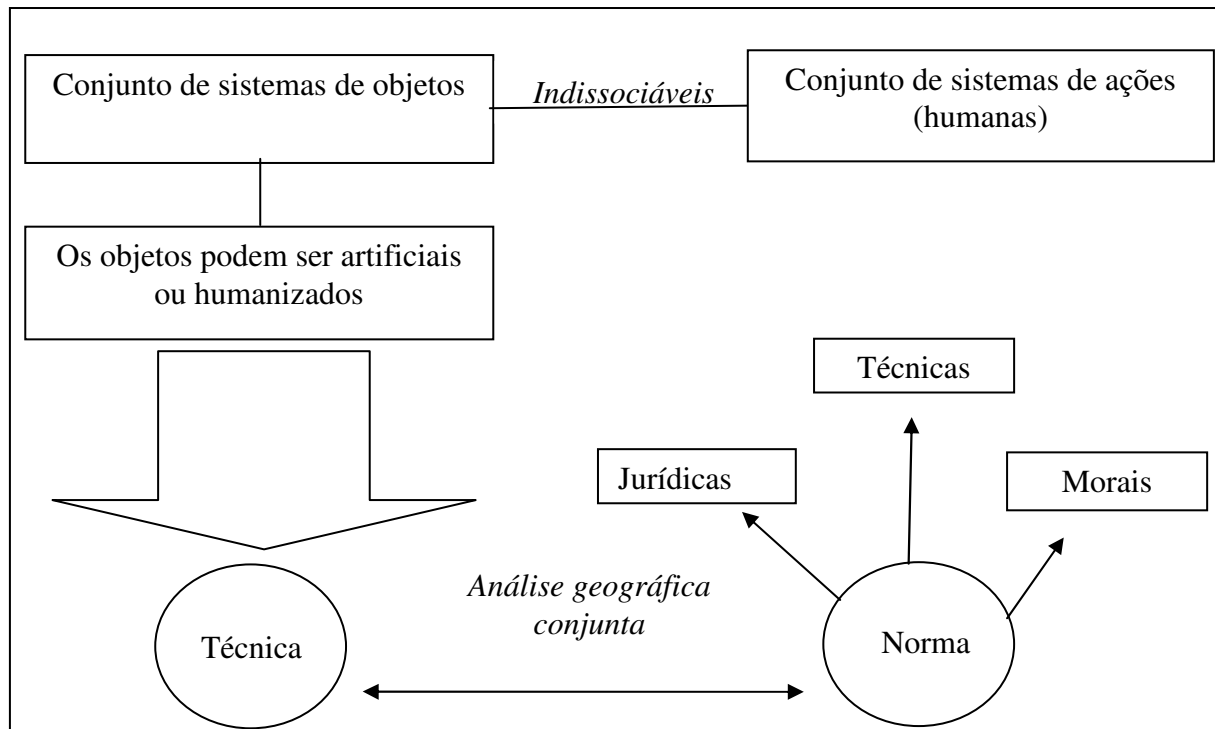
Antas Júnior (2004, p. 84) corrobora as consequências da globalização ao afirmar que o pluralismo jurídico

também é produzido a partir de lógicas modernas. À medida que a densidade das relações internacionais aumentou exponencialmente nos últimos três decênios, em função do desenvolvimento acentuado nos campos da comunicação e da informação, promoveu-se uma interpenetração mais frequente entre os dois modelos ocidentais de concepção jurídica. Esse entrelaçamento tem propiciado novas formas de ação por parte dos Estados hegemônicos e de outros agentes institucionais e corporativos que também interferem, à sua maneira, no modo de produção jurídico de cada país — e é por isso que tais agentes também estruturam de maneira inovadora, hoje, a ordem global.

O autor segue dando ênfase à necessidade de se compreender a proposta epistemológica, inovadora, apresentada por Milton Santos: a “relação entre a forma geográfica e a forma jurídica, a saber: como a materialidade desdobra-se em ação, e o seu inverso” (ANTAS JÚNIOR, 2004, p. 83). Essa proposta é representada na figura 1.



Figura 1 – Relação entre Geografia e Direito



Fonte: adaptado de SANTOS (1996).

É imperioso conceituar-se norma jurídica. Do ponto de vista do positivismo tradicional, a norma é tida como algo perfeito e finalizado, criada pelo legislador e posta à disposição de quem exerce jurisdição sobre um caso. A maior relativização deste entendimento encontra-se na seara da norma de interpretação, a qual para Kelsen (1999) pode ser analisada como um processo totalizante do direito, porém exclusivamente para o aplicador, que na medida em que exerce sua autoridade, também representa a fonte que gera o direito.

A teoria que estrutura o direito apresenta-se enquanto solução à concepção positivista de norma jurídica, visando considerar os constituintes que realmente contribuem para a elaboração da decisão. Este é o entendimento de Müller (2009), quando tece críticas às teorias criadas por Hans Kelsen (1999) e Carl Schmitt (1996).

Impende destacar que Kelsen elabora sua teoria a partir de um dualismo: ser e dever-ser. O autor tem a norma como pura prescrição de dever-ser, porquanto pensa em uma metodologia jurídica “pura”, ausente de indagações de natureza sociológica ou ideológica. Assim, não há necessidade de manter-se qualquer ligação com a realidade material (ser). Depreende-se da teoria positivista kelseniana que o objeto a ser estudado pela ciência jurídica é o conhecimento da norma, a qual concretiza-se ante a proposição de enunciados normativos. Assim, a norma jurídica pode conter qualquer conteúdo axiológico, visto que se encontra desvinculada da realidade. Isto quer dizer que Kelsen constrói seu raciocínio levando em conta a desvinculação entre a norma e a vontade de quem a aplica. O ato de vontade advindo da autoridade está no ser, mas a norma não se reconhece enquanto ato de vontade. A norma está no plano do dever-ser (KELSEN, 1999).

Müller (2009) contrapõe o conceito de norma da teoria pura, proposta por Kelsen, por duas principais razões. A primeira diz respeito à insustentabilidade do dever-ser. Conforme Kelsen, a vigência da norma (dever-ser) tem como condição essencial um mínimo de eficácia (ser), o que determina elementos materiais como estruturantes da norma. A segunda razão

justifica-se pela exclusão do conceito de “norma” tudo o que é metajurídico, isto quer dizer toda normatividade material que pode ser aplicada ao caso concreto.

Compreendendo que a decisão de vontade contém aspectos da justiça, normais morais, bem como juízos de valor social, Müller (2009) assevera ser necessário um entendimento diverso acerca da norma, responsável por elucidar o que de fato influi na realização concreta do direito. Em que pese a teoria pura do direito não admita no conceito de norma nenhum elemento que identifique um caráter metajurídico, Müller (2009) afirma que em nada contribuiu para a interpretação do Direito. Como os fundamentos de análise da decisão de vontade cada vez mais aproximam-se da direção metajurídica, sua compreensão não encontra embasamento na teoria pura do direito proposta por Kelsen, a qual nada diz acerca da sua realização.

De outra banda, num caráter reducionista, Carl Schmitt (1996) representa o antagonismo ao positivismo. Para Schmitt, as decisões jurídicas é que devem permear quaisquer discussões jurídicas, porquanto são a própria manifestação do direito formal. Contrariamente a Kelsen, Schmitt percebe a ciência jurídica enquanto responsável não pela problemática da correção do conteúdo, mas sim pela própria expressão do direito, ou seja, o seu conceito de norma jurídica, igualmente como para Kelsen, independe do conteúdo.

Infere Müller (2009) que, por limitar a noção de norma ao conceito de decisão, Schmitt supera a normatividade jurídica, aproximando-se da normatividade apresentada na teoria kelseniana. Nos dois casos, qualquer conteúdo material não fica no mesmo campo da norma e a questão da metodologia não resta resolvida, para a elaboração de decisões controladas de forma racional.

Para Müller (2009) é necessário criar um conceito de norma jurídica que se insira na sua estrutura, considerando os elementos que de fato influem na elaboração da decisão. A compreensão de “dados de linguagem”, fruto da interpretação de dados linguísticos primaciais – programa da norma – unidos a dados reais, itens metajurídicos relativos à norma, permitem alcançar o programa da norma, conforme Müller. Uma análise, a partir de valores, do programa da norma é capaz de definir o âmbito de aplicação da norma.

Logo, a teoria de Müller (2009) está centralizada em um contexto que é pós-positivista, porque leva a um entendimento mais próximo da praticidade que envolve a aplicação do direito. Em outras palavras, entende que norma não é apenas um dever-ser, mas também um fenômeno que é envolto de linguagem e de fatos, fazendo com que o ser e o dever-ser (conceito Kelseniano) tornem-se complementares, e as relações que os permeiam sejam limitadoras, mas não excludentes. Ao pensar o direito a partir da realidade cognitiva, posto que pressupõe o envolvimento do ordenamento com o meio exterior, permite a evolução e reconstrução do direito na práxis diária. Assim, é possível criar-se uma compreensão mais verossímil da efetiva dinâmica existente no Direito, permitindo o desenvolvimento de uma metodologia racional da construção jurídica, a qual é interessante ao desenvolvimento da própria ciência jurídica, bem como ao controle democrático do trabalho exercido pela autoridade aplicadora da norma.

Fica difícil estabelecer uma separação entre norma e realidade, marca esta do positivismo jurídico. Conforme Hesse (1991, p. 13):

A radical separação, no plano constitucional, entre realidade e norma, entre ser (Sein) e dever ser (Sollen) [...] leva quase que inevitavelmente aos extremos de uma norma despida de quaisquer elementos da realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo.



Nesse sentido, Häberle (1997) propõe uma forma interpretativa da norma mais abrangente, a qual considere a sociedade e seus interessados, permitindo a todos a participação na interpretação da Constituição.

Outrossim, quando Müller (2009) assevera que não existe norma jurídica antes de um caso concreto, adentra-se na seara de outra discussão, qual seja, a da necessidade de um fato social prévio à norma. Para Antas Júnior (2004, p. 82), é assim que “emerge a norma: como a resultante de um condicionamento que produz a rotinização de um dado evento. Mas para que seja norma, é condição *sine qua non* que o condicionador tenha origem social.”

O autor dá continuidade ao seu raciocínio afirmando que o estado é tido como detentor da produção legislativa.

O Ocidente conheceu esse processo na Idade Média, quando surgiram os Estados feudais e estabeleceu-se o monopólio da produção de normas jurídicas pelo soberano. Daí, trilhou-se para a construção dos direitos nacionais, delimitados pelas fronteiras políticas dos Estados territoriais. Desde então, o Estado é considerado detentor legítimo da produção de normas jurídicas em todos os países de direito puramente ocidental; prevaleceu, então, o monismo jurídico, isto é, países fundados apenas no direito romano-germânico ou no sistema *common law*. (ANTAS JÚNIOR, 2004, p. 83).

Durkheim (2007, p. 13) apresenta o conceito de fato social mais difundido na academia:

É fato social toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral ao conjunto de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter.

Com efeito, o conceito de fato social é importante na medida em que a norma é antecedida por um fato social. Esta é uma realidade constatada no Litoral Norte, posto que o primeiro condomínio horizontal fechado é construído em Xangri-Lá, no ano de 1990 (fato social), porém, a Lei Complementar (norma) que regulamenta a matéria é promulgada quatorze anos após. Logo, tem-se um fato social, consolidado no território, e que vem a ser regulamentado pelo município (SOUZA, 2013). Daí a importância do afirmado por Milton Santos e reforçado por Antas Júnior (2004), de que o território também é fonte (não formal) do Direito.

Reale (1979, p. 61) contribui com a temática ao asseverar que a ciência jurídica deve ser analisada a partir de três dimensões: fato, valor e norma. De acordo com o jurista, “o jusfilósofo, o sociólogo, os juristas devem estudar o direito em sua totalidade de seus elementos constitutivos, visto logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o direito, que não implique a consideração concomitante desses três fatores”.

De acordo com Ferraz (2003, p. 38), Reale apresenta para

ciência jurídica uma metodologia com caráter dialético, que permite dar ao teórico do direito os instrumentos de análise integral do fenômeno jurídico, com unidade sintética a partir das dimensões básicas: normativa, fática e valorativa.



Percebe-se que Reale (1999) apresenta a ciência do Direito a partir de uma compreensão histórica, que considera a realidade social, visto que a normatividade ocorre sobre determinado território e desenvolve-se em relação a fatos e valores. O entendimento acerca do território é necessário para estabelecer-se a normatização, bem como compreendê-la.

Logo, a realidade social presente no território guia tanto a normatização quanto a aplicação da norma criada, e para isso a ordem jurídica recebe contribuição da jurisprudência, a qual apresenta-se enquanto ciência compreensiva-normativa (REALE, 1979), fazendo com que a norma se adeque à realidade social presente no território.

A partir dessas considerações, importa também entender os tipos de parcelamento do solo existentes no Brasil, bem como os novos produtos imobiliários, expressados em condomínios horizontais fechados, objetivo do próximo item do presente artigo.

3 TIPOS DE PARCELAMENTO DO SOLO NO BRASIL E NOVOS PRODUTOS IMOBILIÁRIOS

Tratando-se dos tipos de parcelamento do solo no Brasil, bem como dos novos produtos imobiliários, além da legislação existente acerca da matéria, os seguintes autores embasarão o referencial teórico: Scavone Júnior (2016), Caldeira (1984), Hidalgo, Borsdorf e Sánchez (2006), Gomes (2011) e Sposito (2004 e 2006).

O ordenamento jurídico brasileiro vigente prevê a existência de oito tipos distintos de parcelamento do solo. Cada um com sua previsão legal também distinta. São eles: loteamento, desmembramento, desdobramento/fracionamento, loteamento fechado, condomínio geral, condomínio edilício, condomínio horizontal de lotes e condomínio urbanístico.

Um dos tipos de parcelamento do solo que tem sido difundido nos últimos quinze anos na região do Litoral Norte tem sido o loteamento fechado.

Loteamento fechado nada mais é que o resultado da subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, cujo perímetro da gleba original, ao final, é cercado ou murado de modo a manter acesso controlado. Nesse caso, os proprietários, mediante regulamento averbado junto à matrícula do loteamento, são obrigados a contribuir para as despesas decorrentes da manutenção e conservação dos espaços e equipamentos públicos que passam ao uso exclusivo por contrato administrativo de concessão entre o Município e uma associação criada para esse fim. (SCAVONE JUNIOR, 2016)

Vasconcelos (2011, p. 20) assevera que agrupamento seria o termo mais correto para utilizar-se nos casos de condomínios horizontais como os existentes na região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, o que demonstra a dissonância conceitual sobre o tema:

[...] É o resultado da vontade voluntária de agrupar grupos socialmente homogêneos e tem o melhor exemplo nos loteamentos e condomínios fechados, com entradas restritas, muros e sistemas de segurança. É uma forma radical de agrupamento residencial defensivo e que procura juntar os semelhantes e excluir os diferentes e até impedir o acesso dos indesejáveis. Um sinônimo seria o 'amuralhamento' (*walling out*), proposto por Marcuse (2004). Vários estudos vêm sendo desenvolvidos sobre esta temática, podendo ser destacado o 'Cidade de muros' de Teresa Caldeira (2003). A



autora utiliza as noções de 'enclaves fortificados' e de 'enclaves de luxo'. Por outro lado, o poder de compra permite o acesso de famílias de traficantes de drogas nessas áreas exclusivas, como no caso brasileiro.

Embora haja diversas nomeações criadas para os condomínios fechados entende-se que, a partir da aprovação do Projeto de Lei n. 3.057/00 (BRASIL, 2000) cada um desses empreendimentos deverá adequar-se ao respectivo tipo de parcelamento do solo que efetivamente apresenta. Assim, entende-se que a mais adequada seja condomínio urbanístico, porquanto trata, na maioria dos casos, da real situação existente no litoral gaúcho, e em outras cidades brasileiras.

Pode-se afirmar que nos últimos anos houve uma intensa dispersão espacial da produção imobiliária nas cidades seguindo a orientação do centro para áreas mais afastadas na cidade, o que fragmentou a malha urbana. Muito tem contribuído para isto os novos produtos imobiliários que vem sendo introduzidos no mercado como condomínios fechados de lotes, os quais em geral são destinados à satisfação de uma classe com alto poder aquisitivo.

A presença de novos agentes sociais e/ou novas formas de articulação de agentes já existentes nesse mercado foi determinante para a formulação e definição desses produtos imobiliários e de sua materialização na cidade. Nesse processo, a incorporação imobiliária assume papel de destaque, dessa forma é importante caracterizar-se algumas das suas funções e principais estratégias dos agentes que dela participam.

A moradia assume caráter fundamental na boa qualidade de vida do homem. Abrigar-se bem, proteger-se contra as intempéries, buscar a privacidade íntima da família e com isso alargar os laços sociais familiares, representa ponto de equilíbrio para o desenvolvimento das potencialidades humanas. A moradia deveria contar com a disposição de serviços públicos mínimos, que teriam reflexos diretos na qualidade de vida das pessoas e, conseqüentemente, da sociedade como um todo. Estes serviços mínimos seriam a coleta dos resíduos orgânicos e inorgânicos, disponibilidade de água tratada, coleta e tratamento de esgoto doméstico sanitário, fornecimento de energia elétrica e acesso por vias pavimentadas. Estes serviços disponibilizados, permanecendo ao alcance da população, trariam contribuições significativas para a sociedade, pois grande parte dos resíduos produzidos pelo homem tem origem doméstica. (SOUZA; ZANCHI, 2016).

Por outro lado, no contexto do sistema capitalista no qual vive a sociedade, as condicionantes do capital fazem com que o homem deixe a casa utilitária, de moradia simples e passe a utilizá-la como padrão de ostentação econômica, poder político, demonstração de superioridade social em relação aos demais seres humanos. A manutenção deste status econômico faz com que o homem, ao invés de uma moradia, tenha várias casas e obtenha com o resultado do seu arrendamento o lucro desmesurado, a renda monetária que cada vez mais aumenta a diferença social.

Este avanço em busca do lucro, descontrolado, fora do alcance social, produz resultados maléficis ao meio ambiente urbano e no cumprimento da função social da cidade. Havendo a necessidade da manutenção do poder constituído, alargamento das potencialidades de consumo, somado a novos consumidores que necessitam de novos lares para residência, cada vez mais fica alicerçada, reforçada a indústria da construção civil.

Vários elementos contribuíram para que as cidades crescessem cada vez mais de forma desordenada: o êxodo rural, as melhores condições de vida, as melhores condições de estudo técnico e universitário, a concentração das indústrias e da atividade terciária,



em geral nas proximidades urbanas, fez e fazem com que os homens se concentrem nas periferias das grandes cidades – próximos das “oportunidades” oferecidas. Toda esta realidade contextualizada vem reforçar a indústria da construção civil, ou seja, a indústria das incorporações imobiliárias.

Caldeira (1984, p. 104) afirma que

a maneira como se dá a vida na cidade, as condições de vida de cada família estão na dependência da quantidade de rendimentos de cada uma delas. Embora as rendas familiares sejam o resultado de estratégias diferentes e estejam relacionadas a variadas relações no mercado de trabalho, a verdade é que há um momento em que todas essas diferenças deixam de ser significativas: é o momento do consumo. A quantidade de rendimentos impõe limites, indo determinar não só o que pode ser comido ou vestido, mas também de que maneira a própria cidade pode ser apropriada; ou seja, é a renda que vai ditar, em boa medida, a maneira de viver.

Diante da influência da renda de cada família a cidade fragmentada vai ganhando características distintas. Sobre o assunto Hidalgo, Borsdorf e Sánchez (2006, p. 68) asseveram que

os bairros fechados e especialmente os de maior tamanho são um verdadeiro símbolo das mudanças e das formas em que se desenvolve o espaço da habitação atualmente. Como apontamos, exemplos clássicos dessas variações são as mudanças que acontecem nas grandes capitais do Cone Sul, como Buenos Aires e São Paulo, onde os espaços residenciais fechados se relacionam com as manifestações recentes das desigualdades socioeconômicas e possibilitam a expansão das fronteiras da cidade e a polarização dos setores sociais homogêneos – sejam ‘ghettos’ de ricos ou pobres – que se constituem em fatores da segregação social e da fragmentação física da metrópole.

A indústria das incorporações imobiliárias desenvolve-se porque a construção das residências familiares não pode ser executada por aquele que adquire, seja por questões técnicas que não possui, seja por tempo não disponível, pois o mesmo está envolvido com outras atividades e pode ser também por questão monetária. Muitas vezes a incorporadora imobiliária é a agente financiadora da compra da residência. Ainda, as práticas publicitárias são perceptíveis. A figura 2 demonstra os outdoors na Estrada do Mar, especificamente em Xangri-Lá (RS 389). Em uma curta distância é possível visualizar ao menos três painéis, sendo dois deles da mesma incorporadora: Báril empreendimentos, a qual utilizou como temática “gnomos”.



Figura 2 – Outdoors de condomínios horizontais fechados (RS 389 – Estrada do Mar)



Fonte: Acervo pessoal, 2016. (Autoria das fotos: Bibiana B. de Souza e João Otávio B. de Souza).

A figura 3, a seguir, apresenta o conjunto dos logotipos dos condomínios residenciais fechados existentes em Xangri-Lá, evidenciando nas suas marcas a busca da valorização diferenciada dos seus produtos imobiliários, vinculando-as aos nomes ou imagens de recursos naturais como o mar, as dunas, a praia, o lago, ou à condição de uso exclusivo que ele oferece como clube, resort, etc.

Figura 3 – Logotipos dos Condomínios de Xangri-Lá



Fonte: SOUZA, 2013, p. 74.



Outra questão relevante que deve ser observada para o crescimento generalizado da indústria das incorporações imobiliárias é o pouco regramento sobre a matéria. É lógico e racional que o desenvolvimento de uma cidade deva ocorrer de forma clara, objetiva, dentro dos padrões sustentáveis e duradouros. A oferta de determinados serviços públicos mínimos para a real qualidade de vida, exercício pleno da cidadania e promoção da dignidade da pessoa humana, jamais poderia ser saturada. Por exemplo: se a construção de redes de coleta de esgoto doméstico permite a conexão de um determinado número de residências, para um número estimado de pessoas, esta condição não poderia ser ultrapassada.

Com o reforço da indústria da construção civil, coube aos legisladores a produção de normas legais que pudessem ser utilizadas pelo Poder Público, pelo cidadão, pela sociedade organizada, enfim, também pelo somatório de esforços com o intuito de estabelecer o equilíbrio ecológico.

A primeira tentativa de organização legal foi com o Decreto Federal nº. 5.481 de 25 de junho de 1928 que tentou disciplinar um tema ainda pouco suscitado na doutrina jurídica: a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares.

Mais adiante, através do Decreto Federal nº. 5.234 de 1943 e com o advento da Lei Federal nº. 285/48 foram feitas pequenas alterações para disciplinar a indústria da construção civil. Mas foi com o surgimento da Lei Federal nº. 4.591, de 16 de dezembro de 1964 que ocorreu a primeira grande organização do setor, sendo inclusive copiada por outros países. Através desta Lei define-se o que é incorporação imobiliária, conceito de incorporador e quem podem sê-lo; buscou-se também clarear questões condominiais. Esta Lei (4.591/64) veio disciplinar um setor específico, ou seja, a indústria da construção civil.

Importante diferenciar condomínio de loteamento. A lei 4.591/1964 dispõe que os condôminos são coproprietários da coisa, sendo cada um dono de uma quota ideal sobre o terreno em sua totalidade. Nos condomínios há propriedade exclusiva e propriedade sobre as áreas em comum. Nos loteamentos não existem áreas comuns. Estas pertencem ao poder público.

O instituto do condomínio horizontal residencial fechado é uma figura inexistente do ponto de vista jurídico no país. Não existe, no Brasil, legislação que trate da questão de forma específica. Assim, a fim de se preencher as lacunas existentes acerca do tema, outras leis esparsas, como os planos diretores municipais e o Estatuto da Cidade são utilizadas a fim de permitir e regular a instalação dos condomínios horizontais fechados.

Diversos municípios criaram leis complementares a fim de regularizar a matéria de acordo com as características de cada local. Nesse sentido, importa mencionar que o município de Xangri-Lá foi pioneiro ao criar a primeira lei no Brasil que versa sobre condomínios horizontais fechados e esta serviu de exemplo para municípios do país inteiro.

Gomes (2011) afirma que um dos temas mais instigantes, atuais e pouco explorados pela doutrina brasileira é o tema da legalidade ou ilegalidade dos condomínios horizontais fechados, uma vez que, mesmo após o surgimento do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), de sua regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e da proposta de revisão da Lei nº 6.766/79 (Parcelamento do Solo Urbano) pelo Projeto de Lei nº 3.057/00 (Lei de Responsabilidade Territorial) pouco se tem investigado sobre o tema.

O projeto de Lei n.º 3.057/00 que está tramitando no Congresso Nacional a fim de que seja regulamentada a questão conceitual dos condomínios fechados possui em apenso outras 20 propostas que versam sobre a matéria. O projeto busca uniformizar a terminologia para este tipo de empreendimento. Até que ele seja aprovado outras leis estão sendo



aplicadas aos casos concretos.

4 SEGREGAÇÃO URBANA

Nos últimos anos, vários fatores foram responsáveis pelo aumento da urbanização. Mais especificamente na região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul pode-se mencionar as emancipações. Até o ano de 1965 havia três municípios (Osório, Torres e Santo Antônio da Patrulha). Em 2016 já são 21 municípios na região. É importante ressaltar que com o crescimento do meio urbano e com o surgimento dos novos produtos imobiliários houve uma intensificação da segregação social/espacial.

Para Caldeira (2003, p. 211):

A segregação – tanto social quanto espacial – é uma característica importante das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação. Essas regras variam cultural e historicamente, revelam os princípios que estruturam a vida pública e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade.

Há distintas elaborações conceituais em relação à ideia de segregação socioespacial. Alguns afirmam que ela ocorre devido à imposição da lógica excludente do mercado imobiliário, outros como Corrêa (1989), afirmam que ela é uma forma de impedir que haja a mobilidade social entre classes. Mas, o certo é que ela está ocorrendo e de fato precisa ser discutida a fim de que sejam analisados os seus reflexos sobre a sociedade.

Para Rolnik (1994, p. 48-49):

É importante observar que se a segregação se impõe a nível da constituição de territórios separados para cada grupo social, é também sob seu império que se reorganiza o espaço de moradia. O lar – domínio de vida privada do núcleo familiar e de sua vida social exclusiva – se organiza sob a égide da intimidade. Isto implica uma micropolítica familiar totalmente nova e ao mesmo tempo significa uma redefinição da relação espaço/privado público na cidade.

Com base em Rolnik (1994), entende-se que a segregação vista na região do Litoral Norte do Rio Grande é espacial porque segrega os que residem dentro do condomínio, na medida em que todos os empreendimentos são murados, e exclui os que estão fora já que existe uma fronteira física. Mas é também social porquanto ocasiona um tensionamento social. Os moradores que residem fora dos condomínios são excluídos da infraestrutura existente somente no interior dos condomínios fechados. Este tensionamento é perceptível nas localidades de Capão da Canoa e de Xangri-Lá.

O processo de urbanização no país não é um processo recente. Entretanto tornou-se acentuado a partir da segunda metade do século XX. Ainda, neste mesmo século acentuou-se o processo de suburbanização nas metrópoles e cidades médias, onde se fez acompanhado principalmente da expansão espacial da periferia urbana, enquanto expressão da segregação socioespacial da população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social.

Para Rolnik (2011) o conceito de periferia deu-se a partir de um desenvolvimento urbano forjado nos anos 1980. Este modelo de desenvolvimento impediu que as faixas de



menor renda tivessem acesso a condições básicas de urbanidade. Diante dessa realidade percebe-se que a produção do espaço urbano tem se dado em função dos interesses dos agentes imobiliários. Na medida em que os centros são melhores equipados, as periferias caracterizam-se pela precariedade dos serviços de infraestrutura.

Nesse sentido Sposito (2004, p. 125) assinala que:

Os interesses fundiários e imobiliários são, sem dúvida, os motores principais da extensão da cidade. A lógica de produção do espaço urbano tem sido orientada pela implantação de novos loteamentos e pelo contínuo lançamento de novos produtos imobiliários de forma a se atingir novos consumidores e/ou se estimular novas demandas àqueles que já haviam consumido esses produtos imobiliários anteriormente. Essa lógica tem levado os espaços urbanos a crescerem mais territorialmente do que demograficamente ou economicamente, como atesta o crescente número de lotes não edificados, em cidades de diferentes portes. Nesses termos, a cidade é, mais do que nunca, um negócio e, contrariamente, às tendências anteriores, o que se tem na cidade atual é o espaço planejado, resultado da intenção e das estratégias de mercado e não da história.

Com o decorrer da história, o processo de produção do espaço, enquanto processo originário da própria civilização, traz consigo o que nega, ou seja, com o avanço do capitalismo, o espaço, visto como uma produção social, acaba por torna-se produto e apresenta-se na contradição valor de uso/valor de troca. “O espaço, portanto, torna-se, sob o capitalismo uma mercadoria, como, em tese, todos os produtos do trabalho humano.” (CARLOS, 2015, p. 26).

Tendo em vista que a cidade atende, cada vez mais, aos interesses do capital imobiliário, consequências, como a segregação socioespacial, surgirão e serão necessárias articulações entre poder público e sociedade para pensar-se em alternativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da CRFB/1988, os municípios foram dotados de uma autonomia que anteriormente não possuíam. A partir disso, muitas questões passaram a ser resolvidas na esfera local. No que diz respeito aos condomínios horizontais fechados, estes não possuem regramento federal que os discipline, razão pela qual, estes produtos imobiliários passaram a ser regrados por legislações locais.

De acordo com o artigo 24 da CRFB/1988, em matéria de Direito Urbanístico, somente a União, os Estados-membros e o Distrito Federal são responsáveis para editar leis. Por consequência, as normas criadas na esfera local seriam inconstitucionais. Ocorre que o mesmo diploma legislativo prevê, no artigo 30, inciso I, que compete aos municípios legislar sobre “interesse local”. Verifica-se uma profunda contradição, não somente no texto legal, mas também, entre os próprios autores, os quais afirmam ser complexa a distribuição de competência legislativa no Brasil. Esse é o entendimento de Silva (2012), por exemplo.

Ocorre que o território desponta nessa temática como importante fator a ser analisado, sobretudo porque na mesma medida em que ele influencia a elaboração de normas, também é um dos seus destinatários. Tem-se então dois movimentos, o primeiro que vai do território em direção à norma e sua criação e o segundo, o qual vai da norma criada ao território e à



recepção/aplicação da norma criada. Somado a isso é importante a superação da concepção jurídica de território, a qual aponta o território apenas como delimitação espacial de uma nação, de um município e etc. A concepção de território a ser considerada é a apresentada por Santos (1996), na qual território é onde se dão as relações sociais.

Na medida em que os condomínios horizontais fechados são regularizados por leis municipais, outras questões acabam permeando sua legalização, como a segregação socioespacial, bem como os danos ambientais que estes empreendimentos podem causar, principalmente nos casos de Capão da Canoa e de Xangri-Lá, municípios costeiros, com uma frágil realidade ambiental. Estes empreendimentos costumam concentrar-se em áreas de proteção ambiental, como beiras de lagoa e mar.

Por fim, faz-se necessário discutir as condições de implantação desses empreendimentos, bem como definir estratégias para o futuro desses municípios, a fim de que o desenvolvimento urbano se dê de forma planejada e amplamente discutido por todos os seguimentos da sociedade.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR, R. M.. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território. **Geosp**, São Paulo, v. 16, p. 81-86, 2004.

_____. **Território e regulação**: espaço geográfico como fonte material e não formal do direito. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

BAUMANN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. Lei nº. 5.481 de 25 de junho de 1928. Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de junho de 1928. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=26186&norma=41641>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Lei nº. 5.234 de 08 de fevereiro de 1943. Modifica o artigo 1º do decreto n. 5481, de 25 de junho de 1928. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5234-8-fevereiro-1943-415438-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Lei nº. 4.591 de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de dezembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Lei n.º 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Projeto de Lei n.º 3.057 de 25 de maio de 2000. **Estabelece que para o registro**



de loteamento suburbano de pequeno valor, implantado irregularmente até 31 de dezembro de 1999 e regularizado por lei municipal, não há necessidade de aprovação da documentação, por outro órgão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9972.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Distrito Federal: Senado Federal, 1988.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania**. São Paulo: EDUSP, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Ed. Contexto, 2015.

_____. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, D; ALVAREZ, I. A. P. (Org.) . **A cidade como negócio**. 1ª. ed. São Paulo: editora Contexto, 2015.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução de Paulo Neves; revisão da tradução Eduardo Brandão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. Técnica, Decisão, Dominação. São Paulo: Atlas, 2003.

GOMES, Daniela. **A (i)legalidade dos condomínios fechados na perspectiva do direito à cidade**. Disponível em: <<http://www.estadodedireito.com.br/category/artigos/>> Acesso em: 15 mar. 2017.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HIDALGO, Rodrigo; BORSODORF, Axel; SÁNCHEZ, Rafael. Os megaprojetos de bairros fechados e as novas periferias nas metrópoles latino-americanas – o caso de Santiago de Chile. In: SILVEIRA, Leandro Lima da; PEREIRA, Paulo César Xavier; UEDA, Vanda (Org.). **Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Teoria geral do Direito e do Estado**, trad. Luis Carlos Borges. Martins Fontes, 2000. (Título original: “General Theory of Law and State”).

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v.17, n. 48, p.151-157, 2003.



MARRA, N. C.; GONÇALVES, R. G. **A privatização do planejamento urbano pelos condomínios horizontais: um desafio em expansão.** Conferência do Desenvolvimento IPEA, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo22.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria estruturante do Direito.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito.** São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Teoria tridimensional do Direito.** 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1979.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Blog da Raquel Rolnik.** Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>> Acesso em: 15 mar. 2017.

SANTOS, M. **A natureza do espaço - técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SCAVONE JUNIOR, L. A.; Scavone Advogados. **Artigos - Loteamento, loteamento fechado e loteamento irregular.** Disponível em: <<http://www.scavone.adv.br/index.php?loteamento-loteamento-fechado-e-loteamento-irregular>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. **Espaço e Debates**, nº 25, 1988.

SCHIMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar.** Trad. Inês Lobbauer São Paulo: Scritta, 1996.

SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro.** 2. ed. [S.l.]: Malheiros, 1995.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2012.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil.** Investigaciones Geográficas, agosto, número 054. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma de México, 2004.

_____. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, M. E. B. et al. (Org.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-197.

SOUZA, M. B. D. **Urbanização e segregação socioespacial na região do litoral norte do Rio Grande do Sul: uma análise da expansão e da (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais.** 2013. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado)-Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<http://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/509>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SOUZA, Mariana Barbosa de; ZANCHI, Verence. Desenvolvimento urbano: planejamento, cidadania e democracia. In: COSTA, Marli M. M. da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Demandas sociais e políticas públicas: diálogos contemporâneos II.** Porto Alegre: Imprensa Livre, 2016. p. 410-430.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO,



Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 57-72.

_____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

THOMPSON, E. P. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Processos e formas socioespaciais das cidades propostas para avançar no debate. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. **Estudos sobre dinâmica territorial, ambiente e planejamento**. João Pessoa: Grafset, 2011.

_____. A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo?. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2014. p. 75-96.



NORMA E TERRITÓRIO: O APROVEITAMENTO ENERGÉTICO DO CARVÃO MINERAL NO RIO GRANDE DO SUL

Gleicy Denise Vasques Moreira

1 INTRODUÇÃO

A descoberta do carvão mineral no território nacional ocorreu, ainda, nos séculos XVIII e XIX, porém, o seu uso se fez de maneira não intencional, não chegando a configurar uma atividade industrial, quiçá uma atividade industrial estruturante do sistema técnico, como são aquelas relacionadas a geração de energia elétrica.

Tal configuração só ganha forma no início do século XX, primeiramente, alimentando o sistema ferroviário e, concomitantemente, alimentando o próprio sistema de abastecimento de energia elétrica. Nesse contexto, caracterizado por um crescimento industrial intencional, em particular no período posterior à década de 1930, com o fortalecimento da produção interna nacional e a ampliação da divisão territorial do trabalho, é que ocorre a expansão do sistema energético, como base estruturante da indústria e que incorpora o uso do carvão mineral nacional nesse processo.

No território gaúcho, um conjunto de medidas, consubstanciadas por normas de abrangência territorial, deram suporte para a expansão do sistema elétrico e da mineração de carvão: a realização de empréstimos financeiros e abertura de linhas de crédito por parte dos poderes públicos, a criação da Comissão Estadual de Energia Elétrica – CEEE (1943), com o objetivo de pesquisar formas de aproveitamento dos rios em futuras usinas hidroelétricas e aproveitamento das reservas de carvão mineral em futuras usinas termoelétricas, o que resultou na propositura do primeiro plano no país voltado à eletrificação do Estado.

Também no plano nacional, observou-se a instrumentalização por meio de normas voltadas ao estímulo da atividade carbonífera, como o Plano Nacional do Carvão (1953), com foco nas atividades de extração, beneficiamento, transporte e distribuição do carvão nacional, aproveitando-o como combustível e matéria-prima, medida que contribuiu consideravelmente para a expansão da atividade carbonífera no território gaúcho, com o subsequente aproveitamento da energia sob a forma elétrica.

Em seguida, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com a intensificação do Programa de Substituição de Importações – PSI consubstanciado em uma política desenvolvimentista, respaldada no Plano de Metas, o uso do carvão foi mais uma vez contemplado.

No ano de 1961, entrou em operação a usina termoelétrica de Candiota I, com uma potência instalada de 20 MW, a primeira termelétrica do estado a queimar carvão pulverizado, extraído pelo Departamento Autônomo do Carvão Mineral – DACM, localizada no distrito de Candiota, no município de Bagé, Região Sul do Estado. Já, no ano de 1962, entrou em operação a usina Termoelétrica de Charqueadas – TERMOCHAR, no município de São Jerônimo, utilizando carvão mineral como combustível, com três unidades geradoras de 18 MW cada, em que a quarta unidade, também de 18 MW, entrou em operação em 1969.

Em meio a esse cenário de expansão, pode-se destacar que a crise do petróleo em meados de 1970 criou, naquele momento, a expectativa de que o carvão mineral voltaria



a ganhar espaço na matriz energética mundial, ocasionando, na época, novos projetos de investimentos no país, basicamente investimentos públicos que, sob bases técnico-científicas adequadas, focalizados no conhecimento geológico dos depósitos de carvão fóssil, realizados pelo DNPM, pela CPRM e, em parte, por empresas privadas, além das equipes de pesquisadores do Cientec e da UFRGS, contribuíram para a descoberta de três novas jazidas; levantamento amplo dos jazimentos até então conhecidos apenas parcialmente, elevando os valores de recursos e caracterizando de modo abrangente as camadas existentes; além, da introdução de técnicas de pesquisa pioneiras.

Pode-se dizer que, ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, a atividade de mineração do carvão foi sendo instrumentalizada por meio de normas de abrangência regional, com desdobramentos na escala nacional via atuação dos atores públicos, como com a criação da Eletrobrás (1962) e a ampliação do uso do energético dentro do sistema integrado de energia elétrica.

Observa-se, assim, que todo esse período de expansão do circuito espacial de produção do carvão esteve alicerçado nos círculos de cooperação, que ficaram muito bem visualizados pelo conjunto de normas técnicas, organizacionais e políticas que deram alicerce para a expansão da atividade carbonífera, corroborando as contribuições teóricas de Santos e Silveira (2004), de que os movimentos no cenário internacional, após duas grandes guerras mundiais e a maior crise financeira capitalista, acabam por influenciar transformações também no cenário nacional, tendo em vista que se tem o início de uma etapa dentro do percurso capitalista, motivadas pela revolução científico-técnica.

Dessa forma, até o final dos anos de 1980, a mineração de carvão no Estado do Rio Grande do Sul, era, em grande medida, destinada à geração de energia termelétrica, porém, com a crise econômico-financeira no mesmo período, o setor elétrico passou por um processo de reestruturação setorial, consubstanciadas por meio de normas de abrangência nacional ou regional, todas com o intuito de promover novos níveis de eficiência para o sistema.

Com isso, em meio a um conjunto de medidas regulatórias que iriam reestruturar o setor elétrico nacional, nos anos de 1990 o próprio círculo de cooperação do carvão, acaba sofrendo rebatimentos, evidenciados pela falta de novos investimentos em expansão do circuito espacial de produção do carvão, como o investimento em pesquisas, extração mineral, criação de novas usinas, entre outros.

Porém, com a segunda reforma do setor elétrico nacional (2004), momento em que se prioriza a segurança energética do sistema, por meio da diversificação das fontes geradoras, a questão fundamental para o setor carbonífero gaúcho passou a ser a viabilização de novas plantas industriais mais eficientes, que possam concorrer nos leilões de energia elétrica.

Dessa forma, o artigo pretende analisar de que forma o carvão mineral é utilizado como fonte energética na complementaridade do Sistema Interligado Nacional – SIN, por meio da abordagem das relações entre território e norma em torno da atividade carbonífera gaúcha.

Inicialmente, apresentamos, em linhas gerais, as reflexões em relação aos conceitos utilizados no enfoque das normas como mecanismos de instrumentalização de ações técnicas, políticas e organizacionais, que incidem sobre um determinado território caracterizando os circuitos espaciais de produção, ou seja, o arranjo de uma dada atividade produtiva e os círculos de cooperação, que seriam as interfaces com os diferentes atores que atuam nesse processo.

Num segundo momento, buscou-se cotejar a reflexão teórica com a realidade empírica da atividade carbonífera gaúcha, por meio de pesquisa histórico-documental, como a análise do Balanço Energético – BEN/BRASIL, do Balanço Energético – BEN/Rio Grande do Sul,



a consulta as Lei nº 9.074/1995, Lei nº 10.847/2004 e Lei nº 10.848/2004, que constituem marcos regulatórios do setor elétrico, entre outros, em que se refletiu sobre a dimensão do sistema elétrico nacional e a proporção da geração energética a partir do uso do carvão mineral nesse contexto.

A relevância do tema se justifica diante da proposta de uma política pública que garanta a segurança energética necessária ao desenvolvimento.

2 A RELAÇÃO ENTRE AS NORMAS E O TERRITÓRIO

No início dos anos 2000, com a crise energética, que teve como pano de fundo o crescimento da demanda por energia, associado ao processo de estabilização econômica, crescimento do consumo de bens duráveis e não duráveis, transformações do perfil de consumo residencial, com maior intensidade tecnológica, aquecimento do setor industrial, a necessidade de um planejamento energético mais amplo passa a ser focalizada.

Dentre os projetos de expansão energética foram sendo viabilizados aqueles voltados à construção de novas usinas alimentadas por carvão mineral, associados ao uso de novos sistemas técnicos, ampliando a extração do carvão, que vieram reafirmar sua complementariedade no SIN.

Pinto Júnior (2007) ressalta que existe uma associação direta entre a diversificação e redução do risco ligados ao abastecimento energético, portanto, o aumento da segurança neste abastecimento deve ser analisada com base na discussão sobre os níveis de preço dessa garantia e, também, na sua estabilidade.

Nesse sentido, pode-se compreender a presença das normas voltadas à instrumentalização de ações dos diferentes atores: normas políticas, com enfoque no planejamento público, consubstanciado nas políticas energéticas adotadas pelo Brasil e que se relacionam à busca de redução da dependência e da vulnerabilidade energéticas; normas organizacionais, em que se destaca na situação energética nacional a variabilidade de fontes, tanto recursos fósseis, quanto recursos renováveis disponíveis e, as normas técnicas, que denotam a disponibilidade física de fontes de energia, a necessidade de capital para a sua expansão, bem como nas formas de escolha e gerenciamento das opções disponíveis para a composição da oferta interna de energia.

Em princípio, o objetivo essencial de qualquer política energética é garantir o suprimento de energia necessário ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar de uma sociedade. Nesse sentido, a política energética busca responder a questões conjunturais, mas, acima de tudo, estruturar o futuro de um país ou de uma região. Isso posto, a política energética é, de forma incontornável, uma política pública e o seu sujeito principal é o Estado. Dito de outra forma, a política energética é uma política de Estado, portanto a sua concepção e implementação se darão fundamentalmente no âmbito do Estado. (PINTO JÚNIOR, 2007, p. 291).

Compreende-se, assim, que muito embora a política energética tenha uma amplitude nacional, ela será influenciada pelas questões conjunturais da economia e também pelas possibilidades de aproveitamento energético, disponíveis em cada região.

Nesse sentido, optou-se pela abordagem conceitual que permitiu observar de que forma a estruturação da atividade carbonífera gaúcha veio incorporando, ao longo do tempo,



novas técnicas, e de que forma foram se constituindo na base produtiva, e que se expressam na atividade industrial, pelo arcabouço normativo e que configuram as funções do espaço geográfico.

Debruçando-nos sobre esse novo meio geográfico, buscamos compreender o papel das formas geográficas materiais e o papel das formas sociais, jurídicas e políticas, todas impregnadas, hoje, de ciência, técnica e informação. Outro dado indispensável ao entendimento das situações ora vigentes é o estudo do povoamento, abordado sobretudo em sua associação com a ocupação econômica, assim como os sistemas de movimento de homens, capitais, produtos, mercadorias, serviços, mensagens, ordens. (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 21).

Os sistemas de engenharia, ao mesmo tempo em que proporcionam instrumentos de trabalho, exibem a combinação única de técnicas no lugar SILVEIRA (1997). Para a autora podemos observar que esses sistemas, que nada mais são que camadas de trabalho morto, ganham seu movimento graças a presença de um trabalho vivo, sendo este respaldado em imperativos técnicos, organizacionais e políticos. Nesse sentido, a regulação se faz:

a) por **normas técnicas** voltadas ao funcionamento dos objetos técnicos, especializados, é assegurado pela imposição de normas técnicas rígidas visando à fluidez do espaço, visando à homogeneização. “Trata-se da predominância de um único sistema técnico nos lugares, antevia M. Santos (1993, p. 164), uma tendência à unicidade técnica que é a base material da globalização.”

b) **normas organizacionais**, que trazem consigo o caráter de flexibilidade, um conjunto de novas normas de organização que buscam criar um âmbito de fluidez nas relações entre as firmas, destas com os consumidores e com a força de trabalho, sempre mediadas pelos objetos técnicos. “A flexibilidade nas formas de contratação da força de trabalho admitiria três níveis, na opinião de J. E. Faria (1995, p. 11), aqueles trabalhadores polivalentes estáveis capazes de uma flexibilidade funcional, a mão de obra periférica de baixa qualificação demissível segundo as necessidades da empresa, e por fim, os trabalhadores externos, contratados eventualmente por tarefa.”

c) **normas políticas**, seriam aquelas que envolvem as relações de cooperação e disputa entre o Estado e o Mercado, o que, em outras palavras determinariam o bom funcionamento dos sistemas de engenharia. “O Estado coopera, ativamente, nos desígnios da nova forma de organização, uma vez que, como explica B. Becker (1984, p. 21), ele não é um mediador neutro, mas age em favor de grupos dominantes e permite à corporação transnacional se expandir nos países periféricos.”

Para Silveira (1997) todo o aparato regulatório surgiria como produto da contradição entre a necessidade de fluidez e a necessidade da norma, tendo em vista que é no âmbito das normas políticas que se assegura o uso dos novos objetos técnicos pelo Estado-Nação, o que cria um ambiente no mercado global, mais voltado à cooperação do que à disputa.

Hoje, as técnicas e normas globais tendem a dar uma resposta homogênea, nos lugares, às necessidades da totalidade. Todavia, o lugar é singular graças à sua história de sucessivas funcionalizações, isto é, uma síntese, a cada momento, das carências da totalidade e das aptidões dos lugares. Vestígios de totalidades pretéritas, os lugares são submetidos aos elos das totalidades presentes. Por isso, o lugar, como encontro de intencionalidades passadas e futuras, estraçalha no período da globalização. Daí a nossa possibilidade de



reconhecer densidades distintas no território. (SILVEIRA, 1997, p. 42).

Os objetos técnicos da atualidade são criados para permitir uma comunicação entre si e para responder a uma finalidade, para isso precisam dispor de uma forte base intelectual, que dá suporte à pesquisa e não à descoberta ocasional, à ciência e não à experiência, o que nos mostra a existência de um comando, ou um controle nos processos.

Esse controle tanto se dá por intermédio da produção direta, como através dos seus dados não estreitamente técnicos, isto é, dos aspectos políticos da produção, os quais se encontram no âmbito da circulação, da distribuição e do consumo. Esses aspectos políticos são aqui tão relevantes quanto os técnicos: política financeira, fiscal e monetária, política do comércio de mercadorias e de serviços, política do emprego, política da informação, todas essas políticas sendo hoje induzidas no nível mundial. (SANTOS, 1996, p. 211).

Com isso fica claro que toda a transformação vivenciada pela sociedade está enredada num processo de intensificação da competitividade. Por esta razão, os sistemas técnicos atuais são formados de objetos com alto nível de especialização. Porém, cabe destacar que essa busca insana pela competitividade, obviamente, não provém dos sistemas técnicos, mas, de uma ordem política, que emana dos atores globais, como empresas, bancos e demais instituições de alcance global, com atuação em lugares e regiões específicos.

Esse processo longe de gerar coesão, na verdade, amplia um processo de dispersão ou contradição em dadas regiões, tendo em vista que muitos sistemas técnicos trazem consigo a necessidade de pessoal mais qualificado para operacionalizar o sistema, ou seja, dotados de informação, excluindo a presença das pessoas presentes no território, ao mesmo tempo que não permitem que as mesmas compreendam e participem desse processo de transformações.

Nesse sentido, compreende-se que o território destaca-se pelo papel das formas geográficas materiais e pelo papel das formas sociais, jurídicas e políticas, que trazem consigo um emaranhado de ciência, de técnica e de informação. Mas, além disso, mostra-se relevante a história do povoamento, visto sob o enfoque da ocupação econômica, bem como dos sistemas de movimento de homens, capitais, produtos, mercadorias, serviços, mensagens, ordens.

Do mesmo modo como a importância de cada agente produtivo é muito diferenciada no interior das formações socioespaciais, cada Estado-nacional também acolhe diferentes funções e trabalhos no sistema internacional de produção e das trocas, produzindo, a partir do empenho de diferentes recursos, feições territoriais bastante desiguais tanto quando tomamos como exemplo a configuração do espaço no interior de um território nacional (as diferenças regionais, por exemplo) ou quando comparamos formação territorial de diferentes Estados Nacionais. (PEREIRA, 2010, p. 348).

Com isso, observa-se que a regulação política do território e a regulação do território pelo mercado, constituem o resultado do processo de influências exercidas pelo mercado externo na vida econômica do país, pois acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infraestruturas, serviços e formas de organização do trabalho, com vistas ao cumprimento do imperativo da competitividade e, ao mesmo tempo, nos mostram



como se estabelece a divisão territorial do trabalho.

No entanto, para compreender a dinâmica dos acontecimentos e os movimentos que circundam o território faz-se necessário o uso de uma abordagem que leve em conta os circuitos espaciais da produção, que são caracterizados pela circulação de bens e produtos e, por isso, oferecem uma visão dinâmica, apontando a maneira como os fluxos perpassam o território (SANTOS; SILVEIRA, 2004).

No período atual, esse movimento é comandado sobretudo por fluxos não obrigatoriamente materiais, isto é, capitais, informações, mensagens, ordens. Essa é a inteligência do capital, reunindo o que o processo direto da produção havia separado em diversas empresas e lugares, mediante o aparecimento de verdadeiros círculos de cooperação. Circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação mostram o uso diferenciado de cada território por parte das empresas, das instituições, dos indivíduos e permitem compreender a hierarquia dos lugares desde a escala regional até a escala mundial. (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p.144).

Em outras palavras, cada território em observação carrega consigo sucessivas divisões do trabalho que, por sua vez, não se realizam independentemente dos fluxos, superpondo os diversos circuitos espaciais da produção, com isso, elementos novos e antigos criam distintas combinações técnicas e sociais do trabalho, em cada momento histórico.

A partir das considerações de Silveira (2009), na atual etapa das relações de produção, em que se destaca o processo de globalização, as regiões exercem um papel de controle sobre a sociedade como um todo. Desse modo, a formação socioespacial de um país revela, ao mesmo tempo, o movimento do todo, que é a forma como o território é utilizado e o movimento das partes, que são as regiões dinâmicas em menor grau de evidência.

A unidade desse conjunto de processos e estruturas não existiria sem o Estado, o que reforça a ideia de que a natureza transformadora dos processos sociais contemporâneos exige, mais do que nunca, ver a região como um conceito dinâmico e não como uma categoria que cristaliza os conteúdos do passado.

Assim, observa-se que para as grandes empresas, a política interna ou a política internacional de cada país constituem-se em apenas um dos elementos do seu processo produtivo e assim, se para o equilíbrio interno da firma for mais rentável dividir as etapas técnicas de sua produção e abarcar as diferentes regiões do país, também se torna necessário unificar as etapas, construindo verdadeiros círculos de cooperação que incluem o território na forma de ordens, informações, propaganda, dinheiro e outros instrumentos financeiros.

Para mantener y reproducir ese sistema de producción y circulación en el territorio se necesitan abundantes contenidos organizacionales, con importante y previo trabajo intelectual. [...] Por lo tanto, los círculos de cooperación pueden ser vistos como las etapas inmateriales por las que atraviesa la producción. Basilares para completar la cooperación da las grandes firmas, la información, la propaganda y el crédito llegan a los lugares y terminan por aumentar la vocación de consumo, sobre todo de los grupos calificados que trabajan en la moderna división del trabajo. La imitación por parte de los más pobres tampoco faltará. [...] Hoy la cooperación tiene sobre todo una naturaleza inmaterial. Las finanzas y la información adquieren un papel determinante en el tejer de complementariedades. (SILVEIRA, 2009, p. 446).



Dessa forma, compreende-se que a política energética possui uma forte interface na formação de preços, o que afeta de maneira decisiva nas decisões de investimento e no financiamento das empresas, estreitando ou ampliando as suas margens de lucro e interferindo diretamente nas condições objetivas de valorização do capital, o que contribui para a atratividade de empresas, promovendo efeitos em regiões e países.

É nesse sentido que o carvão mineral destaca-se como uma energia mais segura, posto que independe das variações climáticas de chuvas (hidroeletricidade) e dos ventos (eólica), o que tem levado vários pesquisadores a destacarem, nesse aspecto, a sua vantagem competitiva, o que denota a presença de um aparato normativo que incide diretamente no circuito espacial de produção e nos círculos de cooperação, promovendo um conjunto de transformações no território.

3 ALGUMAS BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONJUNTURA DO SETOR ELÉTRICO E DO SETOR CARBONÍFERO: AS NORMAS E O TERRITÓRIO

Com o intuito de melhor compreender a dinâmica do setor elétrico nacional, cabe inicialmente uma observação acerca da crise financeira estatal nos anos de 1980 que criou a necessidade de um ajuste no modelo de organização industrial no setor elétrico nacional.

Nesse sentido, cabe destacar o fato de que o setor elétrico nacional mantinha um crescimento muito superior àquele registrado nos países desenvolvidos, o que colocou as empresas nacionais em especial posição de atratividade para os setores estrangeiros. Assim, delinear-se os seguintes objetivos e passos, com a primeira reforma do setor elétrico nacional, iniciada em 1995 e que foi instrumentalizada por meio da Lei nº 9.074/1995:

- a) O aumento do nível de investimentos em geração e transmissão, em decorrência da elevada taxa de crescimento da demanda.
 - b) A introdução de concorrência, a qual deveria produzir impactos sobre a redução dos custos e dos preços, em termos reais. A melhoria da qualidade do serviço.
- O processo sequencial de implementação de reformas deveria seguir, como em outros países, os seguintes passos:
- i) Definição da nova estrutura de mercado e o grau de integração vertical das empresas.
 - ii) Definição dos novos mecanismos de regulamentação.
 - iii) Criação do novo órgão regulador.
 - iv) Reformas patrimoniais, definidas no âmbito do programa de privatizações. (PINTO JÚNIOR, 2007, p. 221).

Assim, observou-se que do ponto de vista legal e institucional as mudanças foram rápidas, com a nova lei de concessões, a criação de um novo órgão regulador a ANEEL, a criação do Operador Nacional do Sistema – ONS e a instituição do Mercado Atacadista de Energia – MAE. Além disso, fazia-se necessária a execução de uma perfeita coordenação institucional desse arranjo, posto que, caberia ao mercado o papel de coordenação mais relevante.

Porém, a montagem deste mercado foi subestimada e as redes de segurança necessárias para garantir o suprimento não foram construídas e, quando a situação da oferta



se agravou, as instituições encarregadas de dar governança ao setor elétrico brasileiro não tiveram tempo hábil de mobilizar os recursos necessários para enfrentá-la.

O Operador Nacional do Sistema (ONS) teria um papel fundamental no novo arranjo do setor elétrico brasileiro, executando a regulação técnica do sistema, reunindo as funções de planejamento, programação e execução da operação das usinas que atendiam à demanda. Em função das restrições de transmissão, o mercado elétrico brasileiro foi dividido em quatro submercados: Sul, Sudeste e Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Para coordenar as decisões das centrais hidroelétricas foi criado o Mecanismo Realocativo de Energia (MRE), que distribui os riscos hidrológicos entre essas centrais, que são operadas em conjunto pelo ONS. No caso da energia elétrica produzida pelas termoeletricas, houve uma separação entre centrais flexíveis e inflexíveis. No primeiro caso, as centrais são despachadas por ordem de mérito de custo, com isto ocorrendo sempre que seus custos forem menores que o custo marginal do sistema. No segundo caso, as térmicas são despachadas independentemente do mérito, refletindo a rigidez de operação ou dos contratos de aquisição de combustíveis. As primeiras entram na formação do preço *spot* e as segundas, não. (PINTO JÚNIOR, 2007, p.222).

A partir da crise de energia, que culminou em um racionamento ao longo dos anos de 2001 e 2002, o planejamento público voltou-se a um modelo de organização industrial focalizado em criar condições para a garantia do suprimento.

No modelo anterior a atividade de geração era tratada em uma ótica mercantil, as usinas eram exploradas por produtores independentes, e existia um mercado atacadista de energia ativo e indutor de investimentos futuros. A transmissão era uma concessão e as empresas deveriam ser totalmente desverticalizadas. [...] No planejamento indicativo, adotado anteriormente, a geração não tinha nenhuma responsabilidade de garantia da expansão e no caso da expansão da transmissão faltava uma definição clara. [...] O modelo anterior dava maior ênfase à dimensão do mercado enquanto a proposta do instituto de cidadania era valorizar mais a dimensão de serviço público. [...] Assumir-se-ia o controle sobre os preços da eletricidade, e admitindo que a competição é uma forma eficiente para se conseguir preços baixos, seriam feitos leilões de blocos de energia ou de capacidade instalada, onde o vencedor seria o grupo/agente que oferecesse a menor tarifa. [...] Existe a clara tendência de crescimento da importância das termelétricas como seguro para o abastecimento do sistema e principalmente atendimento aos sistemas isolados. Em um país de vocação hídrica como o Brasil é preciso definir qual será o papel das termelétricas e qual será o mix ótimo entre geração térmica e hidrelétrica. Este problema exige uma solução técnica. (MARRECO, 2007, p. 14/15).

A materialização deste novo modelo se deu com a aprovação no Congresso Nacional das Leis 10.847 e 10.848, em março de 2004, bem como, da assinatura do Decreto 5.163, em julho do mesmo ano, que permitiram a regulamentação de regras de comercialização de energia elétrica e do processo de outorga de concessões e de autorizações do setor elétrico.

Neste novo modelo, os principais objetivos passaram a ser a promoção da modicidade tarifária e a segurança do abastecimento. Compreende-se, portanto, que neste novo modelo



focalizou-se a contratação no ambiente regulado, realizada por leilões, em que se tem um comprador único que representa o conjunto de distribuidoras que irão assinar contratos bilaterais com os diversos geradores vencedores dos leilões, correspondentes à parcela de cada uma delas na demanda atendida pelo leilão.

O novo modelo preceitua que a competição só opera na fase de licitação, ou seja, ela é *ex-ante*, em torno da disputa pela exclusividade do suprimento do serviço durante dado período.

Para tanto, criou-se um conjunto de novos agentes para a coordenação do setor, dentre os quais se destaca o papel da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, que tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisa destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, dentre os quais a pesquisa envolvendo energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, entre outras.

Com isso, a organização do sistema ficou mais transparente com a última reforma, pois permite uma melhor identificação das barreiras a serem superadas, inclusive a visualização de necessidade de investimentos nos diferentes segmentos da indústria elétrica, o que conduz a uma aproximação com as potencialidades energéticas nas diferentes regiões do país, bem como as condições para que as mesmas possam garantir a segurança energética do sistema.

A partir de tais observações, torna-se necessário compreender de que forma as transformações no setor elétrico nacional, consubstanciadas pelo aparato normativo, foram criando desdobramentos na escala regional, com especial destaque para a dinâmica das atividades do circuito espacial de produção do carvão mineral, no Rio Grande do Sul.

Por meio da Lei Estadual nº 10.900/1996, ocorreu a reestruturação societária e patrimonial da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, que foi desdobrada em várias empresas de capital aberto. No segmento de Geração passaram a contemplar duas empresas, quais sejam: a Companhia de Geração Hídrica de Energia Elétrica e a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE.

Sob o ímpeto das privatizações, aconteceu a reestruturação societária da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), autorizada pela lei estadual nº 10.900, em 26 de dezembro de 1996, durante a administração de Antonio Britto (1995-1999) no Rio Grande do Sul. A alteração resultou na venda de parte da CEEE para empresas privadas. E também originou a CGTEE. À nova companhia, que permaneceu pública, coube o setor de geração de energia térmica. Ficou responsável por Candiota II (446 MW), São Jerônimo (20 MW) e Nova Usina Termelétrica de Porto Alegre (Nutepa, a única à base de óleo, com 24 MW), num total de 490 MW de potência instalada. Sem contar a unidade de apoio e manutenção – a Oficina São Leopoldo –, que presta serviços de fundição, solda, torno e fresa (corte e desbaste de metais) em eixos, engrenagens e outros. A CGTEE foi constituída em 28 de julho de 1997, como subsidiária integral da CEEE. Em novembro do ano seguinte seu controle acionário foi transferido para a União. Desde julho de 2000 está integrada ao sistema Eletrobrás. (CENTENO, 2011, p. 97).



Já o segmento de transmissão foi constituído pela Companhia Transmissora de Energia Elétrica, e o setor de Distribuição passou a contemplar três empresas: a Companhia Sul-Sudeste de Distribuição de Energia Elétrica; a Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica e a Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica.

No ano de 1997, é formalmente constituída a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE, pertencente ao governo estadual, mas, que tem seu controle acionário transferido para a União no ano de 1998, tornando-se no ano de 2000 uma das empresas do Grupo ELETROBRAS.

Na época, a empresa contava com 441 funcionários – 83% dos quais sediados em Candiota – contra os 479 empregados de 1998. O capital social da CGTEE era de R\$ 868,7 milhões e a participação no sistema interligado brasileiro, da ordem de 0,6%. No Rio Grande do Sul, esta participação chegava a 7,6%. Os custos da CGTEE, em relação à energia faturada, baixaram de R\$ 86,87/MWh em 1998 para R\$ 69,77/MWh em 2000, e para R\$ 61,7/MWh em abril de 2001, resultando numa queda substancial do prejuízo no exercício da companhia – dos R\$ 72 milhões de 1998 para apenas R\$ 15 milhões no ano 2000. Na negociação do Rio Grande do Sul com o governo federal – em função da dívida com os bancos estrangeiros, assumida à época da construção das usinas –, a União acabou recebendo as três termelétricas do Estado e a oficina de manutenção. Candiota III também foi incluída no acerto de contas. A ideia dominante sob o governo FHC era de sanear a empresa para privatizá-la no futuro. CENTENO (2011, p. 100).

Diante de todo esse conjunto de mudanças no aparato regulatório do setor elétrico, no Rio Grande do Sul, tem-se a percepção da forma como a geração de energia a partir do carvão mineral se insere em todo esse contexto:

- a) A alocação de capital para a criação de novas usinas e manutenção das usinas já existentes, bem como nas escolhas relacionadas ao gerenciamento da oferta interna de energia, o que ressalta a possibilidade de aproveitamento energético, disponível na região.
- b) A formação de preços, que afeta de maneira decisiva nas decisões de investimento e no financiamento das empresas, estreitando ou ampliando as suas margens de lucro.
- c) A segurança energética, tendo em vista que independe das variações climáticas de chuvas (hidroeletricidade) e dos ventos (eólica), o que tem levado os pesquisadores da área a destacarem nesse aspecto, a sua vantagem competitiva.

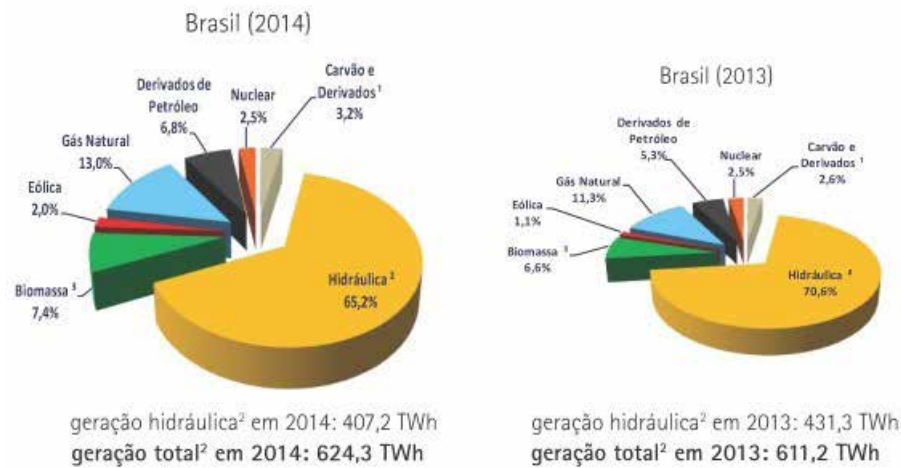
A participação das usinas térmicas a carvão agrega valor a todo o sistema energético, tendo em vista a configuração de uma escolha estratégica e representar uma flexibilidade operativa no sistema elétrico nacional. Para Marreco (2007), a viabilidade econômica das usinas térmicas depende da garantia de uma receita mínima, que independa do despacho centralizado (que otimiza o sistema priorizando a produção das usinas mais econômicas).

A figura 1 mostra a participação do energético na Matriz Elétrica Nacional.



Figura 1 – Matriz Elétrica Brasileira

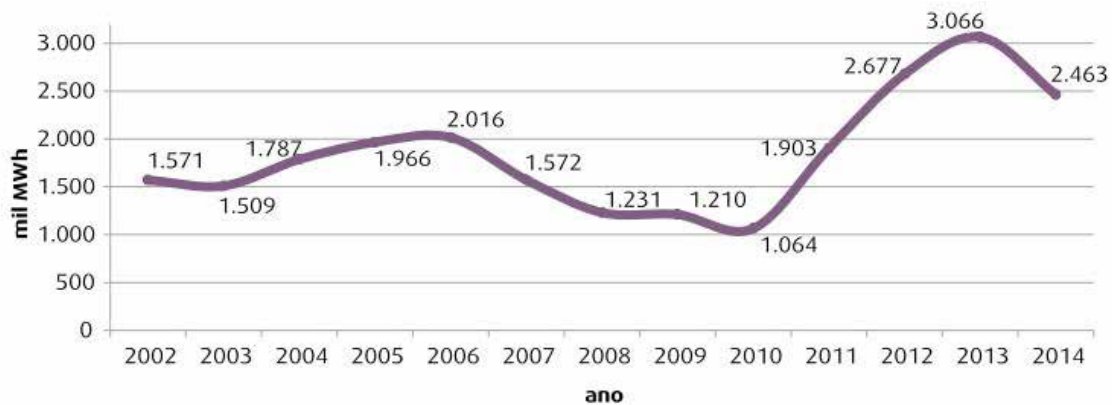
Matriz Elétrica Brasileira

¹ Inclui gás de coqueria² Inclui importação³ Inclui lenha, bagaço de cana, lúvia e outras recuperações

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE | MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME

Fonte: BEN/NACIONAL (2015, p. 35)

A partir da análise da figura 2, observa-se a expansão em mil MWh de energia gerados no Rio Grande do Sul, a partir do uso do carvão como energético. É interessante observar o crescimento dessa participação.

Figura 2 – Geração em MWh no Rio Grande do Sul no período de 2002 a 2014 – Carvão

Fonte: BEN (2015)

Para aumentar a confiabilidade e reduzir o risco de déficit em um sistema hidrotérmico, a operação usinas termelétricas é fundamental, tendo em vista que visa garantir o suprimento de energia elétrica em períodos de hidrologia desfavorável, ou mesmo em locais onde a transmissão é dificultada.

Sistemas de geração de energia elétrica constituem os sistemas de infraestrutura mais complexos e mais críticos no que diz respeito à questões de gerenciamento de riscos. De acordo com o NERC – *North American Electric Reliability Council*, a confiabilidade desses sistemas envolve dois conceitos básicos:

- Segurança: definida como a capacidade do sistema de reagir a defeitos súbitos. Esse aspecto está relacionado com a operação de curto prazo.

- Adequação: que é a habilidade do sistema de suprir às necessidades dos consumidores a qualquer instante. Esse aspecto está relacionado às ações de planejamento e de investimento em capacidade instalada.

Os dois conceitos descrito acima estão intimamente relacionados uma vez que é possível garantir a segurança do sistema através do excesso de capacidade instalada. Do ponto de vista econômico no entanto, segurança e adequação diferem no sentido que a segurança é um bem público enquanto a adequação é (pode ser) tratada como um bem privado. (MARRECO, p. 31/32, 2007).

Dessa forma, observa-se que manter uma certa capacidade de reserva de geração no sistema além do necessário para garantir a segurança do sistema funciona como um mecanismo de *hedge* contra preços exorbitantes.

Em 2013, ocorreu um crescimento no consumo aparente de 8,0% para o carvão energético, 14,2% para finos de carvão e 10,3% para o carvão metalúrgico importado. Os preços atrativos e a elevação da taxa de crescimento de 4,3% no consumo aparente do aço favoreceram o aumento no consumo de carvão metalúrgico pelas siderurgias. O consumo por carvão mineral nacional se distribui em tais setores: elétrico (81,1%), papel e celulose (4,9%), petroquímicos (3,3%), alimentos (2,9%), cerâmico (2,6%), metalurgia e cimento (1,3%) e outros (2,7%). No ano de 2013, não foram empreendidos projetos novos para a expansão da produção do carvão mineral, pois há projetos antigos parados e na dependência de sucesso de participação do carvão mineral no mercado regulado de energia, ou seja, no Leilão de Energia A-5. (LIMA; NEVES, 2014, p. 47).

De acordo com os autores, existe uma tendência, nos últimos anos, para a alavancagem do carvão mineral, tendo em vista o crescimento do seu uso, além da demanda para o setor elétrico, em que o grande entrave tem sido o embate entre o preço-teto estipulado pela ANEEL, para viabilização de certames de novas usinas, em que se fixou o preço de R\$ 144, por megawatt-hora e o preço-mínimo para viabilização das usinas, que é o de R\$ 180, por megawatt-hora.

Com isso, compreende-se que a constituição, funcionamento e configuração do circuito espacial de produção na atividade carbonífera gaúcha nos mostram, na atualidade que a produção (extração) do carvão mineral está associada diretamente a geração de energia para o abastecimento do Sistema Interligado Nacional – SIN.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a discussão preliminar deste artigo, qual seja a de compreender a importância do carvão gaúcho na complementaridade do SIN, caracterizada pelas relações de oferta e demanda de energia às usinas termelétricas que envolvem todo um aparato normativo, se observa a presença de normas técnicas, normas políticas e normas organizacionais.

Nesse sentido, as normas técnicas dizem respeito aos comandos técnicos, decorrentes do aparato científico-informacional, ou seja, a forma como os avanços no campo da ciência e da geologia foram permitindo melhores condições para a realização de pesquisas de



prospecção tecnológica, bem como maior nível de aproveitamento energético do carvão mineral.

As normas políticas, por sua vez, dão forma à materialidade do processo, permitindo a estruturação do sistema, para que tanto o capital público quanto o capital privado encontrem a possibilidade de fluidez, de expansão pelo território, garantindo a prevalência dos requisitos da competitividade.

E, não menos importante, são as normas organizacionais, que de tempos em tempos criam condições de maior eficiência e eficácia no uso do capital e na garantia do seu retorno, portanto, são as responsáveis pela instrumentalização dos círculos de cooperação, compartilham informações, viabilizam o financiamento, garantem a perpetuação do aparato técnico-científico-informacional.

Com isso, compreendeu-se que, até o final dos anos de 1980, a mineração de carvão no Estado do Rio Grande do Sul era, em grande medida, destinada à geração de energia termelétrica, porém, com a crise econômico-financeira no mesmo período, o setor elétrico nacional acabou sofrendo inúmeros impactos, o que deteriorou a eficiência econômica do modo de organização industrial e o modelo de financiamento setorial.

Assim, em meio a um conjunto de medidas regulatórias que iriam reestruturar o setor elétrico nacional, nos anos de 1990, o próprio círculo de cooperação do carvão acaba sofrendo rebatimentos, evidenciados pela falta de novos investimentos em expansão do circuito espacial de produção do carvão, como o investimento em pesquisas, extração mineral, criação de novas usinas, entre outros.

Desta forma, a primeira reforma do setor elétrico, iniciada em 1995, teve como propósito aumentar o nível de investimentos em geração e transmissão, em decorrência da elevada taxa de crescimento da demanda e introduzir um mercado de concorrência, o qual deveria produzir impactos sobre a redução dos custos e dos preços, em termos reais, com a subsequente melhoria da qualidade do serviço.

Apesar de todo o aparato de normas políticas estarem devidamente fundamentados, o aparato de normas técnicas foi subestimado e as redes de segurança necessárias para garantir o suprimento não foram construídas e, quando a situação da oferta se agravou, não houve tempo hábil de mobilizar os recursos necessários para enfrentá-la, culminando na crise de energia e, conseqüentemente, racionamento ao longo dos anos de 2001 e 2002.

Desse cenário emergiram, então, os estudos e as pesquisas voltados a um novo planejamento setorial, com um novo modelo de organização industrial focalizado em criar condições para a garantia do suprimento, do qual decorreu a segunda reforma no setor elétrico nacional, iniciada no ano de 2004.

Neste novo modelo, os principais objetivos passaram a ser a promoção da modicidade tarifária e a segurança do abastecimento, por meio da contratação no ambiente regulado realizada por leilões, em que se tem um comprador único que representa o conjunto de distribuidoras que irão assinar contratos bilaterais com os diversos geradores vencedores dos leilões, correspondentes à parcela de cada uma delas na demanda atendida pelo leilão.

Para tanto, criou-se um conjunto de novas normas políticas para a coordenação do setor, dentre os quais se destaca o papel da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, que tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e de pesquisa destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, dentre os quais a pesquisa envolvendo energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, entre outras.

Verificou-se que existe uma tendência, nos últimos anos, para a alavancagem do carvão



mineral, tendo em vista o crescimento do seu uso, além da demanda para o setor elétrico, em que o grande entrave tem sido o embate entre o preço-teto estipulado pela ANEEL, para viabilização de certames de novas usinas, em que se fixou o preço de R\$ 144, por megawatt-hora e o preço-mínimo para viabilização das usinas, que é o de R\$ 180, por megawatt-hora.

Ressalta-se, assim, que a atual conjuntura dos usos do território na perspectiva da expansão da atividade carbonífera no RS mostra uma tendência para a sua contribuição na questão da segurança do abastecimento energético, ou seja, na complementaridade do SIN.

REFERÊNCIAS

BEN. Balanço Energético do Estado do Rio Grande do Sul 2015: Ano base 2014. **Grupo CEEE**. Secretaria de Minas e Energia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2015. Disponível em: <<http://www.ceee.com.br/>> Acesso em: 15 mar. 2017.

BEN. Balanço Energético Nacional 2015: Ano base 2014. **Empresa de Pesquisa Energética**. Rio de Janeiro: EPE, 2015. Disponível em: <<https://ben.epe.gov.br>> Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004**. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.847.htm> Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004**. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis n. 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.848.htm> Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm>, acesso em 15 mar. 2017.

CENTENO, Ayrton. **Candiota 50 anos: carvão, energia e trabalho**. Porto Alegre: Observatório Gráfico, 2011.

LIMA, Thiers Muniz.; NEVES, Carlos Augusto Ramos. **Sumário mineral**. Brasília: DNPM, 2014. 141 p.

MARRECO, Juliana de Moraes. **Planejamento de longo prazo da expansão da oferta de energia elétrica no Brasil sob uma perspectiva da Teoria das Opções Reais**. Tese. (Doutorado em Economia)- PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. A inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho: consequências territoriais e perspectivas em tempos de globalização. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 22(2): 347-355, ago. 2010.

PINTO JUNIOR, Helder Queiroz [et al.]. **Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.



SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil** – território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro; Ed. Record, 2004.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton [et al.]. **Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 13-21.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **OSAL: Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, A. 6, n. 16, p. 255-261, junho 2005.

SANTOS; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVEIRA, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **Revista Experimental**. São Paulo: Laboplan – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, n. 02, p. 35-35, março de 1997.

SILVEIRA, Maria Laura. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **Experimental**, n. 2, p. 35-35, mar. 1997.

SILVEIRA, Maria Laura. Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de la globalización. **Investigación y desarrollo**, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, v. 17, n. 2, p. 434-455, diciembre, 2009.



SOBRE OS AUTORES

Aldomar Arnaldo Rückert

Possui graduação em Geografia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1978), graduação em Estudos Sociais pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1974), Mestrado em Geografia - Organização do Espaço pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1991) e Doutorado em Ciências: Geografia Humana - pela Universidade de São Paulo (2002). Atualmente é Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Participa do Laboratório Estado e Território (LABETER) vinculado ao Grupo de Pesquisa do Laboratório do Espaço Social (LABES). É pesquisador Bolsa Produtividade 2 do CNPq, desde março de 2010. É Professor Permanente dos programas de Pós-Graduação em Geografia (POSGEA) e em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Tem experiência na área de Geografia Social e Política, atuando desde meados da década de noventa, principalmente, no tema da reforma do Estado e políticas territoriais contemporâneas. Endereço eletrônico: aldomar.ruckert@gmail.com.

Almir Arantes

Possui licenciatura em História pela Universidade Estadual de Londrina (1986), mestrado em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1993) e doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2012). Atualmente é professor adjunto V da Universidade do Estado de Mato Grosso - Campus Universitário de Sinop, atua nas seguintes temáticas: metodologia de pesquisa, pesquisa educacional, desenvolvimento regional, políticas públicas. Endereço eletrônico: almir.ski@hotmail.com.

Andressa Lopes Ribeiro

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na UFRGS. Estagiária de Arquitetura em Eifler Jr. Studio de Arquitetura e bolsista voluntária no Escritório Modelo Albano Volkmer, da UFRGS. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento e Projetos da Edificação. Endereço eletrônico: andressa.lr1993@gmail.com.

Anelize Milano Cardoso

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Pelotas (2014) e graduação em Administração de Pequenas e Médias Empresas pela Universidade Norte do Paraná (2008). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pelotas e Licenciatura em Geografia pela Universidade Federal de Pelotas (em andamento). Também possui técnicos em Edificações e Contabilidade. Tem experiência na área de Geociência, com ênfase em Geoprocessamento e Análise Ambiental. Elabora projeto de pesquisa sobre a política do clima relacionada à produção de energia eólica no território do extremo sul do Rio Grande do Sul. Também participa como pesquisadora assistente do projeto de pesquisa Place-Making with Older People: Towards Age Friendly Communities. Endereço eletrônico: anelize_milano@hotmail.com.



Ariel Garcia

Dr. em Geografia (UBA), Mg. em Estudos Sociais Agrários (FLACSO), Investigador Adjunto (CONICET/CEUR). Endereço eletrônico: ariel@df.uba.ar.

Aumeri Carlos Bampi

Possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia FAFIMC - PUC - RS - Campus de Viamão, Especialização em Planejamento Educacional e Doutorado em Filosofia e Ciências da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela (2000), revalidado pelo Programa de Doutorado em Educação da UFRGS. Possui Pós-Doutorado em Psicologia Social pela USP. É professor efetivo da Universidade do Estado de Mato Grosso desde 1990, lotado na Faculdade de Educação e Linguagem, tendo trabalhado com Introdução à Educação, Pesquisa Educacional (curso de Pedagogia) Antropologia da Educação (curso de Pedagogia), Princípios Éticos - Estéticos e Ecológicos do Cuidado na Educação (curso de Pedagogia), Metodologia de Ensino (curso de Pedagogia), Filosofia da Educação (curso de Pedagogia) e Filosofia da Linguagem (curso de Letras). É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UNEMAT (mestrado/doutorado), no qual atua com Epistemologia Ambiental e Educação Ambiental para a Sustentabilidade. É professor do Mestrado em Geografia / UNEMAT atuando com Espaço, Política e Dinâmica Territorial. Endereço eletrônico: aumeribampi@gmail.com.

César Augusto Avila Martins

Possui graduação em Geografia- licenciatura pela Universidade Federal do Rio Grande (1986), mestrado em Geografia Humana pela Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (1997) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006). Foi professor em escolas públicas e privadas entre 1986 e 1988. Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e coorientador de doutorado na Universidade Federal de Santa Catarina. Professor na FURG desde 1989 onde é coordenador adjunto do Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Econômica, atuando principalmente nos seguintes temas: indústria, cidade, urbano e ensino. Endereço eletrônico: cesarmartins@furg.br.

Clarissa Lovatto Barros

Advogada, jornalista e mestranda no programa de Pós Graduação em Direito da UFSM e pesquisadora do grupo de estudos no Núcleo de Direito Informacional (NUDI) da mesma instituição desde 2011. Formada em Direito e Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria, além de MBA em Comunicação Empresarial pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2005/2006). Em 2003, aprovada em primeiro lugar no concurso para jornalista (área rádio) da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria exercendo a função de assessora de imprensa do Legislativo Municipal. Participante do projeto O Estado na Sociedade em Rede: experiências democráticas de promoção de direitos fundamentais, acesso à justiça e transparência na América Latina e Caribe. Endereço eletrônico: clovatto@yahoo.com.br.

Claudia Siebert

Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (1983), Mestrado (1999) e Doutorado (2006) em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora Titular Aposentada da Universidade Regional de Blumenau, Pesquisadora



Associada do NEUR - Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: evolução urbana, sustentabilidade urbana, habitação social, planejamento urbano e regional, e desenvolvimento regional. Endereço eletrônico: csiebert.arq@gmail.com.

Elia Denise Hammes

Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1996) e mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001). Atualmente é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, atuando principalmente nas áreas de Direito Constitucional e Empresarial com pesquisas voltadas ao papel das empresas no Estado Contemporâneo. Atualmente está subcoordenadora do Curso de Direito de Santa Cruz do Sul – UNISC e doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Endereço eletrônico: elia@unisc.br.

Elis Lucca

Atualmente é assistente de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Teoria do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: faixa de fronteira, cidades-gêmeas, dinâmicas territoriais e configuração morfológica. Endereço eletrônico: elislucca1992@gmail.com.

Erika Collischonn

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1987), mestrado (1998) e doutorado (2009) em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (1998). Atualmente é professora Adjunto da Universidade Federal de Pelotas. Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Climatologia Geográfica e Geoprocessamento, atuando principalmente nos seguintes temas: clima urbano, uso do solo, sensoriamento remoto e banco de dados espaciais. Endereço eletrônico: ecollischonn@gmail.com.

Gleicy Denise Vasques Moreira

Doutora em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Mestre em Agronegócio pela UFMS. Especialista em Inovação Tecnológica pela UFMS. Graduada em Ciências Econômicas pela UFMS. Graduada em Direito pela UCDB. Tem experiência na área de planejamento público, tendo atuado como economista no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Atualmente, é professora com dedicação exclusiva na FADIR/UFMS. Principais áreas: Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas, Economia Brasileira, Direito Econômico e Regulação. Endereço eletrônico: gleicyvasques@gmail.com.

Heleniza Ávila Campos

Possui graduação em Arquitetura (UFPE, 1988), Mestrado em Desenvolvimento Urbano (UFPE, 1995) e Doutorado em Geografia (UFRJ, 1999), sob orientação do Prof. Marcelo Lopes de Souza. Entre 2000 e 2012 atuou como docente no Curso de Arquitetura e Urbanismo e do PPGDR da UNISC, realizando pesquisas no âmbito do desenvolvimento regional, sendo algumas delas produzidas junto ao Conselho Regional de Desenvolvimento-COREDE do Vale do Rio Pardo. Destacam-se as coordenações da Agenda 21 Regional (2003) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento (2009-2010). Atualmente é docente da UFRGS no Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e no PROPUR. Integra o Laboratório



Estado e Território: gestão, regiões e fronteiras (LABETER) e a Rede de Cooperação Estado e Território. É vice-líder do Grupo de Pesquisa autenticado pela UFRGS no CNPq, intitulado Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). É membro pesquisador o Observatório das Metrôpoles (RS) enquanto representante do PROPUR. Endereço eletrônico: heleniza.campos@yahoo.com.br.

Ivo Theis

Ivo Marcos Theis, economista, com doutorado pelo Instituto de Geografia, da Universidade de Tübingen (Alemanha), coordenador do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional (NPDR), editor da Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional (RBDR) e docente/pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Regional de Blumenau (FURB), e Bolsista de Produtividade em Pesquisa PQ2/CNPq. Endereço eletrônico: ivotheis@gmail.com.

Luiz Felipe Barros de Barros

Doutor e mestre em Desenvolvimento Regional na UNISC (Universidade de Santa Cruz do Sul) na linha de Pesquisa Desenvolvimento e Integração Regional, abordando a multidisciplinaridade do direito e geografia humana. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Franciscano de Santa Maria. Licenciado pelo Programa de Educação Pedagógica da UFSM (PEG) e MBA - nível especialização Lato Sensu em Gestão de Pessoas pela Fundação Getúlio Vargas, SP, com habilitação - docência. Experiência como professor e instrutor na Varig por mais de 20 anos. Endereço eletrônico: lfbb777@gmail.com.

Mariana Barbosa de Souza

Bolsista do “Emerging Leaders of Americas Program” (ELAP), na UQAR-Universidade do Québec em Rimouski/Canadá, sob orientação do Prof. Dr. Yann Fournis; Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPEs. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013) e graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2010). Advogada – OAB/RS 98.797. Endereço eletrônico: marisouza_10@hotmail.com.

Rogério Leandro Lima da Silveira

Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor titular e pesquisador do Departamento de História e Geografia, e pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Possui experiência como pesquisador nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica e Planejamento Urbano e Regional atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: desenvolvimento regional, urbanização, periferia urbana, redes e organização territorial. Endereço eletrônico: rlls@unisc.br



Rosmari Terezinha Cazarotto

Professora da área de Humanidades do Centro de Ciências Humanas e Sociais do Centro Universitário – UNIVATES; Doutora em Geografia – Análise Territorial pela UFRGS (2011), mestra em Desenvolvimento Regional pela UNISC (2001), graduada em Geografia pela UPF (1992); Centro Universitário UNIVATES; e-mail: rosmari.cazarotto@univates.br.

Ricardo Mendes Antas Júnior

Professor do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Pesquisador CNPq – Produtividade em pesquisa. Principais linhas de pesquisa: Espaço geográfico e Direito; O complexo industrial da saúde e seus circuitos espaciais produtivos. Endereço eletrônico: ricardomendes@usp.br.



