# DEBATENDO A GEOGRAFIA POLÍTICA, A GEOPOLÍTICA E A GESTÃO DO TERRITÓRIO

## TEMAS E PERSPECTIVAS SOBRE DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS NO SÉCULO XXI




**AUGUSTO CÉSAR PINHEIRO DA SILVA**

**INÁ ELIAS DE CASTRO**

*ORGANIZADORES*



AMPLLA EDITORA

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

# DEBATENDO A GEOGRAFIA POLÍTICA, A GEOPOLÍTICA E A GESTÃO DO TERRITÓRIO

## TEMAS E PERSPECTIVAS SOBRE DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS NO SÉCULO XXI



**AUGUSTO CÉSAR PINHEIRO DA SILVA**

**INÁ ELIAS DE CASTRO**

*ORGANIZADORES*

AMPLLA EDITORA

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

**2026 - Amplla Editora**
**Copyright da Edição ©** Amplla Editora
**Copyright do Texto ©** Os autores
**Editor Chefe:** Leonardo Tavares
**Revisão:** Os autores
**Transcrição:** André Lima de Alvarenga

**Debatendo a geografia política, a geopolítica e a gestão do território: temas e perspectivas sobre dinâmicas socioespaciais no século XXI** está licenciado sob CC BY-NC 4.0.

Essa licença permite que outros remixem, adaptem e desenvolvam seu trabalho para fins não comerciais e, embora os novos trabalhos devam ser creditados e não possam ser usados para fins comerciais, os usuários não precisam licenciar esses trabalhos derivados sob os mesmos termos. O conteúdo da obra e sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores e não representam a posição oficial da Amplla Editora. O download e o compartilhamento da obra são permitidos, desde que os autores sejam reconhecidos. Todos os direitos desta edição foram cedidos à Amplla Editora.

**Catalogação na publicação**
**Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166**

D286

Debatendo a geografia política, a geopolítica e a gestão do território: temas e perspectivas sobre dinâmicas socioespaciais no século XXI / Organização e Apresentação de Augusto César Pinheiro da Silva, Organização de Iná Elias de Castro. – Campina Grande/PB: Amplla, 2026.

Livro em PDF

ISBN 978-65-5381-386-1
DOI 10.51859/amplla.cpc861.1126-0

1. Geografia política. 2. Geopolítica. 3. Território. I. Silva, Augusto César Pinheiro da (Organização e Apresentação). II. Castro, Iná Elias de (Organização). III. Título.

CDD 320.12

Índice para catálogo sistemático

I. Geografia política

# Conselho Editorial


Adilson Tadeu Basquerote – Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Alexander Josef Sá Tobias da Costa – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Andréa Cátia Leal Badaró – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Andréia Monique Lermen – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Antoniele Silvana de Melo Souza – Universidade Estadual do Ceará

Aryane de Azevedo Pinheiro – Universidade Federal do Ceará

Bergson Rodrigo Siqueira de Melo – Universidade Estadual do Ceará

Bruna Beatriz da Rocha – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Bruno Ferreira – Universidade Federal da Bahia

Caio Augusto Martins Aires – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Caio César Costa Santos – Universidade Federal de Sergipe

Carina Alexandra Rondini – Universidade Estadual Paulista

Carla Caroline Alves Carvalho – Universidade Federal de Campina Grande

Carlos Augusto Trojaner – Prefeitura de Venâncio Aires

Carolina Carbonell Demori – Universidade Federal de Pelotas

Caroline Barbosa Vieira – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Christiano Henrique Rezende – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Cícero Batista do Nascimento Filho – Universidade Federal do Ceará

Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dandara Scarlet Sousa Gomes Bacelar – Universidade Federal do Piauí

Daniela de Freitas Lima – Universidade Federal de Campina Grande

Darlei Gutierrez Dantas Bernardo Oliveira – Universidade Estadual da Paraíba

Denilson Paulo Souza dos Santos – Universidade Estadual Paulista

Denise Barguil Nepomuceno – Universidade Federal de Minas Gerais

Dinara das Graças Carvalho Costa – Universidade Estadual da Paraíba

Diogo Lopes de Oliveira – Universidade Federal de Campina Grande

Dylan Ávila Alves – Instituto Federal Goiano

Edson Lourenço da Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

Elane da Silva Barbosa – Universidade Estadual do Ceará

Érica Rios de Carvalho – Universidade Católica do Salvador

Fábio Ronaldo da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Fernanda Beatriz Pereira Cavalcanti – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Francisco Auriberto Ferreira Marques Junior – Universidade Federal de Campina Grande

Fredson Pereira da Silva – Universidade Estadual do Ceará

Gabriel Gomes de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas

Gilberto de Melo Junior – Instituto Federal do Pará

Givanildo de Oliveira Santos – Instituto Brasileiro de Educação e Cultura

Glécia Morgana da Silva Marinho – Pontifícia Universidad Católica Argentina Santa Maria de Buenos Aires (UCA)

Higor Costa de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Hugo José Coelho Corrêa de Azevedo – Fundação Oswaldo Cruz

Igor Lima Soares – Universidade Federal do Ceará

Isabel Fontgalland – Universidade Federal de Campina Grande

Isane Vera Karsburg – Universidade do Estado de Mato Grosso

Israel Gondres Torné – Universidade do Estado do Amazonas

Ivo Batista Conde – Universidade Estadual do Ceará

Jaqueline Rocha Borges dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Jessica Wanderley Souza do Nascimento – Instituto de Especialização do Amazonas

João Henriques de Sousa Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina

João Manoel Da Silva – Universidade Federal de Alagoas

João Vitor Andrade – Universidade de São Paulo

Joilson Silva de Sousa – Universidade Regional do Cariri

José Cândido Rodrigues Neto – Universidade Estadual da Paraíba

Jose Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro

Josenita Luiz da Silva – Faculdade Frassinetti do Recife

Josiney Farias de Araújo – Universidade Federal do Pará

Karina de Araújo Dias – SME/Prefeitura Municipal de Florianópolis

Katia Fernanda Alves Moreira – Universidade Federal de Rondônia

Laís Portugal Rios da Costa Pereira – Universidade Federal de São Carlos

Laíze Lantyer Luz – Universidade Católica do Salvador

Lara Luiza Oliveira Amaral – Universidade Estadual de Campinas

Lindon Johnson Pontes Portela – Universidade Federal do Oeste do Pará

Lisiane Silva das Neves – Universidade Federal do Rio Grande

Lucas Araújo Ferreira – Universidade Federal do Pará

Lucas Capita Quarto – Universidade Federal do Oeste do Pará

Lúcia Magnólia Albuquerque Soares de Camargo – Unifacisa Centro Universitário

Luciana de Jesus Botelho Sodré dos Santos – Universidade Estadual do Maranhão

Luís Miguel Silva Vieira – Universidade da Madeira

Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas

Luiza Catarina Sobreira de Souza – Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central

Manoel Mariano Neto da Silva – Universidade Federal de Campina Grande

Marcelo Alves Pereira Eufrasio – Centro Universitário Unifacisa

Marcelo Henrique Torres de Medeiros – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Marcelo Williams Oliveira de Souza – Universidade Federal do Pará

Marcos Pereira dos Santos – Faculdade Rachel de Queiroz

Marcus Vinicius Peralva Santos – Universidade Federal da Bahia

Maria Carolina da Silva Costa – Universidade Federal do Piauí

Maria José de Holanda Leite – Universidade Federal de Alagoas

Marina Magalhães de Morais – Universidade Federal do Amazonas

Mário Cézar de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Michele Antunes – Universidade Feevale

Michele Aparecida Cerqueira Rodrigues – Logos University International

Miguel Ysrrael Ramírez-Sánchez – Universidade Autônoma do Estado do México

Milena Roberta Freire da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Nadja Maria Mourão – Universidade do Estado de Minas Gerais

Natan Galves Santana – Universidade Paranaense

Nathalia Bezerra da Silva Ferreira – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Neide Kazue Sakugawa Shinohara – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Neudson Johnson Martinho – Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Mato Grosso

Patrícia Appelt – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Paula Milena Melo Casais – Universidade Federal da Bahia

Paulo Henrique Matos de Jesus – Universidade Federal do Maranhão

Rafael Rodrigues Gomides – Faculdade de Quatro Marcos

Ramôn da Silva Santos – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Reângela Cíntia Rodrigues de Oliveira Lima – Universidade Federal do Ceará

Rebeca Freitas Ivanicska – Universidade Federal de Lavras

Regina Márcia Soares Cavalcante – Universidade Federal do Piauí

Renan Gustavo Pacheco Soares – Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns

Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília

Ricardo Leoni Gonçalves Bastos – Universidade Federal do Ceará

Rodrigo da Rosa Pereira – Universidade Federal do Rio Grande

Rubia Katia Azevedo Montenegro – Veni Creator Christian University

Sabrynna Brito Oliveira – Universidade Federal de Minas Gerais

Samuel Miranda Mattos – Universidade Estadual do Ceará

Selma Maria da Silva Andrade – Universidade Norte do Paraná

Shirley Santos Nascimento – Universidade Estadual Do Sudoeste Da Bahia

Silvana Carloto Andres – Universidade Federal de Santa Maria

Silvio de Almeida Junior – Universidade de Franca

Tatiana Paschoalette R. Bachur – Universidade Estadual do Ceará | Centro Universitário Christus

Telma Regina Stroparo – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Thayla Amorim Santino – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Thiago Sebastião Reis Contarato – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Tiago Silveira Machado – Universidade de Pernambuco

Valvenarg Pereira da Silva – Universidade do Estado de Mato Grosso

Vinícius Queiroz Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Virgínia Maia de Araújo Oliveira – Instituto Federal da Paraíba

Virginia Tomaz Machado – Faculdade Santa Maria de Cajazeiras

Walmir Fernandes Pereira – Miami University of Science and Technology

Wanessa Dunga de Assis – Universidade Federal de Campina Grande

Wellington Alves Silva – Universidade Estadual de Roraima

William Roslindo Paranhos – Universidade Federal de Santa Catarina

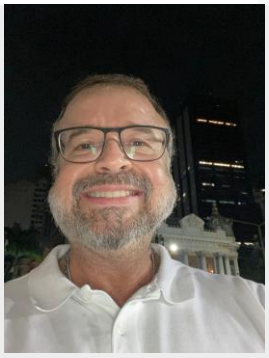
Yáscara Maia Araújo de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Yasmin da Silva Santos – Fundação Oswaldo Cruz

Yuciara Barbosa Costa Ferreira – Universidade Federal de Campina Grande

# Quem são os autores?

**AUGUSTO CÉSAR PINHEIRO DA SILVA**



é bolsista 'Produtividade' Nível 2 do CNPq e 'Cientista Nosso Estado' (CNE) da FAPERJ. Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE) da PUC-Rio, é coordenador do grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ), no qual desenvolve pesquisas nas áreas de Geografia Política, Planejamento e Gestão do Território, Governança Metropolitana e Dinâmicas Socioespaciais no Estado do Rio de Janeiro. Esses temas já orientaram mais de 50 dissertações de mestrado e teses de doutorado. Licenciado, mestre e doutor em Geografia pela UFRJ, realizou, entre 2009 e 2010, estágio pós-doutoral na Espanha, na Autónoma de Madrid, sobre políticas públicas educativas. É organizador das coletâneas Dinâmicas socioespaciais em redes interdisciplinares I, II e III (Editora PUC-Rio, 2020, 2022, 2024) do Projeto Capes-Print, sendo autor de inúmeros artigos sobre governança metropolitana e gestão do território. É um dos fundadores da REBRAGEO (Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território).
*ORCID: 0000-0002-6940-2687*

**INÁ ELIAS DE CASTRO**



é Professora Titular do Departamento de Geografia da UFRJ e Professora Visitante na PUC-Rio. Fundadora do GEOPPOL - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território. Tem formação em geografia e doutorado em ciência política, com experiência na área da geografia política. Desenvolveu estudos sobre o discurso político e o regionalismo na Região Nordeste. Atualmente pesquisa as relações entre o sistema político-institucional e o território, com foco nas escalas políticas e na democracia como problema conceitual e espacial. Nesta perspectiva, emergiram questões relativas ao espaço político e às diferentes formas que ele assume na relação entre a política e a ordem espacial, o que tem estimulado o aprofundamento teórico-conceitual e também empírico sobre as ações nesses espaços.
*ORCID: 0000-0002-4629-787X*

**WANDERLEY MESSIAS DA COSTA**



é professor titular do Departamento de Geografia – FFLCH/USP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP desde 1992 – Área de Concentração em Geografia Política e Geopolítica. Orientou até hoje 36 doutores e mestres. Pesquisador Nível 1 do CNPq. Publicou diversos livros e artigos em Geografia Humana, a maioria deles na área de especialização. Vice-Presidente da ABED – Associação Brasileira de Estudos de Defesa, entre 2016 e 2020. Em 2022 foi agraciado com a comenda L'Ordre des Arts et des Lettres (Chevalier) do Governo francês.
*ORCID: 0009-0003-6704-549X*

**JEROEN JOHANNES KLINK**



realizou o bacharelado e o mestrado em economia pela Universidade de Tilburg (Holanda) e o doutorado em urbanismo pela Universidade de São Paulo. É professor titular na UFABC, atuando nos programas de graduação e pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território e pesquisando temas como financiamento urbano, governança metropolitana e a nova informalidade urbana. É também Diretor do Centro de Estudos da Favela (Cefavela), criado com apoio da FAPESP (CEPID) na UFABC, e membro do Conselho Diretor da Urban Studies Foundation, ligada ao período Urban Studies.
*ORCID: 0000-0001-6264-001X*

**TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA**



é docente do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo. Trabalhou nos setores público e privado em funções ligadas a relações institucionais e responsabilidade social e ambiental. No setor acadêmico, possui mais de 20 anos de experiência em ensino e gestão. Entre 2023 e 2026 atuou como consultora do governo federal na atualização técnica da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial do Brasil. Pesquisa a partir das abordagens da Geografia Política, da Geopolítica e das Relações Internacionais sobre temas socioambientais, políticas públicas territoriais, regionalismo sul-americano e política externa brasileira.
*ORCID: 0000-0001-7582-0802*

**EDUARDO CELESTINO CORDEIRO**



é doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Atuou como geógrafo na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís e possui experiência em ensino, pesquisa e consultoria técnica. Atualmente, é professor adjunto na UEMA, Campus Caxias. A produção acadêmica e profissional concentra-se nas áreas de Geografia Urbana, Política e Econômica, com ênfase em estudos sobre regiões metropolitanas, políticas urbanas e gestão pública.
*ORCID: 0000-0001-7540-6636*

**EDMUNDO EUTRÓPIO COELHO DE SOUZA**



é graduado em Administração de Empresas (PUC-Rio – 1989) e Economia (UERJ – 1991), e mestre em Administração de Empresas (PUC-Rio – 1997) e doutor em Geografia (PUC-Rio – 2024). Atua como professor de Administração da PUC-Rio (desde 1995) e no Programa de Pós-graduação em Geografia (PGE / PUC-Rio), desde 2024. Tem como foco de investigação a prática da administração empresarial e da gestão e da governança no Estado do Rio de Janeiro. É professor orientador da Empresa Júnior da PUC-Rio desde 2008 e pesquisador do grupo GeTERJ, do Depto de Geografia e Meio Ambiente.
*ORCID: 0009-0006-3930-1240*

**JULIANA NUNES RODRIGUES**



é geógrafa, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Geografia pela Université Jean Moulin Lyon 3, França, e mestre pela UFRJ. Desenvolve e orienta pesquisas na área de Geografia Política, com ênfase nos temas: federalismo e território; representação e participação política; ativismos, políticas públicas e governança territorial.
*ORCID: 0000-0002-3793-4785*

**ANTÔNIO ANGELO MARTINS DA FONSECA**



é bacharel e licenciado em geografia pela Universidade Federal da Bahia/UFBA; mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia/UFBA; doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ; realizou estágio pós-doutoral na Texas A&M University/EUA e na Universidade Federal Fluminense/UFF. Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA, é membro da Comissão de Regionalização do Conselho Estadual de Saúde da Bahia e coordenador do Grupo de Pesquisa Dinâmica dos Territórios - DT/UFBA no qual desenvolve pesquisas enfocando as relações entre Instituição, Justiça e Território, com ênfase no federalismo, na governança e nas dinâmicas locais e regionais.
*ORCID: 0000-0002-8369-0742.*

**RODRIGO PENNA-FIRME**



é PhD em Antropologia e professor do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio. Sua pesquisa aborda a complexa intersecção entre pessoas e áreas protegidas, pobreza e meio ambiente, e as relações entre natureza-sociedade e ecologia. Com vasta experiência em Ecologia Política, campo pelo qual foi premiado, o pesquisador se dedica a investigar e ensinar sobre temas socioambientais críticos em contextos nacionais e internacionais.
*ORCID: 0000-0002-8724-3747*

**LÍCIO CAETANO DO REGO MONTEIRO**



é professor adjunto do Departamento de Geografia da UFRJ, na área de Geografia Política e Geopolítica. Coordena o projeto de extensão Raízes e Frutos/UFRJ e participa de diversos grupos e redes de pesquisa como Grupo Retis (UFRJ), Grupo de Estudos da Baía da Ilha Grande (GEBIG/UFF), do Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS) e da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO).
*ORCID: 0000-0002-2925-2856*

**PABLO IBAÑEZ**



possui mestrado e doutorado pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atuou como consultor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na análise da subvenção econômica para inovação. Também esteve em projetos da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) analisando impactos da incorporação tecnológica no setor. Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e coordenador de área do Centro de Altos Estudos (CEA/UFRRJ). Tem dedicado duas pesquisas a temáticas ligadas à geopolítica, em especial, sua relação com a inovação tecnológica em setores estratégicos. Foi pesquisador visitante na Universidade Fudan, Xangai, onde desenvolveu projeto ligado à Nova Rota da Seda.
*ORCID: 0000-0001-8668-2257*

**RAFAEL WINTER RIBEIRO**



é geógrafo, com doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil, com estágio na Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), França. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ e do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). É coordenador do Laboratório Geoppol (Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território) e membro do Comitê Nacional do International Council on Monuments and Sites (ICOMOS); codiretor da Cátedra UNESCO Patrimônio e Paisagem Cultural.
*ORCID: 0000-0002-6488-9940*

**GUILHERME FÉLIX MACHADO FILHO**



é graduado (2014), mestre (2017) e doutor (2023) em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense e também professor do ensino básico na rede privada de ensino do município do Rio de Janeiro. Como pesquisador, dedica-se às áreas da Geografia Política, Ciência Política e Sociologia, com ênfase nos temas do ativismo político, das manifestações, do espaço político e das relações entre sociedade e Estado.
*ORCID: 0000-0002-6656-8075*

**ALEX ARCHER**



é geógrafo graduado e mestre em geografia pela PUC-Rio, onde atualmente cursa o doutorado na mesma ciência. Possui MBA em ESG pelo Ibmec e MBE em Gestão Ambiental pela Coppe/UFRJ. Atua há mais de 14 anos na indústria de óleo e gás, sobretudo em projetos na região da Baía de Guanabara, integrando geotecnologias, sustentabilidade e gestão territorial.
*ORCID: 0009-0000-1779-0860*

**FABIO LUCAS TAVARES**



é mestre (2026) e atual doutorando em Geografia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduado em Geografia pela PUC-Rio, é especialista em Teorias e Práticas da Geografia Escolar pelo Colégio Pedro II (CPII). Membro do Grupo de Pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ) da PUC-Rio é professor da educação básica nas escolas da rede oficial da cidade do Rio de Janeiro.
*ORCID: 0009-0007-4396-0887*

**MICAELLE PEREIRA CORDEIRO**



é mestra (2026) em geografia pela PUC-Rio, com investigação voltada às transformações urbanas na região central do Rio de Janeiro. É graduada em geografia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e possui especialização lato sensu em Educação Especial Inclusiva. Integra o Grupo de Pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ) com foco em estudos sobre a geografia urbana. Atua como docente de geografia, elaborando materiais didático-pedagógicos para a educação básica.
*ORCID: 0009-0005-4188-0985*

**GUILHERME HERMANN KADEN DURÃO**



é graduado em Geografia (licenciatura e bacharelado) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); mestre (2026) em Geografia pela mesma universidade; professor do ensino básico e pesquisador do grupo GeTERJ (Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro) da PUC-Rio.
*ORCID: 0009-0004-4081-0769*

# APRESENTAÇÃO

# PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO: POLÍTICA, ESCALAS E GOVERNANÇA NAS DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS CONTEMPORÂNEAS

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126a**

Augusto César Pinheiro da Silva

Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio

## UM LIVRO NASCIDO DA SALA DE AULA

Este livro é, antes de qualquer coisa, o resultado de uma aposta. A aposta de que o debate acadêmico, quando travado entre docentes experientes e discentes em formação, é capaz de produzir conhecimento relevante e comprometido com a compreensão competente do Brasil e do mundo. Nasceu de uma disciplina — Planejamento e Gestão do Território (GEO 2208), ofertada no segundo semestre de 2024 no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio — e se transformou em algo maior: um conjunto de reflexões sobre o Estado, o território, a governança e a política, articuladas a partir de diferentes vozes e perspectivas, que aqui se reúnem pela primeira vez para propor um documento fluido e de linguagem corrente e não hermética, mas rigorosa teórico-conceitualmente.

A disciplina foi ministrada em formato concentrado e híbrido, entre setembro e outubro de 2024, na Sala Milton Santos do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio. Esse nome não é acidental: Milton Santos, um dos maiores geógrafos do século XX, é uma referência permanente para todos nós que tentamos pensar o espaço a partir da vida concreta das pessoas, das diferenças e desigualdades que o estruturam e das possibilidades que ele abre para a transformação espacial. Ministrada por mim, em parceria com a Professora Iná Elias de Castro, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, a disciplina reuniu, ao longo de cinco módulos, divididos em quinze aulas, professores e pesquisadores de diferentes universidades brasileiras — PUC-Rio, USP, UFRJ, UFABC, UFF, UFBA, UEMA, UFRRJ — além de profissionais com atuação direta em políticas públicas.

O resultado está aqui: dezessete capítulos escritos por docentes palestrantes convidados e discentes de pós-graduação em Geografia da PUC-Rio, alunos regularmente matriculados, que foram convidados a dialogar com o que ouviram, leram e debateram durante as aulas — e a contribuir com suas próprias perspectivas para o conjunto da obra. Com linguagem oral valorizada e organização livre de cada um dos colaboradores, a obra tem a força dos conteúdos e bases teórico-conceituais mais atuais sobre os temas versados, sem perder a leveza na redação 'que dialoga' com o leitor comum e os alunos de graduação em Geografia e ciências afins. Esse formato expressa uma convicção pedagógica que orienta a minha trajetória como docente e pesquisador: a de que a pós-graduação em Geografia no Brasil precisa formar pesquisadores competentes, como também discentes de diversos níveis capazes de articular teoria e empiria, conceito e realidade, rigor científico e responsabilidade pública.

## O QUE ESTÁ EM JOGO: ESTADO, TERRITÓRIO E POLÍTICA NA CONTEMPORANEIDADE

O fio condutor deste livro é a relação entre política, espaço e poder. Mais especificamente, as múltiplas formas pelas quais o Estado moderno — em suas diferentes escalas, com suas instituições, crises e potencialidades — incide sobre os territórios e é, ao mesmo tempo, por eles condicionado. Essa é uma discussão central na Geografia Política contemporânea, e é precisamente o que Iná Elias de Castro nos propõe em seu capítulo de abertura: um roteiro para compreender o Estado e a geopolítica na atualidade.

A pesquisadora nos recorda que a existência do Estado é incontornável para a Geografia. Não se pode falar em política pública, em poder local, em planejamento territorial sem entender o que é essa estrutura de poder, sua origem histórica, sua base filosófica e seu caráter territorial. Retomando os contratualistas clássicos — Hobbes, Locke, Rousseau — e articulando-os com os debates contemporâneos sobre formação estatal (Tilly, Skocpol, Mann, Acemoglu e Robinson), ela nos mostra que o Estado não é uma realidade dada, mas um processo histórico, sempre inacabado e disputado. Na Geografia, isso importa porque o Estado é uma instituição social e territorial, e são as elites que o ordenam e as pressões sociais que o transformam.

Essa perspectiva teórica é ampliada por Wanderley Messias da Costa (USP), que nos oferece um panorama dos fundamentos da geopolítica e de seu lugar na agenda de pesquisa da Geografia, devido à sua natureza anfíbia: nascida da Geografia política, rapidamente se deslocou para os círculos de poder, tornando-se um instrumento das disputas entre grandes potências. De Ratzel a Mackinder, de Haushofer a Kissinger, a geopolítica sempre foi, ao mesmo tempo, uma forma de compreender o mundo e de nele intervir. O grande desafio contemporâneo — e

o pesquisador da USP nos aponta com clareza — é recuperar a dimensão empírica e material da análise geopolítica, sem cair no realismo ingênuo nem na abstração crítica que perde de vista os estados concretos e suas disputas reais.

Esses dois capítulos iniciais estabelecem o patamar teórico sobre o qual o restante do livro se apoia. E é significativo que os responsáveis por essa fundação sejam dois dos pesquisadores mais importantes da Geografia política brasileira. Cada um deles, a seu modo, nos ensina que pensar o território é pensar politicamente — e que pensar politicamente é pensar espacialmente.

## ESCALAS, FEDERALISMO E GOVERNANÇA: AS ÁREAS METROPOLITANAS EM FOCO

Se os dois primeiros módulos nos oferecem o quadro teórico geral, os módulos seguintes descem à empiria brasileira com a mesma seriedade analítica. E o Brasil, vale lembrar, é um caso extraordinariamente complexo: uma federação de 5.570 municípios, 26 estados e um Distrito Federal, marcada por profundas desigualdades regionais, por um histórico de centralização política alternado com momentos de descentralização e por uma tensão permanente entre as diferentes escalas de poder.

Jeroen Klink (UFABC), um dos mais importantes estudiosos da governança metropolitana no Brasil, nos oferece uma análise comparativa internacional que ilumina o caso brasileiro por contraste. Klink nos apresenta três experiências paradigmáticas — a dos Estados Unidos, da Espanha pós-Franco e da África do Sul pós-Apartheid — para mostrar como os chamados pontos de inflexão institucional definem trajetórias de governança metropolitana difíceis de reverter. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 representou exatamente esse ponto de inflexão: ao fortalecer o municipalismo e descentralizar competências, ela também fragmentou a gestão das regiões metropolitanas, gerando um impasse que persiste até hoje.

Esse impasse é analisado por Eduardo Celestino Cordeiro (UEMA), que nos apresenta uma abordagem jurídico-institucional das regiões metropolitanas no Brasil. Cordeiro nos mostra como a proliferação de regiões metropolitanas — de 9, criadas em 1973, para mais de 80 atualmente — reflete não apenas processos reais de metropolização, mas também disputas políticas pelo acesso a recursos federais. A questão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) é central: é nessa definição que se decide o que será gerido coletivamente na escala metropolitana e o que permanecerá sob controle exclusivo dos municípios. E é justamente aí que o debate entre institucionalidade e espacialidade — entre o que as leis dizem e o que o espaço requer — se torna mais agudo.

Já Tatiana Garcia (USP) amplia o horizonte analítico ao discutir as articulações horizontais e verticais através das unidades federativas no Brasil. Com uma trajetória que combina pesquisa acadêmica e consultoria em políticas públicas, a pesquisadora nos mostra como a escala subnacional é atravessada por múltiplas lógicas, como a da cooperação federativa, a da competição por recursos e a da coordenação intergovernamental. Sua análise evidencia que o ordenamento territorial no Brasil ainda é uma agenda incompleta e que completá-la exige tanto sofisticação técnica quanto vontade política.

O capítulo de Edmundo Eutrópio (PUC-Rio) traz uma contribuição original ao debate: o papel do legislativo municipal na governança metropolitana. A partir do estudo de caso de São Gonçalo e da análise do Instituto Rio Metrópole e do CONLESTE, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o pesquisador demonstra que a cooperação intermunicipal é possível e que pode ser construída a partir da base social e política local frente à capacidade de municípios periféricos pressionarem por arranjos institucionais mais inclusivos. O Plano Novos Rumos de São Gonçalo, desenvolvido a partir dos recursos obtidos com a concessão do saneamento, é um exemplo concreto dessas possibilidades.

Esse conjunto de capítulos dialoga diretamente com minha própria pesquisa sobre governança metropolitana no Rio de Janeiro. Em trabalho publicado em 2020 na Revista da ANPEGE, argumentei que a governança metropolitana sustentável exige uma combinação de cooperação vertical — entre os diferentes entes federativos — e participação horizontal — da sociedade civil e das instituições locais. O que os capítulos deste livro mostram, com novos dados e perspectivas, é que essa combinação é necessária, mas insuficiente: ela precisa ser inscrita em arranjos institucionais capazes de resistir às mudanças de governos e de sustentar políticas de longo prazo (SILVA, 2020).

## SAÚDE E JUSTIÇA TERRITORIAL: ARTICULAÇÕES INDISSOCIÁVEIS DO ESPAÇO GEOGRÁFICO

Um dos grandes méritos desta obra é articular a discussão sobre governança à análise concreta de políticas setoriais. Os capítulos sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) são, nesse sentido, exemplares, pois indicam como uma política pública que se pretende universal e igualitária se depara, na realidade do território brasileiro, com uma multiplicidade de arranjos institucionais, disputas políticas e desigualdades espaciais que a tornam profundamente heterogênea.

Nesse contexto, Juliana Nunes Rodrigues (UFF) apresenta sua pesquisa comparativa sobre a governança do SUS nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia. Com financiamento da

FAPERJ e do CNPq, a investigação é desenvolvida em colaboração com Antônio Ângelo Fonseca (UFBA) e analisa como o federalismo brasileiro — com sua combinação de centralização normativa e descentralização executiva — produz resultados dissonantes em contextos estaduais distintos. O que Rodrigues nos mostra é que o desenho institucional de uma política pública nunca é neutro: ele reflete escolhas políticas, relações de poder e configurações territoriais que condicionam a sua implementação. O conceito de "espacialidades das políticas públicas" emerge aqui como uma contribuição genuína da Geografia ao debate, já que os efeitos territoriais de políticas setoriais devem subsidiar como elas são espacialmente configuradas, desde a sua formulação.

Antônio Ângelo Fonseca (UFBA), por sua vez, aprofunda essa análise ao examinar especificamente as camadas regionais de saúde na Bahia. Seu argumento central é poderoso: a regionalização do SUS na Bahia produziu avanços reais, mas também perpetuou injustiças territoriais expressas na forma de vazios assistenciais e de acesso desigual a serviços de saúde. A noção de "arranjos institucionais inclusivos", desenvolvida a partir de Acemoglu e Robinson, é aqui mobilizada para mostrar que a superação dessas injustiças exige não apenas reformas técnicas, mas também transformações nas relações de poder que estruturam a gestão pública. Quando Fonseca afirma que "a abordagem institucional nos faz lembrar que é preciso identificar como era no passado e comparar com o que está acontecendo no presente", o pesquisador reforça algo que a Geografia precisa incorporar com mais força: a dimensão temporal — a longa duração — que é inseparável da análise espacial.

## O JOGO DAS FRONTEIRAS: AS NAÇÕES E A ESCALA SUPRANACIONAL NA GEOPOLÍTICA

O Módulo IV do curso ampliou o horizonte analítico para a escala supranacional, e os capítulos correspondentes revelam uma das tensões mais produtivas deste livro: a que existe entre o Estado como referência analítica central e os processos que o ultrapassam e o constrangem.

Lício Caetano do Rego Monteiro (UFRJ) nos oferece uma análise sofisticada do "eterno retorno da geopolítica" ao debate. Utilizando a ferramenta do *Google Books Ngram Viewer* para rastrear o uso dos termos "geopolítica \ e "geografia política" em quatro línguas ao longo do século XX, Monteiro demonstra como a geopolítica sempre retorna nos momentos de conflito internacional, e como esse retorno é sempre carregado de ambiguidades. O conflito entre Rússia e Ucrânia, que serve de contexto imediato à sua análise, é abordado a partir de três escalas: a da integração euroasiática, a da rivalidade entre Rússia e OTAN no Leste Europeu e a

do redesenho das fronteiras por pressões separatistas internas. O que emerge dessa análise multiescalar é a compreensão da geopolítica não como uma chave explicativa universal, mas como uma estratégia discursiva submetida ao crivo da crítica.

Já Pablo Ibañez (UFRRJ), cujo capítulo complementa o de Monteiro, nos traz a perspectiva da projeção internacional do Brasil. Retomando o debate sobre desglobalização e a emergência de uma nova ordem multipolar, Ibañez argumenta que a análise geopolítica precisa recuperar sua dimensão empírica e material: o espaço tem base física e ignorá-la em favor de abstrações críticas nos faz perder a dimensão do todo. Sua análise sobre o posicionamento do Brasil no BRICS e as tensões que isso gera com a tradicional posição de equidistância diplomática brasileira é um exemplo de como a geopolítica pode ser praticada com rigor sem renunciar à complexidade.

O capítulo de Rodrigo Penna-Firme (PUC-Rio) é, sem dúvida, bastante provocador. Sua análise sobre o "globalismo ambiental" — a instrumentalização do discurso ecológico como estratégia de poder geopolítico — confronta diretamente as narrativas hegemônicas sobre sustentabilidade e governança ambiental global. A partir da Eco-92 e dos tratados ambientais internacionais assinados pelo Brasil, Penna-Firme argumenta que o discurso ambientalista globalista tem operado como um mecanismo de limitação da soberania nacional dos países periféricos, condicionando suas escolhas de desenvolvimento a agendas definidas por burocratas de entidades supranacionais não eleitas. Independentemente de onde o leitor se posicione nesse debate, o capítulo tem o mérito de introduzir perspectivas que raramente aparecem nos debates acadêmicos convencionais sobre o tema: o de fazê-lo com base empírica e argumentação rigorosa.

## PAISAGEM, MANIFESTAÇÕES E OS TEMAS EMERGENTES DA GEOGRAFIA POLÍTICA

O módulo final do curso se dedicou ao que chamamos de temas emergentes da Geografia política — aqueles que ainda estão sendo construídos como objetos geográficos, mas que já revelam sua potência analítica no mundo acadêmico. Os dois capítulos desse módulo são, cada um a seu modo, convites à renovação do repertório conceitual da disciplina.

Rafael Winter Ribeiro (UFRJ) nos propõe um encontro inusitado: o do patrimônio com a Geografia política. Em seu capítulo sobre "a política da paisagem", Ribeiro argumenta que a paisagem — habitualmente reservada à Geografia cultural — é também um conceito da Geografia política. Ela não é apenas uma forma de ver, mas um recurso político: uma forma de legitimar determinadas versões da história, de construir identidades coletivas e de controlar o

espaço. A análise da política patrimonial brasileira, desde o Decreto-Lei nº 25 de 1937 até as transformações recentes nos critérios de tombamento e nas práticas do IPHAN, revela como o Estado brasileiro usou o patrimônio para construir uma determinada ideia de nação, e como essa ideia sempre foi seletiva, excludente e politicamente disputada.

Guilherme Felix Machado Filho (UFRJ) nos apresenta, finalmente, a "geografia das manifestações", um campo de pesquisa que ele próprio ajudou a construir em sua tese de doutorado, a partir de referências da sociologia e das ciências políticas internacionais consolidadas no establishment. Machado Filho parte de um pressuposto simples, mas de grande alcance: as manifestações são fenômenos geográficos em si, pois precisam ocorrer no espaço para existir. A ocupação de ruas e praças por multidões não é mero contexto das disputas políticas — é parte constitutiva delas. A análise das manifestações de 2013 no Rio de Janeiro e das disputas pelo espaço da Avenida Paulista em torno do impeachment de 2016 revela como o espaço pode ser, simultaneamente, arena de conflito, recurso simbólico e instrumento de pressão institucional.

## OS ARTIGOS DOS PÓS-GRADUANDOS: QUANDO A SALA DE AULA VIRA PESQUISA

Um dos elementos que tornam este livro singular é a inclusão de artigos produzidos pelos próprios discentes da disciplina. Não como apêndices ou produtos secundários, mas como contribuições plenas ao debate como proposto por esta coletânea. São quatro textos que revelam leitores atentos, interlocutores exigentes e pesquisadores em formação com perspectivas próprias e rigorosas.

Alex Archer Gomes, doutorando em Geografia do PGE/PUC-Rio, desenvolve um argumento que dialoga diretamente com o capítulo de Pedrosa: a análise do Brasil como "epicentro do globalismo verde". Mobilizando a perspectiva da Geografia política contemporânea, Gomes examina como o discurso ecológico internacional — com suas narrativas sobre biodiversidade, Amazônia e sustentabilidade — funciona como instrumento de poder geopolítico, condicionando as escolhas de desenvolvimento do país e limitando sua soberania sobre seus próprios recursos naturais. O texto tem a virtude de articular as discussões teóricas da disciplina a uma agenda empírica concreta e politicamente relevante.

Fábio Tavares, mestre em Geografia e atual doutorando pelo PGE/PUC-Rio, nos oferece um artigo sobre "a geografia e o ódio nas ruas", que leva às últimas consequências o argumento de Machado Filho sobre a geograficidade das manifestações. Tavares parte da observação de que as manifestações políticas do século XXI são, em grande medida, mobilizadas pelo ódio —

uma energia política poderosa, difusa e de difícil controle — para analisar como essa emoção política se espacializa, se territorializa e incide sobre as instituições democráticas. O texto é uma contribuição original à Geografia das emoções políticas, campo ainda pouco desenvolvido no Brasil.

Guilherme Kaden Durão, mestre em Geografia pelo PGE/PUC-Rio, desenvolve o que ele chama de "reflexões geográficas acerca do futuro das cidades". A partir de exemplos que vão do Rio de Janeiro a Barcelona, de Paris a Wolfsburg, Durão analisa como as cidades contemporâneas estão sendo reorganizadas por demandas tecnológicas, infraestruturais, mercantis e de bem-estar social. O conceito de "Cidade de 15 Minutos", desenvolvido pelo urbanista Carlos Moreno e implementado em Paris pela prefeita Anne Hidalgo, serve de fio condutor para pensar um modelo de urbanidade que coloca o cidadão no centro das decisões sobre o espaço — em diálogo com Harvey, Raban e Jeudy.

Micaelle Pereira Cordeiro, mestra em Geografia pelo PGE/PUC-Rio, analisa os projetos de revitalização urbana no Rio de Janeiro a partir do conceito de direito à cidade, desenvolvido por Henri Lefebvre e retomado por David Harvey. Seu texto sobre o Porto Maravilha é um exemplo de como a crítica ao planejamento urbano pode ser feita com precisão conceitual e atenção às evidências empíricas. A análise da governança metropolitana cooperativa, das tensões entre descentralização federativa e segregação socioespacial, e das limitações dos projetos de revitalização que não garantem a participação social dialoga diretamente com a minha pesquisa sobre governança no Rio de Janeiro — e a aprofunda com uma perspectiva crítica sobre o direito à cidade como princípio orientador das políticas urbanas, como pode ser observado em Silva (2020) e Fonseca; Rodrigues (2021).

A Geografia Política, tal como praticada pelos pesquisadores reunidos neste livro, tem condições de proporcionar atuais e futuras questões fundantes sobre o Brasil e o mundo. Mas são desafios cotidianos! E deles não há respostas prontas, mas há perguntas certas: Quem e como (se) controla os territórios? Como as instituições produzem e reproduzem desigualdades espaciais e novos territórios? De que forma os conflitos políticos se inscrevem no espaço? Quais são as condições para uma governança democrática e territorialmente justa e como novos atores sociais podem protagonizar os territórios? Como o Brasil se posiciona — e deveria se posicionar — nas disputas geopolíticas contemporâneas? A Geografia política traz um menu de boas investigações para respondê-las, apesar de tais perguntas não terem respostas simples.

Mas ter boas perguntas é o começo de qualquer ciência digna do nome. E é isso que este livro oferece ao leitor: não respostas definitivas, mas um roteiro rigoroso para se continuar perguntando.

# GRATIDÃO E CONVITE

Um livro coletivo é sempre uma obra de cooperação — e esta não é exceção. Meu primeiro agradecimento vai à Professora Iná Elias de Castro, parceira intelectual de longa data, de quem o rigor teórico e a generosidade acadêmica deram o tom para a construção da disciplina, em 2024, e, agora, nesta obra. Sua contribuição ao pensamento geográfico brasileiro — desde Geografia e Política, passando pelos estudos sobre o Estado e as instituições, até os mais recentes debates sobre a democracia, os territórios e as políticas públicas — é uma referência permanente para todos nós.

Agradeço a cada um dos professores convidados que aceitou o desafio de transcrever suas aulas em capítulos: Wanderley Messias da Costa, Jeroen Klink, Tatiana Garcia, Eduardo Celestino Cordeiro, Edmundo Eutrópio, Juliana Nunes Rodrigues, Antônio Ângelo Fonseca, Rodrigo Penna-Firme Pedrosa, Lício Caetano do Rego Monteiro, Pablo Ibañez, Rafael Winter Ribeiro e Guilherme Felix Machado Filho. Cada um deles trouxe, além do conhecimento especializado, a disposição para o diálogo e a generosidade de compartilhar suas pesquisas em andamento com uma turma de pós-graduação.

Agradeço, especialmente, aos pós-graduados e pós-graduandos em Geografia — Alex Archer, Fábio Tavares, Guilherme Hermann e Micaelle Pereira — que aceitaram o convite para transformar suas avaliações em contribuições de pesquisa. Escrever um artigo científico é um ato de coragem intelectual, e fazê-lo em diálogo com pesquisadores experientes é ainda mais desafiador. Vocês estiveram à altura do desafio.

Ao Departamento de Geografia e Meio Ambiente e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio, meu agradecimento pelo ambiente institucional de liberdade intelectual e acadêmica que torna realizáveis iniciativas como esta. E aos recursos de pesquisa que viabilizaram esta publicação, a Bolsa Cientista Nosso Estado (CNE/2026) da FAPERJ, o registro de que a produção científica de qualidade depende de investimento público contínuo em pesquisa comprometida e de pós-graduação.

Este livro foi escrito para um público acadêmico jovem — mestrandos, doutorandos, graduandos avançados nas Ciências Sociais, Humanas e Ambientais — que não tem medo de debates complexos, que sabe que a teoria e a empiria se constroem juntas, e que compreende que a pesquisa geográfica é sempre, também, uma forma de engajamento com o mundo. A você, leitor ou leitora, vai o convite: leia este livro com espírito reflexivo, discorde quando necessário, avance onde sentir que falta algo. Esse é o espírito que animou sua produção.

# LEITURAS RECOMENDADAS


ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. O corredor estreito: Estados, sociedades e o destino da liberdade. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e política: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

CASTRO, Iná Elias de. Trazendo o Estado de volta. In: AZEVEDO, D.; NOGUEIRA, R. (orgs.). Geografia política: base conceitual e diversidade temática. Brasília: Caliandra, 2023.

COSTA, Wanderley Messias da. Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1992.

FONSECA, Antônio Ângelo Martins; RODRIGUES, Juliana Nunes. Trajetória institucional e governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M.P. et al. Ordenamento territorial urbano regional. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2021.

HARVEY, David. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas Sociais, n. 29, p. 73-89, 2012.

JEUDY, Henri Pierre; JACQUES, Paola Berenstein (orgs.). Corpos e cenários urbanos: territórios urbanos e políticas culturais. Salvador: EDUFBA/PPG-AU/FAUFBA, 2006.

LEFEBVRE, Henri. Le droit à la ville. L'Homme et la société, v. 6, n. 1, p. 29-35, 1967.

LINHARES, Paulo de Tarso; MESSENBERG, Roberto Pires. Desenvolvimento e cooperação federativa no Brasil: aspectos institucionais, eficiência econômica e equidade distributiva. In: MAGALHÃES, L.C.G.; PINHEIRO, M.M.S. (orgs.). Instituições e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

MACHADO FILHO, Guilherme Felix. A geografia das manifestações: espaço político, institucionalidade e movimentos sociais no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Geografia) — PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro, 2023.

MARGUTI, B.; KRAUSE, C.; OLIVEIRA, B. Passado e futuro das regiões metropolitanas brasileiras. In: COSTA, M.A. (org.). 50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: IPEA, 2024. p. 45-74.

MONTEIRO, Licio Caetano do Rego. Linhas cruzadas: a geografia política e a geopolítica no século XX no Google Ngram Viewer e o debate no Brasil. In: RÜCKERT, A.A.; SILVA, A.C.P.; SILVA, G. de V. (orgs.). Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Porto Alegre: Letra1, 2018. p. 96-113.

MORENO, Carlos. Direito de cidade: da cidade-mundo à cidade de quinze minutos. Lisboa: Edições 70, 2023.

PENNA-FIRME PEDROSA, Rodrigo; GROSSI, Cláudia Della Piazza. Globalismo, soberania ambiental e hipocrisia ambientalista. In: SILVA, A.C.P. (org.). Dinâmicas socioespaciais em redes interdisciplinares. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2020. p. 116-134.

RIBEIRO, Rafael Winter; CASTRO, Iná E.; CADENA, Dirceu. A paisagem na geografia política: da morfologia à paisagem como recurso. In: AZEVEDO, D.; NOGUEIRA, R. (orgs.). Geografia política: base conceitual e diversidade temática. Brasília: Caliandra, 2023.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. Cooperando 'verticalmente' e participando 'horizontalmente': por governanças metropolitanas sustentáveis no Rio de Janeiro. Revista da ANPEGE, v. 16, n. 30, p. 190-209, 2020.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. (org.). Dinâmicas socioespaciais em redes interdisciplinares. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2020.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 02-37.

TILLY, Charles. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

## SOBRE O AUTOR DA APRESENTAÇÃO

Augusto César Pinheiro da Silva é Professor do Departamento de Geografia e Meio Ambiente e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE) da PUC-Rio, onde coordena o Grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ). Doutor em Geografia pela UFRJ, desenvolve pesquisas nas áreas de Geografia Política, Planejamento e Gestão do Território, Governança Metropolitana e Dinâmicas Socioespaciais no Estado do Rio de Janeiro. Possui estágio pós-doutoral na Espanha (UAM), em políticas públicas educativas (2009-2010). Orientou mais de 50 dissertações de mestrado e teses de doutorado. É organizador das coletâneas *Dinâmicas socioespaciais em redes interdisciplinares* I, II e III (Ed. PUC-Rio, 2020, 2022, 2024) e é autor de inúmeros artigos sobre governança metropolitana e gestão do território. Contato: augustoc@puc-rio.br / acpinheiro08@gmail.com

*Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2026.*

# Sumário

**CAPÍTULO I.** UM ROTEIRO PARA A COMPREENSÃO DO ESTADO E DA GEOPOLÍTICA NA ATUALIDADE ..... 28

**CAPÍTULO II.** A POLÍTICA E A GEOPOLÍTICA NA AGENDA DE PESQUISA DA GEOGRAFIA ..... 42

**CAPÍTULO III.** A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL ATUAL ..... 67

**CAPÍTULO IV.** AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NO BRASIL EM ARTICULAÇÕES HORIZONTAIS E VERTICAIS ..... 77

**CAPÍTULO V.** PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAIS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UM DESAFIO INTERFEDERATIVO ..... 103

**CAPÍTULO VI.** O PAPEL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA ..... 116

**CAPÍTULO VII.** TRAMAS FEDERATIVAS E ESPAÇOS DA SAÚDE: UMA ANÁLISE GEOGRÁFICA DA GOVERNANÇA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) EM ESCALAS SUBNACIONAIS ..... 131

**CAPÍTULO VIII.** INSTITUIÇÕES, CAMADAS REGIONAIS DE SAÚDE E (IN)JUSTIÇA TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA ..... 151

**CAPÍTULO IX.** O AGRONEGÓCIO E O (ECO)APOCALIPSE BRASILEIRO ..... 173

**CAPÍTULO X.** O RETORNO À GEOPOLÍTICA: A ESCALA SUPRANACIONAL DA POLÍTICA NO SISTEMA GLOBAL (I) ..... 188

**CAPÍTULO XI.** O RETORNO À GEOPOLÍTICA: A ESCALA SUPRANACIONAL DA POLÍTICA NO SISTEMA GLOBAL (II) ..... 207

**CAPÍTULO XII.** A POLÍTICA DA PAISAGEM ENTRE PATRIMÔNIO E GEOGRAFIA: REFLEXÕES DESDE A GEOGRAFIA POLÍTICA ..... 223

**CAPÍTULO XIII.** GEOGRAFIA DAS MANIFESTAÇÕES ..... 241

**CAPÍTULO XIV.** O BRASIL NO EPICENTRO DO GLOBALISMO VERDE: O DISCURSO ECOLÓGICO COMO ESTRATÉGIA DE PODER ..... 265

**CAPÍTULO XV.** POR QUE SE MANIFESTAR? A GEOGRAFIA E O ÓDIO NAS RUAS .....279

**CAPÍTULO XVI.** O *REVIVER CENTRO*: REFLEXÕES ACERCA DO ATUAL PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DO RIO DE JANEIRO .....294

**CAPÍTULO XVII.** REFLEXÕES GEOGRÁFICAS ACERCA DO FUTURO DAS CIDADES ..... 308

# Capítulo 1

## UM ROTEIRO PARA A COMPREENSÃO DO ESTADO E DA GEOPOLÍTICA NA ATUALIDADE[1]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-1**

Iná Elias de Castro [2]

Qual foi a minha ideia por trás da escolha desse título para a aula? O ponto de partida é que a questão da geopolítica na discussão da geografia política, querendo ou não, gira em torno do Estado, seja do Estado como ideia, seja do Estado como realidade territorial, com sua fronteira, seja como instituição. A opção por esse recorte decorre da importância da matriz europeia desse modelo, transplantado a partir do século XVI para as Américas e, mais tarde, para a Ásia e para a África, e que continua sendo assunto de debates na atualidade.

É importante buscar entender, para além do porquê de a geografia ter abandonado a geopolítica, também o porquê de a geografia política ter negligenciado o Estado como instituição territorial. Não vou entrar aqui nessa discussão; já a fiz em outras ocasiões. O que proponho nesta aula é trazer alguns elementos sobre o Estado para que possamos compreender e debater a sua importância para a geografia. Estes são: (a) as condições históricas e geográficas que tornaram possível o surgimento do Estado e o debate sobre sua autonomia; (b) recuperar o que é inerente à história da formação do Estado moderno que se desenvolveu na Europa ao longo dos últimos séculos, delineando possíveis marcos teóricos úteis à análise da atualidade; (c) compreender o modelo transplantado para o mundo com a hegemonia da modernidade europeia a partir do século XVI; (d) analisar as injunções particulares dos territórios e das sociedades submetidos àquele modelo, que ajudam a explicar as diferenças encontradas entre os Estados centrais e aqueles na periferia.

Começamos pela ideia de que a história do Estado não começa na Europa. Embora, hoje, haja toda uma discussão em relação ao período colonial e toda crise do Estado como um modelo

[1] Aula ministrada em 11 de setembro de 2024, no Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC-Rio.
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

europeu ocidental – realmente, no século XVI, foi esse o modelo que chegou para nós –, ao mesmo tempo, há que considerar que a ideia de Estado é bem mais antiga. Então, para aqueles que são contra o Estado, e há muitos, quando se considera a história da humanidade, ou mesmo a paleoantropologia ou a história antiga, é possível perceber que toda sociedade mais complexa se viu diante da necessidade de estabelecer um modelo de normas sociais com algum formato de mando e obediência em que todos entram em acordo. Ou seja, por essa norma, o poder de mando será de um ou mais membros do grupo: seja um pajé, seja o chefe da tribo, seja um conselho.

Nesse sentido, ao longo da história, as sociedades têm necessitado, para sua reprodução, de organizações formalizadas ou com estruturas de mando, obediência e sanções. E isso é uma questão porque uma das críticas ao Estado, inclusive dos anarquistas e dos marxistas, tem a ver com o problema da violência. O Estado realmente é uma estrutura que trouxe para si, como indicou Max Weber, o monopólio da violência legítima. O Estado pode ser muito violento, como estamos vendo na Venezuela e em outros lugares, exemplos de uso desse monopólio. É também possível ver na história de alguns países como as sociedades desenvolveram meios para controlar essa estrutura e, claro, alguns povos conseguiram fazer isso melhor que outros.

Para a geografia, isso importa porque o Estado é uma instituição social e territorial, e são as elites sociais que o comandam. A disciplina não tem, portanto, como falar em política pública e poder local sem entender o que vem a ser essa estrutura de poder chamada Estado.

Estudos dos teóricos da política resgatam a ideia de que grupos antigos tinham formas de controle social que alguns chamam de Estado primitivo, com características que têm como eixo central algum território, um clã, um grupo que cria regras e sanções às quais os demais obedecem. A forma estatal em que hoje vivemos surgiu na transição da Idade Média para a Idade Moderna europeia, com a estrutura do poder e as bases filosóficas da Modernidade. Essa instituição foi elaborada, em seu tempo e espaço, a partir de modelos conceituais e filosóficos importantes para justificar esse poder central que estava em processo de formação na Europa.

Podemos destacar desse período os três pensadores que participaram da constituição da fundamentação do Estado Moderno: Thomas Hobbes (1588), John Locke (1632) e Jean-Jacques Rousseau (1712). Os três são contratualistas, pois têm modelos de análise que partem da elaboração teórica de um estado de natureza para justificar o Estado como parte de um contrato social em que os indivíduos renunciam a seus direitos em favor de um soberano para garantir a ordem e a segurança. Ou seja, a sociedade entra em acordo sobre a necessidade de instituir as regras de mando e obediência.

No caso de Hobbes, a necessidade do Leviatã era imposta pelo medo, pois, no seu estado de natureza, a situação era aquela da guerra de todos contra todos, da lei do mais forte, de onde emerge a ideia de que o homem é o lobo do homem e, nessa condição, a vida era bruta, infeliz e curta. Para evitar a morte violenta, os indivíduos se organizam, abrindo mão da sua liberdade em troca de segurança e ordem. A única coisa que o Leviatã oferece ao seu cidadão é escapar do medo da morte violenta. Hobbes é muito criticado por propor um Estado autoritário adequado ao absolutismo da época, principalmente frente a outros filósofos, como Rousseau ou Locke. No entanto, abstraindo a questão do absolutismo, o caso do Haiti, hoje, pode exemplificar um estado de natureza hobbesiano, na medida em que o risco de morte violenta pode estar em cada esquina. Para além de pensar Hobbes através de seu modelo conceitual e metodológico para justificar o Leviatã como capaz de estabelecer normas rígidas para todos, é necessário apontar que ele lançou as bases da teoria do Estado moderno e da filosofia política moderna, especialmente em relação à ordem, à autoridade e à legitimidade do poder.

O John Locke, também inglês, era representante do modelo econômico baseado na propriedade privada individual que estava surgindo no século XVII. Enquanto a ideia de Hobbes era muito mais a do Estado oligárquico, do Estado aristocrático, dominado pelo soberano, no caso de Locke, seu tempo é aquele do espaço social da burguesia comercial nascente. Por isso, para ele, o Estado estava voltado para a proteção dos direitos naturais: a vida, a liberdade e a propriedade. Ele, então, defendia um governo limitado, com o direito de resistência contra governos que não cumprissem a sua função. Locke foi muito importante e influenciou muito os *pais fundadores* dos Estados Unidos. Ele legou a ideia de liberdade individual e, também, a ideia de que o soberano pode ser retirado e substituído, delegando-se esse poder à sociedade, e não ao Estado como instituição.

Rousseau concebe um estado de natureza distinto daquele de Hobbes, que compreendia a luta de todos contra todos, impondo a necessidade de se delegar poder a um soberano. Ele, ao contrário, elaborou a ideia do bom selvagem e, no seu estado de natureza, todos são bons, livres e cooperam. Rousseau influenciou as correntes do marxismo e do socialismo com a ideia de que o homem é bom por natureza. Para ele, o homem nasce livre, mas encontra-se acorrentado, justamente, pela ganância, pelos interesses econômicos etc. Mas uma observação interessante é que Rousseau, em *O Contrato Social*, nunca explicou, quando afirma que todos estão felizes e têm direito a tudo, por que, quando chegou alguém, cercou um terreno e disse “Isto é meu” – e então aquela paz acabou –, ninguém reagiu. Os críticos levantam também a seguinte questão: se estava tudo bem, por que surgiu alguém que cercou uma parte do terreno e declarou que era

seu? Como isso pôde acontecer num mundo tão perfeito? É claro que, no modelo de Rousseau, essa explicação é desnecessária, uma vez que seu objetivo é contrastar a natureza humana boa com a desigualdade, a competição e o egoísmo das sociedades. Nesse sentido, o seu contrato social implica a adesão à vontade coletiva do povo orientada para o bem comum. Diferente da vontade de todos (que seria apenas a soma dos interesses individuais), a vontade geral representa o que é melhor para todos como corpo político, mesmo que vá contra desejos egoístas ou interesses pessoais. Para Rousseau, só somos realmente livres quando obedecemos às leis que nós mesmos criamos em conjunto. A vontade geral expressa essa autolegislação coletiva. O que leva à obrigatoriedade de se aderir à vontade geral para ser livre. No final, o grande problema da vontade geral é que, não existindo consenso, é sempre a vontade da maioria, e cada um é obrigado a aderir a ela. E, nesse sentido, o governo do Rousseau é também autoritário. Ou seja, o único que não é autoritário e oferece a visão do liberalismo nascente é a proposta da sociedade civil de John Locke. Esses três autores nos trazem fundamentos filosóficos interessantes que balizam o debate sobre a formação do Estado moderno.

Para além dos contratualistas, há também as teorias marxistas e as teorias liberais. No caso de Marx e Engels, o Estado é uma ferramenta de opressão para a classe trabalhadora. Para Marx, o Estado surge em uma sociedade de classes e reflete os interesses da classe dominante. E, numa sociedade sem classes, após a revolução proletária, o Estado perde sua função e desaparece. Nesse sentido, o Estado nunca foi um problema conceitual e teórico a ser trabalhado pelos marxistas. No livro *O Estado e a Revolução*, Lenin, ao final, nos traz a ideia de que, com a revolução, o Estado acaba. Se é uma instituição que vai acabar, não há por que perder muito tempo com ela. Antonio Gramsci, italiano do século XX, mais moderno, teorizou a partir da sua observação da Itália, que iniciava seu processo de industrialização. Ele propunha atualizar a proposta de Lenin e formulou a ideia da guerra de posição, pois concebia que o Estado existia enquanto lugar estratégico para a revolução e que precisava ser ocupado. Sendo assim, o papel do partido comunista era tomar os espaços na democracia estatal e, a partir daí, tomar o Estado em mãos para se fazer a revolução socialista. O Estado precisava ser conhecido para ser tomado, e só a partir dali é que ele iria deixar de existir. Era preciso, então, considerá-lo, compreendê-lo, entrar na luta, para poder dominá-lo.

O John Stuart Mill, entre outros liberais clássicos, é importante porque, numa linha mais atualizada e mais moderna que a de Locke, entende que o Estado deve existir, mas é de fundamental importância que seja limitado e que proteja as liberdades individuais e a justiça. Nele, a ideia é a do Estado mínimo, que deve garantir os direitos fundamentais, mas,

principalmente, precisa criar um ambiente no qual cada cidadão possa perseguir os seus próprios objetivos. Trata-se do Estado liberal, no seu melhor sentido.

Com o Max Weber, nos séculos XIX e XX, o Estado é visto como uma instituição que detém o monopólio legítimo do uso da força numa sociedade. Weber acrescenta, como dado novo, uma racionalização da burocracia do Estado, trazendo a visão institucionalista do século XIX. O Estado é uma máquina burocrática racional que funciona, justamente, no sentido de manter a paz social e o progresso. Weber era um ideólogo das leis da economia, embora compreendesse que o Estado, funcionando como uma instituição e mantendo o monopólio do uso legítimo da força, poderia gerar aquelas condições que Stuart Mill e outros liberais defendiam: a liberdade individual e o desenvolvimento das potencialidades individuais.

No século XX, uma das vertentes do pluralismo político surgido nos Estados Unidos, divulgada por Robert Dahl, propõe que o poder do Estado está distribuído entre múltiplos grupos de interesses e que o aparato estatal funciona como um árbitro entre esses grupos concorrentes. Essa é uma faceta da sociedade americana, onde há todo um dinamismo em que os vários interesses concorrem e nenhum deles tem o controle absoluto sobre o Estado. E, no meio dessa aparente confusão, a ordem social vai funcionando. Na verdade, o pluralismo político é muito mais uma teoria política do que uma teoria do Estado, mas é interessante vê-lo como árbitro dessas disputas sociais. Ou seja, permanece a ideia fundamental de que ele nunca é descolado da sociedade, mas sempre sua expressão.

Há também as teorias institucionalista e pós-colonial. O institucionalismo examina como constituições e leis moldam o comportamento dos atores políticos e a dinâmica do poder. Essa teoria foca na estrutura e no funcionamento das instituições que compõem o Estado. A teoria institucionalista do Estado começou a ganhar destaque no final do século XIX e no início do século XX. Essa abordagem foca no papel das instituições na formação e no funcionamento do Estado, destacando como as estruturas e regras formais e informais moldam a própria natureza do Estado.

Os fundamentos dessa teoria podem ser encontrados em pensadores como Max Weber, que analisou a burocracia e a legitimidade do poder estatal, e mesmo em autores como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville, que estudaram as instituições políticas e sociais em suas respectivas épocas. No entanto, o institucionalismo como uma teoria mais estruturada formalizou-se ao longo do século XX, particularmente com o trabalho de teóricos como Douglass North, que aplicou a teoria institucionalista na análise econômica e histórica, e os estudiosos da ciência política que expandiram essas ideias para o estudo do Estado e das

instituições políticas. Nos anos 1990, a geografia passou a utilizar a ideia de que as instituições se encontram ancoradas no espaço e afetam e são afetadas pelos processos de diferenciação regional, ideia essa utilizada especialmente nos estudos de geografia econômica e naqueles de políticas públicas.

E a teoria pós-colonial, que é a mais recente, tem discutido como a experiência colonial moldou a estrutura e a função do Estado nas ex-colônias. E, nessa perspectiva, colocam-se os problemas da identidade, do poder e da desigualdade nos contextos pós-coloniais. Vale notar que a nossa matriz é a do Estado moderno europeu, que, desde o final da Idade Média, se transformou e se adaptou às mudanças do período de desenvolvimento industrial. É o modelo que vem para a América ainda com fortes marcas medievais, no caso da América Latina, pela mão dos portugueses e espanhóis. Foi esse modelo que inspirou os Estados do sul da América, enquanto a inspiração dos pais fundadores dos Estados Unidos foi o modelo inglês, bem mais avançado do que o ibérico. É preciso pensar que a América é um exemplo interessante, porque, mesmo que a civilização europeia tenha avançado também para a Ásia – os portugueses, no século XVI, chegaram a criar colônias católicas no Japão e na própria China e, no século XIX, um domínio importante na Índia –, eram modelos que estavam se implantando em sociedades antigas, com civilizações consolidadas milenarmente. No caso da África, houve resistência, mas o processo de colonização, bastante cruel, se não conseguiu extinguir populações inteiras, influenciou fortemente a organização política e territorial dos povos locais.

Nesse sentido, a adaptação dessas sociedades foi bem diferente daquela da América, onde os habitantes dessas terras foram submetidos, dizimados por guerras ou por doenças, ou fugiram para o interior, como no caso do Brasil. Os europeus puderam, então, lançar as suas bases institucionais em um terreno cuja resistência foi facilmente eliminada. Trabalhos de pesquisa sobre os séculos XVI e XVII relatam que os índios ou foram dizimados ou ficaram isolados em meio à floresta. A civilização europeia pôde se impor aos remanescentes desses povos e àqueles que chegaram para colonizar essas terras. A mesma coisa aconteceu em relação aos índios americanos nos Estados Unidos.

Podemos, então, destacar algumas características do Estado Moderno europeu transposto para o resto do mundo: a primeira é a soberania, ou seja, uma autoridade suprema e independente dentro de seu território. Ele não está sujeito a nenhuma autoridade externa. E essa é a dificuldade de se estabelecer uma ordem internacional, porque ou você negocia acordos com cada um, ou você não tem formalmente como submeter cada Estado, porque cada um é soberano. Claro que os ricos são mais soberanos do que os pobres…

O Estado moderno também tem um território com fronteiras territoriais claramente definidas. Essas fronteiras delimitam uma área na qual os Estados modernos exercem sua jurisdição. Mas essas fronteiras precisam ser aceitas pelos vizinhos; quando isso não acontece, temos problemas. É o caso da região do Essequibo, reivindicada pela Venezuela, que, no limite, o Brasil também pode reivindicar, pois uma parte desse território da Guiana também tem um contencioso com o Brasil. É o caso também da Rússia, com a invasão da Ucrânia para ampliar sua fronteira. Se a via diplomática falha, conflitos de fronteiras podem ser bem perigosos.

Outra característica é que a população residente no seu território é regulada pelas suas leis e políticas. No Estado moderno, se você reside em seu território, você está sujeito às suas regulações e leis. Essa é uma prerrogativa que todos os países usam. Essa foi a justificativa, na França, para a discussão durante o governo Jacques Chirac, quando, em 2004, o Ministério da Educação baixou uma norma impedindo o uso do véu islâmico nas escolas públicas. O argumento para a medida foi que a França é uma república laica e proíbe ostentar símbolos religiosos ostensivos em instituições públicas.

Mais uma característica é a existência de um governo organizado. Ele pode assumir muitas formas, seja como democracia, monarquia constitucional ou regimes autoritários. Mas o governo é responsável pela administração e pela implementação de políticas públicas. Bem interessante, pois aqui há sempre uma confusão entre governo e Estado. O Estado é a estrutura institucional, a Constituição; ele é a máquina. O governo é aquele grupo que conquistou o poder, o partido político que toma o controle e faz funcionar essa máquina. Max Weber destaca o papel central da função racional-legal da burocracia estatal. Para ele, essa burocracia é formada por funcionários competentes, técnicos, que são parte de uma estrutura racional, mas que vão receber ordens do governo. O governo dirige o Estado.

As instituições estatais são outra característica que merece destaque. Ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Essas instituições centrais são responsáveis por diferentes funções, como a criação de leis, a administração pública e a resolução de disputas. Representam o sistema de freios e contrapesos dos poderes nos regimes democráticos.

O monopólio legítimo do uso da força, por fim, é a última característica. Interessante é a ideia de que o Estado é a única instituição, naquele território, que tem autoridade para utilizar a força física para manter a ordem e a segurança dentro dos seus limites. Daí a discussão em relação à questão da posse de armas de fogo pelo cidadão. Nos Estados Unidos, por exemplo, há esse direito histórico por ter sido uma sociedade que se formou a partir da marcha para o oeste, em que os colonos tinham que lutar contra os índios. Assim, a questão das armas está presente

em toda a formação dos Estados Unidos. As normas que tratavam da questão das armas surgiram no século XVII, naquele país, e estão presentes até o século XXI.

Quando Weber fala nesse monopólio da força, no monopólio da violência legítima, é necessário considerar que, durante o lento processo histórico de formação do Estado, a violência estava dispersa na sociedade, entre gangues e milícias, e mesmo entre proprietários de terras, sendo comum a violência física em muitas situações e lugares. E o processo de formação do Estado foi progressivamente extraindo essa violência da sociedade para trazê-la para dentro do Estado. A lógica do Estado moderno é, então, que eu não preciso ter uma arma para me defender, uma vez que essa é a função do Estado, que me cobra impostos. Eu tenho que ter o guarda da esquina que me defenda. Ele é o braço armado do Estado; é obrigação dele; eu pago para que ele me proteja. Portanto, na lógica do Estado moderno, o monopólio do uso da força é isso. Não quer dizer que ele possa atacar a todos; ao contrário, a ideia é que ele use esse monopólio para proteger o cidadão. Outras características, além da burocracia, são o sistema legal e o judiciário, o reconhecimento internacional, a economia organizada, a capacidade de coerção e a cidadania, que é a ideia dos direitos e deveres associados aos cidadãos.

No debate sobre a questão do poder do Estado, Michael Mann, sociólogo e historiador britânico, em seu texto *O poder autônomo do Estado*, publicado no Brasil nos anos 1990, conclui que o poder do Estado é irredutível no sentido socioespacial e organizacional, diferente de outros poderes que existem na sociedade. E indica que uma característica do Estado é ser, só ele, inerentemente centralizado num território delimitado, sobre o qual ele tem um poder autoritário. Ele é a única instituição, ao menos do ponto de vista formal, que deve ter esse poder centralizado. E Michael Mann aponta para a ideia de que o Estado é realmente um lugar, tanto um lugar central quanto um alcance territorial definido.

Eu já fiz um texto longo sobre esse trabalho do Michael Mann, mas o resgato aqui porque finalmente ele ganhou a atenção dos geógrafos, e seu texto é fundamental para o debate sobre a relação entre a política e o território. Ele defende que a autonomia do Estado está na sua capacidade de se impor territorialmente a partir do seu poder infraestrutural. Esse se origina na capacidade de captar as inovações da sociedade e, ao mesmo tempo, impor novas regras via esse poder infraestrutural.

A segunda ideia é sobre a renovação do tema. A partir dos anos 1980, na própria ciência política, houve uma renovação para uma perspectiva mais centrada nas instituições. Em um trabalho de 1985, Theda Skocpol diz que essa nova perspectiva busca ir além daquela sociologia teimosamente focada na sociedade. Quando o Michael Mann, ao privilegiar as instituições,

afirma que o poder autônomo do Estado está na sua centralidade territorial, ele também trava uma disputa com a sociologia. A geografia entrou com dificuldade na discussão sociológica sobre o Estado, em que o espaço e o território não são centrais, e perdeu a possibilidade de dar sua contribuição aos debates.

No mesmo período, Claus Offe, cientista político marxista, dizia que o Estado não é um mero instrumento a serviço da classe capitalista, como os marxistas consideravam. Para ele, o poder do Estado é distribuído de forma complexa, seja na economia, seja no território, seja na sociedade como um todo. Por outro lado, John Hall, em contraposição à demonização do Estado, afirma que ele é o melhor capitalista que existe, pois, enquanto para os círculos marxistas o Estado está submetido ao capital, o que há, na verdade, é uma dialética, uma mútua dependência entre o capitalismo e as instituições, entre o mercado e a política, entre a produção e a defesa. Vemos que o Estado surgiu nessas oposições.

O sistema econômico capitalista precisa do Estado para criar normas e para dar segurança aos investimentos. Um bom exemplo, apesar de cruel, é a ausência de capitalistas com disposição de investir no Haiti. O capital não vai para um espaço onde predominam o risco e a incerteza. O investimento vai para os Estados Unidos, para a China ou para qualquer outro lugar com segurança física e jurídica. A economia precisa, pois, de normas básicas, especialmente sobre a segurança das regras de retorno do investimento. É claro que algumas normas de proteção trabalhista, como férias, salário mínimo, abonos etc., por exemplo, não interessam muito aos capitalistas, mas eles as aceitam em troca da rentabilidade e da segurança do investimento. Portanto, é necessário pensar em como identificar as funções do Estado para além daquelas básicas, que seriam a defesa e a soberania, no campo da geopolítica.

Charles Tilly, em 1985, pesquisou a formação dos Estados inglês e francês, desde o século XIII até o século XVII, e analisou o processo histórico de formação desses Estados ou, como se diz em ciência política, *State building*. Ele percebeu que quatro fatores foram centrais na formação do Estado moderno europeu: a guerra, os impostos, a proteção e a representação como coadjuvante política para a formação da sociedade civil. O fator guerra é muito interessante quando pensamos nas formas de banditismo que foram sendo progressivamente submetidas ao monopólio da força pelas organizações do Estado. Esses "banditismos" eram a pirataria ou os bandidos que atacavam as caravanas que passavam pelas florestas, como na ficção de Robin Hood. A história da circulação na Idade Média, e até o final do século XVI e no XVII, era uma história de perigos. Se você saísse da sua cidadela, sabia que corria o risco de ser atacado por bandidos em todo o percurso. O que acontecia com os comerciantes? Como

queriam ser protegidos, demandavam segurança ao rei e pagavam por essa proteção. Pagavam, portanto, para que houvesse forças de defesa para a circulação de suas mercadorias. Desse modo, desenvolveu-se uma dinâmica entre o que seria o capitalismo comercial e os poderes constituídos da própria nobreza para proteger essa atividade. À medida que os reinos faziam guerra entre si, os capitalistas eram chamados a financiar essas guerras e, ao mesmo tempo, exigiam salvaguardas para os seus negócios, proteção para circular etc. O Estado moderno europeu surgiu, justamente, pela guerra, para defender ou ganhar poder e território, mas também pelos impostos pagos pelos comerciantes para garantir a segurança dos seus negócios, formando-se um poder de força organizado centralmente com essa função. As guerras e os impostos estão, portanto, na base da formação desse poder centralmente territorializado.

Skocpol, em 1985, mostrou como esse Estado moderno, desde seu nascimento, na história da Europa, é parte de um sistema de reinos concorrentes e mutuamente envolvidos, pois havia disputas territoriais entre eles. Esses reinos estavam constantemente em guerra, e os feudos disputavam território entre si o tempo todo. Para o capitalismo comercial se desenvolver, era preciso uma forma de proteção e, para obtê-la, era preciso pagar, o que era feito com o excedente que cada comerciante conseguia nas suas transações. É, pois, interessante pensar que o modelo Estado surge sempre no campo da violência, junto com os impostos que eram pagos para obter proteção. E até hoje não se pode pensar nele sem pensar na violência e nos impostos. Daí tratar-se de uma estrutura que possui a prerrogativa do monopólio da violência legítima, que funciona melhor naquelas sociedades que conseguiram, de alguma maneira, criar os mecanismos de controle desse Leviatã, via o exercício da cidadania. Ou seja, se ele não for controlado, ele se volta contra o cidadão, porque foi moldado justamente para o exercício e o controle da violência, por mais paradoxal que possa parecer.

Como vimos até aqui, no capitalismo mercantil, os custos da guerra e do controle do banditismo requeriam a organização eficiente de extração centralizada de recursos financeiros via taxas e impostos. E a classe dos comerciantes precisava contribuir com parte desses custos como compensação pela proteção dos seus interesses. Onde o processo de construção do Estado não foi capaz de estabelecer o monopólio centralizado da violência legítima em todo o território, sobraram as formas de banditismo e de rivalidade entre gangues. Podemos trazer aqui, além do exemplo do Haiti, o que foi a Colômbia com as FARC, além de muitos outros exemplos. Ou seja, quando o Estado não tem a capacidade necessária para exercer o monopólio da força com base na lei em todo o território, abre-se espaço para o banditismo. Observando o que acontece no Rio de Janeiro e em muitas outras áreas no Brasil, temos uma estrutura que é

muito insuficiente em relação a esse monopólio efetivo em todo o território, apesar de alguma capacidade de controle da violência.

É interessante que, nesse processo histórico de guerras e custos, como já foi dito, o capital e as classes dirigentes tiveram que arcar com essa despesa para a sua própria proteção. Não é, então, estranho que o desenvolvimento do capitalismo também tenha facilitado a acumulação de meios nos Estados mais fortes. Estes são aqueles que tiveram na economia a possibilidade de acumulação dos meios para pagar por isso. Pois o processo de formação do Estado era o processo da defesa e da guerra, o que exigia sempre muitos recursos financeiros. Qualquer um que goste de ler sobre história vai saber que as disputas territoriais eram constantes. E as guerras nunca são baratas.

O Estado, então, teve o papel histórico de organizar a violência para que qualquer forma de economia avançasse e fossem estabelecidas as condições para a reprodução da sociedade, e, para isso, era preciso paz. Os agentes de Estado deram continuidade, então, a quatro atividades distintas: primeiro, fazer a guerra para eliminar ou neutralizar os rivais nos territórios de seus interesses. Quando se pensa na formação do Estado francês, por exemplo, ele se impôs como um dos primeiros Estados na Europa, submetendo as regiões ao norte e ao sul via imposição da língua, da moeda etc. Nesse sentido, a formação do Estado moderno foi uma formação de submissão regional, o que mostra a questão regional como fundamental. Na Espanha, Castela dominou e submeteu outros reinos para formar o Estado e para consolidar esse espaço territorial.

Mas a guerra era funcional também para eliminar os inimigos dentro do próprio território, assim como para eliminar ou neutralizar os rivais nos territórios vizinhos, estabelecendo a proteção pela eliminação dos inimigos de seus clientes, via taxas e impostos. Entre os desdobramentos desse processo, podemos destacar a organização de estruturas fiscais e contábeis – a primeira estrutura urbana do Estado moderno foi a estrutura fiscal, para cobrar impostos – e a organização de tribunais e de assembleias representativas para reivindicar a proteção, que passou a ser um dever do Estado para aqueles que lhe davam suporte.

Nesses processos, o suporte vinha dos proprietários de terra, dos clérigos, dos servidores do monarca – era a elite que recebia o apoio do Estado –, mas logo surgiu uma grande resistência popular, porque os outros, a pequena burguesia nascente, os camponeses, eram também obrigados a pagar impostos. Na Inglaterra, houve uma forte pressão popular sobre a corte de apelação, e as autoridades começaram a fazer concessões, como garantia de direitos e

de acesso às instituições representativas para as outras camadas da sociedade, ampliando progressivamente esses direitos.

Acemoglu e Robinson, em 2022, publicam o livro *O corredor estreito*, em que discutem a ideia do *Leviatã aguilhoado*. Com esse termo, os autores analisam as sociedades que pagam impostos e exigem segurança, tendo sido capazes de estabelecer limites para o Leviatã. Países como os Estados Unidos e os da Europa Ocidental, ou seja, países com Estados modernos, cujas sociedades conseguiram um controle maior sobre as suas instituições coercitivas. E também o controle sobre a aplicação dos recursos extraídos da sociedade, que, em muitos casos, chegou ao nascimento do Estado de bem-estar. Ou seja, para além de fazer a guerra, o Estado passou a atender também às crescentes demandas surgidas das necessidades básicas da população civil.

Os autores trazem também o conceito de "gaiola de normas" para ressaltar o papel das instituições do Estado moderno em romper regras típicas de um sistema legal que preservava as sociedades rigidamente estratificadas e desiguais. Um bom exemplo é o sistema de castas na Índia, que, apesar de legalmente extinto a partir das imposições inglesas, continua ainda socialmente vigente de modo menos explícito.

No processo histórico de formação do Estado moderno, ao se criarem condições para aquelas disputas econômicas ou para o controle do território, criaram-se também as condições para que a sociedade tivesse um papel muito mais importante, que fosse mais dinâmica, fazendo com que as mudanças acontecessem dentro dela própria. E, então, não é exagerada a visão dos autores que destacam o papel do Estado como um avanço civilizatório da modernidade, apesar dos seus percalços, para desgosto dos críticos da modernidade europeia.

Por tudo isso, considero que trabalhar com a ideia de Estado como questão na geografia é fundamental, sendo sempre necessário pensar na comparação, trazendo um modelo conceitual, mas aplicando-o empiricamente à realidade geográfica e ao processo histórico dos lugares. Há que refletir sobre as sociedades que evoluíram nessa formação do Estado moderno e que, efetivamente, conseguiram chegar a um limite de proteção social eficiente, a um Estado de bem-estar universal, a uma condição de dar a cada indivíduo a possibilidade de ser o que ele quiser ser, de ter liberdade de expressão, liberdade de culto, liberdade de escolha. É o que se pode considerar um avanço civilizatório, se estivermos de acordo que ter liberdade e poder fazer escolhas é importante. Pode ser que haja quem, na perspectiva do relativismo cultural, considere legítimas as regras dos talibãs sobre a ausência de direitos para as mulheres; tudo bem. Mas, para quem considera que direitos individuais, inclusive para as mulheres, são fundamentais, o Estado moderno representa um grande progresso para as sociedades que o

adotaram. Ou seja, pensar geograficamente o Estado é pensar como cada território, cada processo histórico, acabou conduzindo o processo.

Nesse sentido, a relação entre a forma institucional do Estado e a forma instituinte da sociedade é dialética. O Estado, por princípio, incorpora a dinâmica das mudanças, mesmo que elas ocorram de forma mais lenta do que as mudanças da sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado está submetido às pressões internas e externas, sendo o processo de constituição do Estado sempre constante e contingente. Então, o processo de *State building* tem uma história, e é preciso entender como ela se faz.

Conclusão: Charles Tilly nos traz a reflexão de que "onde o processo de construção do Estado não foi capaz de estabelecer o monopólio da violência legítima centralizada em todo o território, sobraram as formas de banditismo e de rivalidade entre gangues". Em entrevista concedida a Nadya A. Guimarães e Angela Alonso, Tilly foi perguntado sobre o que achava do fato de ser comum entre os estudiosos da sociedade latino-americana o argumento de que haveria um legado da colonização que perduraria influenciando a sociedade, a economia, a cultura e a política, de modo a construir uma rota distinta da europeia e da norte-americana.

A resposta foi bem interessante. Ele disse que, "embora a América Latina tenha sido fortemente afetada pela sua histórica sujeição a formas de dominação espanholas, portuguesas, inglesas e norte-americanas, a ideia de explicar a experiência, para não falar de sua diversidade, latino-americana como pós-colonial choca por ser má estratégia intelectual", e chama a atenção para o livro *The other mirror*, de Centeno e López-Alves, que mostra como os estudiosos da América Latina têm muito mais recursos intelectuais à sua disposição. Os trabalhos revelam o processo de formação do Estado e as características de cada uma dessas sociedades e como elas assumiram os seus próprios passos – lembrando que todas elas têm todo um passado de colonização, mas não necessariamente todas chegaram ao mesmo ponto.

O que é preciso destacar na discussão sobre o Estado é, primeiramente, que é um fenômeno histórico – o Estado moderno, no caso. Segundo ele, é um fenômeno de longa duração, de um longo processo. E, nesse processo, existem alguns elementos centrais: há o território, há a eliminação da violência dentro da sociedade, ou seja, esse monopólio da violência se justifica. Ao mesmo tempo, instituições com condições que permitem seu controle pela sociedade.

Sobre o Brasil colonial, encontrei um trabalho com aplicação do modelo de Tilly sobre os impostos. Enquanto, na Inglaterra, os impostos eram para a guerra, no Brasil, os impostos do ouro etc. não eram para a guerra dentro do território, embora houvesse isso também. Mas eram muito mais destinados à metrópole. E, ao mesmo tempo, enquanto na Inglaterra o

processo evoluiu de modo a construir uma cidadania de pagadores de impostos, de contribuintes capazes de exigir serviços, no Brasil havia uma sociedade estamental que, embora demandasse o máximo de proteção, evitava ao máximo pagar alguma coisa. Era preciso, então, desviar o imposto ou fazer o contrabando. E, obviamente, não se formou o contribuinte no sentido inglês.

Ou seja, pensar geograficamente o Estado é pensar como foi conduzido o processo histórico em cada território. Quer dizer, externamente, tem-se formas básicas com fronteiras, leis, território. Mas, internamente, as dinâmicas são muito particulares. E essa é uma questão que sempre vale a pena considerar.

## LEITURAS RECOMENDADAS


ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *O corredor estreito: Estados, sociedades e o destino da liberdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (Org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992. p. 47-78.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 2-37.

# Capítulo II

## A POLÍTICA E A GEOPOLÍTICA NA AGENDA DE PESQUISA DA GEOGRAFIA[3]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-2**

Wanderley Messias da Costa [4]

A geopolítica é o estudo das relações de poder na sociedade em geral e especialmente entre estados nacionais, para as quais a geografia e os territórios são fundamentais. É uma notável área do saber que floresceu na intersecção da geografia com a história, a ciência política, a estratégia e a segurança e defesa nacional, e sua longa e tumultuada trajetória tem sido a seu modo a expressão de importantes transformações do Estado Moderno e das relações internacionais.

Um primeiro esclarecimento. A geopolítica nasce da geografia política, mas logo estabelece fortes laços com a ciência política. Isso vem da influência da filosofia política e, também, do contexto histórico em que ela nasceu, isto é, o imperialismo em suas diversas modalidades. Nesse ambiente, ela se torna um instrumento de luta política, de luta geopolítica e de projeção de poder envolvendo principalmente grandes potências como Alemanha, Inglaterra, França e Rússia e, depois, Japão e Estados Unidos.

Portanto, desde sua origem, a geopolítica tem essa natureza anfíbia, pois ela é um produto da geografia política e está inspirada nos conceitos, nas teorias e nas abordagens que ali se desenvolvem desde Ratzel, mas logo passa a ser desenvolvida por aqueles autores que nós costumamos chamar de fato de geopolíticos. Ainda que alguns deles mantenham sua inserção acadêmica na Geografia ou na Ciência Política, a maioria atua preferencialmente nos círculos que se desenvolvem na órbita dos governos, a exemplo de H. Mackinder, K. Haushofer, A. Mahan e N. Spykman e nas últimas décadas, outros, como H. Kissinger, R. Kaplan e Alexander Dugin.

[3] Aula ministrada em 11 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[4] Universidade de São Paulo (USP).

Diferentemente da geografia, ela se desenvolve entrelaçada à teoria política e desde logo incorpora um viés pragmático e instrumental voltado preferencialmente para a estratégia e a disputa pelo poder dos estados na política internacional, sendo por isso rapidamente apropriada pelos homens de Estado, estrategistas e *policy-makers*. Portanto, ela se torna, ao mesmo tempo, um modo particular de observar e interpretar o mundo e um instrumento de ação na política internacional, com um olhar muito centrado nas questões em torno do valor estratégico dos territórios e regiões, das fronteiras e da projeção de poder dos estados nacionais em diversas escalas.

Com essas características, a geopolítica acaba se descolando da geografia (que inclusive a rejeitou no pós-Segunda Guerra) e transita rapidamente para o campo da ciência política e da segurança internacional, tal qual nós a entendemos hoje. Um desses seus traços, muito valorizado, é sua familiaridade com a teoria estratégica. Nela pode-se encontrar forte intersecção com teóricos clássicos da estratégia militar como Clausewitz e, por isso, tornou-se disciplina obrigatória em todas as escolas militares do mundo, sobretudo no nível de formação de Estado-Maior. Ela também é valorizada em esferas específicas da teoria das relações internacionais, sobretudo na chamada Escola Realista clássica (H. Morgenthau, R. Aron e outros) e no meio diplomático de teóricos e *policy-makers* mais pragmáticos, em que H. Kissinger e G. Kennan são os melhores exemplos. Outro aspecto a destacar é que mesmo mantendo suas raízes na geografia, na história e na ciência política, a geopolítica tem atualmente uma forte tendência de popularização nas órbitas de governos e em círculos próximos a eles, mas, com muito mais intensidade, entre os analistas e comentaristas da mídia (a tradicional e a digital) que têm como foco as conjunturas internacionais.

## ALGUNS FUNDAMENTOS

A abordagem geopolítica sempre implica uma sobrevalorização do território. Mas não naquela sua muito conhecida acepção de Milton Santos, D. Harvey ou L. Lefebvre e menos ainda na de autores da geografia crítica em sua vertente estruturalista e pós-moderna. Aqui o território tem outra conotação, pois ele expressa rigorosamente o conteúdo político e estratégico definido nos processos de sua apropriação, domínio e controle por um ou mais atores políticos, principalmente os estados nacionais.

Mas é preciso ponderar que essa ortodoxia clássica e realista também tem despertado críticas dentro e fora da geografia, processo em que se destaca a figura do geógrafo francês Y. Lacoste em meados dos anos 1970 com seu famoso livro “A Geografia Serve Antes de Mais Nada

para Fazer a Guerra". Mais tarde, C. Raffestin argumentará (inspirado em M. Foucault) que nas sociedades contemporâneas existem outras modalidades de relações de poder referenciadas ao território que não aquelas exclusivamente vinculadas ao Estado.

Apesar dessas críticas, em minha experiência pessoal em cursos, palestras e debates com colegas da ciência política e das relações internacionais e de fora do meio acadêmico, como diplomatas e militares, a percepção é que a tendência deles é a de valorizar menos a geografia em geral e a geografia política e mais a geopolítica e, preferencialmente, a clássica e realista. Sobre isso, penso que existe também aí um certo encantamento do público em geral com o *vocábulo* e Lacoste acertou precisamente quando colocou como subtítulo da sua Revista Hérodote "Geografia e Geopolítica" e não "Geografia Política", reconhecendo que a primeira tem um peso midiático muito maior. O fato é que, principalmente nos anos 1990, cresceu exponencialmente o número de publicações acadêmicas e não acadêmicas e de *think tanks* em todo o mundo, trabalhando diretamente com os temas da geopolítica. Como exemplos, as revistas Geopolitics, Foreign Affairs, Hérodote, Political Geography e International Security. Também sua valorização em centros de pesquisa como o CSIS (EUA), o IISS (Reino Unido) e o SIPRI (Suécia).

Curiosamente, o que despertou minha curiosidade pela geopolítica, no final dos anos 1970, foi o fato de que desde o livreto de Lacoste, meus colegas da geografia crítica passaram a demonizá-la, taxando-a de instrumento do imperialismo, das guerras etc. Como eu iniciava minhas pesquisas de doutorado na área, mergulhei nas leituras dos clássicos e fiquei fascinado ao descobrir que foi justamente com a geopolítica que pôde ser solucionado o problema da grave lacuna da geografia política, que era a pequena importância que essa disciplina atribuía às relações internacionais e, especialmente, à política internacional. Até então, havia muito mais uma geografia política da Alemanha, outra da Inglaterra, depois dos Estados Unidos, mas não havia um olhar internacional para as grandes regiões e o conjunto dos países do mundo do crucial ponto de vista de seus respectivos projetos de influência (ou expansão) externa.

Isso foi magistralmente abordado por A. Mahan em seu "Poder Marítimo" no final do século XIX e por H. Mackinder em seu "Poder Terrestre" no início do século XX, em que, pela primeira vez, os geógrafos olharam o mundo em seu conjunto, não pela descrição ou pelas sínteses regionais dos processos de ocupação e uso dos lugares e regiões, mas pelo conteúdo político-estratégico das relações entre eles. Mais do que isso, sempre focando as relações políticas (geopolíticas) entre os estados nacionais e seus respectivos territórios e as disputas

de poder entre eles (principalmente as antigas e novas Grandes Potências) pela influência, domínio e controle em seus respectivos entornos regionais estratégicos ou para além destes.

Muito sedutor isso, logo pensei. Afinal, é um saber que é ao mesmo tempo estratégico e focado nos territórios do mundo em seu conjunto. Quando, ainda jovem, conheci Bertha Becker que me encantou e me deu para ler um livro de Geografia Política de Peter Taylor que também aborda o mundo em seu conjunto, mas nesse caso com uma perspectiva também inspirada pela economia política de I. Wallerstein. Neles e em Milton Santos (Cidadão do Mundo), a incorporação da dimensão internacional e da macrovisão do mundo. Lembro-me de suas aulas e palestras, logo que chegou ao Departamento de Geografia da USP, em que enfatizava para nós, jovens professores e alunos, que devíamos observar e estudar a realidade daqui, mas sempre mantendo um olhar atento também para o que se passa fora do país, porque para ele o conhecimento do mundo é fundamental para os geógrafos.

Outro aspecto importante que quero destacar é o papel primordial do território no processo de formação dos estados nacionais e no seu posterior desenvolvimento. Apesar de a Iná Castro ter razão ao chamar a atenção para a não necessidade de se separar Estado e território, eu tenho feito isso. Primeiro, por uma questão didática, mas também porque penso que o Estado, além de possuir uma infraestrutura e uma materialidade, que é o próprio território com suas redes, fronteiras etc., possui uma dimensão superestrutural e imaterial importante. Essa sua particularidade nos remete ao que foi teoricamente desenvolvido por autores como Gramsci, Althusser e Bobbio que enfatizam justamente sua dimensão político-institucional, como a sociedade civil, o governo e o conjunto de normas legais, além da dimensão especificamente política. É sob esse aspecto que se pode falar em Estado e território, desde que ambos sejam vistos em suas relações mútuas, evitando assim concebê-los como uma categoria una e indivisível - ou um *ser absoluto* - como aparece, por exemplo, em Ratzel.

Outro debate clássico da geopolítica e por vezes negligenciado, é que desde sua formação pioneira na Europa há mais de cinco séculos, o Estado Moderno sempre teve uma inevitável tendência à centralização e essa sua particularidade está na raiz da relação Sociedade-Estado-Território. Daí porque manter a coesão territorial-nacional pelo combate aos movimentos *centrífugos* e pelo estímulo aos movimentos *centrípetos* tornou-se uma verdadeira obsessão para o núcleo estratégico do Estado inspirado pela geopolítica clássica.

Em muitos dos antigos e jovens países do conturbado mundo de hoje, seus estrategistas e sobretudo militares e diplomatas têm tido pesadelos diante das ameaças de movimentos separatistas conduzidos por grupos insurgentes étnicos-religiosos-nacionais e reivindicações

por diversos graus de autonomia cultural ou político-territorial. Enfim, são riscos de todo tipo que representam a tendência geral de perda de densidade, coesão, unidade, centralidade e controle do Estado Nacional, não só sobre o território, mas sobre o país e a nação como um todo.

Então, todo *policy maker* fica pensando o tempo todo em como restabelecer e fortalecer os laços de coesão. Isso não quer dizer que esse processo necessariamente desemboque em uma via autoritária ou despótica de governo, mas pelo que estudei e pela minha convivência com alguns desses núcleos não acadêmicos de pensamento, não tenho dúvidas de que todos eles possuem, digamos assim, uma espécie de predileção atávica por um elevado nível de *coesão nacional estável*. Vejamos o caso do Brasil, um bom exemplo de país com essa tendência.

Desde o período colonial e principalmente no Império e, em seguida, na República, com as ditaduras como as do Estado Novo e a Militar, a busca incessante pela integridade territorial do país sempre esteve presente no núcleo estratégico de Portugal para a colônia e, em seguida, do Estado nacional, e é claro que, de modo mais explícito e autoritário, nas duas ditaduras. É por isso que eu sempre digo que a tão conhecida Política de Integração Nacional do Regime Militar (1964-1985), aplicada especialmente na Amazônia, foi na verdade apenas a continuidade, repaginada, da geopolítica que os portugueses e os dois imperadores aplicaram aqui desde os primeiros movimentos de ocupação, domínio e controle desse imenso território.

O que me impressiona nesse pensamento e nas suas diversas modalidades de aplicação prática nos negócios territoriais do Estado é que isso tudo seja, ao mesmo tempo, tão antigo e tão atual. Sobre isso, lembro que o mundo é muito diverso do ponto de vista das configurações político-territoriais dos estados nacionais e dirigentes e analistas de países como Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Japão e Coreia do Sul, por exemplo, podem não ter essa percepção sobre os riscos e as ameaças de forças centrífugas sobre sua coesão nacional. Por outro lado, um grande grupo de países como a Colômbia, Espanha, Turquia, Ucrânia, Geórgia, Síria, Líbano, Líbia, Afeganistão, Índia, Paquistão, Iêmen, Somália, Nigéria, Sudão, Ruanda e Burundi é fortemente marcado pelos recorrentes episódios de fragmentação e conflitos internos, em alguns casos, armados. Ainda nessa questão da coesão interna, existe um terceiro grupo que podemos denominar de países-baleia, integrado por Rússia, Canadá, China, EUA, Brasil e Austrália, que, pelas suas características singulares (tamanho e diversidade do território), envolvem grandes desafios para suas políticas territoriais. Isso está expresso, por exemplo, na dificuldade de estabelecer uma rede de circulação de fato nacional, isto é, que integre todas as regiões, inclusive as mais remotas e sobretudo as fronteiras. Lembremos que

há imensas porções de territórios da Rússia e do Brasil, por exemplo, que ainda não se encontram efetivamente integrados e, no nosso caso, isso inclui milhares de quilômetros de fronteiras terrestres pouco ou nada guarnecidas.

Na atualidade, esses desafios fazem com que os Estados tendam a se preparar não apenas politicamente, mas também tecnicamente para levar adiante suas políticas e a gestão do território. Hoje em dia, os governos centrais contam com os novos recursos das tecnologias digitais e aeroespaciais para aperfeiçoar seus sistemas de monitoramento e *controle dos lugares e fluxos* (inclusive os mais remotos). Além disso, também dispõem de tecnologias como a Inteligência Artificial para fazer o monitoramento e o controle de populações, grupos sociais e políticos ou indivíduos, e isso ocorre tanto nos governos de sociedades democráticas avançadas como nas ditaduras ou autocracias. Apesar disso, contudo, promover a coesão material do território nacional permanece um imperativo para os Estados de todo o mundo.

Ao lado disso, o Estado também continua aplicando intensamente o que podemos denominar de *saber geográfico*, no sentido científico da geografia, tanto na guerra, conforme apontado por Lacoste no caso do Vietnã, como na paz. Então, é evidente que o Estado continua investindo na ampliação desses conhecimentos e na capacitação profissional dos geógrafos, especialmente aqueles dedicados às novas tecnologias de geoprocessamento e ao planejamento regional, urbano e ambiental. Além desses, aqueles que dominam o planejamento estratégico voltado para o Ordenamento do Território na escala nacional e, é claro, o pequeno grupo dedicado à geopolítica teórica e aplicada.

## O SÉCULO XXI NA PERSPECTIVA DA GEOPOLÍTICA

Tenho defendido a ideia de que o Século XXI teve início de fato em 1991 com o *novo mundo* que emergiu do colapso da União Soviética e do fim da Guerra Fria. Houve um curto período nos anos 1990, em que diversos autores liberais e pós-modernistas, entusiasmados com os novos ventos, proclamaram a erosão do poder dos estados nacionais e o fim das fronteiras, certamente estimulados pelo clima de otimismo internacional com os novos ventos da globalização econômica, o fortalecimento do multilateralismo, o protagonismo da ONU e o bem-sucedido processo de criação da União Europeia.

Alguns chegaram a defender, inclusive, que com o fim da Guerra Fria estávamos transitando para uma nova Ordem Mundial, passando de uma bipolar para uma multipolar. Em 1992, Milton Santos organizou na USP um grande seminário internacional sobre isso (*O Novo Mapa do Mundo*) e nesse mesmo ano foi publicado um livro de muito sucesso (*Governança sem*

*Governo*) de J. Rosenau e ambos expressam muito bem esse clima de mudanças globais e de prevalência do multilateralismo.

Mas, gostemos deles ou não, tudo indica que os realistas não costumam errar quando se trata de prever tempestades no ambiente internacional, pois tendo passado não mais que uma década, os fantasmas do velho e conflituoso mundo reapareceram com os ataques terroristas ao World Trade Center de Nova Iorque em setembro de 2.001 e, na sequência, a invasão dos EUA ao Afeganistão e o Iraque e sua declaração de guerra total aos grupos radicais islâmicos e em todo o mundo. Enfim, irromperam outra vez no mundo todos os conhecidos ingredientes da anarquia internacional e de uma geopolítica voltada para o uso da dissuasão e da força militar, como previsto 10 anos antes por S. Huntington.

Desde então, o que mais chama minha atenção e a de muitos analistas é que, especialmente nas duas últimas décadas, o mundo tornou-se muito instável, perigoso e conflituoso, o que faz com que a questão internacional se sobreponha ainda mais à nacional como objeto de reflexão da geopolítica e da ciência política. Sobretudo a geopolítica, em todas as suas versões, desde a mais antiga e aferrada à questão do Estado, território, coesão, defesa etc. a todo custo (realista ou hiper-realista), até aquela mais inspirada nas teorias liberais ou construtivistas. Também em suas vertentes críticas, como o neomarxismo e o pós-modernismo, que tendem a ver o ambiente internacional em sua dimensão multidimensional com suas infinitas singularidades.

Sobre essa macrotendência atual, de um sistema internacional de natureza pendular que oscila perigosamente entre passado e presente e estabilidades e instabilidades, destaco a feliz síntese de J. Nye de que o mundo de hoje é um notável coquetel de permanência e mudanças. De modo geral, em tempos de arrefecimento dos conflitos entre os estados e especialmente entre as grandes potências, tende a prevalecer um ambiente de cooperação, de prevalência do direito internacional e de atuação positiva das instituições e mecanismos multilaterais. Mas, como sempre nos alertam os realistas e os geopolíticos, isso não significa que o valor estratégico dos territórios e das fronteiras e as disputas pelo poder neste século XXI tenham desaparecido do núcleo das concepções e estratégias dos aparelhos de Estado. Portanto, é preciso lembrar que vulcões supostamente extintos da política internacional sempre poderão abruptamente e com violência retomar suas atividades.

Ao mesmo tempo, o início dos anos 2000 também foi marcado pelo processo de reerguimento da Rússia como grande potência sob a liderança de V. Putin que culminou com as invasões da Geórgia em 2008 e da Ucrânia (com a anexação da Crimeia) em 2014. Veja-se que

as duas grandes potências militares retomaram em novas bases seu antigo expansionismo, especialmente o do século XIX. No caso dessa nova e agressiva expansão norte-americana na Ásia Central e no Oriente Médio, estavam a estratégia de prolongada ocupação de territórios nacionais e o estabelecimento de pontas de lança nessas regiões para consolidar e assegurar essa expansão. No caso da Rússia, sua estratégia geopolítica foi essencialmente a de assegurar pela via militar sua influência e domínio em seu Entorno Regional Estratégico, tendo como foco principal fazer a todo custo a contenção da OTAN nas suas fronteiras com o Leste Europeu.

Ainda nessa reflexão, o que os estudiosos que hoje estão atuando no *front* dessa agenda de pesquisas no ambiente acadêmico e fora dele têm procurado abordar, identificar e explicar, ainda que provisoriamente, são os rumos e as macrotendências dominantes do sistema internacional na atualidade e, ao mesmo tempo, como se dão as *inserções* de seus respectivos países nesse espaço em movimento que tem natureza e escala globais, como sabemos.

Em outros termos, e especialmente nas relações internacionais e na diplomacia *temperadas* pela geopolítica, avaliar o *estado da arte* e os rumos da inserção e da projeção de cada país é um dado essencial para sua política externa e estratégia de segurança e defesa. E os estudiosos e *policy-makers* sabem que pensar estrategicamente para cenários de médio e longo prazo em um ambiente político e geopolítico *volátil* e com uma arquitetura de poder de *geometria variável* como a atual é uma missão praticamente impossível. E isso é de fato um sério desafio, mesmo para aqueles analistas dos sofisticados aparatos das grandes potências

Então, ainda que liberais e construtivistas e diversos movimentos organizados do que podemos chamar de *sociedade internacional* continuem perseguindo o *ideal kantiano da paz perpétua* e de uma governança mundial baseada em valores centrados nos direitos humanos e na democracia, é certo que pelo menos na atual conjuntura os rumos políticos do mundo apontam muito mais para a competição e a fragmentação do que para a cooperação e a integração. E esse clima de ceticismo cresce ainda mais quando se observa que, ao contrário do que proclamaram os liberais e pós-modernistas no início dos anos 1990, o que está ocorrendo agora não é a erosão dos estados nacionais, mas, ao contrário, seu fortalecimento e a reemergência do seu protagonismo internacional, e isso é também um importante ingrediente dos conflitos. Em alguns casos, inclusive, esse processo tem sido acompanhado por fortes movimentos de cunho nacionalista, na maioria deles acompanhados pela erosão da democracia e sua substituição por regimes políticos autoritários, autocráticos ou tipicamente ditatoriais.

Minha visão impressionista sobre esse atual cenário global é que estaria ocorrendo uma relação de mútua causalidade entre o avanço do nacionalismo e o retrocesso do

internacionalismo, isto é, a contrapartida do crescimento do poder dos estados nacionais é o enfraquecimento das instituições multilaterais. Isso está simbolizado principalmente na demonstrada inoperância do Conselho de Segurança da ONU diante da ampliação dos conflitos armados (guerras civis e interestatais) e da explosão de episódios de extrema violência contra populações civis.

Também pela perda de dinamismo das experiências de integração regional, em que a crise do Mercosul é a sua melhor ilustração, o retorno do protecionismo comercial e da guerra tarifária e o progressivo esvaziamento da OMC, organismo criado justamente para regular e ordenar o comércio internacional. Com isso, cresce a tendência para um sistema internacional que é ao mesmo tempo multipolar, mas basicamente desordenado, considerando que seu funcionamento depende sobretudo da capacidade de *autorregulação* dos estados nacionais (principalmente as grandes potências) e das normas do direito internacional em matéria *não geopolítica*, e que têm sido efetivadas mediante numerosos acordos bilaterais econômico-comerciais e alianças políticas e militares entre eles.

Nesse cenário de instabilidades, cresce também o debate sobre a eficácia do direito internacional no esforço que visa regular de algum modo um sistema que hoje mais se parece com um *caleidoscópio* formado por uma grande diversidade de antigos e novos atores. Nele despontam as instituições multilaterais hoje em crise, o grupo de países cada vez mais fortes ao lado de um seleto grupo de poderosas empresas globais (especialmente as Big Tech e as do capital financeiro), uma maioria formada por países pobres e politicamente (também militarmente) fracos e alguns deles em desagregação, e as numerosas e influentes ONGs também globais, especialmente nas áreas de direitos humanos e meio ambiente.

Essa complexidade decorre também do crescimento exponencial de acordos internacionais de alcance global nas últimas décadas, principalmente na área ambiental, como as diversas convenções firmadas no início dos anos 1990, ao lado daquelas da área dos direitos humanos. O sistemático e ostensivo desrespeito de governos nacionais a esses dispositivos legais nos últimos anos, mesmo quando se trata de países signatários desses tratados internacionais, demonstra cabalmente que também o direito internacional é mais uma vítima desse estado de anarquia do sistema internacional.

Para não ficar apenas nos casos de pouco sucesso, costumo valorizar algumas exceções entre esses tratados internacionais de alcance global, evidentemente procurando sempre extrair deles algum ensinamento geopolítico. Um deles que considero dos mais relevantes, especialmente para o que alguns chamam de países emergentes, é a Convenção do Direito do

Mar, aprovada em 1982, que entrou em vigor em 1994 e foi ratificada até hoje por 157 países. É graças a ela que muitos países têm conseguido ampliar seus territórios marítimos pela via pacífica, processo em que o Brasil é considerado um exemplo internacional de sucesso, pois expandiu seu domínio sobre as águas do Atlântico Sul em quase 5 milhões de $km^2$ - a Amazônia Azul -, que compreende a Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas e a Plataforma Continental Estendida.

É graças a essa Convenção que, a partir de meados de 2000, teve início a exploração de petróleo e gás no Pré-Sal, por exemplo, com algumas plataformas localizadas em águas ultraprofundas a mais de 300 km da costa. Das três grandes potências atuais, apenas os Estados Unidos não a ratificaram, pois, como a maior *potência (militar) marítima* do mundo, defende que todos os espaços marítimos, exceto o Mar Territorial de 12 milhas, devem estar abertos à "livre-navegação" e à exploração de seus recursos naturais, aí incluídas as jazidas minerais submarinas.

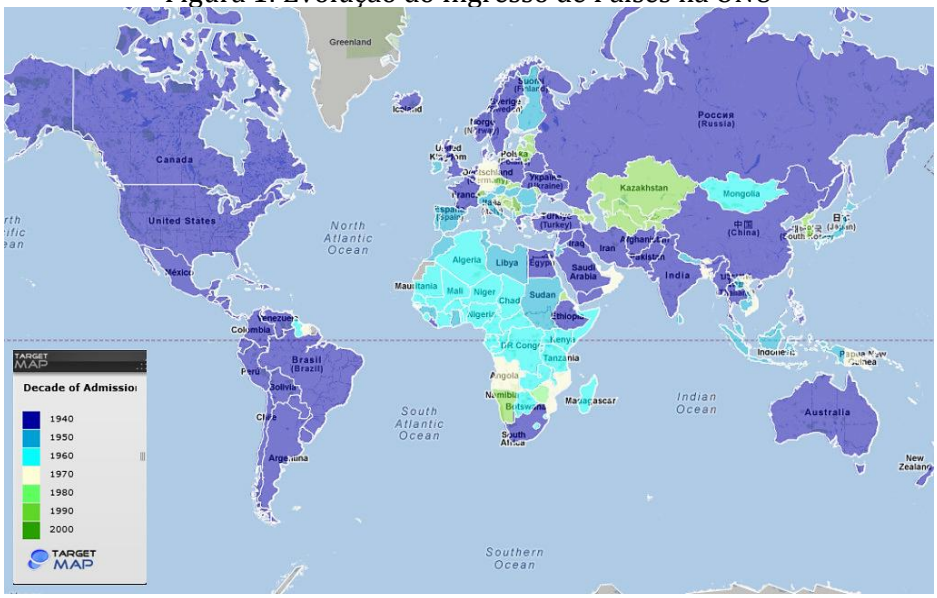
A Rússia ratificou esse acordo, mas sabemos que o país é uma *potência terrestre* e daí a revalorização recente do pensamento de A. Mackinder feita por A. Dugin e aplicada na atual estratégia expansionista de V. Putin. Mas justamente pelo seu perfil de "Coração Continental", o país persegue há séculos alguma proeminência marítima, especialmente nas chamadas *águas quentes*, daí sua obsessão pela reanexação da Crimeia e de sua histórica base naval de Sebastopol no Mar Negro. Também sua prioridade atual é o fortalecimento de sua posição no Oceano Ártico e suas novas rotas marítimas de importância global propiciadas pelos efeitos do aquecimento global.

No caso da China, que depois de ingressar na ONU em 1971 e no seu Conselho de Segurança e, depois, na OMC e de participar ativamente de todos os grandes tratados multilaterais desde então, também ratificou o acordo sobre o mar. No seu caso, entretanto, a aplicação de dispositivos previstos no acordo, como a delimitação da sua ZEE no Mar do Sul da China, tem sido uma fonte permanente de conflitos fronteiriços marítimos com seus vizinhos como Vietnã, Tailândia, Filipinas, Brunei, Malásia e Japão. Sobre isso, uma curiosidade. A atual estratégia da China é tornar o país uma potência (militar) marítima e, assim, projetar sua influência (não apenas econômica) para todos os oceanos e continentes do mundo. Daí a valorização na geopolítica chinesa atual de A. Mahan, o patrono da teoria do poder marítimo, como sabemos, e da prioridade máxima à ampliação e modernização de sua Marinha de Guerra com destaque para os submarinos nucleares e porta-aviões, estes com caças de última geração.

# A EVOLUÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL

O objetivo aqui é mostrar em traços gerais para vocês que o mundo ficou muito mais complexo, especialmente desde meados do século XX, por uma razão que, de modo geral, é pouco enfatizada nos estudos da área. Quando a ONU foi criada no término da Segunda Guerra em 1945, havia apenas 51 países na comunidade internacional e hoje são 192. Vejam que a maior parte dos jovens estados-nações que ingressaram, sobretudo durante os anos 1960 e 1970, são ex-colônias que conquistaram suas independências no amplo processo de descolonização da África e da Ásia, em sua maioria envolvendo conflitos armados com suas respectivas metrópoles europeias.

Figura 1: Evolução do Ingresso de Países na ONU




Sob esse aspecto muito importante, tenho repetido em meus estudos e aulas que o mundo de hoje, quando visto pelo seu sistema internacional, *é muito novo*, com estruturas e sistemas de regulação em processo de consolidação e, portanto, ainda incapazes de prevenir e conter conflitos internos ou externos. Destaco justamente o grupo desses jovens estados-nações que emergiu do sistema colonial contemporâneo, que em sua imensa maioria estão assolados pela pobreza extrema e uma profunda desigualdade econômica e política face ao grupo de elite dos países do sistema internacional. Além disso, por diversas modalidades de despotismo, opressão e violência contra suas populações civis, em que os milhões de expatriados e refugiados são a sua mais cruel ilustração.

Uma outra característica marcante desse sistema basicamente novo e desigual é a velocidade das mudanças que, como vimos, embutem os ingredientes do passado misturados as tendências de futuro e isso impacta profundamente o que alguns autores chamam de

governança internacional. Como consequência, não apenas grandes e importantes instituições como a ONU podem envelhecer rapidamente, como também todas as demais que operam nos diversos setores de regulação desse sistema. Enfim, a marca do nosso tempo é que vivemos em um mundo mutante em que quase tudo é provisório e efêmero.

Como ilustração, compartilho aqui minha experiência pessoal. Em meados dos anos 1990, trabalhei no Ministério do Meio Ambiente em sua Secretaria da Amazônia e estava sob a minha coordenação um programa chamado PP-G7, apoiado por um fundo financeiro formado por doações do Grupo dos 7. Ele se destinava a projetos ambientais de preservação da floresta amazônica e ao apoio de iniciativas de comunidades organizadas em projetos de uso sustentável dos recursos florestais. Esse programa foi extinto anos depois, sem que até hoje tenha sido feita uma avaliação abrangente e detalhada sobre seus resultados para a região.

Há pouco tempo surgiu um outro grande fundo – o Fundo Amazônia - com doações da Noruega e da Alemanha e muitos dos atuais projetos ambientais da região dependem dele. Hoje, o próprio G-7, que representava aquele seleto grupo dos países mais ricos, é um arranjo multilateral sem expressão, tendo sido superado na prática pelo G-20. Nos últimos anos, outras instituições também envelheceram e se tornaram sob muitos aspectos irrelevantes, como são os casos do Banco Mundial, do FMI e da OEA e, especialmente, uma delas, a jovem OMC, que já está desmoronando sem nunca ter se firmado em seu papel de reguladora do comércio internacional.

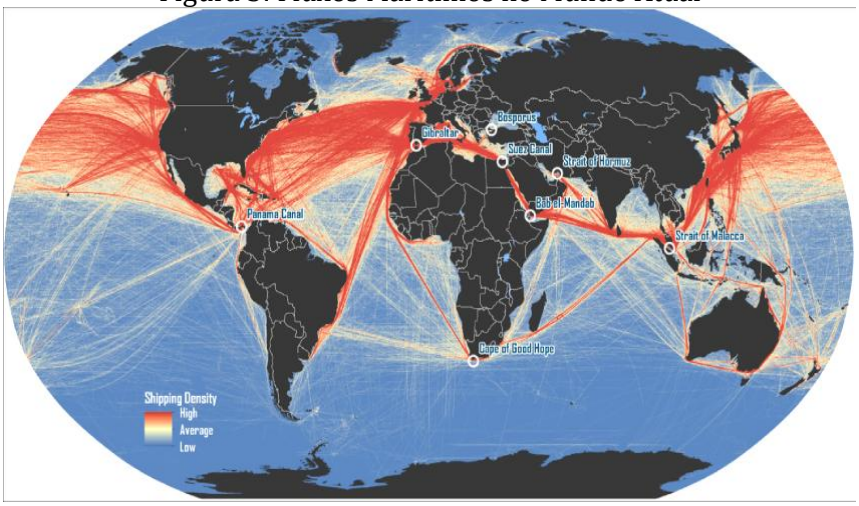
Figura 2



Retomando a discussão sobre o expressivo crescimento e a maior diversidade do sistema internacional das últimas décadas, além da maioria de países jovens e pobres que formam a base da pirâmide e do grupo de elite posicionado em seu topo, desenvolveu-se um grupo de países de PIB médio, uma espécie de *classe média internacional*. Alguns desses países também podem ser designados como *potências médias regionais* do ponto de vista político-estratégico e militar e é certo que cada um deles está buscando *seu lugar ao sol* na arena de competições e disputas da política mundial. Alguns são mais antigos, como Índia, Paquistão, Indonésia, Ucrânia, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Suíça, Holanda, Áustria, Bélgica, Espanha, Polônia, Israel, Turquia, Egito, Arábia Saudita, Irã, África do Sul, Brasil, Argentina e México. Outros são mais novos, como Austrália, Coreia do Sul e Singapura. Combinando os indicadores de PIB e poder militar, esse grupo dos países de *classe média* pode chegar a trinta integrantes e penso que talvez essa seja uma das grandes novidades da estrutura e da natureza da geopolítica mundial. Do ponto de vista dessa abordagem, o comportamento deles em seus respectivos movimentos políticos e estratégicos de alinhamento internacional pode alterar o equilíbrio de poder e o curso dos acontecimentos e, portanto, é certo que eles possuem um peso relevante na atual configuração de poder da política mundial.

Exceto nos casos daqueles países que se encontram abrigados na OTAN e, portanto, com menor autonomia estratégica em seus alinhamentos externos – e de Israel e da Coreia do Sul e suas históricas alianças com os EUA –, as demais potências médias tendem a alinhar-se conforme seus interesses econômicos, políticos e geopolíticos, especialmente em relação às grandes potências. E isso pode mudar conforme as circunstâncias, aí incluídas as mudanças de governos e seus respectivos alinhamentos políticos e ideológicos. Como bem ilustrado pela análise de J. Nye sobre a famosa guerra do Peloponeso entre Atenas e Esparta com seus respectivos aliados, o equilíbrio do poder é um fator de manutenção da paz desde a Antiguidade e sua ruptura não raro ocorre por conflitos envolvendo não diretamente as grandes potências, mas disputas de poder entre seus respectivos aliados, como ocorre hoje.

Figura 3: Fluxos Marítimos no Mundo Atual



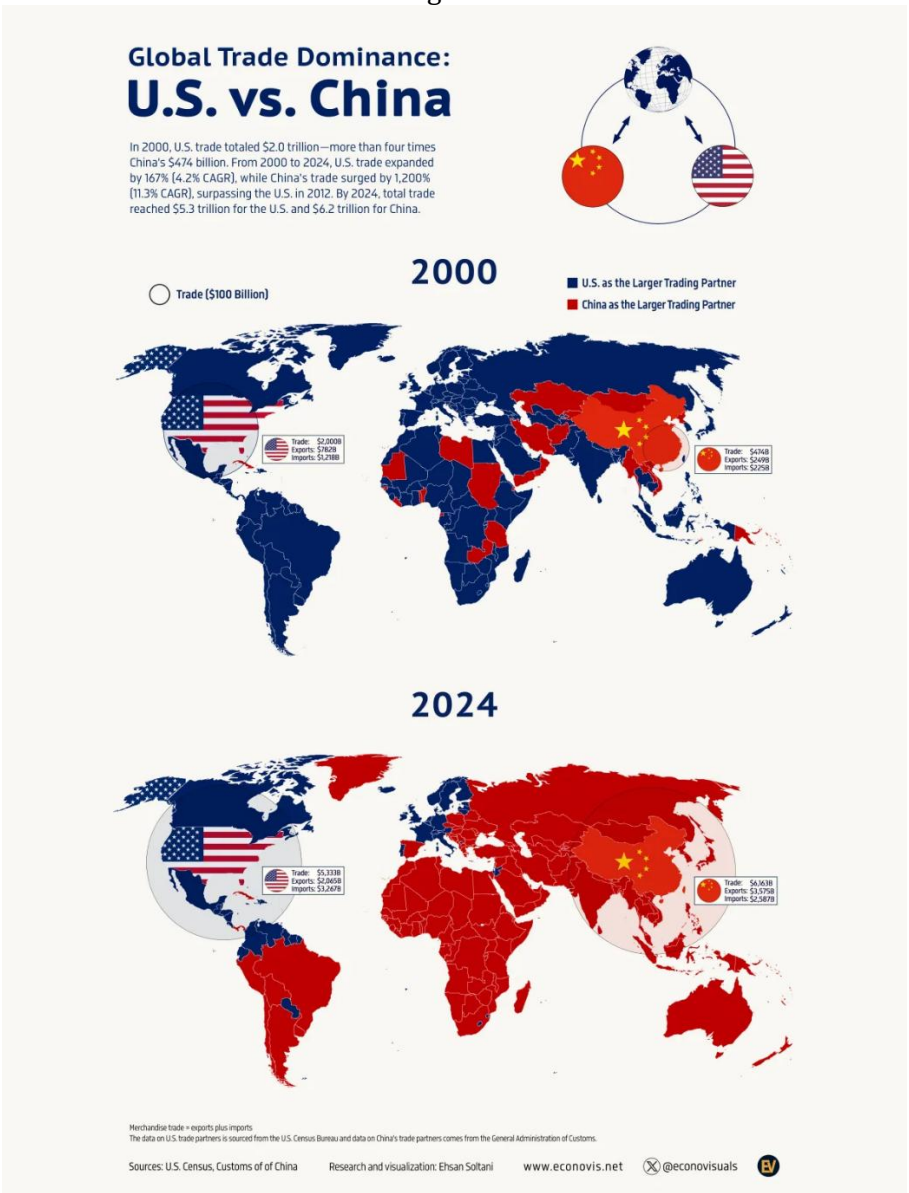

Sabemos que a política internacional sempre foi muito influenciada pela economia, ainda que para a teoria geopolítica ela não seja determinante. O mapa que mostra os fluxos marítimos na escala do mundo é muito interessante, primeiro, porque ele de certo modo *geografiza* a mais importante expressão da globalização econômica atual que é o comércio mundial. Segundo, porque faz isso mostrando que existe claramente uma hierarquia dos lugares com relação às suas respectivas posições nessa rede global de fluxos. Vejam também que os grandes feixes de fluxos estão no Hemisfério Norte e que eles conectam basicamente a América do Norte com a Europa e a Ásia, com os EUA e a China em evidência e que, no Hemisfério Sul, o Brasil tem posição de destaque.

Figura 4



Em 2022, a China exportou o total de US$ 3 bilhões e 600 milhões, sobretudo de bens industrializados e, com isso, superou os EUA e tornou-se o maior exportador da história. Chama também a atenção as posições relevantes da Alemanha, do Japão e da Holanda. Eu sempre pergunto aos meus alunos qual é o segundo maior exportador de alimentos do mundo em valor e a maioria responde que é o Brasil, mas é a Holanda. O Brasil é o terceiro. É surpreendente como em 44 mil quilômetros quadrados de território, cerca de um quarto do estado de São Paulo, esse pequeno país tenha essa performance no comércio global de alimentos. Claro está que ele não exporta soja, café, açúcar e carnes de boi e frango (*commodities*) como o Brasil, mas exporta produtos alimentícios de alto valor agregado, contando com biotecnologia de ponta e cultivos intensivos em estufas de alta tecnologia.

Figura 5



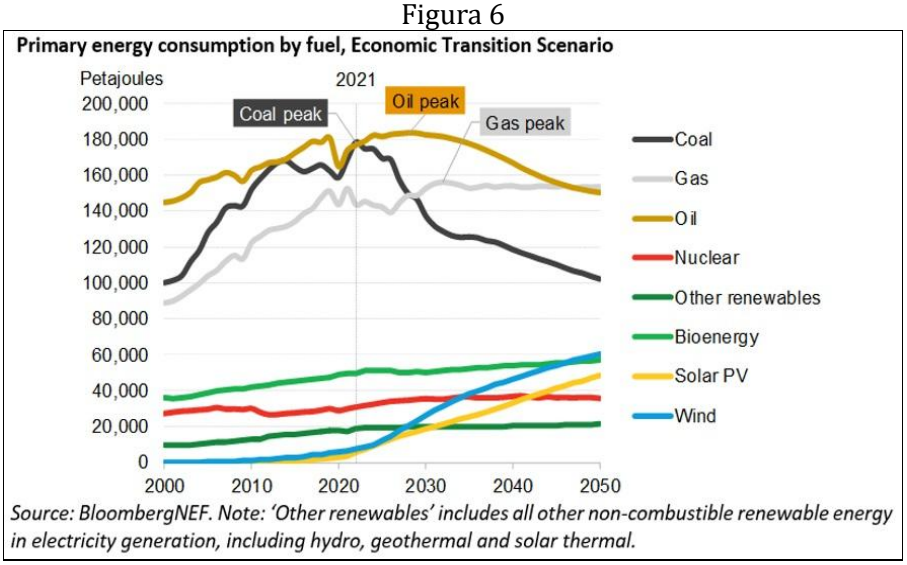
Nesse balanço das exportações globais, vemos que a China exporta muito mais do que os Estados Unidos, país que se tornou o principal destino dessas exportações, o que se expressa no brutal déficit comercial norte-americano frente ao rival asiático. Quem, em viagem aos EUA, nunca comprou um produto chinês em um *outlet*? É isso que explica a atual reação norte-americana com a imposição de pesadas barreiras tarifárias aos produtos chineses, a que chamamos de guerra comercial. Não só os EUA, mas também os países europeus estão impondo restrições tarifárias e não-tarifárias ao que consideram uma invasão de produtos chineses. No Brasil, o destaque foi a forte pressão da indústria nacional do aço sobre o governo para que impusesse barreiras tarifárias à importação de produtos siderúrgicos chineses, ao lado da queixa do comércio varejista pelo grande volume de compras de roupas das gigantes empresas chinesas do *e-commerce*. Nos dois casos, o governo cedeu e impôs sobretaxas a essas importações.

Outra questão que é indiscutivelmente a mais global de todas na atualidade é o das mudanças climáticas. Então, nos próximos dez anos, essa é uma agenda dominante no cenário internacional e é praticamente impossível que algum país ou grupo social consiga ficar indiferente a ela, pois seus impactos abrangem pesadamente governos, empresas, ONGs e populações de todas as regiões do mundo. Além do derretimento das calotas polares e da maior frequência de eventos climáticos extremos, seus impactos atingem diretamente a poderosa e tradicional indústria energética mundial, especialmente a produção de petróleo e gás e demais combustíveis fósseis como o carvão, apontados pela pesquisa científica como os principais emissores dos gases de efeito estufa, como o $CO^2$. E é a atual corrida por fontes alternativas de energia limpa como a solar, a eólica e a de biomassa que tem impulsionado a *transição energética global*. Estudos de cenário de especialistas da área apontam que haverá um declínio do consumo de combustíveis fósseis até 2035, especialmente do petróleo, com uma estabilização do consumo de gás e uma queda brutal do consumo do carvão.

Os pesados impactos dessas mudanças afetam tanto o lado dos maiores e tradicionais produtores e exportadores de petróleo e gás, quanto os novos ou emergentes, como o Brasil e o grupo de países africanos ou, agora, a Guiana. Afetam também o lado dos grandes consumidores mundiais como a China, a Índia e o Japão, ainda muito dependentes desses combustíveis, especialmente para a indústria pesada e o transporte de cargas. No momento, os sinais mais evidentes dessa transição são o crescimento exponencial da produção de energia solar e eólica, em que se destacam como maiores produtores China, EUA, Índia, Brasil e Alemanha e, no lado da indústria de transformação, a produção de automóveis e veículos leves

em geral movidos a energia elétrica e a gradual substituição do plástico por matérias-primas recicláveis.

Figura 6




*Source: BloombergNEF. Note: 'Other renewables' includes all other non-combustible renewable energy in electricity generation, including hydro, geothermal and solar thermal.*

## O CENÁRIO GEOPOLÍTICO ATUAL: INSTABILIDADES, TENSÕES E CONFLITOS

Como vimos, a configuração e os rumos da geopolítica internacional, pelo menos desde a Primeira Guerra Mundial, foram sempre determinados basicamente pelas disputas de poder entre as grandes potências. Hoje, existe um equilíbrio instável de poder entre as três grandes potências (EUA, Rússia e China) e as disputas entre elas se expressam por vias diversas da via militar direta, podendo, entretanto, ocorrer via conflitos entre seus respectivos aliados no grupo das potências médias, também chamados de *guerra por procuração*.

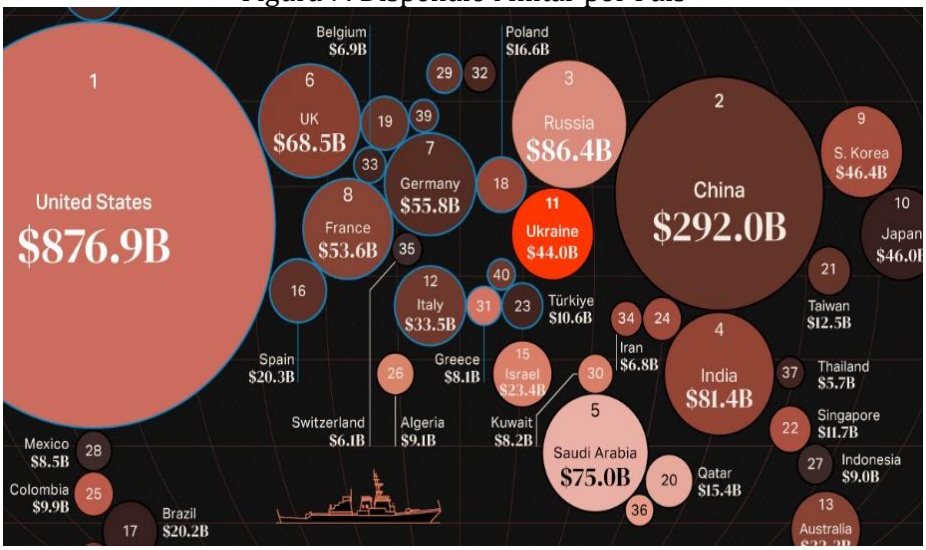
Apesar dessas fricções, em outra camada dessas relações permanece operando uma certa interdependência entre elas, como entre os Estados Unidos e a China, que tende a reduzir assim o nível de tensão. Vocês viram o gráfico do comércio internacional. Além das volumosas trocas globais entre os dois países, muitas empresas norte-americanas possuem investimentos diversos e muita produção industrial na China, que, por sua vez, possui US$ 800 bilhões em títulos do Tesouro norte-americano e parte de seu enorme Fundo Soberano também está aplicada nos EUA.

No caso das relações China-Rússia, o cenário é outro. Desde o Acordo da Conferência de Xangai de 2001, tem havido um estreitamento de relações entre os dois países, acentuado pelos *pipelines* que levam petróleo e gás russos à China e pelo avanço da Nova Rota da Seda em direção à Ásia Central e à Rússia. Mais importante, uma aliança político-estratégica entre os dois países, processo que tende a se consolidar quanto mais crescer a rivalidade de ambos com

os EUA. Entre Rússia e EUA, entretanto, o cenário é o oposto, sobretudo após a forte ampliação da OTAN para o Leste Europeu e o entorno regional russo desde o início dos anos 2000 e, em seguida, a reação russa com a guerra da Ucrânia e a anexação da Crimeia em 2014 e a escalada desse conflito com a invasão militar russa daquele país em 2022.

Devido a esse quadro generalizado de tensões internacionais, principalmente desde a década passada e com mais intensidade desde 2022, o mundo encontra-se em uma nova corrida armamentista e, como sempre, envolvendo principalmente grandes e médias potências e um diversificado grupo de países de todas as regiões. Os dados do SIPRI mostram que houve um crescimento de mais de 50% nas despesas militares mundiais desde 1996, que alcançaram US$ 2,7 trilhões em 2024. A curva de crescimento indica também que durante o otimismo dos anos 1990 houve uma queda nesses gastos, mas após o atentado ao World Trade Center em 2001 isso mudou bruscamente, pois os Estados Unidos têm um peso muito grande no dispêndio mundial (quase a metade dele). A China também tem aumentado muito suas despesas militares nos últimos anos, especialmente na sua Marinha e na aviação de combate. Também chamam a atenção os crescimentos desses dispêndios da Arábia Saudita e de Israel.

Figura 7: Dispêndio Militar por País




Com relação aos países europeus, hoje quase todos na OTAN, após duas décadas de decréscimo de seus gastos militares (sempre um objeto de crítica dos EUA), com o conflito Rússia-Ucrânia iniciado em 2022, voltaram a investir. Mesmo a Alemanha, que, como o Japão, tem forças armadas apenas de "autodefesa", está investindo pesadamente, assim como a Polônia, que possui posição estratégica porque tem fronteiras com a Ucrânia e hoje tem gastos militares de 3,9% de seu PIB. Sob todos os pontos de vista, esse expressivo rearmamento em

curso da Europa constitui uma das grandes e preocupantes novidades geopolíticas do mundo atual.

Em termos de correlação de forças político-estratégicas ou militares, os Estados Unidos continuam sendo a maior potência militar do mundo e essa sua supremacia global expressa-se, por exemplo, no fato de que os grandes e sofisticados equipamentos e sistemas bélicos de última geração, como satélites militares, mísseis balísticos nucleares, submarinos nucleares e sistemas de controle e comunicação são caríssimos e estão ao alcance de poucos. Exemplos disso são os equipamentos navais, como um porta-aviões da nova geração, que custa hoje US$ 13 bilhões, e artefatos largamente utilizados em combate, como os mísseis Patriot, que têm custo unitário de US$ 4 milhões.

Além disso, os EUA contam com mais de 5 mil bases e apoios logísticos próprios e de aliados espalhados em todos os continentes e oceanos do mundo. Possuem ainda mais de 100 mil soldados estacionados na Europa (35 mil na Alemanha), 54 mil no Japão e 30 mil na Coreia do Sul, além daqueles nas grandes bases do Golfo Pérsico, de Diego Garcia no Índico e de Guam no Pacífico. Além disso, os EUA dividiram o mundo em grandes comandos militares e frotas navais regionais e a *US National Security Strategy* estabelece que o país deverá possuir capacidades militares que lhe permitam operar simultaneamente em até três conflitos armados internacionais.

Outra novidade geopolítica atual é que os norte-americanos e seus grandes aliados ingleses, japoneses e australianos inventaram essa nova mega-região político-estratégica do mundo que chamam de *Indo-Pacífico*. Esse novo teatro de manobras geopolíticas é bem ilustrado pelo Acordo Quadrangular que integra EUA, Índia, Japão e Coreia do Sul e, especialmente, a recente aliança militar firmada entre EUA, Reino Unido e Austrália, conhecida como AUKUS, que inclui a construção de uma frota de 12 submarinos nucleares para as forças de defesa australianas. Movimento estratégico que representa uma ostensiva demonstração de poder à China, potência rival que tem ampliado sua presença econômica e militar nessa região nos últimos anos.

A Rússia é uma potência terrestre continental com mais de 17 milhões de $km^2$ e o percurso de sua famosa ferrovia Transiberiana tem 10 mil quilômetros, cortando o país de oeste a leste, e é a sua melhor ilustração. Parte relevante de sua economia depende da imensa produção de petróleo e gás e outras *commodities* como minérios, mas é preciso considerar também a participação das exportações de seu avançado complexo industrial militar. Após seu reerguimento sob a liderança de V. Putin, além de consolidar o domínio no seu entorno regional,

ampliou sua projeção externa para diversos países da África, especialmente na região do Sahel — em que atua principalmente através de mercenários — estabeleceu uma base militar na Síria e firmou acordos militares com a China, Irã, Coreia do Norte, Venezuela, Cuba e Nicarágua.

Figura 8: A Rússia e a Ferrovia Transiberiana




De todo modo, seu principal alvo estratégico, como visto, é fazer a todo custo a contenção do avanço dos EUA/OTAN em direção às suas fronteiras ocidentais e daí porque deverá manter a atual ofensiva militar nas províncias sul-orientais e orientais da Ucrânia (basicamente russófonas) iniciada com a invasão do país em 2022. Registre-se sua forte rejeição ao apoio financeiro e militar ocidental ao país invadido e o firme apoio chinês nessa sua posição. Nesse quadro atual, portanto, é muito improvável que a Rússia aceite um acordo de paz com a Ucrânia (e o Ocidente) que não contenha, expressamente, a manutenção de suas conquistas territoriais, especialmente o domínio desde 2014 sobre a anexada Crimeia.

A terceira grande potência é a China, que tem presença econômica e diplomática global; é o maior exportador, como vimos, e hoje também é o maior produtor de eletrônicos, automóveis e navios, e sete dos 10 portos de contêineres mais movimentados do mundo são hoje chineses. Com seu megaprograma global *Nova Rota da Seda*, tem expandido seus investimentos e influência em todos os continentes, com destaque para a Ásia Central, a África e a América Latina, sendo o Brasil seu mais importante parceiro.

Em seu Entorno Regional, possui antiga rivalidade com a Índia, seu vizinho, com o qual disputa áreas fronteiriças e influência sobre os países da Indochina e do Índico. Como visto,

suas relações com os vizinhos do Pacífico também são de certo modo ambivalentes, porque, ao mesmo tempo que mantém fortes laços de cooperação econômica, disputa com eles o domínio e o controle sobre o espaço marítimo do Mar do Sul da China. Nessas suas relações de vizinhança no Pacífico, ainda, destacam-se suas conhecidas e históricas rivalidades com a Coreia do Sul e o Japão, aliados de primeira hora dos EUA. Também no primeiro anel de seu entorno regional marítimo desponta Taiwan, considerado "província rebelde", mas que é um país de fato (não reconhecido pela ONU) que funciona como nação independente e é protegido militarmente pelos EUA. Eu sempre digo que pela sua posição e simbolismo, Taiwan representa para a China o que é Cuba para os Estados Unidos, com sinais trocados. Duas ilhas famosas e dois ícones singularíssimos da geopolítica mundial.

Figura 9: A charge mostra justamente a China com sua marinha poderosa, o Japão com sua marinha desarmada, os outros países da região com suas marinhas menores e a ASEAN, o órgão multilateral regional, impotente e tentando mediar esse conflito.

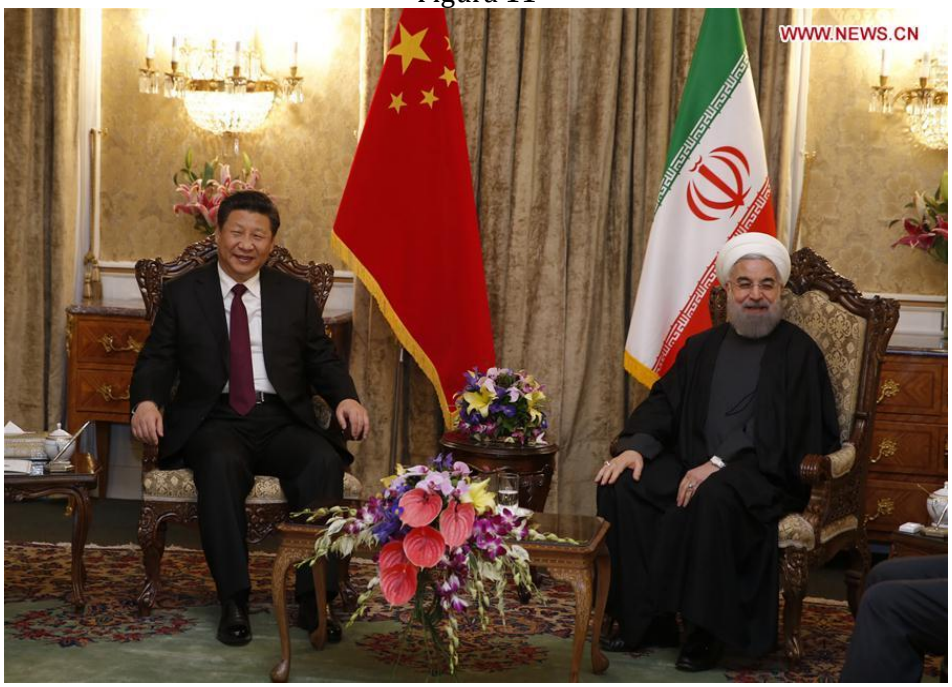


Figura 10




Essa imagem (Figura 10) ilustra bem o atual clima de tensão nesse espaço marítimo, com as duas guardas costeiras, uma delas do Japão, que recomeça a se armar, ainda que sua Constituição o impeça. Vejam que são dois derrotados da Segunda Guerra que se reergueram e se tornaram grandes potências econômicas e agora estão reassumindo seus respectivos protagonismos na região e, no caso da China, em condições de também projetar poder estratégico-militar na escala global e, com isso, contrastar o domínio dos EUA no Indo-Pacífico e para além dele.

Figura 11



Em sua trajetória na Nova Rota da Sede, a China acelera sua expansão econômica e geopolítica também na direção do Coração Continental de Mackinder, isto é, a Ásia Central e a Rússia. Tem presença consolidada no Paquistão, arquirrival da Índia, além do Irã (seu forte aliado) e do Cazaquistão. No caso de sua expansão para a África, sua agressividade nos investimentos em infraestrutura e na produção de petróleo e minérios já deslocou antigos parceiros dos países do continente, como suas ex-metrópoles coloniais e os EUA e, mais recentemente, o Brasil, que tem perdido espaço até nos países lusófonos como Angola e Moçambique.

## A POSIÇÃO DO BRASIL NO ATUAL CENÁRIO INTERNACIONAL

Sempre defendi que a estratégia de inserção internacional do Brasil deveria priorizar, em primeiro lugar, manter e aprofundar sua projeção externa na América do Sul, que constitui, ao lado do Atlântico Sul, o mais importante espaço geoeconômico e geopolítico do nosso entorno regional, conforme explicitado desde os anos 1930 por Mário Travassos. A longa e complexa trajetória de Integração Regional da América do Sul e o papel destacado do Brasil nesse processo têm sido objeto de centenas de estudos (artigos, dissertações, teses e livros) na geografia e fora dela. Por isso, sempre recomendo aos meus alunos que atentem para o fato de que a América do Sul continua sendo nossa mais familiar e interessante plataforma para discutir, refletir e pesquisar a geopolítica mundial de uma perspectiva *regional-internacional*, a mais estratégica das escalas para os geógrafos dessa área.

Temos uma longa história de interações com a América do Sul que se consolidaram em diversos acordos multilaterais desde os anos 1970 e o Brasil sempre teve posição de liderança nesse processo. Sua sólida parceria com a Argentina e o ativismo diplomático regional impulsionaram a criação do Mercosul e da Unasul e iniciativas de integração transfronteiriça como a IIRSA e, como resultado, a América do Sul tornou-se uma das regiões internacionais relevantes do mundo atual. Esse é um tema antigo de estudo nosso, como sabem, mas devemos observar que na atual conjuntura a integração está em crise (como examinado em meus artigos) e, na verdade, hoje corremos o risco da desintegração, a exemplo do que ocorre em outras regiões do mundo. Suas causas são múltiplas, mas a crise do multilateralismo, combinada ao contínuo movimento pendular (político e ideológico) de governos nacionais dos países da região e, especialmente, naqueles que lideraram a integração como Brasil e Argentina, é a mais importante. Além do mais, como também já abordado nesses estudos, atualmente a América do

Sul também entrou com destaque nas telas dos radares das três grandes potências e esse é um poderoso fator que tem impulsionado ainda mais o esgarçamento dos laços de coesão regional.

Examinando a inserção internacional brasileira em sua escala ampliada, o Brasil mantém sua posição de *global player* pela sua tradicional política externa baseada na valorização do multilateralismo e do direito internacional e tem participação ativa no sistema da ONU e demais instituições multilaterais. Também mantém laços tradicionais e estreitos com todos os países da América Latina e do Caribe e com a União Europeia e ali possui parcerias consolidadas. Ao mesmo tempo, possui longa história de relações de cooperação com os EUA, mas com estes sempre manteve uma calculada equidistância e autonomia em termos de alinhamento político, estratégico e militar.

Registre-se inclusive que o governo brasileiro rompeu em 1974 o acordo de cooperação militar que havia entre os dois países e no início dos anos 1990 recusou-se a apoiar a proposta norte-americana de criação da ALCA. Além disso, todos os mais importantes projetos brasileiros de reequipamento de suas forças de defesa (como submarinos e aviação de combate) estão sendo desenvolvidos em cooperação com países europeus e não norte-americanos.

Movimento recente e importante dessa inserção internacional foi o papel do Brasil na criação do BRICS em 2009 e sua ativa participação nesse fórum que representa uma alternativa e um contrapeso na política internacional à preponderância econômica e geopolítica dos EUA e ao seu abrangente arco de alianças na Europa e na Ásia, principalmente. Desde então, o BRICS ganhou musculatura, graças ao decisivo apoio da China e a iniciativas importantes como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e a recente ampliação do Bloco, com o ingresso de novos países: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Irã e Etiópia.

Por último, uma questão importante que deve ser discutida e avaliada neste momento, é o quanto esse movimento estratégico na direção de um alinhamento mais forte do Brasil com esse bloco liderado pelos dois maiores rivais estratégicos (China e Rússia) dos EUA e da OTAN pode afetar sua histórica posição de equidistância entre os grandes blocos de poder mundial. Em especial, como o Brasil poderá manter sua autonomia diplomática e estratégica e uma posição de neutralidade diante do atual cenário de disputas, tensões e conflitos internacionais?

## LEITURAS RECOMENDADAS

CASTRO, Iná E. Geografia e Política: território, escalas de ações e instituições. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, Wanderley M. Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder. São Paulo, Hucitec-Edusp, 1992.

COSTA, Wanderley M. O Reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a Crise da Ucrânia: a geopolítica da nova Ordem Mundial. In Confins, nº 25, São Paulo, 2015.

DODDS, Klaus. & ATKINSON, D. (Ed.) Geopolitical Traditions: a century of geopolitical thought. London, Routledge, 2000.

KELLY, Phil. Classical Geopolitics: a new analytical model. Stanford U. Press, Stanford-CA, 2016.

KISSINGER, Henry. Ordem Mundial. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2015.

MORGENTHAU, Hans J. A Política Entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: IOESP-UnB-IPRI, 2003.

NYE, Joseph. Compreender os Conflitos Internacionais: uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva, 2002.

# Capítulo III

## A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL ATUAL[5]

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-3

Jeroen Klink [6]

Começarei dando três exemplos de diferentes países para ilustrar a ideia de pontos críticos, ou pontos de inflexão, na trajetória institucional que norteia a questão metropolitana. Eu vou dar três exemplos, que não são em si tão importantes, mas mostram as relações imbricadas entre o projeto nacional e as escolhas políticas que são feitas, em determinadas realidades institucionais e políticas de vários países, e como essas escolhas influenciam a agenda institucional das áreas metropolitanas. Então, vou dar três exemplos para depois discutir a realidade brasileira, o seu *critical juncture*, isto é, o ponto de inflexão na realidade institucional brasileira.

O primeiro exemplo tem certa relação com a realidade brasileira, que é a realidade norte-americana. Para quem não conhece a realidade institucional metropolitana nos EUA, houve um debate importante, no começo do século XX, entre a chamada escola institucional e a vertente *public choice*. O contexto do debate era um processo rápido de metropolização, de crescimento rápido, nas cidades norte-americanas. O binômio industrialização/metropolização gerou a necessidade de um debate institucional. A primeira vertente, reformista-institucional, recomendava seguir o exemplo europeu, ou seja, criar burocracias e órgãos metropolitanos para gerar o mínimo de eficiência coletiva para o planejamento e a gestão em escala metropolitana. Isto é, criar agências, criar autoridades metropolitanas para dar um mínimo de ordem à bagunça que estava acontecendo nas cidades norte-americanas naquele momento. E a outra vertente, a *public choice*, que acabou ganhando a disputa política, era a vertente que argumentava que não era necessário criar grandes burocracias, agências metropolitanas, para

[5] Aula ministrada em 16 de setembro de 2024, no Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC-Rio.
[6] Universidade Federal do ABC (UFABC).

ter escala e eficiência coletiva. Ao contrário, os autores da vertente *public choice* analisaram que era interessante reduzir a distância entre o governante e o governado e ter uma estrutura institucional pulverizada, fragmentada, para, inclusive, fomentar a concorrência saudável entre os governos locais. A vertente *public choice* considerava essa disputa saudável, gerando uma pressão sobre o prefeito para atrair cidadãos e empresas, proporcionando o melhor pacote de serviços urbanos e o menor preço tributário.

Então, essa vertente, fortemente inspirada pelo *public choice*, que posteriormente seria chamada de *new public management*, já naquele momento argumentava que era bom ter sistemas institucionais fragmentados. E essa foi a vertente que acabou ganhando a disputa. O resultado é mais ou menos conhecido, pois muitos acompanham a trajetória institucional metropolitana nos Estados Unidos. Consolidou-se uma proliferação de centenas de governos locais, condados, *school boards* (conselhos para temas como a questão educacional), ou seja, há uma proliferação de soluções *ad hoc*. Quem vai para os Estados Unidos percebe que há poucas autoridades metropolitanas. Há algumas exceções à regra, como Portland, no Oregon, mas há uma proliferação de estruturas fragmentadas.

Na década de 1990 emerge, portanto, a questão metropolitana. Por décadas, houve uma proliferação dessas estruturas pulverizadas, gerando uma série de problemas graves: segregação socioespacial e racial, redução de áreas verdes, proliferação do automóvel etc.

Então, esse é o exemplo de um ponto de inflexão importante, primeiro na década de 1920 e, posteriormente, quando os acadêmicos, os intelectuais orgânicos e os gestores metropolitanos perceberam que esse modelo fragmentado gerou muitas contradições e foi longe demais. Então, nos Estados Unidos, na década de 1990, sob bandeiras diferentes, houve uma proliferação de discussões metropolitanas, como o debate sobre o *smart growth*, crescimento inteligente, e o *new regionalism*. Na década de 1990, de fato, os gestores e acadêmicos perceberam, finalmente, que havia algo de errado com as escolhas que foram feitas anteriormente.

O segundo exemplo é o modelo espanhol, que é uma outra realidade. Eu já vou pular para o ponto de inflexão importante, que foi a redemocratização pós-Franco. O que aconteceu? A referida redemocratização desencadeou uma descentralização parcial. Em que sentido? O governo autoritário, no bojo do processo de centralização, descentralizou para a esfera das chamadas comunidades autônomas, as províncias – um paralelo seria a esfera estadual no caso brasileiro. A Espanha é uma quase federação; não é exatamente uma federação, mas guarda muitas semelhanças.

Observando-se realidades como a região metropolitana de Madri, podemos observar vantagens e desvantagens desse modelo. Qual foi a vantagem? No caso de Madri, isso é muito claro: é que se tem uma quase coincidência entre a região funcional, que é a comunidade autônoma, que é a esfera regional, e, basicamente, a vida metropolitana; ou seja, os movimentos pendulares e a economia metropolitana quase coincidem com a região administrativa, que é a região da comunidade autônoma. Então, isso é um ponto interessante, pois há uma vantagem de coordenação das infraestruturas a partir da descentralização parcial que aconteceu no processo de redemocratização espanhol.

Qual é a desvantagem? É que isso é muito claro no caso de Madri, onde fizemos uma pesquisa em 2010. O prefeito de Madri, cidade-polo, era do partido conservador, o mesmo partido do presidente da comunidade autônoma, que é o governo regional. Ambos disputam a hegemonia sobre a escala metropolitana, inclusive com sobreposição de iniciativas e disputas políticas. Então, é um modelo que tem uma contestação da escala metropolitana, a escala da comunidade autônoma, pelo governo local, por conta da ausência de voz de uma cidade importantíssima, que é a metrópole de Madri.

O terceiro exemplo é o exemplo pós-*apartheid*, a discussão sul-africana. Em 1994, com o fim do *apartheid*, constituiu-se um debate constitucional na África do Sul, com a emergência de uma discussão muito clara: o regime do *apartheid* estava inscrito no espaço da metrópole. A segregação racial e social tem sua espacialidade na metrópole. Então, qual foi a disputa logo em 1994? Um debate muito forte, muito politizado, que gerou, inclusive, três sucessivas reformas constitucionais em torno da agenda metropolitana. Ou seja, a disputa e a reivindicação das chamadas cidades metropolitanas. Por quê? Porque lá existem, tipicamente, cidades metropolitanas com uma periferia, as *townships*, totalmente segregadas das pequenas cidades dominadas pelos brancos. Então, qual foi a bandeira? Qual foi a disputa constitucional? A criação de uma base institucional, as autoridades metropolitanas, em que existem dois níveis: os prefeitos municipais da cidade-polo e os prefeitos metropolitanos; no caso de São Paulo, seria o prefeito para os 39 municípios da Região Metropolitana. O prefeito metropolitano pode mobilizar uma base tributária que retira uma parcela dos tributos recolhidos nas cidades ricas e brancas e tem capacidade de redistribuir uma parcela desse bolo tributário nas *townships*. Essa foi a essência da disputa política nas cidades metropolitanas sul-africanas.

Eu vou poupá-los dos detalhes, mas houve três reformas constitucionais, o que é um reflexo claro de que os brancos perceberam que isso seria uma ameaça concreta, real. A proposta final foi aprovada. As cidades, as *Unicities*, ou cidades metropolitanas, foram

finalmente aprovadas em 2007. A proposta foi diluída em relação ao projeto inicial, de 1997. Mas, de qualquer forma, foi uma discussão institucional importante em relação ao caso sul-africano.

Bom, por que estou discutindo esses exemplos? O que esses casos têm em comum? Têm em comum uma disputa institucional. Qual é o rumo do desenho institucional para as áreas metropolitanas, sabendo que, de certa forma, esse desenho metropolitano se entrelaça com o projeto de país? No caso norte-americano, a industrialização estava concentrada nas grandes metrópoles, no começo do século XX. No caso espanhol, a questão metropolitana tem uma relação imbricada com a descentralização e a redemocratização. No caso sul-africano, o debate sobre a institucionalidade metropolitana é sobre a segregação racial e, portanto, assume relevância nacional.

Vejamos agora o caso brasileiro. Nosso debate institucional tem duas dimensões. A primeira é a legitimidade funcional. Qual é a escala? Quais são as atribuições? Ou seja, a ideia da legitimidade funcional é que a autoridade metropolitana tem que criar uma certa eficiência coletiva em termos de economia de escala, articulação dos agentes e, também, a capacidade de proporcionar certa coesão socioespacial, a capacidade de redistribuir recursos para os territórios mais afastados e para as áreas que precisam de intervenções estatais mais complexas e caras.

A outra dimensão, muitas vezes marginalizada no campo do direito e da administração pública, no campo do federalismo fiscal, é a discussão a respeito da legitimidade política. O arranjo político reflete um pacto social e político. Nos três casos que trouxe como exemplos, podemos observar uma contestação de vários agentes disputando o desenho e o preenchimento desse arcabouço institucional. Portanto, não quero transmitir um mal-entendido aqui, pois o debate institucional é muito importante, mas há o perigo de se cair no fetiche institucional de apenas recortar essa discussão para a legitimidade funcional, ou seja, o que o arcabouço institucional deveria ou não deveria fazer, e deixar de lado o debate sobre a legitimidade política. Então, esse é um primeiro ponto importante: evitar cair no fetiche institucional.

Há um segundo ponto, mais ou menos atrelado à última observação que fiz: teoricamente, o debate sobre a questão metropolitana é, de certa forma – vou fazer uma provocação –, hegemonizado pelo campo do direito administrativo, pelo direito em geral, pelo campo da administração pública e pelos economistas institucionais. Enfim, trata-se de uma literatura normativa que, portanto, enfatiza muito as questões relacionadas com a legitimidade

funcional a partir da ideia normativa de um equilíbrio de escalas, de atores e setores. Esse debate sempre está muito presente nas discussões sobre a agenda metropolitana.

De acordo com esse debate normativo, existem escalas "naturais"; por exemplo, no caso brasileiro, se diz que a escala metropolitana é a escala natural entre o município e o governo do estado. Nessa perspectiva, o debate metropolitano tem um claro viés de governança colaborativa entre os chamados *stakeholders*, os agentes envolvidos e afetados. E, também, o espaço da metrópole é o espaço da articulação multissetorial, ou seja, a articulação entre o uso e ocupação do solo, o planejamento e gestão dos serviços urbanos, das infraestruturas urbanas, chamadas, na linguagem técnico-burocrática, de funções públicas de interesse comum.

Então, grosso modo – existem exceções no campo da economia política e no campo da geografia crítica, mas, grosso modo –, a literatura sobre a agenda metropolitana é fortemente influenciada pelo discurso normativo: o que deveria ser o ideal de equilíbrio entre escalas, atores e setores. Qual é o problema dessa literatura? Aqui, vou puxar o debate para um rumo mais interessante, principalmente influenciado pelo campo da geografia crítica e da economia política. O problema com a literatura normativa é que nós estamos batendo cabeça. Estamos sempre fazendo análise de onde estamos e para onde gostaríamos de ir. O problema é que essa literatura normativa é fortemente inspirada pela ideia de equilíbrio da escola neoclássica, que vislumbra um equilíbrio de setores, atores e escalas.

A geografia crítica gera nesse campo uma grande contribuição, pois o debate da geografia, principalmente o debate sobre escalas, é muito mais interessante para a temática metropolitana, porque a escala não é nível de governo. Escala é arena, uma arena contestada pelos agentes. Para entender escala, você precisa estudar os projetos e as estratégias adotados pelos agentes públicos e privados. Portanto, não há nada inerente à escala metropolitana. A escala metropolitana é o objeto de uma disputa contínua, uma disputa multiescalar entre agentes públicos e privados, que buscam preencher essa escala de acordo com seus próprios interesses. Essa é uma discussão que tem uma perspectiva epistemológica muito mais interessante, a partir da ideia de desequilíbrio, a partir da ideia da disputa sobre o rumo da escala metropolitana.

Eu escrevi, há dez anos, um artigo na revista *Antipode*, uma revista de geografia crítica, sobre o tema da área metropolitana, apesar de ter ficado um pouco datado, pois, há dez anos, o Estatuto da Metrópole não estava aprovado ainda. Mas, infelizmente, esse artigo ainda está bastante atual. Vou, portanto, dialogar com esse artigo em alguns exemplos.

## AGENDA METROPOLITANA BRASILEIRA

Qual foi o *critical juncture*, o ponto de inflexão crítico da agenda metropolitana brasileira? A meu ver, foi o debate constituinte, também. O debate sobre a reforma urbana, sobre a função social da propriedade, a redemocratização, a descentralização… Quais foram as escolhas que os novos agentes fizeram? Os novos agentes são os movimentos sociais, os movimentos de moradia, o movimento ambiental, os prefeitos eleitos. Qual foi o ponto de inflexão importante? Foi a decisão de enraizar o projeto político-intelectual da reforma urbana na escala urbana. Foi a escolha de se enraizar a reforma urbana na escala local, por várias razões. Não vou entrar nos detalhes, mas vale dizer que a agenda metropolitana era muito associada ao regime militar, ao projeto técnico-burocrático, autoritário, tecnocrático, do regime militar, do regime nacional-desenvolvimentista.

A palavra de ordem, naquele momento do projeto constituinte, foi enraizar a ideia do projeto reformista, do projeto redistributivo, na escala urbana. No meu modo de ver, isso foi uma armadilha escalar, pois o direito à cidade não está alinhado com o limite municipal, com o limite administrativo local, porque o direito à cidade da metrópole não obedece a esse limite municipal. O uso e ocupação do solo, os movimentos pendulares, a reprodução da vida, no sentido lefebvriano, ocorrem na escala da metrópole, no meu modo de ver. Portanto, tratou-se de uma escolha consciente de rejeitar tudo o que tinha a ver com a agenda metropolitana daquele momento e de enraizar a reforma urbana a partir do plano diretor, a partir da governança colaborativa, do Estatuto da Cidade. Isso se mostrou uma armadilha escalar.

Eu vou dar três exemplos dessa armadilha escalar. O primeiro é o próprio Estatuto da Metrópole, porque, de certa forma, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade – que demorou mais de dez anos –, houve uma percepção muito clara de que há um descompasso entre o uso e a ocupação do solo e o planejamento e a gestão das redes de infraestrutura. Foi o então deputado Walter Feldman que, em 2004, levantou a bandeira do Estatuto da Metrópole, ou seja, a ideia de reescalonar, de certa forma, o Estatuto da Cidade à escala da metrópole. Trata-se, tipicamente, de um exercício técnico-burocrático, um exercício normativo de criar um reescalonamento, criar um "irmão gêmeo" do Estatuto da Cidade à escala da metrópole. Já naquele momento, quando foi aprovado o Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015, de certa forma esse estatuto já representava um natimorto. Primeiro, porque não previa recursos: o projetado fundo metropolitano foi imediatamente vetado pela então presidenta Dilma Rousseff. E também nasce a partir de um viés, de um fetiche institucional de reescalonar a ideia do Estatuto da Cidade.

No entanto, já naquele momento, o Estatuto da Cidade já mostrava muitos problemas. O primeiro balanço que o Observatório das Metrópoles fez da implementação do Estatuto da Metrópole a partir de 2010, que foi o balanço efetuado por Orlando Santos e Daniel Montandon, mostra, claramente, os grandes desafios de implementar a reforma urbana a partir da função social da terra e a partir dos instrumentos urbanísticos. Imaginem: se já é difícil garantir esse ideário na escala da cidade, imaginem os desafios na escala da metrópole. Além de não incorporar um fundo, recebeu, em 2018, o tiro de misericórdia, quando a cláusula da improbidade administrativa foi retirada (em 2015, havia uma cláusula dizendo que, se o governador e os prefeitos não se articulassem em torno de um plano metropolitano, poderiam sofrer improbidade administrativa). Essa cláusula foi retirada três anos depois, porque os políticos ficaram com muito medo de não conseguirem se reeleger e de disputar as eleições. Então, basicamente, o que ficou do Estatuto da Metrópole, em 2018, com sua reformulação, foi uma flexibilidade para os estados e municípios fazerem ou não o plano metropolitano. Quem não quiser fazer, não precisa.

Portanto, o Estatuto da Metrópole emerge a partir da ideia de se criar uma esfera de legitimidade, mas é totalmente esvaziado do ponto de vista financeiro e político.

O segundo exemplo, e aqui já caminho para a conclusão: vou entrar de forma mais detalhada no tema do saneamento. O tema do saneamento também reflete um pouco a discussão sobre a política das instituições e as instituições da política. O exemplo do saneamento é claro. Quem é da área do saneamento sabe do que estou falando. O saneamento é uma arena extremamente disputada, desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a partir da década de 1980, quando o Estado do Rio de Janeiro tenta assumir a titularidade sobre o serviço em áreas metropolitanas. Isso gera, portanto, uma ação no Supremo, o qual, contraditoriamente, resolve e não resolve essa questão.

No Rio de Janeiro, em 2013, naquele momento, havia três teses, dentre as quais o Supremo resolveu, a partir do acórdão. A primeira tese é a de que a titularidade do saneamento deve ser do Estado, pois isso cria economia de escala, cria uma certa eficiência coletiva. A segunda tese era a de que a titularidade do saneamento, nas áreas metropolitanas, é do município. O acórdão do Supremo, de certa forma, resolve, mas não resolve a questão. Resolve no sentido de que vai julgar em prol da "terceira via", isto é, a titularidade do saneamento nas áreas metropolitanas não é nem municipal nem estadual, mas compartilhada.

Portanto, reflete uma governança compartilhada. Nesse sentido, o Supremo resolve. O Supremo não resolveu e, apesar de eu não ser jurista, acho que dificilmente isso seja papel do

Supremo resolver. É, muito mais, uma responsabilidade de outros poderes. Mas o Supremo, evidentemente, não resolveu qual seria *a forma dessa governança compartilhada*, isto é, qual é o padrão de financiamento, a forma de rateio dos custos entre o município e o estado. Que tipo de autarquia ou ente federativo é para criar? Quantas cadeiras no conselho deliberativo para o município e para o estado? O Supremo acaba soltando várias pérolas. Por exemplo, na visão do Supremo, a distribuição dos votos entre os municípios e o estado não precisa ser paritária, mas também não pode acontecer que um poder tenha hegemonia sobre o outro ente federado. Então, cria-se uma certa insegurança institucional, que não acaba em 2013/14. Por exemplo, logo depois do acórdão, há uma proposta de reforma constitucional para as áreas metropolitanas – que não avançou –, porque a criação do Estatuto da Metrópole abafou esse movimento.

Então, por que o saneamento é fortemente disputado do ponto de vista do debate metropolitano? Porque tem muito dinheiro. O novo marco de 2020 mostra, claramente, que, em torno da função pública de interesse comum que se chama saneamento ambiental – ou seja, água, esgoto, resíduos sólidos urbanos, drenagem e gestão –, circulam muito dinheiro e, evidentemente, muitos atores públicos e privados, autarquias municipais, autarquias estaduais e concessionárias privadas disputam uma parcela desse bolo de recursos. Estamos vendo como a aprovação desse novo marco do saneamento está abrindo caminho para uma proliferação de concessões do saneamento no Rio de Janeiro, em Maceió e, agora, com a privatização da Sabesp. Estamos presenciando, portanto, uma intensificação dessas disputas em torno da escala metropolitana.

E, evidentemente, parece tratar-se de uma discussão abstrata, mas não é, porque estamos falando basicamente sobre a universalização, o limite e a potencialidade de universalização do acesso aos serviços para as periferias, para as favelas. Como essas concessionárias privadas vão entrar ou não nas favelas etc. Então, é uma discussão muito concreta para o direito à cidade na metrópole.

Como terceiro exemplo, trago um tema da ecologia política. Apesar da diferença entre os serviços de saneamento e os recursos hídricos, existe, evidentemente, também uma disputa muito intensa. De um lado, os especialistas ambientais, que sempre têm um discurso de que a "escala natural" para o gerenciamento de recursos hídricos é a escala da bacia. Enquanto, na vida real, o que se tem são múltiplas disputas, tais como sobre o uso e ocupação do solo, a moradia, o abastecimento metropolitano a partir da represa, entre alguns exemplos. Enfim, tem-se, portanto, toda uma proliferação de disputas em torno dos recursos hídricos.

# CONCLUSÕES

Gostaria de ressaltar dois pontos para a minha conclusão. O primeiro é relacionado com a agenda de pesquisa; o outro é a relação entre a pesquisa, a geração de novos conhecimentos e a transformação da realidade urbana e metropolitana.

Primeiro, já transmiti, durante os pontos anteriores, que defendo que devemos relativizar a agenda normativa, a agenda fortemente influenciada pelo campo do direito e da administração pública. Não quero ser mal compreendido: isso não significa que eu ache que esses campos não têm relevância. Muito pelo contrário. Eu acho essa discussão normativa muito importante. Mas não pode ser a única discussão. E essa discussão já está mais ou menos mapeada em termos da legitimidade funcional da autoridade metropolitana. Nós precisamos avançar mais na discussão da legitimidade política das autoridades metropolitanas. Ou seja, o arranjo institucional reflete, portanto, uma disputa sobre a legitimidade do projeto metropolitano.

É muito comum, no debate normativo, ouvir frases do tipo: "Nós não temos planejamento metropolitano". Mas temos planejamento, sim. Temos planejamento no sentido da arena metropolitana. A arena metropolitana é contestada, pois nela quem dita as regras, quem preenche essa arena metropolitana, é o capital imobiliário, as empreiteiras, o capital financeiro, os fundos imobiliários, as plataformas como *Airbnb* etc. Esse planejamento é real e existe. A arena metropolitana é preenchida pelos demais agentes. O planejamento é relacional. O planejamento significa que os outros agentes fora dos gabinetes governamentais também planejam. O planejador urbano, o planejamento metropolitano, que quase foi extinto – poucas agências metropolitanas ainda existem, as outras foram varridas do mapa –, é sempre situacional. Os outros agentes planejam, e muito bem, obrigado. Isso ficou muito claro com o *boom* imobiliário, na época do Minha Casa, Minha Vida, em que um balde de liquidez foi jogado nas áreas metropolitanas e os governos locais e estaduais ficaram com pouca capacidade de alavancagem sobre os mercados imobiliários e fundiários. Então, o planejamento existe, mas não é aquele planejamento normativo que está no debate das revistas de administração pública e nas revistas do direito administrativo.

Outro ponto: é importante realizar estudos internacionais comparativos. Eu utilizei aqui o modelo sul-africano. Eu estive várias vezes na África do Sul. A África do Sul é, talvez, uma realidade mais desigual e combinada que a realidade brasileira. Qual foi a surpresa que tive lá? Com todos os problemas, com toda a segregação racial, que talvez seja pior e mais exacerbada que a segregação racial brasileira, eles têm muito clara a conscientização, a politização da

questão metropolitana. Está muito clara a percepção de que a realidade do *apartheid* ficou inscrita na escala metropolitana. Essa percepção clara, politizada, levou à promoção de três reformas constitucionais. Nesse sentido, o caso sul-africano é um caso curioso de um avanço muito mais claro de uma alfabetização metropolitana, a consciência política que surge da disputa sobre a escala metropolitana. No caso brasileiro, eu não tenho tanta clareza de que exista uma consciência metropolitana. Então, os estudos internacionais são importantes.

O segundo ponto é a questão da importância das ações extensionistas (aqui o papel da academia é importante). Parafraseei, aqui, a Hermínia Maricato, quando falei da alfabetização metropolitana. A questão metropolitana é pouco debatida fora da academia. Quem discute o tema metropolitano? Os acadêmicos e alguns poucos gestores metropolitanos, "os últimos moicanos" que sobreviveram. Então, trata-se de uma realidade extremamente desafiadora. No passado, desenvolvi alguns projetos interessantes, como cursos extensionistas com a participação dos movimentos sociais, de empresários, da mídia – a mídia é um agente muito importante nesse sentido –, com o objetivo de estimular os debates metropolitanos com os agentes de fora da academia. Isso é extremamente importante, porque faz com que se crie uma certa consciência crítica em torno da realidade metropolitana.

Com essa segunda consideração, encerro minha fala e convido todos os leitores a continuarem discutindo esse tema muito importante.

## LEITURAS RECOMENDADAS


ARAUJO, S. M. V. G. de; FERNANDES, A. S. A.; COÊLHO, D. B. Does Metropolitan Area Management Matter in Brazil? Elements of a complex issue. *The Planning Review*, v. 52, n. 2, p. 17-25, 2016.

COSTA, M. A. (Org.). *50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital*. Brasília: Ipea, 2024.

GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; RAJACK, R.; LÓPEZ-MORENO, E.; LANFRANCHI, G. (Orgs.). *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington: Inter-American Development Bank, 2017.

KLINK, J. The Hollowing Out of Metropolitan Governance as We Know It: Restructuring and Rescaling the Developmental State in Metropolitan Space. *Antipode*, v. 46, n. 3, p. 629-649, 2014.

KLINK, J.; DENALDI, R. Metropolitan Fragmentation and Neo-localism in the Periphery: Revisiting the Case of Curitiba. *Urban Studies*, v. 49, n. 3, p. 543-561, 2012.

# Capítulo IV

## AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NO BRASIL EM ARTICULAÇÕES HORIZONTAIS E VERTICAIS[7]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-4**

Tatiana de Souza Leite Garcia [8]

Gostaria de iniciar apresentando minha formação e experiência. Tenho graduação, mestrado e doutorado em Geografia, e bacharelado em Relações Internacionais. Por isso, meu olhar para as análises é multiescalar, que vai além do nosso país, tentando fazer a leitura do local ao global. Na minha experiência profissional, como docente na educação privada, atuei no ensino fundamental, no médio, na graduação, na pós-graduação e na gestão acadêmica. Também trabalhei em empresas e, nos últimos tempos, como consultora em temas relacionados a políticas públicas. É uma maravilha contribuirmos com o país propondo a construção e revisão de políticas públicas a partir do arcabouço teórico, metodológico e conceitual da Geografia. Neste ano, trabalhei como pesquisadora associada da UFRN, em um projeto de economia do mar para as regiões Norte e Nordeste. E voltei a trabalhar como consultora para o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para atualização dos estudos técnicos e proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial. Esta é uma política que já existe em vários países da Europa; a própria União Europeia é conhecida por suas diretrizes expressas na Carta Europeia de Ordenamento. Na América Latina, vários países também já têm sua política de ordenamento territorial em escala nacional. E o Brasil, que iniciou sua proposição no início dos anos 2000, retomou a proposta há dois anos, e esperamos que 'saia do papel' neste governo. É uma imensa honra trabalhar neste desafio, tanto pela importância deste tipo de política pública como por estarmos dando sequência às colaborações feitas por grandes geógrafos e geógrafas que iniciaram os estudos no início dos anos 2000 para subsidiar a construção de uma política nacional de ordenamento de territórios

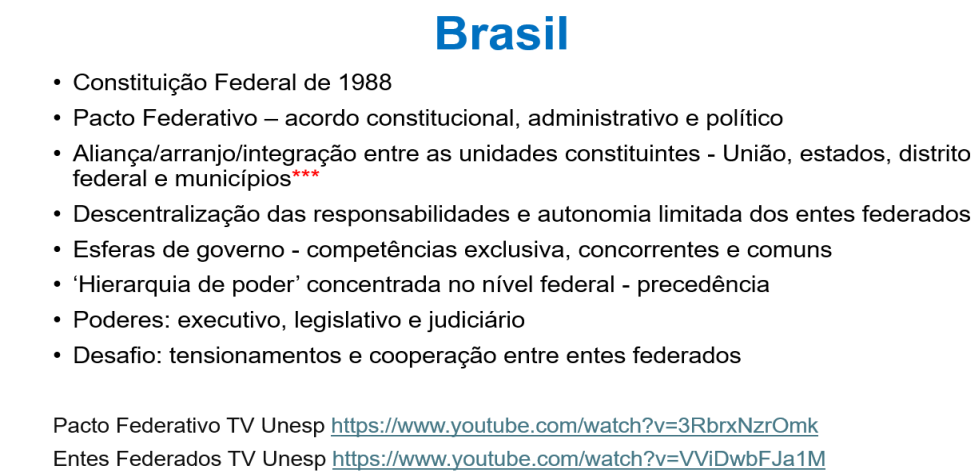
[7] Aula ministrada em 18 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[8] Universidade de São Paulo (USP).

no Brasil. Atualmente, estou vinculada como pesquisadora de pós-doutorado na USP até 2025, e pesquiso justamente os desafios do ordenamento territorial no Brasil.

Gostaria de mencionar as redes de pesquisa de que participo nas áreas de relações internacionais, geografia, planejamento territorial e regionalismo/integração regional. Destaco a nossa REBRAGEO, a Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, de que tenho muito orgulho de fazer parte. E fico muito feliz pela possibilidade de dialogar com pesquisadores de várias áreas e estabelecer pontes profícuas entre os mundos acadêmico, da administração pública e corporativo.

O assunto sobre o qual vamos conversar hoje tem um universo amplo, e o texto que eu indiquei para a leitura foi escrito por dois funcionários do IPEA que analisam as políticas públicas através de dados estatísticos, de modo que podemos fazer um comparativo da teoria com aquilo que está espacializado. A literatura é bastante vasta, e a geografia tem um aporte significativo, que nos dá essa possibilidade de dialogar e de coevoluir com as outras ciências. Farei indicações de outras referências durante a aula, as quais também constarão no plano de aula a ser encaminhado aos coordenadores da disciplina.

Eu queria aproveitar para compartilhar oportunidades de cursos de extensão e formação em políticas públicas, em administração pública, que são oferecidos pela Escola Municipal de Cidadania e de Gestão Pública, que fica aqui na região metropolitana de São Paulo. Tem diversos cursos, *lives*, possibilidades de formação, e são gratuitos. É uma parceria entre a Oficina Municipal de Cidadania e a Fundação Konrad Adenauer, da Alemanha. Eu já fiz diversos cursos na Oficina, e eles trabalham desde temáticas de formação de base de gestores, para pessoas interessadas, até assuntos de tendência. A ENAP, que é a Escola Nacional de Administração Pública, também tem muitos cursos bacanas que nos ajudam, com o aporte de outras ciências, a entender como funciona o Estado, nosso sistema federalista e toda a sua dinâmica e complexidade. Além disso, a ENAP, hoje, certifica cursos específicos de ministérios ou de organizações internacionais. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, recentemente, lançou um curso sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, certificado pela ENAP, que serve tanto para o civil, a pessoa da associação de bairro, até mesmo para o docente do ensino básico. Então, isso também é uma possibilidade para a formação em educação política. Acho que essas duas instâncias de formação, de extensão, vale a pena compartilhar com vocês.




Então, começando de fato... Nós sabemos que o Brasil, como República Federativa, tem um marco importante, que é sua Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã. Esse pacto federativo é um acordo constitucional, administrativo e político. De forma muito resumida, só para contextualizar, a partir desse pacto estabelecem-se as alianças, ou arranjos, ou meios de integração entre as unidades constituintes. No caso do Brasil, as terminologias empregadas para nossas unidades constituintes, ou entes federados, são específicas, a saber: União, estados, Distrito Federal e municípios.

Existem em torno de 30 países no mundo que são estados federados, nos quais as entidades político-administrativas subnacionais têm autonomia para governar e administrar seus próprios assuntos, como a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a Argentina, a Suíça, e que usam terminologias específicas para designar seus entes federados.

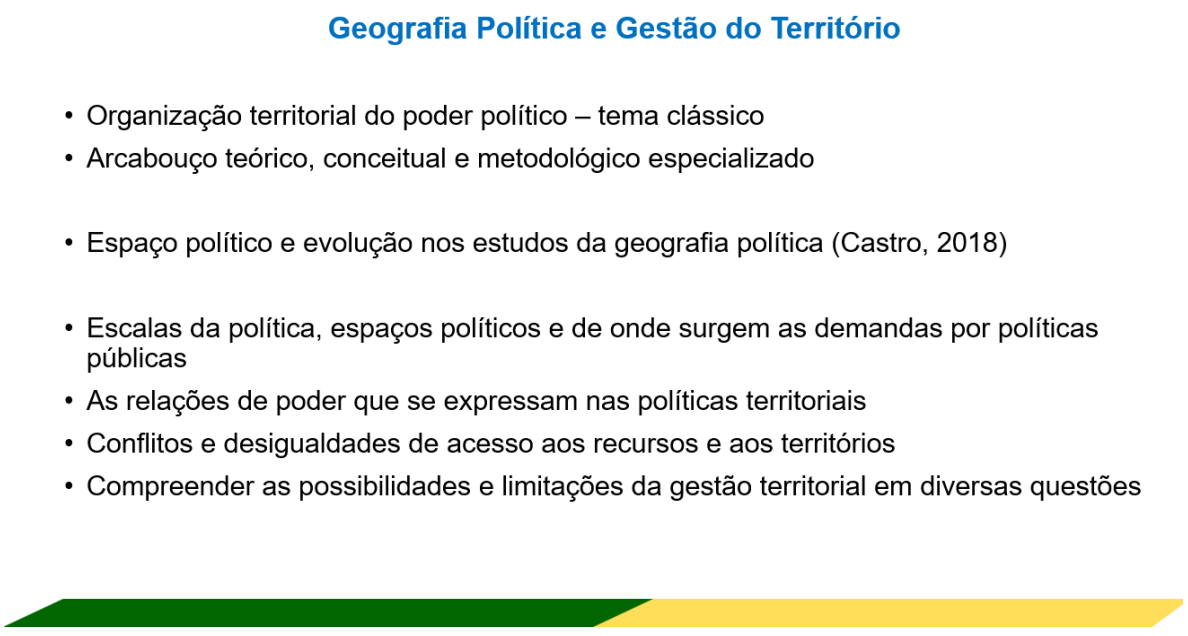
Uma das singularidades do pacto federativo brasileiro é a maior autonomia atribuída aos municípios, se comparada a esses outros países. Então, há a possibilidade desse movimento desde 1988, de descentralização das responsabilidades entre os entes federados, e que por vezes encontramos na literatura, ou mesmo nos documentos oficiais, como uma plena autonomia dos entes federados. No entanto, não existe essa plena autonomia dos entes federados. Muitos vão respaldar essa percepção de que, na verdade, existe uma hierarquia nessas relações entre os entes federados e, também, diferentes capacidades de competência, demonstrando que essa autonomia não é ampla nem plena.

Essas esferas de governo têm competências exclusivas, concorrentes e algumas que são comuns, evidenciando que existem diferenças entre esses entes. Também não podemos comparar com os Estados Unidos da América, que é um outro sistema federalista. É

importante para os alunos da pós sempre terem parâmetros de referência dessa singularidade do Brasil.

Trazendo para as questões específicas brasileiras, essa hierarquia de poder, concentrada no nível federal, nós entendemos como uma precedência. Especialmente quando falamos de lei, quando falamos de definição de tributos, de recolhimentos, de encargos, de questões que envolvem a soberania nacional. Não é um erro pensar nisso, mas, em determinados momentos, acaba se tornando o ponto de conflito. Então, dentre os desafios, quando pensamos na crise do pacto federativo, destacam-se esses que envolvem tensionamentos e conflitos e como elevar a condição de maior diálogo entre esses entes, buscando a cooperação entre eles.

Eu traria mais uma camada para pensarmos esse pacto federativo: a camada dos poderes que o compõem, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Em momentos do período eleitoral, isso talvez fique mais evidente; então, em nossa discussão, em alguns momentos, eu vou tocar nesse assunto, em especial na relação com o Legislativo.




Quando falamos da geografia política, o espaço político e a relação com a gestão do território são questões que nós precisamos retomar. Em que medida a geografia dialoga com teorias e conceitos de outras ciências, como a ciência política, e oferece contribuições para compreendermos os conflitos políticos e territoriais em suas múltiplas dimensões e escalas? É preciso revitalizar esses estudos.

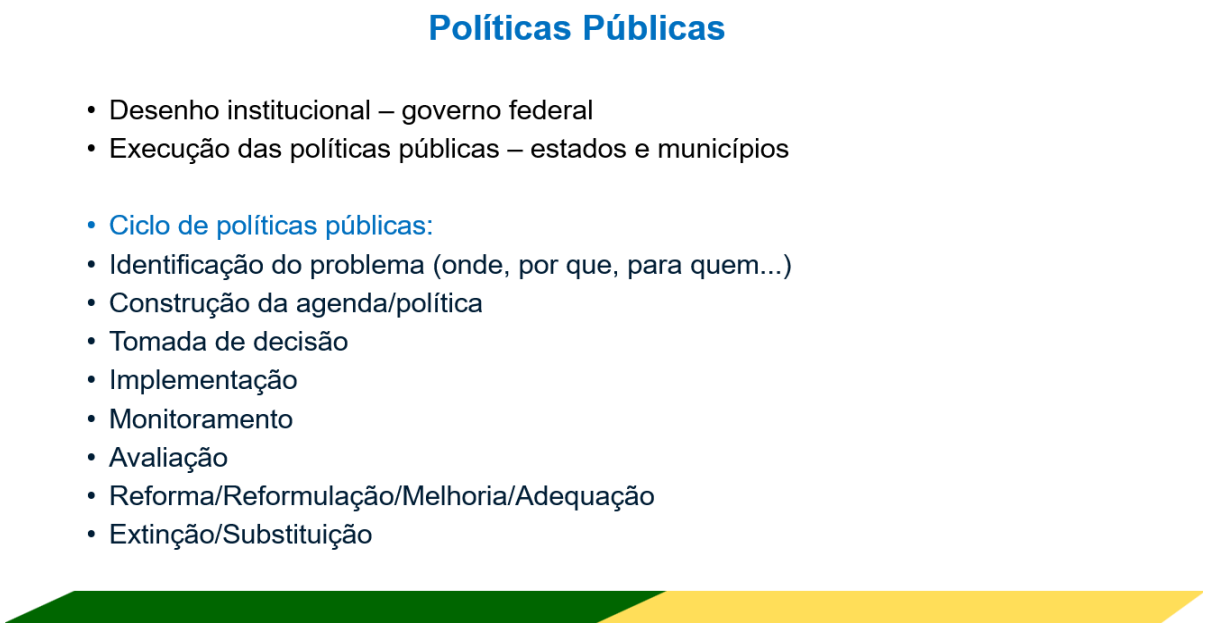
A Prof.ª Iná Elias de Castro discute de forma brilhante, em seu texto intitulado "Espaço Político", publicado em 2018 na revista GEOgraphia, da Universidade Federal Fluminense (referência que será indicada ao final da aula), a importância da geografia política dialogar com as outras ciências que também têm esse objeto – o espaço político.

Quando pensamos nesse objeto, o que é, para a geografia, esse estudo do pacto federativo? O que é a organização territorial do poder político? Um tema clássico. Para tal, existe um arcabouço teórico, conceitual e metodológico que vai se tornar cada vez mais especializado. Aqueles que vão estudar a própria condição do Estado, as relações de conflito no acesso aos recursos e ao território, a geografia eleitoral, as escalas da política, de onde vêm as políticas públicas, onde elas rebatem espacialmente.

Hoje, eu estudo políticas territoriais para entender a importância de termos no Brasil uma política nacional de ordenamento territorial. Para isso, estou estudando todas as políticas setoriais que recaem sobre os territórios no país, nas suas diferentes especialidades, dimensões e dinâmicas nos processos de ocupação dos territórios. Isso tem mudado o meu olhar e me feito pensar na mudança do vocabulário.

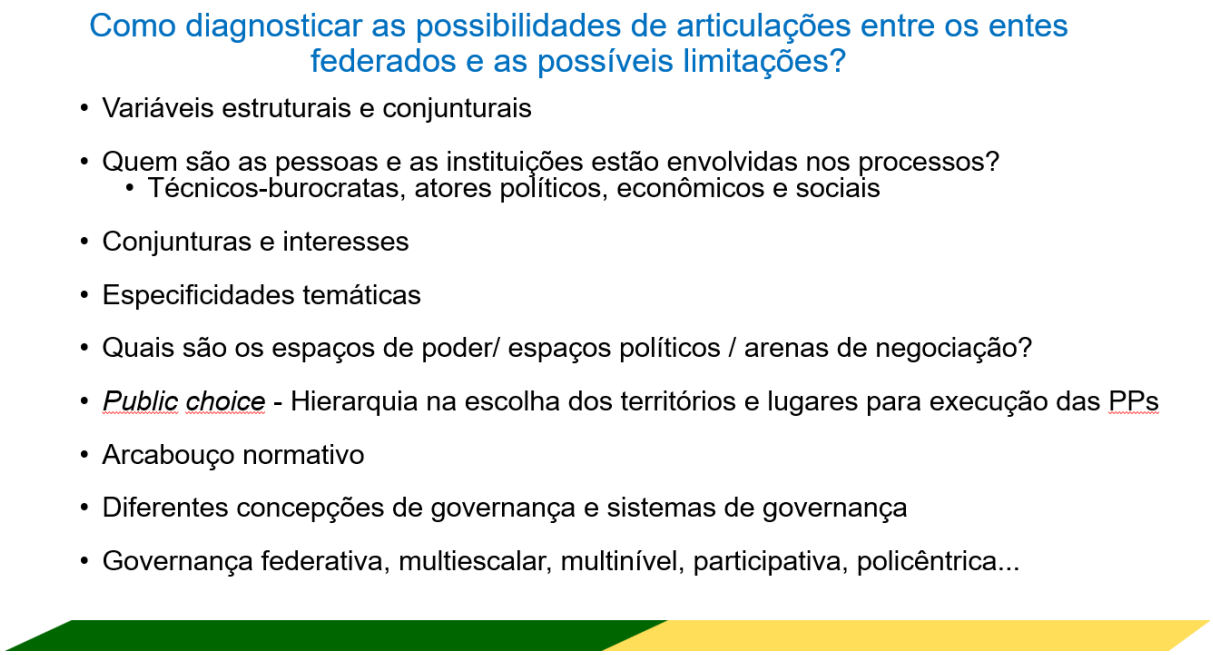
Rapidamente, para lembrá-los, importa dizer que, no Brasil, ao pensar a política pública, a precedência é a partir do governo federal. É óbvio que, caso o governo federal não tenha formulado uma política pública em uma temática específica, isso não impede que os outros entes da federação possam ter a iniciativa de criar e implementar uma política pública dentro dessa temática em seu território. Normalmente, há a precedência da condição *top-down*, ou seja, de cima para baixo, deixando evidente a questão da hierarquia política. Todavia, a execução de várias políticas públicas acaba sendo feita pelos entes federados. Então, os estados e municípios são aqueles que vão gerenciar as políticas públicas emanadas do Governo Federal nas respectivas localidades. É claro que há certas políticas, como as de defesa e política externa, que são constitucionalmente exclusivas do governo federal, ou seja, da União. No Brasil, isso é um ponto de conflito, porque os entes federados têm buscado protagonismo no cenário internacional, na busca de investimentos, turismo, comércio exterior, dentre outras possíveis parcerias com atores políticos e econômicos internacionais. Essa condição é muito estudada nas Relações Internacionais, e empregam-se os termos paradiplomacia e cooperação descentralizada. Nós vimos, no período da pandemia, que isso se tornou um elemento-chave de agravamento para a crise do pacto federativo, exatamente porque o governo federal não chegava a um acordo sobre como responder aos impactos da pandemia de covid-19. Então, vimos o que foi feito de política pública e cooperação

descentralizada durante a pandemia, como os governos estaduais buscaram vacinas e equipamentos médicos de empresas estrangeiras e de países; ao passo que o SUS, apesar dos pesares, foi a excelência daquilo que se podia fazer naquele momento, em relação a outros lugares do mundo.




Quanto ao próprio ciclo de políticas públicas, a identificação do problema e da sua resolução muitas vezes não ocorre no local onde de fato ocorre a demanda. O processo de tomada de decisão, muitas vezes, não é o mesmo daquele em que se pensou no problema e em como resolvê-lo. Esse é um *gap* que encontramos nessas articulações e na própria efetividade das políticas públicas.

Essas são as fases de um ciclo de política pública. A ciência política e a administração pública trabalham essas questões. Pode-se, muitas vezes, encontrar terminologias diferentes, mas, basicamente, é esse o caminho que uma política pública segue no caso do Brasil.




Começo com algumas indagações para conduzi-los numa linha de raciocínio.

Como diagnosticar as possibilidades de articulação entre os entes federados e as possíveis limitações? Então, é a partir dessa reflexão que vamos buscar os conceitos e as teorias.

Eu trouxe algumas experiências reais, no caso do Brasil, para que vocês possam, depois, fazer esses encaixes e pensar nos seus objetos de pesquisa. Quando observamos essas articulações entre os entes federados, precisamos verificar que existem variáveis conjunturais e estruturais que vão influenciar esses processos, desde pensar a política pública até fazer o monitoramento e a possível melhoria desta.

Quem são as pessoas, ou quais são os atores e as instituições que estão envolvidos nesses processos? Técnico-burocratas, atores políticos... Os atores políticos são homogêneos? Não. Os atores econômicos são homogêneos? Não. Os atores sociais? Não. Cada um tem suas especificidades. As arenas em que participam são diferentes, e participam dentro daquelas temáticas que lhes interessam. Então, existem conjunturas e interesses que vão moldar todos esses processos que possibilitam, ou não, as articulações e a cooperação federativa. E, consequentemente, as decisões em políticas públicas.

Trazendo a teoria, resumidamente, existe uma hierarquia na escolha dos territórios e dos lugares em que serão executadas as políticas públicas, das mais diversas temáticas e setores que se possa imaginar. Nas políticas territoriais e econômicas, escolhem-se os territórios, ou não? E quanto às políticas ambientais? Também temos que olhar o arcabouço normativo e institucional. Qual o conjunto de leis, decretos, políticas, programas e planos que

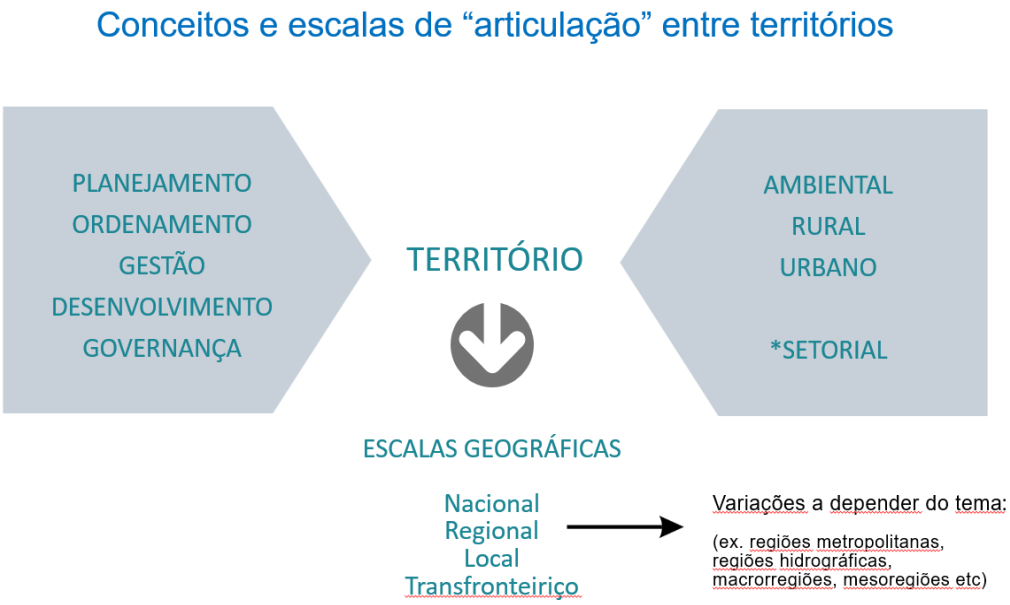
irá, de certo modo, propiciar a indução dos processos de ocupação dos territórios ou a limitação na ocupação desses territórios? Além disso, tal política irá aumentar ou diminuir os conflitos? Vai demandar maior arranjo ou articulação, ou não, entre os entes federados? E, por fim, para jogar um pouquinho mais de sal nesse caldeirão, importa trazer conceitos que a geografia começa a utilizar agora, mas que advêm de outras áreas, como o conceito de 'governança'.

Hoje, no sistema público, tudo se fala em sistema de governança. A governança se tornou o grande paradigma para se pensar a eficiência pública. Começou nos anos 1980, com o Banco Mundial, e foi ganhando cada vez mais escopo, até que, hoje, trata-se de tudo como governança.

Eu tenho um certo receio quanto a essa generalização, pois a governança é um conceito polissêmico. Dependendo do adjetivo que se junta ao termo governança, formam-se diferentes significados, abrangências, aplicações e atores envolvidos.

A governança federativa é o assunto da aula de hoje, muito utilizada nos ministérios. A governança multiescalar nós usamos na geografia, e esse olhar para as escalas compõe nosso diferencial e permite que consigamos entender uma série de relações de poder que estão intrínsecas ao processo observado. A governança multinível é um termo muito utilizado nas ciências políticas. A participação obrigatoriamente precisa envolver os atores sociais ou aqueles que são diretamente afetados por uma determinada política pública ou pela ação de uma empresa. Por exemplo, o MAB, o Movimento dos Atingidos por Barragens: quando uma comunidade é afetada por uma barragem, os representantes do MAB têm que estar ali no processo de governança para dar o suporte e fazer a representação; e aí nós estamos falando de governança participativa. E o termo governança policêntrica é mais específico para as questões das cidades e metrópoles.

Isso é importante para quem está na pós-graduação porque a escolha conceitual também parte de uma abordagem teórica específica e ajuda a melhor responder aos problemas que vocês estão levantando em seus estudos e suas pesquisas.




Os próximos slides eu tenho usado em minhas apresentações sobre políticas públicas que impactam os territórios e a necessidade de estratégias de ordenamento e governança.

O conceito de território tem sido um ponto problemático no diálogo interdisciplinar. Mesmo no campo da geografia, é um conceito ou termo passível de interpretações variadas. Além disso, acho importante que as pessoas entendam que planejamento, ordenamento, gestão, desenvolvimento e governança territoriais não são sinônimos. Essa depuração conceitual e das categorias relativas às escalas de articulação entre territórios é, portanto, algo de muito valor. Assim como a qualificação dos espaços – o espaço ambiental, rural, urbano, periurbano – ou como os setores se apropriam desses espaços são discussões importantes que precisam ser traduzidas para as múltiplas formas de políticas públicas.

No diálogo com os governos, técnicos e especialistas de órgãos públicos, encontramos esse pragmatismo na percepção do que é o território, porque pensam os territórios a partir desta ‘armadilha temática’, pouco enxergando que os territórios devem atender a múltiplos usos – ambientais, sociais, econômicos, energéticos, de defesa, entre outros. Aqui surgem os conflitos, tais como quando é preciso passar um linhão de energia elétrica dentro ou às margens de um território indígena.

Outro ponto são as escalas. Os textos indicados nos auxiliam na compreensão do porquê de devermos observar a condição multiescalar nas políticas públicas e de como se dão essas articulações entre o social, o governo e o setor privado.

## Gestão territorial e governança multiescalar de recursos hídricos

- Múltiplos usos e atores interessados
- Questões geopolíticas e geoeconômicas
- Arcabouço normativo-institucional (CF, Leis, Decretos e Portarias, Políticas, Programas, Planos, Projetos…)
- Instrumentos para classificar e ordenar o acesso e uso

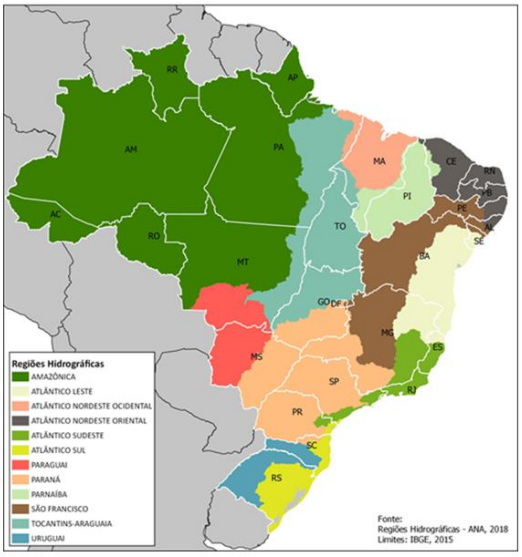
Trago como exemplo da importância da política pública que tem relação direta com o território e seus múltiplos usos a questão dos recursos hídricos. A água é um bem essencial a que só se consegue acesso através do território. Mesmo num país como o Brasil, considerado a maior potência hídrica do mundo, ocorrem conflitos pelo acesso à água. E nos lugares onde não se tem acesso à água, diz-se que a tecnologia poderia resolver o problema, o que, na realidade, não ocorre, devido a outras camadas envolvidas, principalmente políticas.

Quando pensamos em gestão territorial e governança de recursos hídricos, ou governança hídrica, numa perspectiva que aborda esse conceito escalar, observamos que existem múltiplos usos, desde a higiene pessoal, equilíbrio climático, produção de alimentos, esportes e lazer, produção de energia, entre outros. E quais são os usos prioritários? Quais são os possíveis conflitos desse acesso à água? E os múltiplos atores interessados, com suas diferentes capacidades de acesso, de uso e de poder de controle sobre essas águas?

Existem, portanto, questões geopolíticas e econômicas que demandam um arcabouço normativo e institucional para se pensar a gestão da água. Quando trazemos para a tela os comitês de bacias hidrográficas, já tratamos de articulações. Não como são os consórcios, pois, apesar dos problemas que ainda se enfrentam, esses comitês estão entre as instâncias mais participativas e as mais integradas entre as dimensões vertical e horizontal.




Fonte: CNRH (2003)




Fonte: Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado de São Paulo. Disponível em: https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica

Além disso, existem instrumentos de planejamento e de ordenamento do uso da água enquanto recurso. Olhando a escala, no caso de uma governança de recursos hídricos, se pensarmos a macroescala, temos a região hidrográfica. No Brasil, são 12 regiões hidrográficas. Observando-se comparativamente o mapa das regiões hidrográficas brasileiras e o mapa dos limites político-administrativos dos estados brasileiros, podemos reparar que não há coincidência de fronteiras. Portanto, isso já é um indicativo dos conflitos entre os estados quanto ao acesso aos recursos hídricos e aponta para a necessidade de cooperação. Sem articulação não há governança de recursos hídricos.

Quanto mais diminuímos a escala, até chegar à bacia, ocorre a mesma coisa: não será apenas um município que vai fazer a gestão do recurso hídrico. Para que, de fato, a jusante e a montante, a água dos rios seja muito bem administrada e governada, é necessária a cooperação horizontal entre todos os municípios que são beneficiários da água. Nesse caso, as instâncias criadas para dirimir tais conflitos são os comitês de bacia.

### Arcabouço normativo-institucional de gestão de recursos hídricos

- Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (1997)

- Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)

- Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH
- Planos Estaduais de Recursos Hídricos - PERHs
- Planos de Bacias Hidrográficas - PBHs
- Plano de Bacia Hidrográfica de rios Interfederativos – PBHIs

- Enquadramento de corpos de água em classes
- Outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos (domínio da União)
- Concessões e parcerias público-privada para exploração e/ou gestão de águas
- Cobrança pelo uso de recursos hídricos

Hoje, o Brasil tem um arcabouço legal bastante robusto relacionado à gestão da água. A primeira lei de acesso à água do Brasil, a Lei das Águas, é de 1937. Mas foi em 1997, após a vigência da atual Constituição, que pudemos construir uma política pública nacional que passou a servir como diretriz de programas e planos relacionados aos recursos hídricos.

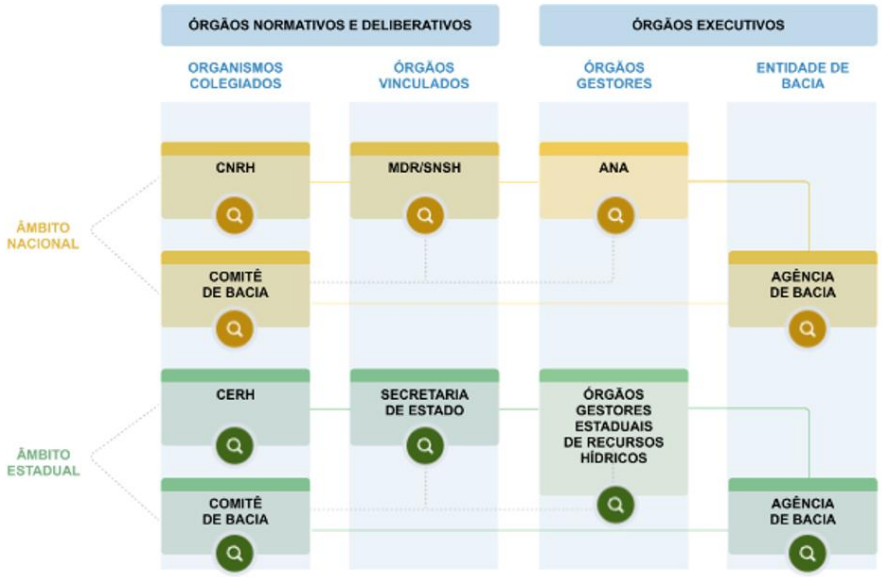
Existe um sistema de governança, que é o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH. Os planejamentos são feitos por níveis de governo e pela disposição da bacia hidrográfica: Plano Nacional de Recursos Hídricos, planos estaduais de recursos hídricos, planos por bacias hidrográficas e planos de bacias hidrográficas de rios interfederativos.

Este é um exemplo direto de que, caso não haja cooperação entre os níveis de governo para a gestão da água, pode haver conflitos por seu acesso ou problemas relacionados.

Dentre as formas de planejamento e de ordenamento do acesso à água, podemos destacar o enquadramento de corpos em classes.

A água é um recurso hídrico de domínio da União, pela Constituição. Porém, na repartição das responsabilidades, a União concede aos estados e aos municípios a gestão das águas. Mas, de certo modo, regula como deve ser feita a concessão para as parcerias público-privadas. Portanto, existe uma precedência da União para se pensar em recursos hídricos.

Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

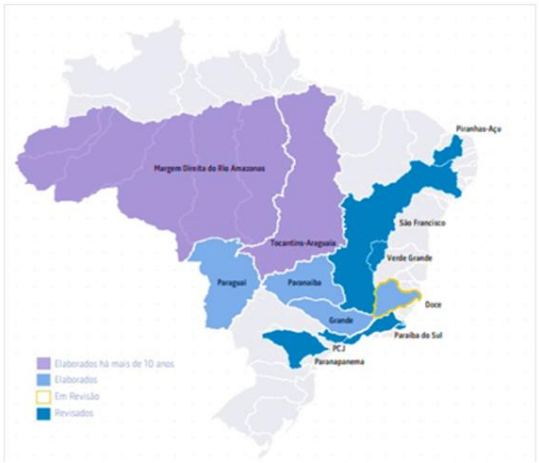



Na figura que apresento, é possível visualizar as articulações verticais e horizontais que compõem a governança hídrica no Brasil, estabelecida pelo SINGREH.

Nos comitês de bacias, ocorre a presença de múltiplos atores, inclusive dos não estatais, nos processos de negociação. Conjuntamente, ocorre o elemento participativo: os atores legitimamente interessados nos assuntos que permeiam a arena de negociação.

Ainda no tema dos recursos hídricos, os planos seriam como um planejamento do que se tem hoje e do que se almeja alcançar para incorporar as melhores formas de fazer a gestão adequada da água, tendo como meta universalizar o acesso e diminuir as desigualdades de acesso, levando-se em conta, também, a questão intergeracional.

Planos de Recursos Hídricos de Bacias Interestaduais (2022)




Planos Estaduais de Recursos Hídricos (2021)



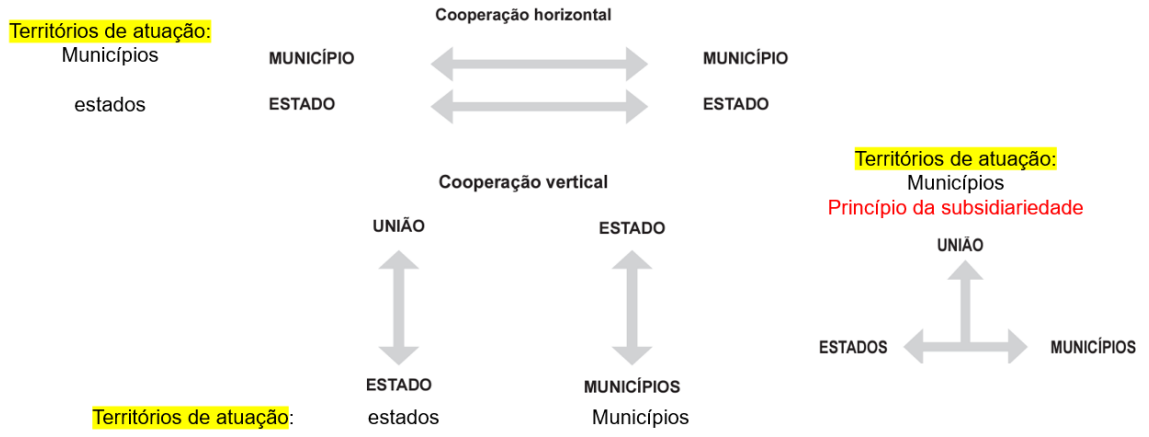

Esses mapas são de 2022 e 2021 e demonstram como estamos atrasados nos planos de gerenciamento de recursos hídricos, desde a elaboração até a revisão. Essa revisão só abarcou três regiões hidrográficas e, dentre elas, poucas bacias hidrográficas. Os desafios permanecem: para além de um olhar pessimista, importa fazer um balanço do quanto se evoluiu e do quanto ainda precisa ser melhorado.

No caso da água, há localidades com abundância, outras com escassez ou com poluição. Há todo um arcabouço que nos possibilitaria, de fato, viver uma situação de sustentabilidade e de segurança hídrica.

Atualmente, no Brasil, existe um Plano Nacional de Segurança Hídrica, porque existem muitas localidades em condições de insegurança hídrica. E não bastaria infraestrutura ou mesmo grandes obras. Para além da visão tecnicista, é preciso pensar em outras camadas para esses processos.

## Articulações para a Cooperação federativa brasileira

- Cooperação horizontal e/ou vertical




Fonte: CNM. Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos. Brasília, 2007, p. 20

Falando especificamente das articulações para a cooperação federativa brasileira, existe a cooperação horizontal, que é a cooperação entre os entes da mesma categoria, estados com estados e municípios com municípios, mesmo que de diferentes regiões. Quando essa cooperação é entre o estado e um ou mais municípios, é preciso observar como ocorre para defini-la, pois pode acontecer de diferentes formas.

A cooperação vertical é aquela que se articula entre entes de diferentes níveis de governo, ou seja, União com estados ou estados com municípios. Nessa perspectiva, é preciso ter sempre em mente o princípio da subsidiariedade. Tal princípio estabelece que as políticas são emanadas da União e devem passar pelos estados, para depois chegar aos municípios.

Em resumo, a cooperação federativa brasileira tem vantagens? Por quê? Ela tem desvantagens? Por que ela não evoluiu mais?

**Cooperação federativa brasileira**

| Benefícios | Desafios |
| --- | --- |
| • Fortalecimento da democracia<br>• Compartilhamento de experiências<br>• Eficiência na gestão pública<br>• Melhoria dos serviços públicos<br>• Diminuição das desigualdades | • Divergências políticas<br>• Falta ou problemas nos canais de diálogo e compartilhamento de informações<br>• Burocracia excessiva<br>• Dificuldades técnicas e financeiras |

Essa cooperação entre os entes federados é uma possibilidade de fortalecimento da democracia e de reforço da importância do pacto federativo estabelecido em 1988. É um compartilhamento de experiências daqueles que têm boas práticas ou daqueles que erraram no processo e querem apontar os caminhos por onde não se deve trilhar. É uma possibilidade de eficiência de gestão pública, do dinheiro e dos processos, de melhoria do serviço público, que pode levar à redução das diferenças intra e inter-regionais.

Existem muitos desafios: a diferença política e ideológica é um dos pontos que mais pesam. Também ocorre a falta de canais de comunicação ou problemas nos canais de comunicação preexistentes e nas trocas de comunicações entre os entes federados, tanto no vetor vertical como nos horizontais. Há também o excesso de burocracia, além de dificuldades técnicas e financeiras, sobretudo nos municípios.

### Cooperação federativa brasileira - horizontal

- Município: dificuldade de dispor sozinho de quadros técnicos qualificados, pouca experiência na elaboração de políticas públicas (PP) e desenvolvimento do seu ciclo.

- Emenda Constitucional 19/1998 – previsão de consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos

"Art. 241. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, bens, serviços e pessoal necessários à continuidade dos serviços transferidos."

- Leis dos Consórcios Públicos - Lei 11.107/2005
- Natureza jurídica – direito público (autarquias, fundações) e direito privado (associações para fins não econômicos)

As maiores experiências da cooperação brasileira no nível horizontal ocorrem entre os municípios. Dentre as maiores dificuldades do município, podemos destacar a de dispor de quadros técnicos qualificados para pensar em políticas públicas ou acompanhar o ciclo das políticas públicas: há, portanto, pouca experiência sobre execução de políticas públicas. Também há dificuldade financeira de efetivar as políticas públicas, sejam aquelas advindas do próprio município, sejam as emanadas do estado ou da União.

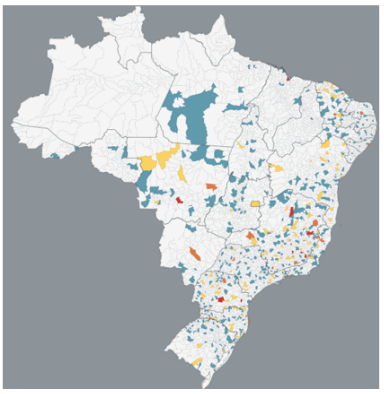
A cooperação vertical se justifica porque, apesar do fato de que foram atribuídas muitas competências aos municípios, eles não necessariamente dispõem dos meios para resolver tais questões apenas com os recursos locais.

A Constituição estabelece essa descentralização do poder entre os municípios através da distribuição de responsabilidades. A Emenda Constitucional 19, de 1988, passa a prever esses consórcios públicos, com a formação de uma pessoa jurídica, constituindo uma terceira entidade.

Para dar ainda mais entendimento do que é essa cooperação, foi criada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), estabelecendo o que são os consórcios de direito público, como as autarquias e fundações, e os consórcios de direito privado, que são associações, mas ambos são impedidos de ter finalidade lucrativa.

## Cooperação federativa horizontal

- Confederação Nacional dos Municípios - Observatório de Consórcios Públicos
- https://consorcios.cnm.org.br/
- 4.786 municípios fazem parte de ao menos um consórcio público
- 724 consórcios públicos no país
- Regiões Sudeste e Sul (97% e 95%)
- Menos consórcios nas regiões Norte e Nordeste (44% e 78%)

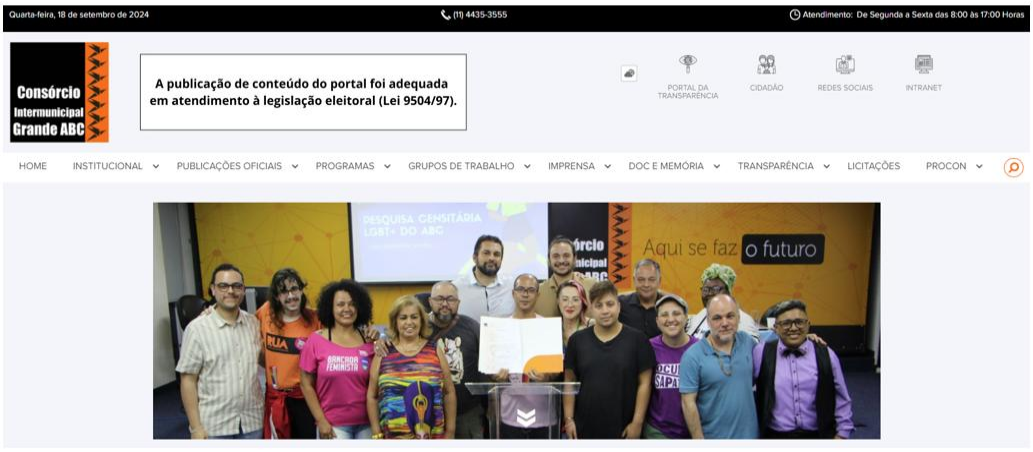


Vejamos, então, essas diferentes combinações de cooperação horizontal de formação de consórcios municipais. Na cooperação federativa horizontal podemos começar por exemplificar com a Confederação Nacional dos Municípios, a qual tem um observatório de consórcios públicos. Dos nossos 5.565 municípios, 4.786 fazem parte de algum tipo de consórcio público, sejam eles monotemáticos ou pluritemáticos, o que vai depender das necessidades locais que abrangem os territórios desses entes e da forma como conseguem se articular para estabelecer esses consórcios.

Esses 4.786 municípios consorciados se articulam em 724 consórcios. É interessante notar que as regiões Sudeste e Sul são as que possuem mais consórcios, enquanto as regiões Norte e Nordeste dispõem de menos consórcios, independentemente da qualidade dessas associações. Certamente ocorrem elementos regionais específicos que poderão nos explicar essa diferenciação.

## CIGABC – Consórcio Intermunicipal Grande ABC

- https://www.consorcioabc.sp.gov.br/
- 1990 – 7 munícios da região ABC em SP
- Temas de Infraestrutura, Desenvolvimentos Urbano e Econômico, Gestão Ambiental, entre outros.




Trago aqui três exemplos: um dos consórcios mais antigos do Brasil é formado por sete municípios do ABC paulista: Mauá, Santo André, São Caetano... Trabalham diversos temas: infraestrutura, desenvolvimento urbano, gestão ambiental. Isso ocorre porque esses municípios sabem que não podem depender somente da cidade de São Paulo, que seria o centro de gravidade natural, porque é o polo central da metrópole. Então, é um consórcio do qual a cidade de São Paulo não participa. É um consórcio de cidades menores, mas com muita circulação pendular para trabalho, para comércio, para estudo. Por isso, eles compreendem a necessidade de se articular, pois são municípios conurbados.

ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento
https://www.aris.sc.gov.br/
2009 – 200 municípios consorciados do estado de Santa Catarina
Tema: regulação dos serviços de Saneamento Básico




Outro exemplo ilustrativo é o consórcio formado por mais de 200 municípios do estado de Santa Catarina. Esse é um consórcio específico para o tema da regulação do serviço de saneamento básico. O que o motiva é que nem todos os municípios podem ter aterro, coleta seletiva ou garantir melhores condições de pagamento aos funcionários da coleta e varredura. Eles têm feito uma série de pactos desde 2009 para que essa Agência Intermunicipal de Santa Catarina cresça. De 65 cidades, originalmente, hoje o consórcio conta com 200, demonstrando sua importância.




O outro consórcio recente, que atuou na pandemia, foi o Consórcio Nordeste. É um consórcio interessado em buscar recursos internacionais. No entanto, aqui ocorre um problema, pois todas as questões que envolvem investimentos estrangeiros devem estar submetidas ao crivo da União. Configura-se, portanto, uma ameaça ao pacto federativo, como mencionei no início da aula. Ocorreu algo assim no consórcio dos estados amazônicos, quando ocorreu o imbróglio a respeito dos financiamentos internacionais e da destinação de projetos ligados ao Fundo Amazônia.

Desenvolvimento e Cooperação Federativa no Brasil: aspectos institucionais, eficiência econômica e equidade distributiva (Linhares e Messenberg, 2020):

- Ampliação da divisão municipal – 4352 (1988) / 5565 (2023) municípios
- Aprofundamento da heterogeneidade entre os municípios
- Insuficiência relativa da oferta regional de determinados serviços públicos
- Descompassos entre o desenho da PP (governo federal) e as particularidades e necessidades dos lugares (governo municipal)

- Cooperação federativa horizontal – entes da mesma esfera de governo

- Formação de consórcios intermunicipais - Potencial de escala de provisão de serviços à população e complementariedade de dotações.
- Personalidade jurídica
- Ex.: saneamento básico, água, resíduos sólidos, meio ambiente, transporte etc.

Segundo o texto dos autores do IPEA (Linhares e Messenberg, 2020), com a Constituição Federal e a redistribuição dos poderes, aumentou o número de municípios. Ocorreram subdivisões municipais, talvez esperando que essa subdivisão significasse mais acesso a recursos da União, para que essas conquistassem mais autonomia. O que não ocorreu.

Buscando os dados do último Censo do IBGE, temos 5.565 municípios. Se compararmos com 1988, nos últimos 30 anos, tivemos o aumento de mais de 1.000 municípios no Brasil. Isso demonstra um expressivo aumento da heterogeneidade entre os municípios, dentro dos próprios estados e entre os estados.

Além disso, há de se considerar que persiste certa ineficiência dos serviços públicos que esses municípios deveriam oferecer aos seus habitantes. Então, por esse motivo, vão pedir ajuda aos outros entes da federação, seja para a cooperação horizontal, seja para a cooperação vertical.

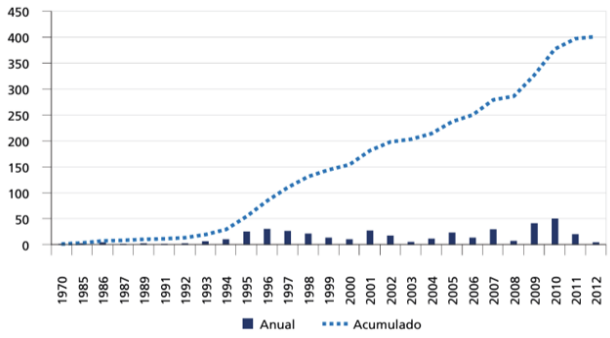
Os autores também reforçam o descompasso entre o desenho da política pública que advém do governo federal e as particularidades e necessidades dos lugares, cuja responsabilidade recai sobre os governos municipais. Isso acaba por justificar a cooperação federativa horizontal, para que entes da mesma esfera de governo trabalhem juntos em prol de prover as melhorias solicitadas.

A formação de consórcios intermunicipais se justifica pelo potencial de escala de provisão de serviços e bens públicos, complementando dotações que são limitadas. Então, em certa medida, é uma forma de cooperar tecnicamente e financeiramente.

Os consórcios públicos têm personalidade jurídica; portanto, precisam ser formalizados através de documentos enviados para as demais instâncias da federação para terem o devido reconhecimento e, consequentemente, receberem essa ajuda técnica e financeira que eles tanto solicitam para diversas áreas, como saneamento básico, resíduos sólidos, transporte, educação, saúde etc.

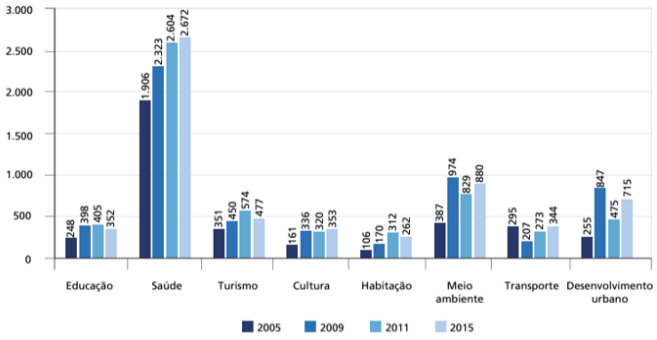
**Cooperação federativa horizontal – consórcios intermunicipais**

GRÁFICO 1
**Brasil: consórcios públicos ativos, segundo abertura de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (1970-2012)**




Fonte: Cherubine e Trevas (2013).
Elaboração dos autores.

GRAFICO 2
**Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (2005-2015)**




Fonte: MUNIC/IBGE.
Elaboração dos autores.

Para visualizarmos o crescimento dos consórcios públicos no Brasil, vejam como o gráfico da esquerda aponta um crescimento significativo dos consórcios públicos ativos com pessoa jurídica devidamente cadastrada. Há um salto a partir de 1988 e, em 2012, chega-se a 400, segundo dados do IBGE de 2013. Quanto aos temas desses consórcios, prevalecem os ligados à saúde.

Os autores também fazem uma inferência sobre o porquê dos consórcios municipais terem mais ou menos adesão. Eles percebem que são os consórcios dos menores, formados por municípios com menor população, os que mais demandam o trabalho de cooperação intermunicipal.

## Cooperação federativa vertical

- Dificuldades técnicas e financeiras dos municípios
- Falta de comprometimento/engajamento

- Transferência de recursos, assistência técnica e coordenação do governo federal e/ou estadual para que as políticas públicas sigam o ciclo

- Existem em torno de 200 programas federais de cooperação com entes federados subnacionais
- SUS – Sistema Único de Saúde
- SUAS – Sistema único de Assistência Social
- PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal de Municípios
- PRODETUR - Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo

- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

A cooperação federativa vertical, *top-down*, é aquela que se faz da União com os estados e pode chegar aos municípios. Isso acontece porque há muitas dificuldades técnicas e financeiras de muitos municípios para efetivarem as políticas públicas. Todavia, encontramos na literatura a falta de comprometimento ou de engajamento de alguns municípios, seja por questões técnicas ou políticas, por não haver um alinhamento político e ideológico, ou porque os processos de decisão escapam aos municípios, comprometendo seu engajamento.

Os autores também destacam que os prefeitos reeleitos não se engajam na mesma medida em efetivar políticas públicas oriundas do governo federal ou estadual.

Hoje, existem mais de 200 programas federais de cooperação vertical entre entes federados subnacionais, como o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social, os programas de gestão administrativa e fiscal de municípios e aqueles programas de implementação e profissionalização de setores, como é o caso do Prodetur, que é o Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo. E o Fundeb, que é um fundo que depende dessa relação de cooperação vertical para se efetivar. De tempos em tempos, ele é revisto, e dependemos das instâncias legislativas para assegurar que esse fundo terá o aporte necessário para valorizar a educação básica e os profissionais.

Outra forma diferenciada de cooperação pública é a Região Integrada de Desenvolvimento, e no Brasil são três, entendidas como arranjos territoriais para se pensar na coordenação de ações federais que vão envolver os estados e municípios.

Em recente texto publicado por Merino et al. (2024), os autores discutem as políticas ambientais implementadas na RIDE do Distrito Federal. Eles criticam como as políticas estão

sendo ‘efetivas’ no Distrito Federal, apontando o aumento das queimadas, como está acontecendo em outras áreas do país. Os autores apontam o fato de que as transferências de recursos da União não necessariamente promovem equidade distributiva, não priorizando os municípios mais necessitados.

**Cooperação federativa vertical**

Desenvolvimento e Cooperação Federativa no Brasil: aspectos institucionais, eficiência econômica e equidade distributiva (Linhares e Messenberg, 2020)

- Análises dos autores:

1. Transferências de recursos da União não promove maior equidade distributiva e não são priorizados aos municípios mais necessitados;

2. Ação das prefeituras não se mostra sempre capaz de realizar as obras com padrões eficientes;

3. Prefeitos já reeleitos não dispõem do mesmo empenho e eficiência na execução de projetos;

4. Emendas parlamentares (Lei Orçamentária Anual -LOA) são destinadas aos municípios (e setores) que lhes renderiam benefícios políticos;

5. Parlamentar que direciona os recursos a PP atua como um facilitador para que haja velocidade de execução - ganho político;

6. Prioridade em atender municípios mais pobres, populosos e necessitados - agentes ‘racionais’.

Voltando ao texto de Linhares e Messenberg (2020), eu gostaria de destacar a análise que os autores fazem sobre as emendas parlamentares. Através dessas emendas, o Legislativo acaba influenciando as políticas públicas municipais através da viabilização do acesso a determinados recursos federais sob seu controle. Ou seja, os parlamentares podem destinar parte das leis orçamentárias anuais da União aos municípios. Isso acaba rendendo benefícios políticos aos parlamentares. É, então, um ponto de observação. O parlamentar acaba usando esse mecanismo de direcionar o recurso público; ele se torna um facilitador de uma política pública, fazendo disso um capital político.

Os autores percebem que as emendas parlamentares são mais frequentemente encaminhadas para as áreas mais pobres, mais populosas e para os mais necessitados. São agentes racionais pensando em como angariar votos por meio da destinação do dinheiro público. Portanto, dentre os atores que se articulam nesse processo de cooperação, devemos pensar, também, nos parlamentares.

Por fim, retomo aquele apontamento que fiz anteriormente: como diagnosticar as possibilidades de articulações entre os entes federados e as possíveis limitações?

E o Poder Legislativo é uma peça-chave nesses processos, por sua capacidade de influenciar a articulação horizontal e vertical e o próprio ciclo de políticas públicas. Na articulação entre o Legislativo e o Executivo na definição de políticas públicas que rebatem no território. Se efetivamente contribuem ou não para a redução das desigualdades. É mais uma camada para olharmos essas múltiplas articulações entre os entes federados e os poderes constituídos.

## LEITURAS RECOMENDADAS


CASTRO, Iná Elias de. Espaço político. *GEOgraphia*, v. 20, n. 42, jan./abr. 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13839/9042.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. *Observatório de Consórcios Públicos*. Disponível em: https://consorcios.cnm.org.br/.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Cooperacao_Federativa_e_a_Lei_de_Consorcios_Publicos.pdf.

LINHARES, Paulo de Tarso; MESSENBERG, Roberto Pires. Desenvolvimento e cooperação federativa no Brasil: aspectos institucionais, eficiência econômica e equidade distributiva. In: MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Org.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12309/1/Cap8_Desenvolvimento_cooperacao.pdf.

MERINO, E. R.; AZEVEDO, D. A.; ALVAREZ, M. O.; RAMALHO, A. S. Evaluating territorial management of integrated development region (RIDE-DF) and its effect on land use land cover transformation. *Journal of Maps*, 2024. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17445647.2024.2395916.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. Cooperando 'verticalmente' e participando 'horizontalmente': por governanças metropolitanas sustentáveis no Rio de Janeiro. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 30, p. 190-209, 2020. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/anpege/article/view/10605/pdf.

# Capítulo V

# PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAIS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UM DESAFIO INTERFEDERATIVO[9]

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-5

Eduardo Celestino Cordeiro [10]

## INTRODUÇÃO

Estudo a temática das regiões metropolitanas desde a graduação, entre 2006 e 2007. Desde então, isso me acompanhou na especialização, mestrado e doutorado. Nessa caminhada, divergi um pouco dos meus colegas geógrafos. Enquanto meus colegas estudam principalmente o espaço urbano, eu segui o caminho da institucionalidade, das relações políticas. Então, aqui, também, darei este enfoque, sempre pensando no aspecto espacial e na contribuição especial da geografia.

Os aspectos jurídicos terão, portanto, bastante ênfase nessa minha fala, pois considero sumamente importante reconhecer que, através da ação política, o próprio espaço é permeado de leis e normas que interferem na sua constituição territorial. Dentro da questão política, o jurídico é uma cristalização de decisões que condiciona as ações. As ações que se projetam no espaço têm um fundo legal que nós precisamos, enquanto geógrafos, considerar, quando discutimos as instâncias políticas e suas territorialidades.

Aqui, portanto, nos concentraremos no planejamento e gestão territoriais e de gestões metropolitanas e, mais propriamente, no desafio interfederativo. Nosso objetivo é analisar os principais desafios e complexidade para o planejamento de gestão territorial em escala metropolitana, especificamente no Brasil, com ênfase no papel das competências interfederativas e articulações intergovernamentais, assunto que já abordamos em

[9] Aula ministrada em 18 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[10] Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Campus Caxias.

oportunidades anteriores (CORDEIRO, 2019, 2021a, 2021b, CORDEIRO; NISHIWAKI, 2022, entre outras)

Então, nosso roteiro será basicamente desenvolvido em três tópicos: 1 - O que são as regiões metropolitanas no Brasil, 2 - O papel das competências federativas e 3 - Proposta para definição das Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC a partir de critérios espaciais.

## DEFINIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS

O que são as regiões metropolitanas? Se fôssemos fazer um resgate histórico, sinteticamente, poderíamos dizer que a instituição da região metropolitana é uma resposta política ao fenômeno da metropolização. Para nós da Geografia, essa relação é evidente, porque há em nosso campo disciplinar uma concepção espacial de metropolização; pensamos na questão metropolitana, na conurbação, pensamos na metrópole. No Maranhão, onde resido e o principal campo das minhas pesquisas sobre o tema, o termo "metropolização" tem sido usado como sinônimo de uma estrutura de arranjo interfederativo. Fala-se da metropolização a partir da necessidade de se criar uma estrutura de arranjo cooperativo, não propriamente um fenômeno espacial urbano. É um equívoco conceitual? Pensando a partir da Geografia é, mas dentro do campo político não é. Então, por ora, dizemos que é uma resposta ao fenômeno político da metropolização.

Não à toa, a origem da região metropolitana é a Inglaterra do século XIX, no primeiro Conselho do Condado de Londres. Londres, como bem sabemos, é o berço da industrialização capitalista. Um dos primeiros impulsos do crescimento urbano num processo de conurbação de duas cidades foi a partir da industrialização.

Não seria, portanto, muito diferente ou estranho. Estudando o caso de Londres, chegamos a uma conclusão óbvia, mas importante de destacar: essa instância para congregar governos de cidades e territórios diferentes, frente ao problema comum da metropolização espacial, que gera os problemas, não é uma instância consensual como muitas vezes se cogita. É permeada de tensões. O próprio Conselho de Londres foi fundado e refundado algumas vezes. Foi objeto de questionamentos, mesmo na história recente (KÖSECIK; KAPUCU, 2003; OWEN, 1982). É, portanto, um caso paradigmático para se pensar as questões metropolitanas.

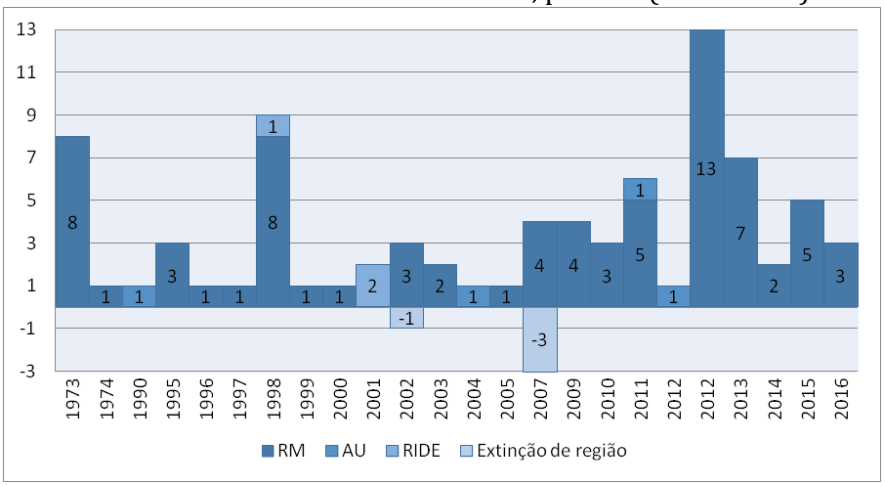
Para começar, trago um dado do IBGE, publicado em julho de 2022, que atualiza o número das regiões metropolitanas do Brasil, apontando aumento de 76 para 81 ao todo. Uma dessas regiões metropolitanas que ainda não haviam sido contadas desde sua institucionalização, aqui no Maranhão, que está sendo chamada de "região metropolitana

adormecida". É a região metropolitana de Pedreiras. Pedreiras é um município que, em algum momento histórico, teve certa relevância política, mas não tem expressividade urbana, nem mesmo como polo regional. Aqui, o constituinte municipal teve a brilhante ideia de criar uma região metropolitana na Constituição Estadual de 1989, em Pedreiras, juntamente com a de São Luís.

Diga-se de passagem, isso foi feito equivocadamente, pois as regiões metropolitanas têm que ser instituídas por Lei Complementar e não por iniciativa constituinte. A região de Pedreiras foi instituída em 1995, antes da Região Metropolitana de São Luís e, simplesmente, desapareceu do mapa. E quando fiz meu mestrado, descobri que mesmo funcionários do estado que trabalhavam com a temática não sabiam da existência dessa RM. E entenderam que seria melhor revogá-la.

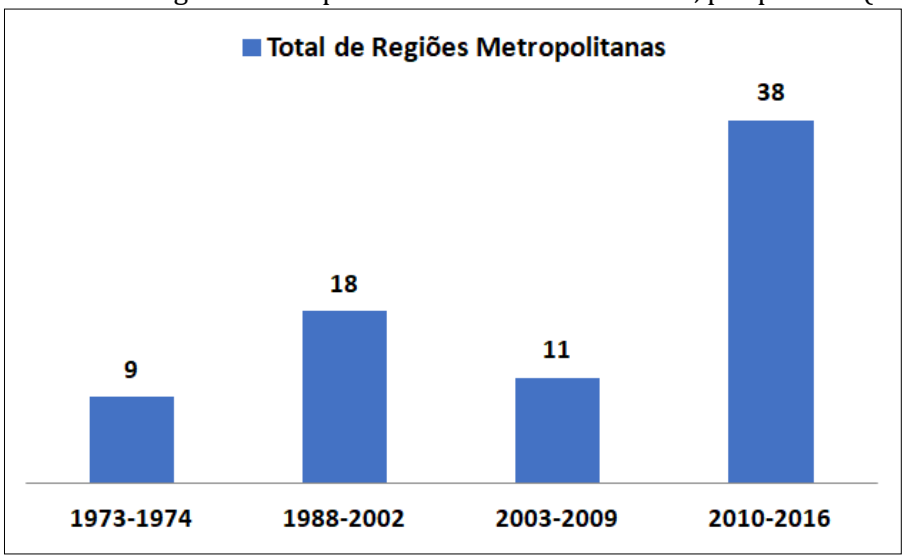
Nos Gráficos 1 e 2, apresentados em minha tese de doutorado (CORDEIRO, 2020), podemos visualizar um processo de crescimento do total de regiões metropolitanas criadas no Brasil, desde 1973 até 2016. Importa notar que de 1977 a 1988 a criação de regiões metropolitanas era competência exclusiva da União. Depois, com a nova Constituição, tal responsabilidade recai sobre os estados. Reparem que a partir da década de noventa acelera-se muito a criação de RMs em todo o Brasil. O Maranhão foi um dos primeiros estados a criar uma RM, pois, como dito anteriormente, em 1989, o estado previu a instituição de duas regiões metropolitanas, cujas leis complementares foram instituídas na década seguinte.

Gráfico 1. Total de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas criadas ou extintas no Brasil, por ano (1973-2016).




Fonte: Cordeiro (2020, p. 15)

Gráfico 2. Número de regiões metropolitanas instituídas no Brasil, por período (1973–2016)




Fonte: Cordeiro (2020, p. 76).

O gráfico evidencia um aumento significativo na criação de regiões metropolitanas, com notável destaque para a década de 2010, período em que foram formalizadas 34 novas Regiões Metropolitanas (RM) e uma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE). Esse movimento pode ser contextualizado a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 e das Conferências das Cidades que se seguiram. Nesses fóruns, surgiram propostas para que os territórios metropolitanos se tornassem prioritários no recebimento de recursos federais. Observa-se, contudo, uma evolução na abordagem: se os documentos iniciais enfatizavam a simples delimitação espacial, as normativas posteriores passaram a exigir maior foco na institucionalidade, ou seja, na criação de arranjos de governança e gestão para essas áreas (CORDEIRO, 2020).

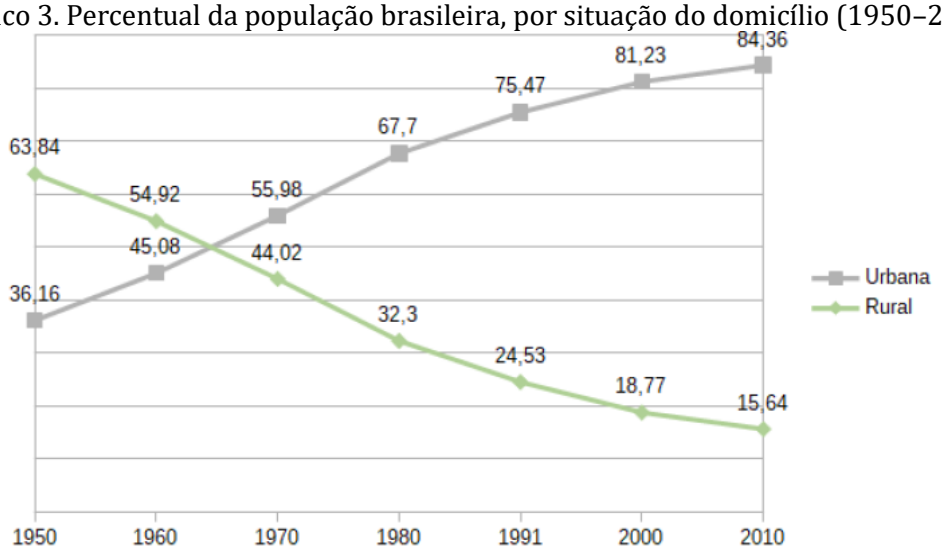
Assim, por exemplo, aqui no Maranhão, o município de Raposa, que até então contava com cerca de 20 mil habitantes, se enquadrava nos critérios do Ministério das Cidades para receber recursos voltados para regiões metropolitanas, porque, institucionalmente, fazia parte da Região Metropolitana da Grande São Luís. Portanto, apesar de sua realidade espacial urbana não ser tão expressiva em comparação com cidades conurbadas a metrópoles, institucionalmente Raposa se enquadrava numa RM e, por isso, teve a possibilidade de acessar recursos federais destinados aos espaços metropolitanos.

Então, se a gente se pergunta qual era o interesse em criar tantas regiões metropolitanas, ou de um município querer se inserir numa RM, a resposta é clara: em grande medida, foi por conta da existência, ou pelo menos da expectativa, de receber recursos específicos para essa categoria. Vimos, assim, um "*boom*" de criação de RMs depois da Constituição de 88, e a prova de que esse era um status valioso é que pouquíssimas foram extintas. O gráfico mesmo mostra

que apenas quatro foram extintas em todo esse período, e sabemos que depois elas foram até recriadas.

O que fundamenta isso em termos espaciais? Há um processo de metropolização do espaço brasileiro; isso é fato. Um processo lento e gradual que começa com a inversão populacional: a população urbana supera a população rural (Gráfico 3).

Gráfico 3. Percentual da população brasileira, por situação do domicílio (1950–2010)




Fonte: IBGE – Censos Demográficos

Há inchaço das cidades, a formação de macrocefalias urbanas, sobretudo nessas duas regiões. Já havia cidades de 500 mil habitantes, mas a partir das décadas de 1970-80 já tínhamos cidades milionárias (SANTOS, 1993). Destaca-se aqui que é nas regiões Nordeste e Sudeste onde começa a ocorrer essa concentração populacional (Tabela 1).

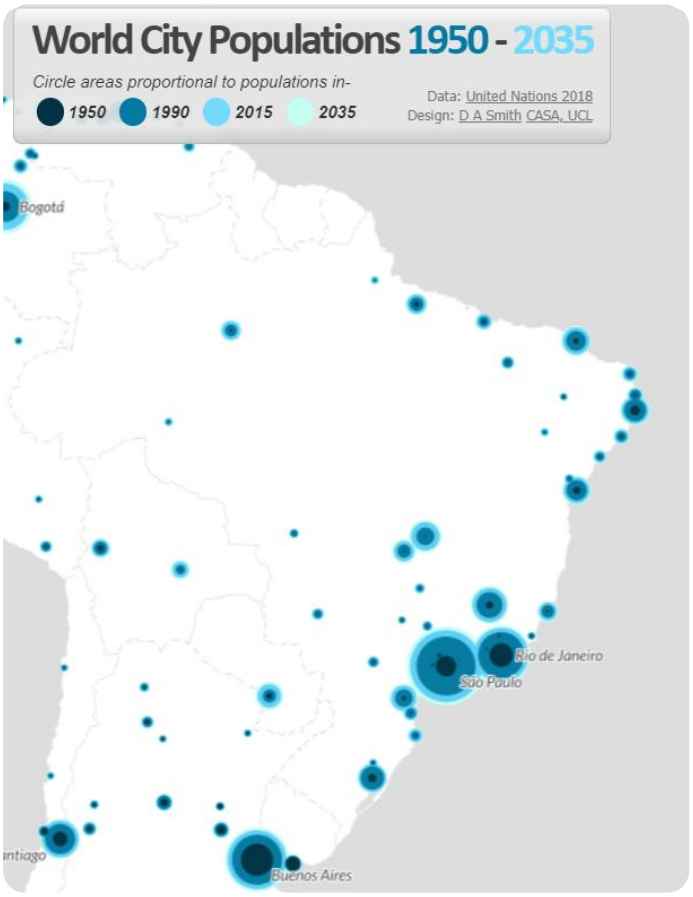
Tabela 1. Número de municípios com mais de 500 mil habitantes (1950–2010)

| Grande Região | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Norte | - | - | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Nordeste | 1 | 3 | 3 | 3 | 7 | 9 | 11 |
| Sudeste | 2 | 3 | 4 | 9 | 11 | 15 | 17 |
| Sul | - | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 |
| Centro-Oeste | - | - | 1 | 2 | 3 | 3 | 4 |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Sidra, tabela 1290

O mapa feito pela ONU a seguir mostra-nos essa concentração a partir da concentração de cores, na qual o azul mais forte indica um crescimento mais remoto. E as áreas de azul mais claro são regiões onde essa concentração permanece, mas cresce em menor ritmo.

Figura 1. População das cidades no mundo (1950–2035)




Fonte: United Nations (2018); Smith (CASA/UCL).

Essa concentração vai refletir na configuração das RMs, mas não vai coincidir. Porque o processo de institucionalização das RM passou por uma certa banalização (CORDEIRO, 2019).

Ao abordar os aspectos mais políticos, é fundamental entender como a escala metropolitana foi construída no Brasil. Ela surge de iniciativas pioneiras para lidar com o problema da conurbação, o crescimento contínuo entre municípios. O grande marco foi a formação do primeiro consórcio intermunicipal em São Paulo, em 1950. Ali, a própria realidade espacial — a intensa concentração e a macrocefalia urbana, como vimos nos mapas — praticamente impôs a criação desse arranjo. Vimos uma iniciativa embrionária parecida no Paraná, com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). O que esses casos demonstram é justamente a associação das primeiras experiências de cooperação institucional com o avanço do fenômeno da metropolização.

A formação de uma agenda política para os problemas metropolitanos no Brasil começou a partir da detecção dos desafios da conurbação e dos problemas compartilhados entre municípios. Nesse movimento, dois eventos foram marcos fundamentais. O primeiro, o

Seminário de Habitação e de Reforma Urbana de 1963, tornou-se o mais conhecido no debate geral sobre a questão urbana. O segundo, o Seminário Sobre os Polos de Desenvolvimento, foi crucial por um motivo específico: ali ocorreram as primeiras discussões sobre os desenhos institucionais das Regiões Metropolitanas no Brasil, com a importante participação de geógrafos renomados.

Todo esse processo de reconhecer a realidade espacial metropolitana e a formação de iniciativas governamentais de arranjos institucionais de cooperação intergovernamental, vai ter como ápice a Constituição de 1967, em termos de formação de uma agenda política sobre a temática. A figura da Região Metropolitana passa a ser, finalmente, prevista no arcabouço constitucional brasileiro. Nos termos legais, essa nova instância territorial teria como finalidade o exercício intergovernamental das chamadas funções públicas por parte dos Estados e respectivos municípios abrangidos pelas regiões metropolitanas – mesmo sendo, até então, uma competência do governo federal. Era parte de um projeto de governo nacional com enfoque regional (ARAÚJO FILHO, 1996; SOUZA, 2003).

Essas dinâmicas tiveram, claro, efeitos diretos nos arranjos políticos e institucionais. E é interessante notar que não havia um modelo único para a criação das primeiras regiões metropolitanas. Vemos, por exemplo, iniciativas lideradas por governos estaduais, como em São Paulo (1967), com o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo; em Belém, com a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana; e em Salvador (1967), com o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo. Por outro lado, em Porto Alegre (1967), a iniciativa partiu do próprio governo municipal. Já no Rio de Janeiro (1969), a ação foi do governo federal, enquanto em Belo Horizonte (1968) o caminho foi a contratação de um estudo técnico. Por fim, o caso de Fortaleza é emblemático, pois seu Plano de Desenvolvimento Integrado (Plandirf) teve o nome incorporado anos mais tarde na legislação federal, o Estatuto da Metrópole.

## FUNDAMENTOS LEGAIS: ESTATUTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Olhando para os aspectos legais, o ponto de partida é o Artigo 25, parágrafo terceiro, da Constituição. Ele diz o seguinte: 'Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões... para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.' A partir daí, a gente tira algumas conclusões diretas. Primeiro, a formação de uma RM é uma competência exclusiva e opcional dos Estados. Segundo, a RM é uma unidade administrativa, e não um novo ente

federativo. E por que é importante frisar isso? Porque houve casos no Brasil em que se interpretou a criação de uma RM como se fosse um novo nível de poder. E terceiro, a lei não dá ao Estado o poder de legislar sobre o que é de competência municipal. Outro ponto fundamental: para a Constituição, Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões são funcionalmente equivalentes. Mesmo que a gente, na Geografia, pense nelas de forma diferente, a lei dá a todas o mesmo objetivo: criar uma governança interfederativa. E esse termo, 'governança interfederativa', foi depois detalhado pelo Estatuto da Metrópole, de 2015. O Estatuto define isso como o 'compartilhamento de responsabilidades e ações'. Ou seja, ele veio para deixar claro que uma RM não serve para centralizar poder, mas para compartilhar a gestão de problemas comuns. Agora, sobre os critérios para criar uma RM. Muita gente diz que a Constituição não define critério nenhum, mas se a gente for olhar a doutrina jurídica, ela está bem clara. São três, e se não tiver os três, não pode haver RM: 1) lei complementar, 2) contiguidade territorial e 3) um arranjo interfederativo de gestão. Desses, o único que é puramente espacial é a contiguidade, embora para nós, da Geografia, a região precise ter também uma coerência, e não só municípios vizinhos. E isso me leva ao último ponto, que é um critério implícito: o fundamento espacial. A lei não diz o que fundamenta a criação de uma RM, qual é a justificativa real para ela existir. E é exatamente nessa brecha que a Geografia pode e deve entrar, para fundamentar e qualificar esse debate normativo.

## PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS E RESPECTIVAS RESPOSTAS

A literatura jurídica e as ciências políticas têm se dedicado muito ao estudo das controvérsias sobre as Regiões Metropolitanas. Nós, geógrafos, em geral, estamos fora desse debate. E é uma pena, porque há muito o que discutir.

### Primeira Grande Controvérsia: A Anuência dos Municípios

O primeiro problema recorrente foi político: para criar uma RM, era preciso ter a anuência, o “ok”, dos municípios que fariam parte dela? Um exemplo clássico foi a primeira tentativa de institucionalizar a Região Metropolitana da Grande São Luís. A lei exigia a anuência de cada município, e isso simplesmente barrou o processo. Com exceção de São José de Ribamar – que topou por um alinhamento político específico entre o prefeito e o governador na época – nenhum outro município consentiu. A capital, São Luís, por exemplo, era oposição ao governo do estado. Veja bem: o fundo político dessas dinâmicas muitas vezes foge completamente ao fundamento espacial das RMs. Obedece muito mais a um jogo de poder do que a uma

necessidade técnica. A resposta para isso só veio depois, quando o Rio de Janeiro e o Espírito Santo judicializaram a questão. No fim, a Suprema Corte decidiu que a anuência não é obrigatória. Essa decisão acabou pacificando o assunto no resto do país.

## Segunda Controvérsia (A Mais Problemática): As Funções Públicas de Interesse Comum

Outra controvérsia, a mais problemática, trata da definição e titularidade das Funções Públicas de Interesse Comum. O primeiro ponto é: há transferência de poder dos municípios para o estado? Essa dúvida surgiu porque, como a competência para criar a RM é do estado, alguns governos estaduais começaram a legislar sobre atribuições que são tipicamente municipais, como o uso do solo. O raciocínio era: "se a RM existe, os problemas agora são de escala regional, e o que é regional compete ao Estado". Eu mesmo vivi isso na prática. Como geógrafo da Secretaria de Planejamento de São Luís, fui chamado a uma reunião quando a cidade ultrapassou um milhão de habitantes. O prefeito queria saber as vantagens e desvantagens de entrar na RM. Uma das preocupações dos técnicos era justamente essa: o Estado poder interferir nas competências do município. Eles pegaram a lei e apontaram: "Tá aqui, uso do solo é nosso". Eu respondi que, na minha visão de geógrafo, o território precisava ser pensado na escala metropolitana, mas a verdade é que, na prática política, essa visão não existia. O que valia era o solo urbano do município, e ponto final. A resposta jurídica para essa questão, no fim das contas, é não; o Estado não pode tomar as competências municipais, desde que a participação de todos os entes na gestão seja garantida.

O segundo ponto é: mas, afinal, o que define uma "Função Pública de Interesse Comum"? A resposta está no princípio da subsidiariedade, que foi adotado tanto pela jurisprudência quanto pelo Estatuto da Metrópole. A lógica é simples: existem problemas que os municípios, sozinhos, não têm capacidade – seja financeira, técnica ou institucional – para resolver. É aí que o Estado entraria, ou os próprios municípios cooperariam entre si. O Estatuto da Metrópole, aliás, deu um passo além. Ele definiu a função de interesse comum como uma política pública que, se realizada por um município isoladamente, "seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes". Aqui, finalmente, começa a entrar um pouco da natureza do problema metropolitano na lei.

## Terceira Controvérsia: A Estrutura da Governança

Ok, então precisa de um arranjo interfederativo. Mas como ele se daria? Alguns modelos davam mais poder ao Estado, outros, aos municípios. Ambos foram questionados na justiça. A

resposta jurídica foi clara: a estrutura deve ser colegiada, com a participação de todos os municípios, do estado e da sociedade civil, para deliberar e executar as ações. O Estatuto da Metrópole, em seu artigo oitavo, detalhou essa estrutura básica: uma instância executiva (com representantes dos prefeitos e do governador). Uma instância colegiada deliberativa (com representação da sociedade civil, garantindo a participação popular). Uma organização pública com funções técnico-consultivas (ressaltando a racionalidade técnica, e não apenas política). Um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

*A Provocação Final: E Onde Fica a Razão Espacial?*

E aqui, para fechar esse ponto da problemática em vista, vale uma provocação. No meio de toda essa estrutura, onde fica a razão espacial? Como adotamos critérios geográficos para que essa governança exista de fato? Porque aquele critério da "contiguidade territorial" é muito frágil e, conceitualmente, está defasado. Não basta ser vizinho. Aliás, já foi mostrado que os grandes municípios, como São Luís, com mais população e renda, muitas vezes são os que mais resistem a cooperar. Então, a pergunta que eu levanto é: é possível estabelecer critérios espaciais mais robustos para definir o que é de interesse comum? Eu levanto essa bola para entrarmos num terceiro e último tópico, que é...

Proposição para Definição das Funções Públicas de Interesse Comum a Partir de Critérios Espaciais

Na minha tese, fiz um exercício de trabalhar com critérios formais para analisar quais das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas do Brasil atenderiam, de fato, àquela razão espacial que está implícita na Constituição. Então, trabalhei com indicadores, a partir de dados do IBGE, e cheguei à conclusão de que *menos da metade não aderiu a esses critérios* – isso considerando-se critérios bastante flexíveis. Não seriam critérios exigindo, por exemplo, que a RM tenha uma metrópole. Seria apenas a pressuposição da formação de um processo de metropolização, mesmo que embrionário.

## A PROPOSTA: NOVOS CRITÉRIOS PARA O INTERESSE COMUM

A partir disso, busquei fazer uma proposta especificamente para o objeto, que se volta para o arranjo interfederativo, para as funções públicas de interesse comum. Como, então, eu poderia buscar isso? Numa rápida reflexão, pensei basicamente dois critérios:

1. O alcance plurimunicipal dos impactos — já apontado pelo Estatuto da Metrópole —, ou seja, é o que eu venho chamando de critério da abrangência metropolitana.
2. O segundo critério surge da própria dinâmica de interação interurbana.

É preciso diferenciar: as dinâmicas intraurbanas são aquelas dinâmicas que têm fluxos diários de pessoas e mercadorias. A dinâmica *interurbana* abrange um pouco mais. Como disse, é um conceito bem flexível, não estou trabalhando com critérios que forçam a se trabalhar apenas com aquilo que os geógrafos entendem como espaço metropolitano.

Essa origem na dinâmica de interação interurbana é o que vou chamar de natureza metropolitana. Se a região metropolitana é uma resposta jurídica a um processo de metropolização, e o processo de metropolização é a conurbação em torno de uma metrópole, então a integração de que se trata deve ter a ver com esse processo. Como eu não quero tornar o conceito muito rígido, preferi chamar de integração interurbana.

## EXEMPLOS PRÁTICOS

Para dar alguns exemplos de aplicabilidade desses critérios, eu trago, aqui, o caso do saneamento básico de São Luís e, também, o caso do rio Paciência.

*O caso do rio Paciência*

O rio Paciência forma a maior bacia hidrográfica da ilha em que está situada São Luís. Nessa ilha existem mais três municípios. Originalmente, a RM de São Luís se limitava a esses quatro municípios, pois pensava exclusivamente na dinâmica da ilha, que estava iniciando um processo de conurbação muito forte. Depois, ela se espraiou para outros municípios fora da ilha, por motivos políticos, extrapolando seu desígnio original.

O rio nasce em São Luís e deságua em Raposa. Em Raposa, a dependência da pesca torna o município muito sensível à poluição do rio. Portanto, um problema que nasce em São Luís e perpassa todos os municípios da ilha até chegar em Raposa, é onde podemos destacar a questão da abrangência metropolitana. Também podemos destacar a natureza metropolitana, pois a pressão ambiental da expansão urbana de São Luís tem consequência em todos os demais municípios da bacia, e a própria solução adotada por eles vai depender do que se faz em todos os outros.

### O caso da educação e transporte

Vou dar mais um exemplo, pegando a questão da educação. Uma expressão política do aspecto metropolitano foi o fato de, frente ao problema das tarifas de transporte intermunicipais na ilha, uma das primeiras organizações que se autointitulou como metropolitana foi justamente a associação de estudantes. Isso já é um indício muito forte de que se trata de um problema metropolitano.

- A abrangência do problema é demonstrada pelos percentuais elevados de deslocamentos intermunicipais.
- Quanto à natureza metropolitana, podemos destacar a concentração espacial de escolas e universidades na cidade-polo, São Luís. Essa condição concentrada não pode acabar de um dia para o outro, e essa natureza aponta que a origem do problema é intermunicipal, não se isola em um só lugar.

Creio que esses dois critérios ajudam a dar coerência à razão metropolitana.

## CONCLUSÃO

Por fim, mais do que um status territorial, as regiões metropolitanas são arranjos concebidos para a cooperação interfederativa no Brasil. Por que é importante lembrar disso? Porque muitos buscam na metropolização um status, mesmo. Mas a maioria busca recursos – e não somente federais, mas também estaduais e até municipais. A natureza institucional, porém, é a formação de arranjos federativos.

E é aí que entra a segunda conclusão: contraditoriamente, as RMs têm sido unidades administrativas marcadas por relações fragmentárias. O nó górdio tem sido o problema das competências federativas sobre as Funções Públicas de Interesse Comum.

Para esses problemas, acredito que os critérios trazidos aqui possam contribuir para uma compreensão mais abrangente e acertada. Acredito ser essa uma forma efetiva da Geografia contribuir para a compreensão e a busca de soluções para essa problemática.

## LEITURAS SUGERIDAS

ARAÚJO FILHO, Valdemar de. Antecedentes políticos institucionais: a questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E.D.; ZVEBIL, V.Z. (org.). Gestão Metropolitana: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das "metrópoles de papel"? GEOUSP Espaço e Tempo (Online), São Paulo, Brasil, v. 23, n. 1, p. 040–058, 2019. Disponível em: https://revistas.usp.br/geousp/article/view/141746.. Acesso em: 22 jul. 2025.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. A "metropolização de papel" como trunfo político: uma investigação a partir da instituição de regiões metropolitanas no Maranhão. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. A "metropolização de papel" como trunfo político: uma investigação a partir da instituição de regiões metropolitanas no Maranhão, ed.1. São Luís: Editora Pascoal, 2021a.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. Da Mitrópolis à Região Metropolitana: Investigação sobre a Origem Histórica do Status Metropolitano. Espaço Aberto, Rio de Janeiro, Brasil, v. 11, n. 2, p.

81–98, 2021b. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/47509. Acesso em: 22 jul. 2024.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. NISHIWAKI, Klayton Noboru Passos. Fundamentos legais da instituição de regiões metropolitanas no Brasil: questões e respostas às controvérsias políticas sobre a matéria. Boletim Goiano de Geografia, Goiânia, v. 42, n. 01, 2022. Disponível em: https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/66960. Acesso em: 22 jul. 2024.

KÖSECIK, Muhammet; KAPUCU, Naim. Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect. Contemporary British History, v. 17, n. 3, p. 71-94, 2003.

OWEN, David Edward. The government of Victorian London, 1855-1889: the Metropolitan Board of Works, the vestries, and the City Corporation. Harvard University Press, 1982.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo, Edusp, 1993.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. Lua Nova [online]. 2003, n.59, pp.137-158. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>. Acesso em: ago. 2013.

# Capítulo VI

## O PAPEL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA[11]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-6**

Edmundo Eutrópio Coelho de Souza [12]

A proposta aqui é tratar da temática metropolitana de forma sucinta, dinâmica e propositiva, em sintonia com o espírito do GeTERJ. A questão metropolitana é complexa, pois envolve múltiplos limites municipais e, consequentemente, uma série de desafios institucionais, políticos e operacionais. Infelizmente, ainda há pouca participação da sociedade na construção de soluções para esses problemas. Partirei, portanto, da minha tese de doutorado, com base no estudo do caso de São Gonçalo, para apresentar algumas proposições concretas sobre como fortalecer a governança metropolitana e avançar na gestão integrada do território.

Apresento-me brevemente: sou recém-doutor em Geografia, administrador e economista, além de mestre em Administração e Planejamento. Tenho 25 anos de experiência na área executiva do setor privado e, há 29 anos, atuo como professor no Departamento de Administração da PUC-Rio. Recentemente, também passei a integrar o corpo docente da pós-graduação em Geografia da mesma instituição.

A estrutura deste trabalho começa com a apresentação do meu estudo sobre gestão metropolitana. Em seguida, proponho questões reflexivas que conduzirão a uma síntese propositiva. Ou seja, a partir do estudo realizado e das questões levantadas, buscaremos gerar proposições concretas.

O tema geral deste trabalho tem como foco o município de São Gonçalo e a atuação do Instituto Rio Metrópole (IRM) e do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE) nesse processo.

[11] Aula ministrada em 23 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[12] Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

## O ESTUDO

O estudo que apresento para iniciarmos nossa discussão de hoje foi o tema da minha tese de doutorado, intitulada “Governança Cooperativa como Instrumento de Qualidade de Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: São Gonçalo no Leste Metropolitano”.

Para compreender esse estudo, é importante considerar algumas marcas históricas que moldaram a evolução da metrópole do Rio de Janeiro. A formação dessa metrópole foi fortemente influenciada pelo fato de que a cidade do Rio de Janeiro foi, sucessivamente, capital da colônia, do Império, do Distrito Federal e, posteriormente, do Estado da Guanabara. Esse percurso histórico gerou uma relação de certa autonomia e distanciamento em relação ao seu entorno, o que ainda hoje deixa marcas significativas na dinâmica metropolitana.

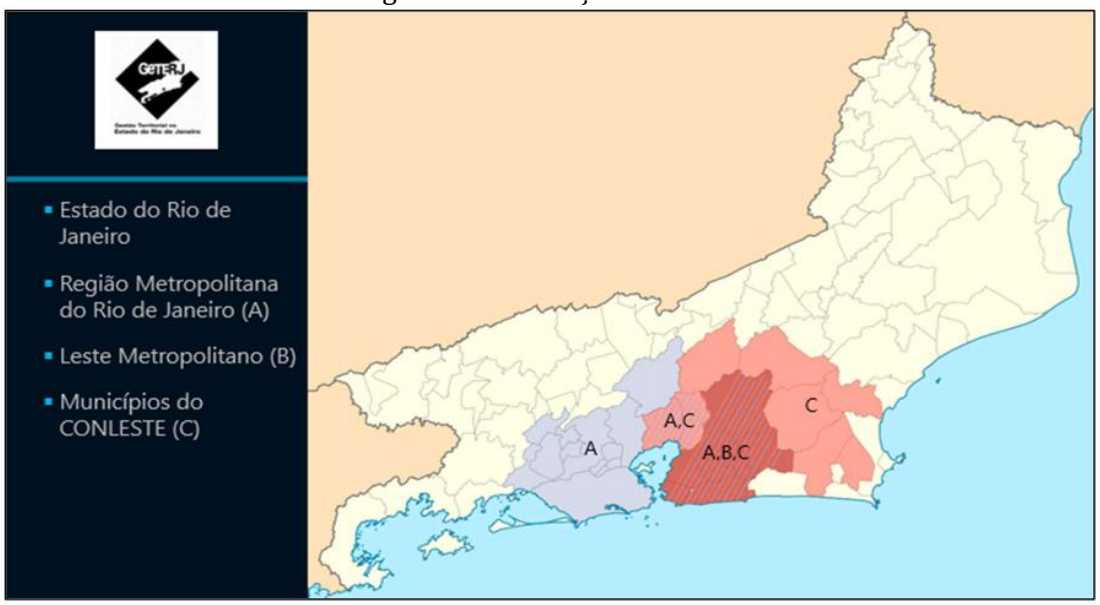
O estudo também abrangeu a evolução do aparato jurídico-institucional da gestão metropolitana, cuja origem remonta ao texto constitucional de 1937. Analisamos, em especial, os marcos legais forjados a partir da Constituição Federal de 1988. Diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) foram decisivas para consolidar esse arcabouço, culminando, em 2015, com a criação do Estatuto da Metrópole. Previamente, o Estatuto da Cidade, de 2001, já havia estabelecido importantes fundamentos institucionais que, junto com o Estatuto da Metrópole, formam a base normativa vigente para a governança metropolitana.

Por fim, é importante destacar o relato do trabalho de campo realizado em São Gonçalo, no Instituto Rio Metrópole (IRM) e no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), com o objetivo de identificar as principais barreiras e facilitadores do processo, por meio do diálogo com os atores políticos envolvidos.

Como procedimento metodológico, adotou-se a abordagem qualitativa, por meio do desenvolvimento de atividades em um observatório local de políticas públicas. Foram realizadas entrevistas com secretários municipais, servidores públicos da administração municipal de São Gonçalo, vereadores e um diretor do Instituto Rio Metrópole (IRM). Por fim, os dados coletados foram confrontados com a bibliografia de referência, permitindo a análise crítica da tese.

A localização do estudo é nos municípios do Conleste, tendo como foco o município de São Gonçalo. O mapa mostra que São Gonçalo é tanto parte da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro como também é parte dos municípios do Leste Metropolitano e membro do Conleste.

Figura 1: Localização do estudo




Fonte: Elaborado pelo autor.

Como resultados, destacamos que a pesquisa identificou oportunidades promissoras para a cooperação metropolitana. São Gonçalo está passando por uma transformação significativa a partir do estabelecimento das concessões privadas para a gestão da água e do esgoto. Dessa outorga, São Gonçalo recebeu mais de 1 bilhão de reais. E eles transformaram esses recursos num fundo municipal e elaboraram um plano estratégico para o município, chamado Plano Novos Rumos, que foi aprovado no Legislativo municipal.

Também verificamos a atuação do Conleste, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense, estabelecido a partir do projeto do Comperj, mas que sobrevive ao fim do Comperj. Inicialmente, eram seis municípios; atualmente, são 17. Foi identificada uma atuação muito forte do Conleste, o que gera, nos municípios participantes, a percepção de que essa forma de se organizar em consórcio traz benefícios e vantagens aos seus membros, o que é digno de nota.

A atuação do Instituto Rio Metrópole, autoridade metropolitana fluminense, tem revelado importantes possibilidades para a cooperação intermunicipal. Com uma estrutura consolidada, técnicos de alto nível e participação ativa desde a criação das regiões metropolitanas nas décadas de 1970 e 1980, o Instituto desempenha um papel fundamental nesse processo. No entanto, já observamos rupturas e desafios que indicam que ainda há um longo caminho a percorrer. É justamente essa reflexão que gostaria de desenvolver aqui: como transformar essa “fotografia” atual em uma prática duradoura e produtiva, capaz de gerar resultados efetivos não apenas em São Gonçalo, mas também em outras cidades da região,

especialmente na cidade do Rio de Janeiro, que, como veremos, tem uma participação relativamente limitada na governança da metrópole fluminense.

A bibliografia sobre gestão já aponta algumas fragilidades importantes, sendo a principal delas a fragilidade institucional. No entanto, observa-se que São Gonçalo e a região do Leste Metropolitano vêm superando essas limitações de maneira bastante positiva.

É evidente que o Estatuto da Metrópole merece uma série de críticas. Há, inclusive, argumentos que apontam sua possível inconstitucionalidade, baseados na tese de que a legislação sobre regiões metropolitanas seria de competência exclusiva dos estados, não cabendo, portanto, ao governo federal legislar sobre o tema. Além disso, alguns dispositivos do Estatuto divergem da jurisprudência consolidada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842, proposta a partir do Rio de Janeiro no final dos anos 1990, durante as tentativas de privatização da Companhia Estadual de Águas e do Metrô Rio.

Apesar dessas controvérsias, a suposta fragilidade institucional do Estatuto não tem representado um obstáculo prático para municípios como São Gonçalo. O município adota como base o marco legal vigente e estrutura sua governança metropolitana a partir do que está em vigor. Desde sua promulgação, em 2015, o Estatuto da Metrópole não foi alvo de nenhuma ADI específica, o que lhe confere relativa estabilidade jurídica. Assim, São Gonçalo se apoia no arcabouço legal existente para desenvolver mecanismos próprios de atuação na governança metropolitana.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o município de Petrópolis não integrava a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) quando esta foi instituída. Por essa razão, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) foi elaborado inicialmente sem contemplar o município. Quando Petrópolis foi posteriormente incorporada à RMRJ, o PDUI já estava concluído. Assim, o Instituto Rio Metrópole optou por produzir um caderno específico para o município, em formato de adendo. No entanto, esse adendo não foi integrado aos demais estudos já prontos, de modo que os efeitos sinérgicos da entrada de Petrópolis não foram considerados no conjunto do planejamento metropolitano. Além disso, o documento ainda não foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Embora a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842 sustente que essa aprovação legislativa não seria obrigatória, o Estatuto da Metrópole exige expressamente a validação do PDUI pelo Legislativo estadual. Com isso, do ponto de vista formal, pode-se argumentar que a governança metropolitana fluminense ainda não está plenamente regularizada. Apesar disso, o PDUI está em vigor, uma estrutura de governança foi estabelecida e há uma autoridade metropolitana em

funcionamento. São Gonçalo, portanto, faz parte desse arcabouço existente para estruturar e implementar sua atuação no contexto metropolitano.

À primeira vista, o escopo de atuação do Instituto Rio Metrópole e do Conleste pode parecer conflitante. No entanto, trata-se de instituições com naturezas distintas e propósitos que se complementam. O Conleste é um consórcio intermunicipal baseado no associativismo entre municípios, enquanto o Instituto Rio Metrópole é a autoridade metropolitana formalmente instituída pelo Estado. Embora atuem em áreas temáticas similares, suas funções são diferentes e podem ser coordenadas de forma sinérgica. Essa complementaridade, ainda pouco explorada, representa uma oportunidade valiosa para fortalecer a governança metropolitana.

Outra fragilidade frequentemente apontada pela bibliografia e que também se manifesta em São Gonçalo é a ausência ou insuficiência de quadros técnicos qualificados na administração pública. Esse déficit compromete diretamente a capacidade do município de conduzir processos complexos, como a formulação, revisão e implementação de planos diretores. Trata-se, muitas vezes, de um processo que pode levar até dez anos, sendo que, ao final, o plano já pode estar desatualizado em relação às demandas e diretrizes mais recentes. Além disso, o plano diretor precisa ser desdobrado em planos setoriais, o que exige ainda mais capacidade técnica especializada. No contexto de um município que integra uma metrópole, essa exigência se intensifica, pois o plano local deve estar alinhado com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Trata-se, portanto, de um processo complexo e tecnicamente exigente. Em resposta a esse desafio, São Gonçalo vem buscando alternativas, como a contratação de consultorias e a nomeação de cargos comissionados, com o objetivo de suprir, ao menos parcialmente, essa lacuna de capacidade técnica.

Uma questão crítica está relacionada à possibilidade de desmantelamento da estrutura administrativa a cada troca de governo. De fato, na ausência de quadros efetivos, a opção por não manter equipes técnicas próprias torna a descontinuidade institucional mais provável. Por outro lado, o uso de quadros terceirizados pode oferecer maior flexibilidade e agilidade na formação de equipes, especialmente em contextos de escassez de servidores concursados. Em São Gonçalo, essa estratégia se materializou na criação de uma secretaria municipal com papel central na gestão dos principais projetos do município. Essa secretaria não apenas coordena iniciativas locais, como também, ao identificar temáticas de caráter metropolitano, articula-se com outros órgãos e instâncias governamentais, viabilizando a captação de mais recursos e conferindo maior visibilidade e projeção aos projetos desenvolvidos. Um exemplo emblemático

foi o convite feito a uma técnica do Instituto Rio Metrópole para coordenar o projeto de governo da atual gestão. A partir dessa iniciativa, estruturou-se uma secretaria com capacidade técnica qualificada e atuação estratégica na articulação interfederativa.

A questão central aqui é a percepção do valor da temática metropolitana pela população. Atualmente, a gestão em São Gonçalo reconhece a importância dessa agenda e há uma boa possibilidade de que o gestor atual seja reeleito. Mas o que acontecerá depois? Mesmo dentro do grupo político dominante no município, como garantir a continuidade e a perenidade dessa visão metropolitana? Essas são questões fundamentais que merecem reflexão aprofundada.

Outro problema apontado, que também vem sendo contornado, é a escassez de recursos financeiros. Para realizar obras de infraestrutura, promover o desenvolvimento e incentivar a expansão econômica do município, é imprescindível dispor de investimentos adequados.

O Estatuto da Metrópole previa a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado, destinado a garantir acesso financeiro às regiões metropolitanas. Contudo, essa proposta foi vetada e não faz parte da legislação vigente. No entanto, no contexto do Rio de Janeiro, e especificamente em São Gonçalo, há uma receita significativa proveniente da participação na concessão do saneamento básico.

O Conleste é financiado pelas prefeituras consorciadas. À medida que estabelecem novos projetos, esses recursos são complementados por aportes das próprias prefeituras, do Instituto Rio Metrópole (IRM) e por emendas parlamentares. Além disso, eles acessam órgãos de fomento, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, ampliando as fontes de financiamento disponíveis. Portanto, a obtenção de recursos para projetos metropolitanos não se configura como um obstáculo estrutural.

Nesse contexto, entendo que o Brasil não sofre falta de dinheiro para enfrentar seus desafios urbanos; o que realmente falta é a vontade política para implementar as ações necessárias. Para que as políticas sejam efetivamente executadas, é fundamental garantir a seriedade e a transparência na aplicação dos recursos, um aspecto que muitas vezes ainda é insuficiente.

Outra questão que vem sendo superada é a fragilidade fiscal dos municípios, ponto central destacado por Sol Garson (2009). Ao analisar a cooperação em políticas urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, observa-se a grande disparidade entre os municípios. Por exemplo, as cidades do Rio de Janeiro e de Tanguá possuem capacidades de investimento completamente distintas, o que representa um desafio para a governança metropolitana.

Para superar a vulnerabilidade fiscal, além dos recursos oriundos da outorga do saneamento básico, São Gonçalo tem buscado promover um ambiente favorável aos negócios. Nesse sentido, a cidade tem atuado na criação e no aprimoramento de leis que incentivam setores estratégicos, como a informática e as *startups*, além de conceder isenção de impostos a grandes empresas que geram emprego, com destaque para os supermercados.

Além disso, São Gonçalo ocupa uma posição estratégica como ponto de passagem entre a cidade do Rio de Janeiro e o Norte Fluminense. Aproveitando essa localização, estão sendo atraídas grandes redes de supermercados para se instalarem ao longo da rodovia Niterói-Manilha, que oferece fácil acesso tanto para quem se desloca para a Região dos Lagos e o Norte Fluminense quanto para os moradores de Niterói.

A Secretaria Municipal de Gestão Integrada e Projetos Especiais (SEMGIPE) tem desempenhado um papel fundamental na busca por financiamentos provenientes de diversas fontes. Essa prática, que considero inovadora para a região, especialmente quando comparada à cidade do Rio de Janeiro, consiste em centralizar as demandas e projetos de toda a prefeitura, avaliar se esses projetos possuem escopo que ultrapassa os limites municipais e, a partir disso, buscar recursos junto ao Instituto Rio Metrópole (IRM), ao governo estadual e a instituições como a Caixa Econômica Federal.

É interessante observar como os projetos locais têm conseguido acessar recursos metropolitanos. Um exemplo é a reurbanização da orla da Praia das Pedrinhas, que inclui a criação de um polo gastronômico com diversos restaurantes. Embora inicialmente seja um projeto de caráter local, ele foi integrado ao programa metropolitano “Reviver a Baía”, o que possibilitou a captação de recursos junto ao Instituto Rio Metrópole (IRM). Essa articulação representa uma estratégia inteligente para ampliar o financiamento da iniciativa.

Além disso, São Gonçalo está investindo no MOVE, seu sistema de BRT, que ainda não está integrado aos sistemas de Niterói e Itaboraí. No entanto, a linha do MOVE foi planejada para possibilitar essa integração futura, utilizando o antigo traçado da linha férrea que ligava Niterói a Itaboraí. Essa rota está disponível para a criação de um BRT metropolitano, atraindo recursos estaduais. O governo do Estado tem trabalhado para estender essa obra até Niterói, fortalecendo a integração regional.

Portanto, é animador perceber a possibilidade de integrar iniciativas locais a programas metropolitanos, ampliando o acesso a recursos e fortalecendo a cooperação entre municípios. Esse novo olhar, focado em resolver problemas e gerar soluções dentro do que está disponível hoje, mostra que é possível avançar de forma concreta.

Outro aspecto relacionado à fragilidade fiscal de São Gonçalo é a disputa judicial que o município enfrenta para aumentar sua parcela dos royalties do petróleo. A ação, principalmente contra os municípios de Niterói e Maricá, busca reequilibrar a distribuição desses recursos. Atualmente, os royalties do petróleo são regidos por uma legislação relativamente recente que, em vez de promover um desenvolvimento mais equitativo, acaba acentuando desigualdades regionais. Um exemplo claro disso é a disparidade entre os valores recebidos: Maricá, com cerca de 200 mil habitantes, recebe uma parcela maior de royalties do que São Gonçalo, que possui uma população aproximada de um milhão de habitantes. Dessa forma, São Gonçalo luta judicialmente para corrigir essa distorção e obter uma fatia mais justa desses recursos.

## SUGESTÕES

Entrando nas sugestões, o que consegui levantar com base no caso estudado é o seguinte: a primeira delas refere-se ao marco legal e à autoridade metropolitana. Embora o marco legal possa ser aprimorado, instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e os planos diretores municipais são cruciais para a gestão metropolitana. Nesse sentido, uma oportunidade importante está na integração do PDUI com os planos diretores e os planos setoriais municipais. A sugestão que apresento é que, mesmo com as limitações do marco atual, já é possível avançar significativamente utilizando os instrumentos hoje instituídos – como demonstrado pelo exemplo de São Gonçalo.

Uma oportunidade importante reside, portanto, na lei estadual que integra o PDUI e os planos diretores municipais em um cronograma unificado. O Instituto Rio Metrópole (IRM) elabora o PDUI e entrega aos municípios diversos estudos subsidiários. A partir desses estudos, os municípios realizam o desdobramento na esfera local, por meio de seus planos diretores, que, por sua vez, se desdobram nos planos setoriais. Dessa forma, a cada ciclo de governo haveria a revisão alinhada do plano diretor e dos planos setoriais, em consonância com o PDUI, cuja validade atual é de dez anos – prazo que poderia ser estendido para 12 anos, contemplando três ciclos governamentais.

O que importa destacar é que o PDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é um instrumento muito robusto e bem elaborado. No entanto, ele tem sido pouco utilizado pelas cidades da Região Metropolitana. Por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro elaborou seu Plano Diretor em 2023 sem levar em consideração o PDUI. Em contrapartida, São Gonçalo, que revisará seu Plano Diretor em 2025, está alinhando esse processo com o PDUI, especialmente porque a secretária responsável pela revisão veio do Instituto Rio Metrópole.

É possível que o exemplo de São Gonçalo, devido ao retorno político positivo que vem obtendo, influencie outros municípios a adotarem um modelo integrado semelhante. Essa difusão pode ser fundamental para promover uma transformação positiva na gestão metropolitana como um todo.

Outra sugestão refere-se à organização do Instituto Rio Metrópole (IRM). Ficou claro para mim que o Conleste é percebido como uma instância dos municípios, sendo muito bem recebido, pois a execução dos seus projetos ocorre diretamente pelas secretarias municipais. Já o IRM é visto como uma instância estadual, e não como uma instituição da Região Metropolitana propriamente dita. Por isso, é necessário pensar em formas de aproximar o IRM dos municípios.

O IRM é fundamental, pois atua como órgão executivo, captando recursos para a Região Metropolitana e destinando-os aos projetos. Nesse sentido, proponho a reintrodução da Câmara Metropolitana, com um presidente eleito entre os prefeitos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Atualmente, a Região Metropolitana conta com um Comitê Deliberativo cujo presidente é o governador do estado, o que reforça a percepção de que a Região Metropolitana é uma instância estadual. Para fortalecer a governança metropolitana e sua identidade própria, o presidente da entidade deveria ser um prefeito, e não o governador.

A reintrodução da Câmara Metropolitana, com o presidente eleito entre os prefeitos da Região Metropolitana, poderia trazer uma vantagem significativa, colocando o Instituto Rio Metrópole (IRM) sob a liderança direta desse presidente. Isso fortaleceria a representação municipal e ampliaria a legitimidade e a proximidade do IRM com os municípios da região.

O Instituto Rio Metrópole (IRM) desempenha uma atuação mais estratégica, envolvendo diretamente os prefeitos, enquanto o Conleste atua de forma mais tática, com a participação dos secretários municipais.

Quanto ao papel dos municípios, dos agentes políticos e da população, vale destacar que ainda somos muito dependentes da vontade dos prefeitos para que adotem, em suas gestões, uma visão metropolitana. Temos o exemplo de São Gonçalo, que incorporou essa perspectiva, e o da cidade do Rio de Janeiro, que ainda não a adota plenamente.

No Rio de Janeiro, foram realizadas obras viárias importantes, como o BRT da Avenida Brasil e o Terminal Gentileza, sem negociações efetivas com os municípios do entorno. Essas intervenções, apesar de relevantes para a cidade, prejudicaram o trânsito da Região Metropolitana, causando impactos negativos que poderiam ter sido evitados com maior cooperação. Isso evidencia a necessidade de a cidade do Rio de Janeiro desenvolver um olhar mais amplo e integrado para toda a região metropolitana.

Ao analisar o contexto político estadual, fica claro que essa falta de articulação regional pesa nas eleições para o governo do Estado. Prefeitos do Rio de Janeiro têm dificuldades para se elegerem governadores justamente por romperem a relação com o entorno, que é altamente populoso. Por exemplo, César Maia foi um prefeito muito bem avaliado, mas não conseguiu eleger-se governador. Eduardo Paes está tentando essa transição, mas, enquanto o isolamento da cidade do Rio de Janeiro em relação à Região Metropolitana persistir, será difícil que um prefeito carioca seja eleito governador do Estado.

A Região Metropolitana reúne municípios com características muito distintas, o que, segundo a bibliografia, representa um desafio significativo para a governança regional. Contudo, podemos observar o exemplo do Conleste, que também é composto por municípios heterogêneos e, ainda assim, apresenta um funcionamento eficiente. Isso ocorre porque os municípios envolvidos reconhecem e valorizam a contribuição mútua que essa aglutinação traz para cada um deles.

A atuação dos agentes políticos representa a oportunidade mais imediata e essencial para promover mudanças significativas. Por exemplo, temos um prefeito que adota essa visão metropolitana e que está ligado a dois deputados estaduais. De fato, esse prefeito elegeu o próprio filho como deputado estadual, inserindo-se nesse contexto político caracterizado por uma dinâmica de castas. Embora esse tipo de política não seja, necessariamente, o mais positivo, ela gera capital político, que não pode ser ignorado. Por isso, é importante estar atento a esse fenômeno e buscar também parte desse capital para avançar nas transformações necessárias.

Além disso, existe o desafio de garantir uma participação qualificada e efetiva da sociedade civil, especialmente em cidades com milhões de habitantes, por meio de processos de escuta legítimos e representativos. Uma sugestão é incorporar a academia na gestão metropolitana. No Rio de Janeiro, temos centros de excelência como o GeTERJ na PUC-Rio, grupos de pesquisa na UERJ e na UFF, além do IPPUR na UFRJ – instituições reconhecidas que estudam a Região Metropolitana em profundidade. No entanto, enquanto o Comitê Consultivo conta com a participação de apenas três pessoas, no Comitê Deliberativo pode haver a indicação de uma única representante acadêmica, e o processo de escolha não é claro nem transparente. Essa limitação impede que a academia tenha a visibilidade e o impacto necessários para influenciar transformações concretas na gestão metropolitana.

Portanto, seria muito importante contar com um deputado estadual que nos representasse e atuasse para transformar essa proposta em lei, fortalecendo a participação da academia na gestão metropolitana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais, destaco a imagem positiva que apresentei aqui, baseada no Observatório de Políticas Públicas. Em São Gonçalo, observa-se um reconhecimento genuíno da importância da cooperação intermunicipal. O Conleste também se revelou um processo respeitado e dinâmico em sua área de atuação. Além disso, o Instituto Rio Metrópole (IRM) surpreendeu positivamente, com sua equipe técnica qualificada e estudos de alto nível.

Atualmente, a cidade do Rio de Janeiro não é membro atuante na governança da Região Metropolitana, o que representa um problema significativo, dado seu peso na região. Cerca de 54% da população da Região Metropolitana reside na capital, o que torna sua participação ativa fundamental para o desenvolvimento integrado do território.

São Gonçalo vem enfrentando e contornando os principais desafios apontados na literatura sobre gestão metropolitana, tais como a fragilidade institucional, a carência de quadros técnicos, a escassez de recursos financeiros e a vulnerabilidade fiscal.

São Gonçalo e o Conleste atuam de forma articulada na captação de emendas parlamentares em benefício da região. Parlamentares estaduais, federais e um senador, todos vinculados ao mesmo partido, são consultados pelos representantes locais para viabilizar recursos destinados ao desenvolvimento da área.

Atualmente, tanto o Conleste quanto o município de São Gonçalo têm projetos viabilizados por meio de emendas parlamentares, provenientes de um senador e de deputados estaduais e federais, evidenciando uma articulação política crescente em torno da agenda metropolitana da região. Além disso, observa-se a emergência de um novo grupo político na região, caracterizado por uma atuação coesa, articulada e com visão abrangente. Os primeiros resultados políticos dessa nova configuração já puderam ser observados nas eleições de 2022, e há sinais de que o grupo se organiza com vistas à disputa estadual de 2026. Trata-se de uma articulação que busca ampliar a representatividade da região, reconhecendo seu peso político e demográfico. Resta, agora, acompanhar de que forma essas bases políticas serão utilizadas – espera-se que sejam mobilizadas da melhor forma possível, com foco na geração de melhorias reais para a população local.

Apesar dos avanços promissores do ponto de vista técnico-institucional, persiste o desafio de engajar efetivamente a sociedade nesse processo. Diante disso, encerro destacando algumas questões levantadas ao longo da tese, que servem como ponto de partida para o debate: será que o que observamos representa, de fato, a construção de uma base sólida e duradoura de governança metropolitana? Ou estaríamos apenas diante de um grupo político em consolidação, que, após alcançar sua estabilidade, poderá administrar esses recursos conforme seus próprios interesses?

Resta saber se os atores envolvidos continuarão seguindo na mesma direção. Como garantir que essa visão de Estado perdure para além das trocas de governo ou mesmo de eventuais mudanças de orientação do grupo político atualmente dominante? Nesse sentido, mais uma vez, ressalto a importância do arcabouço legal existente: o que está previsto no Estatuto da Metrópole, no modelo de governança metropolitana e na Lei Complementar Estadual de 2018, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Essa legislação prevê, entre outros avanços, a possibilidade de integração entre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), os planos diretores municipais e seus respectivos planos setoriais.

Uma vez que esses planos estejam formalmente estabelecidos, a atuação dos gestores passa a ser vinculada a eles, o que dificulta mudanças abruptas de rumo mesmo em contextos de alternância de poder. Por isso, é fundamental reconhecer o valor desses instrumentos de planejamento. Eles são essenciais para assegurar a continuidade das políticas públicas e precisam ser valorizados e compreendidos também pela população, que deve percebê-los como garantias de que o interesse público metropolitano será preservado.

As decisões, em última instância, são sempre políticas. No entanto, a presença de quadros técnicos qualificados faz toda a diferença – e isso é algo que se observa com clareza no Conleste. O modelo de governança do consórcio inspirou, inclusive, a proposta de desenho institucional que sugeri para a Autoridade Metropolitana. No Conleste, os 17 municípios consorciados elegem entre si um presidente, que atualmente é o prefeito de Itaboraí e candidato à reeleição. A estrutura conta ainda com uma diretoria executiva, subordinada a esse presidente, responsável pela execução dos projetos. Cabe ao presidente, portanto, a articulação política necessária para viabilizar as ações do consórcio, enquanto a diretoria executiva assegura a continuidade técnica e operacional das iniciativas.

A dimensão política é central nesse processo. A negociação constante, o "toma lá, dá cá" e a necessidade de aprovação dos projetos nas respectivas câmaras municipais são elementos estruturantes da dinâmica institucional do Conleste. Cada projeto conduzido pelo consórcio –

que, por força de seu estatuto, só pode envolver dois ou mais municípios – precisa ser aprovado nas câmaras legislativas de cada cidade participante. Essa articulação política é responsabilidade direta do presidente do Conleste.

Do ponto de vista político, essa posição traz vantagens claras. O presidente do Conleste obtém visibilidade e capital político em municípios além daquele onde foi eleito. É o caso do atual presidente, o prefeito de Itaboraí, que, apesar de ocupar o cargo executivo na cidade, é originário de Maricá, onde construiu sua trajetória política. Inclusive, seu vice-prefeito em Itaboraí também é um político de Maricá. Esse arranjo ilustra o alto grau de entrelaçamento político que marca o Leste Metropolitano, revelando como a gestão metropolitana pode ser utilizada como plataforma de expansão política regional.

Esses movimentos indicam que os agentes políticos estão atentos ao potencial estratégico da gestão metropolitana e já vêm colhendo frutos dessa atuação – o que pode, a depender do compromisso com o interesse público, gerar benefícios ou prejuízos à população. Por isso, é essencial que a sociedade civil acompanhe de perto esse processo. Se os cidadãos não se mantiverem vigilantes, há o risco de que esse novo grupo político, que hoje entrega resultados, se consolide no poder sem o mesmo compromisso com a qualidade e o bem-estar coletivo no futuro.

E aqui trago uma provocação sobre a necessidade de repensarmos o processo eleitoral. Como criar condições para que pessoas preparadas e verdadeiramente comprometidas com o bem comum possam se candidatar com chances reais de serem eleitas? A política é feita, muitas vezes, dentro de uma lógica própria, e precisamos entendê-la para poder transformá-la.

Acompanho o caso de um vereador da base do prefeito que agora está se candidatando por outro partido, diferente daquele ao qual o prefeito é filiado. Quando o questionei sobre isso, ele respondeu que, se disputasse pelo PL (partido do prefeito), o candidato mais votado fatalmente seria o filho do prefeito. Assim, decidiu ser o vereador mais votado em outro partido, mantendo sua vinculação política com a base do governo municipal. Essa é a *Realpolitik* – é assim que o jogo político funciona, e precisamos compreendê-lo se quisermos influenciá-lo de forma construtiva.

Nós, da academia, se desejamos gerar transformações concretas, precisamos ocupar esse espaço com inteligência e estratégia. Isso significa aproximar nossos estudos dos atores políticos e abrir canais de diálogo com aqueles que, de fato, tomam decisões. É o que venho tentando fazer, ainda que de forma parcial. Tenho buscado essa interlocução, por exemplo, com o vereador Felipe Guarani, que deve ter um desempenho expressivo nas próximas eleições em

São Gonçalo, e com a secretária Maria Gabriela, uma profissional jovem, técnica e profundamente empenhada nesse projeto de transformação. Apresento esse estudo e as propostas aqui discutidas a políticos da região com a expectativa de que sejam acolhidas – e que se abra, finalmente, um caminho para que a academia seja valorizada e ouvida nesse processo.

Deixo, então, uma questão para reflexão e debate:

Como melhorar a integração do Instituto Rio Metrópole (IRM) com os municípios e, também, a relação entre o IRM e o Conleste?

Afinal, trata-se da Autoridade Metropolitana instituída por força de lei estadual, mas que, na prática, ainda encontra dificuldades para se inserir nos municípios – inclusive na cidade do Rio de Janeiro, o maior e mais populoso município da Região Metropolitana. Essa integração é absolutamente fundamental. O IRM possui, por exemplo, um plano setorial de transporte que deveria servir como referência para todos os planos municipais da região. No entanto, sua aplicação ainda enfrenta barreiras políticas e institucionais.

Também é preciso ampliar a articulação entre o IRM e o Conleste, pois hoje ainda há sinais de competição entre as duas instâncias. Vale lembrar que o Conleste ampliou sua atuação, passando de seis para 17 municípios consorciados, e se colocou à disposição do IRM, do governo estadual e de suas secretarias como um verdadeiro laboratório de políticas públicas – um potencial ainda pouco explorado.

Temos, portanto, bases institucionais importantes já construídas. Agora, é necessário que nós, como cidadãos, pesquisadores e profissionais comprometidos com o desenvolvimento regional, possamos ativar essas potencialidades. E é esse o convite que deixo para discussão neste grupo.

## LEITURAS SUGERIDAS

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1988.

COSTA, Marco Aurélio et al. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

EGLER, Claudio A. G. *Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: relatório final*. 2016. Disponível em: https://policycommons.net/artifacts/1566815/centralidades-da-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro/2256598/. Acesso em: 24 set. 2023. CID: 20.500.12592/g22mnk.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, PUC-MG, 2009.

MARTINS, Luis Gustavo Vieira. *Identificação e caracterização das relações interfederativas na região metropolitana do Rio de Janeiro: interfaces com a construção da PNDU*: componente A: relatório de pesquisa. 2021.

SALANDIA, Luís. A implantação do Comperj e os desafios da gestão territorial nos municípios do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro. In: *Modernidade fracassada: dossiê Comperj*. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 59, p. 137-158, 2003.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

# Capítulo VII

# TRAMAS FEDERATIVAS E ESPAÇOS DA SAÚDE: UMA ANÁLISE GEOGRÁFICA DA GOVERNANÇA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) EM ESCALAS SUBNACIONAIS[13]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-7**

Juliana Nunes Rodrigues [14]

Iniciarei a apresentação da pesquisa que estou desenvolvendo em colaboração com Angelo Fonseca, professor da Universidade Federal da Bahia. Eu queria agradecer muito pela oportunidade aos professores Augusto César Pinheiro da Silva e Iná Elias de Castro, que são nossos colaboradores há muitos anos nas investigações que a gente faz, nos trabalhos diversos de orientação, defesas e seminários. As diversas atividades acadêmicas que temos desenvolvido há bastante tempo refletem o nosso percurso de colaboração. Acredito que este trabalho é também fruto das interlocuções que construímos ao longo desse período. Por isso, esta palestra proporciona uma grande alegria e satisfação para mim.

Vou escrever um pouco sobre as premissas desta pesquisa. Como mencionei no início, trata-se de um trabalho colaborativo que busca fomentar, além das teses e dissertações que temos acompanhado tanto na UFF quanto na UFBA, outras produções importantes – como coletâneas, uma plataforma virtual atualmente em desenvolvimento, mapas elaborados pelas equipes e levantamentos de dados. É, portanto, uma iniciativa com desdobramentos relevantes previstos para os próximos anos.

Trata-se de um estudo comparativo. Nesse trabalho, todas as críticas foram e vêm sendo muito importantes, pois vêm nos ajudando a afinar a comparação. O estudo comparativo é

[13] Aula ministrada em 25 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio. Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (Faperj) – Jovem Cientista do Nosso Estado – e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Bolsa de Produtividade em Pesquisa.

[14] Universidade Federal Fluminense (UFF).

sempre um desafio. Em minha tese de doutorado, também fiz um estudo comparativo, e é importante que a gente se pergunte sobre o que comparar, como comparar, de que maneiras os casos investigados são comparáveis, ou, melhor dizendo, como elaborar questões comparativas para os diferentes casos. Então, esta apresentação retoma alguns desses pontos como questões de fundo, que estão sempre nos inquietando.

## FEDERALISMO, GOVERNANÇA E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E BAHIA

Este trabalho coroa um conjunto de discussões que vínhamos desenvolvendo tanto individualmente quanto coletivamente. O texto está estruturado em torno de alguns eixos principais. A proposta não é esgotar os temas abordados, mas destacar questões centrais que possam contribuir para o diálogo com a comunidade acadêmica de professores e pesquisadores.

Neste primeiro momento, vou abordar algumas questões fundamentais para compreendermos como se configuram as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Ou seja, dentro dos marcos do nosso pacto federativo, quais são os desafios atuais em termos de desenho institucional, coordenação entre escalas e gestão pública?

O SUS, nesse contexto, representa um arranjo político-institucional emblemático para a análise das políticas públicas brasileiras. Ele nos permite refletir sobre como o desenho institucional e as mediações territoriais – isto é, os diferentes contextos locais, com suas especificidades – influenciam a implementação das políticas em nível subnacional.

Além disso, entram em cena questões político-partidárias, como coligações e disputas locais, que também moldam os sentidos assumidos por grandes políticas nacionais concebidas como sistemas, como é o caso do SUS. Com isso, buscamos entender de que forma essas políticas são reinterpretadas e operacionalizadas em realidades tão diversas.

O objetivo aqui é destacar alguns aspectos relacionados à maneira como os processos de formulação e implementação de políticas públicas podem ser analisados a partir de uma perspectiva geográfica. Trata-se de um campo amplamente debatido por profissionais da administração pública, da gestão, da economia, da arquitetura e do urbanismo, entre outras áreas. O que nos interessa, especificamente, é refletir sobre como o olhar do geógrafo – tanto como profissional quanto como pesquisador – pode contribuir de forma original e crítica para esse debate.

Esse é um debate instigante, que também tenho enfrentado em outra pesquisa que venho desenvolvendo com colegas da Universidade Federal Fluminense, voltada à análise do orçamento público. Embora haja uma produção crescente sobre políticas públicas na Geografia, o tema ainda carece de uma abordagem mais consolidada que nos permita compreender, de fato, o que significa pensar políticas públicas no Brasil a partir de uma perspectiva espacial.

Ou seja, é preciso ir além da análise dos efeitos territoriais dessas políticas e considerar também como elas se configuram espacialmente – como são desenhadas, distribuídas e implementadas nos diferentes territórios. A identificação dessa dimensão espacial não apenas enriquece o debate, mas também nos permite levantar questões relevantes sobre desigualdades, escalas e dinâmicas de poder que atravessam a formulação e a execução das políticas públicas.

Como pesquisadora, tenho observado – tanto nas investigações sobre o SUS quanto na análise do orçamento público municipal de Niterói – o quanto a Geografia pode contribuir a partir da compreensão das espacialidades produzidas pelo próprio desenho das políticas públicas. Essa percepção abre uma questão fundamental, que pode servir como ponto de partida para refletirmos sobre o papel do espaço na formulação, na implementação e nos impactos dessas políticas.

O federalismo brasileiro – embora não seja nenhuma novidade – apresenta características que valem sempre destacar. Diferentemente de outras federações no mundo, o Brasil, mesmo após os avanços institucionais promovidos pela Constituição de 1988, como o fortalecimento do municipalismo e o discurso da descentralização, ainda mantém uma forte centralização de competências e recursos na esfera da União. A União concentra não apenas a maior parte dos recursos financeiros, mas também uma capacidade legislativa expressiva em áreas-chave das políticas públicas, como saúde e educação.

Essa configuração tem implicações diretas sobre o desenho institucional dessas políticas. Embora a execução fique, em grande medida, sob responsabilidade dos estados e municípios, o planejamento e a formulação das políticas ocorrem majoritariamente em nível federal. E, ao serem desenhadas como sistemas nacionais – como é o caso do SUS –, essas políticas acabam criando arquiteturas político-territoriais específicas, que articulam diferentes escalas de governo e organizam o território a partir de lógicas institucionais.

Isso distingue o modelo brasileiro de outras federações, em que as unidades subnacionais costumam ter competências mais claramente demarcadas e maior autonomia decisória. No Brasil, o federalismo permanece marcado por uma centralização significativa,

especialmente no que se refere ao desenho das políticas públicas que estruturam sistemas e territorialidades no país.

Um aspecto importante a ser destacado, desde o ponto de partida, é a questão da capilaridade territorial das políticas públicas. Esse é um tema fundamental para a geografia brasileira: se as grandes políticas sociais no país são organizadas sob a lógica de sistemas nacionais que estruturam o território, como essas políticas se desdobram nas escalas subnacionais? Como se capilarizam, como são implementadas em contextos locais diversos? A quais condições estão vinculadas para que possam, de fato, funcionar – ou, em alguns casos, assumir formas distintas daquelas originalmente previstas?

Outro ponto que merece ser mencionado – ainda que não seja necessário nos alongarmos demais – é o caráter político da dinâmica federativa. O federalismo pressupõe uma distribuição territorial do poder entre diferentes escalas de governo, com algum grau de autonomia decisória e arrecadatória. No entanto, no caso brasileiro, essa autonomia é bastante limitada, sobretudo no nível municipal. A maioria dos municípios tem baixa capacidade de arrecadação própria, já que os principais tributos sob sua competência – como o IPTU e o ISS – estão fortemente atrelados à dinâmica urbana.

Considerando que grande parte dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil habitantes, o orçamento local depende majoritariamente das transferências intergovernamentais, seja da União, seja dos governos estaduais. Isso torna a relação federativa uma arena marcada por intensas barganhas políticas, nas quais a obtenção de recursos e a capacidade de implementação de políticas públicas estão condicionadas por jogos de interesse e assimetrias estruturais.

Ainda assim, é interessante refletirmos sobre a dinâmica da barganha federativa. Com frequência, o termo 'barganha' carrega uma conotação negativa, mas isso nem sempre se justifica. A barganha é parte constitutiva da política, assim como o conflito: ambos são inerentes ao processo político. Na verdade, a própria ideia de coordenação pressupõe algum grau de competição. Portanto, categorias como essas – barganha, conflito, coordenação –, embora assumam estatuto conceitual, não são 'puras' nem estáveis em seus significados.

Quando falamos em federalismo, falamos necessariamente de negociação, de pactos instáveis, de articulações muitas vezes efêmeras e permeadas por conflitos. Como aponta Abrucio, a natureza do federalismo brasileiro está justamente na produção de pactos – que podem ou não ser duradouros. Sua estabilidade depende da existência de condicionalidades e incentivos capazes de induzir a adesão e a permanência dos entes federados nessas pactuações.

Essa tese é central para compreendermos o federalismo no Brasil e foi antecipada, ainda no final dos anos 1990, por Marta Arretche, em sua análise sobre os condicionantes da descentralização no país. Arretche mostra como os efeitos da descentralização – especialmente no que diz respeito à eficácia das políticas públicas – estão diretamente vinculados à capacidade de gerar retornos positivos para os gestores. Esses retornos podem ser políticos, partidários ou institucionais. Em outras palavras, não há adesão a políticas cooperativas sem que haja, ao menos, uma expectativa razoável de resultados concretos e ganhos institucionais.

Esse debate está presente tanto na literatura da ciência política quanto nos campos da economia e da administração pública, e é fundamental para pensarmos a configuração das políticas públicas no Brasil. Afinal, a União preserva ampla capacidade legislativa, e as soluções para os problemas de um país tão vasto, desigual e complexo como o nosso exigem pactuações tanto horizontais quanto verticais, envolvendo múltiplos atores e níveis de governo.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO

## Os principais problemas do federalismo brasileiro

Os desafios clássicos do federalismo brasileiro derivam, em grande parte, da competitividade entre as unidades político-administrativas. Após a promulgação da Constituição de 1988, especialmente ao longo dos anos 1990, destacou-se o fortalecimento do município como ente federativo, sob a promessa de descentralização e valorização das escalas locais como espaços de proximidade para a formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, essa descentralização esbarrou em um obstáculo estrutural: a baixa capacidade de arrecadação da maioria dos municípios brasileiros.

A maior parte das receitas municipais vem de repasses intergovernamentais, já que os tributos próprios – como IPTU e ISS – estão associados a dinâmicas urbanas e, portanto, mais presentes em grandes centros. Como resultado, os municípios tornam-se altamente dependentes da União e dos estados. Além disso, o federalismo brasileiro prevê um conjunto de competências compartilhadas entre as diferentes esferas de governo em áreas essenciais, como saúde, educação e assistência social. Isso gera tensões em torno da definição de responsabilidades e recursos, levando muitas vezes a um ‘jogo de empurra’ entre os entes federados.

Nesse contexto, a barganha federativa torna-se central: há uma disputa constante em torno da distribuição do ônus e do bônus associados à implementação das políticas. Trata-se de

um processo permeado por negociações, em que assumir responsabilidades pode representar tanto oportunidades políticas quanto riscos administrativos.

A esse quadro se somam as profundas disparidades territoriais do país – entre regiões, entre estados e entre municípios de uma mesma unidade da federação. Essas desigualdades se manifestam em múltiplas dimensões: econômicas, sociais, institucionais e infraestruturais. É nesse ponto que ganha relevância a articulação entre as escalas de governo, como condição para pensar políticas públicas de forma mais coordenada, com vistas à redução das disparidades e à resolução de problemas que extrapolam os limites de um único município ou estado.

Portanto, o debate sobre o federalismo brasileiro nos coloca diante de um dilema estrutural: como pensar e implementar políticas públicas em um país marcado pela diversidade social, pela complexidade institucional, por uma sociedade de massas profundamente desigual e por escalas político-administrativas com capacidades fiscais e operacionais extremamente desiguais?

O debate sobre o federalismo brasileiro que predominou nas décadas de 1990 e 2000 girou em torno de questões como as que destaquei até aqui: a competitividade entre unidades político-administrativas, a ausência de mecanismos eficazes de coordenação e as lacunas estruturais – especialmente nas escalas subnacionais – no que se refere a recursos técnicos, humanos e institucionais.

Lembro que, durante a pesquisa de campo para minha tese, realizada no interior do estado do Rio de Janeiro, ao abordar com gestores locais temas relacionados à implementação de políticas por meio de consórcios intermunicipais – conforme sugeria a literatura –, muitos sequer conheciam o conceito. Isso evidencia a importância da dimensão da aprendizagem institucional e da qualificação dos atores envolvidos. A efetividade das políticas públicas passa, necessariamente, pela capacitação técnica e política daqueles que operam cotidianamente a máquina pública e atuam na gestão territorial.

Retomando Marta Arretche, estratégias de incentivo e mecanismos de indução têm sido historicamente peças-chave no processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Essa perspectiva está diretamente relacionada ao conceito de ‘capacidades governativas’ – expressão que remete não apenas à capacidade de governar ou de exercer a governança, mas também aos limites e possibilidades que cada contexto territorial impõe à ação do Estado.

A Constituição de 1988 estabelece, de forma clara, que todos os cidadãos brasileiros têm direito à saúde, à educação e a uma vida digna. Esses pilares constitucionais sustentam o princípio da universalização, orientando a formulação de políticas sociais fundamentais. É

nesse contexto que se insere a criação de sistemas político-territoriais, como o SUS e o Sistema Nacional de Educação, que procuram dar conta da garantia desses direitos em um país marcado por profundas desigualdades e diversidades territoriais.

No entanto, ao longo dos anos 1990, os sistemas político-territoriais enfrentaram crises significativas, especialmente no que diz respeito ao seu financiamento. A garantia da universalização dos direitos sociais prevista na Constituição de 1988 esbarra, portanto, em um desafio estrutural: como viabilizar financeiramente a manutenção e a expansão desses sistemas em um país marcado por desigualdades profundas e capacidade arrecadatória desigual entre os entes federativos?

Uma das estratégias que ganhou força nesse contexto foi a criação de mecanismos voltados à otimização das relações entre as diferentes escalas de governo e entre unidades federativas – entre municípios, entre estados vizinhos e entre os diferentes níveis da federação. O objetivo era potencializar o uso dos recursos disponíveis, buscando maior eficácia e eficiência na gestão pública brasileira.

Nesse cenário de crise, emergiu com força o debate sobre governança e coordenação. Embora não caiba aqui retomar toda a complexidade desse debate, é importante destacar que ele foi incorporado à agenda da gestão pública com o intuito de melhorar a ordenação e a articulação dos processos decisórios, fortalecendo a capacidade de coordenação intergovernamental e interinstitucional.

Outro elemento que se consolidou nesse período – e que é central na discussão sobre federalismo no Brasil – foi o tema da participação. A Constituição de 1988, em contraposição ao regime autoritário anterior, instituiu canais participativos como instrumentos de democratização do Estado. A literatura sobre participação social é extensa e reconhece tanto os avanços quanto os limites e contradições desses mecanismos. Ainda que eu não vá aprofundar esse debate aqui, é importante reconhecer que a dimensão participativa se tornou um eixo estruturante das experiências de gestão pública no país.

O debate sobre governança, portanto, passou a englobar tanto a melhoria da capacidade de coordenação entre os entes federativos quanto a articulação entre Estado e sociedade civil organizada – incluindo movimentos sociais, associações comunitárias, conselhos e fóruns participativos. Ao longo das últimas décadas, o Brasil acumulou uma ampla variedade de experiências participativas, com graus distintos de institucionalização e efetividade, que hoje constituem objeto de uma vasta produção acadêmica voltada a compreender seus efeitos e limites na construção das políticas públicas.

No desenvolvimento da nossa pesquisa, nos deparamos com uma grande variedade de estruturas de governança territorial – arranjos político-territoriais formados entre municípios ou entre estados, voltados para o enfrentamento de problemas que extrapolam os recortes tradicionais do pacto federativo. Esses arranjos permitem pensar de maneira mais otimizada o uso dos recursos disponíveis – sejam eles humanos, técnicos, financeiros ou infraestruturais – e respondem a desafios complexos que exigem articulações intergovernamentais e intersetoriais.

Estamos chamando essas experiências de estruturas de governança territorial porque elas configuram novas camadas político-territoriais que não se restringem às unidades federativas clássicas – União, estados e municípios. Embora essas formas de articulação não sejam exatamente novas, dado que consórcios e associações intermunicipais existem há décadas no Brasil, houve, especialmente a partir dos anos 2000, um impulso normativo e institucional para seu fortalecimento, com a publicação de decretos e regulamentações que estimularam pactuações entre entes federativos. Esse movimento está inserido no contexto mais amplo de valorização da coordenação federativa e da busca por maior eficácia na implementação das políticas públicas.

Esses arranjos são extremamente diversos em suas configurações e escalas de atuação. Além das estruturas formais previstas no pacto federativo, observamos a emergência de formatos híbridos e flexíveis, que se articulam em torno de temas específicos – como saúde, educação, mobilidade urbana, saneamento, gestão ambiental, entre outros. Um exemplo recente que evidencia a importância dessas articulações foi a tragédia ambiental no Rio Grande do Sul, em março de 2024. A crise revelou falhas graves de coordenação entre municípios e entre diferentes setores da política pública, como planejamento urbano, saneamento e gestão de riscos.

Esse caso ilustra como os desafios contemporâneos – especialmente os relacionados à mudança climática, à infraestrutura e à proteção social – exigem mecanismos de governança capazes de integrar esforços e capacidades para além dos limites administrativos tradicionais. A proliferação desses arranjos político-territoriais nos mais diversos setores demonstra a urgência de se repensar as formas de organização e cooperação intergovernamental no Brasil.

Apresento a tabela a seguir como exemplo para evidenciar que os diversos tipos de arranjos aqui destacados estão ancorados em um conjunto de regulamentos e legislações – ou, como prefiro chamar, institucionalidades – que se conformam e se organizam por meio de relações contratuais entre municípios e estados, operando em diferentes escalas.

| N. | Arranjos Associativos | Total |
|---|---|---|
| 1 | Consórcios | |
| 1.1 | Consórcios Intermunicipais | 86 |
| 1.1.1 | Consórcios de Segurança Alimentar | 40 |
| 1.2 | Consórcios Interestaduais | 3 |
| 2 | Articulação Societal | 1 |
| 3 | Arranjos Territoriais Locais | |
| 3.1 | Territórios Rurais | 170 |
| 3.2 | Territórios da Cidadania | 120 |
| 4 | Regiões Metropolitanas | |
| | Criadas pela lei complementar nº 14, de 1973 | 9 |
| | Criadas após a Constituição de 1988 | 23 |
| 5 | Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) | 3 |
| 6 | Comitês de Bacias Hidrográficas | 97 |
| 7 | Associações Governamentais | |
| 7.1 | Associações Estaduais | 19 |
| 7.2 | Associações Municipalistas (Associações Nacionais de Municípios, Associações de Dirigentes Municipais e Associações Regionais de Municípios) | 262 |
| 8 | Arranjos Produtivos Locais (APL) | 957 |

Fonte: Adaptado de Abrucio.

## O SUS E SEUS ESPAÇOS DE COORDENAÇÃO E DE GOVERNANÇA

No caso do SUS, ele se configura como um sistema político-territorial cujo elemento-chave é a coordenação federativa. Afinal, não é possível conceber um sistema de saúde universal no Brasil – um país marcado por enormes disparidades entre as capacidades institucionais das diferentes escalas de governo – sem pensar em formas eficazes de articulação entre os entes federativos.

A partir de 2010, começaram a ser definidos novos contornos para a tomada de decisão no âmbito do SUS, baseados nos princípios constitucionais da universalidade, integralidade e equidade. No entanto, passou-se a orientar a implementação do sistema de maneira mais racionalizada – e, nos próprios documentos oficiais, fala-se inclusive em uma abordagem 'inteligente' do ponto de vista territorial. Isso significa incorporar a dimensão territorial à estratégia de organização do sistema, adotando o que se pode chamar de inteligência territorial para enfrentar o desafio de garantir acesso à saúde para todos os brasileiros, sem abrir mão dos pilares normativos que fundamentam o SUS.

Nesse contexto, a dimensão territorial assume um papel central ao reconhecer que a universalização do acesso não implica oferecer todos os serviços em todos os lugares. Essa constatação, amplamente debatida na literatura sobre equidade e justiça territorial, conduz à

necessidade de hierarquização da rede de serviços. Trata-se de otimizar recursos – que são limitados – e distribuir de maneira estratégica os equipamentos e serviços de saúde no território.

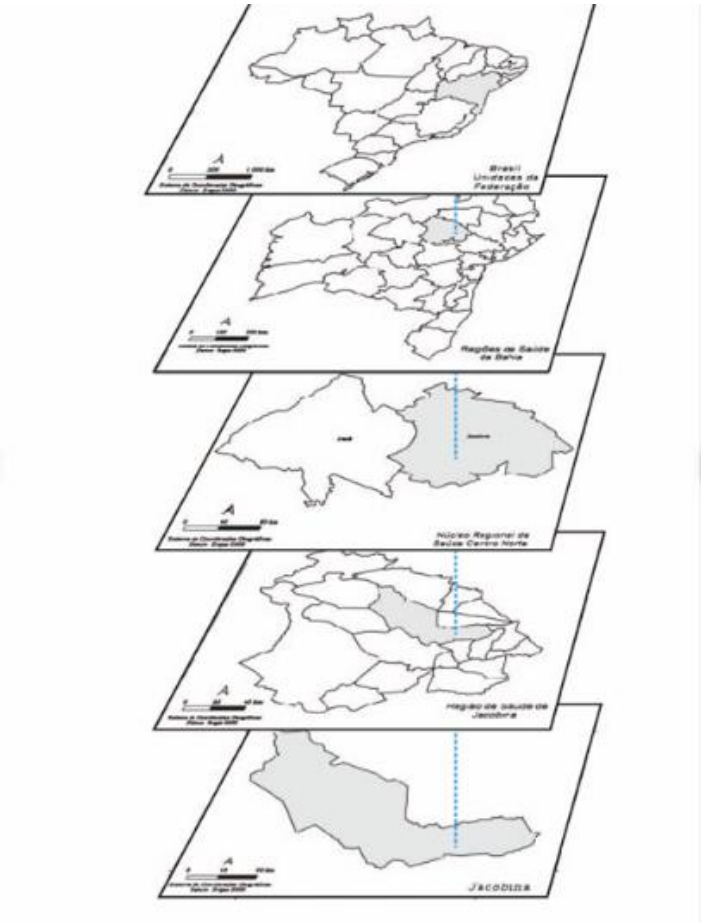
Assim, o sistema passou a ser desenhado territorialmente, levando em conta critérios como número de habitantes, infraestrutura disponível e capacidades instaladas. A lógica passou a ser a de estruturar polos de atendimento segundo níveis de complexidade, respeitando as possibilidades reais de cada município e região. Essa estratégia visa não apenas garantir maior eficiência, mas também enfrentar os desafios históricos de desigualdade no acesso e na qualidade dos serviços de saúde no Brasil.

O SUS se estrutura sobre a premissa fundamental de que é preciso coordenar o sistema a partir de relações de governança e de articulação política entre diferentes atores e escalas. Nesse sentido, o movimento sanitarista brasileiro teve papel decisivo não apenas na luta pela criação do SUS, mas também no seu desenho institucional e na consolidação de seus princípios normativos.

A política de saúde no Brasil foi sendo gradualmente estruturada, especialmente a partir dos anos 2000, por meio da criação de diversas institucionalidades – normas operacionais, decretos, portarias e diretrizes – que buscaram dar sustentação ao sistema. Em um artigo que publiquei com Antonio Angelo, recuperamos essa trajetória institucional do SUS, evidenciando que sua consolidação não se deu de forma linear nem imediata. Ao contrário, foi sendo construída progressivamente, com a compreensão crescente da necessidade de criar mecanismos normativos e condicionantes que incentivassem a adesão dos municípios ao sistema e promovessem sua organização de maneira racionalizada e eficiente, respeitando as disparidades territoriais e os limites de capacidade local.

Nesse processo, as instituições formais passaram a desempenhar um papel estratégico. O SUS opera hoje segundo uma complexa arquitetura de arranjos colegiados, que integram diferentes níveis de governo e a sociedade civil. No nível federal, destacam-se o Conselho Nacional de Saúde – que reúne representantes do governo e da sociedade civil –, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), o Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). Nas esferas estadual e municipal, há ainda as Comissões Intergestores Regionais (CIR), as secretarias estaduais e municipais de saúde, as Regiões de Saúde e as redes de atenção à saúde.

Esse conjunto articulado de instâncias operacionais e decisórias expressa o que podemos chamar de uma verdadeira trama político-territorial do SUS. Trata-se de uma rede de governança multinível, ancorada em regras e normas institucionais que buscam dar conta da complexidade de se prover saúde pública em um país marcado por fortes desigualdades sociais, econômicas e territoriais. Essa estrutura colegiada, com mecanismos formais de pactuação e deliberação, é fundamental para garantir a legitimidade, a coordenação e a efetividade do sistema.



Os organogramas ajudam a visualizar com mais clareza os diferentes arranjos institucionais que organizam o SUS, especialmente no que diz respeito às suas bases territoriais. Cada um desses arranjos se ancora em recortes espaciais distintos e, ao mesmo tempo, conecta-se a diferentes escalas de gestão. Essa multiplicidade é fundamental para compreender a natureza pactuada do sistema.

Trata-se de um sistema que não se impõe de maneira obrigatória, mas que é articulado a partir de estímulos, contrapartidas e lógicas de barganha federativa. Sua expansão territorial e sua capilaridade se apoiam na criação de instâncias colegiadas como estratégia deliberativa e de coordenação entre os entes federativos.

É, por isso, um campo fascinante de estudo – porque envolve múltiplas escalas, distintas estruturas de gestão territorial, uma diversidade de atores e agentes e um campo constante de disputa e negociação política. Basta imaginar o volume de pactos, acordos e tensões que atravessam essas instâncias intergovernamentais. O SUS não é apenas um sistema de saúde: é uma trama complexa de articulações político-territoriais.

A professora Ana Luísa Viana, que tem importantes contribuições nesse campo, embora não seja geógrafa, chama a atenção justamente para essa dimensão sistêmica do SUS. Curiosamente – e aqui cabe uma crítica à nossa própria área –, os geógrafos brasileiros ainda demonstram pouco interesse pelo SUS, apesar de se tratar de uma política pública que mobiliza questões centrais à Geografia, como território, escala, redes, desigualdades e organização espacial do Estado. Fizemos recentemente uma revisão bibliográfica e confirmamos essa lacuna: quem tem protagonizado o debate sobre o SUS são pesquisadores da saúde coletiva, da administração pública e da economia. A Geografia, apesar de seu enorme potencial analítico para contribuir com esse debate, ainda ocupa um lugar periférico nele.

## OS DIFERENTES SENTIDOS DA REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE NAS ESCALAS SUBNACIONAIS

Este trabalho se desdobra em diferentes frentes de investigação sobre o SUS. No estado do Rio de Janeiro, estou desenvolvendo a pesquisa em colaboração com uma equipe da Universidade Federal Fluminense, composta por mestrandos e doutorandos, cada um voltado para aspectos específicos do sistema. Em paralelo, o professor Antonio Angelo da Fonseca coordena uma equipe na Bahia, que há anos se dedica à produção de dissertações e teses sobre a organização do SUS naquele estado.

No caso do Rio de Janeiro, adotamos como metodologia a realização de entrevistas com gestores e lideranças que atuam diretamente nas instâncias colegiadas do sistema, com destaque para o Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), importante espaço de apoio à regionalização. A doutoranda Amanda Orozco, por exemplo, está focada nas Comissões Intergestores Regionais (CIRs) e vem acompanhando reuniões e conselhos e realizando entrevistas de campo. O esforço coletivo da equipe tem sido compreender, tanto por meio dos dados disponíveis quanto do trabalho empírico, como o SUS está sendo implementado no território fluminense. Também temos utilizado bases de dados públicas que possibilitam mapear a distribuição territorial dos equipamentos e pontos de atendimento em saúde.

Um dos achados relevantes da pesquisa diz respeito à própria formação histórica do estado do Rio de Janeiro, marcada pela fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Esse processo gerou conflitos federativos entre a Secretaria Estadual de Saúde e os municípios oriundos de cada uma das unidades fundidas, criando obstáculos importantes à criação de instâncias colegiadas. A origem conflituosa do pacto federativo fluminense impactou diretamente o modo como se estruturou a coordenação entre os entes federados no campo da saúde.

Além disso, identificamos que os conflitos entre a capital, o governo estadual e os demais municípios têm sido atravessados por alianças e disputas político-partidárias. Em determinados períodos, especialmente quando o governo estadual – historicamente liderado pelo PMDB – estava alinhado ao governo federal e a algumas administrações municipais, a articulação das instâncias colegiadas ocorreu de forma mais fluida. Em momentos de desalinhamento, contudo, a cooperação foi fragilizada.

Outro ponto crítico observado é a alta rotatividade dos quadros técnicos que atuam na gestão do SUS no estado. Nos últimos anos, esse fenômeno se intensificou, como demonstram as frequentes trocas de secretários estaduais e municipais de saúde. Tal instabilidade institucional compromete a continuidade das políticas, enfraquece as capacidades de coordenação e contribui para a vulnerabilização do sistema como um todo.

De partida, observamos no estado do Rio de Janeiro um conjunto de tensões federativas fortemente vinculadas à sua própria história de formação territorial. A fusão entre os antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro legou um cenário marcado por conflitos institucionais e dificuldades de articulação entre os entes federados. Soma-se a isso um padrão de gestão marcado pelo curtoprazismo, em que a implementação do SUS raramente é pensada para além dos ciclos eleitorais e das conjunturas político-partidárias momentâneas.

Essa lógica de gestão descontinuada se expressa em frequentes trocas nos quadros técnicos, na fragilidade institucional das secretarias de saúde e nas limitações estruturais dos municípios – especialmente os de menor porte –, o que tende a reproduzir um padrão centro-periferia dentro do próprio estado.

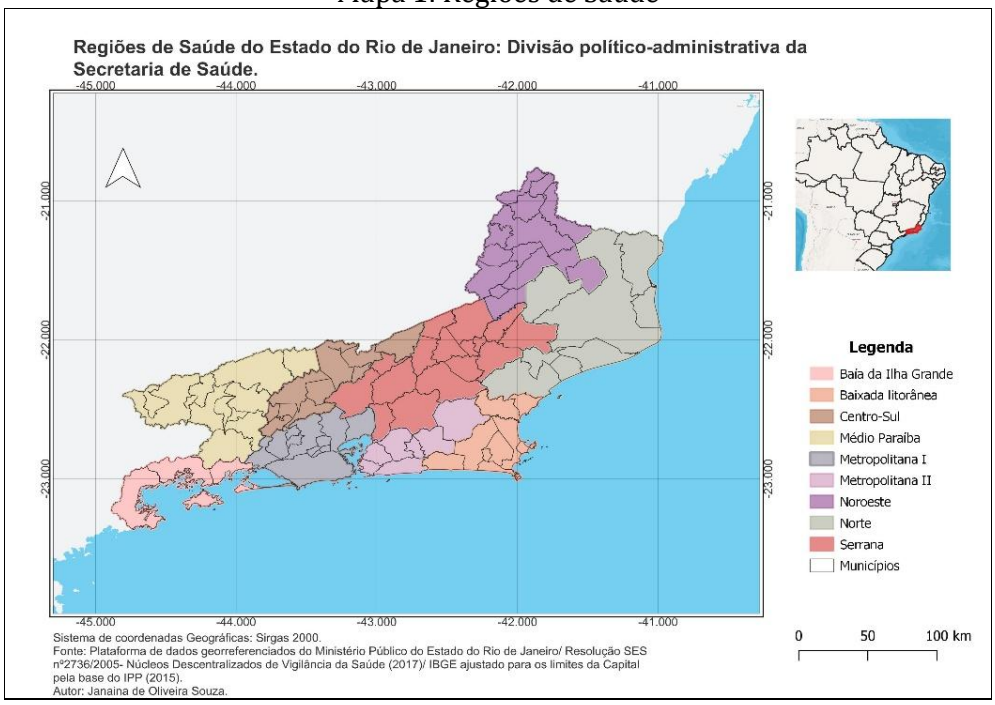
Comparando com outras unidades da federação, inclusive com o estado da Bahia, temos observado um atraso relativo na implementação do SUS no estado do Rio de Janeiro. E esse dado chama a atenção justamente porque o Rio não é, do ponto de vista socioeconômico, um dos estados mais pobres do país. Estados com menor PIB e menor IDH têm conseguido avançar na organização do sistema de saúde de maneira mais consistente. Esse descompasso pode ser

explicado pelos fatores destacados aqui: conflitos federativos históricos, descontinuidade administrativa, baixa coordenação intergovernamental e excesso de localismo.

Esse último ponto é particularmente relevante. Persiste no estado um forte municipalismo, com a capital funcionando de forma relativamente isolada e pouca cooperação entre os demais municípios. A prestação de serviços de saúde, em muitos casos, se torna refém de interesses político-eleitorais, sendo instrumentalizada em campanhas, o que agrava a fragmentação do sistema. Isso evidencia a urgência de uma colaboração mais estruturada – tanto técnica quanto financeira – entre os municípios fluminenses.

Esses desequilíbrios ficam ainda mais evidentes quando observamos os mapas da organização do SUS no estado. As Regiões de Saúde seguem, em grande medida, o mesmo recorte das regiões administrativas clássicas do estado, como Baía da Ilha Grande, Centro-Sul, Médio Paraíba, Metropolitana I e II, Noroeste, Norte e Serrana. Diferentemente de outros estados, que redesenharam suas regiões de saúde com base em critérios logísticos, de acessibilidade e fluxo assistencial, o Rio optou por reproduzir estruturas preexistentes, com pouca adaptação à lógica do sistema de saúde. Isso revela uma sobreposição que, em vez de favorecer a organização da rede, pode limitar sua coerência e eficácia territorial.

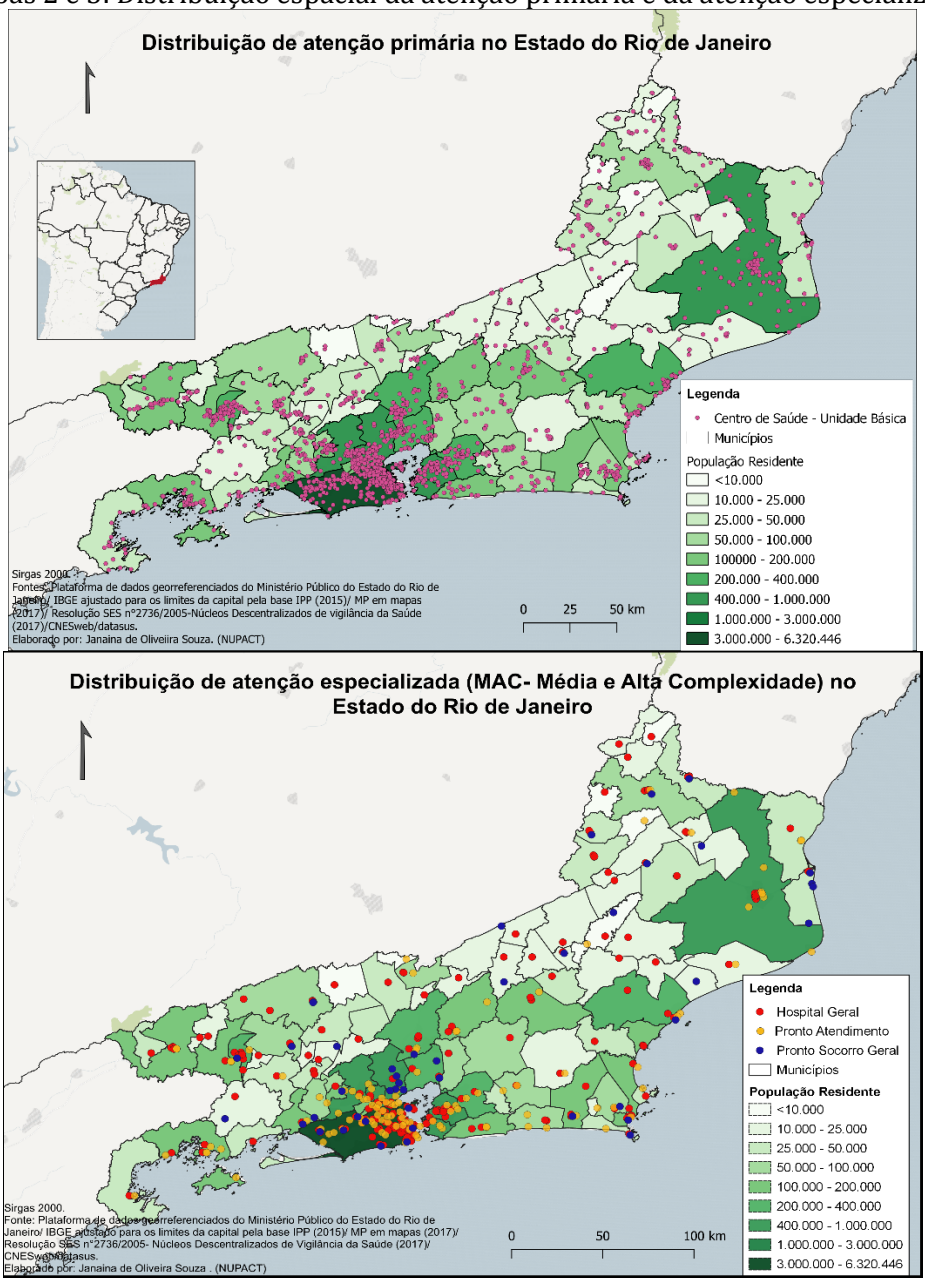
Mapa 1: Regiões de Saúde




Além disso, embora o SUS não tenha como princípio a igualdade territorial – e sim a equidade, entendida como a organização racional do atendimento por meio da hierarquização dos serviços –, o que observamos na prática é uma distribuição bastante concentrada da

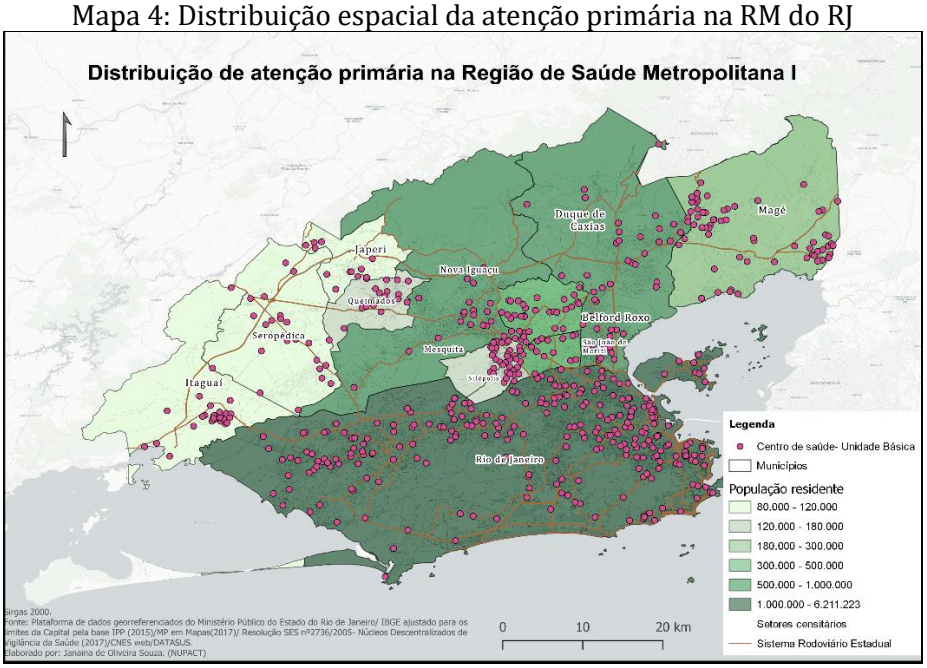
atenção primária à saúde, sobretudo na Região Metropolitana e em alguns centros urbanos específicos.

Mapas 2 e 3: Distribuição espacial da atenção primária e da atenção especializada

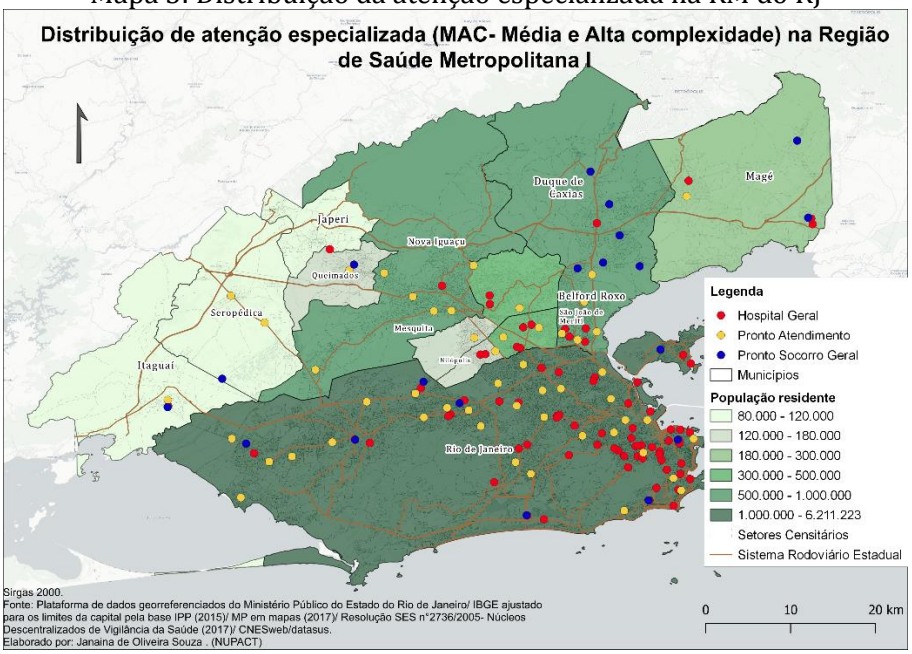



Ao analisarmos os mapas, mesmo considerando os adensamentos populacionais – que, naturalmente, indicam maior demanda por serviços –, torna-se evidente a existência de vazios assistenciais em diversas áreas, especialmente nas regiões do interior. Essa desigualdade se manifesta tanto na atenção básica quanto nos níveis mais especializados de cuidado. E, ao mudarmos a escala de observação, percebemos que a concentração da oferta se intensifica ainda mais, evidenciando a persistência de um padrão centro-periferia.

Mapa 4: Distribuição espacial da atenção primária na RM do RJ



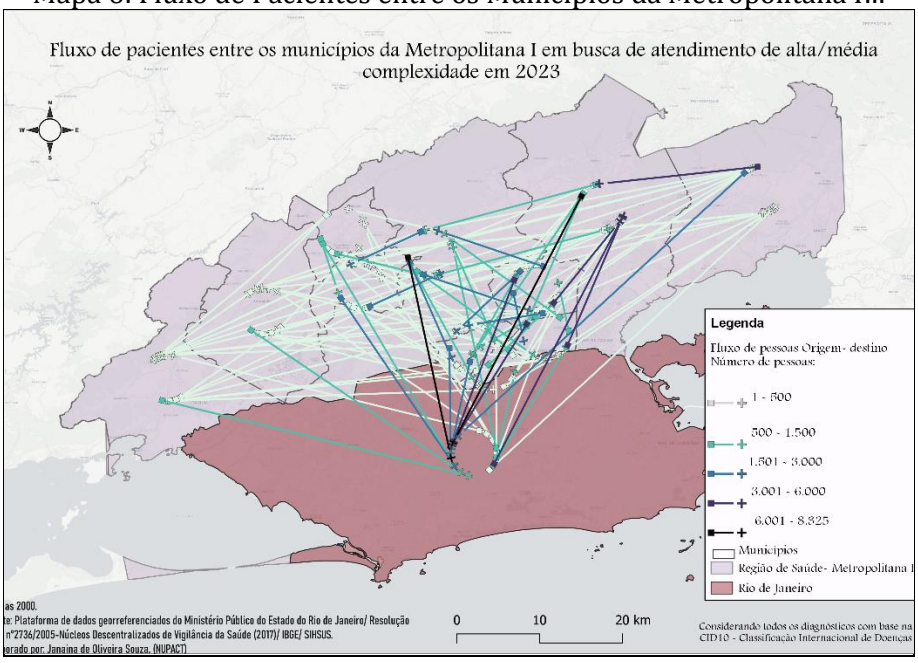

Mapa 5: Distribuição da atenção especializada na RM do RJ




Outro aspecto importante é que essa distribuição espacial dos serviços de saúde, assim como o adensamento da população e da infraestrutura, segue majoritariamente os eixos rodoviários. Ou seja, há uma reprodução de padrões territoriais amplamente conhecidos na Geografia: a concentração da oferta de serviços em áreas conectadas pelas principais vias de circulação, enquanto regiões mais isoladas permanecem à margem do sistema. Isso se verifica até mesmo na atenção básica, com grande parte da cobertura concentrada na capital, contrastando com vazios expressivos no interior do estado.

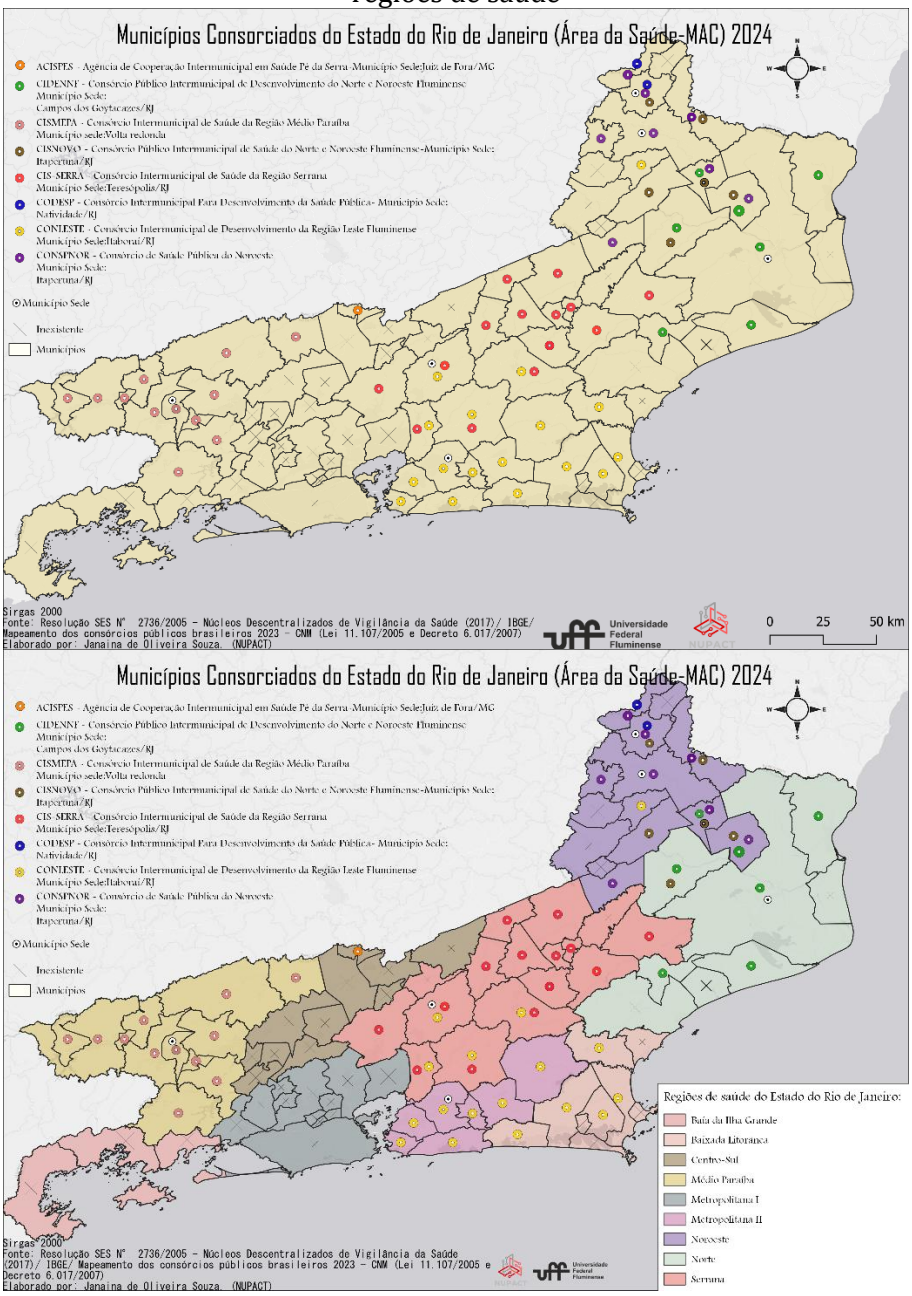
Também buscamos compreender os fluxos populacionais associados à utilização dos serviços de saúde. Apesar de a lógica do SUS prever a organização hierárquica da rede para redistribuir esses fluxos em direção aos polos regionais, o que os dados mostram é que essa redistribuição ainda não se concretizou de forma efetiva. A capital continua a concentrar a maior parte dos deslocamentos para atendimento, o que revela a persistência de desigualdades no acesso e na estruturação regional do sistema.

Mapa 6: Fluxo de Pacientes entre os Municípios da Metropolitana I...




Apresentamos ainda um mapa dos consórcios intermunicipais em saúde. Esses consórcios cumprem funções importantes de apoio à regionalização do SUS, organizando, por exemplo, o transporte de pacientes, a realização de exames e outras ações complementares. Embora boa parte dos municípios esteja formalmente consorciada, as entrevistas com gestores revelaram que esses arranjos operam de forma frequentemente descontinuada a cada mudança de gestão. Isso compromete a efetividade e enfraquece a capacidade do sistema de responder às demandas de maneira integrada e coordenada.

Mapas 7 e 8: Municípios consorciados do Estado do Rio de Janeiro (2024), sem e com indicação das regiões de saúde




## CONCLUSÕES

Esse é, portanto, o quadro que se delineia para o estado do Rio de Janeiro, revelando que, na escala estadual, as capacidades governativas que buscamos analisar e fomentar ainda estão longe de operar de forma plena – seja do ponto de vista redistributivo, seja da qualidade dos processos políticos que estruturam o SUS.

As entrevistas com gestores e lideranças locais reforçam essa leitura, apontando para uma concentração excessiva do processo decisório nas mãos de poucos atores, uma recorrente

falta de clareza nas pautas das instâncias colegiadas e uma instabilidade institucional que compromete a continuidade e a efetividade das ações. Essas fragilidades dificultam não apenas a articulação entre os entes federados, mas também a construção de um sistema de saúde mais equitativo, territorialmente equilibrado e politicamente coordenado.

Observa-se, ainda, uma ausência de estratégias consistentes de interiorização dos serviços, associada à descontinuidade de iniciativas cooperativas – como os consórcios intermunicipais – e a uma fragmentação dos fluxos assistenciais, que continuam a se concentrar nos grandes centros, especialmente na capital. Tudo isso evidencia a persistência de um modelo de organização territorial que pouco dialoga com os princípios de regionalização e de justiça espacial que orientam, ao menos formalmente, o desenho do SUS.

A partir desse diagnóstico, o contraste com o caso da Bahia – como apresentado por Antonio Angelo da Fonseca em sua fala – nos permite alargar a compreensão sobre as dinâmicas político-territoriais que moldam o SUS em diferentes contextos estaduais. O caso do Rio de Janeiro não apenas revela entraves locais, mas também oferece pistas importantes sobre os limites e desafios do federalismo sanitário no Brasil. Ele nos convida a refletir sobre os obstáculos à consolidação de um sistema universal de saúde em um país atravessado por desigualdades históricas e por uma frágil cultura de cooperação federativa. Mais do que isso, reafirma a urgência de se fortalecerem as capacidades governativas nas escalas subnacionais e de se repensarem os arranjos institucionais que sustentam a governança territorial do SUS.

## LEITURAS RECOMENDADAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. In: GARCIA, L. O.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, S. A. (Org.). *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, 2013. p. 91-135. Disponível em: https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/1sem2015/fevereiro/Fev.15.12.pdf.pdf. Acesso em: 14 dez. 2021.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

FONSECA, A. A. M.; RODRIGUES, J. N. Trajetória institucional e governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M. P.; HAESBAERT, R.; RODRIGUES, J. N. (Org.). *Ordenamento territorial urbano-regional: territórios e políticas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2022. v. 1, p. 199-226.

FONSECA, A. A. Abordagem institucional e político-territorial das regionalizações da saúde no estado da Bahia. *GEOgraphia*, v. 26, n. 56, 5 abr. 2024.

NUNES, J.; SANFELICI, D. Ambiente institucional e diversidade territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. *GEOgraphia*, Niterói, v. 20, n. 44, p. 18-35, set./dez. 2018. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/27555. Acesso em: 25 abr. 2021.

RODRIGUES, Juliana Nunes; MORAIS, Amanda Orozco. Geografia política do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Rio de Janeiro. In: COSTA, Wanderley Messias da et al. (Org.). *Geografia política, geopolítica e gestão do território no Brasil: agendas, atores e pesquisas*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2024. p. 143-166. Disponível em: https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1529. Acesso em: 1 maio 2025.

# Capítulo VIII

# INSTITUIÇÕES, CAMADAS REGIONAIS DE SAÚDE E (IN)JUSTIÇA TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA[15]

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-8

Antonio Angelo Martins da Fonseca [16]

## INTRODUÇÃO

No Estado da Bahia, operam paralelamente e sem hierarquia quatro recortes regionais e um local vinculados ao setor de saúde, que se organizam e funcionam de maneira justaposta e sobreposta. Fonseca e Rodrigues (2021) denominaram estes recortes de camadas territoriais porque envolvem relações de poder, jogos de interesses, negociações, competições e pactuações entre atores nas distintas escalas. Este termo também será adotado prioritariamente neste trabalho, uma vez que está pautado na abordagem institucional e político-territorial, que concentra as suas reflexões e análises no entrelaçamento histórico entre instituição, política e contexto territorial como modelagem para a gênese e o desenvolvimento de governança e de (in)justiças territoriais (Fonseca, 2023; 2024).

Estas camadas territoriais, da mesma forma que apontam para avanços em prol da regionalização do SUS na Bahia, também impõem desafios, sobretudo em relação à persistência de vazios assistenciais, ao difícil acesso a determinados serviços de saúde e à operacionalização de uma governança territorial mais efetiva, abrangente e inclusiva. Para serem superados, requerem o aperfeiçoamento institucional e político da regionalização e da governança por intermédio das experiências e dos aprendizados já adquiridos com os 25 anos de regionalização do SUS no Brasil.

Neste artigo, apresento alguns pontos para que possamos refletir sobre esses avanços e desafios da regionalização e da governança territorial na Bahia, que é considerada hoje um dos

[15] Aula ministrada em 25 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[16] Universidade Federal da Bahia (UFBA).

estados brasileiros – ao lado do Ceará – mais avançados em inovações institucionais, políticas e territoriais voltadas à descentralização do SUS. Para tanto, este artigo está dividido em duas partes, além da introdução e das considerações finais, e tem como fio condutor duas reflexões centrais motivadoras da análise institucional e político-territorial. Na primeira parte, a reflexão é direcionada para discutir a relação entre descentralização, arranjos institucionais e (in)justiça territorial; na segunda, a reflexão se volta para a caracterização e a análise das camadas regionais/territoriais de saúde na Bahia, apontando avanços e desafios.

## DESCENTRALIZAÇÃO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E (IN)JUSTIÇA TERRITORIAL

A primeira reflexão parte do pressuposto de que a Bahia está diante de um contexto descentralizado que vem estimulando a formação de arranjos institucionais mais inclusivos (Acemoglu; Robinson, 2022a) e de capacidades governativas (Santos, 1997), associadas à tomada de decisões, ao desenho e à implementação de políticas públicas. O corolário disso é a mobilização de estratégias de regionalização expressas em forma de camadas territoriais, que vêm apontando para processos coordenativos e cooperativos com mais participação social e resultando na oferta e distribuição de serviços de saúde de forma mais equitativa pelo território baiano.

Com base em Acemoglu e Robinson (2022a), que adotam uma abordagem institucional, histórica e comparativa, em contextos em que os processos políticos e as decisões e ações são mais abertos, cooperativos, mais discutidos e abrangentes, há maior possibilidade de que sejam gerados arranjos institucionais tendencialmente inclusivos. Por outro lado, se esses contextos não forem favoráveis, se prevalecerem vínculos autoritários, opressores e com poucos canais de diálogo com a sociedade, a tendência é a geração de arranjos mais extrativistas, ou seja, excludentes e injustos. Estes dois cientistas políticos, apesar de fazerem poucas referências diretas ao papel da geografia, trazem importantes contribuições que ratificam a importância dos contextos territoriais. Como já escreveram Pereira e Fonseca (2025, p. 156), "apesar das tentativas dos autores de 'afastarem' os condicionantes espaciais nas suas explicações, a geografia, através dos seus contextos, 'grudou' neles".

Neste novo contexto baiano, têm sido geradas regionalizações mais porosas, abertas, justapostas e sobrepostas, e permeáveis às coordenações – verticais – e às cooperações – horizontais –, nos moldes trazidos por Abrucio (2010). Não se trata aqui de "romantismo regional" nem de uma realidade perfeita, sem contradições e desafios, mas, se compararmos

com o passado remoto – anterior à instalação do SUS – e com o passado mais recente – no qual o grupo político carlista era hegemônico na Bahia –, algo muito novo e positivo está acontecendo na regionalização e na governança da saúde no referido estado.

A abordagem institucional e político-territorial tem o mérito de favorecer, nas suas análises, a realização de comparações tempo/espaço, ou seja, não somente comparações entre dinâmicas territoriais no presente, mas, também, entre dinâmicas passadas e presentes. Portanto, quando é afirmado, sobretudo para a geração mais nova, que algo inovador e positivo está acontecendo na Bahia em termos de regionalização e de relações entre o governo e as diversas regiões de saúde, pode até parecer algo banal, mas não é. A abordagem institucional, então, nos faz lembrar que é preciso identificar como era no passado e comparar com o que está acontecendo no presente para evitar "jogar fora a criança com a água do banho". Fonseca (2023) fez exatamente isso ao resgatar, historicamente, as regionalizações de saúde na Bahia, com seus atores e intencionalidades, e compará-las com as atuais. Conclui que as regionalizações da saúde são iniciativas antigas na Bahia, oriundas do início do século XX, que eram pautadas na funcionalidade espacial e tinham como intencionalidade a desconcentração de atividades administrativamente vinculadas à saúde.

Não se intencionavam, no decorrer do século XX, inovações político-territoriais descentralizadoras que permeassem diálogos, participações, coordenações e cooperações entre as diversas escalas e atores locais, regionais e estaduais, e que viabilizassem processos decisórios abertos, atinentes à justiça processual. Em curtos momentos, foi vislumbrada a distribuição mais equitativa dos serviços de saúde através de um arranjo espacial hierárquico; contudo, isso não se consolidou, e foram mantidas as injustiças territoriais em relação a este setor, sobretudo na forma de grandes "desertos assistenciais" espalhados pelo estado da Bahia.

Tratava-se de um contexto territorial no qual prevaleciam arranjos institucionais extrativistas (Acemoglu; Robinson, 2022a), com vínculos verticais (Putnam, 1996) expressos via centralismo e ausência de canais de diálogo entre o governo e demais atores sociais, locais e regionais; e via opressão (Young, 1990), em forma de exploração, marginalização, carência de poder e violência. Estes constrangimentos, enraizados historicamente na Bahia, bloquearam a formação e o desenvolvimento de arranjos institucionais inclusivos (Acemoglu; Robinson, 2022a) e ainda são os principais responsáveis pela injustiça territorial estrutural que, apesar de recentes esforços governamentais, ainda persiste na Bahia.

Para fins operacionais, a justiça territorial pode ser pensada como um princípio norteador de gestão e de organização territorial e se desdobra em duas abordagens

complementares e integradoras, mas que podem ser utilizadas separadamente para fins de análise: justiça processual e justiça distributiva (Fonseca, 2023, p. 314):

A justiça processual concentra-se nas investigações dos processos de definição e elaboração de políticas públicas, na participação nas tomadas de decisão e ações em instituições nas variadas escalas, baseando-se nas origens dos procedimentos políticos e institucionais adotados, nas representações, na transparência das informações e na valorização das diferenças.

Através da justiça processual, a montante, são estabelecidos os escopos de uma política pública por meio da eleição de princípios substanciais de justiça, únicos ou associados, conforme as contribuições de Fraser (2008), Harvey (1980), Rawls (1997), Sen (2011) e Young (1990). São eles: liberdade, merecimento, oportunidade, necessidade, equidade, representação, reconhecimento, fim da opressão. Estes princípios substanciais deverão servir de balizas para a definição do desenho, das decisões e das ações das políticas públicas *no* e *com* o território.

A justiça distributiva, por sua vez, se localiza mais a "jusante", em meio à definição do desenho, decisões, ações e execuções das políticas públicas, e se concentra, conforme Fonseca (2023, p. 319):

Nas investigações dos processos de acesso à riqueza e aos variados benefícios, nas formas de ocorrência de suas distribuições e compartilhamentos no território e nos custos e impactos sociais, territoriais e ambientais como consequências das tomadas de decisões político-institucionais.

De forma complementar, Fonseca (2023, p. 320) afirma que:

> Ao fim e ao cabo, a justiça processual e a justiça distributiva representam as duas faces de uma mesma moeda, integradora, denominada aqui de justiça territorial, haja vista que as (in)justiças não somente ocorrem no território, mas são germinadas, constituídas e carregadas de espessuras materiais e institucionais específicas dos seus contextos. Investigar a justiça territorial é descortinar quem governa o território, quem toma as decisões e de que forma são tomadas, quais são os sujeitos envolvidos, quais os escopos de justiça (necessidade, mérito, oportunidade, equidade) são mais valorizados e de que forma esses processos políticos se reverberam na distribuição dos bens e serviços no espaço.

É importante que se diga que a justiça dificilmente será alcançada e mantida em sua plenitude no território. Mas, para evitar "jogar fora a criança com a água do banho", considero que há contextos com mais justiça territorial, nos quais os princípios substanciais de justiça predominam e são exercidos; há contextos com mais injustiça territorial, devido à ausência dos referidos princípios; e há contextos de (in)justiça territorial, que são os mais comuns, nos quais

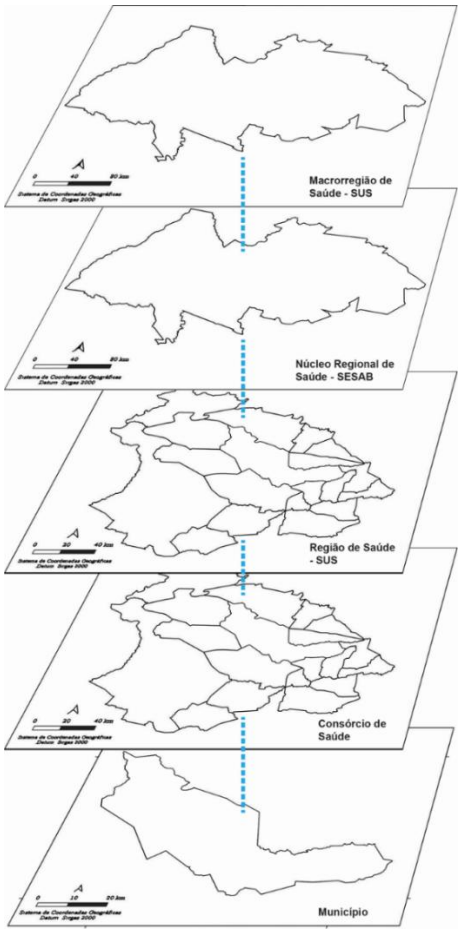
justiça e injustiça convivem juntas no mesmo território (Fonseca, 2021), numa espécie de *corredor estreito* (Acemoglu; Robinson, 2022b), que requer monitoramento, controle e ações sociais contínuas e constantes para que as injustiças não prevaleçam.

No decorrer dos 19 anos deste novo contexto territorial da Bahia, vinculado ao Sistema Único de Saúde/SUS, as inovações institucionais voltadas à regionalização apontam para um *corredor estreito* melhor do que antes, de (in)justiça territorial, no qual a justiça processual e a justiça distributiva, ainda que imperfeitas e inacabadas, estão mais presentes e contempladas nas políticas governamentais. É um ambiente iniciado com o Pacto pela Saúde, firmado em 2006, e que está em fase de consolidação e em constante aperfeiçoamento. Junta-se a isso a ascensão dos governos petistas na Bahia desde 2007 e o alinhamento político-partidário com o governo federal, também vinculado ao Partido dos Trabalhadores, que favoreceu a ampliação das capacidades governativas do estado.

Tudo isso junto abriu espaço para a ampliação das regionalizações de saúde e a institucionalização de arranjos político-territoriais, em forma de camadas regionais, que vêm sendo preenchidas por constantes negociações, conflitos de interesses, percalços, competições, cooperações e pactuações, envolvendo representantes locais, regionais, estaduais e até federais. Neste momento, a segunda reflexão se impõe: as camadas regionais apresentam características específicas e potenciais que, se forem bem conduzidas, por eficientes mecanismos coordenativos e cooperativos, podem se converter em escalas estratégicas de justiça territorial no setor de saúde.

## AS CAMADAS REGIONAIS/TERRITORIAIS DE SAÚDE NA BAHIA

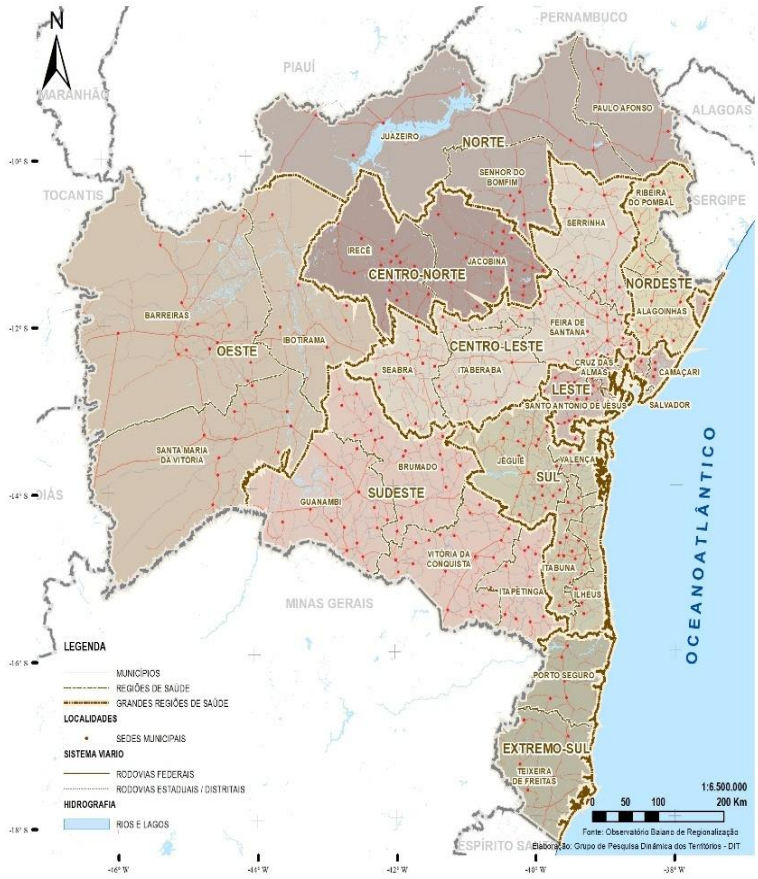
Estamos falando de cinco camadas territoriais de saúde: quatro delas são regionais e uma é local (Figura 1). Essas camadas se misturam, se inter-relacionam e se exteriorizam em arranjos justapostos – ao lado das outras, horizontais – e sobrepostos – por cima das outras, verticais –, devido ao trânsito de atores que se movimentam entre elas, de atores e organizações que as afetam direta e indiretamente, de ações advindas das três escalas federativas – municipal, estadual e federal – e da escala regional.




Os atores, as organizações e as normativas que preenchem estas camadas carregam consigo interesses, intencionalidades e funcionalidades nem sempre convergentes, mas que se misturam e moldam o território com diferentes tipos de serviços de saúde. Trata-se, finalmente, de um emaranhado de camadas complexas, de escalas geográficas de (in)justiça, algumas mais justas ou mais injustas do que as outras: Macrorregiões de Saúde/MRS, Núcleos Regionais de Saúde/NRS, Regiões de Saúde/RS, Consórcios Interfederativos de Saúde/CIS e Municípios. São 9 Macrorregiões de Saúde, que foram instituídas pelo Governo do Estado da Bahia seguindo as normativas e recomendações do Sistema Único de Saúde/SUS; 9 Núcleos Regionais de Saúde, instituídos especificamente pelo Governo do Estado da Bahia com a dimensão regional das MRS, mas com atores envolvidos e intencionalidades diferentes, apesar de convergentes; 28 Regiões de Saúde, que também seguem as normativas e recomendações do Sistema Único de Saúde; 24 Consórcios de Saúde, iniciativa do governo baiano, que abrangem 412 dos 417 municípios baianos. Os tamanhos das RS e dos CIS nem sempre são iguais; contudo, as diferenças, no geral, são pequenas e não determinam o funcionamento e os resultados alcançados por ambas as camadas. E, finalmente, os 417 municípios da Bahia, com características populacionais, econômicas e sociais bastante desiguais.

## As Macrorregiões de Saúde

A camada das Macrorregiões de Saúde/MRS é a de elaboração do Planejamento Regional Integrado (PRI) e da governança regional das Redes de Atenção à Saúde/RAS do Sistema Único de Saúde/SUS, e cada macrorregião é formada por duas a quatro regiões de saúde (Mapa 1, a seguir). Apesar de terem sido instituídas pelo governo do estado, seguem as diretrizes normativas oriundas do SUS/Ministério da Saúde.




O PRI teve início na Bahia em 2019, com as análises situacionais de saúde. É um planejamento ascendente, tem como base as demandas e prioridades municipais; é elaborado de forma consensual, através de consultas e oficinas com presença e participação dos gestores municipais, e deve ser feito nas macrorregiões de saúde do estado. O produto é o Plano Regional, que subsidiará a elaboração do Plano Estadual de Saúde.

Para subsidiar as diretrizes e o exercício do planejamento integrado, como também da governança das Redes de Atenção à Saúde/RAS nas macrorregiões, desde agosto de 2017 vêm sendo publicadas normativas, tais como a Resolução n. 23 da Comissão Intergestores Tripartite/CIT, a Resolução de Consolidação CIT n. 1, de 30 de março de 2021, e a Resolução CIT n. 2, de 26 de setembro de 2024. A governança regional das redes passou a ter, com a

institucionalização dos Comitês Executivos de Governança da Rede de Atenção à Saúde (CEGRAS), através da Resolução CIT n. 23 de 2017, um lastro normativo consistente e aberto a diversos tipos e quantidades de atores.

No Brasil, ainda são poucos os estados que instituíram o CEGRAS. Na Bahia, particularmente, foi institucionalizado em maio de 2025, através da Resolução n. 423 da Comissão Intergestores Bipartite/CIB. Conta com uma ampla e diversificada composição de atores e de escalas, representando a União, os estados, os municípios, os Consórcios Interfederativos de Saúde, as regiões de saúde, os prestadores de serviços, os territórios de identidade e o controle social. No total, são 16 membros titulares e 16 suplentes.

Enquanto o CEGRAS não é devidamente instalado na Bahia, , a busca pela governança de redes regionais de saúde, e sobretudo a execução do planejamento regional, vem sendo norteada e agilizada nas oficinas macrorregionais através de ações coordenativas, conduzidas por representantes da Secretaria Estadual de Saúde, do Ministério da Saúde e dos municípios, por ações cooperativas e consensuais firmadas entre representantes dos municípios das regiões de saúde que compõem a macrorregião, e pela participação de membros do Conselho Estadual de Saúde.

Normalmente, são oficinas com muita gente participando: secretários municipais de saúde, Grupo Técnico de Trabalho Macrorregional/GTTM – que tem como membros técnicos da SESAB (nível central e regional), representantes dos municípios, apoiadores do COSEMS-BA, técnicos das Seções de Apoio Institucional e Articulação Federativa/SEINSF/Ministério da Saúde, apoiadores do Hospital Alemão Oswaldo Cruz (HAOC) e consultores da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) – e representantes do Conselho Estadual de Saúde/CES/Bahia. Com isso, algumas oficinas podem chegar a ter 74 representantes municipais, como é o caso da Macrorregião de Saúde do Sudoeste, que é composta por 4 Regiões de Saúde (Brumado, Guanambi, Itapetinga e Vitória da Conquista), que totalizam exatamente 74 municípios. Juntam-se a estes os demais representantes e técnicos que participam das oficinas (Mapa 1).

Os Comitês Executivos de Governança da Rede de Atenção à Saúde (CEGRAS) devem ser instituídos em cada macrorregião de saúde dos estados da federação. Inclusive, a Resolução CIT nº 2 de 2024 altera as resoluções anteriores para dispor sobre um novo espaço de planejamento e governança de saúde no Brasil. Trata-se das Macrorregiões Interestaduais de Saúde (MIS), que, em termos institucionais e político-territoriais, ratificam e buscam consolidar a Macrorregião Interestadual de Saúde do Vale do Médio São Francisco, envolvendo os estados de Pernambuco e Bahia (Região PEBA).

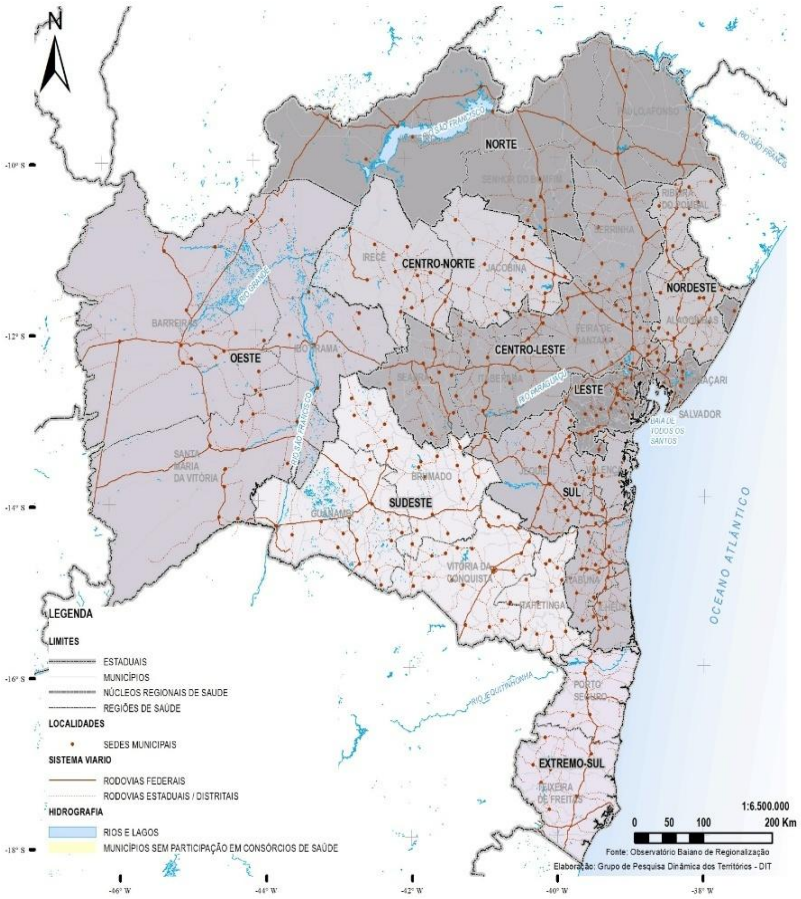
Apesar de ser a primeira a ser institucionalizada formalmente no Brasil, a região PEBA é mais antiga, e sua gênese e evolução estão associadas à funcionalidade espacial que sempre existiu entre Juazeiro (Bahia) e Petrolina (Pernambuco), motivada por um intenso "vai e vem" de pessoas, de mercadorias, de serviços e de ideias que circulavam e circulam ainda mais nos dias atuais, através e entre as margens do Rio São Francisco; e por cooperações em torno do acesso e da distribuição de serviços de saúde, que foram construídas historicamente entre as duas cidades. A região PEBA é um exemplo da importância ativa dos condicionantes espaciais na gênese, evolução e conformação de arranjos institucionais condizentes com o contexto territorial. A Resolução CIT nº 2 de 2024 atesta esta espécie de "simbiose" envolvendo território e instituição.

Trata-se, também, de um recente processo de aperfeiçoamento da regionalização e da governança regional da saúde no qual as participações do Estado, do mercado e da sociedade estão formalizadas. Com isso, a escala macrorregional será mais ativada e preenchida com uma governança pluri-institucional de redes regionais que tende a mobilizar atores e deixar o território mais pulsante. Também tende a fortalecer as escalas locais e regionais e a evidenciar e fortalecer ainda mais a presença dos prestadores de serviço privados, sobretudo aqueles grupos ligados ao complexo médico-hospitalar, no processo de descentralização do SUS. Para tanto, serão necessários efetiva participação social e constante monitoramento e fiscalização através do controle social, para que os interesses públicos, a inclusão social e a justiça territorial prevaleçam sobre os interesses puramente mercadológicos e econômicos.

## Os Núcleos Regionais de Saúde

A outra camada macrorregional refere-se aos Núcleos Regionais de Saúde/NRS, que representam as instâncias regionais desconcentradas de saúde, vinculadas à Secretaria de Saúde do Estado da Bahia/SESAB (Mapa 2, na página seguinte). Têm desenhos regionais e quantidade de municípios equivalentes aos das macrorregiões de saúde; no entanto, apresentam institucionalidade e conteúdos diferentes em relação aos das MRS, porque são uma inovação institucional para fins administrativos específica do governo do estado. Conforme Fonseca (2024, p. 14), os NRS contam com:

> Escritórios e servidores instalados em um município – sobretudo na principal cidade da região –, de onde são desenvolvidas as atividades de gestão, cujas diversas atribuições incluem a regulação e a vigilância sanitária, além das ações voltadas à Coordenação de Monitoramento de Prestação de Serviços de Saúde, à Central de Aquisições e Contratações da Saúde e à Corregedoria da Saúde.




Só que, durante o planejamento e a governança macrorregional do SUS, representantes dos NRS também se fazem presentes, formando uma mistura de gente e deixando o trânsito de atores mais intenso entre escalas diferentes – local, regional e estadual – e entre as mesmas escalas que apresentam conteúdos diferentes – macrorregião e núcleo regional. Estes movimentos, além de integrarem as escalas das MRS e dos NRS, deixam os seus limites territoriais embaçados e porosos.

Mesmo com pouca visibilidade sobre a efetiva participação e as ações de todos esses atores no processo de planejamento e governança regional, eles carregam consigo intencionalidades que podem fortalecer os mecanismos coordenativos e cooperativos do Estado junto aos territórios, deixando-os mais justos, sobretudo agora, com a institucionalização do Comitê Executivo de Governança da Rede de Atenção à Saúde (CEGRAS). Os NRS serão representados por 4 membros titulares e 4 suplentes junto ao CEGRAS. Também ampliarão e materializarão a justaposição e a sobreposição das camadas, deixando-as mais complexas e instigantes para o pesquisador.

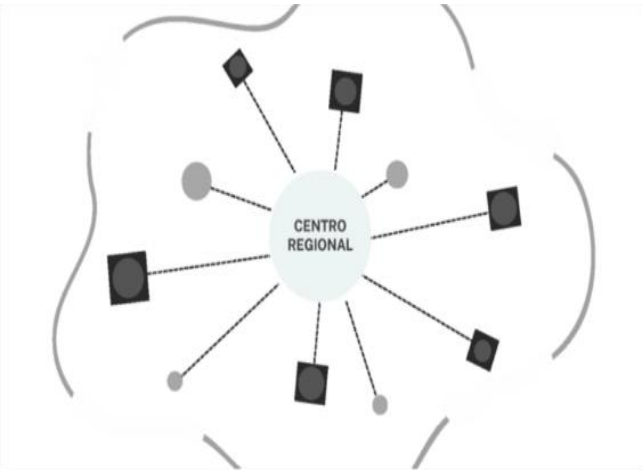
## As Regiões de Saúde

A Bahia é recortada por 28 Regiões de Saúde, e em cada uma delas a governança territorial é exercida através da Comissão Intergestores Regional/CIR (Mapa 1). Trata-se de uma camada de coordenação, negociação e pactuação do SUS, composta por 3 representantes da Secretaria Estadual da Saúde (SESAB) e por todos os secretários municipais de saúde da região. As negociações, os embates, os conflitos de interesse e as pactuações, quando ocorrem de forma efetiva e constante, sedimentam a governança territorial nas regiões de saúde e geram mais dinamismo. As aprovações de pleitos na CIR só se concretizam se houver consenso nas reuniões.

Para que ocorra esse consenso, a coordenação da CIR atua nos bastidores muito antes das reuniões, negociando, mediando e coordenando os diversos conflitos de poder existentes entre os secretários municipais. O coordenador da CIR assume um importante papel estratégico na coesão regional, na cooperação intermunicipal e na cooperação federativa, pois é quem conversa, negocia e resolve diariamente a maior parte dos embates na escala regional. Junto com os coordenadores, os gestores municipais locais de saúde também transitam entre as camadas local, regional e macrorregional, levando e trazendo demandas, negociando e pactuando a oferta e o acesso aos serviços de saúde.

Funcionalmente, a distribuição dos serviços de saúde que são pactuados nas reuniões da CIR segue um arranjo espacial hierárquico (Figura 2), nos moldes da Teoria das Localidades Centrais, criada pelo geógrafo Walter Christaller em 1933. Neste arranjo regional, o principal centro é o que concentra a maior parte dos serviços de saúde, como também a maior fatia dos recursos financeiros transferidos.

Não são raras as vezes em que o centro regional nega a pactuação e não libera consultas e exames solicitados pelos pequenos municípios, alegando que o valor que é transferido pelo Ministério da Saúde é muito pequeno para pagar os altos valores cobrados pelas clínicas, laboratórios e hospitais privados conveniados ao SUS. Caso não haja uma efetiva e consistente coordenação regional, a tendência é o aguçamento de relações de dominação/dependência e, consequentemente, de tensões, de conflitos e de injustiças territoriais, devido ao aumento do número de pacientes excluídos de atendimentos médicos, sobretudo aqueles que residem em zonas rurais de municípios mais distantes.




Neste aspecto, apesar de os arranjos institucionais garantirem melhores capacidades governativas e apontarem para uma regionalização mais descentralizada e com justiça territorial, os resultados até o momento não foram alcançados a contento nesta camada. Ao contrário disso, o que vem se percebendo em algumas regiões de saúde é um certo "imobilismo" e "esvaziamento" das Comissões Intergestores Regionais/CIR, que se traduzem em fragilidades na governança e na cooperação entre municípios na região. Dentre as fragilidades já identificadas na literatura especializada e listadas por Fonseca (2024), destacam-se:

A falta de conhecimento sobre o SUS por parte de gestores e conselheiros de saúde; a alta rotatividade de gestores de saúde nos municípios, o que compromete a continuação das ações; o individualismo e a competição entre alguns municípios, impondo limites à governança territorial; as desigualdades entre os municípios, o que afeta a pactuação de serviços de saúde; a insuficiência de recursos financeiros transferidos dos Governos Estadual e Federal; a subordinação das Regiões de Saúde e Consórcios à lógica dos interesses privados e clientelistas; e a ausência de controle social por parte dos Conselhos Municipais de Saúde.

Somam-se a isso a ausência de participação social, de qualificação técnica, de monitoramento e fiscalização através do controle social e de integração intersetorial na região, na organização e na funcionalidade da CIR. Dentre estes, a qualificação de profissionais e o "alargamento" social, político e cultural dos membros da CIR, para permitir que mais vozes possam ser escutadas, representadas e reconhecidas, se impõem de forma imediata.

Estes escopos da justiça processual podem não ser suficientes para transformar a dinâmica das CIR, mas devem balizar as coordenações, diálogos, negociações e cooperações intersetoriais, objetivando alcançar uma efetiva e abrangente governança com justiça territorial. Até porque a CIR não se organiza e funciona de forma isolada e isenta de influências internas e externas. Está inserida numa constelação de atores, tais como COSEMS, Ministério

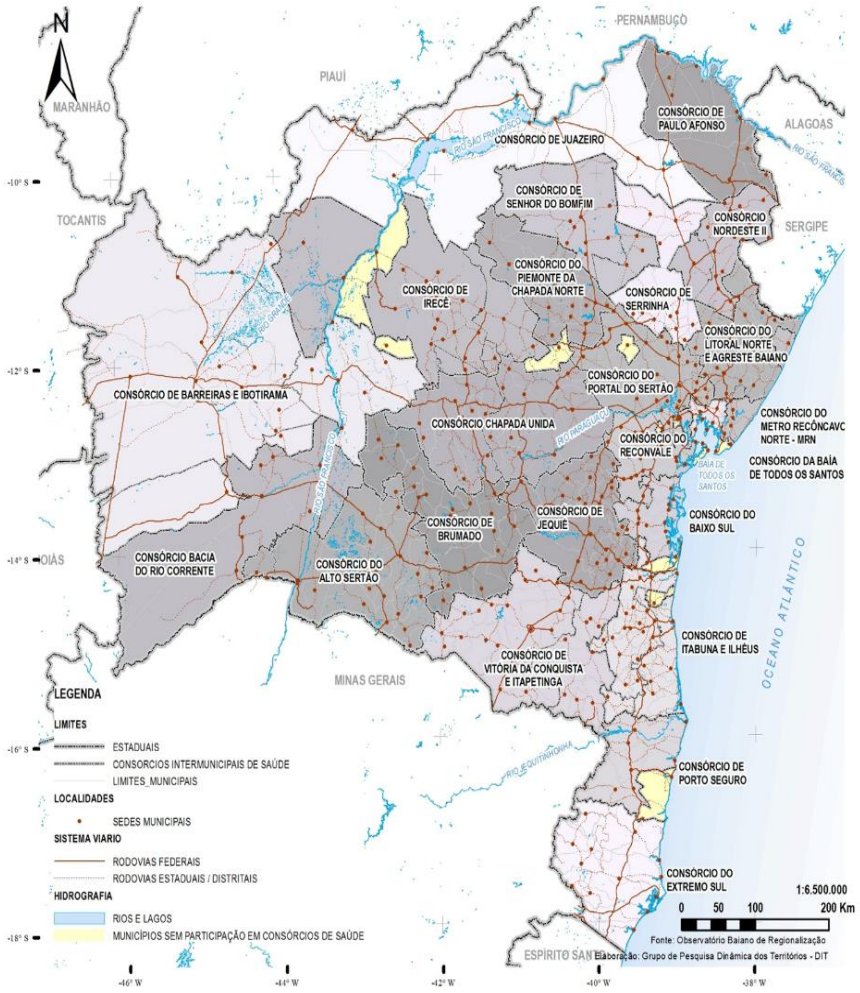
da Saúde, prestadores de serviços, Ministério Público, mídia etc., que influenciam certas decisões e votações, mesmo que de forma indireta e velada (Figura 3, a seguir).




A institucionalização dos consórcios de saúde na Bahia deve ser vista como uma estratégia institucional e político-territorial que busca sanar parte destas dificuldades identificadas nas regiões de saúde, na medida em que tem forçado a diminuição dos preços de consultas e exames, o aumento da oferta de serviços e a maior facilidade de acesso às policlínicas. A recente institucionalização do CEGRAS também é apontada como um significativo suporte para o fortalecimento e o dinamismo da governança territorial das CIR, sobretudo pela inserção formal de diversos atores e setores oriundos das escalas local, regional, estadual e federal.

## Os Consórcios de Saúde

A outra camada territorial é constituída pelos Consórcios Interfederativos de Saúde/CIS, que foram induzidos e instituídos desde o início do governo de Rui Costa, em 2015 (Mapa 3, a seguir). Os objetivos dos CIS envolvem o oferecimento de serviços médicos de média e até de alta complexidade tecnológica para os municípios do território baiano, a garantia de melhor acessibilidade a pacientes que residem em lugares pequenos e mais distantes dos centros regionais, a diminuição dos custos com consultas e exames – anteriormente só realizados por prestadores de serviços particulares – e a geração de mais eficiência nos gastos governamentais com a assistência à saúde.




Os consórcios são conduzidos de forma coordenativa, pelo governo do estado, e de forma horizontalizada e cooperada, pelos governos locais. Os governos locais assinam o Protocolo de Intenções, com definição da dotação orçamentária, que envolve o planejamento e o orçamento financeiro dos entes consorciados; e o Contrato de Rateio, que estabelece as regras das despesas, conforme normativas federais e estaduais, como o art. 8º da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, o art. 13 do Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, e o art. 12 da Lei Estadual nº 13.374, de 22 de setembro de 2015. Juntam-se a isto as regras do processo eleitoral, a composição organizacional do consórcio e as pactuações em torno dos tipos de serviços ofertados.

É mais um arranjo institucional e político-territorial que, se for bem associado e integrado às demais camadas, pode suscitar "capacidades governativas e imprimir novas composições territoriais com conteúdo cooperativo, horizontal e permeável à participação de agentes e atores, e o acesso amplo aos serviços de saúde" (Fonseca, 2024, p. 16). Este tipo de arranjo, ou associativismo territorial, como prefere chamar Abrucio (2010), pode ser instituído de maneira formal ou informal, induzido ou espontâneo, e expressa os interesses comuns dos

territórios. É um arranjo poroso, em termos de tamanho, número e tipos de integrantes da federação, e pulsante, haja vista ser ativado por forças cooperativas e coordenativas que convivem, paralelamente, com ações políticas competitivas e conflitivas, comuns em qualquer território. Na Bahia, já foram instituídos 24 consórcios de saúde, e a sua distribuição territorial abrange praticamente todo o estado. Apenas 5 dos 417 municípios da Bahia não são consorciados.

Em meio às estratégias operacionais dos consórcios estão a implantação e a manutenção de Policlínicas Regionais de Saúde na principal cidade do território. Até o momento, são 24 policlínicas vinculadas aos consórcios e 2 policlínicas sem relação consorciada, localizadas em Salvador. A rigor, as policlínicas buscam atender apenas um território consorciado; contudo, há algumas que atendem dois consórcios diferentes.

Os consórcios são governados pelos prefeitos, secretários, governo do estado e direção da policlínica; contudo, quem decide mesmo são os prefeitos. Os secretários municipais de saúde subsidiam a maioria das decisões tomadas por meio do Conselho Consultivo de Apoio à Gestão; contudo, não têm direito a voto nas assembleias. Enquanto estes atores atuam mais nos processos decisórios e nas ações, os diretores das policlínicas atuam na execução das decisões voltadas à distribuição de serviços de saúde. É uma governança territorial de cunho intergovernamental e interfederativo, sem participação social e sem controle social.

A policlínica é a dimensão material da instituição, que é o consórcio. Em outras palavras, é a "corporificação territorial" (Lima, 2019) dos consórcios, onde são oferecidos serviços de saúde de média – e até mesmo de alta – complexidade, tendo como horizonte possível a busca pela justiça distributiva via equidade espacial. A "cesta" de serviços oferecidos por uma policlínica de saúde pode conter consultas médicas especializadas, tais como angiologia, cardiologia, nefrologia, ginecologia, urologia; exames de média e alta complexidade – endoscopia digestiva, ressonância magnética, tomografia computadorizada; e Serviço de Apoio à Diagnose e Terapia – SADT. São serviços ofertados conforme a capacidade instalada e conforme o que é contratado pelos prefeitos em determinado momento.

Não significa o alcance da justiça distributiva a contento, via equidade espacial, até porque pacientes que residem em lugares mais remotos do território ainda têm dificuldades de informação, de acessibilidade e de acesso aos serviços. Inclusive, nem sempre as vagas ofertadas são reguladas e utilizadas pelos pacientes. Para agilizar o acesso dos pacientes, os consórcios disponibilizam vans e/ou micro-ônibus que se deslocam diariamente para as sedes dos municípios consorciados – ou pontos de encontro –, objetivando buscar e levar de volta os

pacientes, conforme roteiros, horários e locais acertados. Mesmo assim, há pacientes que residem em povoados e distritos mais distantes que não têm condições de ir até a sede ou ao ponto de encontro por uma série de fatores: não têm dinheiro para pagar um transporte alternativo, têm dificuldades de locomoção, seja pela idade avançada, seja por alguma enfermidade, e a acessibilidade é ruim, devido à distância e às condições das vias de acesso.

De fato, a acessibilidade aos serviços ainda é um dos grandes desafios para os consórcios e para as Comissões Intergestores Regionais/CIR. Dentro de um consórcio – e mesmo dentro de alguns municípios com grande extensão territorial –, as condições das estradas e as distâncias entre as residências dos pacientes e as policlínicas são variadas: por exemplo, no Consórcio de Saúde do Oeste da Bahia, entre a cidade de São Desidério e a policlínica localizada na cidade de Barreiras, a distância é de 28 km; mas, no mesmo consórcio, entre a cidade de Brotas de Macaúbas e a referida policlínica, a distância aumenta para 337 km.

Mas os desafios dos consórcios não param por aí, apesar das ações já empreendidas e dos significativos avanços que já foram alcançados em termos de governança e de justiça distributiva. Persiste um certo vazio de governança territorial nos consórcios devido às ausências da participação social e do controle social. Este vazio é ampliado porque nem sempre os mecanismos coordenativos do Estado estão presentes e atuantes de maneira efetiva, sobretudo através dos Núcleos Regionais de Saúde/NRS; e porque não há cooperação intersetorial, tendo em vista a inexistência de parcerias entre o consórcio, a Comissão Intergestores Regional/CIR, o Conselho Municipal de Saúde e demais setores da sociedade. Os consórcios ainda precisam se territorializar, no sentido de fincar raízes, dialogar, se misturar e estabelecer cooperações e coordenações amplas e horizontais no território, na busca pela justiça territorial. Mesmo assim, já é possível perceber o aumento da identificação das populações locais com as policlínicas de saúde.

## Os Municípios

Finalmente, a camada municipal, que, apesar de ser a menor, não deve ser subestimada, até porque o SUS nunca deixou de ser local. Tudo acontece no município, seja pequeno, seja médio, seja grande. A funcionalidade e a distribuição de serviços de saúde acompanham um arranjo espacial hierárquico de municípios: quanto maiores e com mais densidade técnica e populacional, maiores a quantidade e a especialidade de serviços de saúde. Mas todos eles devem ser, pelo menos, a porta de entrada do sistema, com a presença de agentes comunitários e equipes de saúde da família atuando na prevenção, no acompanhamento e na orientação

comunitária, inclusive para acessar o Tratamento Fora do Domicílio (TFD), quando for necessário.

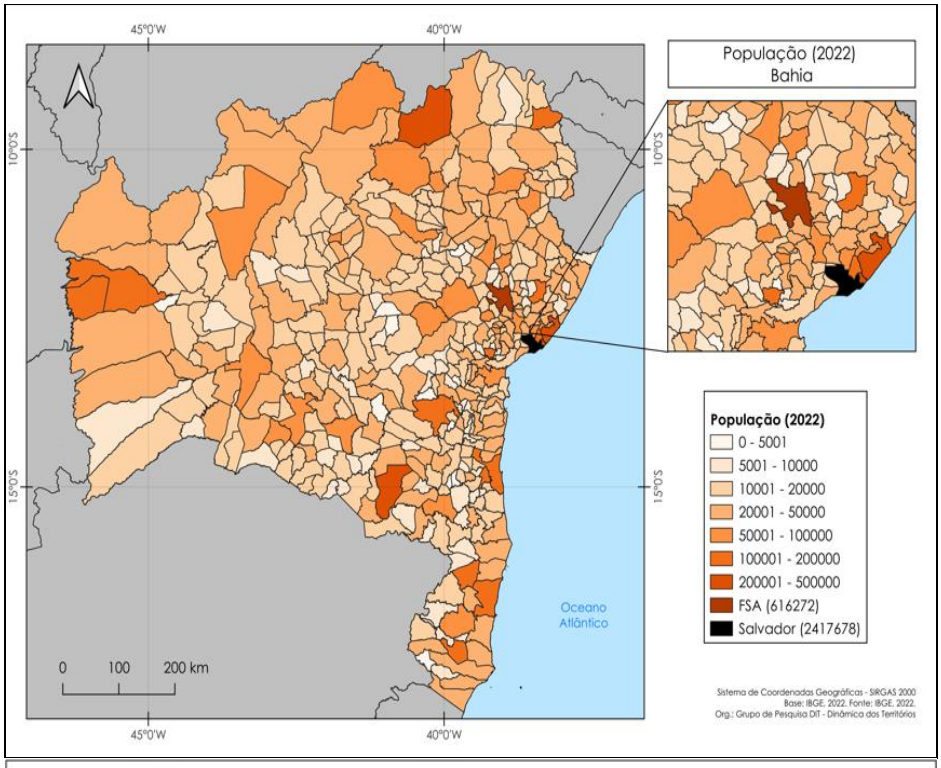
O TFD é um dispositivo institucional, um benefício social que objetiva compensar parte das iniquidades espaciais territoriais através de suporte logístico (passagem, diária, casa de apoio) para pacientes que necessitam fazer tratamentos, geralmente de alta complexidade, fora do seu município e de sua região de residência. Foi instituído pela Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde através da Portaria nº 55, de 1999. Este benefício, ao mesmo tempo em que expõe as virtudes governamentais para agilizar o atendimento e o acesso aos pacientes oriundos de lugares mais distantes e destituídos de ampla rede de atendimento médico, também escancara a quantidade de vazios assistenciais e atesta as injustiças territoriais, locais e regionais, relacionadas aos serviços de saúde, que ainda persistem no estado da Bahia.

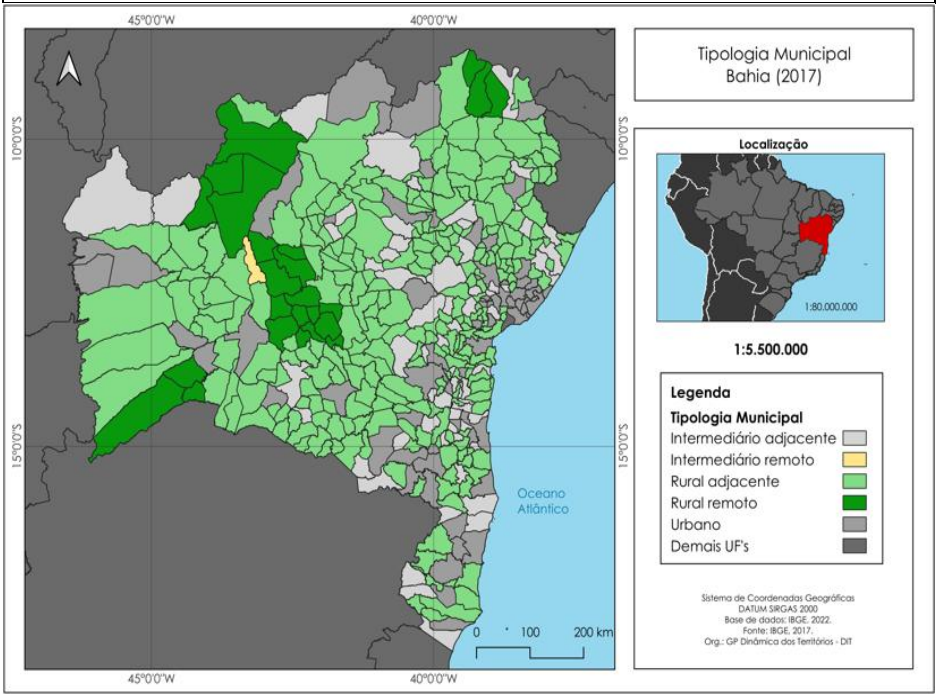
A Bahia é um estado de grande extensão territorial e composto por 417 municípios bastante desiguais. Em termos populacionais, aproximadamente 60% dos municípios têm população abaixo de 20 mil habitantes e 30% têm população entre 20 e 50 mil. Estes municípios estão espalhados por todo o estado, mas sobretudo no "miolo territorial", no qual prevalece o clima semiárido (Mapa 4, página a seguir). Apenas 2 municípios têm mais de 500 mil habitantes: Feira de Santana, com 612.272 hab., e Salvador, com 2.417.678 hab. (IBGE, 2022). Ou seja, prevalecem pequenos municípios, que dependem muito dos maiores centros urbanos para adquirirem serviços de saúde.

São municípios com diferentes extensões territoriais. Os menores estão localizados no litoral, no entorno da Região Metropolitana de Salvador, enquanto os maiores, com características rurais remotas, estão mais localizados no centro e no oeste da Bahia (Mapa 5, na página a seguir). Pacientes que residem em vilas e povoados destes municípios têm maiores dificuldades de acesso às policlínicas, aos hospitais e aos demais equipamentos de saúde, porque estes estão concentrados nos maiores centros urbanos, principalmente em Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Salvador e Vitória da Conquista.

Através do TFD, ainda são constantes os fluxos de pacientes oriundos de pequenos municípios em direção a Salvador, devido à grande concentração de serviços na capital. Os pacientes ficam em Casas de Apoio espalhadas pelos bairros mais próximos de hospitais e de serviços de saúde mais especializados, voltados ao tratamento do câncer, por exemplo. Não há um setor que acompanhe e controle estas casas, nem uma fonte de informações e dados que disponibilize a quantidade de casas, o número de pacientes que chegam e os tipos de

enfermidades mais comuns. Mas, conforme entrevistas realizadas em mais de 50 municípios da Bahia em 2022 e 2023, estima-se que, dos 417 municípios, a maior parte tenha Casas de Apoio em Salvador, sejam individuais, sejam divididas com outros municípios.




Cada município envia, em média, duas vans com pacientes para Salvador, uma na terça e outra na quinta-feira, e cada van tem espaço para 16 pacientes (alguns municípios já dispõem de micro-ônibus ou de ônibus). Se considerarmos, hipoteticamente, que pelo menos 350 municípios tenham estas casas na capital, isso equivale a dizer que em torno de 11 mil pacientes

trafegam semanalmente pelas rodovias da Bahia, de noite e de dia, vindos das diversas cidades. O tempo de viagem varia conforme a distância, as condições dos transportes e as condições das estradas. O tempo de deslocamento de pacientes pode ser superior a 12 horas, caso sejam de municípios localizados na Região de Saúde de Barreiras, no Oeste da Bahia. Ou seja, o deslocamento de pacientes pobres na Bahia não é uma tarefa fácil.

Esta é uma geografia do movimento e também de injustiças. Não bastasse adoecer, muitas vezes de problemas crônicos, e não ter equipamentos e profissionais de saúde suficientes e nas proximidades para que possa ser acompanhado no seu município ou na sua região, o paciente precisa se deslocar por mais de 12 horas em direção a Salvador e ficar internado, longe de familiares e amigos. Às vezes, a demora para conseguir uma vaga hospitalar é insana e, por isso, nem todos os pacientes resistem à espera.

É importante que se diga que estes fluxos eram muito maiores antes das regiões de saúde e, sobretudo, das policlínicas e das recentes instalações de hospitais, clínicas especializadas e Unidades de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (UNACON) em regiões de saúde do estado. Com estas instalações e com a ampliação e diversificação dos serviços nas regiões e nos consórcios, é possível que já tenha ocorrido a diminuição destes fluxos nos últimos três anos.

Para fins comparativos, objetivando "não jogar fora a criança com a água do banho", é importante novamente não esquecer que, antes do SUS, a situação era muito pior que agora, porque nem existiam estes fluxos, tampouco as Casas de Apoio. Isso porque não compunham a agenda de preocupações do Estado e dos governos. Era uma situação de injustiça territorial agravada pelo fato de que a saúde não era considerada um direito social nem era um dever do Estado. Com o SUS, a saúde passou a ser formalmente pública, universalizada, descentralizada e gratuita.

O contexto atual não apresenta uma situação de justiça territorial, mas de (in)justiça territorial na saúde. É um cenário aberto a engajamentos sociais, a tentativas de melhorias e de aperfeiçoamentos do sistema que podem nos conduzir por um *corredor estreito* com mais justiça. Que a geografia do movimento e da injustiça "estacione" e dê passagem para que a geografia da justiça possa se "movimentar" mais rápido e prevalecer no '*corredor estreito*' territorial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avanços e desafios acompanham as camadas territoriais de saúde na Bahia. A lista de desafios é grande, e entre eles a necessidade de diminuir os vazios assistenciais é um imperativo imediato. O subfinanciamento e o desfinanciamento do SUS, a carência de profissionais de saúde em todos os lugares, a falta de aproximação entre a CIR, os consórcios de saúde e os demais setores das regiões, e a ausência de participação e de controle social nas comissões são outros desafios que ampliam a lista.

Mas a lista de avanços também é grande: a institucionalização das regiões e das macrorregiões de saúde e, principalmente, dos consórcios, acompanhados das policlínicas, se destaca; a adoção de mecanismos coordenativos e cooperativos, que inicialmente formaram as bases da governança territorial, agora passa por aperfeiçoamentos visando ampliar a eficiência e a participação social nas decisões; o intenso movimento de pacientes pelas rodovias da Bahia já mostra sinais de arrefecimento com a instalação de novos equipamentos e serviços de saúde nas regiões; a disponibilidade de ônibus, micro-ônibus e demais veículos, através do TFD e das policlínicas, para o transporte de pacientes aumentou significativamente.

Com isso, a Bahia hoje está diante de um "corredor estreito na saúde" – antes nem corredor havia – que vem sendo iluminado com ações concretas capazes de diminuir ainda mais as injustiças territoriais.

## LEITURAS RECOMENDADAS

ABRUCIO, F. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: *Estados, instituições e democracia: república*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2010. (Livro 9, v. 1), p. 177-212. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5802-livro09estadoinstituicoesedemocraciavol1.pdf. Acesso em: 9 dez. 2021.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022a.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *O corredor estreito: Estados, sociedades e o destino da liberdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022b.

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi et al. Governança regional do sistema de saúde no Brasil: configurações de atores e papel das Comissões Intergovernamentais. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, p. 3151-3161, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/yH7nBfShn6BVnJKWQBtbQMp/?lang=pt. Acesso em: 25 nov. 2020.

BAHIA. Secretaria da Saúde. *Resolução CIB nº 423/2025*. Aprova a composição do Comitê Executivo de Governança da Rede de Atenção à Saúde (CEGRAS) Macrorregional do Estado da Bahia. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 21 maio 2025, n. 24.159.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Portaria nº 55, de 24 de fevereiro de 1999*. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/1999/prt0055_24_02_1999.html. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução nº 23, de 17 de agosto de 2017*. Estabelece diretrizes para os processos de Regionalização, Planejamento Regional Integrado, elaborado de forma ascendente, e Governança das Redes de Atenção à Saúde no âmbito do SUS. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cit/2017/res0023_18_08_2017.html. Acesso em: 4 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Comissão Intergestores Tripartite. *Resolução de Consolidação CIT nº 1, de 30 de março de 2021*. Consolida as resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: file:///C:/Users/anton/Downloads/Resolucao%20Consolidacao%20CIT%2001-2021.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Resolução nº 37, de 22 de março de 2018*. Dispõe sobre o processo de planejamento regional integrado e a organização de macrorregiões de saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cit/2018/res0037_26_03_2018.html. Acesso em: 5 ago. 2024.

FONSECA, A. A. M. Localismo, desempenho institucional e (in)justiça territorial. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 29, p. 473-492, 2020. Disponível em: https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/77242. Acesso em: 15 nov. 2021.

FONSECA, A. A. M. Instituição e justiça territorial como possibilidade de análise na agenda da geografia política. In: AZEVEDO, Daniel A. de; NOGUEIRA, Ricardo (Org.). *Geografia política: base conceitual e diversidade temática*. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra, 2023. v. 1, p. 301-331.

FONSECA, A. A. M. Abordagem institucional e político-territorial das regionalizações de saúde no estado da Bahia. *GEOgraphia* (UFF), v. 26, p. 1-24, 2024. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/58462/36527. Acesso em: mar. 2024.

FONSECA, A. A. M.; RODRIGUES, J. N. Trajetória institucional e governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M. P.; HAESBAERT, R.; RODRIGUES, J. N. (Org.). *Ordenamento territorial urbano-regional: territórios e políticas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2021. v. 1, p. 199-226.

FRASER, N. *Scales of justice*. New York: Columbia University Press, 2008.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022: resultados preliminares*. 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/censos/censo-demografico/2022.html. Acesso em: 2 out. 2024.

LIMA, I. Pensar a governança territorial: entre a extensão e a compreensão do conceito. In: DINIZ, Marcelo Bentes; BARBOSA, Jorge Luiz (Org.). *Governança territorial na Amazônia: possibilidades e desafios em uma agenda democrática*. Belém: Paka-Tatu, 2019. p. 19-40.

PEREIRA, S. R. N.; FONSECA, A. A. M. Contextos e condicionantes espaciais na instalação e expansão da energia eólica no Alto Sertão da Bahia: uma abordagem institucional. In: *Geografias da Bahia*. 1. ed. Curitiba: CRV, 2025. v. 1, p. 153-169.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SANTOS, M. H. C. *Governabilidade, governança e capacidades governativas: algumas notas*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SEN, A. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOJA, E. *The city and spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

# Capítulo IX

## O AGRONEGÓCIO E O (ECO)APOCALIPSE BRASILEIRO[17]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-9**

Rodrigo Penna-Firme Pedrosa [18]

Este capítulo busca explorar a interseção entre o que denomino "globalismo ambiental" e as especificidades do agronegócio e da conservação no Brasil. Minha análise se desdobrará em duas partes principais. Primeiramente, abordarei o globalismo ambiental, rastreando brevemente suas origens e manifestações mais recentes, com foco especial em suas vertentes ambientais. Em seguida, farei uma transição para o caso brasileiro, ilustrando os pontos discutidos com exemplos concretos.

Não sou, evidentemente, o pioneiro nessa discussão. Tenho publicado artigos, capítulos de livros e ensaios de opinião em diversos periódicos, buscando elucidar essa questão ou, no mínimo, recordar que, desde os primórdios da humanidade até a Segunda Guerra Mundial, as tentativas de estabelecer impérios globais sempre estiveram presentes. Essa "loucura" não desapareceu; apenas se disfarçou. Persistem blocos geopolíticos em disputa e, pessoalmente, refiro-me aqui ao bloco geopolítico ao qual pertencemos, o mundo ocidental, onde ainda predominam a liberdade de mercado e a liberdade individual. Mas o fato é que existe um movimento ambientalista globalista.

Esse movimento globalista, ao adentrar a questão ambiental, emprega "mecanismos suaves", que dependem de técnicas de convencimento não aversivas. Em outras palavras, ele se baseia fundamentalmente na necessidade de forjar um novo ser humano, que chamo de "ecocidadão global". É como a criação de um novo discurso religioso que almeja universalidade (BERNARDIN, 2015).

[17] Aula ministrada em 30 de setembro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[18] Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Para avançar nesse processo globalista, por essa via "eco-friendly", percebe-se que ele ganha destaque notadamente a partir da Cúpula da Terra, durante a Eco-92, no Rio de Janeiro. Ali, os principais países do mundo se reuniram e assinaram tratados ambientais importantes, como os de biodiversidade e clima. No entanto, também identifico esse momento como o início do fim de várias liberdades e, principalmente, de soberanias nacionais, especialmente no que tange ao controle, à definição de regras sobre como agir e o que fazer em termos de recursos naturais, e à própria definição do que é a natureza.

Esse movimento, iniciado com grande força na Eco-92, envolveu personagens excêntricos cujas biografias são ignoradas no meio acadêmico. Um exemplo é Maurice Strong, proeminente investidor da indústria petrolífera, maior responsável por orquestrar a Cúpula no Rio de Janeiro. O evento da Eco-92 marcou o início da visibilidade e da aceitação, pela opinião pública, dos movimentos ambientalistas mais radicais – que paulatinamente abriram as portas para a infiltração de ONGs e instituições multilaterais 'ambientalistas' (com sede em países desenvolvidos) no financiamento e nas tomadas de decisão de governos em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (DEWAR, 2017).

No Ocidente e no Brasil, a ética judaico-cristã, que ainda orientava algumas mentes e corações, movidos pela ideia de 'amar o próximo como a si mesmo', vai sendo substituída pelo 'cuidado com a Terra' e com o 'bem comum'. Trata-se de uma "ecotopia", ou uma fase e manobra de antigas ideias ecossocialistas, que se vende como virtuosa, mas, além de ser de impossível implementação, é perigosa, porque fere direitos humanos fundamentais enquanto eleva a 'natureza' ao status de 'sujeito e agente da história'. Isso é o que se tenta avançar quando se afirma que todos devem seguir uma mesma cartilha global adotada pela ONU.

O que ocorreu foi que vários países, como o Brasil, abriram suas portas para um novo processo, este sim, de colonização de mentes e de acesso a recursos que antes não estavam acessíveis. Eles passaram a ser acessíveis, seja por um conjunto de novas regras que chegam ao país, seja pela introdução de recursos por ONGs que atuam localmente. E isso não é uma visão paranoica; é simplesmente o que está acontecendo: a abertura para esses novos mecanismos através da entrada de um discurso que se torna global e inquestionável.

Para piorar a situação, a maior parte dos tratados internacionais sobre desenvolvimento sustentável que o Brasil assinou é vinculante, o que nos deixa, como povo e nação, literalmente "com o rabo preso": pela sua natureza jurídica (planejada para ser assim), não podemos nos livrar deles, mesmo que quiséssemos. Estamos nessa situação de compromisso com causas que foram escolhidas por decisões tomadas por burocratas não eleitos de entidades supranacionais,

absolutamente alheias às necessidades e aos desejos reais de brasileiros, angolanos, equatorianos… Isso é um indicativo gritante da perda de soberania nacional e da capacidade de tomada de decisão interna desses países (PENNA-FIRME; GROSSI, 2020).

## GLOBALISMO E GLOBALIZAÇÃO NÃO SÃO SINÔNIMOS

Há muita diferença entre globalização e globalismo. Na fase que considero anterior à atual (globalismo), não existiam o pretexto e o interesse ecológico como observamos hoje no mundo. Na minha opinião, o que marca a virada da globalização para o globalismo, ao menos de uma perspectiva da ecologia política, é a inserção do discurso ambientalista na arena internacional; com a noção de sustentabilidade servindo como um vasto guarda-chuva, tornou-se visível e nítida a tentativa de estabelecer um sistema de governança global. O discurso ambiental passa a ser um amálgama, um pretexto para a tomada de decisões políticas em âmbito global. Isso é uma grande e terrível novidade geopolítica. Trata-se de um novo conjunto de estratégias e regras de conquista, acesso e controle dos recursos naturais, que passa inclusive por mudanças profundas na própria definição do que é "natureza" – e, notadamente, de "quem tem o direito de definir e usufruir dessa nova natureza".

Na fase globalista, o controle tende a ser mais centralizado e, sobretudo, exige a criação de um "novo ser humano". É um processo muito mais profundo do que simplesmente invadir um território ou criar um mecanismo político e econômico que legitime certas ações, seja por vias de mercado ou não. Agora, o objetivo é transformar a mentalidade das pessoas. É isso que esses mecanismos buscam fazer: gerar um novo pensamento, uma nova linguagem e novas concepções de natureza dentro do imaginário popular.

Até o momento, quem lidera esse processo, embora eu perceba que está enfraquecida, é a ONU, no que chamo de globalismo em sua versão ambientalista. A professora Dra. Rebecca Steinman demonstrou, por exemplo, que a IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza) é uma dessas entidades que cooperam nesse setor específico. Considero todo esse aparato um modelo político-cultural "ecotirânico", que, por sua natureza, se impõe de cima para baixo e, portanto, é distinto do movimento anterior que, entre os anos 1980 e 1990, era denominado globalização.

A globalização, embora contendo suas disputas e interesses, era mais orgânica e, na minha opinião, representa uma fase precedente e necessária ao globalismo atual: planejado e dependente da 'globalização' do discurso ambientalista anticapitalista. Ao contrário da globalização, o globalismo que vivemos hoje é um movimento menos orgânico e muito mais

focado na imposição sutil de novas regras sobre "quem pode fazer o quê" e "como devo me comportar em relação às questões ambientais", na tentativa de formar um ecocidadão global.

Há, portanto, uma pergunta que devemos nos fazer: por que as ciências e a própria geografia estão caladas em relação a isso, especialmente no Brasil? Para fornecer algumas pistas, vale resgatar alguns *insights* muito interessantes do pensamento de Aziz Ab'Saber, personagem icônico da geografia brasileira. Ele tinha uma posição contundente sobre o tema e falava claramente da tentativa, muito antiga e nada de teoria da conspiração, de internacionalização da Amazônia. Dizia que isso já estava em curso há muito tempo, e estava convencido de que esse bioma era cobiçado internacionalmente. Sabemos que é, e a situação só piora. Ele estava completamente convencido de que a Amazônia brasileira era dos brasileiros e de que precisava ser protegida pelos brasileiros patriotas. Estamos entregando o ouro ao bandido. E penso que agir contra isso – e aqui talvez Ab'Saber também concordasse comigo –, isso sim seria uma medida decolonial ou descolonial.

A seguir, veremos que o entrelaçamento entre o agronegócio e a conservação da natureza no Brasil é emblemático para entendermos melhor essa situação na prática.

## OS EFEITOS DO DISCURSO AMBIENTAL GLOBALISTA NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Como comecei a argumentar, em última análise, o globalismo (e não a globalização), na sua vertente *eco-friendly*, busca estabelecer controle e domínio da natureza, notadamente a partir da produção de novas subjetividades mobilizadas por gatilhos mentais universais – um deles é o medo. O discurso 'ecoapocalíptico' depende da manutenção do medo ecológico, que, por sua vez, é a precondição para se justificar o globalismo ambiental (que poderá ser transformado em ecototalitarismo global). O medo é um sentimento universal, facilmente acionado e manipulado, quando utilizado com estratégias de neuromarketing, em associação com outros gatilhos mentais, como os de autoridade (no caso, de cientistas e entidades como a ONU). Em praticamente todas as campanhas ambientalistas, o medo é a principal 'arma de persuasão'. O imaginário precisa ser transformado, e, nesse processo, a definição de um inimigo comum também é fundamental, pois só assim as massas são impulsionadas na mesma direção.

É muito interessante notar o seguinte: desde que a ideia de "mudança climática de causa humana" ganhou força, a situação se transformou de tal maneira que possibilitou, de fato, que entidades multilaterais justificassem esse fenômeno como um caminho para a governança global. A lógica é a seguinte: sem problema global (real ou imaginário), não há justificativa para

um controle global dos recursos naturais; sem controle dos usuários (que passam a aceitar e assimilar os novos mandatos e regras ambientalistas, uma vez que isso passa a sinalizar 'ecovirtudes'), nenhum controle suave ou coercitivo poderá ser 'sustentável' no longo prazo.

Antes da implementação da ideia de mudança climática, os problemas ambientais apresentados por essas mesmas entidades, como a ONU, incluíam o inverno nuclear, a chuva ácida, o DDT (quem é mais 'velho' se lembra) e a camada de ozônio. Pensávamos: "A camada de ozônio, meu Deus!". A extinção das baleias… Nada disso foi suficiente para gerar terror o bastante para que as pessoas abrissem mão de suas liberdades e transferissem a tomada de decisão sobre o que fazer e como viver o dia a dia para uma entidade externa, de outro país, de outro lugar.

E, hoje, é exatamente isso que estamos fazendo. As pessoas vivem com medo das mudanças climáticas. Há pesquisas interessantes, mas tristes, que mostram, por exemplo, que, no Brasil, metade dos jovens entre 15 e 20 e poucos anos não quer ter filhos por medo das mudanças climáticas. O discurso ambientalista conseguiu incutir isso na mente das pessoas em duas versões: a culpa ecológica (para ateus e agnósticos) e o pecado ecológico (para os mais religiosos e espiritualizados). Quando as pessoas vivem sob a égide do medo, elas entregam suas liberdades nas mãos daqueles que se vendem como detentores da solução.

Quem tem a solução? Os 'ungidos' e 'sábios' da academia e da ONU. O interessante é que a maioria dessas regras é formulada por burocratas, muitas vezes não eleitos, da ONU e de outras entidades, que, ironicamente, não seguem suas próprias regras, como evitar comer hambúrgueres ou usar jatinhos. Esse cenário é perigoso e exige atenção.

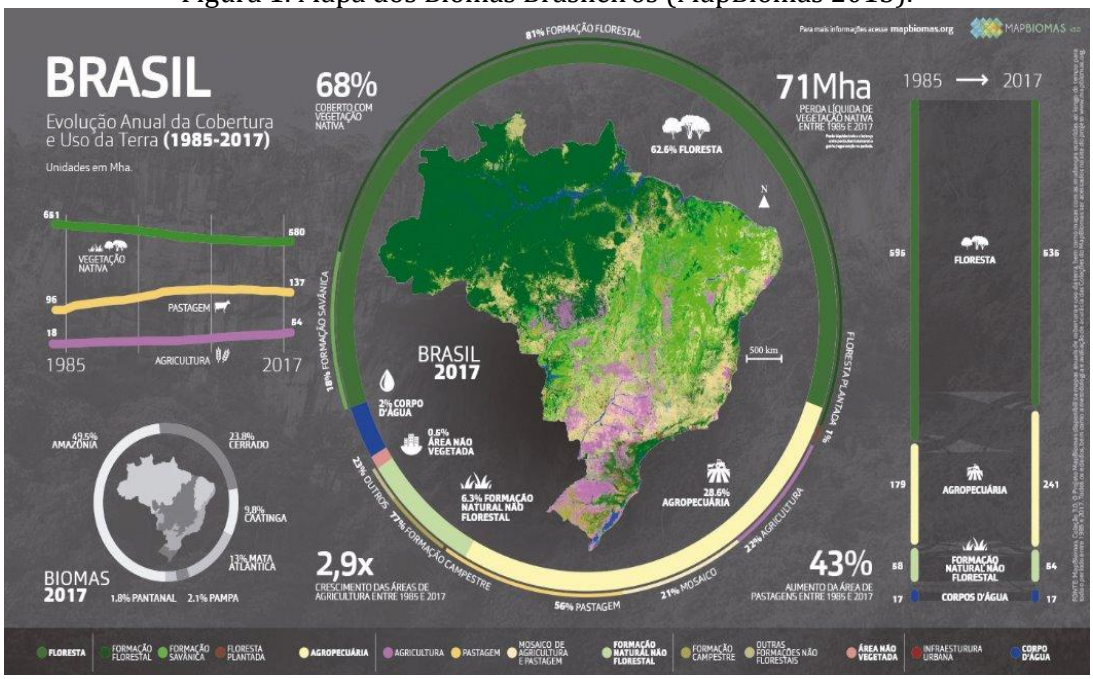
O que se segue é sempre um pacote completo: crie ou amplifique o problema, ou "doure a pílula", e, depois de demonizar, criar ou aumentar o problema a ponto de torná-lo uma barbaridade, o que se faz? Vende-se a solução. Quais são as soluções propostas para os problemas globais que agora entendemos? Carros elétricos, painéis solares, pagamentos por serviços ambientais, créditos de carbono. Nada disso estaria acontecendo agora se não existisse um medo, um pânico global, a partir de um problema criado ou imaginado. Não importa se é real ou não; o que importa é que, na mente das pessoas, ele seja real.

Isso é crucial e se conecta com os discursos criados para demonizar o agronegócio brasileiro. Assim como no caso dos discursos sobre mudanças climáticas, nas críticas infundadas ao agronegócio, o que importa é que a propaganda veiculada seja suficiente para capturar as emoções e as "almas" das pessoas, convencendo-as de que "ou preservamos a natureza ou temos agronegócio".

# QUANTO RESTA DE VEGETAÇÃO NATIVA NO BRASIL?

O mapa a seguir (figura 1) foi produzido por várias entidades (órgãos do governo e ONGs). Embora as imagens variem um pouco ano a ano, a situação não mudou drasticamente. O que desejo destacar é que ainda restam cerca de 68% de cobertura vegetal nativa no Brasil. Apesar dos desafios atuais, o país ainda possui uma vasta extensão de vegetação nativa. Não entrarei em discussões sobre o que é nativo ou não, ou sobre a composição florística; mas essa é uma classificação que, após longos debates, foi concluída por diversas entidades e pesquisadores.

Figura 1. Mapa dos Biomas Brasileiros (MapBiomas 2013).




E quanto ao bioma amazônico, aquele que tem sofrido ataques internacionais sob o pretexto de que "a Amazônia está acabando"? Sempre me recordo de uma história: uma tia-avó, por volta de 1992 ou 1993, esteve pela primeira vez com sua irmã, que vive na Espanha. Ela me relatou que, em um "pueblo" no interior da Espanha, uma senhorinha que nunca havia visto um mapa do Brasil perguntou a ela como estava a Amazônia, se "estava pegando muito fogo". Isso ilustra a má notícia internacional que chega do Brasil a todo o mundo. No meio de um "pueblo", em um local remoto, a primeira pergunta que uma senhorinha fez à minha tia foi sobre o fogo na Amazônia.

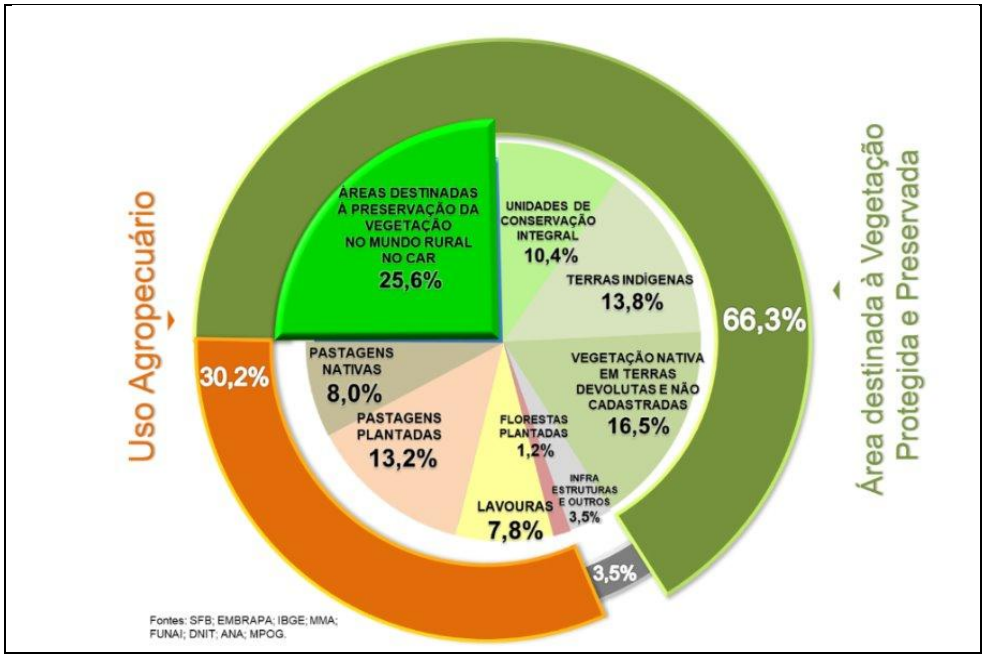
E sabemos que a realidade não é bem assim. Quem estuda um pouco o tema, ou quem, como eu, dedicou uma parte significativa da vida ao estudo de incêndios florestais, sabe que florestas tropicais úmidas simplesmente não pegam fogo. Quer acreditem ou não, elas não se

incendeiam. O fogo só ocorre nas bordas, em áreas degradadas e muito utilizadas. E, ainda assim, apesar de tudo, a Amazônia brasileira ainda possui 83% de sua floresta em pé. É assustadora a quantidade de floresta que ainda existe.

O infográfico abaixo (figura 2) apresenta dados complementares ao mapa anterior. Em verde-escuro, vemos a área de vegetação em pé, remanescente no Brasil, que gira em torno de 66%. O outro gráfico, do MapBiomas, indicava 68% – uma pequena variação. Este da figura 2 foi produzido pela Embrapa Territorial. O que resta, em laranja, cerca de 30%, compreende pastagens nativas, pastagens plantadas e lavouras. Destaco os dados sobre as lavouras no Brasil: menos de 8% do território brasileiro produz quase tudo o que é consumido internamente, além de uma vasta quantidade exportada. A última estimativa que vi indicava que toda a produção agrícola brasileira, seja de grãos ou frutas, alimenta cerca de 1,2 bilhão de pessoas, utilizando apenas 7% a 8% do território (DE MIRANDA, 2008). Temos, portanto, essa imensa área de vegetação em pé.

Dentro desse vasto conjunto, chamo a atenção para as Áreas Destinadas à Preservação da Vegetação no Mundo Rural, baseadas no Cadastro Ambiental Rural (CAR) das propriedades. Desse montante, aproximadamente 25% do território brasileiro corresponde a áreas verdes preservadas nas mãos de proprietários rurais. E, pasmem! É mais ou menos a mesma quantidade que resta para todas as outras categorias: unidades de conservação, terras indígenas e terras devolutas.

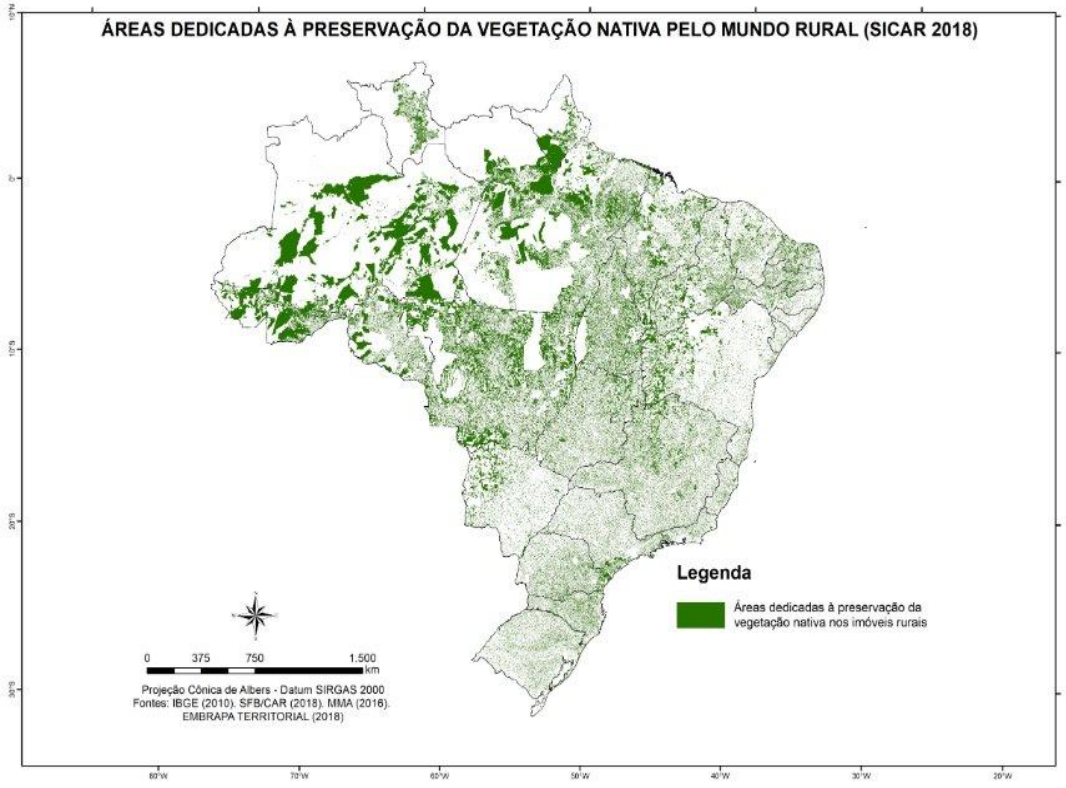
Figura 2. Infográfico da Embrapa: Uso Agropecuário vs. Área Destinada à Vegetação Protegida e Preservada no Brasil.



O cenário começa a clarear a questão das propriedades: “Quem é dono de quê?” Essa é uma questão importante e muito debatida. “Temos que combater o desmatamento?” Sim, mas nem todo desmatamento é igual. Existem o desmatamento legal e o ilegal. Assim, a pergunta é: a quem pertencem as terras onde ocorrem as ações que não gostaríamos que acontecessem? Faremos um contraste interessante em breve, mas, antes, mostrarei a espacialização disso.

É possível observar que as áreas dedicadas à preservação da vegetação nativa pelo mundo rural, que correspondem a 25% das terras com áreas verdes preservadas, estão amplamente dispersas pelo Brasil (Figura 3). As áreas mais escuras são Terras Indígenas e Unidades de Conservação, localizadas majoritariamente na Amazônia brasileira. Pode-se argumentar que, do ponto de vista da biologia da conservação, essas áreas não são ideais, pois são pequenos fragmentos, e assim por diante. Sim, isso é verdade, mas não é o ponto principal aqui. A questão é o montante, a quantidade de áreas, ou seja, a contribuição do mundo rural em termos de áreas preservadas.

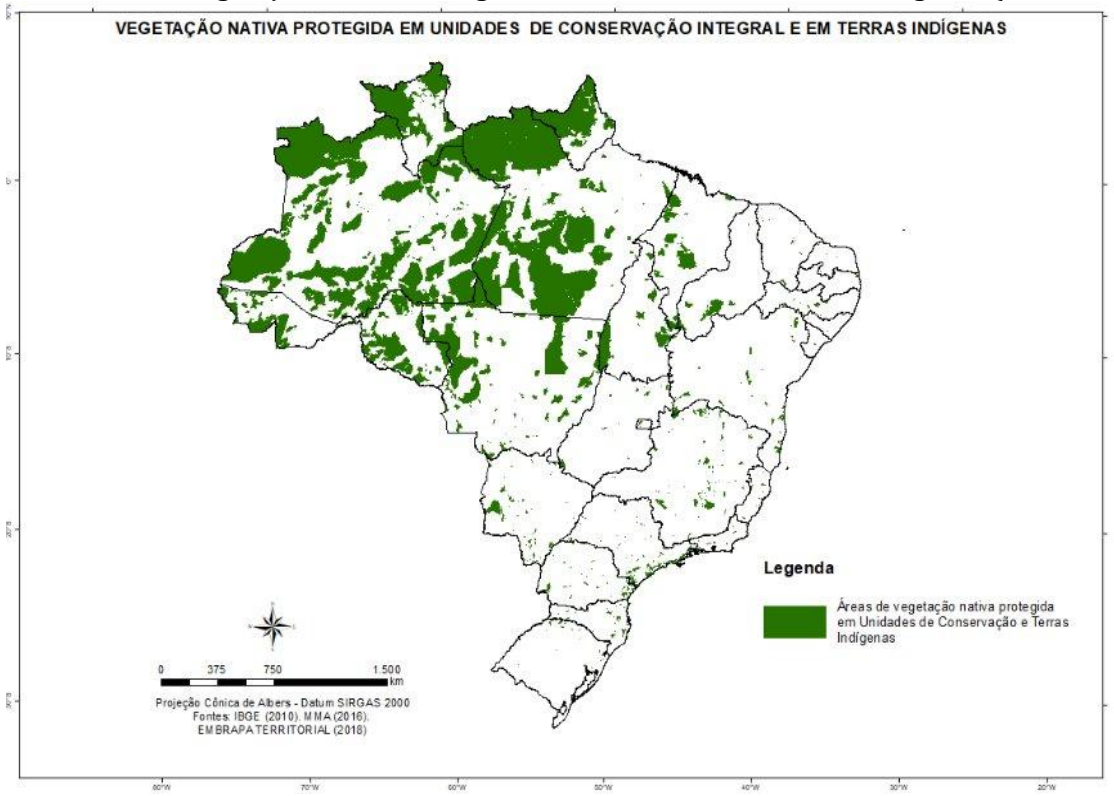
Figura 3. Mapa: Áreas Dedicadas à Preservação da Vegetação Nativa pelo Mundo Rural (SICAR 2018).




Se somarmos todos esses 25% de área preservada nas mãos dos proprietários rurais brasileiros, o equivalente seria o território de aproximadamente 20 países europeus. É uma quantidade imensa. Há algum tempo, dei uma palestra online para estudantes, professores, engenheiros e profissionais da área rural de uma universidade na Polônia. Fiz um cálculo e mostrei a eles que apenas na porção da Amazônia brasileira caberiam cerca de vinte Polônias.

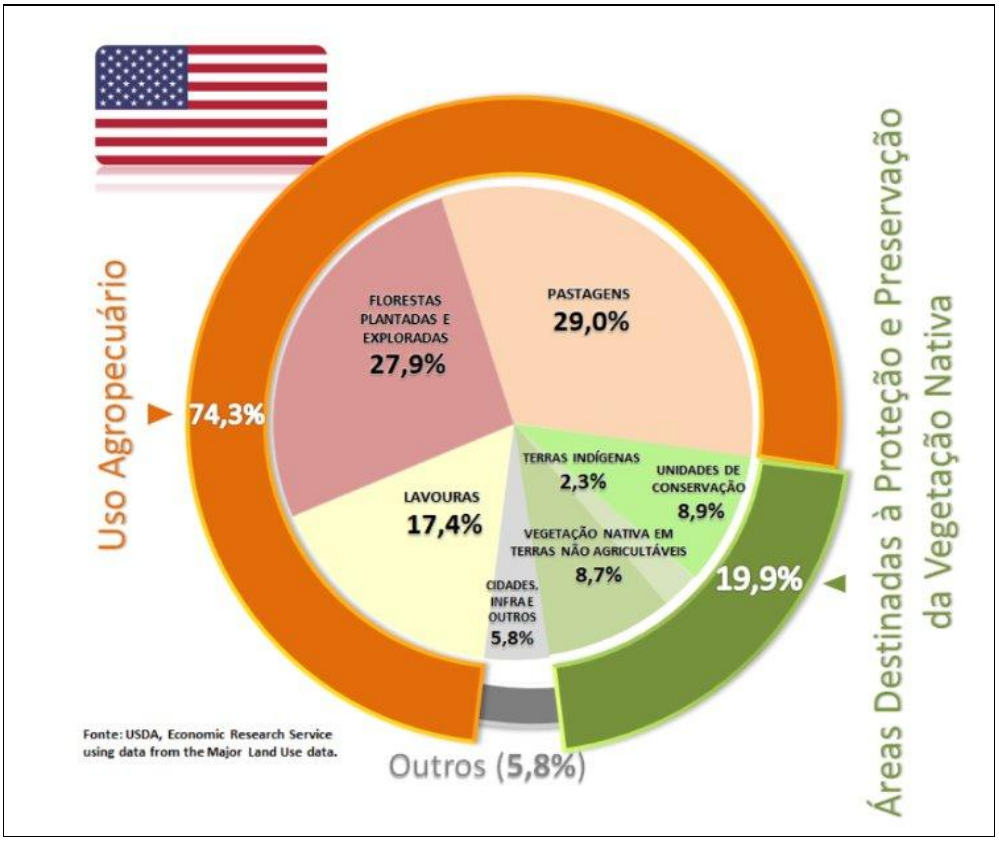
Além desse cenário, temos centenas de Unidades de Conservação e Terras Indígenas que, apesar de toda a discussão sobre se devem ou não ser consideradas áreas de preservação, na verdade contam, pois são áreas com florestas e outros tipos de formação vegetal. Se observarmos a mesma distribuição espacial que fizemos anteriormente para as propriedades rurais, as terras com vegetação nativa protegida em unidades de conservação de proteção integral, sem mencionar as outras categorias, somadas às terras indígenas, totalizam aproximadamente 24-25% do território brasileiro. Ou seja, é mais ou menos a mesma quantidade, ou até um pouco menos, em comparação com a vegetação que está nas mãos dos produtores rurais, que é de 25%. Há mais vegetação nativa conservada nas mãos dos proprietários rurais que alimentam 1,2 bilhões de pessoas no mundo, além dos próprios brasileiros, do que nas áreas tidas como Terras Indígenas e de Conservação Integral (Figura 4).

Figura 4. Áreas de Vegetação Nativa Protegida no Brasil em UCs e Terras Indígenas (SICAR 2018).




Agora, farei um contraste com um único país: os Estados Unidos. Por que os Estados Unidos? O uso agropecuário nos Estados Unidos inverte o gráfico que vimos no Brasil: o território estadunidense tem quase 75% ocupado por uso agropecuário. Apenas entre 19 e 20% é destinado à preservação da natureza. No Brasil, vimos que a área de proteção é de 68% (Figura 5).

Figura 5. Gráfico Comparativo: Uso Agropecuário vs. Áreas Preservadas no Brasil e nos Estados Unidos.



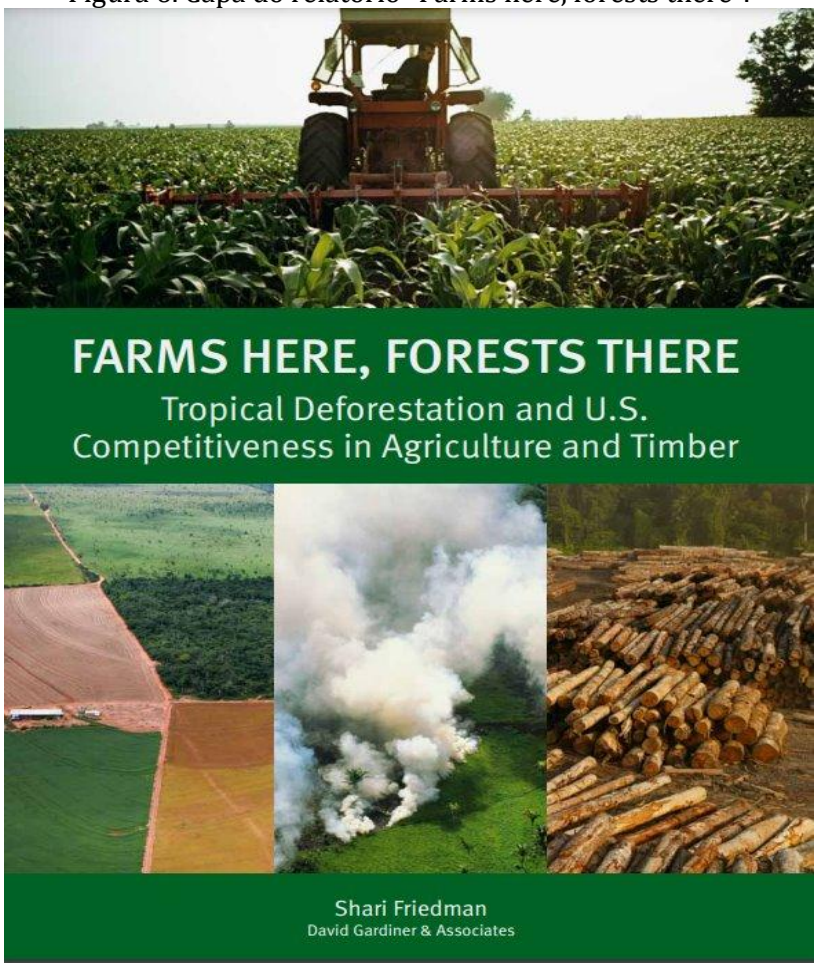

E os Estados Unidos, juntamente com outros países de realidade semelhante (a Comunidade Europeia inteira), têm a petulância de querer ditar aos brasileiros, ou aos nossos governantes, como devemos viver, o que fazer, o que comer, onde plantar e qual área deve ou não ser preservada. É um absurdo completo. Os EUA são um dos principais parceiros comerciais do Brasil, e, no mercado internacional de produtos agrícolas, eles são um dos principais concorrentes do Brasil em diversos produtos. Se nos aprofundarmos nos detalhes, percebe-se que se trata de uma potência do agronegócio, assim como o Brasil. O agronegócio corresponde a cerca de 20% do PIB nacional. Os Estados Unidos são um dos grandes *players* que competem conosco nesse cenário.

Por que o Brasil sofre com má reputação internacional na área ambiental? Por que, se você for a um "pueblo" espanhol, ou a qualquer lugar, ou se acompanhar o noticiário de algumas emissoras de TV no Brasil ou fora dele, só dirão que está tudo pegando fogo na Amazônia? Existem muitas explicações, e não há tempo para abordá-las todas, mas destaco uma a seguir.

O relatório "Farms here, forests there" (figura 6) é uma das provas incontestes de que não se trata de uma teoria da conspiração sem fundamento da bancada ruralista. O relatório foi encomendado por um grupo de grandes fazendeiros norte-americanos. "Farms here, forests there" (Fazendas aqui, florestas lá). "Lá" onde? Em países como o Brasil. A estratégia deles é

financiar ONGs ambientalistas para pressionar, para não permitir a conversão de terras em lugar nenhum e dizer que, mesmo onde não há desmatamento, o terror ecológico impera (FRIEDMAN, 2010).

Figura 6. Capa do relatório “Farms here, forests there”.

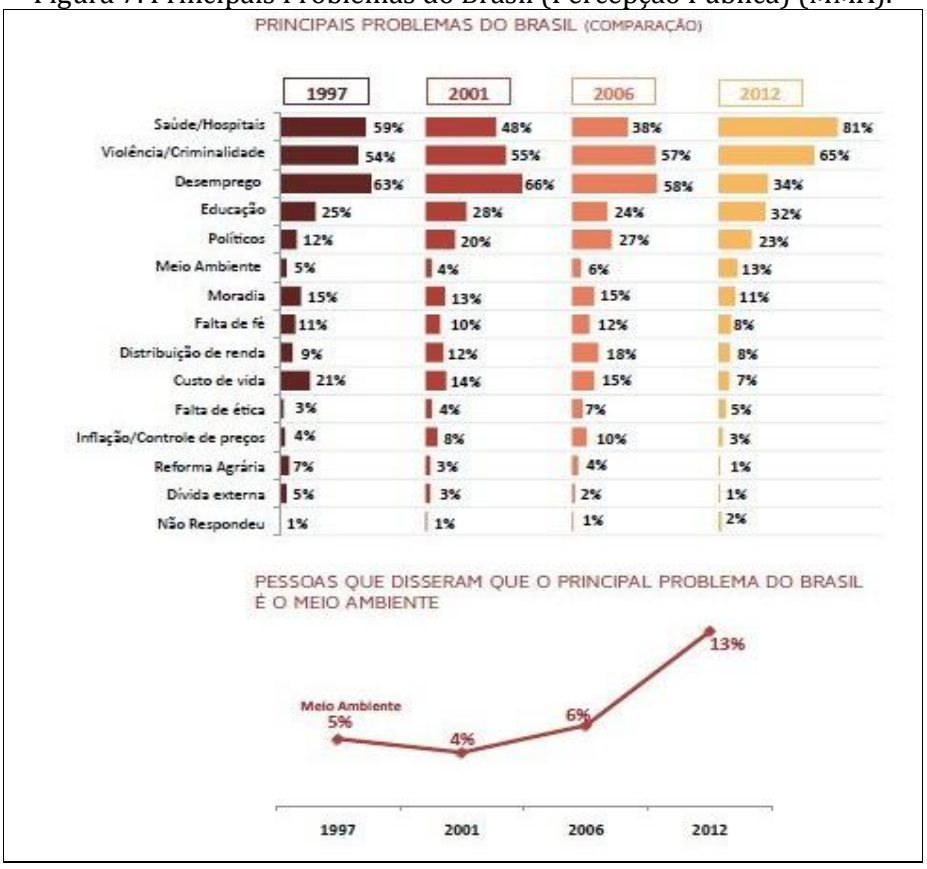



Claro que sempre há um caso isolado, um indivíduo desavisado que desmata e comete erros. Mas uma boa parte do agronegócio brasileiro não está avançando sobre novas terras; está utilizando as mesmas áreas. Mesmo assim, essa entidade de fazendeiros orquestrou uma campanha massiva, argumentando: “Gente, precisamos investir dinheiro em certas ONGs, porque assim elas vão incomodar os brasileiros, pressionar os governantes etc. Porque, quanto mais florestas eles tiverem, inclusive as que forem regeneradas, melhor para nós – o ideal é que reflorestem e restaurem o Brasil inteiro. Ótimo, o mundo vai aplaudir. Quase 30% do mundo ficará sem alimentos baratos e de alta qualidade produzidos em terras brasileiras, mas vão aplaudir, porque a competição será menor.”

# PERCEPÇÃO PÚBLICA E O FUTURO DA SOBERANIA AMBIENTAL

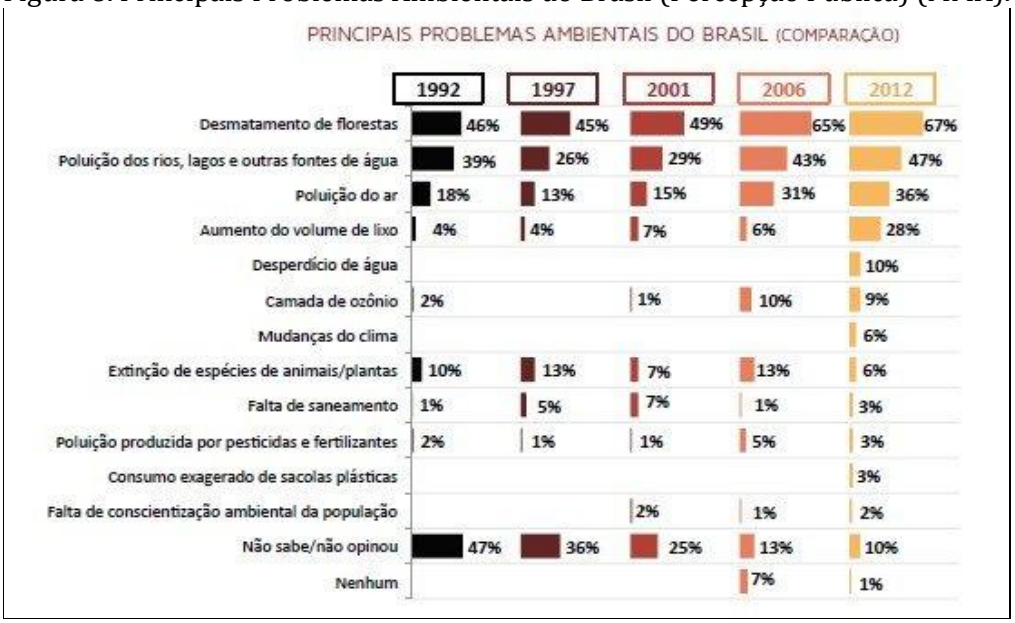
Coletei alguns dados para demonstrar o seguinte: além da condição ambiental no Brasil não ser tão ruim quanto se pinta, pelo menos no quesito florestas, o brasileiro é muito positivo em relação ao cuidado com a natureza. Não há muitas pesquisas sobre isso no Brasil. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) fez há algum tempo uma pergunta: "O que você acha que é o maior problema ambiental do mundo?" As respostas incluíram "desmatamento de floresta" e "mudança do clima". Percebe-se que essa preocupação aparece e cresce ao longo do tempo. Ou seja, a preocupação aumenta. A questão ambiental no Brasil, pelo menos nesse estudo, só diminui quando comparada a outros problemas. Se você perguntar a uma pessoa na rua, em qualquer lugar, no Brasil: "O que você acha mais importante: questões ambientais, saúde, hospital, violência?", é óbvio que a pessoa não dirá que é o meio ambiente. Ela dirá que o hospital é muito mais importante, ou a violência, o desemprego… é evidente (figuras 7 e 8). Mas isso não anula ou diminui a percepção positiva do brasileiro em relação ao meio ambiente conservado.

Figura 7. Principais Problemas do Brasil (Percepção Pública) (MMA).



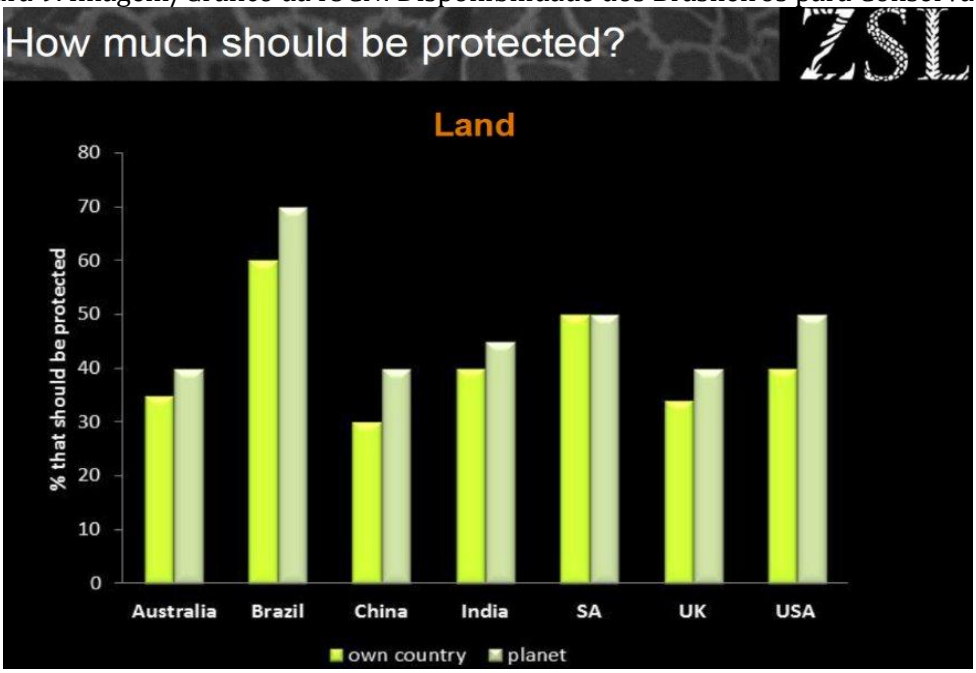
A figura 8 mostra que o brasileiro se preocupa com o desmatamento de florestas, o que indica que o brasileiro não faz ideia do percentual de vegetação que ainda resta no país. Podemos notar que o tema da mudança do clima só começa a aparecer depois de 2012, porque a propaganda na mídia se massifica. Não é porque as pessoas estão percebendo. Ninguém percebe as mudanças climáticas *propriamente ditas*. Ninguém vive duzentos anos, como uma tartaruga, para saber como era antes; então, ninguém consegue perceber. As pessoas são influenciadas pelo que veem, leem e ouvem.

Figura 8. Principais Problemas Ambientais do Brasil (Percepção Pública) (MMA).




Na figura 9 temos mais um estudo internacional, da IUCN, que demonstra outro aspecto da visão ambiental do brasileiro. Quando perguntam "Quanto você acha que deve ser preservado…?", o Brasil se destaca em todas as métricas. O povo brasileiro quer salvar o mundo, quer salvar as florestas.

Figura 9. Imagem/Gráfico da IUCN: Disponibilidade dos Brasileiros para Conservação.




Em 2018, realizei uma pesquisa via questionário que foi respondida por 1.010 pessoas. Perguntamos, por exemplo: "A humanidade ocupa cerca de 40% dos ecossistemas terrestres. Quanto você acha que ainda deveria ser preservado?" Os brasileiros foram enfáticos: 60% dos respondentes afirmaram que "tudo" deveria ser preservado. Isso mostra a preocupação do brasileiro.

Outra pergunta: "O que você pensa: o ser humano é o quê?" As respostas foram: "O ser humano é parte da natureza" (85%); "Não, o ser humano é o cuidador da natureza" (14%); "Não, o ser humano tem o domínio sobre a natureza" (1,4%). A maioria, portanto, acredita que o ser humano é parte da natureza.

## REFLEXÃO FINAL

Fica claro que o Brasil conserva a natureza como nenhum outro país. O Brasil produz alimento para o mundo (cerca de 1,2 bilhão de pessoas) e utiliza pouquíssima terra para isso. E, além disso, o brasileiro se preocupa muito com a natureza.

O mais importante é o seguinte: estou certo de que, se a Greta Thunberg estivesse aqui, talvez dissesse: "Rodrigo, como ousa? Logo agora que meus patrocinadores me pediram para me calar em relação aos desmatamentos e queimadas no Brasil no atual governo". É isso mesmo que você leu. As florestas nativas e úmidas do Brasil não estão em chamas, mas estamos enfrentando um dos piores momentos da história da proteção da natureza no Brasil, inclusive com os maiores índices de incêndios já registrados na Amazônia e em outros biomas. Mas

parece que, na democracia relativa brasileira atual, quem questiona e pensa muito pode acabar ficando de castigo. Enfim, será... será que tudo o que estamos vendo e denunciando aqui é mera coincidência, mais uma teoria da conspiração?

## LEITURAS RECOMENDADAS


BERNARDIN, Pascal. *O império ecológico: a subversão da ecologia pelo globalismo*. Tradução de Diogo Chiuso e Felipe Lesage. Campinas: Vide Editorial, 2015.

DE MIRANDA, Evaristo Eduardo. Áreas cultivadas no Brasil e no mundo. *AgroANALYSIS*, v. 38, n. 2, p. 25-27, 2018.

DEWAR, Elaine. *Uma demão de verde: os laços entre grupos ambientais, governos e grandes negócios*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2007.

FRIEDMAN, Shari. *Farms Here, Forests There: tropical deforestation and US competitiveness in agriculture and timber*. 2010.

PENNA-FIRME, Rodrigo; GROSSI, Cláudia Della Piazza. Globalismo, soberania ambiental e hipocrisia "ambientalista". In: *Dinâmicas socioespaciais em redes interdisciplinares*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2020. p. 116-134.

# Capítulo X

## O RETORNO À GEOPOLÍTICA: A ESCALA SUPRANACIONAL DA POLÍTICA NO SISTEMA GLOBAL (I)[19]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-10**

Licio Caetano do Rego Monteiro [20]

A geopolítica às vezes parece um saber antiquado e ultrapassado, mas, a cada novo conflito internacional, ela é trazida com destaque para a primeira fila entre os discursos que buscam interpretar causas e consequências do que se desenrola nos campos de batalha e na alta diplomacia. Vamos ver, então, que, a cada momento, a cada novo conflito que surge no mundo, parece que esse retorno é um eterno retorno. Com o conflito entre Rússia e Ucrânia, não foi diferente. Desde o início da guerra, os especialistas pululavam nos telejornais e na internet.

Podemos nos perguntar em que medida explicar as guerras e os conflitos pela geopolítica é uma tentativa de superar a superficialidade das explicações maniqueístas e emocionais diante da guerra. Ou, por outro lado, podemos chamar a atenção para os perigos da argumentação geopolítica, que pode ser uma armadilha conceitual que oculta certos interesses egoístas indefensáveis com uma argumentação racional. Ou seja, apela-se à geopolítica para se gerarem justificativas, para dizer que um certo país está sob ameaça, em diversos níveis, ou que um outro país representa uma ameaça.

No contexto da atual guerra, Raúl Zibechi (2022) avisou: “não nos deixemos esmagar pela geopolítica”, que trata de “pensamentos e modos de ver o mundo imperiais, a serviço dos Estados mais poderosos”. Giuseppe Cocco (2022), por sua vez, destacou: “quando a geopolítica passa a enquadrar os acontecimentos, como uma chave superior de inteligibilidade, não passa de uma armadilha conceitual e, como tal, de fácil domesticação pelo discurso de Estado”.

[19] Aula ministrada em 02 de outubro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[20] Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

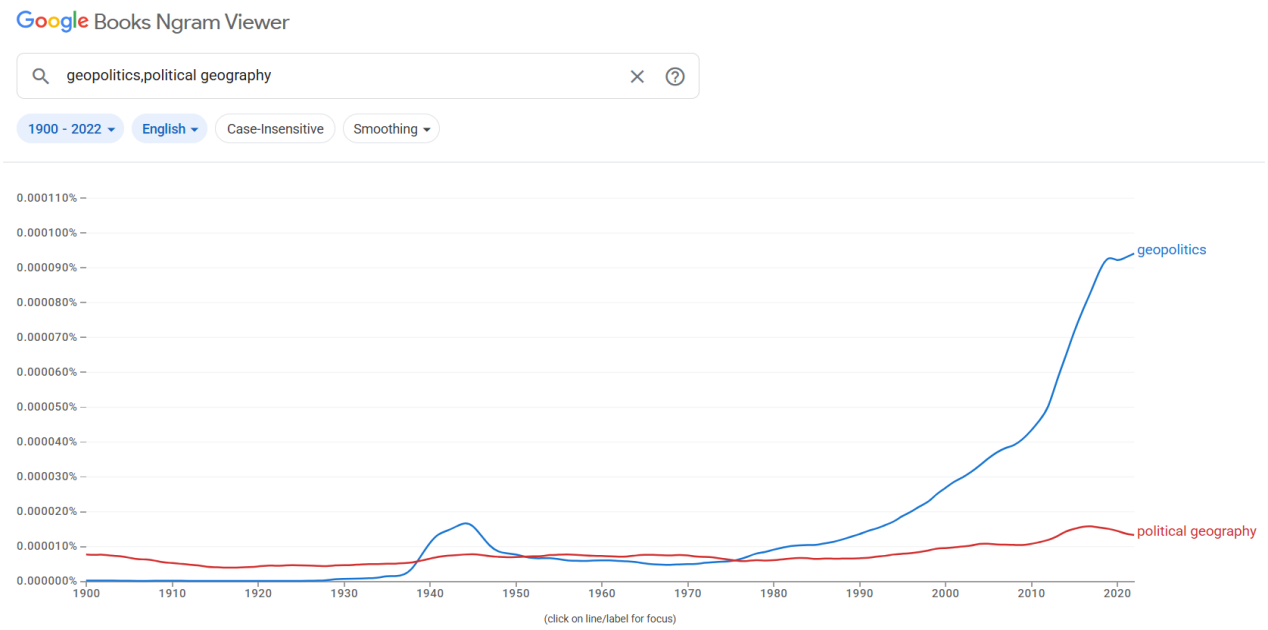
Não há uma resposta pronta para isso, mas é interessante observarmos a geopolítica como estratégia discursiva nos contextos de conflito global. De fato, a geopolítica sofre de um mal de origem, que é privilegiar um raciocínio que tende sempre a justificar a razão de Estado. Diversas vertentes da geopolítica contemporânea buscaram superar a centralidade do Estado em suas análises, reconhecendo outros atores e lógicas. Não obstante, os Estados existem e disputam poder entre si. E a compreensão dos aspectos geopolíticos das estratégias estatais não pode ser descartada, mesmo quando se busca superar as lógicas que limitam a dinâmica política ao jogo entre as grandes potências e os Estados nacionais.

O presente texto tem como objetivo fazer uma análise de alguns eixos de argumentação sobre a guerra entre Rússia e Ucrânia, a partir de teorias geopolíticas clássicas. Os três eixos de argumentação percorrem diferentes escalas de análise. Numa dimensão mais ampla, abordamos a integração euroasiática e a tradicional oposição entre a Eurásia e as potências marítimas. Num nível intermediário, analisamos a rivalidade entre a Rússia e a OTAN no Leste Europeu, considerando o papel defensivo das áreas de influência. Por fim, destacamos o redesenho das fronteiras a partir de pressões separatistas internas articuladas com interesses externos. Utilizamos alguns mapas que ajudam a compreender a espacialidade dos conflitos nessas diferentes escalas de análise.

## O ETERNO RETORNO DA GEOPOLÍTICA

Este gráfico foi publicado em 2018. Utilizei uma ferramenta do Google para identificar a recorrência de determinadas palavras durante o século XX. Ou seja, dentro do recorte temporal que vai de 1900 a 2022, podemos ver como se comporta o termo ‘geopolítica’, a quantidade de vezes em que aparece, proporcionalmente ao total de palavras que o Google consegue digitalizar na sua plataforma de livros (Google Books). Ele identifica cada palavra e verifica sua recorrência no total. Então, os números absolutos não interessam muito; o que interessa é o movimento que essas palavras fazem ao longo do tempo.

Figura 1: Gráfico comparativo entre os termos “geopolitics” e “political geography” na base de dados do Google Books Ngram Viewer, 1900-2022




Fonte: Google Ngram Viewer. Disponível em: https://books.google.com/ngrams/graph?content=geopolitics%2Cpolitical+geography&year_start=1900&year_end=2022&corpus=en&smoothing=3&case_insensitive=false. Gerado em 22 jun. 2025[21]

Eu coloquei 'geopolítica' e 'geografia política' em quatro línguas: infelizmente não temos em português, mas temos em alemão, inglês, francês e espanhol. E é interessante notar como essa ideia do retorno da geopolítica se comporta de forma diferente nesses quatro contextos linguísticos, que expressam o contexto também de Estados nacionais.

Quando se comparam os gráficos dos termos 'geopolítica' e 'geografia política', o último termo se apresenta com pouca variação. Não tem grandes alterações ao longo do tempo, porque, de certa forma, ela se circunscreve a uma subdisciplina dentro da geografia. Tem seu lugar na academia, mas com uma circulação mais restrita, enquanto a geopolítica tem um alcance muito maior. Ela circula na mídia, nos jornais, na diplomacia, nos meios militares, e outras disciplinas também se apropriam dela. Então, acaba tendo um comportamento mais variado nos seus usos ao longo do tempo.

O comportamento do termo 'geopolítica' em alemão apresenta um crescimento exponencial a partir da década de 1920. Isso se explica pelas publicações e pela disseminação das ideias de Haushofer e pela revista do Instituto de Geopolítica de Munique, e por toda a contribuição que a geopolítica teve na ascensão do governo nazista e, depois, no expansionismo alemão. No entanto, esse lugar da geopolítica de Haushofer em relação à Segunda Guerra Mundial, especificamente, é um elemento controverso, pois nota-se uma queda no uso do termo geopolítica imediatamente antes da Segunda Guerra Mundial. Ou seja, ela tem uma contribuição

[21] O resultado varia conforme a ampliação da base de livros digitalizados no Google Books. O gráfico apresentado em Rego Monteiro (2018) apresentava o pico da palavra "Geopolitics" em 1945 de forma mais acentuada.

muito grande na ascensão do nazismo, mas, depois, acaba não sendo tão utilizada como argumento nas invasões promovidas pelos nazistas na Segunda Guerra.

Não ocorre um retorno da 'geopolítica' em alemão, pois na Alemanha a geopolítica ficou tão identificada com esse período que seu retorno ficou, de certa forma, interditado. Mesmo após a Segunda Guerra, depois, num momento nos anos 1970, e, atualmente, o termo 'geopolítica' não tem grande uso em alemão.

Em inglês, ocorre uma ascensão do termo 'geopolítica' de 1930 a 1945, depois uma queda que reflete a interdição do termo no pós-guerra. Finalmente, nos anos 1970, temos um retorno do termo, relacionado ao seu uso recorrente por Kissinger, em seus escritos e em sua atuação política. Depois, numa outra vertente, há a emergência da *Critical Geopolitics*, com autores como Gearóid Ó Tuathail e Simon Dalby. A geopolítica passa a ser um termo desinterditado em língua inglesa a partir dos anos 1970.

No caso da França, há um crescimento do uso do termo "geopolítica" a partir dos anos 1970, mas que não representa um retorno, porque é algo ainda inédito em língua francesa. A geopolítica não existia com esse nome no período entreguerras ou no imediato pós-Segunda Guerra, pois os franceses se recusavam a usar o termo. Isso vai até os anos 1970, quando a geopolítica passa a ser dita em francês e desinterditada. Isso vai ter uma trajetória própria com o Yves Lacoste e outros autores, como Pierre Gallois. Segundo Lacoste, as explicações relacionadas à Guerra Fria já não mais se sustentavam como elemento explicativo dos conflitos. A partir do final dos anos 1970, começa-se a dizer: "é a geopolítica!".

Em espanhol, o termo não teve um retorno porque nunca foi embora. Desde a década de 1940, a geopolítica passou a ter influência nas academias militares e teve uma aceleração exponencial a partir dos anos 1960 e 1970, justamente a partir dos regimes militares na América Latina. A Espanha também teve um pensamento geopolítico autoritário na ditadura franquista, que se encerrou em 1975. Nos anos 1980, nota-se um declínio no uso do termo geopolítica, que vai estar relacionado à associação que se cria entre a geopolítica e o pensamento militar autoritário.

O retorno da geopolítica pode ser situado historicamente nesses diversos momentos do século XX, mais especificamente no momento presente. Atualmente, ocorre um aumento recorde de investimentos em gastos militares. Poderíamos nos perguntar se o uso do termo 'geopolítica' acompanha, de certa forma, a elevação dos gastos militares do mundo e a perspectiva de novas guerras.

É válida a clivagem que restringe a geopolítica à escala supranacional, ao que acontece além das fronteiras do Estado, como modo de se diferenciar geografia política e geopolítica? São válidas ainda as distinções entre geografia política e geopolítica a partir da clivagem entre ciência e ideologia? Ou podemos diferenciar o saber teórico e o saber aplicado, pensando a geografia política dentro de um campo que se refere mais à teoria, e a geopolítica à aplicação prática dos conhecimentos por atores políticos, principalmente os Estados? Ou a geografia política e a geopolítica seriam estratégias discursivas diferentes, calcadas em distintas tradições disciplinares? Embora haja interseções e influências mútuas, as trajetórias disciplinares evidenciam uma distinção, mas sem que se possam definir como campos essencialmente diferentes, delimitados em oposição.

Na visão mais contemporânea, é possível pensar a geopolítica e a geografia política dentro de um campo comum. É uma maneira interessante de pensar e com a qual deveríamos lidar, principalmente pensando que a geopolítica tem que estar dentro da geografia. Ou seja, é uma perda para a geografia relegar a geopolítica a algo que está no campo das relações internacionais, somente, ou no campo da ciência política, como alguns cientistas políticos reivindicam. Ou mesmo a mera ideologia, a mera razão instrumental do Estado.

Nesse sentido, Bertha Becker contribuiu com esse debate, em 1988, num artigo que fala sobre a geografia e o resgate da geopolítica. Novamente a ideia de retorno. No contexto pós-ditadura militar, em que se poderia pensar que a geopolítica tinha ficado para trás, associada ao pensamento dos militares, Becker dizia que era necessário fazer geopolítica, sim, dentro da Universidade. Política externa, interesses nacionais estratégicos, planejamento e gestão do território seriam campos em que se daria a continuidade do pensamento geopolítico. É um texto que envelheceu bem; inclusive, foi republicado recentemente na revista Espaço Aberto. Sua edição original é da Revista Brasileira de Geografia, impressa, mas, se tivesse sido um livro, teria uma repercussão muito maior. É um texto incontornável para se pensar a geopolítica dentro da geografia no Brasil.

## SISTEMA GLOBAL E POLÍTICA DE ESCALAS

Vamos situar o último termo do debate, que é o sistema global. Por que sistema? Primeiro, a teoria dos sistemas propõe suplantar a fragmentação e perceber os fenômenos na interconectividade do todo. No caso da teoria do sistema-mundo, quando pensamos nessas teorias sistêmicas sobre a escala global, Oliver Dollfus (2000) nos explica que tal teoria considera a humanidade em sua interação e conjunto espacial, submetida a mudanças cujos

diferentes elementos são conectados por redes cada vez mais numerosas e complexas. Então, Dollfus está pensando em termos da escala global e da interação entre as partes, cujas redes, que conectam essas diferentes partes (e são redes de todo tipo), são cada vez mais numerosas e complexas no mundo globalizado.

Immanuel Wallerstein, por sua vez, vai tratar o termo sistema-mundo considerando o sistema interestatal e o sistema capitalista, considerando uma divisão do trabalho em escala mundial. A modernidade europeia inaugura uma divisão do trabalho entre centro e periferia, que assume, cada vez mais, uma escala mundial. Os Estados se estruturaram como as formas políticas, as unidades políticas básicas dentro desse sistema. Os Estados do centro, da Europa, são os mais centralizados nesse contexto e são os que assumem uma posição privilegiada para atuar nessa escala global, no contexto da modernidade europeia dos séculos XVI e XVII – os longos séculos braudelianos, que serão retomados pelo Arrighi.

O fato é que há interdependência entre esses dois sistemas, em que um não se explica pelo outro. Para o presente trabalho, o que interessa mais é a dimensão política desse processo. E pensar o sistema global e o sistema interestatal, considerando as unidades políticas básicas, que são os Estados nacionais, e que esses Estados não estão sozinhos. O sistema interestatal se refere a Estados; já no sistema global, de certa forma, os Estados permanecem sendo os atores-chave, mas eles não estão sozinhos, porque diversos outros atores políticos proliferam e atuam numa escala supranacional, tornando-se parte do sistema global. Então, vamos falar em cidades globais, blocos regionais, organismos interestatais ou supranacionais, as organizações não governamentais internacionais, corporações transnacionais e seus interesses, redes terroristas etc. São diversos atores, como diz Anne-Marie Slaughter, acima, abaixo e ao lado dos Estados.

Chamo a atenção, especificamente, para essa questão da escala. Em que medida esse instrumento conceitual, mas, também, político, pode ser operado e pode ser entendido para que levemos em conta a geopolítica contemporânea e o papel da escala supranacional no sistema global?

Então, pensamos: em que medida as delimitações dos processos políticos como nacional/supranacional são ainda estruturantes do espaço político global? São perguntas provocativas para pensar. Porque, quando a gente pensa, por exemplo, a questão do Estado nacional, é uma clivagem decisiva para se pensar a dimensão espacial da política. Mas a questão é que existem atores e escalas que vão para além dessa clivagem. Ou seja, não dá para tratar essa clivagem como a única ou como o único elemento estruturante do sistema global.

Na geografia política e na geopolítica contemporâneas, tem ganhado destaque o estudo de conflitos territoriais no nível subnacional e, também, em escala local, que podem ter articulações entre diferentes escalas. As escalas são, por sua vez, manejadas por vários atores, que desenvolvem suas estratégias articulando as diferentes escalas de ação, o que pode ser compreendido a partir do conceito de políticas de escalas. A escala é também uma ferramenta analítica para o pesquisador, para que ele possa enquadrar os fenômenos que investiga. A escala é tanto um artifício político dos agentes que estão operando em diferentes escalas como, para o pesquisador, uma ferramenta analítica que enquadra os fenômenos políticos.

Neil Smith traz o conceito de *scale jump*, o 'salto entre escalas', para expressar as estratégias políticas que envolvem a transição e a articulação de diferentes escalas, para fins e interesses específicos. Existe um empoderamento dos atores por meio da relação entre escalas, pela capacidade que eles têm de circular e operar entre diferentes escalas, utilizada como uma ferramenta útil, por exemplo, por movimentos sociais ou por corporações transnacionais. De acordo com seus interesses políticos, podem ganhar poder e amplificar sua capacidade de ação justamente quando conseguem operar em diferentes escalas. Nos conflitos, alguns atores conseguem atuar em diferentes escalas, enquanto outros ficam restritos, gerando uma assimetria de poder entre as partes.

A política de escala, então, pode envolver "narrativas escalares" (González, 2010) para afirmar seus argumentos, que, ao sair do plano retórico para o plano prático, originam "estratégias-rede" com ações multiescalares (Coelho Neto, 2017). Por mais que se possa individualizar um lugar e uma escala de origem para um determinado conflito, outras dimensões acabam ganhando destaque quando escalas são articuladas na construção do conflito, o que é recorrente nos conflitos internacionais. Trago o exemplo do conflito contemporâneo entre Rússia e Ucrânia, desde 2022. É uma reflexão que fiz no contexto do início do conflito[22].

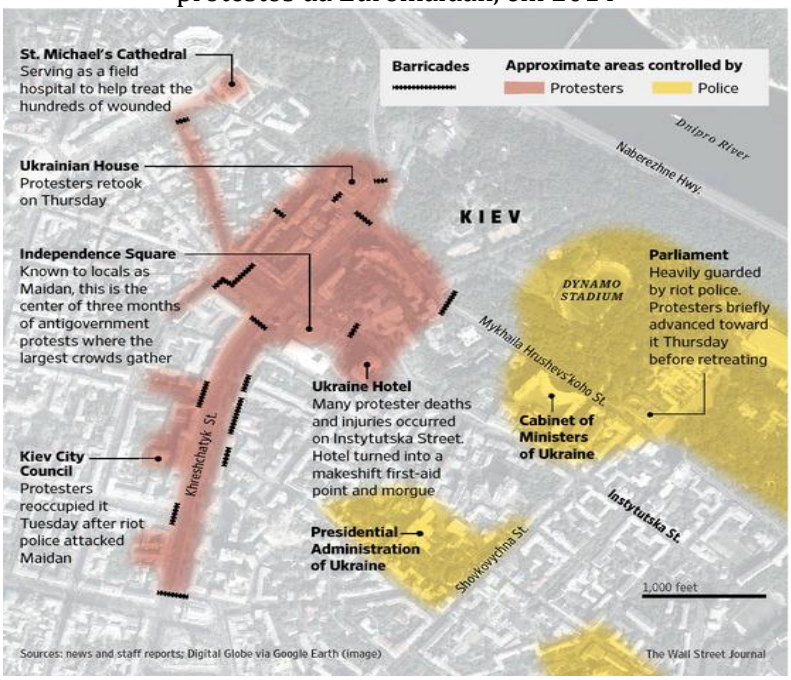
[22] Nick Megoran (2024) propõe um exercício similar num texto recente, que articula diferentes escalas de compreensão da justificativa russa para a guerra e propõe possíveis soluções para a disputa territorial em curso. Na escala local, faz referência às alterações promovidas na paisagem urbana para apagar a memória soviética da Segunda Guerra Mundial e substituí-la pela exaltação de líderes que colaboraram com o nazismo. Na escala regional e nacional, aborda o retrocesso dos direitos das minorias russas na Ucrânia. Na escala nacional, as disputas de fronteira – especialmente na Crimeia. E, na escala internacional, a questão da segurança do continente europeu em face da expansão da OTAN. Interessante notar que diferentes aspectos das escalas do conflito podem ser articulados na sua interpretação.

# DOS QUARTEIRÕES DE KIEV AO SEPARATISMO NA FRONTEIRA

Como podemos analisar um conflito territorial como a atual guerra entre Ucrânia e Rússia a partir de diferentes escalas de análise e a partir da retomada de argumentações geopolíticas clássicas?

Vejamos o contexto do conflito entre Rússia e Ucrânia. Podemos começar numa escala bem aproximada do espaço urbano de Kiev. Em 2013, as manifestações na famosa praça Maidan, que ficaram conhecidas como Euromaidan, foram o disparador de uma situação que vivemos até hoje. É muito interessante a nomeação desse evento, pois Maidan é uma praça de Kiev, enquanto Euro remete a um continente. Portanto, remete à vinculação daquele acontecimento político, que toma lugar numa praça, a uma outra escala, que é uma escala continental, um bloco político. Ou seja, ocupar uma praça para dizer "Ucrânia é Europa", como se lia nos cartazes, é bastante simbólico da articulação entre uma disputa que se dá pela ocupação do espaço público, do espaço urbano numa escala bem aproximada[23].

Figura 2: Mapa dos quarteirões ocupados pelos manifestantes e pela polícia em Kiev por ocasião dos protestos da Euromaidan, em 2014

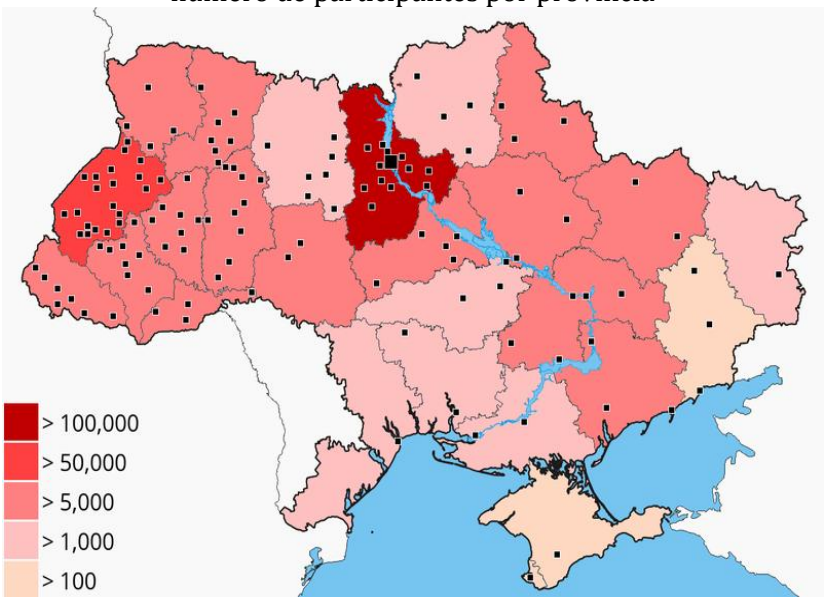



Fonte: Wall Street Journal, 19 fev. 2014. Disponível em: https://s.wsj.net/public/resources/images/P1-BP193A_UKRAI_G_20140220185113.jpg

[23] Iná Elias de Castro (2018) traz uma reflexão fundamental sobre espaço público e espaço político, para pensarmos as circunstâncias em que espaços públicos se tornam políticos e os nexos entre a "praça" e o "palácio", ou seja, a sociedade e a esfera institucional de governo.

Pergunta-se, portanto, como as manifestações de rua ganharam visibilidade projetando um discurso que vinculava as mobilizações nacionalistas da Ucrânia, de afirmação de um nacionalismo ucraniano, também a uma identidade europeia, buscando gerar uma simpatia na opinião pública europeia, da Europa Ocidental, como estratégia para operar a construção discursiva de um momento político?

Figura 3: Mapa das ocupações de ruas e praças nos protestos de 2013-2014 na Ucrânia: ocorrências e número de participantes por província




Fonte: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Euromaidan_Protests.png

Numa outra escala, vemos essa clivagem política dentro da Ucrânia: as manifestações de rua em todo o território ucraniano, em 2013 e 2014, e as eleições presidenciais. Na Figura 3, o mapa representa as manifestações que ocorreram em praças ou ruas da Ucrânia até o dia 31 de janeiro de 2014, a partir do movimento iniciado em 2013. As manifestações se espalharam pela Ucrânia, mas, embora estivessem presentes em todas as províncias, houve uma concentração maior justamente no Oeste e em Kiev, no centro.

Comparemos com o mapa do resultado eleitoral de 2010, que mostra o percentual da população que fala russo nativamente nas regiões da Ucrânia (Figura 4). O candidato Yanukovych, pró-Rússia, ganhou em 2010, principalmente com os votos da porção oriental da Ucrânia, que é russófona e tem uma identidade muito mais próxima da Rússia. A candidata nacionalista ucraniana Tymoshenko ganhou em todo o restante do oeste e do norte da Ucrânia. Então, essa clivagem eleitoral tem uma coincidência com a clivagem da identidade, seja pró-Rússia, seja pró-nacionalismo ucraniano. Quando vemos esse mapa, nos perguntamos: esse conflito surgiu como um conflito interno ucraniano, entre nacionalistas e separatistas na fronteira, com a intromissão da Rússia? Em que medida esse conflito, que vimos na escala da

cidade, das praças, é também um conflito nacional, um conflito entre grupos políticos marcados regionalmente? E qual seria, então, o papel da participação externa da Rússia e da Europa Ocidental no conflito interno?

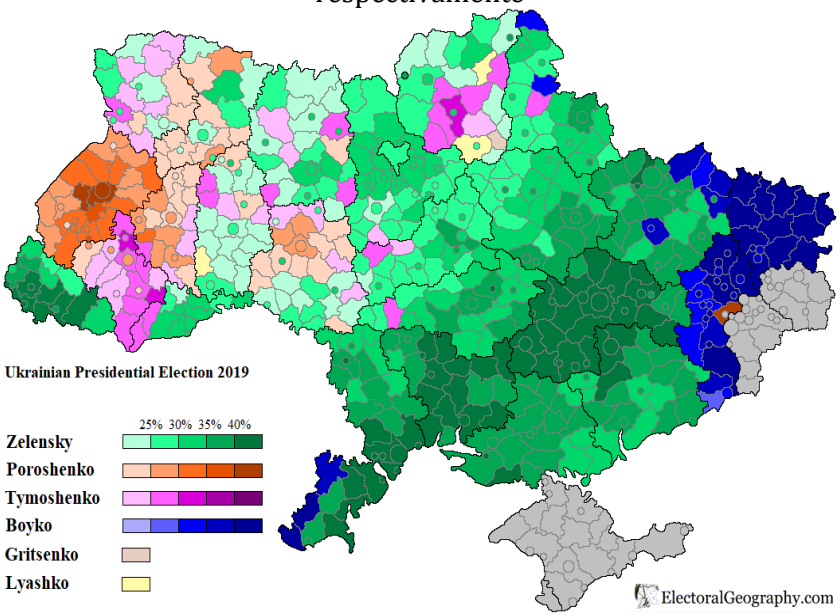
Figura 4: Mapa do percentual da população russófona no território ucraniano e votos para presidente em 2010



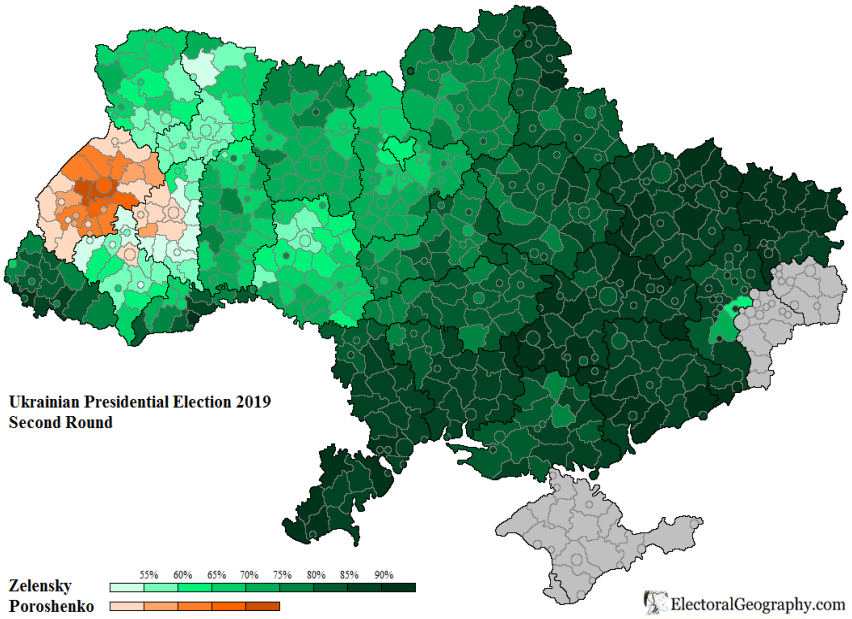

Fonte: https://www.abc.net.au/news/2014-02-19/ukraine-conflict-in-maps/5300900?nw=0

Em 2019, vamos ver a mesma clivagem entre o eleitorado do Zelensky, no primeiro turno, e o eleitorado da Tymoshenko, considerada até mais radicalmente nacionalista pró-europeia ocidental que o Zelensky (Figura 5). A porção ocidental da Ucrânia vota na Tymoshenko, e a porção oriental mais extrema vota no Boyko, que era um candidato pró-Rússia, que domina a parte do extremo oriente da Ucrânia. Donetsk, Luhansk e a Crimeia não participaram da eleição. Já estavam como províncias separatistas em estado de conflito desde 2015. No segundo turno, a porção oriental pró-Rússia vota predominantemente no Zelensky; prefere o Zelensky à Tymoshenko (Figura 6). Esse espectro político nem sempre se move conforme as expectativas.

Figuras 5 e 6: Mapa eleitoral da votação para presidente da Ucrânia em 2019, no 1º e 2º turnos, respectivamente




Fonte: Electoral Geography 2.0. Disponível em: https://www.electoralgeography.com/new/en/category/countries/u/ukraine



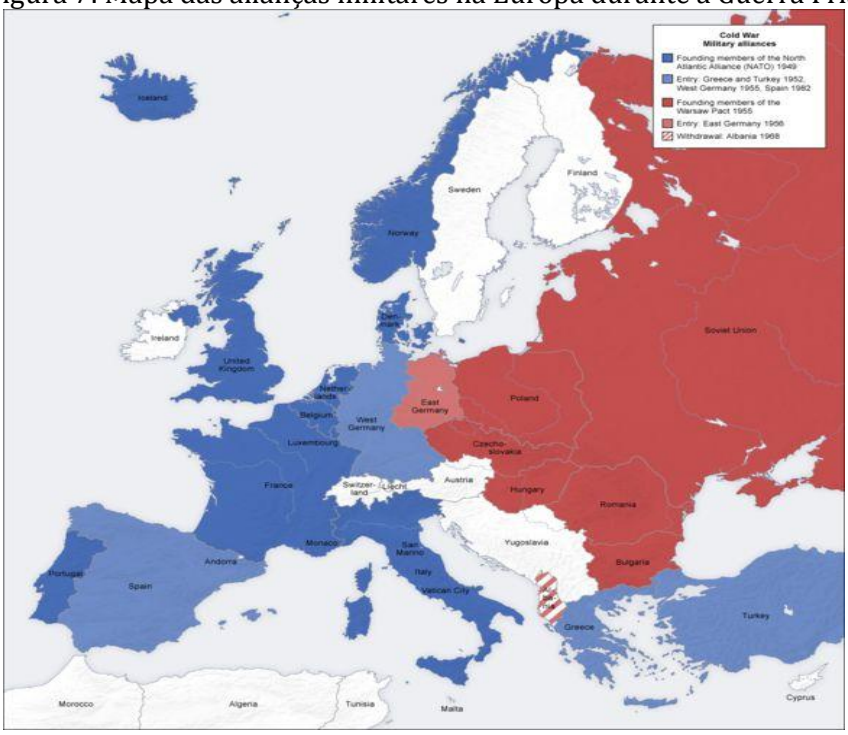

Fonte: Electoral Geography 2.0. Disponível em: https://www.electoralgeography.com/new/en/category/countries/u/ukraine

## DA CORTINA DE FERRO À EXPANSÃO DA OTAN

Quando analisamos a argumentação do Putin em relação à justificativa para iniciar a guerra, ou o que ele chama de operação militar especial, a escala regional europeia aparece com força. Putin menciona o quanto a Rússia perdeu desde o fim da União Soviética, pensando em áreas de influência que eram zonas de proteção e amortecimento. Países que eram socialistas no período da Guerra Fria, do antigo Pacto de Varsóvia (Figura 7), e repúblicas socialistas

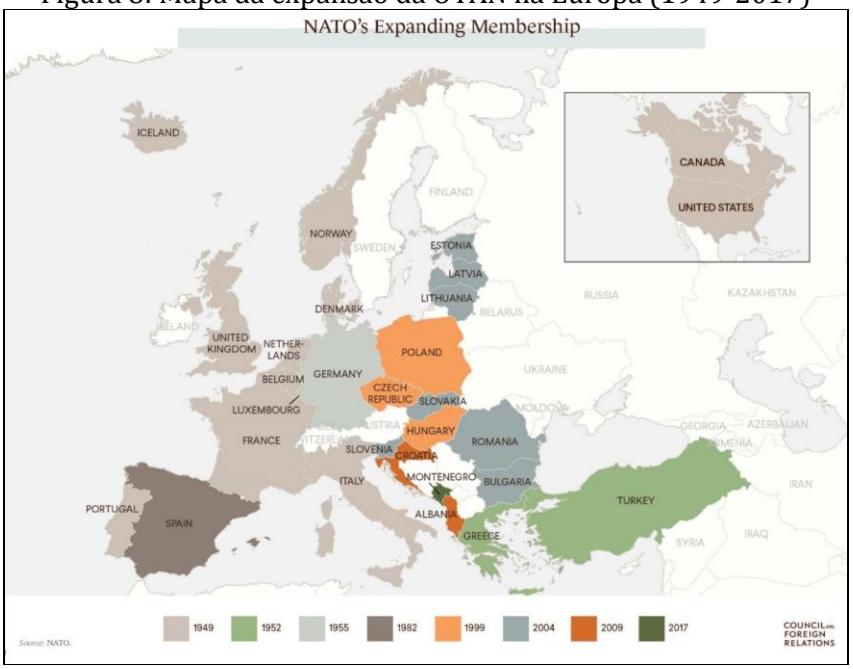
soviéticas, que se desmembraram da URSS, foram sucessivamente incorporados à OTAN (Figura 8).

Figura 7: Mapa das alianças militares na Europa durante a Guerra Fria




Fonte: Wikimedia.org. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cold_war_europe_military_alliances_map_ru.png

Figura 8: Mapa da expansão da OTAN na Europa (1949-2017)




Fonte: American Diplomacy. Disponível em: https://americandiplomacy.web.unc.edu/2019/05/may-1-2019/

Esse argumento de Putin mobiliza outra escala para a explicação do conflito. A guerra da Rússia contra a Ucrânia, um país menor, é na verdade uma guerra da Rússia contra a OTAN, uma aliança militar do Atlântico Norte, que tem uma capacidade militar muito maior. O conflito passa de uma relação assimétrica entre a Rússia e a Ucrânia para a Rússia enfrentar um inimigo maior. Essa operação discursiva passa pela ativação de outra escala. Lança-se luz sobre o fato de que a OTAN avançou territorialmente, ampliou sua zona de influência com seus aliados em direção à fronteira da Rússia. Daí a sensação de cerco e de provocação à Rússia: essa expansão é vista como uma ameaça. E isso é mobilizado no discurso de Putin.

## O RENASCIMENTO DA EURÁSIA E O MEDO DE MACKINDER

Uma questão clássica da geopolítica recuperada nos debates atuais é a oposição entre a Eurásia e as potências marítimas do Ocidente. Enquanto os Estados Unidos e a OTAN apontam China e Rússia como suas principais ameaças, do outro lado se comemora a parceria estratégica entre China e Rússia como o prenúncio de uma nova ordem multipolar. Os termos do debate sobre a ascensão da Eurásia remontam ao discurso de Mackinder, em 1904, depois desdobrado em uma obra mais ampla. No início do século XX, o geógrafo britânico anunciava o fim da era colombiana (referente às navegações de Cristóvão Colombo), marcada pela vantagem da circulação marítima sobre a circulação terrestre, que permitiu a projeção global das potências marítimas europeias, em especial a Grã-Bretanha, sobre o resto do globo. O advento das ferrovias prometia uma nova era, em que as conexões terrestres ganhariam maior velocidade. A Rússia seria a maior beneficiária da era pós-colombiana. Na ocasião, Mackinder observava com preocupação a implantação da ferrovia Transiberiana.

> As ferrovias transcontinentais estão agora transmudando as condições do poder terrestre, e em nenhum lugar podem elas exercer um tamanho efeito como no fechado *heartland* da Eurásia, em vastas áreas em que nem madeira nem pedras acessíveis estavam disponíveis para a construção de estradas. Ferrovias desempenham um trabalho grandioso nas estepes porque substituem diretamente a mobilidade dos cavalos e dos camelos, tendo-se ali pulado por cima do estágio de desenvolvimento baseado nas estradas (...) Verdade que a ferrovia Transiberiana é ainda uma única e precária linha de comunicação, mas não terá transcorrido grande parte do século até que toda a Ásia esteja coberta de ferrovias. (...) A reviravolta do equilíbrio de poder em favor do Estado pivô, resultando em sua expansão sobre as terras marginais da Eurásia, permitiria o uso de vastos recursos continentais para a

construção de frotas navais, e o império mundial estaria à vista. Isso poderia acontecer se a Alemanha se aliasse à Rússia (Mackinder, 1904).

As previsões de Mackinder não se realizaram no curto prazo, mas inspiraram a geopolítica norte-americana de Spykman, Kissinger e Brzezinski a buscar sempre uma política de equilíbrio de poder na qual as potências continentais permanecessem fustigadas em suas bordas e evitassem qualquer integração ou aliança que ameaçasse o poder americano ao redor do mundo. Assim, Spykman[24] defendeu a entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial e o posterior apoio aos derrotados para contrabalançar o avanço da URSS nos anos 1940, Kissinger[25] investiu na aproximação com a China para antagonizar a URSS nos anos 1970; e Brzezinski[26] defendeu a mobilização do mundo muçulmano em apoio ao Afeganistão contra os soviéticos nos anos 1980. A vitória norte-americana na Guerra Fria inaugurou um novo momento unipolar, em que os EUA projetaram um mundo globalizado sob sua liderança moral nos anos 1990, seguido pela guerra global contra o terrorismo nos anos 2000. Somente nos anos 2010 é que o antagonismo com potências rivais começa novamente, de maneira mais explícita, a ser considerado preocupação estratégica para os EUA. E é nesse contexto que a Eurásia volta à tona, acendendo a rivalidade norte-americana com a Rússia e a China.

A integração da massa continental eurasiana, tão temida pelas potências marítimas desde os tempos de Mackinder, vem se materializando através da implantação de infraestrutura de transporte e energia e do fortalecimento de organizações multilaterais regionais, como a União Econômica Euroasiática e a Organização para a Cooperação de Xangai, e de eixos de integração como as Novas Rotas da Seda e o Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul. Nesse processo, a parceria entre China e Rússia tem sido o eixo estruturante dessa nova configuração da Eurásia. Embora a Rússia não tenha uma economia industrial tão forte quanto a da China ou a do Japão, a capacidade militar, a dimensão territorial, a potência energética e as relações diplomáticas a tornam um país central no tabuleiro geopolítico euroasiático.

A parte europeia da integração euroasiática incluía as novas rotas da seda comandadas pela China e a conexão energética entre a Rússia e a Europa Ocidental, expressa pelos gasodutos Nord Stream 1 e 2, que levam gás russo para a Alemanha. Uma das consequências da guerra na Ucrânia é o refluxo da integração energética europeia com a Rússia, levando à busca de outros

[24] A argumentação de Nicholas Spykman foi exposta ainda durante a guerra, em *America's strategy in world politics* (1942), publicado em espanhol como *Estados Unidos frente al mundo* (1944).
[25] O empenho de Kissinger na aproximação entre EUA e China está bem narrado em seu livro *Sobre a China* (2011).
[26] Em seu livro *The grand chessboard* (1997), Brzezinski sintetiza suas ideias sobre a geoestratégia norte-americana para a Eurásia.

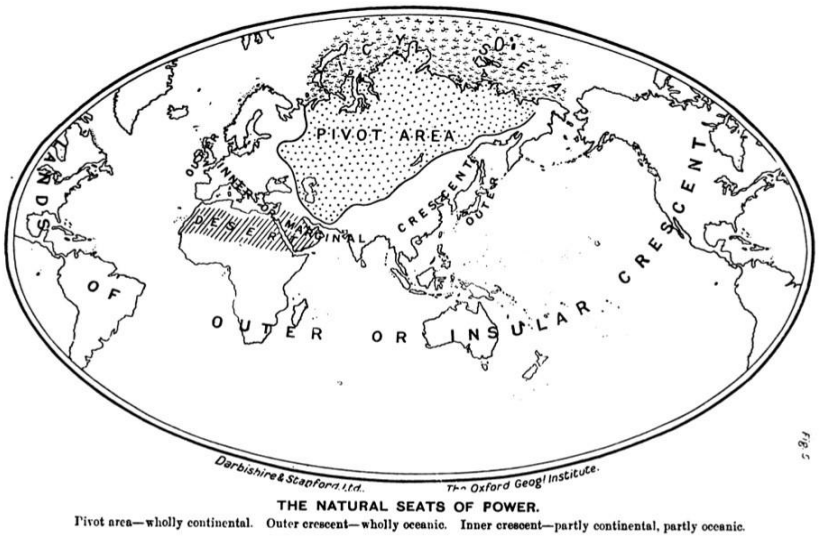
parceiros comerciais para o fornecimento de gás para a Europa e ao estímulo a fontes de energia alternativas ao gás. O reforço do alinhamento da Europa em torno da liderança dos EUA, com seu pacote de sanções contra a Rússia, tem por efeito o afastamento europeu em relação à economia russa, quebrando alguns laços da integração euroasiática.

O ganho relativo de posição da China e da Rússia em relação ao Ocidente nos últimos vinte anos parece ser o pano de fundo para se considerar que, no atual conflito entre Rússia e Ucrânia, está se manifestando um antagonismo entre o mundo euroasiático das potências emergentes e o velho mundo unipolar liderado pelos Estados Unidos que emergiu com o fim da Guerra Fria. Alguns sintomas desse antagonismo são: a resposta de diversos países asiáticos na ONU, abstendo-se de uma condenação à Rússia, e a retaguarda econômica que a Ásia, e em especial a China, pode dar para que se superem as dificuldades advindas das sanções econômicas contra a Rússia.

A desenvoltura atual da Rússia estaria relacionada à sua recuperação econômica nos anos 2000, baseada na exportação de petróleo, gás e minérios, e à parceria estratégica com a China. A capacidade de resposta da Rússia é muito maior hoje do que há vinte anos. O momento permitiu à Rússia optar por uma ação de maior risco político, enquanto não reagiu da mesma forma em momentos anteriores, quando a OTAN se expandiu em direção ao Leste Europeu, entre os anos 1990 e 2000.

Um dos efeitos colaterais da guerra entre a Rússia e a Ucrânia tem sido justamente a interrupção de iniciativas de integração euroasiáticas envolvendo a Rússia, sendo o caso mais evidente a suspensão do Nord Stream 2.

Figura 9: As sedes naturais do poder, segundo Mackinder (1904)




Fonte: Mackinder (1904)

A perspectiva de unificação política da Eurásia é vista como uma ameaça pelos europeus, que temem perder posição diante de um novo mundo cujo centro econômico se desloca para o Pacífico e para a Ásia. Há, portanto, um bloco se formando no coração da Eurásia, na famosa área-pivô (Figura 9), entre Rússia, China e seus aliados, que está se fortalecendo através de conexões de infraestrutura e alianças políticas. Finalmente se concretizaria, então, o grande medo de Mackinder. Aqueles que primeiro se lançaram na conquista ultramarina extraíam sua vantagem do acesso aos mares, controlando a circulação marítima, mais veloz do que a circulação terrestre. Com as ferrovias, a previsão era que essa vantagem estaria sendo contornada, pois essa 'nova' tecnologia permitiria transitar no espaço continental de maneira tão veloz como se fazia no espaço marítimo. E isso, talvez, esteja acontecendo, justamente, com essas ferrovias e todas essas formas de conexão promovidas pela China e por seus aliados (Figura 10).

Figura 10: Projetos incluídos na Iniciativa Cinturão e Rota da China (2020)




Fonte: https://www.onthemosway.eu/rise-of-asia-economy-europe-needs-robust-strategy-for-transport-corridors-to-asia/

Em que medida a economia mundial, no estado atual das coisas, permite à Rússia se isolar economicamente do Ocidente e ter uma retaguarda econômica baseada nas suas conexões asiáticas, proporcionadas pelas diferentes formas de cooperação e integração física, que foram promovidas nas últimas duas décadas? Em que medida esse elemento passa a ser

decisivo na possibilidade das guerras atuais? Seria esta a clivagem determinante dos atuais conflitos, quando pensamos numa escala global?

Sobre essas conexões eurasiáticas, o mapa do Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul (Figura 11) demonstra como interligar São Petersburgo, Moscou, o Azerbaijão e o Irã, seguindo para a Índia, possibilitando uma conexão da Rússia com a Índia num caminho mais curto do que aquele que ela poderia realizar pelo mar, seguindo o Mar Báltico, o Mar do Norte, o Mar Mediterrâneo e o Canal de Suez, até chegar à Índia. Essas conexões começam a ser redefinidas. Numa análise interescalar sobre o atual conflito no Oriente Médio, que envolve Israel, Palestina, Líbano e Irã, temos aí alguns pontos de encontro. E em que medida esses dois principais conflitos de nosso tempo – Rússia-Ucrânia e Israel-Palestina, e agora Israel-Irã – se encontram nesses novos espaços conectivos e nessas novas alianças ou blocos, que vão se opor em cada conflito?

Figura 11: Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul (INSTC)




Fonte: https://www.onthemosway.eu/international-north-south-transport-corridor-set-to-expand-capacity/

## PARA FINALIZAR

Para finalizar, importa frisar que os conceitos fundamentais da geografia política e da geopolítica tradicionais são, ainda hoje, relevantes para compreender os conflitos territoriais de diferentes tipos, em especial os conflitos interestatais. Quando pensamos a questão da fronteira Rússia-Ucrânia, vem à tona, por exemplo, a ideia de 'fronteiras móveis', do Ratzel. A população russa fora da Rússia, nos espaços fronteiriços dos países vizinhos à Rússia, é um elemento a justificar a intervenção do Estado russo nos conflitos dos vizinhos. Isso ocorreu na Geórgia e na Ucrânia. Reabilita-se a ideia de que a fronteira pode, novamente, ser móvel,

argumento que vem do discurso geopolítico clássico, desde Ratzel, que foi apropriado pelos alemães na década de 1930.

Assim também a ideia de um "grande espaço" é aqui observada, o que Carl Schmitt chamava de *Grossraumlehre*, tendo como modelo o "hemisfério ocidental", ou seja, as Américas. A ideia era que uma zona de influência de uma potência não significaria, necessariamente, um domínio territorial sobre outros países, mas um cinturão dentro do qual se tem uma proteção e uma zona de exclusão da ação de outras potências. Isso foi inaugurado pelos Estados Unidos com a Doutrina Monroe, que vai projetar essa ideia de "América para os americanos", que é um domínio que não é territorial, não é colonial, não seria da ordem da aquisição de colônias, mas sim da projeção da sua força militar numa área dentro da qual qualquer potência externa teria que ficar de fora. Esse modelo é o que Schmitt reivindicava para a Alemanha, que precisaria ter o seu *Grossraumlehre*. No contexto da Guerra Fria, a URSS, de certa forma, constituiu uma zona de amortecimento, com as repúblicas soviéticas e os países aliados do Pacto de Varsóvia.

Outro conceito aqui ativado foi o de *Heartland* e a oposição entre a massa eurasiana e as potências marítimas, tal como se consagrou na geopolítica clássica de Mackinder.

Esses conceitos estão em uso e em plena possibilidade; é claro que a análise geopolítica, hoje, vai muito além desses conceitos. Não se trata de uma simples retomada de uma geopolítica clássica, mas sim de trazer esses conceitos para o debate, porque o mundo é o mesmo, os mares são os mesmos, e nenhuma tecnologia suficientemente decisiva, desde a aviação militar e a bomba atômica, foi criada nos últimos 80 anos. Muitas tecnologias foram aprimoradas; hoje temos drones armados, que certamente têm alterado o campo de batalha. Mas não houve uma tecnologia que marcasse uma redefinição no espaço político global.

Os conflitos territoriais envolvem, então, não só a disputa pela posse de territórios, mas também a conectividade e a capacidade de atuar a longas distâncias, no alcance das armas, das redes informacionais e das redes físicas, redefinindo a relevância da extensão e da posição geográfica na competição global. O que significa ter um território extenso? O que significa ter posições estratégicas, como o acesso aos mares? Como se define a capacidade diferencial dos Estados de operarem no espaço global?

E concluo, então, chamando a atenção para como pensar a geopolítica a partir dessa política de escalas, que é uma ferramenta útil, que supera a ideia de recortes fixos para determinados fenômenos. Não só os pesquisadores e atores estatais operam em diferentes escalas, mas também os sujeitos sociais, em defesa dos seus interesses em conflito. A

possibilidade de pensar a geopolítica a partir de diferentes escalas é uma ferramenta analítica e política.

## LEITURAS RECOMENDADAS


BECKER, Bertha K. A geografia e o resgate da geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 50, número especial, t. 2, 1988.

CASTRO, Iná Elias de. Espaços públicos como espaços políticos: o que isso quer dizer? *Geografares*, jul./set. 2018. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/20997/14088.

COCCO, Giuseppe. O ponto de vista de Maidan: somos todos ucranianos. 10 mar. 2022. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/maisnoticias/noticias/78-noticias/616770-o-ponto-de-vista-de-maidan-somos-todos-ucranianos.

GONZÁLEZ, Sara. Las narrativas escalares de la globalización: neoliberalismo y ciudades competitivas. In: FERNÁNDEZ, V.; BRANDÃO, C. (Org.). *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires/Madrid: Miño y Dávila, 2010.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LACOSTE, Yves. La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique. *Hérodote*, n. 130, p. 17-42, 2008/3.

MACKINDER, Halford. O pivô geográfico da história. *Geousp*, n. 29, 2011 [1904]. Disponível em: https://revistas.usp.br/geousp/article/view/74189/77832.

MEGORAN, Nick. Is the Ukraine War a Territorial Dispute? Geographical contributions to understanding and resolving the Russo-Ukrainian conflict. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, v. 15, n. 1, p. 33-57, 2024. https://doi.org/10.5209/geop.96493.

REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Linhas cruzadas: a geopolítica e a geografia política no Google Ngram Viewer e o debate no Brasil. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P.; SILVA, G. V. (Org.). *Geografia política, geopolítica e gestão do território: regiões periféricas e a integração regional*. Porto Alegre: Letra1, 2018.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Breaking out: the proliferation of actors in the international system. In: DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. (Org.). *Global prescriptions: the production, exportation, and importation of a new legal orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

SMITH, Neil. Geografia, diferencia y políticas de escala. *Terra Livre*, v. 2, n. 19, 2015 [1992]. Disponível em: https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/162.

SPYKMAN, Nicholas. *Estados Unidos frente al mundo*. México: FCE, 1944 [1942].

ZIBECHI, Raúl. No nos dejemos aplastar por la geopolítica. *Nodal.Am*, 30 mar. 2022. Disponível em: https://www.nodal.am/2022/03/no-nos-dejemos-aplastar-por-la-geopolitica-por-raul-zibechi/.

# Capítulo XI

## O RETORNO À GEOPOLÍTICA: A ESCALA SUPRANACIONAL DA POLÍTICA NO SISTEMA GLOBAL (II)[27]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-11**

Pablo Ibañez [28]

Conforme apontado por Licio Caetano, houve uma demonização do termo 'geopolítica' pela Alemanha e pelo Brasil, pois as escolas de geopolítica estiveram ligadas às escolas militares, que, por sua vez, fizeram parte de regimes autoritários, o que trouxe um problema grave para a aceitação do termo. Houve, também, a emergência da geopolítica crítica nos anos 1990, o que provocou um debate no campo, tanto temático quanto teórico-conceitual. Mas, ao mesmo tempo, foi nocivo, porque tirou muito do peso das análises sobre o Estado. E a geografia brasileira, em particular – não fiz um estudo detalhado do número de publicações, como fez o Lício, mas sabemos que as principais publicações dos anos 1980, 1990 e 2000, no Brasil, foram mais focadas nas questões da globalização e na crítica à hegemonia americana. Então, parece que houve uma proeminência desse pensamento, importante no desenvolvimento da geografia, enquanto ciência, e da geopolítica, enquanto um campo particular, mas que também foi deixando de fazer a análise dos Estados. Vamos ter, portanto, alguns problemas que são decorrentes disso. Porque, ao passo que nós entendemos a globalização na perspectiva da hegemonia americana e da ascensão e da estruturação do neoliberalismo, nós também colocamos, com muita frequência, o carro na frente dos bois.

*The Economist* fez recentemente um editorial, que trata do que aconteceu com os Estados Unidos, onde os gastos públicos cresceram como um todo. Houve todo um fôlego dentro da perspectiva crítica da globalização, acusando a propagação global do neoliberalismo e do Estado mínimo, mas a verdade é que foram crescendo os gastos estatais nas principais

[27] Aula ministrada em 02 de outubro de 2024, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio.
[28] Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

potências ocidentais e nos países em desenvolvimento. Há inúmeros fenômenos que explicam isso, inclusive o fato de as pessoas envelhecerem mais, principalmente no mundo desenvolvido. De qualquer forma, há algo extraordinariamente contraditório no fato de que, ao passo que os países aumentaram os seus gastos, houve simultaneamente o problema da crise da classe média. É o que Emmanuel Todd tem tratado atualmente, e que foi publicado em *A Derrota do Ocidente*. Esse livro é muito importante em função das análises que ele faz sobre a Rússia, de um lado, e a classe média, do outro. O fenômeno é esse: o Estado aumentou os seus gastos, mas, ao mesmo tempo, provocou a crise da classe média, algo que está um pouco ligado à perspectiva das escalas. Internamente, os países e os seus respectivos povos estão se tornando cada vez mais nacionalistas, e ocorre um crescimento da direita e da extrema direita, em função do fenômeno do empobrecimento da classe média. Há, portanto, uma contradição enorme, mas que não é de fácil análise.

É fundamental, no início desta conversa, defender que se volte a trabalhar com a empiria. O espaço tem base material, que é física, é da natureza, está na geografia, mas tem uma base material que está ligada ao progresso material: a industrialização, o complexo militar, o da saúde, o agrícola, o das produções. Ao pararmos de analisar isso, nós perdemos a dimensão do todo. Enquanto todos estavam dizendo que, em 2022, a Rússia iria se arrebentar com a guerra da Ucrânia, Emmanuel Todd apontou algo que ninguém estava vendo: a Rússia se preparou para a guerra, porque as sanções de 2014 foram utilizadas para o país reestruturar o mercado interno, e, quando as sanções ocorreram, o mercado russo se voltou para dentro. O McDonald's virou algo do tipo MacRússia (a rede que sucedeu ao McDonald's chama-se *Vkusno i tochka*); esse é um exemplo muito significativo de como eles fizeram a volta para dentro.

Outro ponto tratado por Todd é que, de 2000 a 2020, a Rússia praticamente dobrou a sua produção de trigo. Ou seja, eles estavam preparados, inclusive para o desabastecimento interno, e os EUA têm a mesma produção de trigo da década de 1970. Ou seja, o autor destaca pontos muito importantes que precisavam ser observados. E isso não tem a ver com torcida para a Rússia ou para a Ucrânia, mas é, sim, uma questão de análise que vai nos permitir observar aquilo que efetivamente aconteceu. A Rússia se saiu bem, cresceu negativamente muito pouco e, depois, voltou a crescer. Reestruturou seu sistema produtivo e se voltou para a Eurásia, sobretudo. Então, é fundamental analisar o fenômeno da perspectiva de resgate dos elementos empíricos, sobretudo quando pensamos a geopolítica contemporânea. Desse ponto, vemos aparecer com muita constância no debate – não propriamente dentro da geopolítica, mas a geopolítica está necessariamente associada – a questão da 'desglobalização'.

Há um número da revista *Foreign Affairs* que analisa os principais livros que tratam da desglobalização, chamado *The Gospel of Deglobalization: What's the Cost of a Fractured World Economy?*, do autor Raghuram Rajan, o qual é muito interessante porque, antes de tudo, aponta a dificuldade de, efetivamente, reestruturar todo o sistema criado, ou seja, a interdependência das cadeias produtivas, a dependência que nós e o mundo inteiro temos da China etc. Aliás, vem ocorrendo um rearranjo que tenta fazer isso: sanções sobre os carros elétricos nos EUA e na Europa voltando a fazer política industrial com muita força, sobretudo na área de defesa, o que é assustador. Os gastos de defesa, este ano, atingiram o recorde histórico de 2,7 trilhões de dólares, um crescimento de 23% nos últimos anos.

Outra questão muito sintomática é o debate sobre a 'Guerra Fria 2.0'. Esses dois pontos são importantes porque tem proliferado uma discussão sem o aprofundamento necessário no debate da geopolítica. Temos utilizado termos jornalísticos, sendo que o mundo está muito mais complexo, inclusive com a formação de uma aliança 'sem limites' entre a Rússia e a China, não existente durante a Guerra Fria. Kissinger fez uma aproximação da China com os Estados Unidos, com a perspectiva de contenção do poder soviético na região, e foi algo extremamente importante. Mas, dali, houve um outro salto. É uma relação de um grande geopolítico que faz uma estratégia, mas as bases dessa Guerra Fria, como ela aconteceu, eram mais radicais, mais estreitas, sem o efetivo período de desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação tão aprofundado como se tem hoje; aliás, China e Rússia controlam com radicalidade absurda os seus sistemas de comunicação e informação. É, portanto, um fenômeno muito diferente do Ocidente e que devemos observar com muita cautela. A China monitora todo o sistema de comunicação: não se pode ter Google, só a partir de VPN, e, mesmo assim, quando eu morei na China, vi que o YouTube, mesmo com a VPN, não pega direito. Porque é por onde pode vir a entrada ocidental de propaganda contra a China, sobre a democracia interna etc. Então, eles barram, têm um controle muito forte e conseguem se manter como esses Estados que se tornaram as grandes potências que efetivamente desbancaram a hegemonia americana durante a globalização.

As duas outras grandes questões são a 'multipolaridade', pois ocorre uma crise radical no sistema multipolar, que tinha, sobretudo, a hegemonia na perspectiva norte-americana, mas também um sistema de proliferação de blocos e agrupamentos, que continua até hoje. É bom lembrar que o próprio secretário-geral da ONU foi considerado *persona non grata* em Israel. Uma coisa gravíssima: a ONU, que criou o Estado de Israel, está sendo massacrada pelo país, que trabalha dia e noite para desmoralizá-la. Hoje em dia, a ONU enfrenta inúmeros problemas,

dentre os quais a perda de financiamento, de maneira que não tem condições operacionais para 2025. A última questão, portanto, é a da 'governança global', porque realmente estamos num momento de mudança extrema.

Por outro lado, as bases continuam as mesmas, e aqui me alio à Iná Elias de Castro em sua crítica à geografia, pelo abandono das escalas, de maneira a criar um problema. É necessário retomar a questão da escala do Estado nacional, do território, das fronteiras, e vamos ter que ressignificar a globalização. As principais obras da geografia brasileira sobre a globalização são da década de 1990, em que a China era rural. O país, depois, fez a maior inversão tecnológica da história contemporânea e é um gigantesco produtor de altíssima tecnologia: de comunicação a carro, a guindaste, a prédio, a metrô, a tudo, na indústria naval, na indústria de bens de consumo etc. É, portanto, fundamental que recuperemos os debates e que transpassamos as análises, sobretudo nessa perspectiva. Isso porque a globalização, ou o modelo americano, passa a ser enfrentada, nos últimos dez anos, sobretudo a partir da crise da Crimeia, por antigas potências que se reestruturaram de maneira muito significativa.

Se buscarmos no clássico de Paul Kennedy, *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, não havia como falar dessas grandes potências lá atrás, pois a Rússia continuava como União Soviética, mas a China vivia uma certa humilhação. Kennedy é, também, um autor que ressalta bastante os elementos empíricos, quando vai analisar caso a caso. Então, ele se pergunta: por que a China cresceu antes da Revolução Industrial? Porque a China, no momento em que expandiu o seu poderio naval, conseguiu crescer radicalmente, mas, quando veio a dinastia Ming, o país se fechou, interiorizou-se e permitiu sua parcial dominação. Essa análise da indústria naval chinesa é maravilhosa. Na verdade, o autor revela que a China tinha uma 'industrialização' muito forte antes da Revolução Industrial, mas que fez atualmente o seu retorno.

Há, portanto, um retorno da própria ideia do território e, por isso, precisamos voltar a falar da circunscrição espacial do poder que Gottmann mencionava na década de 1970. Mesmo sabendo da evolução das perspectivas sobre o território, para além da perspectiva do Estado, é fundamental que alguns de nós retornemos àquela visão mais clássica. Sobretudo porque eu tenho a impressão de que, para nós, brasileiros, como na América do Sul, há muito mais conflitos internos dificílimos dentro de cada país. Porque a Rússia tem um projeto geopolítico; o PCC e a milícia não têm. As milícias do Oriente Médio, como o Hezbollah e o Hamas, têm, por sua vez, um projeto: 'queremos acabar com Israel', e isso é visível. Mas nós não temos isso por aqui; então combatemos algo que, dentro dessa perspectiva, é muito mais complexo. Mas não é por

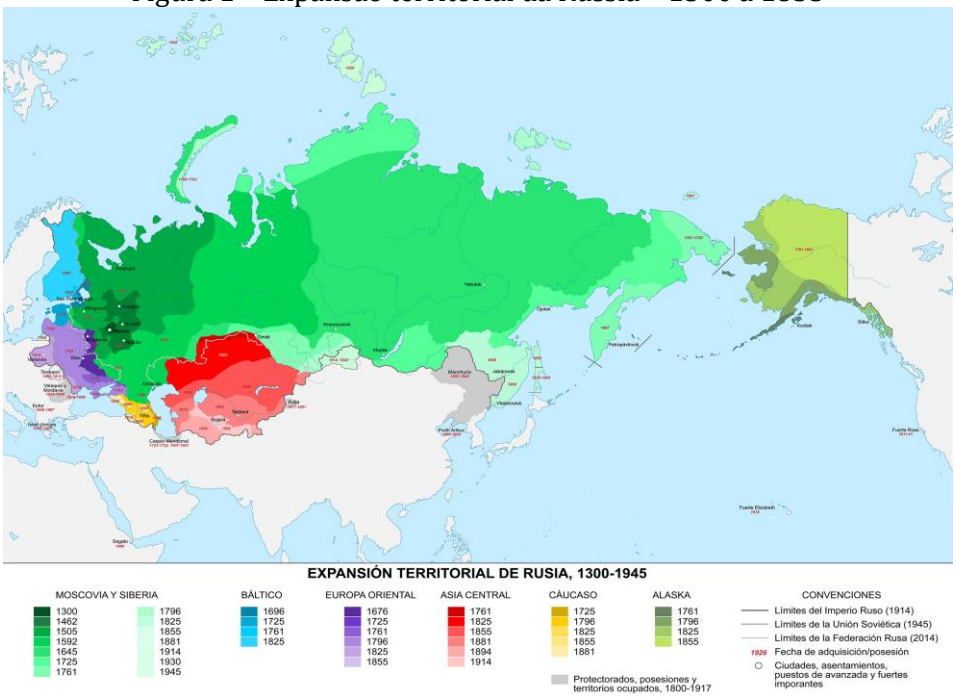
isso que nós devemos deixar de analisar o território na perspectiva clássica: a circunscrição espacial do poder. E por quê? Porque nós estamos com um problema de redefinição de diversos 'mapas' no mundo inteiro: o Sudão se redefiniu em Sudão e Sudão do Sul. Há um projeto de redefinição interna da Líbia em três novos estados. O Sudão, hoje, vive uma guerra civil interna alimentada pelos Emirados Árabes. Os Emirados Árabes financiaram uma milícia que luta contra o exército oficial pelo controle do Mar Vermelho.

Não sabemos qual vai ser o padrão da desestruturação, porque está num nível de violência em que há dois milhões de pessoas procurando para onde ir, constituindo um problema enorme para o Egito e os países circunvizinhos, países com problemas internos demais para lidar. Os Emirados Árabes viraram uma potência regional de escala muito séria. Se um país daquele tamanho pode exercer uma influência capaz de criar uma guerra civil em outro país, nós precisamos retomar urgentemente os elementos clássicos da análise. A Rússia, por seu lado, avançou no território ucraniano.

No clássico de Jacques Ancel (1938), *Geografia das Fronteiras*, o autor diz que as fronteiras são *isóbaras políticas*, o equilíbrio de linhas que estão permanentemente em tensão. Essa retomada é fundamental porque precisamos, sobretudo agora, voltar a falar sobre fronteiras. Por diversos elementos. Primeiro, porque, durante a globalização, chegamos a ter teses sobre o fim das fronteiras. Só que há uma contradição gigantesca, pois houve redesenhos de inúmeras fronteiras – Gottmann (1952) já falava nisso – através de acordos. A redefinição das fronteiras, pós-neocolonialismo, foi feita pela ONU, que tinha 51 Estados, e chega hoje a 193. A ONU, portanto, é um órgão fundamental para a redefinição das fronteiras e o reconhecimento dos países. Faz reconhecer que existe uma área para a circunscrição espacial daquele poder.

Como ocorre uma das maiores estratégias da China contra Taiwan? Quer ir para a Rota da Seda? Então, você não deve reconhecer Taiwan, que contava com muitos reconhecimentos e hoje tem apenas 12. É algo que está mexendo com as fronteiras, porque a China indica nos seus documentos oficiais que há uma única China, tratando Taiwan como parte de seu todo. Quando eu fui para lá, uma das coisas que você vê no consulado do país, em São Paulo, é *mainland* China, ou China continental. Para lá você tem um visto. Se quiser ir para Hong Kong, você precisa ter uma autorização para sair e entrar, porque aquele é o núcleo que eles consideram, deixando muito claro que o que está fora do continente também é China.

Figura 1 – Expansão territorial da Rússia – 1300 a 1855

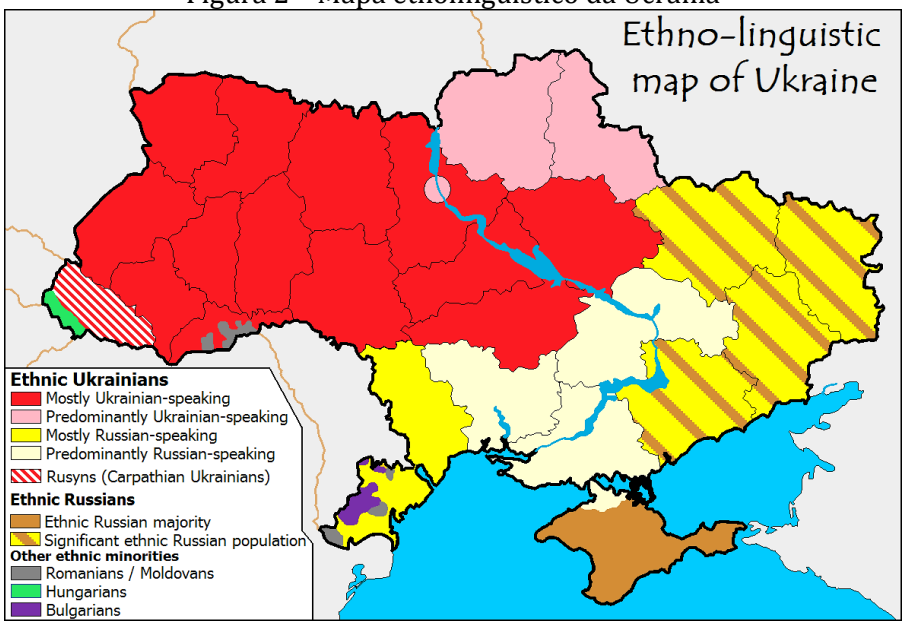



Temos dificuldade de observar a história sem o Estado-nação moderno territorial e sem as fronteiras porque – eu aprecio muito estudar a expansão do Império Russo (no mapa vai até 1855) e a dinastia Romanov, de 1613 até 1917 –, que é uma bagunça entender, mas há essa predominância expansionista do ponto de vista territorial. Imagino que muitos geopolíticos russos devem ficar desesperados porque a Rússia vendeu o Alasca para os Estados Unidos, porque, do contrário, seria uma nação tricontinental praticamente conectada, porque separada pelo estreito de Bering só, e mais nada. É importante verificar a capacidade que a Rússia sempre teve de conquista territorial, pois de 1613 a 1917 avançou 51 mil quilômetros quadrados por ano. "Ah, mas o Norte é gelado. Muito bem, mas ela foi lá, ocupou e assim permanece até hoje. Tem projetos com a China para tentar fazer com que haja navegação no Ártico, inclusive em períodos de gelo.

Esse outro mapa, *Ethno-linguistic map of Ukraine*, representa bem o conflito Rússia-Ucrânia atual. Há uma independência dos dois *oblasts* a leste, e a Rússia já aproveitou, fazendo uma incursão extremamente radical e que ficou muito difícil para qualquer analista: o que a Ucrânia queria durante o primeiro momento da guerra. Outro problema muito grande com que precisamos lidar dentro da geopolítica são as doutrinas militares, sobre as quais ainda não falamos. Passado um mês da invasão, um general russo comenta: "A doutrina utilizada foi atacar armas e infraestruturas estratégicas de logística de energia, comunicação e água; fazer uma incursão a Kiev, para tirar um pouco o foco do Sudeste ou um pouco mais para Leste; firmar e

fazer a ocupação". Em tese, portanto, segundo a doutrina militar que proferiram, eles foram vitoriosos, até o momento, pois permanecem com o controle territorial dessas áreas.

Figura 2 – Mapa etnolinguístico da Ucrânia




Há outra coisa nem tão empírica: podemos falar de retorno da geopolítica de uma forma mais política. Durante a década de 1990 e nos anos 2000, sem nenhuma menção nos documentos do governo, os Estados Unidos retiraram a palavra geopolítica, que só retorna a partir de 2020. Quem fez essa análise foi o professor Hélio Caetano Farias, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Isso é muito interessante. Por outro lado, o Japão, por exemplo, passa paulatinamente a identificar a China como ameaça. Isso já identifica geopoliticamente que há uma inimizade e que "eu estou me preparando para isso". E eles estão retomando os gastos militares, a possibilidade que a indústria de defesa japonesa não tinha.

Wanderley Messias da Costa (2015) tem dois aspectos contemporâneos fundamentais: primeiro, seu espetacular texto sobre a Crimeia, a primeira guerra da Ucrânia do século XXI, porque ele consegue fazer um resgate do Mackinder, junto com uma análise em que, se você lê o texto e o tira do contexto, vai achar que ele está falando da guerra da Ucrânia de 2022, e ele estava lá em 2015. E o segundo, a ideia de que as fronteiras e os territórios são como placas tectônicas. Ele quer dizer com isso que só as percebemos quando estão em movimento, em choque, em abalo. Observo como muito boa essa analogia, essa figura de linguagem trazida por Wanderley. A partir daí, há listas e listas de questões, entre as quais poderíamos elencar algumas: Rússia-Ucrânia; a China construindo ilhas artificiais e tentando tomar o domínio do Mar do Sul da China, o que torna o Vietnã uma inimizade maior ainda. A última incursão militar chinesa foi ao Vietnã, em 1979. Há questões fronteiriças com a Índia que não foram resolvidas

até hoje. O Paquistão, a Índia e a China: Ladakh, Caxemira etc. E a China, por exemplo, fez um mapa colocando a região de Ladakh dentro de seu próprio território, gerando uma revolta gigantesca do governo indiano, através do seu porta-voz de política externa. É fundamental, também, a análise dos porta-vozes de política externa, sejam oficiais de governo ou não, como Blinken ou Lavrov, o Sudão, os Emirados Árabes. A Síria quase se desmembrou a partir da evolução do Estado Islâmico, que teve forte evolução e, pasmem, sua derrota foi no Iraque, a partir da criação de milícias apoiadas pelo Irã e que proliferam no território iraquiano. O *Le Monde Diplomatique* fez uma matéria longa sobre uma que era Hashd al-Shaabi; ela passa de 20 mil para 50 mil, para cento e tantos mil e, depois, quase duzentos mil combatentes. O exército de Israel tem 150 mil na ativa, mas desconfio de que nem seja mesmo tudo isso. Mais: a questão do Irã, do Iraque e do Baluchistão, uma região que fica no sudoeste do Paquistão, onde a China fez o Porto de Gwadar e uma enorme empreitada na Nova Rota da Seda, para tentar fazer com que a principal área de terrorismo no Paquistão fosse controlada. Mas são financiadas as milícias pró-independência do Baluchistão, que hoje atacam o Iraque e o Irã, vítimas de ataques terroristas três vezes em 2023.

O Baluchistão está fazendo ataques ao Irã, que financia milícias no Iraque. Então, essas movimentações são de compreensão dificílima. Acontecem no solo, a partir de questões militares propriamente ditas. Mas elas estão acontecendo também nos elementos de política externa. Para fora daqui nós trabalhamos muito pouco com isso. Nós observamos muito pouco os movimentos, por exemplo, da Índia, da China, da Rússia, das potências grandes e médias que foram reestruturando todo esse sistema internacional.

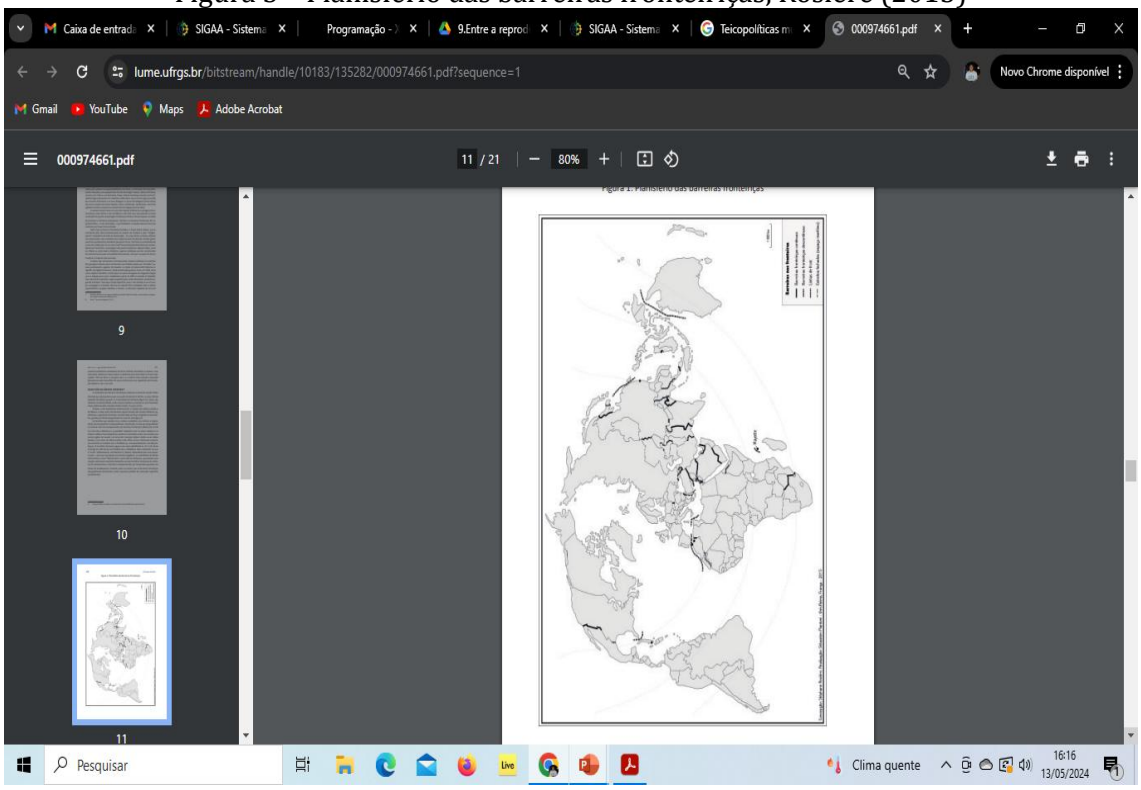
Temos um elemento a destacar para fazer um paralelo com a Ucrânia. “A OTAN está me cercando aqui”. China e Taiwan configuram uma fronteira muito grande, ainda que a China não tenha feito operações de confronto militar nos últimos anos. A incursão no Vietnã foi num vilarejo no Norte. Não é nada comparável ao que a Rússia fez, pois invadiu o Afeganistão. Os Estados Unidos, por sua vez, invadiram o Iraque e o Afeganistão, entre outros países. É diferente, pois a China não tem esse histórico e prefere relações via economia.

Ao retomar elementos de Mackinder, observamos que ele já se referia à formação de um sistema fechado. Considero mais importante a reestruturação desse conceito de Eurásia, que vai permanecer. Hoje, autores fundamentais estão falando a respeito, inclusive dois contemporâneos. Surge a perspectiva da geohistória. Mackinder começa o texto dele com a Rússia e termina falando sobre a China, lá no começo do século XX. Mas o país ainda ia passar por todo um processo de discussão de reestruturação. “Ah, eles consideram a questão da

tecnologia, do poder aéreo e nuclear, do direito internacional, que são fundamentais". Aliás, o fenômeno do poder aéreo e nuclear está na base de qualquer discussão atual. A questão balística está no desenvolvimento dos projéteis, também através da aviação. E o nuclear nem se fala, pois foi onde, efetivamente, o mundo ocidental dormiu durante as décadas de 1970 e 1980, e a Rússia proliferou o maior arsenal nuclear. Gorbachev veio com uma ideia de desnuclearização não aceita. Quando a Rússia se reestrutura, é considerada uma derrotada da Guerra Fria, embora tenha um alcance nuclear não apenas próximo ao da Europa, mas ao da Eurásia inteira. Houve uma avalanche de críticas ao Mackinder, mas ele guardava uma estrutura que ia dar conta de todo o desenvolvimento tecnológico posterior. Então, é fundamental observar esses gastos. O próprio Ratzel também falava disso.

Stéphane Rosière (2015) se refere à teicopolítica, a criação de fronteiras com limites físicos: muros, cercas, limitações que vão proliferar no mundo. A perspectiva que havia, na década de 1990, era de fim das fronteiras, mas o que observamos no território é a consolidação das fronteiras físicas materializadas em muros e outros elementos que vão literalmente impedir o fluxo. Nos Estados Unidos, usam-se, inclusive, as tecnologias de radiação infravermelha e assim por diante.

Figura 3 – Planisfério das barreiras fronteiriças, Rosière (2015)




O número de desterritorializados é um outro elemento desse balanço populacional, que é um termo fundamental da base da geografia política e da geopolítica, presente desde a

perspectiva do envelhecimento da população e das dificuldades impostas aos sistemas governamentais, que têm de arcar com os custos dessa realidade, até as questões do volume populacional, dos recursos e da proliferação dos inúmeros conflitos. O Egito vai se transformar em um defensor ferrenho do fim da guerra porque tem, literalmente, dois milhões de pessoas encostadas em sua fronteira. E já conta com problemas internos. O Brasil precisou fazer a Operação Acolhida, de origem militar, para lidar com a chegada de refugiados venezuelanos em seu território. Isto aconteceu pois é preciso saber onde será colocada essa população, sendo que era um conflito muito menos intenso do que o de Gaza. Como resultado, no Rio de Janeiro, por exemplo, há muitos venezuelanos empregados.

Há elementos clássicos da geografia política e da geopolítica que precisam ser retomados. Vou insistir até o final nisso, em relação à questão empírica: os tamanhos, a quantidade, onde está, a localização, o posicionamento, desenvolver uma estrutura de reprodução dos elementos materiais do poder. Mankoff (2022), um autor contemporâneo, tem uma ideia muito boa. No livro *Empires of Eurasia*, ele afirma que o século XXI vai ser uma nova era de impérios euroasiáticos. Ele aponta a vontade das principais potências da região – Rússia, Turquia, Irã e China – de intervir nos assuntos dos seus vizinhos menores usando força militar, procuradores locais, dependência econômica e outras ferramentas de estadismo. Por que a Índia não está aí? Primeiro, porque não foi um grande império como o otomano, o persa, o russo e o chinês, que usam o seu legado histórico para fazer a projeção do seu poder.

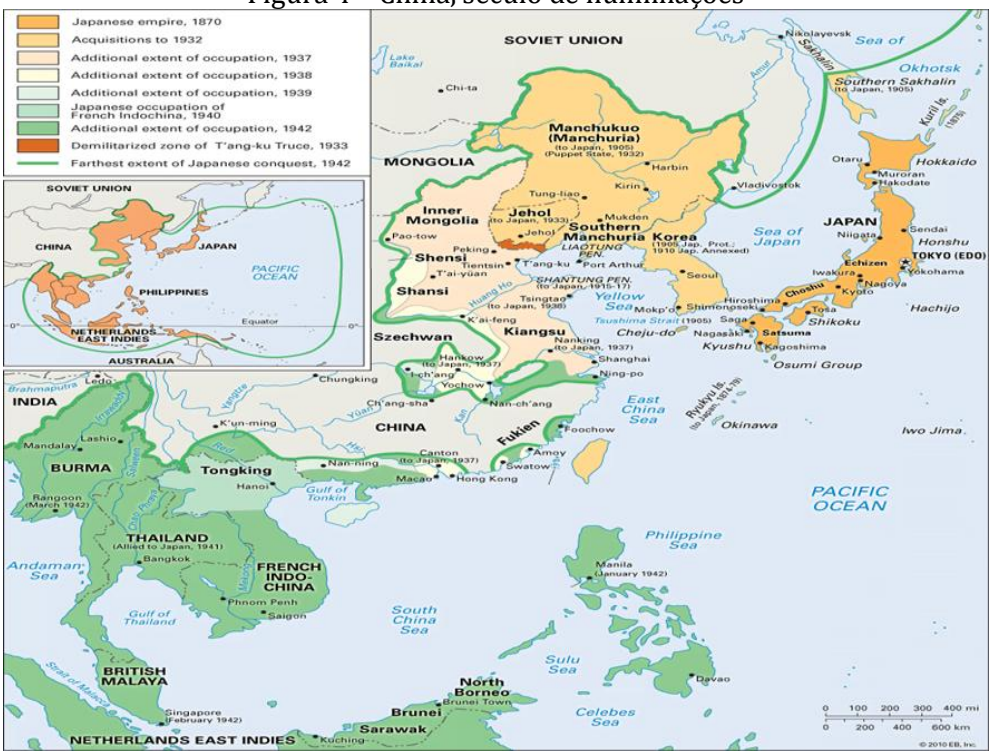
E isso pode ser visto nos discursos na ONU de Lavrov, porque nada é mais geopolítico, em termos de política externa. Ele fala como um geopolítico. A gente ainda peca em não chamar o Lavrov de geopolítico como já chamamos o Kissinger. Porque ele pode não escrever livros como o Kissinger fazia, mas é impressionante. A tese de Mankoff é relativamente simples. Ele aponta, portanto, para uma nova geopolítica imperial que toma a forma de relações econômicas desiguais ou lances para garantir a lealdade de populações que compartilham fronteiras religiosas, linguísticas ou ligações étnicas. Ele tem essa perspectiva, mas a China conta com uma a mais: a Nova Rota da Seda.

Quando se observa a industrialização do país, que é cópia de multinacional, é uma coisa. Porém, quando chegam as crises da década de 1990, acende-se um alerta vermelho por lá. Então, nos anos 2000, eles fazem um investimento maciço em ciência, tecnologia, inovação e controle da questão financeira. O segundo ponto: quando conseguem estruturar um sistema muito forte de pessoas e empresas, em 2013 fazem a Rota da Seda, um projeto de poder global.

São 149 signatários da Nova Rota da Seda. Eles formam um fenômeno geopolítico. Por isso vou terminar falando sobre eles. Porque realmente é algo muito impressionante.

Saul Cohen (2015), por sua vez, aponta a existência de dois grupos geoestratégicos: um que vem da globalização e outro geopolítico, um núcleo estratégico continental – Rússia, China e Índia –, mas, sobretudo, para nós, o mais importante contemporaneamente são a Rússia e a China.

Figura 4 – China, século de humilhações




A China vem de um século de humilhações. No mapa, em marrom, vemos a invasão japonesa e toda a perda de capacidade que teve e o tamanho das incursões ocidentais para dentro do seu território. Depois, se reestrutura e forma esse grande núcleo. Esse mapa me ajuda a apontar alguns elementos. Eu falei que eles conseguem fazer sua expansão através de um projeto geoeconômico. Mas também passam a ser cercados por países que têm interesse em conter a expansão do seu poder: Japão e Filipinas, sobretudo, Índia, Austrália. E há uma tentativa, cada vez maior, de pressionar o Cazaquistão para que também entre nesse jogo.

Há um acordo chamado de *Quadrilateral Dialogue* (QUAD), reunindo Japão, Austrália, Índia e Estados Unidos para conter o avanço do poder chinês. Mas, se considerarmos também as Filipinas, vemos que há todo um cercamento. A questão chinesa, apesar de seu tamanho, passa por uma pressão geopolítica enorme, liderada pelos Estados Unidos, de criação e propagação de uma narrativa que aponta a China como uma ameaça e de criação de uma

capacidade efetiva de contê-la em seu espaço. Nesse contexto, a Austrália realiza uma Revisão Estratégica de Defesa. Considera que Pequim opera o maior aumento de musculatura militar do século XXI "sem transparência ou salvaguardas para a região do Indo-Pacífico". A Austrália não para de publicar textos de burocratas, de deputados, de universidades sobre a ameaça chinesa. Só que eles têm um problema muito sério, que é a proximidade geográfica. É dificílimo, porque o mercado com produtos baratos, fáceis, incentivando a população que procura emprego lá ou que esteja disposta a montar negócios, bem como o ingresso de grandes empresas dispostas a investir muito, encontra forte estrutura burocrática.

O orçamento do Pentágono para a região é gigantesco. Em 2024, foi de US$ 9,1 bilhões. Para 2025, são estimados US$ 12,4 bilhões. O Japão elevou seus gastos com defesa para US$ 318 bilhões em cinco anos. Os livros de defesa japoneses passam a registrar que a China é uma ameaça, com a qual é preciso se preocupar. Na Coreia do Sul aumentam, também, os ativos militares, com novos caças e porta-aviões. As Filipinas, por sua vez, são, basicamente, um quintal americano, mas são fundamentais na contenção e na criação de inimizades efetivas, a partir do Mar do Sul da China. O Vietnã já tem a inimizade chinesa desde 1978, aumentada com as novas tensões. Então, hoje, o Vietnã é um aliado americano contra a China na região.

Foram criadas diversas alianças no Indo-Pacífico – Quad, Aliança Cinco Olhos e Aukus – especificamente para poder conter a expansão do poder chinês. São poucos, mas relevantes países: Estados Unidos, Japão, Austrália e Índia. Simplesmente, a maior potência fazendo investimento na Ásia junto com a China: creio que a Índia virou um fenômeno.

Essa é a realidade que a China enfrenta hoje. Esses pontos representam a presença militar dos Estados Unidos. Então, todo o entorno da chamada *Mainland*, incluindo diversos aspectos. Observe-se a proximidade que tem o volume de bases e de forças militares americanas no território sul-coreano e a proximidade de Pequim, que está bem ali na reta.

Ao analisar as publicações mais recentes, eu mencionei apenas as da revista *Foreign Affairs*. "Os Estados Unidos apostaram mal na Índia", um país que precisa se posicionar. Forçam-na a ter um posicionamento ainda mais radical contra a China, que, por sua vez, enfrenta o problema das sanções econômicas contra a Rússia, favorecendo demais a Índia, que é uma grande aliada da China. E eles também observam o mundo ocidental com certa precaução.

Figura 5 – Alianças dos EUA no Indo-Pacífico (*grifo nosso*)




Durante a Guerra da Ucrânia, uma telejornalista indiana disse, em uma entrevista, que as pessoas estão pressionando a Índia para ser contra a Rússia, que, no entanto, sempre foi um país próximo; afinal, os dois têm problemas com o Paquistão, além de votarem sempre a favor do país na ONU. A Índia tem seus próprios interesses nacionais e não deve se posicionar contra um aliado que encherá seu território de energia, num momento de forte crescimento econômico.

A China, por sua vez, também tem interesses. Não vai entrar na Rota da Seda, mas tem projetos de infraestrutura; estão juntos; há a questão de Mianmar, que favorece os dois, enquanto Bangladesh enfrenta um enorme conflito. Mianmar é muito problemático para a China, e Bangladesh também, para a Índia.

Os Estados Unidos são uma grande potência, mas há outras globais, como a China e a Rússia. Uma é um arsenal nuclear gigantesco, e a outra virou um fenômeno da geoeconomia no mundo inteiro. Há um jogo discursivo interessante, a partir de uma especulação: a China vai salvar Putin, que pode entrar na Ucrânia, mas não na China, porque seria invasão. Todas as perspectivas são muito interessantes de se observar na geopolítica, na diplomacia da política externa e na questão militar. Na economia, muitas vezes é negligenciado o fenômeno da

constituição dos complexos econômicos industriais. Os países que se tornaram potências contemporâneas fortaleceram os seus complexos: a China, saúde, militar e agricultura; a Rússia, militar e agricultura, saúde mais ou menos; a Índia, tecnologia da informação, militar e de saúde.

Por isso que se fala tanto da teoria da *Geoeconomics*, a junção de geopolítica e geoeconomia, para fazer uso de ferramenta econômica para objetivos geopolíticos. Neste campo, podemos citar o reconhecimento de Taiwan. Em 2009, Sarkozy foi receber o Dalai Lama; a China entrou com sua diplomacia pedindo para que não se falasse de um assunto interno. Havia compra de caças de dezenas de bilhões de dólares. Sarkozy bancou que ia receber o Dalai Lama numa visita oficial, e a China suspendeu o acordo imediatamente. O que fez com que o Sarkozy, vexaminosamente, tivesse que suspender a visita do Dalai Lama, porque era um acordo bilionário e as empresas de aviação francesas pediram: "não faça isso".

Blackwill é um conselheiro do alto escalão de política externa americana e procura analisar de que maneira o país usa tais elementos. Além disso, na China há inovações militares e civis, seguindo o modelo americano: a inovação militar vai transbordando, e as novas tecnologias vão sendo utilizadas pelas indústrias civis. Blackwill e Harris (2016) escreveram um livro que se tornou *best-seller*, e Blackwill e Sullivan fizeram um documento em que apontavam para a necessidade de se prestar atenção ao fato de que a estratégia geopolítica chinesa não é militar e está ganhando o jogo. Na América Latina, 19 países assinaram a Rota da Seda. Todos tiveram que 'desreconhecer' Taiwan. São gigantescos projetos de infraestrutura, como a construção do Canal da Nicarágua, o porto no Peru, entre outros. E eles querem que o Brasil faça parte da Nova Rota da Seda e pretendem entrar no parque industrial brasileiro, que tem uma obra para ligar o Brasil ao Pacífico. Dilma Rousseff recebeu a maior honraria chinesa, a Medalha da Amizade. É um claro sinal de que desejam o país na Nova Rota da Seda, embora o Itamaraty resista fortemente. O Itamaraty tem uma resistência muito grande, porque entende que o Brasil já tem investimentos suficientes, uma relação muito forte, e não precisa aderir a um projeto de política externa deles.

Em relação a autores contemporâneos, gostaria de citar Francis Sempla, que fez uma análise da Nova Rota da Seda a partir da ideia de que eles estão cercando o *Heartland*, algo em que não acredito. Mas Andre Small menciona o fundamental pacto entre o Paquistão e a China. Overholt, integrante do mercado financeiro americano, escreveu um livro falando sobre a necessidade de se olhar para a Ásia. Muito importantes, também, são Kaplan e Francopan, com a ideia de fazer uma longa história a partir da Ásia. Svarin (2016) analisa os documentos de política externa russa, desde a chegada de Putin ao poder. O autor menciona três visões

predominantes até 2016 – euroasiática, euroatlântica e Ásia-Pacífico –, referindo-se à construção de espaços geopolíticos. E vai desenhar um quadro de situação com o impacto da crise da Ucrânia. A conclusão de seu artigo é que Putin avança em vários níveis, mas a crise da Ucrânia provoca uma ruptura. De certa forma, concorda com Emmanuel Todd ao dizer que Putin foi se preparando desde a crise da Ucrânia, porque ele já estava indicando que estaria fora disso.

Para finalizar, urge considerar a institucionalidade e a centralidade que a questão militar assumiu na Rússia. Tai Ming Cheung (2014), autor da Universidade da Califórnia, mostra como a articulação e o desenvolvimento do sistema do complexo econômico-industrial de defesa deles estão sendo muito bem feitos.

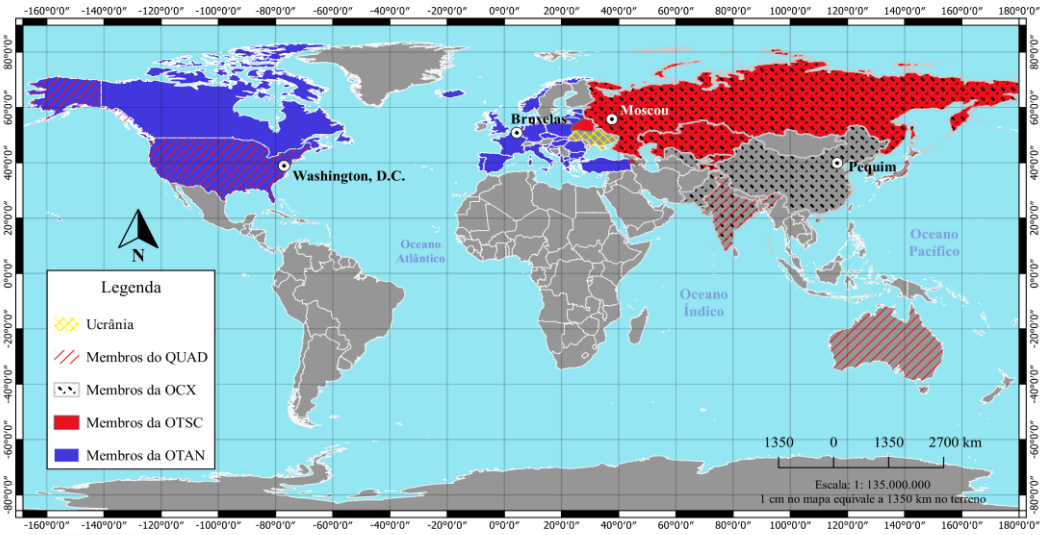
É mais fácil, contemporaneamente, falarmos sobre geopolítica a partir da Rússia, que tem autores como Karaganov, Surkov, e Dugin, que indicam estratégias. A China é muito mais maleável; vem a público e faz menção de uma aliança sem limites com a Rússia. É algo muito forte esse termo, aliança sem limites. Há diferenças estratégicas fundamentais: não tem essa perspectiva de expansão pelo aspecto militar e pela ação de domínio territorial, apesar de ter a questão de Taiwan. É um dos maiores inimigos das sanções econômicas, lutando para que não sejam um artifício de política externa e de relações geopolíticas em nenhum lugar.

Os BRICS, hoje, têm muitas solicitações de adesão e se tornaram cada vez mais numerosos e problemáticos. E os BRICS se tornaram um bloco dominado por eles. Na última reunião, na África do Sul, quando foi definido que haveria a entrada de outros membros, a delegação brasileira foi contra, mas a China simplesmente disse: “Vai ser assim”. Levantou-se, saiu e foi embora. Só para mostrar o tamanho dessa imposição. Trata-se de geopolítica em estado bruto.

Por fim, esse é um mapa difícil de ser visualizado. A Ucrânia está no meio. O mapa destaca os membros do Quad e da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), que é o Quad ao avesso; daí a Rússia estar dentro. A Índia faz parte do Quad e da OCX. Então, é possível observar o nível de confusão que vai se estabelecendo. Tanto que, quando vamos conversar com professores ligados a Relações Internacionais mais institucionalistas, eles odeiam que se use a palavra instituição: não, são agências.

Figura 6 – Alianças e agrupamentos de países

**Disposição geográfica da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e do Quadrilateral Security Dialogue (QUAD)**




Elaboração: Jonathan Christian Dias dos Santos e André Santos da Rocha - Laboratório de Geografia Econômica e Política (LAGEP/ UFRRJ)
Fontes: http://eng.sectsco.org/about_sco/, https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato_countries.htm, https://en.odkb-csto.org/structure/, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/

## LEITURAS RECOMENDADAS


BLACKWILL, R.; HARRIS, J. M. *War by Other Means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

CHEUNG, T. M. *Forging China's Military Might: a new framework for assessing innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

COSTA, W. M. da. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a geopolítica da nova ordem mundial. *Confins*, n. 25, p. 1-23, 2015.

MANKOFF, J. *Empires of Eurasia: how imperial legacies shape international security*. New Haven; London: Yale University Press, 2022.

ROSIÈRE, Stéphane. Mundialização e teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 42, n. 2, 2015. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/issue/view/2610.

SVARIN, D. The construction of 'geopolitical spaces' in Russian foreign policy discourse before and after the Ukraine crisis. *Journal of Eurasian Studies*, v. 7, n. 2, 2016.

TODD, Emmanuel. *La défaite de l'Occident*. Paris: Gallimard, 2024.

# Capítulo XII

# A POLÍTICA DA PAISAGEM ENTRE PATRIMÔNIO E GEOGRAFIA: REFLEXÕES DESDE A GEOGRAFIA POLÍTICA[29]

**DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-12**

Rafael Winter Ribeiro [30]

A ciência vive de trocas e de intercâmbios, e a troca entre universidades e áreas do conhecimento pode ser bastante proveitosa; daí oportunidades como as destas sessões de diálogo serem tão importantes. Nesse sentido, é sempre bom poder vir à PUC-Rio discutir um pouco do trabalho que estamos desenvolvendo através do Geoppol (Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território), na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e o desenvolvimento da ideia de política da paisagem (RIBEIRO; CASTRO; CADENA, 2022). Costumo dizer que meu trabalho tenta provocar um encontro entre dois campos que, historicamente, dialogam pouco: o patrimônio e a geografia política. De um lado, busco trazer o debate do patrimônio para dentro da geografia e, de outro, inserir a geografia – especialmente a geografia política – nas discussões sobre patrimônio. Em geral, quando a geografia se aproxima do patrimônio, é por meio do turismo. Grande parte das abordagens no campo patrimonial parte dessa lógica: pensar o patrimônio enquanto atração turística (e os problemas e conflitos que isso gera), ou como elemento associado à gentrificação e ao desenvolvimento econômico. O que procuro é outro caminho: refletir sobre o patrimônio – e, sobretudo, em sua relação com a paisagem – como recurso político. Minha intenção é explorar como a paisagem pode ser pensada a partir da geografia política, ampliando o leque analítico. Afinal, a paisagem raramente é considerada um conceito da geografia política. Há uma divisão rígida – quase uma partilha de espaços conceituais – em que a paisagem é relegada à geografia cultural, e o território, à geografia política. O que tento propor é uma subversão desse arranjo: pensar a

[29] Aula ministrada em 07 de outubro de 2024, no Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC-Rio.
[30] Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

paisagem também como uma ferramenta para compreender disputas de poder, controle territorial e construção de sentidos (CADENA; RIBEIRO, 2023).

Este texto será dividido em três momentos, três etapas, para pensarmos: 1) a ideia do patrimônio como recurso político; 2) a virada paisagística no campo do patrimônio; e 3) o imbróglio que a paisagem traz para a discussão do patrimônio.

## 1º MOMENTO

De modo geral, quando falamos em política do patrimônio – no Brasil e em outras partes do mundo –, é possível identificar uma transformação profunda nos sentidos atribuídos ao patrimônio: afinal, para que ele existe? No caso brasileiro, essa mudança é especialmente marcante. A partir dos anos 1990, inicia-se um processo que eu diria ser radical na forma como se compreende o patrimônio: o que deve ser reconhecido, de que maneira, com quais critérios e para quais finalidades. Essas transformações não alteram apenas os objetos do patrimônio, mas também os modos de fazer política e de produzir valor. E tudo isso impacta diretamente o modo como passamos a pensar a paisagem nos dias de hoje.

De forma resumida, a política de patrimônio federal no Brasil tem origem no período Vargas, com a promulgação do Decreto-Lei nº 25, de 1937. Esse foi um dos primeiros atos do Estado Novo e é considerado o marco fundador tanto da legislação quanto da institucionalização do campo do patrimônio no país. Trata-se de uma política fortemente alinhada ao projeto modernista de construção da identidade nacional. É importante lembrar que foram os próprios modernistas que, atuando desde o Estado, assumiram a tarefa de definir o que deveria ser considerado patrimônio no Brasil. Duas figuras se destacam nesse processo: Rodrigo Melo Franco de Andrade, advogado mineiro que presidiu o então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) – mais tarde IPHAN – por mais de três décadas, atravessando os dois governos Vargas, o governo Kubitschek e o início do regime militar, e só deixando o cargo ao se aposentar; e Mário de Andrade, que teve papel central na formulação da política patrimonial paulista e na criação do conceito de "tombamento" (CHUVA, 2017).

Aliás, o próprio termo "tombamento" é uma curiosidade brasileira. Nem Portugal – de onde herdamos a expressão "Livro do Tombo" – utiliza esse vocabulário no campo do patrimônio, preferindo "classificação do patrimônio", como na tradição francesa. Mário de Andrade propôs que todo bem considerado patrimônio nacional fosse registrado em um dos quatro livros que criou: o Livro do Tombo Histórico, o de Belas Artes, o Arqueológico,

Etnográfico e Paisagístico, e o das Artes Aplicadas. Essa lógica de inscrição remonta à Torre do Tombo portuguesa, onde se arquivavam os documentos históricos. Daí vem essa terminologia singular – o "tombamento" – que caracteriza nosso modelo de reconhecimento patrimonial.

No início, a política de patrimônio no Brasil assumiu um perfil bastante definido. Os modernistas que estavam à frente desse processo identificaram, no patrimônio colonial, a gênese de uma arte considerada autenticamente brasileira – algo que não fosse mera reprodução da estética europeia. Nesse contexto de busca por uma identidade nacional, impulsionado pelo governo Vargas, Minas Gerais ganhou destaque como o coração simbólico dessa brasilidade. Não por acaso, logo em 1938, sete cidades mineiras foram tombadas de uma só vez: Ouro Preto, Mariana, Congonhas, Diamantina, Serro, São João del-Rei e Tiradentes.

Ao mesmo tempo em que valorizavam o passado colonial, esses intelectuais e técnicos também promoviam a arte moderna como expressão do novo Brasil. O Palácio Gustavo Capanema – conhecido como prédio do MEC – foi tombado apenas três anos após sua inauguração. Projetado com participação de Le Corbusier e executado por nomes como Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, Burle Marx e Cândido Portinari, o edifício foi rapidamente reconhecido como um marco da modernidade nacional. O mesmo aconteceu com o Parque do Flamengo, tombado antes mesmo de ser finalizado. A ideia era clara: a arte moderna, no Brasil, representava uma linguagem autêntica e nacional.

Em contrapartida, a arquitetura e as expressões artísticas do período da *Belle Époque* – especialmente da virada do século XIX para o XX – foram rejeitadas. Lúcio Costa, como nome forte do IPHAN, chegou a permitir a demolição de diversas construções desse período, por considerá-las símbolos de um Brasil que tentava imitar a França. Para ele, não eram expressões genuínas da cultura brasileira, e sim vestígios de uma fase de alienação estética.

Assim, consolidou-se um perfil de política patrimonial muito específico, centrado em duas frentes: de um lado, a valorização do barroco colonial e do patrimônio religioso; de outro, a consagração precoce da arte moderna. Esse modelo, com suas escolhas estéticas e simbólicas, guiaria os tombamentos realizados pelo IPHAN por mais de três décadas.

Há um texto da Silvana Rubino, publicado nos anos 1990, de que gosto muito e que se chama *O Mapa do Brasil Passado*. Nele, a autora percorre e analisa os bens tombados nos primeiros trinta anos de atuação do IPHAN. O que ela evidencia é o recorte bastante seletivo da política patrimonial da época. Rubino sintetiza isso de forma brilhante em um trecho que se tornou emblemático: "O conjunto eleito revela o desejo por um país passado, com quatro séculos de história, extremamente católico, guardado por canhões, patriarcal, latifundiário,

ordenado por intendências e casas de câmara, e habitado por personagens ilustres, que caminham entre pontes e chafarizes" (RUBINO, 1996, p. 98). Tratava-se de uma seleção que privilegiava uma certa imagem do Brasil – marcada por valores eurocêntricos, religiosos e esteticamente canônicos – em detrimento de outras referências culturais igualmente significativas, mas invisibilizadas.

Foto 1. Igreja de São Francisco de Assis. Ouro Preto e o barroco mineiro como berços da nacionalidade. Foto do autor, novembro de 2024.



Essa lógica começa a se transformar no final dos anos 1970, num momento marcado pelos primeiros sinais de abertura democrática. Nesse contexto, Aloísio Magalhães desempenha um papel fundamental ao introduzir a ideia de "referência cultural" como critério de reconhecimento patrimonial. Ele passa a questionar um modelo até então centrado na autoridade técnica – geralmente arquitetos formados pela Escola de Belas Artes – que decidia, de forma unilateral, o que deveria ou não ser protegido como patrimônio. Segundo essa lógica anterior, bastava o especialista afirmar: "Isso é patrimônio, isso não é". O que Aloísio propõe é uma virada de perspectiva: patrimônio passa a ser entendido como aquilo que é significativo para as pessoas, aquilo que constitui referência cultural para a sociedade. Em outras palavras, o poder de definir o que merece ser preservado deixaria de ser exclusivo dos técnicos e passaria a ser compartilhado com a população. Essa mudança abre caminho para uma ampliação importante do campo patrimonial.

Esse processo de abertura trouxe consigo discussões intensas no IPHAN, como no caso emblemático do tombamento da Serra da Barriga, em Alagoas – local historicamente associado ao Quilombo dos Palmares. Quando surgiu a proposta de tombamento, houve forte resistência interna. Técnicos do instituto argumentavam que "não havia nada ali", nem sequer vestígios

arqueológicos vinculados diretamente ao quilombo, apenas achados indígenas. Para muitos, isso criava um impasse: como tombar um lugar sem materialidade preservada? Mesmo assim, o reconhecimento foi levado adiante, e a Serra acabou sendo tombada como parque histórico, justamente por seu valor simbólico e identitário. Hoje, há construções no local que tentam reconstituir o que teria sido o ambiente de Palmares.

Foto 2. Parque Histórico Nacional do Quilombo dos Palmares. Foto do autor, julho de 2021.




Outro marco importante nesse processo foi o tombamento do Terreiro da Casa Branca do Engenho Velho, ou *Ilê Axé Iyá Nassô Oká*, em Salvador – o primeiro terreiro de candomblé reconhecido como patrimônio no Brasil. Até os anos 1980, havia uma quantidade significativa de igrejas católicas tombadas, mas nenhum terreiro. Quando surgiu o pedido de reconhecimento, o debate no IPHAN foi acalorado: o terreiro não apresentava os atributos arquitetônicos tradicionais, como o estilo barroco ou a monumentalidade, que costumavam embasar os tombamentos. Ainda assim, após muita discussão, o terreiro foi finalmente tombado. Gilberto Velho, que foi o parecerista desse processo junto ao Conselho Consultivo do IPHAN, produziu um texto com reflexões muito instigantes sobre esse processo e seus desdobramentos simbólicos (VELHO, 2006).

Essa foi uma primeira grande abertura. A Constituição de 1988 marca um novo e decisivo momento, ao expandir significativamente o conceito de patrimônio. O texto constitucional abandona a noção restrita de "patrimônio histórico e artístico" e passa a adotar a ideia mais abrangente de "patrimônio cultural", incluindo manifestações que vão além do

campo das artes ou da história institucionalizada e adotando uma noção antropológica de cultura. É também nesse marco legal que se reconhece, pela primeira vez, o direito à proteção dos territórios quilombolas, estabelecendo a base para o início dos processos de reconhecimento e tombamento desses espaços.

Essa ampliação conceitual resgata uma preocupação que já estava presente nos escritos de Mário de Andrade, mas que, por limitações legais à época, ainda não havia sido implementada: como proteger festas, saberes, práticas e expressões culturais que não se materializam em edifícios ou objetos? Até então, o Brasil não possuía instrumentos legais para reconhecer e preservar esse tipo de patrimônio. Foram necessários quase dez anos de estudos e debates até a criação do registro do patrimônio imaterial, formalizado pelo Decreto nº 3.551, de 2000. Esse decreto institui a ideia de "registro" – uma forma de reconhecimento que, diferentemente do tombamento, não impõe a preservação de um bem físico, mas confere visibilidade e legitimidade a manifestações culturais vivas. A partir de então, festas, celebrações, saberes e práticas tradicionais puderam ser reconhecidos oficialmente. O IPHAN passou então a conceder um selo de reconhecimento a esses bens registrados, consolidando um novo paradigma na política patrimonial brasileira.

A partir desse novo marco, o IPHAN passou a incorporar uma série de manifestações que, até então, estavam fora do escopo da política patrimonial. O primeiro bem registrado como patrimônio imaterial no Brasil foi o ofício das paneleiras de Goiabeiras, no Espírito Santo – mulheres que produzem artesanalmente as panelas de barro usadas na tradicional moqueca capixaba. O reconhecimento surgiu como uma forma de proteção diante da ameaça de desaparecimento da atividade, já que elas estavam perdendo acesso às jazidas de argila.

Outro caso emblemático é o do ofício das baianas de acarajé. Diante do avanço de igrejas evangélicas em Salvador e da crescente rejeição a elementos associados às religiões de matriz africana, o próprio nome "acarajé" passou a ser evitado por alguns grupos, que tentavam substituí-lo por expressões como "bolinho de Jesus". As baianas, então, protagonizaram uma articulação política para garantir o reconhecimento de sua prática tradicional. O registro não foi do acarajé em si, mas do modo de fazer o acarajé – que envolve, entre outros elementos, o protagonismo feminino e sua conexão com a religiosidade afro-brasileira.

Também ficou célebre o caso do queijo minas artesanal. Com o endurecimento das normas sanitárias, a produção e a comercialização do queijo não pasteurizado começaram a ser proibidas fora de Minas Gerais. Isso gerou uma situação inusitada, em que comerciantes passaram a ser chamados de "traficantes de queijo", por levarem o produto clandestinamente

a outros estados. A patrimonialização do ofício permitiu, posteriormente, sua regulamentação e circulação legalizada, mostrando como o reconhecimento cultural pode ser uma estratégia de resistência e valorização de saberes locais (LIMA; DOULA, 2013).

É nesse contexto que começamos a perceber como o patrimônio, historicamente, tem sido mobilizado de diferentes formas, que poderíamos aqui chamar de razões do patrimônio. De um lado, como recurso identitário – desde Vargas e os modernistas, o patrimônio foi concebido como instrumento para construir uma imagem oficial do Brasil, definindo aquilo que deveria representar a "identidade nacional". Era uma forma de marcar o que tornaria o Brasil, Brasil. Com o tempo, esse mesmo recurso passou a ser reivindicado por diferentes grupos sociais que buscavam afirmar suas próprias identidades culturais, disputando narrativas e visibilidade dentro do espaço público.

De outro lado, o patrimônio também começa a operar como recurso econômico. Nos centros históricos, ele se converte em ativo para valorização imobiliária, servindo muitas vezes como alavanca para a reestruturação urbana e processos de gentrificação. Mas isso também ocorre em escalas menores, como no caso das paneleiras de Goiabeiras: depois que o ofício foi reconhecido como patrimônio imaterial, as panelas passaram a circular com outro valor no mercado. Hoje em dia, inclusive, já existem falsificações dessas panelas – o que evidencia como o reconhecimento patrimonial também atribui valor econômico a determinados saberes e objetos, gerando novas dinâmicas de produção e circulação.

Como uma terceira razão do patrimônio, gostaria de destacar, de maneira mais enfática, o patrimônio como um recurso político. Já mencionei o caso das baianas de acarajé, que mobilizaram o reconhecimento patrimonial como estratégia para se posicionar politicamente no contexto de Salvador. Ao reivindicarem o registro de seu ofício, elas buscaram não apenas proteger uma prática tradicional, mas também afirmar sua presença frente ao avanço de setores evangélicos que contestavam elementos associados às religiões de matriz africana. Trata-se, nesse caso, de uma disputa por visibilidade e legitimidade cultural, em que o patrimônio se transforma em ferramenta de resistência e afirmação identitária.

E esse não é um caso isolado. Diversos grupos têm acionado o patrimônio como instrumento de construção de capital político. O reconhecimento patrimonial passa a funcionar, assim, como uma forma de acessar recursos simbólicos, institucionais e, por vezes, até financeiros. É nesse contexto que se torna pertinente pensar o patrimônio à luz da noção de equidade política – ou seja, refletir sobre as desigualdades no acesso aos recursos que permitem a determinados grupos se posicionarem com mais força nas arenas de disputa. Nem todos têm

o mesmo acesso a esses mecanismos de reconhecimento. Portanto, o patrimônio, quando mobilizado estrategicamente, pode ser uma via para ampliar vozes historicamente silenciadas – mas também pode ser apropriado como ferramenta de poder por quem já detém privilégios.

Robert Dahl, por exemplo, define recurso político como qualquer meio que uma pessoa ou grupo pode utilizar para influenciar o comportamento de outros e, assim, ampliar seu capital e sua força política. A partir dessa perspectiva, entende-se que os recursos políticos não estão distribuídos de forma equitativa na sociedade – ao contrário, sua distribuição é profundamente desigual. É justamente nessa desigualdade que se inserem as disputas: diferentes grupos sociais buscam criar, acessar ou mobilizar recursos políticos específicos como estratégia para se fortalecer em arenas de conflito e negociação (DAHL, 2006). O patrimônio, nesse sentido, pode ser entendido como um desses recursos – um instrumento simbólico e institucional que pode ser acionado para construir legitimidade, visibilidade e poder.

Nos projetos que temos desenvolvido, buscamos pensar o patrimônio a partir das tensões que emergem dos deslocamentos conceituais e políticos que ele sofreu ao longo do tempo. Um aspecto central dessa reflexão é a maneira como a ideia de paisagem tem sido capturada pelo campo do patrimônio. Essa inflexão – que podemos chamar de "virada paisagística" – ocorre paralelamente à consolidação do patrimônio como recurso político, utilizado cada vez mais em disputas por reconhecimento, território e visibilidade.

Assistimos, portanto, a um movimento de transição: de uma abordagem mais tradicional, centrada no patrimônio edificado, para uma perspectiva que o mobiliza em disputas urbanas amplas e multifacetadas. O Brasil, nesse processo, tem se configurado como um verdadeiro laboratório de experiências patrimoniais, onde essas tensões ganham forma em casos concretos e contraditórios.

## 2º MOMENTO

É nesse contexto que propomos compreender a virada paisagística do patrimônio. A paisagem surge como uma espécie de operador conceitual capaz de articular múltiplas dimensões – ambientais, simbólicas, culturais, urbanas – e de oferecer respostas (ou ao menos caminhos) para uma série de questões complexas enfrentadas pelas cidades contemporâneas.

Gosto sempre de lembrar uma matéria publicada no jornal *O Globo*, em 10 de julho de 2007, assinada por Luiz Fernando de Almeida, então presidente do IPHAN, intitulada "O futuro é a paisagem" (ALMEIDA, 2007). Em um texto que ocupa metade da página do jornal impresso, ele sintetiza um ponto de inflexão importante nas políticas patrimoniais brasileiras. Ali, ele

afirma que tudo aquilo em que o IPHAN vinha trabalhando – as distinções entre patrimônio natural e cultural, material e imaterial – poderia ser agora compreendido de maneira integrada por meio do conceito de paisagem. Segundo ele, a paisagem permitiria superar as "caixinhas" que historicamente organizaram (e também fragmentaram) o campo do patrimônio. A paisagem surgia, então, como uma espécie de categoria-solução, capaz de articular o que antes estava separado.

Esse momento marca, de certa forma, a "descoberta" da paisagem – ou, mais precisamente, da paisagem cultural – pelos arquitetos e técnicos do IPHAN. É interessante notar que essa "novidade" vinha, na verdade, de longe: o conceito já era trabalhado na geografia desde o início do século XX, com autores como Otto Schlüter e Carl Sauer. Mas é com a UNESCO, a partir de 1992, que o termo "paisagem cultural" ganha visibilidade internacional como uma nova tipologia dentro da Convenção do Patrimônio Mundial (RIBEIRO, 2020).

A Convenção, criada em 1972, havia estruturado a Lista do Patrimônio Mundial com base em uma separação rígida entre natureza e cultura. Essa dualidade, no entanto, começou a causar incômodo nos anos 1990, por sua inadequação frente à complexidade dos territórios e suas interações. Como tentativa de resposta, a UNESCO introduz a categoria "paisagem cultural", voltada para sítios cujo Valor Universal Excepcional reside justamente na relação entre natureza e cultura. Embora essa tipologia não tenha resolvido de forma definitiva o problema da cisão conceitual entre natureza e cultura, ela representou um avanço e se tornou referência para muitas das políticas patrimoniais que se desenvolveram nos anos seguintes – inclusive no Brasil.

Nos anos 2000, a Europa instituiu a Convenção Europeia da Paisagem, que representa uma virada importante no modo de lidar com o tema. Diferentemente da abordagem da UNESCO – voltada para paisagens excepcionais –, a Convenção Europeia propõe um instrumento de gestão territorial. Os países signatários se comprometem a identificar e classificar todas as paisagens de seus territórios, não apenas aquelas notáveis ou extraordinárias, e a integrá-las aos processos de planejamento e gestão. Isso inclui, por exemplo, os trechos de paisagem rural, urbana e natural em Portugal, nas diferentes regiões da Espanha ou nos territórios franceses. A ideia é pensar a paisagem como componente central da política territorial.

Inspirado por essas movimentações, o IPHAN criou, em 2009, a Chancela de Paisagem Cultural – um instrumento nacional voltado à valorização de paisagens que articulam elementos naturais e culturais. A intenção era clara: oferecer uma ferramenta que permitisse

integrar distintas categorias patrimoniais, superando divisões rígidas entre o natural, o edificado e o imaterial. Contudo, essa proposta esbarrou em desafios conceituais e institucionais que permanecem, e terminou por ser congelada, ou sobrestada, na terminologia jurídica mais correta, até o momento.

Um dos principais limites da tipologia de "Paisagem Cultural" da UNESCO, por exemplo, está na exclusão das cidades. Como essa categoria se apoia fortemente na relação entre natureza e cultura, espaços essencialmente urbanos – onde a "natureza" aparece de forma menos evidente – acabam sendo desconsiderados. Buenos Aires chegou a pleitear sua inscrição como Paisagem Cultural, mas foi vetada. Já o Rio de Janeiro conseguiu – não sem desenvolver determinadas estratégias. A candidatura brasileira se articulou em torno de parques e de áreas verdes, como o Parque do Flamengo e a Floresta da Tijuca, para enfatizar a presença da natureza e enquadrar o sítio na tipologia exigida.

Essa dificuldade em tratar da cidade como paisagem levou a UNESCO a desenvolver, posteriormente, uma nova abordagem: a noção de "Paisagem Urbana Histórica" (*Historic Urban Landscape*), que visa justamente aplicar a lógica da paisagem à gestão das cidades.

No Brasil, essa ideia começou a contaminar outras esferas das políticas públicas, como os planos diretores municipais. Em nossas pesquisas, comparamos os planos diretores do Rio de Janeiro de 1992 e de 2011 e constatamos que a menção à paisagem se multiplicou por cinco ou seis vezes. O plano de 2011, inclusive, chega a introduzir o conceito de "direito à paisagem" – ainda que sem definir exatamente o que isso significa. É um indicativo de como a noção de paisagem começa a circular de maneira mais ampla no vocabulário institucional, embora nem sempre acompanhada de clareza conceitual (REIS *et al.*, 2021).

E aí reside um dos principais problemas: o que, afinal, estamos dizendo quando falamos em paisagem? Trata-se de um dos conceitos mais polissêmicos da geografia. O próprio Plano Diretor do Rio, por exemplo, apresenta duas definições distintas: uma na seção dedicada ao patrimônio cultural e outra na parte ambiental. Essa ambiguidade gera conflitos e sobreposições.

A paisagem é aquilo que se vê? Ou é a forma como se vê? Para Milton Santos, por exemplo, a paisagem é aquilo que resta depois que a vida se vai. Ele define a paisagem como "o morto" – a aparência visível do espaço. Em sua analogia provocadora, se lançássemos uma bomba de nêutrons que eliminasse toda a vida, destruiria o espaço, mas a paisagem permaneceria. Ou seja, para ele, a paisagem é forma, é fixidez (SANTOS, 1996).

Já na tradição da geografia cultural renovada, como nos estudos anglo-saxões, a paisagem não é o que se vê, mas como se vê. Ela é uma mediação cultural da experiência espacial. O que existe é o espaço – a paisagem é a tradução simbólica que fazemos dele. É uma leitura situada, atravessada por valores, afetos e disputas. Essa concepção mais contemporânea aproxima a paisagem do campo da cultura e da política, e transforma profundamente o modo como ela deve ser pensada nas políticas públicas e no planejamento urbano (ver, por exemplo, COSGROVE, 1985).

A paisagem é um conceito que carrega uma série de ambivalências e disputas. Há uma tendência recorrente – bastante perceptível no ensino básico e no imaginário popular – de associar paisagem à natureza. Professores de geografia costumam observar isso quando, ao pedir que um aluno do sexto ano desenhe uma paisagem, ele responde com uma imagem de cachoeira, árvores ou montanhas. É uma associação espontânea, em que a paisagem se confunde com o natural. Isso também se expressa no campo do paisagismo: para muitos arquitetos ou paisagistas, paisagem é sinônimo de jardim. O jardim aparece como o espaço privilegiado da paisagem, aquele onde a presença da vegetação dá sentido ao termo.

Mas há outra camada de compreensão, igualmente difundida, que vincula a paisagem à visão. Paisagem, nesse caso, é aquilo que se vê – uma cena, um quadro, uma aparência. Essa interpretação visualista reforça a ideia de que a paisagem está do lado de fora, diante de nós, como objeto de contemplação. Jean-Marc Besse tem um texto excelente nessa direção de apontar as diferentes formas de conceber a paisagem, já bastante difundido no Brasil, que se chama *As cinco portas da paisagem* e que integra uma de suas coletâneas publicadas em português (BESSE, 2014).

Essas ambivalências nos levam a perguntas fundamentais: a paisagem está no mundo ou no sujeito? Ela é algo externo, dado, objetivo – ou é uma construção interna, uma percepção culturalmente mediada? Quando falamos em direito à paisagem, afinal, estamos falando do direito de ver a paisagem? De estar na paisagem? De ser na paisagem? A forma como respondemos a essas perguntas tem implicações profundas sobre as disputas políticas em torno do conceito.

Esse debate vem ganhando força no Brasil, sobretudo no campo jurídico. Como vimos, alguns municípios, como o Rio de Janeiro, passaram a mencionar em seus planos diretores o "direito à paisagem" – embora muitas vezes sem explicitar o que exatamente isso significa. Em 2011, por exemplo, o Plano Diretor do Rio usa o termo em diferentes contextos, mas sem uma definição unificada, o que gera incertezas e tensões conceituais.

A própria Convenção Europeia da Paisagem fornece uma formulação mais robusta. Segundo ela, o direito à paisagem é o direito dos indivíduos se reconhecerem a partir do lugar que habitam – um reconhecimento que vai além da estética e se ancora nas identidades espaciais. Trata-se, portanto, de um direito de ser com a paisagem, de existir a partir dela, e não apenas de observá-la.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional uma proposta para a criação de uma Política Nacional de Paisagem – uma iniciativa que vem sendo articulada, principalmente, pela Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP) e por representantes do Ministério Público Federal. Diante desse cenário, é fundamental que os geógrafos participem ativamente do debate, contribuindo com a densidade teórica e crítica necessária para qualificar essas disputas. Afinal, sem uma discussão rigorosa sobre o que estamos chamando de "paisagem", qualquer política pública nessa área corre o risco de ser construída sobre um conceito instável e impreciso.

## 3º MOMENTO

Ao trazer essa discussão para o campo da geografia política, passamos a nos debruçar sobre os diferentes modos de captura do conceito de paisagem nas disputas territoriais contemporâneas. Em nossos projetos de pesquisa, propomos uma distinção analítica entre dois tipos de apropriação: de um lado, a paisagem como recurso político institucional; de outro, a paisagem como recurso político contestatório ou insurgente. Essa tipologia tem nos ajudado a compreender como a paisagem é mobilizada tanto por instituições quanto por movimentos sociais, como instrumento de poder, de visibilidade e de disputa.

Um dos casos que analisamos foi a candidatura do Rio de Janeiro à Lista do Patrimônio Mundial, que culminou na inscrição da cidade, em 2012, como Paisagem Cultural. Esse processo revela como o patrimônio e a paisagem foram instrumentalizados politicamente. Para o IPHAN, a inscrição representou uma forma de se projetar como ator relevante no cenário internacional da UNESCO, reforçando sua posição institucional e ganhando capital simbólico ao se apresentar como referência na discussão sobre paisagem cultural. Além disso, a candidatura foi utilizada como tentativa de criar um instrumento de gestão urbana, integrando diferentes órgãos e instâncias do poder público – como as prefeituras, as secretarias de urbanismo, meio ambiente, cultura – em torno de uma proposta de governança compartilhada da paisagem.

O caso do Parque do Flamengo é exemplar dessa complexidade. Criado por Lota de Macedo Soares, mas jamais formalizado como parque legal, ele se tornou uma espécie de "terra

de ninguém" em termos de gestão pública. Entre os vários órgãos que atuam ali – Comlurb, secretarias, IPHAN – há sobreposições e conflitos. Um episódio emblemático foi a polêmica dos girassóis: dois moradores plantaram girassóis no parque e, apesar da receptividade do público, houve resistência por parte de técnicos, que alegaram que isso interferia na integridade do projeto paisagístico de Burle Marx. A discussão evidencia como o patrimônio, quando institucionalizado, pode gerar tensões entre preservação e apropriações sociais (Foto 3).

Foto 3. A controvérsia dos girassóis no Parque do Flamengo. Foto do autor, novembro de 2017.



A proposta do comitê gestor, articulada no processo de candidatura, visava justamente criar um fórum em que esses diferentes agentes pudessem negociar a gestão urbana a partir da paisagem. Esse é um exemplo claro do que chamamos de uso institucional da paisagem como recurso político (RIBEIRO, 2019).

Por outro lado, também temos acompanhado mobilizações que operam fora ou à margem dessas institucionalidades. No Rio de Janeiro, diversas iniciativas de museus comunitários – como o Museu da Maré, o Museu Sankofa, na Rocinha, o Museu do Cantagalo e o Museu das Remoções – mobilizam a ideia de patrimônio para disputar narrativas e afirmar o direito à cidade. Esses museus não estão amparados pelo IPHAN nem pela UNESCO, mas constroem suas legitimidades a partir do território. São museus que se desenvolvem por meio de percursos, diálogos e interações com a paisagem local. A paisagem, aqui, é ativada como forma de resistência: "nós somos essa paisagem, e temos direito de existir nela e a partir dela" (CRUZ, 2022).

O caso do Museu das Remoções, surgido após a destruição parcial da Vila Autódromo, durante as obras dos Jogos Olímpicos, é particularmente simbólico. Ele materializa a memória

de um lugar que foi, em grande parte, apagado. A própria paisagem de ruínas é ressignificada como espaço de denúncia e afirmação. Tijolos, janelas e objetos das casas demolidas foram doados ao Museu Histórico Nacional, criando um acervo que narra o direito violado – o direito de permanecer, de habitar, de pertencer.

Essas experiências revelam como a paisagem pode ser mobilizada não apenas por instituições de Estado, mas também por sujeitos e coletivos que se colocam em oposição às políticas excludentes de urbanização. É nesse campo do contestatório que a paisagem se converte em ferramenta de visibilidade e reconhecimento.

Atualmente, desenvolvemos um novo projeto de pesquisa, intitulado *Política da Paisagem e Gestão do Patrimônio Mundial: sujeitos, instrumentos e abordagens*, com apoio do CNPq e da FAPERJ. Um dos focos é a crescente presença da categoria "paisagem cultural" nas candidaturas brasileiras ao Patrimônio Mundial. Das cinco últimas inscrições do Brasil, quatro foram classificadas como paisagem cultural. Isso demonstra o fortalecimento dessa abordagem na política patrimonial brasileira, pelo menos naquela relacionada à UNESCO.

Os sítios inscritos são: o Rio de Janeiro, com as Paisagens Cariocas; o Conjunto Moderno da Pampulha, inscrito como paisagem cultural para incluir a lagoa e seu entorno; Paraty e Ilha Grande, um sítio misto que articula áreas urbanas e grandes reservas ambientais em São Paulo e no Rio; e, por fim, o Sítio Roberto Burle Marx, em Guaratiba – residência e laboratório de experimentações do paisagista, considerado por muitos um dos maiores expoentes mundiais dessa arte.

Vale destacar que os quatro sítios brasileiros recentemente inscritos como Paisagem Cultural já contavam, em sua maioria, com proteção patrimonial prévia. A Pampulha já era tombada; Paraty acumula diferentes tombamentos desde os anos 1950 – inicialmente, o núcleo urbano e, posteriormente, o município inteiro, nos anos 1970, em função da construção da Rio-Santos; o Sítio Roberto Burle Marx, em Guaratiba, é uma unidade do IPHAN há décadas. A grande questão, então, é entender o que muda com a reclassificação desses territórios como paisagens culturais. Qual o impacto disso para a gestão desses espaços? Gerir Paraty como centro histórico é diferente de gerenciá-la como paisagem cultural? Essa é a pergunta que tem guiado parte de nossas investigações.

No caso de Paraty, a trajetória da candidatura à UNESCO é emblemática. Após várias tentativas frustradas de inscrição como cidade histórica – diante da existência de outras cidades coloniais já reconhecidas –, foi necessário construir uma nova narrativa. A alternativa encontrada foi valorizar a relação entre natureza e cultura, articulando a cidade com Ilha

Grande e com as populações tradicionais da região. Essa articulação ampliou o escopo da candidatura e viabilizou sua aprovação sob o título “Paraty e Ilha Grande – Cultura e Biodiversidade”.

Paraty, nesse sentido, é um verdadeiro laboratório. O município abriga uma rede articulada de atores sociais, como o Fórum de Comunidades Tradicionais da Bocaina – que reúne comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas – e conta com o apoio técnico e institucional da FIOCRUZ, através do Observatório de Territórios Saudáveis e Sustentáveis. Esse ecossistema social tem exercido papel central na construção de novas formas de gestão. O Campinho da Independência, por exemplo, foi o primeiro quilombo titulado no Rio de Janeiro, e a região conta ainda com reservas indígenas e outras experiências de organização comunitária.

Foto 4. Roda de conversas no Quilombo do Campinho da Independência, Paraty. Foto do autor, maio de 2024.



O reconhecimento como paisagem cultural acabou colocando esses grupos no centro do debate. Eles não apenas contribuíram para a obtenção do título, como agora exigem participar ativamente da sua gestão. “Nós somos paisagem”, dizem os representantes dessas comunidades. “Se vocês precisaram de nós para conseguir o título, agora precisamos estar na gestão.” O comitê gestor que está sendo formado tem justamente esse desafio: incorporar de forma efetiva esses sujeitos como agentes da paisagem reconhecida. Se não o fizer, será um enorme retrocesso em todo o processo.

Um dos principais obstáculos nessa articulação tem sido a integração entre o IPHAN e o ICMBio. O título de paisagem cultural e, mais ainda, de bem misto, como Paraty e Ilha Grande, pressupõe a articulação entre natureza e cultura – mas as estruturas institucionais brasileiras ainda operam de forma segmentada. Curiosamente, quem possui mais experiência na articulação com populações tradicionais é o ICMBio, por meio da criação de conselhos gestores em unidades de conservação. Já o IPHAN, tradicionalmente centrado na proteção do edificado, tem enfrentado dificuldades em adaptar sua atuação a esse novo contexto. Isso mostra como, paradoxalmente, é a política ambiental que tem contribuído para tensionar e expandir os limites da política patrimonial.

Paraty sintetiza bem o duplo movimento que temos chamado de captura da paisagem como instrumento político. De um lado, o IPHAN amplia sua influência territorial, consolidando-se como gestor de áreas cada vez mais amplas e diversas. De outro, vemos a apropriação desse reconhecimento pelas comunidades locais, sobretudo pelos caiçaras – o único dos três grupos tradicionais da região que ainda não possui reconhecimento oficial por parte do Estado (quilombolas e indígenas possuem instrumentos constitucionais de reconhecimento e proteção). Diante do avanço do mercado imobiliário e da pressão por remoções, o título de Paisagem Cultural da UNESCO torna-se, para os caiçaras, uma ferramenta política na luta pelo direito à terra e à permanência.

Esse caso nos oferece um campo fértil para pensar os usos políticos da paisagem e sua centralidade em disputas por reconhecimento, território e pertencimento. Em suma, Paraty nos ajuda a refletir sobre como a paisagem pode ser compreendida, a partir da geografia política, como um operador conceitual e estratégico nas lutas contemporâneas por espaço e cidadania.

## FINALIZANDO...

As reflexões aqui apresentadas buscaram tensionar os modos como a paisagem tem sido apropriada enquanto categoria estratégica nas políticas de patrimônio, articulando usos institucionais e insurgentes. A partir de uma abordagem situada na geografia política, propomos olhar a paisagem não apenas como representação estética ou objeto de contemplação, mas como espaço de disputa, reconhecimento e reivindicação. A paisagem, nesse sentido, se transforma em arena política: é mobilizada por instituições que buscam ampliar sua influência e legitimidade, mas também por sujeitos e coletivos que a utilizam como ferramenta de resistência, memória e permanência. O caso de Paraty exemplifica com clareza essa dupla

captura, revelando tanto a ampliação do escopo do IPHAN quanto a emergência de vozes que exigem lugar na gestão dos territórios que habitam.

Entender a paisagem como recurso político nos desafia a rever os próprios alicerces conceituais do campo patrimonial, exigindo aproximações interdisciplinares e sensibilidade às desigualdades que atravessam o espaço urbano. Isso implica uma geografia do patrimônio que não se limite à identificação de bens ou à proteção de objetos, mas que se comprometa com os conflitos e negociações que dão forma às territorialidades vividas. Assim, mais do que um conceito em disputa, a paisagem aparece aqui como uma lente crítica capaz de iluminar os processos pelos quais diferentes grupos sociais constroem, contestam e reclamam seus lugares no mundo.

## LEITURAS RECOMENDADAS


ALMEIDA, Luiz Fernando de. Opinião: o futuro é a paisagem. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 jul. 2007.

BESSE, Jean-Marc. As cinco portas da paisagem: ensaio de uma cartografia das problemáticas paisagísticas contemporâneas. In: _____. *O gosto do mundo: exercícios de paisagem*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014. p. 11-66.

CADENA, Dirceu; RIBEIRO, Rafael Winter. A paisagem na geografia política: da morfologia à paisagem como recurso. In: AZEVEDO, Daniel A. de; NOGUEIRA, Ricardo (Org.). *Geografia política: base conceitual e diversidade temática*. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, 2023. p. 111-129.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. *Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. 488 p.

COSGROVE, Denis. Prospect, perspective and the evolution of the landscape idea. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 10, n. 1, p. 45-62, 1985.

CRUZ, Alan Guedes da. Paisagem e memória nas disputas de sentidos da favela da Rocinha, Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Rafael Winter; CASTRO, Iná Elias de; CADENA, Dirceu (Org.). *A política da paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem*. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022. p. 269-294.

DAHL, Robert A. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press, 2006.

LIMA, Romilda de Souza; DOULA, Sheila Maria. A tradição e a lei: o queijo minas artesanal e os impasses da legislação sanitária no impedimento de sua comercialização fora do Estado de MG. *Faz Ciência*, v. 14, p. 181-196, 2013. (Dossiê Temático – Segurança Alimentar e Nutricional).

REIS, G. A.; SILVA FILHO, G. H.; SILVA, P. T.; RIBEIRO, R. W. A paisagem no ordenamento urbano brasileiro: a produção de leis da paisagem no Recife e no Rio de Janeiro entre 1950 e 2019. *Revista Espaço e Geografia* (UnB), v. 24, 2021.

RIBEIRO, Rafael Winter. Gestão da paisagem, gestão da cidade: quais os legados do Rio de Janeiro para o Patrimônio Mundial? *Revista CPC*, v. 14, n. 27, p. 144-166, 2019.

RIBEIRO, Rafael Winter. Paisagem. In: *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2020. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural.

RIBEIRO, Rafael Winter; CASTRO, Iná Elias de; CADENA, Dirceu (Org.). *A política da paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem*. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022.

RUBINO, Silvana. O mapa do Brasil passado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 24, p. 97-105, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996. 308 p.

VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 201-226, abr. 2006.

# Capítulo XIII

## GEOGRAFIA DAS MANIFESTAÇÕES[31]

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-13

Guilherme Felix Machado Filho [32]

Gostaria de, primeiramente, agradecer o convite para participar desta publicação.

O tema que tratarei aqui é parte de minha pesquisa de tese, defendida em 2023. Vou me concentrar na discussão da geografia das manifestações. Mas, sobretudo, na construção metodológica desse objeto – as manifestações – pela geografia.

O ponto de partida é que a ocupação de ruas e praças, por multidões, se apresenta como um tema contemporâneo. Embora não se trate de um tema inédito, pois, ao longo da história, houve vários eventos em que as ruas e praças foram ocupadas pelos mais diferentes tipos de vieses políticos, demandas e grupos, as manifestações, nos últimos anos, se apresentam como um tema político.

Essas manifestações, dos mais variados matizes, têm um ponto em comum, que é o uso do espaço para a ação política. Então, todas essas manifestações, em suas mais diferentes épocas, para a realização de sua ação política, ocupavam determinados espaços das mais variadas maneiras. Em todos os momentos, esses espaços que, a princípio, eram espaços da sociabilidade e do convívio público foram transformados e configurados num outro tipo de espaço, voltado para o protagonismo político, para a ação política.

Podemos citar aqui alguns exemplos, como o caso das manifestações que ocorreram em 2013, naquele contexto das manifestações pelo não aumento das passagens de ônibus. Elas ocorreram na Praça Marechal Floriano, conhecida como Cinelândia, localizada no centro do Rio de Janeiro, em frente à Câmara de Vereadores. E ela mostra que esse mesmo espaço, que tem esse conjunto arquitetônico, esse mobiliário urbano, passa por diferentes momentos na medida em que é ocupado por essas manifestações. A simbologia e a ocupação do espaço, toda a dinâmica do lugar, mudam na medida em que ocorre a manifestação.

[31] Aula ministrada em 09 de outubro de 2024, no Programa de Pós-graduação em Geografia da PUC-Rio.
[32] Doutor em Geografia (UFRJ), professor da rede oficial de ensino do Rio de Janeiro.

Podemos, a partir daí, pensar essa ocupação política de ruas e praças, que historicamente constituem espaços que protagonizam tensões e conflitos próprios de diferentes processos. Elas podem ser tanto espaços de mudanças, em que se requerem ou se constroem mudanças com relação ao que possa ser visto antes; espaços de resistências contra determinadas mudanças; e espaços de retrocessos, no sentido da retomada de algumas decisões que tinham sido transformadas. E elas podem atender a diferentes fins, como demonstração e imposição da força, como marchas militares, discursos de déspotas, golpes de Estado. Podem ser espaços para pressão e contestação do poder instituído, ou seja, a contestação das instituições, na maneira como elas atuam. E espaços, também, da subversão: revoltas populares e revoluções estão contidas em ruas e praças. E elas, também, desempenham um papel instituinte muito grande, como o reforço ou a contestação do instituído, seja o reforço de normas e regras que já existam, seja a demanda de novas normas e regras dessas instituições. A tensão com as forças resistentes a mudanças. Então, elas podem ser espaços de disputa política de um determinado tipo de matéria, ou campo de disputa. Podem ser um espaço de tensão, também, entre diferentes grupos que vão disputar algum tipo de mudança ou decisão.

As ruas e praças, portanto, são espaços que têm protagonismo dentro da dinâmica política desses países: sobretudo nas democracias, mas também em governos mais autoritários.

Imagem 1 – Manifestações na Avenida Paulista, em São Paulo, representando diferentes espectros políticos



Essas imagens apresentam um exemplo de como as ruas são espaços de disputa. Essas são as manifestações relacionadas ao impeachment da presidente Dilma, em 2016. É o mesmo espaço, a Avenida Paulista, que passa a ser ocupado por diferentes grupos que criam uma simbologia, estratégias, demandas, narrativas, num mesmo espaço, tentando disputar o encaminhamento dessa disputa política – no caso, pelo impeachment, processo político de afastamento da presidente, em que o mesmo espaço foi palco de disputa entre grupos que tinham interesses divergentes.

Eu parto, na minha pesquisa, do pressuposto de que as manifestações são fenômenos geográficos em si. Portanto, trata-se de uma expressão política que possui fatores geográficos próprios. Então, as manifestações são expressões políticas espaciais. Para que uma manifestação exista, ela precisa ocorrer no espaço, sendo fundamentalmente geográfica.

E o estudo da geografia das manifestações, em sua relação com o espaço político, nos permite compreender uma das formas de interação da sociedade mobilizada com as instituições que a governam. Então, as manifestações não acontecem descoladas do contexto político no qual estão inseridas. Elas estão relacionadas a uma das relações da sociedade com o Estado e suas instituições. E a análise da espacialidade dessas manifestações não está restrita à compreensão das suas razões e do condicionamento do local em que elas ocorrem. Ou seja, não é apenas o local, em si, onde ela está ocorrendo, mas ela tem uma relação com outros espaços com os quais vai dialogar e se relacionar.

Assim, o grande pressuposto da minha tese é que a análise da geografia das manifestações não nos permite cair numa análise puramente centrada no seu local de ocorrência. Ela está dentro de um processo político que é, também, espacial e que conduz o sistema político. E suas ações e performances políticas mobilizam as relações entre esses dois tipos de campos, tanto a sociedade mobilizada nesses espaços quanto o sistema político e suas instituições.

## O ESTUDO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA GEOGRAFIA

O estudo dos movimentos sociais pela geografia parte de onde se concentra grande parte do pensamento e da produção literária geográfica sobre as manifestações. Na Geografia, esses estudos sobre os ativismos políticos e as manifestações diversificaram-se ao longo das últimas décadas e do início do século XXI, de acordo com os contextos que a própria geografia foi analisando e com os países onde foram produzidos esses tipos de estudo.

A temática dos ativismos sociais ganhou espaço na pesquisa geográfica como vetor de mudança social, incorporando sobretudo tradições teóricas das Ciências Sociais. Então, a geografia foi muito influenciada por tradições teóricas criadas e originadas nas ciências sociais. Isso também, ao mesmo tempo, evidencia uma ausência de referência teórico-conceitual capaz de analisar essa espacialidade inerente às mobilizações coletivas e ao próprio conflito social e político. Nós ainda temos alguma dificuldade em ter um referencial teórico-conceitual robusto para analisar essas manifestações.

Grande parte desses estudos esteve concentrada na compreensão da espacialidade e das dimensões espaciais dos ativismos, de acordo com a concepção de que os ativismos afetam a organização do espaço, assim como o próprio espaço é o componente que constitui essas manifestações. Grande parte dos estudos está dentro desse contexto.

Sewell (2001) aponta que a literatura sobre os ativismos destaca aspectos espaciais apenas de forma episódica, quando são considerados importantes para a descrição adequada dos eventos políticos contenciosos e a explicação da localização de sua ocorrência. Dessa forma, na maior parte dos estudos em que se considera uma certa geografia das manifestações e dos ativismos, o espaço é visto como um contêiner, o que contém aquele evento, no sentido da sua localização ou da sua contextualização. E isso não é muito problematizado.

Os conceitos da geografia, por sua vez, são usados para analisar os diversos casos que estão relacionados a essa abordagem de confronto político, cujos atores e agentes políticos adotam uma variedade de táticas e estratégias espaciais, no intuito de mobilizar e ganhar influência a partir de sua organização no espaço (SEWELL, 2001; MILLER, 2013; NICHOLLS; MILLER; BEAUMONT, 2013). Então, a Geografia tenta, a partir do seu arcabouço conceitual, entender essas estratégias e a ação dos agentes políticos para atuar e criar essas estratégias no espaço.

A produção geográfica brasileira pode ser distinguida, nos últimos anos, pelo esforço de criação de um arcabouço conceitual próprio e muito marcado pela ênfase na territorialidade desses movimentos. Essa é uma marca distintiva, na minha análise, das manifestações e dos próprios movimentos sociais na literatura da geografia sobre os ativismos políticos. Ali há uma série de abordagens teóricas e conceitos voltados para isso: há os trabalhos do Bernardo Mançano Fernandes sobre os movimentos sociais, movimentos socioespaciais e movimentos socioterritoriais; há a análise da natureza sociogeográfica dos movimentos, do Carlos Walter Porto-Gonçalves; e, recentemente, agregou-se a análise das práticas espaciais insurgentes do Marcelo Lopes de Souza, que tenta fazer uma análise da ação desses ativismos e movimentos sociais a partir desses conceitos.

Na maior parte desses estudos, há uma primazia muito grande da territorialidade, em que a apropriação desses espaços é tida como uma prática essencial da luta social e da resistência a um poder hegemônico exercido através da organização socioespacial da sociedade. Então, o território é uma categoria muito grande para se analisar e entender a ação política desses movimentos, sobretudo na defesa, na ocupação e no controle de determinados

territórios, como parte da luta e resistência ao poder hegemônico, sobretudo da questão econômica.

Analiso, a partir de então, algumas limitações metodológicas na análise das manifestações. Primeiramente, destaco uma ênfase muito grande na análise do lugar e dessa relação com a criação de identidades. Então, há uma ênfase muito grande em determinados lugares e em como a ocupação desses lugares está relacionada à criação de identidade, de um senso de lugar, como podemos encontrar na literatura. Outro ponto é a ênfase na territorialidade da atuação espacial desses movimentos. São movimentos, muitas vezes, territorializados. Há uma ênfase muito grande na análise desse tipo de recorte.

Há, por outro lado, pouca atenção à relação entre a espacialidade dos movimentos sociais e a sua interação com o Estado – o Estado como alvo desses protestos e demandas, o Estado como o poder decisório que influencia esses movimentos. Então, pouca atenção é dada a essa relação com o Estado.

E as teorias dos movimentos sociais, de modo geral, tendem a abordar a sociedade civil e o Estado como esferas rigidamente separadas, como se fossem esferas estanques, antagônicas, dicotômicas (CARLOS, 2015), e menos na sua relação de proximidade, de cooperação e de relação política. E há uma análise, no meu entendimento, marcada por uma bifurcação na relação sociedade-Estado. Ou nós temos uma visão muito 'estadofóbica', no sentido de o Estado não ser considerado, ou ser considerado de forma muito marginalizada nessa análise dos movimentos sociais e dos ativismos. Ele é visto, muitas vezes, de uma forma caricatural, ou de uma forma negativa, na relação com os movimentos. Ou, de outro lado, há análises com uma adesão estadofílica, em que a análise dessas manifestações é vista a partir do Estado. Então, se tem uma análise mais voltada para uma relação a partir da instituição para a sociedade e da relação entre eles. Mas há poucas análises que tentam entender a relação entre eles, ou seja, a interseção entre a ação desses movimentos e ativismos e o Estado e as suas instituições. Então, há dois polos que acabam orientando as análises desse fenômeno.

A ideia dessa abordagem da geografia das manifestações é ver o espaço político como modelo de análise do sistema político. Ou seja, entender as manifestações não em si, mas na sua relação com o sistema político. A partir disso, eu uso o conceito de espaço político para pensar um modelo que compreenda as interações políticas expressas espacialmente entre esses espaços ocupados pelas manifestações e as instituições. Dentre essas interações possíveis entre a sociedade e o Estado, as manifestações são formas de ação ou parte do repertório dos ativismos sociais que, justamente, visam conectar esses dois tipos de espaços políticos: aqueles

espaços formados em ruas mobilizadas e os espaços instituídos das instâncias políticas. Então, as manifestações fazem parte de um repertório e constituem-se como uma forma de ação de se tentar influenciar e acessar o Estado.

A existência das manifestações, enquanto fenômeno político, está intrinsecamente relacionada com o espaço, sendo notadamente um processo político-espacial voltado à pressão sobre o sistema político (MACHADO FILHO; BORGES, 2017; MACHADO FILHO, 2017; 2018; SOUZA, 2018; 2020; BORGES, 2020). Então, as manifestações fazem parte de um processo político que é fundamentalmente espacial, de pressão sobre esses sistemas políticos, e a existência das manifestações é essencialmente espacial. Nessas análises, que consideram a dimensão espacial dos movimentos sociais, as manifestações são analisadas de forma contextual em relação às variações geográficas de recursos, oportunidades políticas, características específicas de determinados locais, interações espaciais que afetam a mobilização política. E o protesto é considerado um elemento importante na lógica espacial dos movimentos sociais, em que os lugares possuem níveis de ativismo distintos e há a formação de um espaço ou de lugares de protesto de acordo com as características relacionadas a determinadas condições espaciais. Então, a formação de um protesto ocorre a partir do contexto em que é organizado, seja o contexto social ou simbólico daquele lugar. Portanto, um tipo de manifestação não será igual ao outro, na medida em que ocorrem em diferentes lugares. Ou, até mesmo, quanto aos grupos que ocupam esses espaços.

Quando o contexto político de mobilização é analisado geograficamente, muitas vezes, as manifestações são reduzidas ou igualadas a outras estratégias e recursos dos ativistas. Então, nós negligenciamos, muitas vezes, nas análises, a geografia e a influência sobre a dinâmica política e de mobilização. Muitas vezes, ela é trocada dentro de um contexto político que orienta a ação de determinados grupos. E não se valoriza, não se destaca a geografia dessas manifestações.

Em grande parte da literatura, a geografia das manifestações está, principalmente, subsumida, escondida, nas noções de articulações de escala de atuação dos movimentos, nas conexões que estabelecem entre si, nos lugares onde estão situadas. A geografia das mobilizações políticas, nessas análises, concentra as suas atenções nas escalas de atuação do movimento, e não necessariamente na geografia dos protestos. Então, muitas vezes, as análises que são feitas recaem, propriamente, sobre determinado grupo, a atuação em diferentes escalas, ou o que na literatura é chamado de política de escalas, mas não necessariamente na conexão entre essas manifestações, na geografia delas, na geografia em que elas ocorrem, ou

dentro de um mesmo momento, ou ao longo de um período. Trata-se mais de uma geografia muito localizada em determinadas manifestações e na atuação desses movimentos. Então, não se discute muito a diferença geográfica entre essas localidades onde ocorrem essas manifestações, seus pesos demográficos e políticos em relação à pressão e influência que exercem sobre o sistema político.

A dimensão espacial e a magnitude de participação e representatividade política, frequentemente, não são consideradas atributos espaciais das manifestações com valor analítico claro. Muitas vezes são análises descritivas dessas manifestações.

Portanto, eu defendo que a geografia das manifestações é um atributo das mobilizações políticas, pois ela está diretamente relacionada à interação desses manifestantes com o sistema político. E, pressupondo que essas manifestações são essencialmente espaciais e que elas são um tipo de tática fundamental da mobilização coletiva – pode haver outros, como ocupação, marcha, entre outras formas coletivas de mobilização –, há uma correlação entre a sua geografia – ou seja, um padrão geográfico específico da sua organização – e a resposta política do sistema político. Então, a geografia dessas manifestações está ligada à maneira como o sistema político se relaciona com ela.

Ao não considerarmos a localização e a distribuição espacial como variáveis de análise, mais uma vez negligenciamos o peso do espaço geográfico para a dinâmica dos movimentos sociais. Portanto, apesar de o número de manifestações ser importante, nós frequentemente desconsideramos o componente locacional que o efeito-demonstração próprio das manifestações possui. Isso significa que, por mais que nós possamos valorizar, muitas vezes, sobretudo na sociologia, o número de manifestantes, não se considera onde ela ocorre. Então, você terá uma manifestação talvez não tão grande para São Paulo, mas ela pode ser grande numa cidade do interior. Isso tem um efeito completamente diferente. Ficando restrito ao número em si, esse efeito-demonstração que é próprio das manifestações em relação ao contexto geográfico onde ocorrem se perde.

As manifestações, na verdade, formam uma entidade espacial interconectada, que Nicholls (2009; 2011) chama de 'espaços de movimento social', que é construída por relações desiguais entre os lugares que a compõem. Os lugares não são iguais; então, obviamente, as manifestações também não serão, e nós temos que compreender a relação entre esses diferentes lugares e o contexto em que elas ocorrem. E o número de cidades em que ocorrem tais manifestações também é importante, porque demonstra o grau de descontentamento e representa uma circunstância de ampla pressão sobre as autoridades em diferentes escalas de

governo. Portanto, é diferente pensarmos apenas em uma manifestação e em um conjunto delas ocorrendo ao mesmo tempo. Nós podemos ver isso – e veremos em detalhe mais para frente – no caso do impeachment. Por mais que haja uma manifestação muito concentrada em São Paulo, sem uma difusão dessas manifestações nacionalmente, ela não teria o mesmo efeito. Eu posso botar dois milhões de pessoas em São Paulo, mas, se a demanda for uma demanda federal, ela terá um peso diferente se ocorrer em várias cidades do Brasil ao mesmo tempo.

A geografia das manifestações também nos ajuda a identificar as oportunidades políticas, na medida em que podemos criar situações de interação com os sistemas políticos. Oportunidade política é um conceito bem conhecido na sociologia política, que seria a abertura à mudança dentro de um determinado contexto político. Então, eu posso pensar a geografia das manifestações, também, como criadora de oportunidades políticas. Ou seja, dependendo da geografia das manifestações, pode-se alterar a dinâmica política daquele determinado momento. Ao mesmo tempo que ela pode ocorrer em oportunidades políticas criadas: como em alguma decisão de alguma instância política, algum fato acontecido que possa criar uma mobilização que leve a determinadas manifestações.

Dessa forma, as estruturas políticas tanto são desencadeadoras da mobilização de movimentos quanto são alteradas estrategicamente a partir do repertório de ações coletivas utilizadas (TARROW, 2009; MCADAM; TARROW; TILLY, 2009). Ou seja, determinadas estruturas podem tanto influenciar a realização de manifestações quanto, dependendo do repertório de uma manifestação, desencadear mudanças nas estruturas políticas. E, para muitos autores (MILLER, 2000; BOSCO, 2001; NICHOLLS, 2007; ROUTLEDGE, 2018), a espacialidade das oportunidades políticas está, principalmente, relacionada à variação geográfica e escalar das condições políticas. Se pensarmos, por exemplo, num problema de ordem municipal, que compete ao prefeito ou ao governador, a geografia das manifestações vai ocorrer de uma determinada maneira, mas, se se tratar de um problema nacional, isso vai gerar uma outra geografia das manifestações.

Sendo assim, é possível pensarmos a oportunidade política não como uma condição que existe de forma geograficamente dispersa, mas como resultado de uma determinada forma de ocupação política do espaço (BORGES, 2020; MACHADO FILHO, 2018; MACHADO FILHO; BORGES, 2017). Ou seja, a ocupação política do espaço cria novas oportunidades políticas de mudança daquele cenário que existia.

## A GEOGRAFIA DE UM CICLO DE PROTESTOS: AS MANIFESTAÇÕES DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF

Entramos agora no estudo empírico da geografia dos protestos, tendo como objeto de estudo as manifestações do impeachment de Dilma Rousseff entre os anos de 2015 e 2016. Escolhi esse recorte pois, na maioria das vezes, o estudo sobre as manifestações assume como referência analítica uma perspectiva endógena ou *movimentocêntrica* (SILVA; PEREIRA, 2020). Ou seja, estuda-se o movimento em si, a perspectiva do movimento e, a partir dele, você estuda a relação desse movimento com outros movimentos e o próprio Estado.

Considera-se muito pouco como variável de análise a função desempenhada pelas ruas enquanto espaço político e, portanto, meio pelo qual se expressam demandas e contestações. Então, na literatura, foca-se muito no movimento em si, e pouco nos espaços onde esses movimentos atuam para atingir determinadas demandas, para construir suas identidades e para agir politicamente.

As ruas são, notadamente, um dos meios ou canais de interação da sociedade com o Estado. Existem outros, via partido, via instituições, via participações mais ou menos institucionalizadas e a conexão desses canais. São espaços físicos e simbólicos que, em determinados momentos, são transfigurados politicamente pelas manifestações e que têm uma função específica de pressão política sobre os tomadores de decisão na esfera política. Não são espaços de deliberação, mas são espaços de pressão para as instituições que vão fazer as deliberações e as decisões políticas. E um dos elementos dos espaços ocupados é que são elementos que compõem um sistema político pelo qual a sociedade civil e a esfera política interagem. Portanto, a rua e a praça podem compor um sistema político na medida em que as instituições são influenciadas e respondem a essas praças e ruas.

Os trabalhos dos geógrafos sobre esse tema propõem variadas metodologias de investigação, que podem ser classificadas quanto à escala e à abordagem de análise. A maioria das análises enfatiza a dinâmica local das ações coletivas, tendo como foco as relações entre as ações dos grupos sociais mobilizados e as condições espaciais dos locais onde as manifestações ocorrem, assim como a reação das forças do Estado. É, assim, uma perspectiva muito localizada da ocorrência daquela manifestação. Muitos geógrafos fazem isso: ou uma determinada ocupação, ou uma manifestação histórica que ocorreu numa determinada rua ou praça. Essas abordagens metodológicas são restritivas, restringindo a análise a determinados grupos e espaços; ou elas são episódicas, pegando um determinado episódio e vendo as relações a partir daquele episódio; ou são causalistas, vendo as relações de causa e efeito daquele tipo de

manifestação naquele lugar. E as manifestações, enquanto parte de um processo político que conecta sociedade e Estado, podem ser compreendidas a partir de sua inerente geografia e da relação com o comportamento do sistema político.

Chegamos, assim, à análise do ciclo de protesto do impeachment de Dilma Rousseff. Um ciclo de protesto é uma forma de abordagem dos movimentos sociais e manifestações que é feita em grande parte na teoria dos movimentos sociais, que é a ideia de que as manifestações não ocorrem de forma isolada. Elas estão dentro de um período em que se conectam e podem ter um determinado recorte. Analisa-se, portanto, que o processo de impeachment da Dilma fez parte de um determinado ciclo de protestos, que não começou e terminou no mesmo dia, mas ocorreu num determinado período em que houve esse tipo de mobilização.

Esse ciclo de protesto envolve diferentes atores e instâncias políticas do sistema político, bem como esteve relacionado a uma mobilização na sociedade civil em torno de um objetivo definido e dentro de um período delimitado. É um processo que necessita de suporte da população e da adesão da maioria da esfera política. O impeachment não se faz sem a anuência e a manifestação da sociedade, pois, de outra forma, é, portanto, um golpe.

## CONTEXTO DO CICLO DE PROTESTOS DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

O ciclo de protestos do impeachment de Dilma Rousseff é um caso exemplar que retrata a tensão e a mudança no sistema político. Nesse período, o sistema político estava em constante tensão em relação à sociedade mobilizada em torno desse tema.

Os acontecimentos que marcam este período de confronto político destacam a resposta e a acomodação do sistema político brasileiro à elevada pressão sofrida, protagonizada pelas seguidas manifestações que ocorreram nos anos anteriores. Então, está num contexto de conflito político que já ocorria nos anos anteriores.

Nesse caso, as ruas mais uma vez se colocaram como uma das variáveis do processo de ajustamento do sistema político brasileiro, sendo um importante indicador para a tomada de ações e o encaminhamento de rumos dos processos políticos. É impossível pensar em um impeachment sem as ruas. As repercussões das decisões tomadas nas mais variadas instâncias políticas, desde as judiciais até as parlamentares, reverberaram nas ruas, e o contrário ocorreu: as ruas reverberaram nas instituições.

Assim, durante dois anos, as ruas foram divididas e representaram uma divisão que ocorreu no país, em grupos pró e contra o processo de impeachment, que, em concomitância

com o dissenso e a divisão interna na própria esfera política, disputavam os rumos pelos quais o processo político do impeachment iria seguir e, em última instância, a própria manutenção do sistema político, que estava em jogo na medida da grande contestação da legitimidade das instituições políticas brasileiras.

## Metodologia

Como eu não identifiquei na literatura uma metodologia que eu pudesse usar para analisar a geografia das manifestações, desenvolvi esta metodologia, que é um modelo de análise da interação entre os espaços políticos formados pelas manifestações e o sistema político durante o ciclo de protestos. Então, eu fiz a análise da geografia dos protestos em relação ao sistema político.

Os ciclos de protestos possuem uma geografia própria, que consiste num fator importante para que conheçamos os padrões de interação e efeitos sobre os sistemas políticos.

Com isso, primeiramente, fiz um modelo de análise espacial da relação sociedade-Estado. Uso como modelo analítico o modelo de estudo político de Charles Tilly, de Doug McAdam e de Sidney Tarrow (2004), que são sociólogos americanos. Eles têm um modelo de análise do confronto político, mas eu adaptei essa análise para o contexto geográfico no qual o fenômeno político em estudo ocorreu. Levei em consideração, na análise do contexto do impeachment, o contexto geral, o fator gerador dos conflitos, os atores políticos envolvidos, as estratégias e os objetivos e, além disso, fiz uma análise descritiva da geografia dos protestos.

## Operacionalização

Para levantar e organizar esses dados, eu utilizei uma metodologia específica que é utilizada para se trabalhar com as manifestações, que é a Análise de Eventos de Protesto (AEP), um método de coleta de dados sobre protestos que é feito por meio de notícias de jornal, que são meios pelos quais essas manifestações são identificadas e recortadas.

Como fonte de dados, eu utilizei um banco de dados que já existia, da Luciana Tatagiba (TATAGIBA; GALVÃO, 2019), que fez um levantamento de manifestações entre 2011 e 2016 no Brasil, complementando com o levantamento de dados do G1, que cobriu essas manifestações do impeachment.

Eu organizei essa base de dados em algumas variáveis – data, cidade, estado, região, tema, tipo de manifestação – e fiz um tratamento dos dados geográficos da base de dados, dividindo por data, cidade, região, número de manifestantes, em duas principais categorias de

análise: a dimensão das manifestações – eu queria avaliar a dimensão numérica dos protestos, dividindo-os em categorias relativas ao tamanho numérico, de muito pequena a muito grande; e a difusão espacial das manifestações – com o objetivo de avaliar o nível de difusão espacial pelo território. Então, mais do que o caráter dessa densidade do número de manifestantes, a difusão dela pelo território. Então, eu dividi em cidades pequenas, cidades médio-pequenas, metrópoles etc.

Com isso, eu consegui produzir este pequeno gráfico (Gráfico 1), que é uma verificação do ritmo das manifestações ao longo do tempo. No período que vai do final de 2014 até a instalação definitiva do afastamento da Dilma, em 2016, temos uma radiografia desse ritmo de manifestações no Brasil. Podemos, assim, notar três períodos que organizam essa geografia das manifestações.

Gráfico 1 – Eventos de protesto por dia de manifestação




O primeiro período vai até dezembro de 2015, quando se deu entrada do impeachment na agenda política. Ocorreu, portanto, nesse período, um conjunto de manifestações que faz com que o impeachment entre na agenda de discussão política. Esse movimento pelo impeachment se iniciou logo em seguida à eleição de Dilma Rousseff para o seu segundo mandato. Naquele momento, os movimentos se restringiam a São Paulo. Essas manifestações eram difusas quanto às razões das contestações do governo – ora eram acusações de fraude, ora de corrupção – e eram, também, difusas quanto ao meio para destituir aquele mandato – ora defendia-se o impeachment, ora pedia-se a anulação das eleições, ou recontagem de votos, intervenção militar. O impeachment não era uma bandeira dominante naquele período nas manifestações.

Houve condições políticas negativas para o governo no início de 2015: a atividade econômica desacelera, as denúncias de corrupção e as prisões da Operação Lava Jato começam

a se avolumar e a aprovação da Dilma Rousseff começa a cair. Em 8 de março de 2015, ocorreu a primeira evidência desse processo de impeachment, com o "panelaço" durante um pronunciamento da Dilma em cadeia nacional em relação ao Dia Internacional da Mulher. Em 9 de março, houve uma resposta dela a esse tipo de manifestação, ainda muito contida nas casas, já começando um processo de resposta a essas manifestações na sociedade.

No dia 13 de março, ocorreu a primeira manifestação contra o impeachment da Dilma. Ela se antecipa em relação à manifestação a favor do impeachment, que já estava marcada para dois dias depois. Enquanto a manifestação contra o impeachment levou 91 mil manifestantes em 25 municípios de 25 estados, as manifestações a favor do impeachment levaram 2,1 milhões de manifestantes a 39 municípios de 26 estados e ao Distrito Federal.

Isso gera uma resposta imediata das autoridades a essa primeira manifestação. O governo lançou um anúncio oficial de pacote de medidas contra a corrupção, que era um tema que circulava dentro das manifestações pelo impeachment. E, novamente, no dia 12 de abril, ocorreu uma manifestação com aproximadamente um milhão de manifestantes, em 39 municípios de 25 estados.

Em abril, analisa-se que a disputa pelo impeachment entrou num hiato. O cientista político Fernando Limongi lançou um livro (2023) analisando esse período. Como cientista político, ele não leva muito em consideração a geografia das ruas. Ele diz que o que ocorria ali era a velha fórmula da mobilização permanente. Ou seja, nas grandes capitais já se tinha alcançado o limite e não se tinha obtido nenhum resultado desejado. Esse movimento pelo impeachment não tinha encontrado adeptos no Congresso de forma suficiente, e a base política do governo se manteve intacta. Então, na análise dele, essa geografia das manifestações é um fator desconsiderado por não ter impacto. O que teria impacto seria sua reverberação nas instâncias políticas.

Não houve um contexto político favorável para que a pressão se transformasse em um resultado concreto. Houve duas manifestações, a repercussão não foi tão grande, e a Dilma conseguiu sustentar a sua base de apoio; e o movimento, a princípio, tinha perdido força.

Depois, novamente ocorreu um "panelaço", em cinco de maio, com uma resposta da Dilma. E, em julho, a pauta do impeachment retorna ao cenário político. Embora a pressão das ruas não tenha conseguido criar uma mudança na articulação política da Dilma no Congresso, ocorre um fato que muda o cenário político, que foi o rompimento político do Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados, com o governo Dilma. Isso fez com que ocorresse a prisão preventiva de José Genoíno, ex-presidente do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso causa um

grande desgaste no governo Dilma. Em agosto, houve a divulgação de uma pesquisa do Datafolha revelando o nível recorde de reprovação do governo Dilma (avaliação 71% negativa). E, novamente, houve um panelaço nas cidades brasileiras.

A partir de então, forjou-se um novo cenário. Aqueles novos movimentos contrários ao governo Dilma, que a princípio estavam desconectados, passaram a criar uma aliança nacional e a se articular nacionalmente. Começam-se, ali, a articular as novas manifestações a favor do impeachment.

Há, então, novamente uma manifestação a favor do impeachment, em 16 de agosto de 2015, com 1,4 milhão de manifestantes em 188 municípios, em 26 estados e no Distrito Federal. E, como resposta, ocorreu uma manifestação contra o impeachment muito menor, com 150 mil manifestantes em 39 municípios, em 25 estados.

O que podemos verificar, nesse momento, é que, a partir dessa nova oportunidade política criada pela prisão do José Genoíno e pelo rompimento político do Eduardo Cunha, essas mobilizações acabam ganhando força, se articulam e criam manifestações com um volume maior e maior capilaridade. A disputa acaba se concentrando no sistema político, envolvendo diferentes lados: de um lado, o governo; do outro lado, a oposição; e, do outro lado, o Eduardo Cunha, tentando negociar a sua salvaguarda política num processo de cassação. E, com isso, ocorre a abertura do processo de impeachment.

O Eduardo Cunha, então, aceitou o pedido de impeachment. Ocorreu a saída do Michel Temer da articulação política do governo Dilma, e passaram a ocorrer manifestações, embora em menor grau, por se tratar do fim do ano, período de festas e pouca mobilização no Congresso.

O impeachment é, então, instaurado. Com a abertura do processo de impeachment, o volume e a dispersão das manifestações mudaram. Não mais se defende a abertura do processo de impeachment na pauta política, passando-se a defender para onde deve correr esse processo político. Defino como um momento decisivo de demonstração de força entre esses dois grupos.

No início de 2016, o clima político não estava mais orientado pela pauta do impeachment, mas pelas eleições presidenciais de 2018 (LIMONGI, 2023). O governo indica a implementação de políticas voltadas ao controle de gastos e à recuperação para dar uma resposta a esses grupos de oposição.

No entanto, novamente ocorreu um “panelaço” em diversas capitais durante o pronunciamento da presidente, demonstrando, ainda, a insatisfação latente em muitos setores da sociedade.

Ocorre, novamente, a mudança no ambiente político com o avanço das operações da Lava Jato. A Lava Jato cria um contexto em que ocorre, de um lado, um enfraquecimento do governo Dilma, mas também cria as condições para que as mobilizações políticas possam ser animadas e instigadas. Por exemplo, a Operação Acarajé prendeu o publicitário da campanha da Dilma, João Santana. A Operação Aletheia realiza a condução coercitiva do ex-presidente, fazendo com que as manifestações do dia 13 de março ganhem uma dimensão muito grande, chegando a quase seis milhões de manifestantes em 317 municípios, em todas as unidades da federação brasileiras.

O ex-presidente Lula foi anunciado como novo ministro, mas não foi empossado. O STF anunciou a decisão pela manutenção do rito do impeachment, conforme já havia anteriormente definido. O ministro Gilmar Mendes suspendeu a nomeação de Lula para a Casa Civil. E novas manifestações ocorreram, numa dimensão menor, mas continuaram ocorrendo e pressionando pelo prosseguimento e pela avaliação do impeachment.

Depois, entre os dias 15 e 17 de abril, ocorreu a sessão de julgamento na Câmara dos Deputados. Novamente, ocorreram novas manifestações contra e a favor do impeachment, no momento da decisão dos deputados. As manifestações a favor foram maiores, e o impeachment da Dilma foi aprovado na Câmara, por ampla maioria, confirmando o viés da dimensão da oposição ao governo e reproduzindo elementos presentes no discurso e na identidade das manifestações. Então, o que foi visto nas ruas acabou por ser reproduzido no discurso dos deputados ao votar o impeachment da Dilma.

Por fim, houve o período da preparação do desfecho. Na medida em que o processo é aprovado na Câmara dos Deputados, as ruas acabam se desmobilizando em relação ao que fora visto antes, na medida em que o processo já tinha um encaminhamento definido.

Essa derrota, na Câmara dos Deputados, alterou o comportamento do governo e das manifestações de rua. Após a aprovação do rito na Câmara, Dilma adota uma nova forma de resposta política. A Dilma dá uma entrevista acusando o impeachment de golpe, aproximando-se do Senado e prometendo um novo governo. Ela fez declarações em eventos internacionais, repercutindo a narrativa de golpe pelo impeachment. Ela aponta o risco de extinção dos programas sociais. Ela tenta anunciar novos programas sociais para conter o avanço do processo no Senado.

Nesse período, as manifestações foram gradativamente se reduzindo em tamanho e em frequência, na medida em que o impeachment avançava no Senado. Enquanto os movimentos pró-impeachment estavam ausentes das ruas, os movimentos contrários voltaram a apostar na

radicalização, anunciando uma série de bloqueios de estradas com o objetivo de tensionar o ambiente político e atrasar o andamento do processo de impeachment.

O mais interessante é quando observamos a geografia dos movimentos: na medida em que o movimento a favor do impeachment conseguiu emplacar o impeachment, sendo aprovado na Câmara dos Deputados, o movimento contrário volta a ter uma presença nas ruas e a apostar em diversas estratégias, não mais no sentido numérico das manifestações, mas estratégias baseadas no radicalismo, visando criar um clima de tensão e um atraso no andamento, no ritmo do impeachment. Então, ocorreu, em 28 de abril, o depoimento dos autores do processo de impeachment na Comissão Especial do Senado e a continuidade do processo no Senado.

Na medida em que há o encaminhamento para as etapas finais do julgamento, as manifestações contrárias voltam para as ruas, mas cada vez com menos adesão. Elas diminuem a sua intensidade nas ruas e tornam-se pouco dispersas no território. Em 31 de julho, ocorre uma manifestação a favor do impeachment, com 142 mil manifestantes em 59 municípios, em todas as unidades federadas.

Ocorre, então, a votação final do processo de impeachment no Senado, no dia 31 de agosto. Nesse dia, formou-se uma imagem icônica do impeachment, com o gramado da Esplanada dos Ministérios dividido por grades entre, de um lado, grupos a favor e, de outro, contra. Mostrava-se, ali, o resultado dessa disputa política, ali na geografia das manifestações: um grupo muito maior a favor do impeachment do que o contrário a ele.

## A GEOGRAFIA DO CONFRONTO POLÍTICO PELO IMPEACHMENT

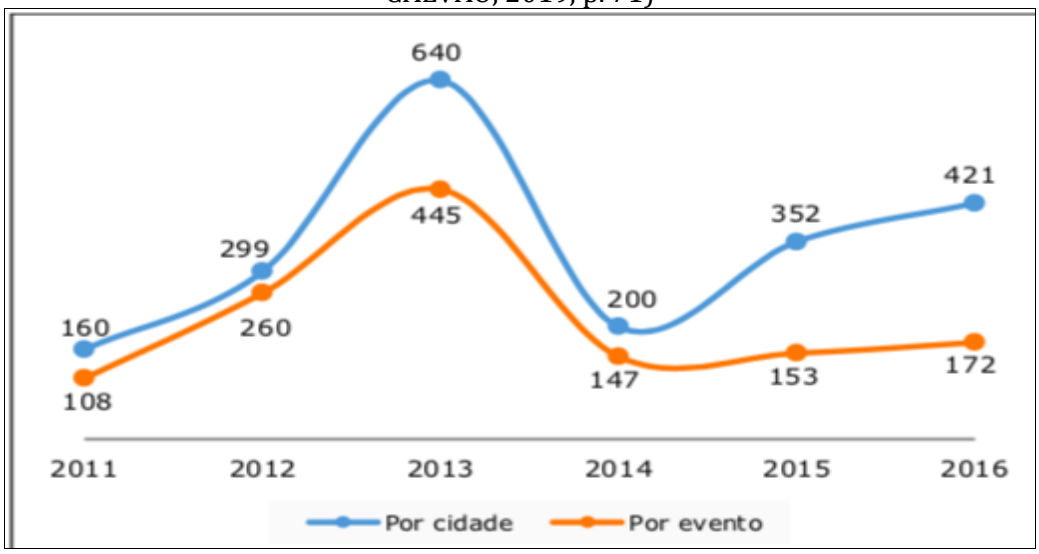
Há uma geografia inerente ao ciclo de protestos que nos ajuda a compreender esse confronto político. Os eventos de protesto não são apenas marcadores temporais de referência, mas contêm uma espacialidade que não é simplesmente do contexto (BRINGEL, 2012). E a diferença da geografia das manifestações de cada um dos movimentos é uma expressão espacial de diferentes aspectos da dinâmica do confronto político pelo impeachment. Então, a geografia de cada grupo diz muito sobre a sua mobilização, as suas estratégias e o contexto em que está inserido.

## A organização dos movimentos (estratégias e recursos de mobilização)

A organização dos movimentos está ligada à escala e à difusão das manifestações. Então, articular os movimentos em grande escala é uma empreitada desafiadora e poderosa – não é banal levar um milhão de pessoas às ruas em centenas de cidades ao mesmo tempo. Não pode tratar-se de uma ação ocasional, pois exige uma grande articulação política, que requer uma complexa coordenação entre redes de distintos e numerosos interesses, lugares e relações ao mesmo tempo. Simultaneamente, isso causa um efeito muito grande, que aumenta o potencial de impacto e efetividade da ação coletiva. Levar milhões de pessoas às ruas em várias cidades, ao mesmo tempo, causa impacto sobre o sistema político.

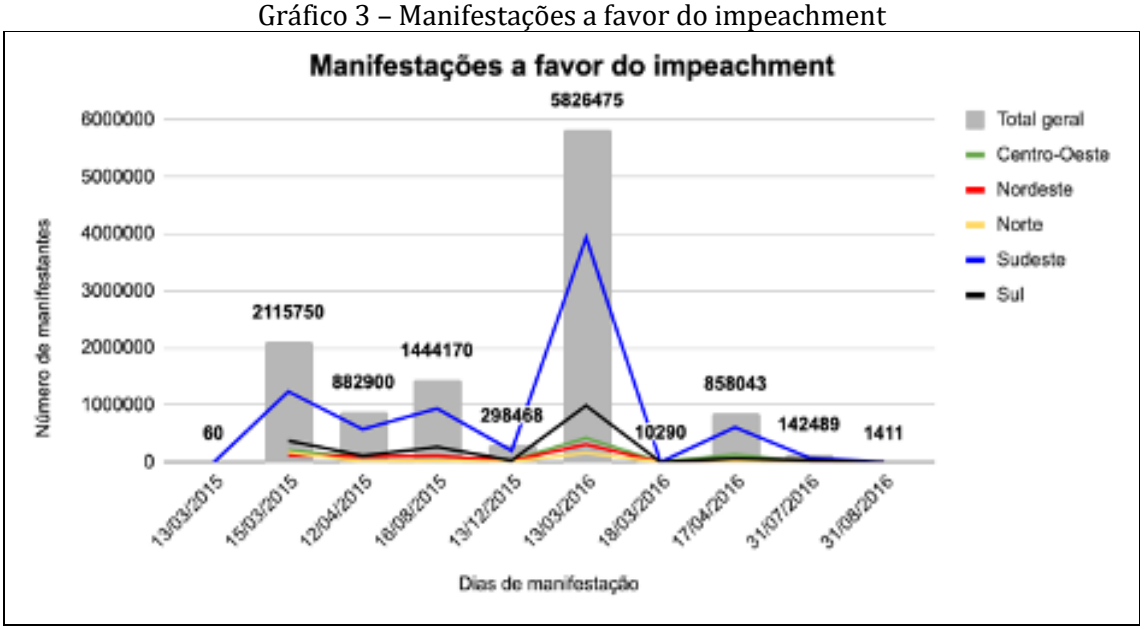
A difusão espacial é, também, um fator importante para se avaliar o ciclo de protestos, uma vez que as estruturas urbanas das cidades influenciam a disposição de condições políticas e infraestruturais que constrangem e viabilizam a realização de protestos (SOUZA, 2018). Ou seja, dispersar manifestações para cidades pequenas envolve uma articulação que necessita de muito esforço e coordenação entre os grupos. E as cidades com diferentes estruturas urbanas criam condicionantes diferentes para a aglomeração dessas pessoas.

Gráfico 2 – Protestos agregados por evento e desagregados por cidade (2011-2016) (TATAGIBA; GALVÃO, 2019, p. 71)




O Gráfico 2 mostra o número de cidades envolvidas ao longo desses períodos de manifestação. 2013 foi um ponto fora da curva, levando muita gente à rua, mas sem um grupo definido ou um contexto totalmente definido. Mas o impeachment, em 2016, volta a levar à mobilização de diversas cidades em todas as regiões e estados do país. Então, o gráfico mostra a difusão territorial em que essas mobilizações ocorreram em 2016.

Gráfico 3 – Manifestações a favor do impeachment



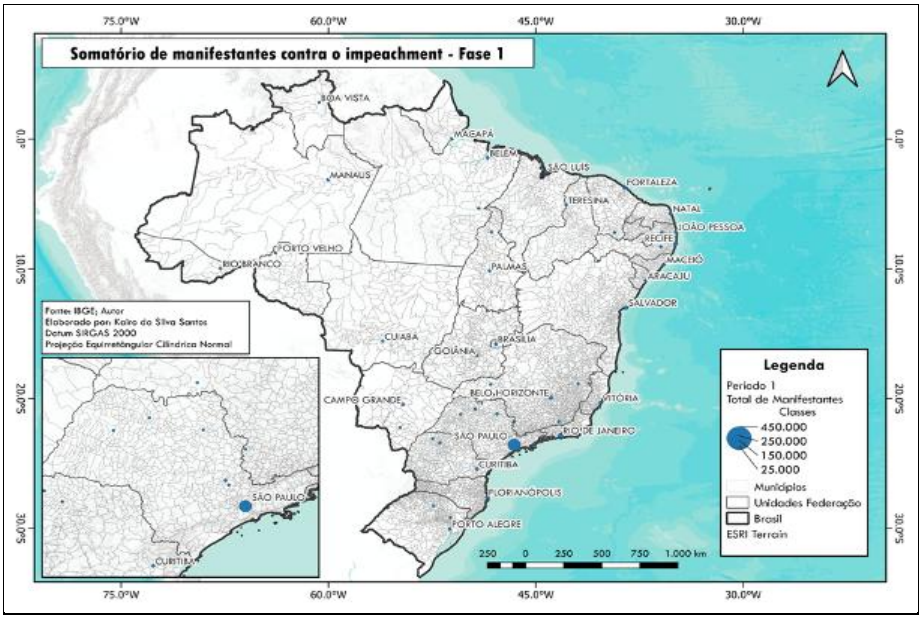

Enquanto isso, o Gráfico 3 indica as manifestações dos grupos a favor do impeachment. Podemos ver como 13 de março de 2016 foi o ápice dessas manifestações e ocorreu justamente no momento anterior à aceitação do processo de impeachment. Tem uma grande concentração no Sudeste e no Sul, que são regiões onde podemos localizar uma mobilização maior dos grupos que fizeram parte desse tipo de posicionamento pelo impeachment.

Gráfico 4 – Manifestações contra o impeachment



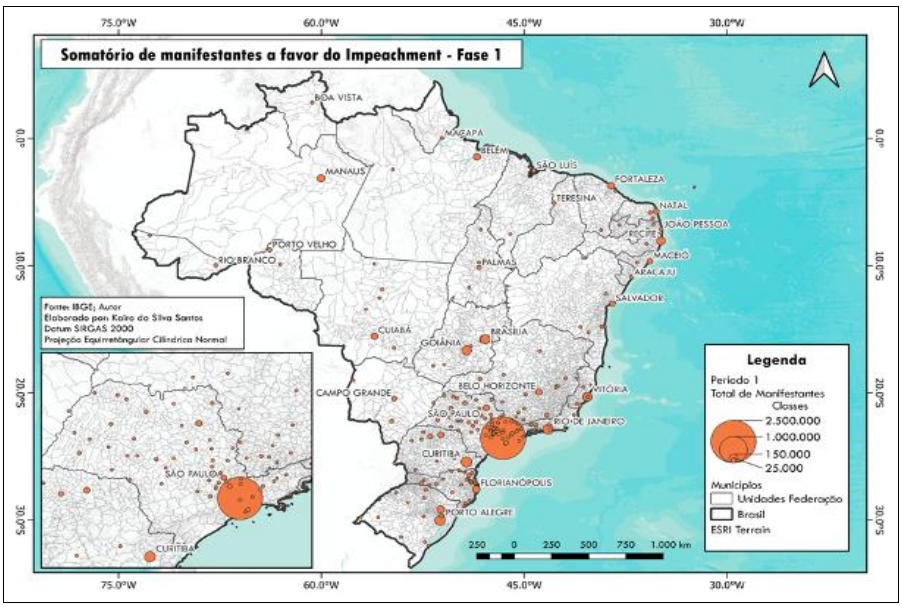

E, quando observamos o Gráfico 4, das manifestações contra o impeachment, podemos ver que o Sudeste permanece majoritário, por concentrar grande parte da população brasileira, e o Nordeste aparece como o lugar que acaba concentrando grande parte das manifestações, olhando para a concentração de grupos que estão dentro do espectro ideológico favorável e que votavam a favor do governo Dilma. No entanto, são números muito discrepantes. Se num grupo,

em um dia, foram reunidas quase seis milhões de pessoas no Brasil inteiro, no outro grupo reuniram-se 879 mil. Esses são dados que aferi nas notícias. Não são certamente números muito precisos.




Mapa 1 – Somatório das manifestações contra o impeachment na fase da entrada do impeachment na agenda política

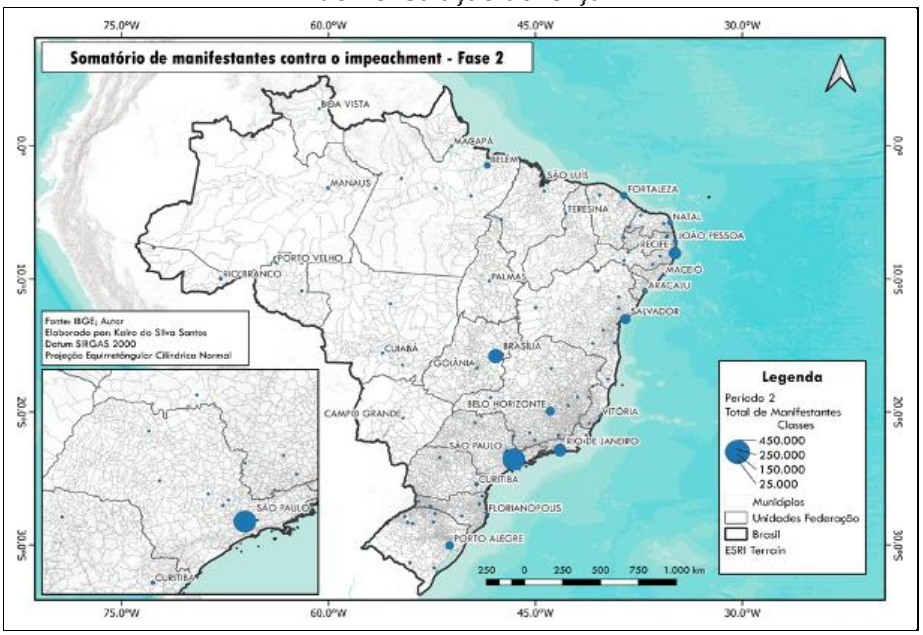
O Mapa 1 apresenta os manifestantes contra o impeachment, na primeira fase. Eles estavam muito concentrados em São Paulo, no Rio de Janeiro e em alguns lugares pelo Centro-Oeste.




Mapa 2 – Somatório das manifestações a favor do impeachment na fase da entrada do impeachment na agenda política

O Mapa 2 mostra que os manifestantes a favor do impeachment também estiveram concentrados no Sudeste, mas vocês podem perceber que a difusão dessas manifestações é muito maior – pega o interior de São Paulo, o Sul, algumas cidades do Centro-Oeste, e as grandes capitais do Brasil estavam mobilizadas em torno dos movimentos a favor do impeachment.

Mapa 3 – Somatório das manifestações contra o impeachment na fase do momento decisivo de demonstração de força



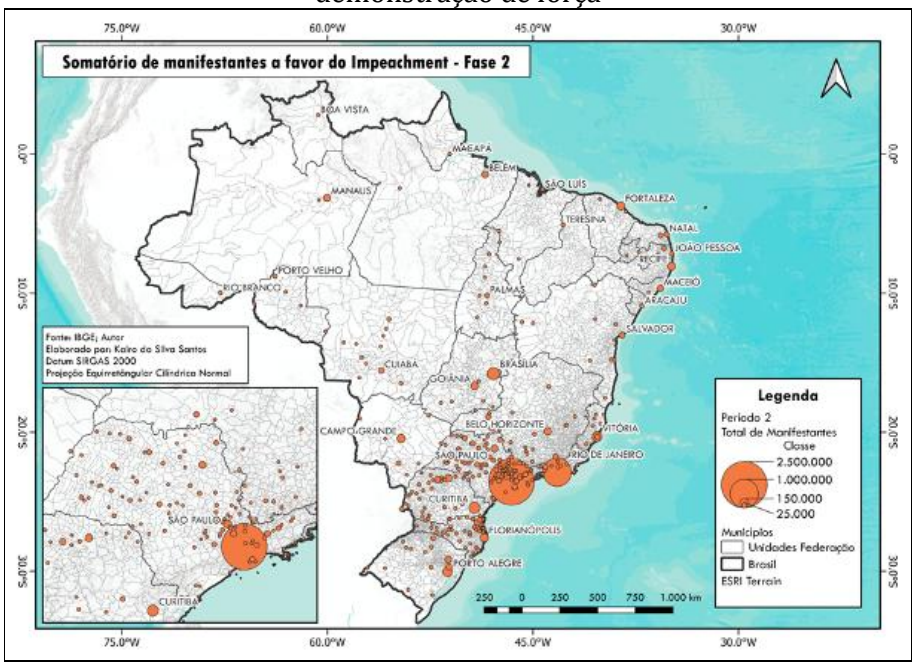

Na segunda fase do processo de impeachment, denominada por mim momento decisivo de demonstração de força, vemos a disputa de forças para definir o rumo desse processo de impeachment. Nós temos movimentos contra o impeachment, que aumentaram um pouquinho a sua dimensão, mas ainda estavam concentrados em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e no Nordeste.

O Mapa 4 apresenta um aumento das manifestações, que atingem recordes de manifestantes, nunca antes vistos.

Podemos ver como não apenas houve cidades com mais de um milhão de habitantes, com grandíssimas manifestações, mas, também, houve pequenas manifestações que ocorreram ao redor de várias outras cidades. Então, a ocorrência de manifestações foi muito grande ao longo daquela fase.

Nesta segunda fase, em relação aos movimentos contrários ao impeachment, vemos um volume muito menor. Manifestações de grande porte já se tornaram menores. De médio e médio-baixo porte, reunindo 200 mil ou 300 mil pessoas, e um volume menor do que o a favor do impeachment.

Mapa 4 – Somatório das manifestações a favor do impeachment na fase do momento decisivo de demonstração de força




Podemos ver que muitas metrópoles foram ocupadas, mas também muitas cidades pequenas. Podemos observar que, no dia 13 de março de 2016, o número de cidades pequenas apresenta-se como um fator importante. Não basta só concentrar grandes cidades, que têm grande parte da população. Mas um dado importante que determinou o sucesso desse movimento pelo impeachment é que ele teve uma capilaridade e uma difusão muito grandes com diferentes tipos de cidade, desde as grandes metrópoles até as cidades médias e até as pequenas cidades.

É possível avaliar que, no movimento contrário ao impeachment, as cidades pequenas, basicamente, não estão tão presentes nesse campo das manifestações. Elas ocorrem basicamente nas grandes metrópoles e em cidades grandes. São fenômenos basicamente metropolitanos.

## A geografia das manifestações é influenciada e influencia o contexto político

O ambiente político, que era dicotomizado entre o PT e o PSDB na disputa da presidência, dava forma a enquadramentos que se consolidavam e criavam rivalidades políticas (ALONSO, 2023) e se manifestavam espacialmente. Inicialmente foi o PSDB que, com suas lideranças políticas, organizou o movimento parlamentar pelo impeachment em oposição ao PT, que era o partido do governo na época. Isso dava um determinado enquadramento, que é a maneira

como determinado fato ou fenômeno é enquadrado numa determinada narrativa. Isso é manifestado nas próprias manifestações.

E a geografia dos protestos pode ser uma fonte de enquadramento geográfico do conflito. Então, a escala e a dimensão dos protestos visam comunicar uma dimensão de insatisfação e a sua legitimidade às autoridades políticas que compõem o sistema político. Em que sentido? Se ocorre uma manifestação nacional, ela vai criar uma narrativa nacional do problema, e não de São Paulo, do Rio de Janeiro ou de Fortaleza.

Então, a geografia das manifestações diz muito da insatisfação que é mobilizada a partir das ruas. Eu acredito que, se houvesse apenas manifestações em São Paulo, haveria outra narrativa, inclusive por aqueles que se oporiam a ela. Na medida em que ela se nacionaliza, ela ganha outro peso dentro desse conflito político que encaminha essas decisões. E também orienta a cobertura da mídia e a avaliação estratégica de ações por parte dos atores políticos. Então, nacionalizar uma manifestação é uma estratégia. Ou, vendo-se que não é possível nacionalizar, outra estratégia é concentrar-se em capitais ou levar a outras formas de mobilização que sejam, por exemplo, pela via da radicalização, para tentar influir no processo político.

O enquadramento geográfico ocorre tanto de forma simbólica, criando a narrativa da mobilização, quanto de forma espacial. Então, o nível de abrangência e de relevância ao qual o problema está relacionado também é definido pela geografia das manifestações. Então, esse enquadramento geográfico ocorre não só no campo da narrativa, mas, também, no campo espacial, na medida em que a escala de ocorrência dessa manifestação cria atributos para se enquadrar o problema que está sendo colocado nas ruas.

A geografia das manifestações está relacionada à oportunidade política do conflito político em dois sentidos: primeiramente, ela é uma resposta aos limites definidos pela estrutura de restrições e facilitações disposta no contexto político e no sistema político. Então, a ocorrência de manifestações diz muito sobre os limites definidos pela estrutura e restrição política das instituições. Vimos que, num primeiro momento, o cenário parlamentar estava blindado contra a pressão das ruas. Então, houve a pressão das ruas, mas não houve o efeito desejado. Mas, ao mesmo tempo, as manifestações são capazes de alterar a estrutura e dar oportunidade política. Na medida em que ocorrem manifestações que levam seis milhões de pessoas às ruas, nas mais variadas capitais, é muito difícil contornar um problema que não existe no cenário político brasileiro. Então, se tem uma oportunidade política para que alianças sejam desfeitas, para que processos mudem o rumo de seu encaminhamento.

Então, necessariamente, as instituições definem as restrições às manifestações, mas também a geografia delas pode alterar e criar oportunidades políticas para que os atores políticos mudem os seus posicionamentos. O que a gente viu foi que, na medida em que ela foi votada na Câmara dos Deputados, houve uma ampla maioria, sendo que a base do governo, até então, dominava a articulação, e isso, em alguns meses, foi revertido. E a gente teve um governo que tinha uma certa dominância no parlamento, e isso foi desfeito por novas alianças e novos posicionamentos que o governo não esperava. Já houve outras tentativas de impeachment que não tiveram prosseguimento.

Essa conjuntura política desfavorável, da crise econômica, com a diminuição da credibilidade, a reprovação da presidente e o avanço das operações da Lava Jato, foi decisiva para o contexto de oportunidade política no qual as manifestações estavam inseridas. Acabaram sendo mobilizadas, criando uma narrativa para que as pessoas fossem às ruas, sendo colocadas como pautas que eram mostradas nas ruas, que motivaram a ocupação e o posicionamento político e influenciaram o comportamento dos atores políticos. Manteve-se o estado de mobilização política desses grupos compensadores (TATAGIBA, 2017). E também criou condições para que os atores institucionais e extrainstitucionais superassem condições políticas limitantes excepcionais para destituir um presidente eleito (MAFEI, 2021; LIMONGI, 2023). As manifestações foram uma das variáveis para que o processo de impeachment pudesse ter sido avalizado pelos deputados, na medida em que essas manifestações instaram as instituições a responder a um processo. Houve uma disputa política nas ruas, e o que a gente pode observar na geografia é que a grande maioria daqueles que se mobilizaram e demonstraram politicamente o seu posicionamento instou os representantes a um determinado tipo de caminho.

Os deputados devem satisfações à sociedade e são instados. A geografia das manifestações nos ajuda a entender esse comportamento das instituições. Ou seja, por mais que muitos desses atores fizessem parte da base do governo, as manifestações criaram um contexto em que tivessem que se manifestar de alguma maneira. Então, acabamos por entender esse processo político também, pela geografia das manifestações.

## CONCLUSÃO

O ciclo de protestos do impeachment foi marcado pela disputa nas ruas de campanhas que articulam atores institucionais e não institucionais, que atuaram de forma integrada no confronto político. As manifestações respondiam às instituições, com prisões e indicações de

atores políticos e aprovação do impeachment. E as próprias instituições respondiam a essas manifestações, propondo projetos de combate à corrupção que eram solicitados nas ruas. Houve pronunciamentos dos atores políticos, inclusive justificando a votação do impeachment pelos deputados. Então, a rua e o sistema político estiveram conectados nesse processo. Não eram espaços estanques.

A frequência e a magnitude das manifestações do impeachment também são explicadas pelas mudanças nas oportunidades políticas ao longo do ciclo de protesto. Então, a maior ou menor presença diz respeito, também, às restrições, limitações, favorecimentos e oportunidades que iam se construindo ao longo desse processo de impeachment.

## LEITURAS RECOMENDADAS


ALONSO, A. *Treze: a política de rua de Lula e Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

CARLOS, E. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *Interseções*, v. 17, n. 1, p. 15-53, jun. 2015.

CASTRO, I. E. Geografia política: o que é e para que serve. *Espaço & Geografia*, v. 24, p. 1-25, 2021.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NICHOLLS, Walter; MILLER, Byron; BEAUMONT, Justin (Ed.). *Spaces of contention: spatialities and social movements*. Aldershot: Ashgate, 2013.

# Capítulo XIV

# O BRASIL NO EPICENTRO DO GLOBALISMO VERDE: O DISCURSO ECOLÓGICO COMO ESTRATÉGIA DE PODER

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-14

Alex Archer Marques Gomes [33]

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho foi concebido a partir das discussões promovidas na disciplina Planejamento e Gestão do Território, realizada no segundo semestre de 2024. As atividades acadêmicas contaram com a participação de pesquisadores e profissionais da Geografia, representantes de distintas correntes teóricas, cuja diversidade de perspectivas enriqueceu significativamente as reflexões teórico-conceituais e temáticas abordadas. O intenso intercâmbio intelectual proporcionado no ambiente da sala de aula revelou-se um diferencial fundamental, favorecendo a reformulação de concepções e contribuindo para a construção crítica do pensamento geográfico, o eixo central da disciplina.

Com base nos fundamentos da Geografia Política contemporânea, este artigo examina criticamente o conceito de globalismo verde, com destaque para as contribuições de Rebeca Steiman e Rodrigo Penna-Firme. O intuito é demonstrar como o discurso ecológico é estrategicamente instrumentalizado como mecanismo de poder, servindo para legitimar a imposição de interesses de determinados grupos em detrimento de outros. Assim, esta reflexão insere-se em um debate mais amplo sobre as dinâmicas de poder subjacentes à governança ambiental no cenário global, evidenciando as contradições e disputas que caracterizam essa esfera.

[33] Doutorando em Geografia – PGE / PUC-Rio. Grupo de pesquisa GeTERJ.

## OBJETIVOS

Este artigo busca problematizar os fundamentos ideológicos e geopolíticos implícitos nas narrativas ambientais hegemônicas, com ênfase na instrumentalização do medo como estratégia de poder. A pesquisa também investiga de que maneira os discursos midiáticos e políticos influenciam a construção de percepções coletivas e a conformação de comportamentos sociais diante das crises ambientais. Adicionalmente, este trabalho examina os impactos das políticas globais de governança ambiental sobre os territórios periféricos e as populações mais vulneráveis, questionando a noção de que a crise ambiental só pode ser solucionada por atores globais. Nesse sentido, busca-se evidenciar as contradições e lacunas desse modelo, ressaltando suas implicações políticas e socioeconômicas.

## METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, fundamentada na revisão bibliográfica de literatura acadêmica, documentos, sites internacionais e relatórios governamentais. A análise teórico-conceitual apoia-se em referenciais da Geografia Política, com ênfase na relação entre discurso, poder e soberania, tendo como pilar central a análise das palestras realizadas no âmbito da disciplina Planejamento e Gestão do Território. Destacam-se, em particular, as exposições apresentadas no Módulo IV, dedicado aos temas da Geografia Política Contemporânea, que forneceram elementos essenciais para a construção da reflexão aqui desenvolvida.

### A geopolítica do medo e o discurso ecológico

A partir da segunda metade do século XX, a dimensão ambiental passou a ocupar um papel central na dinâmica de dominação internacional, integrando os discursos e as agendas das principais preocupações globais, sendo utilizada como justificativa para o avanço do pensamento imperialista-globalista (PENNA-FIRME; PIAZZA GROSSI, 2020). Os indivíduos nascidos no início da década de 1980 – como eu – provavelmente ainda guardam na memória um dos principais eventos que ratificaram esse alinhamento de preocupações globais: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como “Rio 92” ou “Eco-92”, realizada no Rio de Janeiro. Esse marco histórico teve como objetivo central discutir o conceito de desenvolvimento sustentável e promover a cooperação internacional em torno das questões ambientais, mas também já sinalizava previsões catastróficas sobre o futuro do planeta, gerando temor em escala global e, ao mesmo tempo,

pautando – com base nos interesses do globalismo – os passos que deveriam ser tomados por todos para solucionar os problemas apresentados.

A relação entre geopolítica e discurso ecológico tem sido amplamente debatida por estudiosos das relações internacionais e da Geografia Política. O conceito de geopolítica do medo[34] insere-se nesse debate ao evidenciar como determinadas narrativas ambientais são estruturadas para gerar percepções de risco e urgência, legitimando intervenções políticas e econômicas que favorecem determinadas nações e corporações em detrimento de outras (LACOSTE, 1976). O medo, enquanto ferramenta de controle social, tem sido historicamente utilizado para mobilizar sociedades e justificar ações de poder; no campo ambiental, essa estratégia se manifesta de forma recorrente.

De acordo com Penna-Firme (2020), na disputa pelo poder sob a ótica político-ecológica – marcada por conflitos em torno de territórios e seus recursos naturais –, pouco importa se os problemas ambientais globais são reais ou criados, graves ou controláveis. Do ponto de vista da tomada de decisão e do exercício do controle, o essencial é que tais questões sejam persuasivas e apresentadas de forma aceitável, sem gerar grande resistência, conquistando a simpatia da opinião pública e criando oportunidades vantajosas para especialistas. O elemento-chave dessa estratégia é a construção do medo em escala global: para que o plano seja eficaz, é necessário elaborar cenários de crise extrema que justifiquem intervenções por parte daqueles que se apresentam como os únicos capazes de salvar a humanidade. Ainda segundo o autor, esse mecanismo é central para a consolidação do globalismo verde no contexto da chamada Nova Ordem (Eco)mundial.

Nessa mesma direção, Shellenberger (2020) aponta como os discursos alarmistas sobre crises ambientais globais – como as mudanças climáticas e a perda da biodiversidade – são utilizados para justificar respostas políticas centralizadas e intervencionistas. Embora essas questões sejam reais, a ênfase excessiva em narrativas catastróficas serve para consolidar um modelo de governança ambiental que favorece interesses de grandes potências e instituições internacionais, em detrimento da autonomia dos países em desenvolvimento. Dentro desse contexto, a imposição de normas ambientais globais, sem a devida consideração das particularidades locais e regionais, configura-se como uma manifestação do chamado neocolonialismo verde – processo que submete nações periféricas, como o Brasil, a restrições

[34] O conceito de "geopolítica do medo" é amplamente trabalhado por Yves Lacoste, um dos principais geógrafos políticos contemporâneos. Em sua obra *A Geografia – Isso Serve, em Primeiro Lugar, para Fazer a Guerra* (1976), Lacoste discute como o medo é utilizado como ferramenta geopolítica para o controle territorial e a manipulação das populações, demonstrando como o discurso do medo é empregado estrategicamente para justificar intervenções políticas, militares e econômicas em diferentes contextos.

que limitam seu crescimento econômico e sua soberania sob o pretexto da proteção ambiental, reforçando relações históricas de dependência e dominação. Nesse sentido, Pedrosa (2020) aponta que as soberanias nacionais representam o maior obstáculo à aplicação de regras universais de uso e acesso a recursos naturais, como as que vêm sendo debatidas e elaboradas por agências multilaterais nas últimas décadas.

No caso brasileiro, o discurso ecológico tem sido frequentemente utilizado como argumento para a implementação de políticas que restringem ou dificultam o uso de recursos naturais – como, por exemplo, as centenas de áreas protegidas, sobretudo na Amazônia –, dificultando projetos de infraestrutura e limitando a autonomia sobre o próprio território. Essa narrativa também influencia diretamente as decisões de investimento estrangeiro, uma vez que pressões internacionais por padrões ambientais mais rigorosos podem condicionar acordos comerciais e parcerias estratégicas. Assim, o discurso ecológico – hoje notadamente ancorado nas mudanças climáticas –, quando instrumentalizado como ferramenta de poder, não apenas impacta a economia e a soberania nacional, como também redefine o papel do Brasil no cenário global, reforçando a dependência em relação a nações desenvolvidas e a organismos internacionais.

Além disso, a mobilização do medo ambiental contribui para a aceitação acrítica de soluções tecnocráticas e mercadológicas, como os mercados de carbono e os pagamentos por serviços ambientais, que frequentemente beneficiam grandes corporações e instituições financeiras em detrimento das populações locais e tradicionais. Esse processo evidencia as contradições do globalismo verde, que, ao mesmo tempo em que prega a sustentabilidade e a cooperação internacional, mantém estruturas assimétricas de poder e influência.

Diante desse cenário – e como foi visto não somente nas apresentações de Steiman e Penna-Firme, mas também nas dos professores Wanderley Messias da Costa, Rafael Winter, Licio Caetano e Pablo Ibañez ao longo da disciplina Planejamento e Gestão do Território –, é fundamental questionar os fundamentos ideológicos e geopolíticos por trás das narrativas ambientais hegemônicas e buscar alternativas que conciliem a proteção ambiental com a soberania e o desenvolvimento econômico dos países periféricos. A superação da geopolítica do medo exige uma abordagem crítica que reconheça as complexidades dos desafios ambientais globais sem ignorar as dinâmicas de poder que os envolvem.

Diante do fato de que a questão ambiental se consolida como uma das principais estratégias de poder adotadas pelo globalismo verde na chamada Nova Ordem (Eco)mundial, o temor de um colapso ambiental em escala planetária influenciou profundamente as gerações

da segunda metade do século XX – inclusive a mim, que dediquei toda a minha vida acadêmica a esse tema, muito impulsionado pelo receio real de uma catástrofe global. Esse cenário, embora evidencie a seriedade dos desafios socioambientais[35], também legitima intervenções por parte de atores que se colocam como os únicos capazes de "nos salvar de nós mesmos". Muitas das estratégias propostas são polêmicas, representando verdadeiros desafios à soberania nacional e às liberdades individuais; ainda assim, tornaram-se diretrizes fundamentais em tratados multilaterais, especialmente após a Conferência de 1992, encabeçada pela Organização das Nações Unidas (ONU) (PENNA-FIRME; PIAZZA GROSSI, 2020).

O que temos acompanhado, portanto, é que as questões relacionadas ao meio ambiente têm sido utilizadas como argumento para a consolidação do pensamento imperialista-globalista. Em outras palavras, o globalismo, liderado pelo Ocidente, busca impor valores universais que muitas vezes ocultam interesses geopolíticos e econômicos, perpetuando relações de dominação global (HUNTINGTON, 1997).

## A CONSTRUÇÃO MIDIÁTICA DA CRISE AMBIENTAL E O COMPORTAMENTO COLETIVO

Se o discurso ecológico funciona como estratégia geopolítica de poder, é na mídia que esse discurso encontra seu principal vetor de disseminação e amplificação. É notório, sobretudo nos dias de hoje, que os meios de comunicação desempenham um papel central na construção e disseminação das narrativas ambientais hegemônicas. A mídia, ao selecionar quais eventos ambientais recebem destaque e a forma como são apresentados, influencia diretamente a percepção do público sobre a gravidade e a urgência das crises ambientais. A amplificação de discursos alarmistas gera um senso de emergência que pode justificar ações políticas radicais e influenciar o comportamento coletivo.

Um exemplo emblemático dessa dinâmica midiática são as queimadas que ocorrem em biomas brasileiros, como a Amazônia e o Pantanal. Esses eventos, repetidamente destacados pela mídia com uma abordagem alarmista, rapidamente ganham repercussão internacional, resultando em pressões diplomáticas e na imposição de sanções econômicas ao Brasil. Esse processo evidencia como a narrativa ambiental pode ser instrumentalizada para justificar restrições comerciais e condicionar políticas nacionais a interesses externos. Outro caso

[35] Segundo Souza (2019), a abordagem socioambiental busca superar a dicotomia entre natureza e sociedade, reconhecendo a complexidade e a interdependência entre essas duas dimensões. Dessa forma, o conceito de socioambiental permite compreender as relações entre os sistemas naturais e sociais de forma mais ampla e complexa, considerando as implicações dessas relações para a sustentabilidade socioambiental.

recente é o debate acirrado sobre a exploração de petróleo na Margem Equatorial, que é vontade do governo brasileiro, tanto o anterior quanto o atual, mas que enfrenta forte resistência internacional e midiática, além do rótulo de chantagista atribuído ao Brasil como suposto líder mundial na redução do uso de combustíveis fósseis, forçando o país a se posicionar contra a produção de petróleo na região. Dessa forma, o país se vê diante de um dilema: atender às demandas externas por descarbonização ou garantir a segurança energética e o crescimento econômico por meio de seus próprios recursos. Segundo Lomborg (2020), a pressão internacional para a descarbonização muitas vezes ignora as realidades econômicas e sociais dos países em desenvolvimento, impondo restrições que limitam seu crescimento e o acesso a recursos energéticos essenciais, enquanto nações ricas continuam explorando combustíveis fósseis sem enfrentar barreiras equivalentes.

Todavia, o que se percebe é que o discurso ecológico transcende o âmbito da preocupação ambiental. Conforme já mencionado, ele se tornou uma estratégia política e econômica para nações e corporações que buscam influência global, sendo utilizado de diversas maneiras: pressão diplomática, barreiras comerciais e controle sobre recursos naturais. As instituições multilaterais, como a ONU, e instrumentos como o Acordo de Paris promovem metas ambientais globais, mas também servem como plataformas para a imposição de regras que nem sempre consideram as realidades locais dos países em desenvolvimento. Além disso, critérios ambientais são frequentemente usados como justificativa para impor barreiras a produtos de países que não atendem a padrões “verdes”, limitando a competitividade de economias emergentes. A falácia da conservação ambiental desafia, assim, o direito soberano de nações como o Brasil de explorarem suas riquezas naturais de forma autônoma.

O fenômeno da espetacularização das crises ambientais é um elemento fundamental nesse processo. Grandes veículos de comunicação frequentemente destacam eventos extremos, como desastres naturais e incêndios florestais, enquadrando-os como evidências incontestáveis de uma catástrofe iminente. A própria ONU destaca que, caso o modelo de desenvolvimento vigente seja mantido, chegaríamos ao ano de 2050 em colapso quase generalizado. Essa abordagem reforça o medo e a sensação de impotência da população, que passa a aceitar soluções tecnocráticas e centralizadas, muitas vezes impostas por organismos internacionais ou grandes corporações. Ao mesmo tempo, a mídia tende a marginalizar discursos alternativos que questionam o globalismo verde, limitando o debate público e reforçando a visão predominante.

Segundo Penna-Firme (2020), a comunidade internacional está convicta de que é necessária uma supervisão ambiental global. Além disso, como nação em desenvolvimento, o Brasil enfrenta crescente resistência à medida que opta por estratégias de crescimento semelhantes às que proporcionaram avanços científicos, tecnológicos e grande prosperidade aos mesmos atores que hoje o criticam, como têm feito alguns países europeus. O autor ainda comenta que, à medida que discursos (eco)cêntricos e (eco)apocalípticos se consolidam como predominantes e são implementados em determinados países com base no princípio da precaução, o panorama torna-se cada vez mais desfavorável para as soberanias nacionais – especialmente para nações como o Brasil, detentor de um vasto capital natural. Fundamentado nesse princípio – arbitrário e sustentado por bases científicas contestáveis –, qualquer evento ambiental, econômico ou cultural pode ser interpretado pela "comunidade internacional" como uma ameaça, seja ela real ou apenas percebida, à chamada "casa comum" (PENNA-FIRME; PIAZZA GROSSI, 2020).

A construção midiática da crise ambiental também tem impactos significativos sobre a formulação de políticas públicas. Governos e instituições internacionais respondem à pressão da opinião pública e das narrativas veiculadas pela mídia, adotando medidas que nem sempre consideram as particularidades locais ou os interesses nacionais. No caso do Brasil, essa influência manifesta-se na imposição de padrões ambientais rigorosos, na ampliação de áreas protegidas na Amazônia sem consulta adequada às comunidades locais e na adoção de mecanismos de mercado, como os créditos de carbono, que beneficiam atores externos em detrimento das populações mais vulneráveis. Vale ressaltar que a legislação ambiental brasileira é tida como uma das mais rigorosas do mundo, com um arcabouço jurídico extenso e detalhado para a proteção ambiental, embora sua eficácia dependa fortemente da implementação e da fiscalização.

Outro aspecto relevante no mundo contemporâneo é a utilização das redes sociais e de aplicativos de mensagens instantâneas como amplificadores desses discursos. Essas plataformas digitais permitem a disseminação rápida de informações sobre crises ambientais, mas também contribuem para a polarização do debate e a difusão de informações imprecisas e até mesmo das famigeradas *fakenews*. A viralização de imagens e vídeos impactantes, muitas vezes descontextualizados, reforça a percepção de urgência e favorece soluções imediatistas, sem a devida análise das consequências políticas e socioeconômicas.

Apesar dos benefícios reais e da necessidade de se pensar em conservação da natureza, fica claro que o aparato (eco)ideológico acadêmico e midiático dominante serve

primordialmente a interesses internacionais que, por meio dele, ampliam a legitimidade para controlar recursos naturais e o ativismo ambiental pelo mundo. Diante desse cenário, torna-se essencial uma abordagem crítica à construção midiática das crises ambientais: é fundamental questionar a seletividade das narrativas, verificar a fonte das informações, avaliar os interesses subjacentes às mensagens disseminadas e promover um debate mais plural e informado. Somente assim será possível desenvolver políticas socioambientais que equilibrem a preservação ecológica com a soberania nacional e o desenvolvimento econômico.

## GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E SEUS IMPACTOS NAS PERIFERIAS

As dinâmicas midiáticas descritas na seção anterior não operam no vácuo: elas alimentam e legitimam um modelo de governança ambiental global cujos impactos concretos recaem, de forma desigual, sobre territórios periféricos e comunidades vulneráveis. As políticas ambientais globais, embora apresentadas como medidas universais e necessárias para o combate às mudanças climáticas, frequentemente desconsideram as singularidades locais e impõem restrições que prejudicam populações historicamente marginalizadas.

Existem inúmeras evidências de que estamos avançando rumo a um modelo de governança global que abrange a economia, a cultura, a sociedade e o meio ambiente. É crucial reconhecer que planos de ação globais não advêm apenas de órgãos do sistema das Nações Unidas: entidades e agências multilaterais criadas na União Europeia e nos Estados Unidos, assim como lideranças políticas e religiosas, vêm encampando posições que estimulam aspectos preocupantes do globalismo, como, por exemplo, a tomada de terras para finalidades "verdes" (PENNA-FIRME; PIAZZA GROSSI, 2020).

No contexto brasileiro, comunidades indígenas, ribeirinhas, caiçaras e pequenos agricultores são diretamente afetados por políticas ambientais formuladas a partir de perspectivas globais. Programas de preservação ambiental, como a criação de reservas ecológicas, áreas protegidas e mecanismos de compensação ambiental, frequentemente resultam na restrição do uso de terras por populações tradicionais, limitando sua autonomia e seus modos de vida. A imposição de normas ambientais rígidas, sem a devida consideração das condições socioeconômicas locais, contribui para processos de desterritorialização e empobrecimento dessas comunidades.

Outro aspecto relevante é a apropriação de territórios e recursos naturais por grandes corporações transnacionais sob a justificativa de preservação ambiental. Empresas do setor de

biotecnologia e energias renováveis, por exemplo, adquirem vastas extensões de terra para projetos sustentáveis, deslocando populações locais e alterando as dinâmicas socioeconômicas regionais. Esse fenômeno evidencia como a governança ambiental global pode ser instrumentalizada para atender a interesses privados, muitas vezes em detrimento das populações que historicamente habitam, protegem e dependem desses territórios para sua subsistência.

Ao longo das últimas décadas, diversas organizações têm atuado ativamente no incentivo e no financiamento da criação de áreas protegidas em regiões de fronteira. Essas áreas são amplamente defendidas por sua capacidade de preservar ecossistemas que se estendem além de limites políticos, além de servirem como ponto inicial para a integração de esforços mais amplos de cooperação regional entre nações. São também ressaltados os benefícios adicionais da gestão conjunta desses complexos transfronteiriços, como a mitigação da perda da biodiversidade, a padronização de práticas de manejo, a proteção de rotas migratórias da fauna, a implementação de projetos complementares de turismo e a troca de "melhores práticas" entre países (STEIMAN, 2011).

A abordagem transfronteiriça da gestão de recursos naturais não é um tema novo. Para países adjacentes, há muito tempo é clara a necessidade de gestão conjunta de recursos hídricos, assim como de cooperação no combate a incêndios e à emissão de gases poluentes. É, entretanto, na possibilidade de enfrentar ameaças transnacionais que se apoiam as recentes iniciativas regionais de conservação transfronteiriça. Segundo Steiman (2011), embora legítima, essa perspectiva ignora que o papel estratégico atribuído às fronteiras políticas, em muitos casos, contribuiu para a preservação relativa dos ecossistemas situados ao longo de limites internacionais. Políticas restritivas, baseadas em uma visão defensiva do território nacional, criaram condições específicas para a aquisição e utilização de terras, bem como para a realização de atividades econômicas, resultando em menor permeabilidade às relações de troca e favorecendo um povoamento mais disperso das regiões fronteiriças. Frequentemente, áreas protegidas são instituídas nesse contexto, funcionando como zonas-tampão na tentativa de garantir a estabilidade da linha de fronteira.

Ademais, as políticas ambientais globais frequentemente reforçam relações de dependência econômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A imposição de padrões ambientais mais rigorosos para exportações brasileiras funciona, por exemplo, como uma barreira comercial que privilegia economias já consolidadas. O financiamento internacional para projetos na área ambiental, muitas vezes condicionado à adoção de

determinadas práticas e políticas, também limita a soberania nacional, reduzindo a capacidade do Brasil de definir suas próprias estratégias de desenvolvimento sustentável.

Um exemplo recente e particularmente emblemático desse movimento é a Regulação Europeia sobre Desmatamento (EUDR), que vem provocando preocupações e críticas crescentes entre os países em desenvolvimento. A EUDR tem como escopo regular a entrada e a circulação no mercado da União Europeia de produtos oriundos de sete *commodities* – soja, gado, óleo de palma, madeira, cacau, café e borracha natural – caso sejam provenientes de regiões desmatadas. A norma também cria um sistema de classificação de países (*benchmarking*) com base em risco, refletindo em maiores ou menores obrigações diante da regulamentação. A iniciativa faz parte do arcabouço do Pacto Verde Europeu, no qual distintas normas têm sido elaboradas visando fomentar o desenvolvimento sustentável por meio de medidas baseadas em mercado (ALMEIDA; MAGALHÃES, 2025).

Países produtores, como o Brasil, têm demonstrado severas preocupações com possíveis rupturas em suas cadeias de valor em razão de uma má implementação da EUDR – problema agravado pelo curto período de transição original, de apenas 18 meses, que impunha pouco tempo para a adaptação dos atores globais. Nesse sentido, Brasil, Estados Unidos, países da Europa, Indonésia e Malásia manifestaram-se em prol de postergar a entrada em vigor dos efeitos da EUDR, o que levou a Comissão Europeia a propor uma prorrogação de mais 12 meses.

A relação entre a EUDR e o comércio internacional é particularmente delicada, uma vez que a União Europeia é destino de exportação de diversas dessas *commodities*. A título ilustrativo, entre os principais mercados fornecedores para a UE estão o Brasil, no setor de café, a Indonésia e a Malásia, com óleo de palma, e a Costa do Marfim, com cacau. Consequentemente, impedimentos no escoamento desses produtos podem trazer efeitos econômicos negativos para esses países.

Com esta lei antidesmatamento da União Europeia, torna-se claro o posicionamento europeu de protecionismo travestido de preocupação ambiental. A legislação foi ratificada sem consulta aos seus parceiros, deixando países africanos, asiáticos e o próprio Brasil alheios às decisões chanceladas por esse regulamento. Na prática, ela impõe a esses países o que se pode chamar de neocolonialismo: o colonialismo ganha uma nova forma sem perder o velho conteúdo – rejuvenesce-se e legitima-se sob a aparência de uma cooperação virtuosa e necessária, de um desenvolvimentismo supostamente verde e democrático, enquanto as nações emergentes são severamente punidas pela legislação, que dificulta o acesso de seus produtos ao mercado europeu (USAID, 2006 *apud* SOUZA; DE PAULA, 2008). Diversos países africanos,

asiáticos e o próprio Brasil manifestaram-se contrários a esse ato impositivo e de cunho protecionista. O governo de Uganda, por exemplo, pronunciou-se declarando que o país manteria suas florestas por interesse próprio, e não porque a Europa lhe ensinasse a fazê-lo.

No Brasil, tanto na administração atual quanto na precedente, houve tensões diplomáticas com a Europa, especialmente com a França. Em outubro de 2024, em declaração à agência de notícias Reuters, o diretor financeiro da Danone – multinacional francesa do setor alimentício – anunciou a suspensão das importações de soja brasileira em decorrência da nova legislação, informando que os produtos passariam a ser adquiridos de mercados asiáticos, sem fornecer detalhes adicionais sobre a reestruturação operacional. Além da Danone, outras corporações de grande porte manifestaram apoio à EUDR, como a Michelin, do setor de pneumáticos, e a varejista Carrefour, ambas francesas. Esta última esteve no centro de uma controvérsia ainda mais acentuada ao anunciar, no mesmo período, que cessaria a compra de carne proveniente de países do Mercosul. A decisão, no entanto, gerou forte reação no Brasil, resultando em um boicote generalizado à rede, o que levou o Carrefour a reconsiderar seu posicionamento (ALMEIDA; MAGALHÃES, 2025).

Diante das repercussões negativas para o comércio internacional, torna-se essencial assegurar a implementação da EUDR de maneira não contenciosa, de modo a evitar o acirramento de disputas tanto no âmbito empresarial quanto sob a égide das normas internacionais de comércio. Eventuais impugnações podem ser submetidas à Organização Mundial do Comércio (OMC), o que poderia desencadear conflitos em escala global – risco que já é uma realidade. No final de maio de 2024, antes mesmo da proposta de adiamento da EUDR, a empresa alemã de comercialização de cacau Albrecht & Dill Trading ingressou com uma ação judicial no tribunal administrativo de Colônia contra o Serviço Federal Alemão para a Agricultura e Alimentação, questionando a aplicação da norma e alegando, entre outros argumentos, a ausência da conclusão do *benchmarking* e os elevados custos administrativos impostos às empresas.

Diante desse quadro, a efetiva implementação da EUDR exige uma abordagem conciliatória, sustentada por uma agenda de diálogos e alinhamentos entre empresas, governos e sociedade civil em diversas nações. Além disso, o Brasil, ao assumir a presidência do G20 em 2024 e sediar a COP30 em 2025, consolida-se como um ator central nos fóruns internacionais, ampliando sua capacidade de liderança nas discussões sobre o tema. Torna-se, assim, imperativo não apenas o contínuo aprimoramento do arcabouço ambiental nacional, mas

também o fortalecimento do diálogo internacional acerca dos desafios e das oportunidades associados à EUDR e a regulamentações análogas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos erros políticos, dos desmatamentos ilegais e de todos os problemas vividos no Brasil, o país ainda mantém 65% da vegetação nativa, e 80% da Amazônia Legal encontra-se conservada – enquanto tantos países críticos lembram da natureza apenas nas pinturas em galerias de museus. Somos uma nação cheia de problemas ambientais e sociais, mas estamos fazendo progresso e tomando consciência de que nossa maior riqueza está exatamente no uso racional – e nacional – da natureza. As tentativas de frear o agronegócio e avançar a "gestão internacional" sobre a Amazônia são facetas dos interesses escusos atrelados às agendas globalistas-progressistas-neocolonialistas (PENNA-FIRME; PIAZZA GROSSI, 2020).

Diante de tudo o que foi exposto, torna-se fundamental adotar uma abordagem crítica e cuidadosa em relação às políticas ambientais globais, considerando seus impactos desiguais e as dinâmicas de poder que as sustentam. A construção de modelos alternativos de governança ambiental, baseados na valorização do conhecimento tradicional e na participação ativa das comunidades locais, pode representar um caminho para a superação das assimetrias impostas pelos interesses do globalismo verde.

É inegável que os problemas ambientais são uma realidade e geram impactos significativos tanto para as populações quanto para o planeta. As mudanças climáticas e suas consequências demandam atenção, assim como a escassez hídrica, a elevação do nível do mar, o desmatamento, a poluição por plásticos nos oceanos e a perda da biodiversidade, entre outros desafios de grande relevância. No entanto, o alarmismo promovido pelo intenso bombardeamento midiático levanta questionamentos sobre a credibilidade e a imparcialidade das narrativas hegemônicas acerca da crise ambiental. Esse discurso, em vez de contribuir efetivamente para a resolução dos problemas, tende a moldar o comportamento coletivo por meio do medo, sem oferecer soluções concretas, muitas vezes atendendo a interesses de atores globais cujas prioridades estão mais alinhadas a agendas políticas e econômicas do que a um compromisso genuíno com a causa ambiental.

Sob essa perspectiva, o Brasil ocupa um lugar central nas dinâmicas do globalismo verde, sendo tanto protagonista quanto alvo. Compreender o discurso ecológico como uma estratégia de poder é essencial para que o país possa posicionar-se de forma soberana, equilibrando a responsabilidade ambiental com o desenvolvimento econômico e social. O desafio está em

transformar a pressão e a chantagem externas em oportunidades para liderar um modelo verdadeiramente sustentável e inclusivo.

Por fim, o aprofundamento das discussões em Geografia Política não apenas amplia a compreensão sobre as crises e os desafios enfrentados pelos territórios, como também possibilita a formulação de alternativas inovadoras para os dilemas contemporâneos. Nesse sentido, a disciplina Planejamento e Gestão do Território destaca-se como uma ferramenta essencial para fomentar reflexões e debates aprofundados sobre a gestão territorial de maneira integrada e holística, garantindo alinhamento com as demandas sociais e as transformações do espaço geográfico. Essa experiência foi fundamental para uma mudança crítica em minha percepção sobre as questões ambientais, permitindo-me desenvolver uma visão mais analítica e propositiva. Certamente, saio daqui muito mais atento e preparado para debater novos caminhos para a construção de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis, capazes de responder aos desafios socioambientais de maneira mais equitativa e integrada.

## LEITURAS RECOMENDADAS


ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; MAGALHÃES, Gabriel Ralile de Figueiredo. Caso Danone e a lei antidesmatamento da União Europeia. Rio de Janeiro: FGV, 2025. Disponível em: https://portal.fgv.br/artigos/caso-danone-e-lei-antidesmatamento-da-uniao-europeia. Acesso em: 10 fev. 2025.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; MAGALHÃES, Gabriel Ralile de Figueiredo. Lei antidesmatamento europeia desafia o Brasil: estamos prontos? Rio de Janeiro: FGV, 2024. Disponível em: https://portal.fgv.br/artigos/lei-antidesmatamento-europeia-desafia-brasil-estamos-prontos. Acesso em: 10 fev. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Regulation on deforestation-free products*. Bruxelas: European Commission, 2023. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en. Acesso em: 10 dez. 2024.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

LACOSTE, Yves. *A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papirus, 1976.

LOMBORG, Bjorn. *False alarm: how climate change panic costs us trillions, hurts the poor, and fails to fix the planet*. New York: Basic Books, 2020.

MELLO, N. A. de. E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável. *Revista NERA*, Presidente Prudente, n. 12, p. 68-85, jan./jun. 2009. DOI: 10.47946/rnera.v0i12.1400. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1400. Acesso em: 6 fev. 2025.

PENNA-FIRME, Rodrigo; PIAZZA GROSSI, Cláudia Della. Globalismo, soberania ambiental e hipocrisia ambientalista. In: SILVA, Augusto César Pinheiro da (Org.). *Dinâmicas socioespaciais: territórios, fronteiras e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2020. v. 1. Disponível em: https://www.editora.puc-rio.br/media/Dinamicas%20socioespaciais%20vol1_ebook.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

SHELLENBERGER, Michael. *Apocalypse never: why environmental alarmism hurts us all*. New York: Harper Collins, 2020.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. A produção acadêmica sobre a gestão do território no estado do Rio de Janeiro: o projeto FAPERJ 2008-2011 no GETERS da PUC-Rio. *GEOPUC*, Rio de Janeiro, a. 4, n. 7, p. 1-19, 2011.

SOUZA, Israel P. D.; DE PAULA, Elder A. Iniciativa para a Conservação da Bacia Amazônica (ICBA): "cooperação internacional" e/ou "ecoimperialismo"? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4., 2008, Brasília. *Anais* [...]. Brasília: ANPPAS, 2008. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-571-280-20080509114537.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O que é a Geografia Ambiental? *Revista Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política*, Campo Mourão, v. 1, n. 1, p. 14-37, 2019.

STEIMAN, Rebeca. Áreas protegidas em zona de fronteira. *Para Onde!?*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 82-93, ago./dez. 2011. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/24463. Acesso em: 20 jan. 2025.

UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Environment and Development – Rio 1992*. New York: UN, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992. Acesso em: 13 dez. 2024.

USAID. *Iniciativa de conservação da Bacia Amazônica: documento conceitual*. Washington: USAID, 2006. Apud SOUZA, Israel P. D.; DE PAULA, Elder A. Iniciativa para a Conservação da Bacia Amazônica (ICBA): "cooperação internacional" e/ou "ecoimperialismo"? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4., 2008, Brasília. *Anais* [...]. Brasília: ANPPAS, 2008. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-571-280-20080509114537.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

# Capítulo XV

# POR QUE SE MANIFESTAR? A GEOGRAFIA E O ÓDIO NAS RUAS

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-15

Fábio Tavares [36]

## INTRODUÇÃO

A capilaridade do ódio manifestada no espaço encara a democracia faminta pela chance de absorvê-la pela força do descontentamento que transforma o espaço em palanque. A tônica das manifestações do novo século reverbera como espaço político, na justa medida em que anuncia como desordem as vicissitudes da democracia estafada pelas crônicas locais e pelos desajustes globais. As ruas ocupadas evidenciam a descontinuidade temporal entre a mediação política e a revolta popular. Deformadas pela expressão política em tom antagônico, ao menos em primeiro plano, ruas revoltas alimentam a atmosfera da incerteza. Voraz e incompreendida, a multidão paradoxal, uníssona e diversa, congrega descontentes em uma corrente elétrica que se expande como força territorial ao pretender tomar as rédeas da política pelo espaço.

A força política do ódio ganha novos sentidos no atual século, misturada a ideologias e padrões discursivos. Em suma, estabelece-se como pedra angular para a política contemporânea em diversos pontos do mundo. Ainda que não se almeje investigar profundamente a política como núcleo, nota-se a impossibilidade de abordar os sentidos manifestados nas ruas sem atrelá-los aos rumos da política contemporânea, dado que a rua e a política são elementos fundadores do espaço político. O conceito do político, ou do espaço político, reverbera como desordem, antagonismo ou disputa, em estágios que podem alcançar um aspecto mediador, conquanto se estabeleçam pelo conflito.

Nesse cenário, a Geografia interessada na análise das manifestações de rua nasce com o propósito de enfatizar o percurso das ações concentradas em espaços específicos, que reverberam institucionalmente, ao mesmo tempo em que constroem ou consolidam pautas e

[36] Doutorando em Geografia – PGE / PUC-Rio. Grupo de pesquisa GeTERJ.

discursos sociais fundados na força expressa pela ocupação e pela revolta espacial e espacializada. Nesse sentido, variados eixos analíticos ganham corpo no estudo geográfico, desde as correlações institucionais imediatas até a atmosfera política construída e compartilhada pelo movimento da multidão. As razões para se manifestar na contemporaneidade naturalmente tangenciam uma miríade de problemáticas específicas, ainda que colecionem similaridades devido à raiz conflituosa, o que enfatiza a força do ódio como energia política, dado que o poder disruptivo da multidão é pouco passível de controle ou direcionamento após explodir, além de superar, se expandido até o limite, a coesão político-institucional.

O grau de complexidade, difusão, composição, objetivos e significados envolvidos nas manifestações afasta-se da Geografia e de outros campos dispostos ao debate desse eixo temático, explicações generalistas e simplificadas, em esforços que meramente almejam o encaixe de teorias predefinidas e aplicáveis *ad infinitum*[37]. Nesse sentido, reverbera a centralidade do estudo da política, analisada por ângulos diversos, em sintonia com os variados campos de estudo dedicados, o que possibilita uma investigação multidimensional, capacitada pelo esforço conjunto para alcançar o núcleo dos eventos escolhidos para a análise. O natural embate analítico ressalta a importância da Geografia Política como subcampo mais qualificado na condução do estudo de fenômenos complexos e constituídos por multifacetados sentidos políticos, além de estar dotada de ferramentas que a tornam apta a afirmar os valores que a Geografia tem a oferecer no conjunto das ideias.

Assim, ao mesmo tempo em que se delineia esse quadro inicial de problemáticas e potenciais de análise, torna-se necessário avançar para o espaço privilegiado onde tais tensões se materializam: a rua.

A variabilidade do ódio no novo século impacta diretamente as forças políticas, em uma constante ampliação das fronteiras discursivas definidas, assim como redistribui pautas e temas centrais entre os limites à esquerda e à direita. As ruas ocupam papel central no

[37] "No ano de 2013, no Brasil, ocorreram manifestações bastante intensas que começaram contra o aumento das passagens urbanas em São Paulo e se estenderam por todo o país, mesmo depois do aumento ter sido suspenso. Esse evento era inédito, teve um desenvolvimento bem original e, pela primeira vez no Brasil, as redes sociais estiveram presentes na mobilização e na organização dos atos. Vários livros, coletâneas e artigos apareceram imediatamente depois, e essa rapidez surpreendente das análises não é sem gerar suspeitas. Ao examinar algumas dessas publicações, constata-se que as supostas análises correspondem tão somente a velhos esquemas. Há uma adaptação dos nomes e das datas em explicações que são as mesmas de sempre. Alguns cientistas sociais abandonaram a lógica explicativa em prol de uma retórica de convencimento. Temos assim as novidades do mundo social sendo sistematicamente devoradas por velhas convicções. Só veem aquilo que selecionam e desenham interpretações que correspondem aos seus anseios. O grande problema nisso é que continuamos sem entender, continuamos sem saber quem eram aquelas pessoas, o que queriam, por que saíam às ruas e que consequências esse movimento teve eventualmente na posteridade" (GOMES, 2019, p. 11-12).

fenômeno mencionado, pois são a ponte derradeira entre a demanda social e a lacuna política insatisfatória usualmente observada pelos revoltados, responsável por provocar a devida reação do meio político, em uma espécie de ajuste forçoso que ambiciona escapar à culpa.

## A RUA

Complementando os esforços geográficos dedicados às manifestações políticas, a rua ganha corpo como elemento indispensável para a análise do teor político que permeia o espaço de difusão da revolta popular, dado que "são espaços onde o impulso instituinte por mudança é tornado público e visível, deflagrando o esgarçamento das normas antigas e o nascimento de normas novas" (MACHADO FILHO, 2017, p. 12). Com o destaque conquistado, as ruas ocupam um lugar central nas análises, tanto em aspectos físicos quanto simbólicos. Nas ruas, a expressão popular é revitalizada pela multidão, transformada em ação, como um vulto explosivo.

Segundo Dardel (2015, p. 28), a cidade não é somente um panorama abraçado com um só golpe de vista: Paris "vista" de Montmartre, Lyon do alto de Fourvières. A cidade, como realidade geográfica, é a rua. A rua como centro e quadro da vida cotidiana, onde o homem é passante, habitante, artesão; elemento constitutivo e permanente, às vezes quase inconsciente, na visão de mundo e no desamparo do homem; realidade concreta, imediata, que faz do citadino "um homem da rua", um homem diante dos outros, sob o olhar de outrem, "público" no sentido original da palavra. Para muitos homens, sobretudo os dos séculos passados, a rua é onde se nasce, onde se vive e onde se morre sem que se possa sair. A rua da Idade Média, ruela tortuosa, ou sórdida, com suas corporações de ofício instaladas desde tempos imemoriais, suas tendas, seus ruídos, seus odores, o cruzamento próximo e suas vias adjacentes. A rua entregue à noite, à obscuridade e ao silêncio, é o ponto de ancoragem do homem no universo, seu espaço concreto e familiar.

Lugar de realização e via para o encontro, a rua, das mais objetivas às mais subjetivas definições, estabelece-se como uma realidade geográfica e, por isso, é o lar da ação política, expressa coletivamente enquanto ferramenta instituinte, nascedouro de discursos e catalisadora da revolta pela ocupação. A apresentação e a representação social, assim como a demarcação de um lugar, são elementos historicamente associados ao ato de se manifestar nas ruas (FILLIEULE; TARTAKOWSKY, 2020), entre a diversidade e a identidade culturais locais.

A eventual transformação dos protestos em lutas por direitos populares e reivindicações públicas ganha forma na Grã-Bretanha dos séculos XVIII e XIX, com eventos caracterizados pela

crescente importância dada ao ato de se manifestar, assim como pelos custos envolvidos nesse tipo de ação, como a repressão, além da capacidade de aglomeração de pautas, pessoas e ambições sobre a formação e mutação da opinião pública advindas do evento manifestação (FILLIEULE; TARTAKOWSKY, 2020), até gradualmente se tornar uma parte significativa do repertório de protestos britânicos.

Com o surgimento de uma esfera pública, a manifestação de rua eventualmente se afirma como modalidade de ação política (FILLIEULE; TARTAKOWSKY, 2020), com a busca pelo sufrágio universal como ambição destacada nos Estados Unidos e em países da Europa Ocidental ao longo do século XIX e das primeiras décadas do século XX. Além disso, é amparada por alguma legitimidade, reservada ao modo de ação destacado pelo fato de ser considerado um parâmetro importante da saúde política. Como contraponto ao supracitado, cabe ressaltar a França, pois nesse país o sufrágio universal é anterior ao processo inicial de aparecimento das manifestações contemporâneas (FILLIEULE; TARTAKOWSKY, 2020). Acrescenta-se a isso certo vazio jurídico, decorrente do histórico de eventos do país, que tornava incoerente o aparato de leis, se for levado em conta o caráter renovado das manifestações contemporâneas. A eventual contextualização jurídica francesa, ocorrida inicialmente entre as décadas de 1830 e 1840, faz da ordem pública um fator-chave para o julgamento das manifestações, ao negar o reconhecimento da legitimidade política dos manifestantes e resultar em uma notória separação entre a rua e a política partidária, pois a primeira é considerada caótica e, à exceção do sufrágio, com pautas desconsideradas pelo poder público, tal como julgava a expressão coletiva à margem da lei.

Nas primeiras décadas do século XX, as manifestações na França receberam renovada atenção jurídica, de acordo com os seguintes acontecimentos:

> Em 1921, é criado um corpo de gendarmes motorizados especializados na manutenção da ordem. Em 23 de outubro de 1935, um decreto-lei estipula: "Os cortejos, as marchas, as concentrações de pessoas e qualquer manifestação na via pública estão submetidos à obrigação de uma declaração prévia perante o prefeito de polícia." Concebido para controlar melhor os usos políticos da rua após as manifestações sangrentas ocorridas entre fevereiro de 1934 e agosto de 1935, o decreto confere assim à manifestação um estatuto do qual ela carecia até então; apesar de seu caráter provisório e da ausência de ratificação legislativa posterior, permanecerá em vigor até os dias de hoje (FILLIEULE; TARTAKOWSKY, 2020, p. 75, tradução nossa[38]).

[38] No original: "*En 1921 se crea un cuerpo de gendarmes motorizados especializados en el mantenimiento del orden. El 23 de octubre de 1935, un decreto-ley estipula: «Los cortejos, las marchas, las concentraciones de personas y cualquier manifestación en la vía pública están sometidos a la obligación de una declaración previa ante el prefecto de policía». Concebido para controlar mejor los usos políticos de la calle luego de las manifestaciones sangrientas que*

Para Fillieule e Tartakowsky (2020), com a chegada do século XX e a consolidação dos Estados-nação, as manifestações adquirem tom específico e altamente variável, em consonância com o caráter histórico consolidado em cada sistema nacional, assim como em eventuais características compartilhadas regionalmente. Logo, os elementos aventados acima reiteram a natureza multifacetada e escalar do advento da manifestação, assim como implicam forte caráter político-histórico, manifestado espacialmente, em uma construção que remete à conceituação do caráter político do espaço.

A respeito do papel das ruas no cenário pontuado, complementam Fillieule e Tartakowsky (2020, p. 286, tradução nossa[39]):

> Nos regimes em crise, em 1917, 1919, 1922 ou 1933, a "rua" pode se tornar um dos elementos em jogo e um instrumento de luta indissociável das crises revolucionárias, concebidas como o meio ou a tentativa de transição de um regime para outro, mas ocupa apenas um lugar secundário nos processos de ruptura. Em poucos países, como França ou Argentina, desempenha, em contrapartida, um papel determinante na gestão de algumas crises políticas maiores, que se resolvem dentro do marco dos regimes existentes. A manifestação se impõe nesses casos como um meio de regulação das crises políticas. Ela se torna um sintoma dos limites aos quais cada uma das partes pretende se ater e significa que a disputa ocorre no campo da dominação, e não da violência. Isso implica que todos aderem de maneira prolongada aos códigos constitutivos da sociedade em questão e, por isso, não há uma crise aberta do regime.

Ao olharmos para o contexto brasileiro, essa centralidade da rua ganha contornos particulares. O Rio de Janeiro, capital federal durante boa parte do século XX, serve como influente registro da importância das manifestações de rua para a política brasileira ao longo de todo o século. Nascido com a abolição da escravidão e a festejada Lei Áurea, a Proclamação da República e a posse do primeiro presidente civil, Prudente de Morais, a era Vargas, misturada ao fascismo brasileiro, ao populismo e ao Estado Novo, e a eventual contraposição liderada pela União Nacional dos Estudantes (UNE) contra o Eixo, durante a Segunda Guerra Mundial, culminando no suicídio do próprio Vargas (FREIRE, 2002). Ainda que eventualmente tenha

*se sucedieron entre febrero de 1934 y agosto de 1935, confiere así a la manifestación el estatuto del cual carecía hasta ese momento; pese a su carácter provisorio y a la ausencia de ratificación legislativa ulterior, permanecerá en vigor hasta la actualidad*".

[39] No original: "*En los regímenes en crisis, en 1917, 1919, 1922 o 1933, la «calle» puede convertirse en uno de los elementos en juego y en un instrumento de lucha indisociable de las crisis revolucionarias, concebidas como el medio o la tentativa de giro de un régimen a otro, pero ya solo ocupa un lugar secundario en los procesos de ruptura. En contados países, como Francia o Argentina, desempeñan en cambio un papel determinante en la gestión de algunas crisis políticas mayores, que se resuelven dentro del marco de los regímenes existentes. La manifestación se impone allí como un medio de regulación de las crisis políticas. Se convierte en un síntoma de los límites a los cuales cada una de las partes pretende ceñirse y significa que la partida se juega en el campo del dominio, no de la violencia. Eso implica que todos se adhieran de manera prolongada a los códigos constitutivos de la sociedad en cuestión y, por eso mismo, que no haya crisis abierta del régimen*".

perdido o posto de capital do país, a cidade do Rio de Janeiro mantém a centralidade nos eventos políticos nacionais sob a perspectiva da manifestação. Somam-se aos eventos mencionados o golpe militar, antecedido pela gigantesca Marcha da Família, repetida pelos organizadores logo após o golpe, no dia 2 de abril de 1964, agora nomeada Marcha da Vitória e com o assustador dobro de pessoas nas ruas. Novamente no centro do Rio, a Passeata dos Cem Mil (1968) pontua a insatisfação com o governo ditatorial e tem no movimento estudantil repetido líder. O regime militar não saiu de cena sem que as ruas lhe impusessem constante censura, delimitada, nos momentos finais, pelas Diretas Já (1984). O século jaz com o fim do mandato do Collor e o movimento Reage Rio (1995), mais atual do que nunca (FREIRE, 2002). Um século de transformações inimagináveis, rupturas, golpes, ditaduras e democracias, e um inegável protagonismo das ruas, historicamente mobilizadas no espaço. Como preâmbulo ou crônica final, as manifestações são as fronteiras da política e a força da ação coletiva.

Dessa forma, a discussão sobre a rua como palco privilegiado da ação política abre caminho para um aprofundamento do conteúdo que ali se manifesta, em particular a centralidade do ódio como energia política.

A rua se estabelece como via da política no apogeu dos Estados-nação no século XX, aglutinadora de interesses e termômetro político. Palco de grandes guerras, diretas e indiretas, o século passado registrou profundas transformações geopolíticas e ideológicas, responsáveis por dar contorno ao então nascente novo século. O jovem século em movimento captura parte das incertezas e exaustões do passado e marca as fronteiras do novo mundo, simbolizado por uma paradoxal força de descolamento e resgate de um passado não tão distante rumo a um futuro indefinido e um presente sempre à beira do colapso.

## A 'POLÍTICA' DO ÓDIO

Desde a concepção freudiana da agressividade orgânica humana[40], enraizada na psique, o comentário social, ancorado na veracidade do conflito, ganha constantemente novas

[40] "Os comunistas acreditam ter descoberto o caminho para nos livrar de nossos males. Segundo eles, o homem é inteiramente bom e bem-disposto para com seu próximo, mas a instituição da propriedade privada corrompeu-lhe a natureza. A propriedade da riqueza privada confere poder ao indivíduo e, com ele, a tentação de maltratar o próximo, ao passo que o homem excluído da posse está fadado a se rebelar hostilmente contra seu opressor. Se a propriedade privada fosse abolida, possuída em comum toda a riqueza e permitida a todos a partilha de sua fruição, a má vontade e a hostilidade desapareceriam entre os homens. Como as necessidades de todos seriam satisfeitas, ninguém teria razão alguma para encarar outrem como inimigo; todos, de boa vontade, empreenderiam o trabalho que se fizesse necessário. Não estou interessado em nenhuma crítica econômica do sistema comunista; não posso investigar se a abolição da propriedade privada é conveniente ou vantajosa. Mas sou capaz de reconhecer que as premissas psicológicas em que o sistema se baseia são uma ilusão insustentável. Abolindo a propriedade privada, privamos o amor humano da agressão de um de seus instrumentos, decerto forte, embora, decerto também, não o mais forte; de maneira alguma, porém, alteramos as diferenças em poder e influência que são mal-empregadas pela agressividade, nem tampouco alteramos nada em sua natureza. A agressividade não foi

roupagens, em variadas interfaces, da psicanálise à política. Conflito, revolta e ódio atravessam a história humana como flechas mortais e impulsos ambiciosos na construção do novo, um processo moldado pela derrocada de sociedades, pela ebulição política e pela mobilização agressiva, ou seja, o poder de mudar o mundo nas mãos dos infelizes (SLOTERDIJK, 2010), dos insatisfeitos, no limiar entre a vida e a morte[41]. O reino político dos insatisfeitos talvez encontre nos ecos das manifestações nas ruas a compatibilidade ideal para construir o mundo novo desejado ou agressivamente alucinado.

Para Sloterdijk (2010), ao analisar a tradição ducentenária da esquerda, o ciclo revolucionário se perpetua nas ambições ocultas dos revolucionários e na inevitável escassez de postos de liderança no novo mundo político, uma vez que as melhores posições sociais não são abolidas e seguem raras – ou seja, a revolução devora seus filhos. Aos que foram engolidos pela ambição de ascensão social, resta, na nova ordem, recuperar o ímpeto perdido. Aos esquecidos, cabe reacender o ódio sufocado pelo sucesso de poucos. Com o fim do ardor revolucionário provocado pela derrocada soviética e de regimes análogos no final do século passado, somado à ascensão do que se convencionou chamar de capitalismo, a sociedade de consumo encontrou espaço aberto para avançar a passos largos rumo à massificação. Os derrotados não se veem como tal, mas a chama do ressentimento passa a queimar como multidão[42].

Para Deleuze e Guattari (1996), as massas escapam das classes sociais. Esse vazamento se define, ainda segundo os autores (p. 88), "[...] por sua diferença em relação à linha de segmento molar". Embora não seja o objetivo deste estudo aprofundar o vocabulário conceitual

criada pela propriedade. Reinou quase sem limites nos tempos primitivos, quando a propriedade ainda era muito escassa, e já se apresenta no quarto das crianças, quase antes que a propriedade tenha abandonado sua forma anal e primária; constitui a base de toda relação de afeto e amor entre pessoas (com a única exceção, talvez, do relacionamento da mãe com seu filho homem). Se eliminamos os direitos pessoais sobre a riqueza material, ainda permanecem, no campo dos relacionamentos sexuais, prerrogativas fadadas a se tornarem a fonte da mais intensa antipatia e da mais violenta hostilidade entre homens que, sob outros aspectos, se encontram em pé de igualdade. Se também removermos esse fator, permitindo a liberdade completa da vida sexual, e assim abolirmos a família, célula germinal da civilização, não podemos, é verdade, prever com facilidade quais os novos caminhos que o desenvolvimento da civilização vai tomar; uma coisa, porém, podemos esperar; é que, nesse caso, essa característica indestrutível da natureza humana seguirá a civilização" (FREUD, 1978, p. 168-169).

[41] O instinto de morte: "A meta de toda vida é a morte" (FREUD, 1956, p. 292).

[42] "Quase cem anos depois, com o conhecimento do fracasso do plano-mestre soviético, Antonio Negri tentou resgatar a exaltação. Desta vez, ele não o faz em nome do proletariado industrial, que já havia esgotado seu papel como coletivo de fúria historicamente eficaz sob uma bandeira messiânica. Os novos sujeitos da exaltação militante passam a ser, de agora em diante, os pobres, os marginalizados, os boêmios ao redor do mundo, aos quais Negri novamente se refere como a 'multidão'. Ele afirma ter observado um sorriso promissor em seus lábios, um 'sorriso pobre de fora da lei', que se emancipou de uma vez por todas das condições existentes. Seu modelo é Charlie Chaplin, que em *Tempos modernos* conectou, de forma subversiva, a pobreza e uma vitalidade irreprimível. Após a despedida da revolução mundial, o que resta para a militância eterna é, ao que parece, apenas o riso daqueles que não têm nada para rir" (SLOTERDIJK, 2010, p. 117, tradução nossa).

empregado pelos autores para evidenciar as múltiplas dimensões de um fenômeno, é relevante destacar a renovação de temas e abordagens proporcionada pela construção molar-molecular[43], bem como a importância desta para pesquisas potenciais sobre manifestações de rua e eventos correlatos. Considera-se que as massas são elementos de instabilidade que insurgem de forma incontrolável no interior do tecido socioinstitucional. Segundo Deleuze e Guattari (1996, p. 83), entre a macro e a micropolítica há mais do que um mero aspecto quantitativo-escalar, pois existe uma espécie de "dupla dependência recíproca". Ainda segundo os autores (p. 86), "quanto mais forte for a organização molar, mais ela própria suscita uma molecularização de seus elementos, suas relações e seus aparelhos elementares". Nesse sentido, a insurgência da massa se manifesta na molecularidade como um movimento de ruptura, pois "os movimentos moleculares não vêm mais completar, mas contrariar e furar a grande organização mundial" (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 86), em uma espécie de jogo que a torna corpo atravessado ou o atravessamento do molar, já que entre o molar e o molecular há troca e sustentação. A massa indigesta escapa. É fuga e retorno. Condiciona a desarticulação da insurgência à expressão contínua da estabilidade, como um paradoxo da agregação e, com isso, pode-se pensar a massa com o papel multiarticulado necessário para a devida contextualização desta no mundo contemporâneo.

Diremos, da mesma forma, que o fascismo implica um regime molecular que não se confunde nem com os segmentos molares nem com sua centralização. Sem dúvida, o fascismo inventou o conceito de Estado totalitário, mas não há por que definir o fascismo por uma noção que ele próprio inventa: há Estados totalitários sem fascismo, do tipo estalinista ou do tipo ditadura militar. O conceito de Estado totalitário só vale para uma escala macropolítica, para uma segmentaridade dura e para um modo especial de totalização e centralização. Mas o fascismo é inseparável de focos moleculares, que pululam e saltam de um ponto a outro, em interação, antes de ressoarem todos juntos no Estado nacional-socialista. Fascismo rural e fascismo de cidade ou de bairro, fascismo jovem e fascismo ex-combatente, fascismo de esquerda e de direita, de casal, de família, de escola ou de repartição: cada fascismo se define por um microburaco negro, que vale por si mesmo e comunica com os outros, antes de ressoar num grande buraco negro central generalizado.

[43] A organização molar se estabelece nos grandes conjuntos, como o Estado e as instituições, assim como nas pessoas, na condição de elementos desses conjuntos. Já a condição molecular é maleável e nasce como uma espécie de escape do molar, produzido nas frestas, "menos localizáveis, sempre exteriores a eles mesmos" (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 63). Uma fissura. Além disso, há uma constante interferência, reação e intrusão em uma complexa teia relacional.

Há fascismo quando uma máquina de guerra se encontra instalada em cada buraco, em cada nicho. Mesmo quando o Estado nacional-socialista se instala, ele tem necessidade da persistência desses microfascismos que lhe dão um meio de ação incomparável sobre as "massas". Daniel Guérin tem razão em dizer que se Hitler conquistou o poder mais do que o Estado-Maior alemão, foi porque dispunha em primeiro lugar de microorganizações que lhe davam "um meio incomparável, insubstituível, de penetrar em todas as células da sociedade", segmentaridade maleável e molecular, fluxos capazes de banhar cada gênero de células. [...]. É uma potência micropolítica ou molecular que torna o fascismo perigoso, porque é um movimento de massa: um corpo canceroso mais do que um organismo totalitário (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 84-85).

A infiltração das massas fundamenta a fortaleza do regime político, pois este se torna mais do que uma organização institucional: transforma-se em um movimento que se apodera do meio institucional. O ciclo estabelecido baseia-se em uma espécie de compulsoriedade impulsionada pela massiva presença no interior do tecido social e pelo apelo criado pelo ódio e pelo ressentimento, esses alcançados por meio do discurso e da articulação políticos e reorganizados pela força da radicalização, assim como capazes de construir estéticas que dão contorno e legitimam pressupostos discursivos, além, obviamente, de consolidar a opressão e propiciar eventuais benesses econômicas. Considerados em conjunto, tais elementos são responsáveis por contextualizar e enraizar os pretextos políticos em cada parte da sociedade.

A metamorfização das ruínas arquitetônicas, "a persistência do passado no tempo e no espaço" (MOREIRA, 1989a, p. 14), em metáfora política, consiste em encarar a presença histórica de contextos sociais e discursos políticos no presente, pois "elas não refletem um fato ou situação pretérita, mas algo que perdura ainda, embora sem a expressão original" (MOREIRA, 1989a, p. 16). Assim como a arquitetura revolve ruínas, a política dificilmente encontra ambições desaparecidas ou coisas mortas. Para Moreira (1989a), as ruínas encontram-se em outro plano, dotadas de uma atmosfera própria, e não participam ativamente do espírito do tempo atual, em uma espécie de inércia histórica, estabelecida como assincronia, conquanto o valor das ruínas se fundamente na expressividade em função do tempo, cronologicamente e como instrumento de modelação. Além disso, as ruínas sofrem com a ação do presente, seja por meio do restauro, seja pelo simples dano. Se, no plano histórico, as ruínas arquitetônicas funcionam como coordenadas temporais, as ruínas políticas atuam como guias no plano espacial, por meio do estabelecimento de uma dialética político-espacial ou do espaço

político, especialmente no contexto abordado das manifestações e dos protestos de massa nas ruas, como uma arquitetura do poder.

A partir dessa articulação entre ódio, massas e ruínas políticas, torna-se possível avançar para o conceito de espaço político, que oferece o enquadramento geográfico-analítico para compreender essas dinâmicas no território.

## O ESPAÇO POLÍTICO

Segundo Castro (2018a, p. 120), "espaço político, apenas como expressão, tem sido usado na Geografia Política no sentido de salientar tanto a interação entre o espacial e o político como a espacialidade da política ou mesmo a ideia de que há uma essência política no espaço, como indicada por Lefebvre (1974)". A qualificação espacial da política e, por conseguinte, o aspecto distinguível gerado pelo processo condicionam a compreensão conceitual que estabelece as bases necessárias para o refinamento e tratamento de um objeto de pesquisa calcado no conceito de espaço político. Além disso, nota-se o esforço para a devida referência às conjunturas geográficas na análise política, ou seja, a fuga da negligência espacial.

A transfiguração das ruas pelo agir, parte da formação do espaço político (MACHADO FILHO, 2017), se dá tanto no plano visível e prático quanto na subjetividade radicalmente coletivizada pela multidão, em uma expressividade evidenciada pela forma como "[...] um grupo de protesto desdobra seu próprio espaço e articula sua própria temporalidade subversiva, em oposição ao mundo construído da cidade e ao ritmo de seu funcionamento normal" (RHOAD, 2023, p. 7, tradução nossa[44]).

Segundo Machado Filho (2017, p. 16), nas manifestações, as ruas e praças foram ressignificadas politicamente, tanto materialmente quanto simbolicamente. Embora as manifestações possam ser muitas vezes interpretadas como a expressão da ausência de diálogo entre a sociedade e as instituições políticas, seu objetivo maior é o de enviar uma mensagem para o poder público, em muitos casos tentando estabelecer um diálogo ou negociação direta com os espaços políticos por excelência, aqueles das instituições políticas. É possível, desta forma, depreendermos que os espaços públicos, através da ocupação de ruas e praças, foram usados em claro sentido político, constituindo, mesmo que de forma intermitente e muitas vezes sem uma agenda política precisa, um verdadeiro espaço político, espaços onde também se faz política.

[44] No original: "[...] *a protest group unfolds its own space and articulates its own, subversive temporality over and against the built world of the city and the rhythm of its normal functioning*".

Se a política no espaço se fundamenta na força da expressão coletiva que tensiona o poder estabelecido com um conjunto de demandas enquanto pressupostos do agir político, pode-se recuperar, em sentido tortuosamente oposto, o teor conflituoso imperativo no tecido social, instaurado e catalisado pelo desmoronamento da confiança no corpo institucional, que, apesar de admitido como a instância do poder, resguarda-se da fúria das ruas, pois essa pode vir a ser a força política responsável por minar o terreno consolidado e transformá-lo, eventualmente, em ruína.

Para Moreira (1989b, p. 145), o que caracteriza as ideologias políticas modernas, como acentua Cassirer, é o seu cunho eminentemente mítico, uma vez que não se limitam a ser meras concepções interessadas, mas também mitos com finalidade de agressão e de conquista. "Os novos mitos políticos – são palavras do insigne pensador alemão – não brotam livremente, não são frutos naturais de uma exuberante imaginação. São produtos fabricados pelos mais hábeis e engenhosos artífices. Coube no século XX, nossa grandiosa idade técnica, desenvolver uma nova técnica de mito. Daqui por diante, os mitos podem ser fabricados com o mesmo sentido e com os mesmos métodos por que o são quaisquer outros instrumentos modernos, como armas de fogo ou aviões. É um novo produto – e um produto de crucial importância, pois mudou por completo a forma da nossa vida social".

A transitoriedade público-política evidenciada no espaço perpassa as relações estabelecidas, que variam horizontal e verticalmente, com o norteamento social-político evidenciado como elemento para a diferenciação conceitual dos espaços público e político (CASTRO, 2018b). Além disso, acrescentam-se ao esforço de distinção entre o caráter público e o político do espaço, especialmente se considerado o contexto de um protesto de massa, as usuais lógicas de a favor/contra e nós/eles (RHOAD, 2023), que surgem com grande facilidade em contextos de mobilização radical ou radicalizada. Ainda que essa forma de expressão possa esvaziar o caráter político de uma manifestação para alguns autores (ARENDT, 1958 apud RHOAD, 2023), dado que a supressão da individualidade em detrimento de uma supostamente sufocante filiação coletiva pode significar o fim do canal de diálogo e do espaço de mediação política, é notório, em contraponto, que a explosão das massas em uma espécie de antagonismo ritmado e multidimensional atua como poder irrefreável por alguns segundos no quadro geral da história e se estende politicamente pela ocupação e mobilização espacializada, em um confronto político-ideológico com fronteiras cinzentas.

Segundo Castro (2018a, p. 123), o espaço político é então um lugar mobilizado para o confronto, onde os homens agem coletivamente com uma intenção, o lugar da defesa de

interesses, da negociação e da disputa de poder sobre os acordos em relação às normas necessárias ao convívio pacífico entre diferentes visões de mundo. Há, pois, na ação no espaço político uma dimensão instituinte, ou seja, uma conexão com o poder decisório governamental, qualquer que seja a sua escala.

A partir do pressuposto de que "a vida política foi sempre uma permanente agitação ideológica" (MOREIRA, 1989b, p. 149), confluem no agir político as dimensões mediadoras e conflituosas, estabelecidas conflituosamente pelas massas mobilizadas. A multidão. Os manifestantes que se transformam em público no espaço público deixam de ser uma audiência para se tornarem uma força (SOLNIT, 2001 *apud* GILBERT, 2007). A força deles adjetiva-se politicamente, e o seu espaço de ação adjetiva-se politicamente.

Como afirma Machado Filho (2017, p. 18), 'o papel instituinte desempenhado por ruas e praças, observado até aqui através do uso político que é conferido a estes espaços e seus condicionantes espaciais, também está relacionado às discussões em torno do conceito de espaço político. Dessa forma, as manifestações políticas, ao se atribuírem aos condicionantes espaciais destes lugares, estão, de fato, qualificando-os politicamente e, com isso, os transformando, mesmo que por alguns instantes, em espaços políticos.

Para Qian (2020, p. 80, tradução nossa[45]), "o espaço público reúne o social, o político, o simbólico, o material e o corporal, e oscila entre a reunião e a separação, entre relativa estabilidade e tendências do se tornar". Entre as polaridades da permanência no espaço, o corpo em associação e, paralelamente, a disjunção do pretexto e o inimigo à frente, camuflado ou não, a copresença (QIAN, 2020) tensiona ambições por meio da ocupação das ruas, em um diálogo contínuo e arriscado mediado pela presença. Qian (2020, p. 81, tradução nossa[46]) aponta que "o espaço público é inerentemente ideológico, e dificilmente alcançará um status transcendente desprovido de relações de poder e dos efeitos disruptivos das diferenças", o que explicita a potencialidade do conflito e da ruptura como ângulos analíticos para a interpretação político-espacial de fenômenos como as manifestações e os protestos de massa. A 'cotemporalidade' (QIAN, 2020), ou seja, a sincronização multifacetada das instâncias espaço-temporais presentes no espaço público, é essencial para captar as nuances presentes em fenômenos dilacerantes como o analisado, pois tais eventos funcionam como propulsores da tensão, por vezes escamoteada pela estabilidade capturada por olhares preguiçosos.

[45] No original: "*Public space brings together the social, the political, the symbolic, the material and the bodily, and oscillates between assembly and disassembly, between relative stability and tendencies of becoming*".
[46] No original: "*Public space is inherently ideological, and unlikely to achieve a transcendent status devoid of power relations and the disruptive effects of differences*".

Entre inclusão e exclusão (QIAN, 2020), a gestão do espaço público e o exercício do poder articulam ferramentas inclusivas para construir discursos excludentes, ou seja, os limites do espaço público estão na capacidade de atrelar ao processo de inclusão a lógica excludente delineada pelos discursos gerenciais, a partir dos quais o poder amplifica pautas contraditoriamente e permanece efetivo na manutenção das fronteiras consideradas essenciais no espaço. Ao abordar esse processo, Qian (2020, p. 88, tradução nossa[47]) explica que "[...] é necessário entender como o exercício da disciplina estatal e o poder punitivo concentram-se na criação e gestão de públicos e como as perspectivas de inclusão e participação estão implicadas em uma mobilização da exclusão".

A dualidade de Qian (2020) atravessa o espaço público e, em alguma medida, contextualiza o conflito político no espaço transformado. Como explica Moreira (1989b), o debate político se estabelece muitas vezes pela oposição marcada por determinada situação social. Além disso, pontua-se que "as crises políticas não podem deixar de ser ideológicas, pelo menos quando profundas" (MOREIRA, 1989b, p. 146). Os regimes políticos se justificam mais pelo que representam como ideia do que pelas ações práticas, pois "[...] nenhuma grande transformação histórica se operou sem prévias motivações ideológicas; nenhuma conquista política ou social jamais se processou sem antes ter a sua incubação histórica como ideia" (MOREIRA, 1989b, p. 147). A materialidade da vida política, expressa no espaço, e as práticas sociais concretas (CASTRO, 2018b) arregimentam a expressão ideológica e a dualidade pública, tal como a dimensão do conflito. A importância do estudo político está no cosmos constituído pelo campo da política, assim como as manifestações e os protestos reiteram a potencialidade da Geografia para o estudo da expressividade da política concentrada na mobilização, transformação e ocupação que ocorrem no espaço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há espaço para a mediação? O renascimento político do público parece deter as chaves para respostas ao adentrar o espaço como multidão. Estas ruas são o palco escolhido para a demonstração da revolta, expressa politicamente pelo agir no espaço. Se a política é transacional, a mobilização pela revolta é moeda amarga, pois escolhe as vias públicas para dotar a massa de sentido político. Entre a inclusão e a exclusão no âmbito democrático, a massificação atravessa a essência do sistema político como nuvem passageira que corporifica

[47] No original: "*[...], it is necessary to understand how the exercise of state disciplinary and punitive power focuses on the creation and management of publics, and how vistas of inclusion and participation are implicated in subtle mobilization of exclusion*".

as tensões geradas pela exclusão. O ponto de disposição pública é a força do manifestante imbuído politicamente, responsável por tornar o espaço parte integrante da expressão e ambição política da multidão.

## LEITURAS RECOMENDADAS


CASTRO, I. Espaço político. *GEOgraphia*, Niterói, v. 20, n. 42, p. 120-126, jan./abr. 2018a.

CASTRO, I. Espaços públicos como espaços políticos: o que isso quer dizer? *Geografares*, Vitória, n. 26, p. 12-33, jul./set. 2018b.

DARDEL, E. *O homem e a Terra: natureza da realidade geográfica*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. 5 v. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1996. v. 3.

FILLIEULE, O.; TARTAKOWSKY, D. La manifestación: el origen de una forma de protesta. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 286, p. 62-77, mar./abr. 2020.

FREIRE, A. (Org.). *Grandes manifestações políticas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ, 2002.

FREUD, S. *Obras completas de Sigmund Freud*. 18 v. Rio de Janeiro: Delta, 1956. v. 8.

FREUD, S. *O mal-estar na civilização*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

GILBERT, D. The geographies of protest marches. In: MATTHIAS, R. (Ed.). *The street as stage: protest marches and public rallies since the nineteenth century*. New York: Oxford University Press, 2007.

GOMES, P. Qual a cor da sua revolta? Na França, os coletes são amarelos! Exercício analítico da dimensão político-espacial de um movimento social. *GEOgraphia*, Niterói, v. 21, n. 45, p. 3-15, jan./abr. 2019.

MACHADO FILHO, G. *Espaços da política: a relação entre o espaço político das Assembleias e o espaço político das ruas no contexto das manifestações políticas brasileiras contemporâneas*. 2017. 92 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MOREIRA, E. *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. 8 v. Belém: CEJUP, 1989a. v. 7.

MOREIRA, E. *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. 8 v. Belém: CEJUP, 1989b. v. 2.

QIAN, J. Geographies of public space: variegated publicness, variegated epistemologies. *Progress in Human Geography*, Thousand Oaks, v. 44, n. 1, p. 77-98, 2018.

RHOAD, I. Here and elsewhere: phenomenological reflections on the time and space of mass street protests. *HannahArendt.net*, v. 13, n. 1, dez. 2023.

SLOTERDIJK, P. *Rage and time: a psychopolitical investigation*. New York: Columbia University Press, 2010.

# Capítulo XVI

# O *REVIVER CENTRO*: REFLEXÕES ACERCA DO ATUAL PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DO RIO DE JANEIRO

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-16

Micaelle Pereira Cordeiro [48]

## APRESENTAÇÃO

Este artigo parte de uma questão que se impõe com urgência crescente no debate sobre as grandes metrópoles brasileiras: a revitalização urbana pode, de fato, ser um instrumento de desenvolvimento equitativo, ou reproduz, sob nova roupagem, as mesmas assimetrias que sempre marcaram a cidade do Rio de Janeiro? Para responder a essa pergunta, o caminho traçado articula três eixos analíticos centrais — a governança metropolitana, a descentralização federativa e o direito à cidade — em diálogo com experiências concretas de requalificação urbana, com destaque para o projeto Porto Maravilha e o Programa Reviver Centro. A reflexão tem como ponto de partida o reconhecimento de que os projetos de revitalização carregam em si uma tensão constitutiva: ao mesmo tempo em que mobilizam investimentos, recuperam patrimônios e dinamizam economias locais, tendem a deslocar populações vulneráveis e beneficiar desproporcionalmente o capital imobiliário. O texto demonstra que essa tensão não é um acidente de percurso, mas o resultado de escolhas políticas e institucionais que podem — e devem — ser questionadas. Ao longo do texto, percorremos as contradições da fragmentação administrativa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ao examinarmos os limites da descentralização federativa inaugurada pela Constituição de 1988, e propomos que o conceito de direito à cidade, compreendido em sua dimensão coletiva e participativa, seja o horizonte orientador de uma revitalização verdadeiramente inclusiva. Trata-se, portanto, de uma leitura geográfica e politicamente comprometida com a cidade que poderia ser, diante da cidade que insiste em ser.

[48] Mestra em Geografia (2026) – PGE / PUC-Rio. Grupo de pesquisa GeTERJ.

## AS TENSÕES INERENTES À URBANIDADE CARIOCA

Para uma análise do espaço urbano carioca, é necessário o debate sobre o principal agente estruturador: o Estado. Em teoria, o poder público municipal atua como o agente regulador, mediador dos conflitos e como principal garantia da função social da propriedade e da cidade, conforme a Constituição de 1988 (Art. 182) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Contudo, o que se observa na prática, na trajetória do Rio de Janeiro, é a atuação do Estado como agente indutor e facilitador da especulação imobiliária, adotando um papel ambíguo que perpetua as contradições urbanas.

Essa contradição é o cerne do que Machado, Junior e Souza (2023) definiram como a "luta pela dominação do capital" no espaço, em que as alianças políticas com as classes dominantes, o capital imobiliário e o financeiro sobrepõem-se às políticas integradoras. O Estado induz a especulação por duas vias principais: a omissão regulatória e a ação direta de fomento.

A omissão regulatória do Estado atua diretamente na estrutura urbana do centro do Rio de Janeiro. A prefeitura peca por não conseguir implementar de forma efetiva o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e o IPTU Progressivo na região central, e essa defasagem funciona como um subsídio público à especulação (MARICATO, 2015). Essa omissão valida a lógica especulativa com residências sem uso social e inviabiliza o cumprimento da função social imobiliária. Harvey (2013) aponta, em sua obra *Os Limites do Capital*, que o Estado não é neutro, mas sim ativo na promoção da acumulação do capital:

O Estado deve ser visto como um agente ativo na promoção da acumulação de capital, não meramente como um árbitro neutro ou guardião do interesse público. Ele está profundamente implicado nos processos de circulação e acumulação de capital, intervindo frequentemente de forma direta para assegurar as condições para investimentos lucrativos e resolver crises de superacumulação. No contexto do desenvolvimento urbano, isso significa que as políticas estatais frequentemente priorizam os interesses do capital sobre os do trabalho e da comunidade, levando à mercantilização do espaço e à perpetuação de desigualdades sociais. (HARVEY, 2013, p. 334)

Harvey complementa o debate iniciado por Machado, Junior e Souza (2023), enfatizando que o Estado é e sempre será, na lógica capitalista, um campo de disputa de classes, em que as contradições urbanas se perpetuam. Para um melhor equilíbrio entre essas dualidades, seria necessária uma reorientação das ações governamentais de acordo com o viés e o público que

se deseja atrair em determinado momento, alinhada às logísticas e críticas centrais, como no caso do Reviver Centro (2021).

A fomentação da especulação imobiliária exercida pelo Estado carioca já se materializava antes disso, em projetos como o Porto Maravilha, com benefícios fiscais e concessões para empreendimentos no Porto do Rio, transformando áreas públicas em oportunidade de lucro para empresas (MARICATO, 2015). Esses mecanismos convertem o Estado em agente ativo da valorização imobiliária em detrimento da população de baixa renda, que é deslocada para periferias distantes.

Esse processo de deslocamento forçado expõe uma contradição central nas recentes políticas de revitalização do centro da cidade. A mesma omissão regulatória do Estado que, ao falhar em implementar efetivamente o PEUC e o IPTU Progressivo, permite que um vasto estoque de imóveis permaneça ocioso e sem uso social (MARICATO, 2015), gera o paradoxo de um centro vazio e abandonado.

Contudo, as soluções propostas para a reocupação dessa área, muitas vezes focadas em incentivos fiscais para o mercado corporativo ou para unidades residenciais de alto padrão, replicam a lógica excludente. Ao priorizar a atração de capitais e populações de média e alta renda, o poder público ignora que é justamente a população de baixa renda, historicamente expulsa, quem mais necessita e quem melhor se adaptaria à localização central — dadas as adversidades de morar no Centro do Rio de Janeiro — devido à proximidade das oportunidades de trabalho.

Cria-se, assim, um ciclo vicioso: a população que poderia efetivamente ocupar o centro e garantir a função social da propriedade (BRASIL, 2001) é duplamente penalizada. Primeiro, pela omissão estatal que fomenta a especulação em imóveis vazios; segundo, pela ação estatal direta de revitalização que, ao promover nova valorização, eleva o custo de vida e inviabiliza sua permanência ou retorno.

Essa estratégia arrisca perpetuar o esvaziamento residencial, visto que a alta renda não pode, nem tem interesse em apresentar demanda efetiva para ocupar a totalidade da área, ao mesmo tempo em que reforça a atuação do Estado como agente da luta pela dominação do capital (MACHADO JÚNIOR; SOUZA, 2023). Em vez de solucionar a crise habitacional e o abandono do centro, o Estado reafirma seu papel de facilitador de negócios imobiliários, preterindo a população que, por necessidade, confere vitalidade ao espaço urbano.

O Programa Reviver Centro emerge como a materialização dessa atuação estatal. Diante do esvaziamento central, o Estado municipal se organiza a fim de priorizar o capital imobiliário.

Nesse ponto, o Estado muda sua forma de agir: abandona a "omissão" regulatória que Maricato (2015) discutiu e assume um papel de fomentador direto. É uma lógica que lembra o Porto Maravilha, mas que usa mecanismos diferentes. Como destacam Monteiro e Garcia (2023), o poder público passa a atuar para viabilizar e facilitar o investimento privado, principalmente por meio de subsídios públicos, usando instrumentos como:

I — Incentivos fiscais: na prática, quem decidir comprar um prédio antigo para reformar e transformar em moradia não precisa pagar o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) na aquisição de imóveis para reconversão, além de haver isenção de IPTU por períodos determinados após a conclusão das obras.

II — Flexibilização normativa: a alteração de parâmetros urbanísticos e edilícios facilita a conversão de um prédio comercial em residencial, flexibilizando antigas regras rígidas como o número mínimo de vagas de garagem ou o tamanho mínimo dos apartamentos.

III — Renúncia de receita (ISS): a isenção de ISS (Imposto sobre Serviços) para os serviços de construção e *retrofit* vinculados ao programa.

A lógica é que, ao reduzir os custos e barreiras burocráticas aos desenvolvedores, o mercado conseguiria promover o adensamento residencial. O problema é que o programa inicialmente não estabeleceu cotas mínimas para a inclusão de habitação de interesse social nos empreendimentos. Priorizou-se, assim, um público que pode não ter interesse real em ocupar aquela área, como o próprio paradoxo do centro vazio já demonstra.

No fim, a revitalização promovida pelo programa corre o risco de ser pouco eficaz e não conseguir de fato adensar o centro do Rio. Isso acontece porque o foco do programa é atrair o capital imobiliário, e não resolver o problema dos prédios vazios por meio de sua função social (BRASIL, 2001). Com isso, o Estado volta a assumir seu papel de facilitador de negócios, em vez de atender às reais necessidades da cidade e do seu território.

## MERCADO IMOBILIÁRIO: VALORIZAÇÃO, *RETROFIT* E OCUPAÇÃO DO CENTRO DO RIO DE JANEIRO

Para compreender melhor como o Programa Municipal Reviver Centro (PMRC) altera o tecido urbano carioca, é necessário destrinchar um dos principais pilares do projeto: o mercado imobiliário e suas ramificações. O PMRC não se fundamenta como um programa público de habitação, mas antes de tudo como um programa de estímulo ao mercado para que este promova as transformações desejadas pelo poder público (RIO DE JANEIRO, 2025).

Como visto anteriormente, a estratégia municipal conduz suas ações em um vetor específico: o *retrofit*. A lógica é clara — ao reduzir os custos e os entraves para a conversão de um vasto estoque de prédios comerciais obsoletos em unidades residenciais, o capital privado se sentiria finalmente atraído a investir (MARICATO, 2015).

Contudo, essa aposta da parceria público-privada gera um ponto de debate importante: o *retrofit* só será atrativo para o mercado se gerar lucro, e lucro para o setor imobiliário está ligado à valorização. O capital, como nos lembra Harvey (2013), não se move por filantropia, mas pela busca da acumulação. É nessa questão que reside a contradição central que este tópico busca analisar: como conciliar a valorização do metro quadrado — vista como necessária para atrair o investidor — com a ocupação residencial efetiva?

Uma vez que o mesmo mecanismo que se viabiliza sob a expectativa do lucro poderia ser o que replicaria o paradoxo já discutido do centro vazio, ao focar no *retrofit* como ferramenta de mercado, o Reviver Centro parece mais alinhado a uma lógica de "produção do espaço" (LEFEBVRE, 1974) voltada ao capital do que a uma política que responda às necessidades urbanas do território. A seguir, analisa-se como esses três elementos — valorização, *retrofit* e, consequentemente, ocupação — se articulam ou se repelem na prática desse programa.

## VALORIZAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO DO CENTRO DA CIDADE CARIOCA NO SÉCULO XXI

A valorização recente do Centro do Rio de Janeiro tem sido acompanhada de perto pela imprensa, que registra o ritmo acelerado das transformações trazidas pelo projeto Reviver Centro. Por se tratar de um processo em constante movimento, optou-se por utilizar principalmente reportagens e dados de veículos jornalísticos, que refletem de forma mais imediata as mudanças nos valores imobiliários, nos usos do espaço e nas percepções sobre o retorno da vida ao centro. Essa escolha de fonte busca aproximar a análise do tempo presente, sem perder de vista o olhar crítico sobre como essa valorização é narrada e percebida na cidade.

O Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro (CRECI-RJ) destaca que alguns fatores são fundamentais para a valorização do mercado imobiliário: os investimentos na cidade, a política de segurança e os grandes eventos que a cidade recebeu, conferindo ao Rio destaque na mídia internacional.

O mercado imobiliário do Rio de Janeiro, de acordo com o jornal *Diário do Rio* (2024), manteve-se aquecido ao longo de 2024, ano considerado o melhor em resultado de vendas nos últimos dez anos. Esse desempenho movimentou R$ 15 bilhões na capital, segundo dados do

Secovi Rio (2024). O coordenador da entidade, Mauro Eiras, considerou o resultado uma grande performance, impulsionada pela "demanda muito grande por lançamentos, em especial de médio e alto padrão". O reflexo financeiro é expressivo: o valor médio residencial para venda na cidade subiu 7,27% em um ano, atingindo R$ 9.892/m², enquanto o aluguel disparou ainda mais, com aumento de 21,81%, alcançando R$ 46,97/m² (SECOVI RIO, 2024).

É nesse cenário de alta demanda que o Centro do Rio de Janeiro merece destaque. A região, historicamente preterida, escalou no ranking municipal e hoje ocupa a 4ª posição no valor do metro quadrado para venda (R$ 7.086) e o 3º lugar em rentabilidade para investimento (SECOVI RIO, 2024). A mídia é explícita ao associar essa valorização a programas públicos de destaque, como o Porto Maravilha e o Reviver Centro.

No entanto, a própria dinâmica interna da região também exerceu papel fundamental nesse processo (SECOVI RIO, 2024). A reocupação de espaços comerciais e a retomada da vida cultural em polos como a Praça XV e a "Pequena Lisboa" são frequentemente citadas. Essa visão é compartilhada por Cláudio André de Castro (apud ACRJ, 2024), que aponta a melhora significativa na percepção de segurança e a nítida redução no número de lojas fechadas como fatores essenciais que prepararam o terreno para essa revalorização.

Não obstante o cenário otimista, identificam-se desafios conjunturais. A elevação da taxa básica de juros (Selic) e a consequente redução do crédito imobiliário são fatores macroeconômicos que começam a mostrar efeitos no setor (CRECI-RJ, 2024). João Eduardo Correia, vice-presidente do CRECI-RJ (2024), alerta que o aumento no custo do financiamento pode dificultar a realização de novos projetos por parte das incorporadoras e, simultaneamente, reduzir a demanda dos compradores finais.

Se a valorização do metro quadrado é a primeira face do fenômeno, a segunda consiste em identificar quem é o comprador que, apesar desses valores, está sendo atraído para a região. A revitalização não é apenas um movimento abstrato do capital que começa a encontrar uma demanda concreta e multifacetada.

Uma pesquisa do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-RIO, 2024) sobre o perfil dos novos compradores revela que o principal polo emissor de novos moradores não é a Zona Sul, responsável por apenas 7% das aquisições, mas sim a Zona Norte (37%), seguida de perto pela Zona Oeste (23%) e pela própria região do Centro (18%). Moradores da Baixada Fluminense também aparecem com 15%.

Esses números reforçam a tese central da demanda por proximidade. Claudio Hermolin, presidente do Sinduscon-Rio (2024), identifica esse público como parte de um nicho que

historicamente enfrenta dificuldades de deslocamento. A conclusão é que o programa atrai pessoas que hoje moram distante do trabalho, do lazer e de suas atividades para um local que já possui infraestrutura urbana funcional, como transporte de massa.

O dado mais significativo, no entanto, é o perfil de renda. Desde o início da primeira fase do Reviver Centro, em 2021, das 800 unidades lançadas, as 500 vendidas tiveram um destino claro: 66% destinaram-se a famílias com renda de até dez salários mínimos (HERMOLIN, 2024).

Esse dado complexifica a análise. Embora a valorização média da região, impulsionada por imóveis de alto padrão e pela especulação geral, atinja R$ 7.086/$m^2$ (SECOVI RIO, 2024), os novos empreendimentos viabilizados pelos incentivos parecem mirar, com sucesso, uma faixa de renda média.

O Reviver Centro 2 busca aprofundar essa tendência. O empreendimento "Cores de Fátima", por exemplo, é um marco simbólico: o primeiro lançamento residencial no Bairro de Fátima em 40 anos (WROBEL, 2024). Esse hiato remete a um passado recente em que, até os anos 1990, era proibido construir novos imóveis residenciais na região central (SINDUSCON-RIO, 2024).

O projeto oferece unidades a partir de R$ 385 mil (de 34 $m^2$ a 98 $m^2$) e utiliza os benefícios do programa, como a isenção do ITBI. A demanda é descrita como gigantesca por Flávio Wrobel (2024), diretor da construtora, sendo movida tanto por moradores locais (32%) e da Zona Norte (28%) que buscam modernização quanto por antigos moradores que retornam por vínculos afetivos (WROBEL; HERMOLIN, 2024).

Imagem 1: Projeto do empreendimento “Cores de Fátima”



Fonte: Apetopia Imobiliária (2024).

A percepção do mercado, sintetizada por Lucy Dobbin (2024), da Sergio Castro Imóveis, é que o Bairro de Fátima funciona como "uma espécie de pequeno recanto" dentro do Centro, similar ao Bairro Peixoto em Copacabana. O Centro, para Dobbin (2024), atrai famílias da Zona Norte e Oeste pela proximidade do trabalho, pelo lado histórico e cultural e pelos imensos investimentos públicos. Isso sinaliza que o mercado não apenas vê o Centro como viável, mas começa a identificar microlocalizações com forte vocação residencial.

Dessa forma, o mercado imobiliário impulsionado pelo PMRC apresenta um movimento dual: de um lado, dados agregados (SECOVI RIO, 2024) confirmam uma valorização geral, impulsionada pela revitalização cultural e de segurança (ACRJ, 2024), gerando atração de capital; de outro, quem está majoritariamente comprando é a classe média e trabalhadora (66% com renda de até dez salários mínimos), vinda majoritariamente da Zona Norte (37%) e Oeste (23%).

Sendo assim, confirma-se que o programa atua, simultaneamente, como facilitador da valorização especulativa e como o primeiro mecanismo em décadas — desde a proibição de residências nos anos 1990 — capaz de destravar uma demanda reprimida por moradia funcional. O sucesso de projetos como o Cores de Fátima (WROBEL, 2024) evidencia a existência de um nicho que busca infraestrutura e proximidade do trabalho (HERMOLIN, 2024).

## O *RETROFIT* NO CENTRO DO RIO DE JANEIRO: UMA VIRADA NA FUNÇÃO DO CBD MODERNO

Surgido na Europa e nos Estados Unidos, o *retrofit* vai além de uma simples reforma. É o processo de transformação de edifícios existentes para melhorar eficiência energética, funcionalidade, segurança e estética, sem demolição.

Nos grandes centros urbanos como o Rio, o abandono de empreendimentos residenciais e comerciais é um fenômeno multifacetado, que impacta não só a economia, mas também a qualidade de vida. Como destaca Souza (2024), fatores como falta de demanda, flutuações no mercado, problemas financeiros dos proprietários ou construtoras e a deterioração natural dos imóveis contribuem para essa realidade. No Rio, isso se agrava pela ambiguidade do Estado que, conforme Harvey (2013), prioriza o capital imobiliário, deixando áreas centrais subutilizadas.

Quando a ideia do *retrofit* é aplicada em áreas degradadas, o efeito vai além do prédio em si. É uma forma de trazer movimento de volta ao bairro, atraindo investimentos, novos moradores e fazendo o comércio local reabrir as portas, o que promove um desenvolvimento mais sustentável para a região (NEGREIROS, 2018, p. 42).

Trazendo isso para a realidade do Rio, essa estratégia é uma ferramenta importante para aliviar o déficit habitacional que permeia o Centro há décadas — um problema que afeta milhões de pessoas, incluindo quem está em situação de rua ou vivendo em condições muito precárias (LIBRELOTTO et al., 2016). Além disso, o *retrofit* auxilia na preservação da história da cidade, valorizando edifícios cariocas com suas arquiteturas diversas, sejam elas coloniais ou modernistas.

Imagem 2: Dias Downtown Studios: primeiro *retrofit* corporativo convertido em residencial do Programa Reviver Centro



Fonte: APETOPIA Imobiliária (2024)

É nesse contexto que o *retrofit* deixa de ser apenas um conceito técnico para se transformar na peça-chave do programa Reviver Centro como plano municipal em larga escala. Afinal, o desafio do Centro não é a falta de espaço para construir, mas sim o excesso de estruturas obsoletas: um vasto estoque de prédios comerciais que perderam sua função.

O Reviver Centro, portanto, abraça essa ferramenta. A atuação do Estado — discutida na seção anterior — é precisamente a de viabilizar e baratear o *retrofit* para o capital privado, por meio das isenções fiscais (ITBI, IPTU, ISS) e da flexibilização das regras de construção. A aposta é que, ao incentivar a conversão desses prédios, todos aqueles benefícios teóricos do *retrofit* se materializem: a sustentabilidade (WAKABAYASHI et al., 2023), a preservação do patrimônio histórico, a atração de investimentos e moradores. Dados oficiais da Prefeitura do Rio de Janeiro (2025) mostram que, das primeiras 53 licenças emitidas sob os incentivos do PMRC, 44 eram para transformação de uso (retrofit) e apenas 9 para construções novas.

Os exemplos são emblemáticos e começaram a redesenhar a paisagem. O pontapé inicial foi a conversão de um prédio comercial de 15 andares na Rua Gonçalves Dias, vizinho à histórica Confeitaria Colombo, em 98 unidades residenciais (PROGNUM, 2024). Este projeto pioneiro expôs os desafios práticos, pois se mostrou mais caro do que construir do zero (ADEMI-RJ, 2024), exigindo intervenções complexas como planejar banheiros para cada unidade, fazer novas instalações elétricas, redividir espaços e abrir novas janelas (VEJA RIO, 2024).

Imagem 3: Edifício A Noite – Atual x Projeto



Fonte: Reprodução/TV Globo, 2024.

É na preservação histórica, no entanto, que o *retrofit* mostra seu maior destaque financeiro e operacional. Um dos casos que mais se destacam é o do Edifício 'A Noite' (IMAGEM 3), primeiro arranha-céu da América Latina e símbolo da arquitetura Art Déco. O prédio — antiga sede da Rádio Nacional —, viabilizado pelo Reviver Centro, tem seu projeto de conversão residencial com previsão de restauração completa da fachada, tombada pelo Iphan, transformando um destaque da arquitetura em ruínas em um complexo de estúdios (ADEMI-RJ, 2025).

A esses projetos somam-se outros símbolos, como o antigo prédio da Mesbla, no Passeio, o prédio da antiga Faculdade Mackenzie, na Rua Buenos Aires (VEJA RIO, 2024), e o antigo edifício da Companhia Docas, na Rua do Acre (LOPES RIO, 2025).

O que se observa é que o Reviver Centro tem sido, de fato, bem-sucedido em seu objetivo primário: destravar o valor imobiliário dos prédios ociosos. Contudo, essa onda de *retrofits* levanta uma questão crucial que se conecta diretamente ao déficit habitacional (LIBRELOTTO et al., 2016). A maioria desses projetos foca em unidades compactas — os estúdios (de 17 $m^2$ a 32 $m^2$) —, como nos casos da Rua Gonçalves Dias ou do edifício na Praça Mauá (VEJA RIO, 2024).

Essa predominância de estúdios e unidades compactas é um importante ponto da análise, pois expõe a tensão fundamental do Reviver Centro: o programa é publicamente

justificado como uma solução para o esvaziamento e a ociosidade, mas os produtos imobiliários que ele, na prática, incentiva não parecem desenhados para a família trabalhadora — que, como vimos, vem da Zona Norte e Oeste — nem para quem de fato sofre com o déficit habitacional (LIBRELOTTO et al., 2016). Ao contrário, esse modelo de apartamento sugere um alinhamento muito mais forte com o mercado de locação de curta temporada — como o *Airbnb* — ou com investidores que buscam alta rentabilidade (SECOVI RIO, 2024).

Sendo assim, o *retrofit*, que, em teoria, é uma ferramenta poderosa de sustentabilidade e preservação histórica (WAKABAYASHI et al., 2023), corre o risco de se tornar, na prática do Reviver Centro, apenas um mecanismo de atualização do capital. O Estado, ao fomentá-lo sem as devidas contrapartidas sociais, ajuda a trocar o prédio comercial obsoleto pelo estúdio de luxo vazio — resolvendo o problema do proprietário, mas perpetuando o paradoxo do centro vazio para a moradia.

Portanto, a ocupação efetiva do Centro permanece como o desafio central diante das estratégias de revitalização. Historicamente, a região foi concebida menos como lar e mais como polo administrativo e comercial, com políticas urbanas que desencorajaram ativamente a residência permanente. Essa trajetória consolidou uma infraestrutura carente de amenidades residenciais, persistindo o paradoxo já citado.

A dinâmica da especulação imobiliária agrava esse quadro, retendo propriedades ociosas à espera de valorização futura e inflando artificialmente os custos de moradia, mesmo em uma área com expressiva vacância. Adiciona-se a isso a crescente pressão dos aluguéis de curta temporada, que, ao oferecer maior rentabilidade aos proprietários, retiram unidades do mercado de locação de longo prazo, reduzindo a oferta para residentes permanentes e elevando os preços.

Assim, mesmo que o programa Reviver Centro estimule tal modelo de refuncionalização, a ocupação resultante deverá ser, predominantemente, temporária ou voltada a nichos específicos, falhando em promover a diversidade social necessária para gerar os "olhos na rua" que conferem vitalidade e segurança ao espaço urbano em tempo integral. A consolidação de uma ocupação sustentável e inclusiva no Centro parece, portanto, transcender a mera requalificação física, exigindo políticas integradas que combatam a retenção especulativa e garantam a infraestrutura necessária à vida comunitária almejada pelo programa.

## LEITURAS RECOMENDADAS

ADEMI-RJ. Primeiro edifício comercial convertido em moradias no Centro do Rio deve começar a ser vendido em abril. Rio de Janeiro: ADEMI-RJ, 11 mar. 2024. Disponível em: https://ademi.org.br/primeiro-edificio-comercial. Acesso em: 25 out. 2025.

ADEMI-RJ. Retrofit avança no Centro do Rio, mas boa parte dos imóveis é para temporada. Rio de Janeiro: ADEMI-RJ, 9 jul. 2025. Disponível em: https://ademi.org.br/retrofit-avanca-no-centro-do-rio-mas-boa-parte-dos-imoveis-e-para. Acesso em: 25 out. 2025.

ADEMI-RJ. Começa a revitalização do Edifício 'A Noite', mais um a virar um residencial no Centro do Rio. Rio de Janeiro: ADEMI-RJ, 12 fev. 2025. Disponível em: https://ademi.org.br/comeca-a-revitalizacao-do-edificio-a-noite-mais-um-a-virar-um. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

DIÁRIO DO RIO. Rio tem 2024 aquecido em relação a vendas de imóveis; Centro em alta. Rio de Janeiro, 18 dez. 2024. Disponível em: https://diariodorio.com/rio-tem-2024-aquecido-em-relacao-a-vendas-de-imoveis-centro-em-alta. Acesso em: 20 out. 2025.

HARVEY, David. Os limites do capital. Tradução de Romano G. G. de Oliveira. São Paulo: Boitempo, 2013.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LEFEBVRE, Henri. La producción del espacio. Papers: Revista de Sociología, Barcelona, p. 219-229, 1974.

LIBRELOTTO, Lisiane Ilha et al. Tecnologias, sistemas construtivos e tipologias para habitações de interesse social em reassentamentos. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2016. Relatório técnico-científico.

LOPES RIO. Prédio da Companhia Docas do Rio se transforma em retrofit. Rio de Janeiro: Lopes Rio, [2025]. Disponível em: https://lopesrio.com.br/blog/predio-da-companhia-docas-do-rio-se-transforma-em-retrofit/. Acesso em: 25 out. 2025.

MACHADO, A.; GRACINO JUNIOR, P.; FERREIRA DE SOUZA, R. Quanto vale um samba? Gentrificação e especulação imobiliária em um bairro do Rio de Janeiro. Entropia, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 174-203, 2023. DOI: 10.52765/entropia.v7i13.466.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes; GARCIA, Marcos de Lázaro d'Ávila. O programa Reviver Centro: refuncionalização e novas dinâmicas imobiliárias na área central da cidade do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E

PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023. Anais [...]. [S. l.: s. n.], 2023. p. 1-20.

NEGREIROS, Iara. Retrofit urbano: uma abordagem para apoio de tomada de decisão. 2018. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PROGNUM INFORMÁTICA. Projeto Reviver Centro, no Rio, já é realidade. [S. l.]: Prognum, 1 abr. 2024. Disponível em: https://prognum.com.br/projeto-reviver-centro-no-rio-ja-e-realidade/. Acesso em: 25 out. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico. Relatório mensal de acompanhamento do Programa Reviver Centro: mês de referência: janeiro 2025. Rio de Janeiro: SMDE, mar. 2025. Disponível em: https://desenvolvimentourbano.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/52/2025/03/1-Programa-Reviver-Centro-Janeiro-2025.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

SECOVI RIO. Dados do mercado imobiliário do Rio de Janeiro: 2024. Rio de Janeiro: Secovi Rio, 2024.

SINDUSCON-RIO. Pesquisa revela que maioria dos compradores de imóveis no Centro são da Zona Norte do Rio. Rio de Janeiro: Sinduscon-Rio, 2024. Disponível em: https://www.sinduscon-rio.com.br/wp/noticias/pesquisa-revela-que-maioria-dos-compradores-de-imoveis-no-centro-sao-da-zona-norte-do-rio/. Acesso em: 18 out. 2025.

SOUZA, Aliandra Gonzaga e. Retrofit como instrumento de revitalização em áreas urbanas. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Goiânia, 2024.

VEJA RIO. Como é o primeiro edifício comercial revertido em residencial no Centro. São Paulo: Veja Rio, 11 mar. 2024. Disponível em: https://vejario.abril.com.br/cidade/primeiro-edificio-comercial-revertido-residencial-centro/. Acesso em: 25 out. 2025.

WAKABAYASHI, Mahíra et al. Requalificação sustentável de imóveis degradados para novos projetos socioculturais. [S. l.: s. n.], 2023.

# Capítulo XVII

# REFLEXÕES GEOGRÁFICAS ACERCA DO FUTURO DAS CIDADES

DOI: 10.51859/amplla.cpc861.1126-17

Guilherme Hermann Kaden Durão [49]

## INTRODUÇÃO

Cada vez mais tem-se pensado no futuro da cidade. Qual cidade queremos? Qual cidade é possível para o século XXI? Como articular uma cidade sustentável? A cidade do futuro será para ser vivida e caminhada, ou ainda reforçaremos a lógica da cidade pensada para os carros? Essas questões já estão remodelando o espaço urbano ao redor do mundo.

As cidades são as artérias do crescimento de um país e, assim sendo, são um retrato das escolhas históricas que um país tomou. As maiores cidades do planeta estão passando por uma revitalização dos seus centros urbanos por alguns motivos: o modelo que forjou a cidade em questão não comporta mais as demandas atuais, ou as tentativas de replicar modelos bem-sucedidos em outros lugares não foram bem-sucedidas em contextos distintos.

Compreender essas transformações exige, portanto, uma análise articulada entre o espaço urbano local, as tendências globais e os novos conceitos que emergem como alternativas ao modelo de cidade herdado do século XX. É nesse sentido que as próximas seções se desenvolvem, partindo do caso do Rio de Janeiro para alcançar experiências internacionais e, por fim, refletir sobre os caminhos possíveis para a cidade do futuro.

## ESPAÇO URBANO DO RIO DE JANEIRO EM ANÁLISE

No caso do Rio de Janeiro, tem-se repensado a lógica de ocupação urbana. Durante muito tempo, foi reforçado o planejamento da construção de moradias distantes do trabalho — devido ao baixo custo de áreas marginalizadas —, ideia importada dos Estados Unidos: a lógica de se trabalhar nos centros empresariais (*downtown*) sem misturá-los com as áreas de moradia

[49] Mestre em Geografia (2026) – PGE / PUC-Rio. Grupo de pesquisa GeTERJ.

(*neighborhood*), conhecidas como os subúrbios americanos, afastados do centro. Vale destacar que o conceito de subúrbio estadunidense não é o mesmo empregado no Brasil.

Um dos problemas da implantação desse modelo decorre do arranjo urbano que foi pensado de maneira distante e, por isso, não foi bem-sucedido. Enquanto os americanos contam com grandes *highways* que conectam com bastante fluidez o centro da cidade aos subúrbios, em terras brasileiras os trabalhadores gastam um dispendioso tempo de deslocamento no trajeto casa-trabalho e trabalho-casa.

Como observam Jeudy e Jacques (2006, p. 8):

> É inegável que uma cidade está destinada a mudar, embora, de uma certa maneira, assim como um corpo, ela possa continuar ela mesma. Mas essas metamorfoses oferecer-se-iam ao olhar do cidadão como modificações de cenário? Não há certeza; algumas cidades que são objeto de uma conservação patrimonial mais ou menos sistemática não sofrem alteração, seus cenários monumentais estão lá para durar. Então é preciso considerar que as transformações do espaço urbano não se oferecem sempre ao olhar; elas se revelam através de relações sociais, políticas, econômicas. E as próprias megalópoles parecem ter — embora suas mutações dependam de decisões, de estratégias — uma finalidade que lhes é própria, uma finalidade intangível, que apareceria de algum modo em suas autometamorfoses.

Na década de 1950, o Brasil importou a lógica que imperava no exterior: o conceito de centro de negócios como uma forma de aglomeração e competitividade econômica. Concomitantemente, a cidade sofreu sua ruptura; o agora centro da cidade não poderia mais dispor de moradias, e a população foi cada vez mais incentivada a se distanciar do centro.

Na história da cidade do Rio de Janeiro, houve reformas urbanas importantes em cada época que valem a pena destacar. Dom João VI, no início do século XIX, começou as obras de saneamento e a criação de institutos culturais e educacionais. A Reforma Passos, no início do século XX, começou a ressignificar o centro da cidade, com a reforma do porto, a criação de uma Avenida Central (atual Avenida Rio Branco) e grandes monumentos. O governo Lacerda foi importante na conexão entre o centro e a zona sul, com o desenvolvimento do Aterro do Flamengo. Em 1994, o Programa Favela-Bairro foi responsável por mitigar a falta de planejamento da cidade-moradia, visando integrar as favelas à cidade.

Na segunda década do século XXI, o papel da área central tem sido resgatado. A urbanização brasileira tem uma característica comum que a difere das urbanizações dos demais países da América do Sul. Como aponta Smith (1955, *apud* CARDEMAN; CARDEMAN, 2004, p. 322-323):

> O desenho urbano das cidades da América Espanhola, obedecendo a uma legislação específica, foi regular, com o traçado geométrico em xadrez e, em contraposição, as suas congêneres da América Portuguesa se caracterizavam pela falta de ordem, refletiam o caos e uma total ausência de planejamento. [...] As suas ruas, ironicamente chamadas direitas, eram tortas e cheias de altibaixos; as suas praças, de ordinário, irregulares [...] nada inventaram os portugueses no planejamento de cidades em países novos. Ao contrário dos espanhóis, que eram instruídos por lei a executar um gradeado regular de ruas, que se entrecruzam em torno de uma praça central, os portugueses não mantinham regras, exceto a antiga de defesa através da altura.

Fruto dessa herança de organização urbana, a vida coletiva brasileira se deu nas ruas, no encontro com o outro. A maior festa do Rio de Janeiro ilustra bem esse fenômeno: o desfile das escolas de samba, que segue a organização de uma procissão católica, recebe nomes de funções que remontam ao período do Império do Brasil — "Rainha de Bateria" e "Rei Momo" — e reúne heranças melódicas e batucadas de matrizes africanas. Evento que é vivido no encontro da rua. Portanto, não é costumeiro morar-se longe das regiões centrais da cidade; nesse sentido, toma força a lógica de reabitar o centro.

Como reflete Raban (1974 *apud* HARVEY, 1996, p. 17):

> Para o bem ou para o mal, [a cidade] o convida a refazê-la, a consolidá-la numa forma em que você possa viver nela. Você também. Decida quem você é, e a cidade mais uma vez vai assumir uma forma fixa ao seu redor. Decida o que ela é, e a sua própria identidade será revelada, como um mapa fixado por triangulação. As cidades, ao contrário dos povoados e pequenos municípios, são plásticas por natureza. Moldamo-las à nossa imagem: elas, por sua vez, nos moldam por meio da resistência que oferecem quando tentamos impor-lhes nossa própria forma pessoal. Nesse sentido, parece-me que viver numa cidade é uma arte, e precisamos do vocabulário da arte, do estilo, para descrever a relação peculiar entre homem e material que existe na contínua interação criativa da vida urbana. A cidade tal como a imaginamos, a suave cidade da ilusão, do mito, da aspiração, do pesadelo, é tão real, e talvez mais real, quanto a cidade dura que podemos localizar nos mapas e estatísticas, nas monografias de sociologia urbana, de demografia e de arquitetura.

O período em que o Rio de Janeiro sediou grandes eventos mundiais marcou essa fase de requalificação central: a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016. A região do Porto Maravilha recebeu investimentos para a requalificação cultural, com museus (Museu do Amanhã e MAR — Museu de Arte do Rio) e resgates de locais históricos (Largo da Prainha, Pedra do Sal e Cais do Valongo).

Em 2023, foi aprovado na Câmara Municipal do Rio de Janeiro o projeto Reviver Centro, um plano de recuperação urbanística, cultural, social e econômica da região central do Rio. O maior objetivo do plano é atrair novos moradores, aproveitando as construções existentes e os terrenos que estão vazios há décadas em uma região da cidade com infraestrutura e

patrimônios culturais de sobra. A criação de novas áreas verdes, o estímulo à mobilidade urbana limpa e a ativação do espaço público por meio da arte também fazem parte do projeto.

Esse projeto demarca o processo de aglomerar e trazer a população para onde já existe infraestrutura, onde há concentração de serviços e diversos modais de transporte — local que está escrevendo sua história recente como anfitriã de eventos mundiais. É significativo que o Rio de Janeiro tenha conseguido, por meio da centralidade histórica, atrair a centralidade econômica. Prova disso é que, em 2024, a Região Portuária do Rio tornou-se a área com maior número de pedidos de licenciamento para obras e construções na cidade, superando a Barra da Tijuca, na Zona Oeste — bairro desenhado sob a lógica das grandes avenidas que conectam aos grandes condomínios, similar ao planejamento urbano estadunidense.

## URBANIZAÇÃO PLANETÁRIA: NOVAS DEMANDAS

A trajetória do Rio de Janeiro não é isolada: ela dialoga com um movimento mais amplo de revisão dos modelos urbanos que ganhou força em diversas partes do mundo, impulsionado tanto pela crise do petróleo quanto, mais recentemente, pela pandemia de Covid-19.

Os Estados Unidos vêm repensando sua forma urbana desde a crise do petróleo em 1973, rearranjando suas áreas centrais. Mais recentemente, com a crise pandêmica da Covid-19, o mercado de trabalho passou por alterações e reflexões com a inserção do *home office* e a busca por uma melhor qualidade de vida. Com isso, a cidade acelerou seu processo de ressignificação espacial. Embora ainda estejamos muito próximos do que foi vivido no ambiente pandêmico, uma nova pauta nos contratos de admissão está se configurando: o trabalho remoto tornou-se tema de contrato de trabalho, o que impacta diretamente a dimensão da cidade.

Nesse contexto, Arantes e Braga (2007, p. 3-4) observam:

> De fato, não há como negar que a sociedade de nosso tempo é marcada pelos fluxos de informação e inovações tecnológicas. Longe de serem meros recursos técnicos, as tecnologias da informação vêm provocando alterações profundas no mundo do trabalho, na economia, na área da cultura, na área social, no aparelho perceptivo, ou seja, na forma de nos relacionarmos com o tempo e o espaço. Diferentemente do espaço renascentista, cujo discurso se baseava na visão de um espaço homogêneo, mensurável e que punha no sujeito e na visualidade seu ponto fundamental, o espaço contemporâneo coloca em xeque a noção de contiguidade física, instaurando noções como a da ubiquidade inerente a uma lógica de fluxos de informação. [...] o espaço parece ter se esfarelado, trocando sua fixidez e imobilidade por um espaço em fluxo, que coloca na conexão, na mobilidade, nas relações e no sujeito em trânsito seu eixo fundamental.

Assim sendo, a pandemia trouxe uma novidade no sistema laboral: o "trabalho essencial", função relacionada ao funcionamento da cidade, sem a qual há um colapso nos fluxos de pessoas. Sobretudo, os trabalhadores da área da saúde e do comércio (mercados, hortifrutis e afins) não podiam parar e precisavam manter seus locais fixos (hospitais, farmácias, mercados).

As grandes revoluções da história passaram por um marco a partir do qual se estabeleceu uma ruptura com o que era concebido anteriormente. Sem dúvida, estamos vivendo o reflexo do que está por vir: o que as cidades se tornarão a partir de agora.

Grandes cidades vêm apresentando aumento nos índices de desemprego, o que acarreta o crescimento da população em situação de rua. Alguns ramos de lojistas estão desaparecendo, pois detectaram que não precisam mais estar em um local fixo, despendendo expressivo capital. As empresas têm diminuído suas áreas em prédios, gerando espaços ociosos, reduzindo a carga populacional que trabalhava nos centros comerciais e impactando toda uma cadeia produtiva que deles se beneficiava.

## ALEMANHA NA CONTEMPORANEIDADE DO SÉCULO XXI

A experiência alemã recente oferece um caso emblemático de como as transformações econômicas e energéticas globais repercutem diretamente sobre o tecido urbano e sobre as cidades que se formaram em torno de um único polo industrial.

Na Alemanha, na região norte do seu território, está a cidade de Wolfsburg, que cresceu graças ao desenvolvimento da indústria automobilística — um dos principais setores da economia alemã —, representada pela Volkswagen. Além disso, a cidade possui um clube de futebol na primeira divisão alemã, ou seja, uma empresa que movimenta a economia da região e que ainda investe no lazer de seus moradores.

No último censo alemão, registrou-se que 120.000 pessoas vivem em Wolfsburg, sendo que mais da metade da população trabalha na montadora. Com os acontecimentos recentes que o mundo vem atravessando, a economia alemã tem sofrido. A Alemanha, nas últimas décadas, tem sido defensora da transição energética: conforme informa o portal *Tatsachen über Deutschland*, o país visa se tornar independente das importações de petróleo e gás o mais rápido possível, por motivos de segurança e de política econômica. Em 2000, o governo começou uma eliminação gradual da energia nuclear; após o desastre nuclear em Fukushima, no Japão, em 2011, a previsão passou a ser que, até 2038, a Alemanha eliminaria gradualmente a geração de energia a carvão.

Com a eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia, os países da União Europeia adotaram sanções ao governo russo e, como retaliação, ficaram à mercê do gás proveniente da Rússia. Pladson (2023), em reportagem para o site alemão DW, alerta que o debate sobre transição energética foi colocado em xeque: o corte do gás russo fez com que o país se visse obrigado a reativar suas usinas de linhito, e milhares de pessoas passaram a protestar contra o plano de demolir um vilarejo para desenterrar o carvão situado abaixo dele.

Durante a Segunda Guerra Mundial, cidades foram desocupadas para a mineração de energia; devido às circunstâncias atuais, cogita-se demolir Lützerath para suprir a demanda energética. Surgem manifestantes afirmando que "se este vilarejo for destruído, assim também será o compromisso de 1,5 °C da Alemanha com o Acordo de Paris". A crise energética trouxe consigo o aumento da inflação no continente europeu; em junho de 2023, o Conselho Europeu afirmou que "ao usar os alimentos como arma na sua guerra contra a Ucrânia, a Rússia é a única responsável pela crise mundial da segurança alimentar que provocou".

Somado a isso, com a inflação gerada pela economia globalizada, a indústria alemã tem sofrido com a competitividade estrangeira. A Volkswagen anunciou uma queda de 14% no lucro da empresa e informou que pretende fechar pelo menos três fábricas na Alemanha.

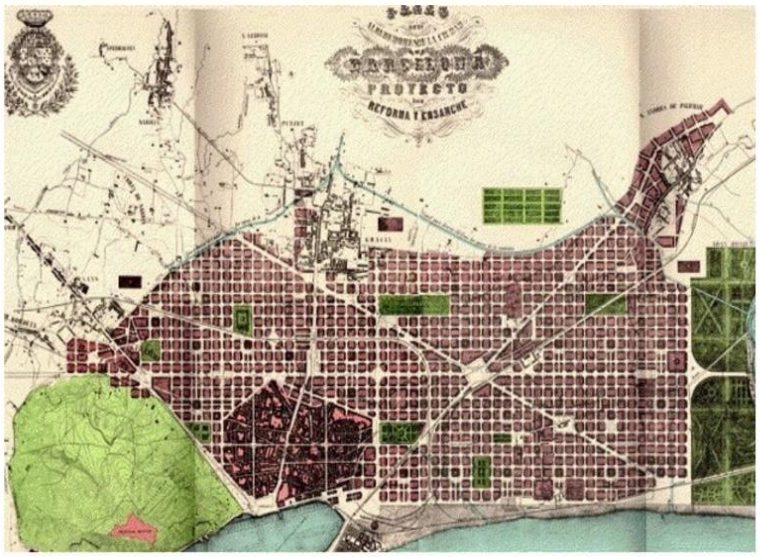
Esse reflexo que está acontecendo na Alemanha já é realidade no Brasil. Em 2001, foi inaugurado o Complexo Industrial Ford Nordeste, em Camaçari, na Bahia, a primeira fábrica de automóveis de grande escala no Nordeste brasileiro, responsável pelo boom de empregos que desenvolveu a região. Em janeiro de 2021, a montadora anunciou a saída do Brasil e passou a atuar apenas como importadora. Recentemente, a montadora chinesa BYD assumiu o antigo local da Ford para a produção de carros elétricos e híbridos. Isso demonstra como o mercado chinês vem se preparando para dominar o setor: dois fenômenos similares ocorrem em lugares totalmente distintos, em Wolfsburg, na Alemanha, e em Camaçari, no Brasil.

## TRANSFORMAÇÕES URBANAS E A CRENÇA EM UM OUTRO CONCEITO DE CIDADE

Se as crises energéticas e industriais nos mostram os limites do modelo urbano baseado na dependência de um único polo produtivo ou no automóvel, as experiências de Barcelona e Paris apontam caminhos alternativos que podem servir de referência para a reflexão sobre o futuro das cidades.

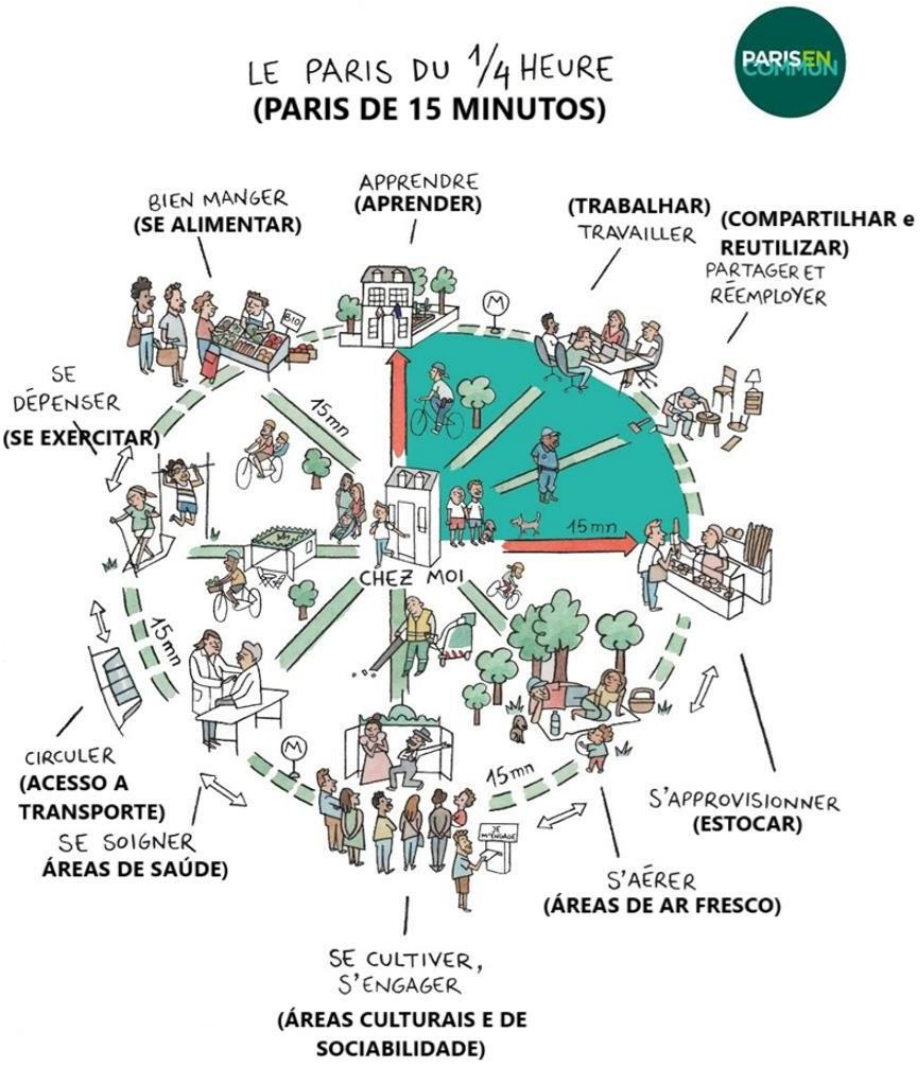
Barcelona, na Catalunha, é um exemplo de urbanização planejada desde 1858, quando o arquiteto e engenheiro Ildefons Cerdà esboçou a ideia de uma cidade com ruas largas e espaços

verdes. Uma característica marcante de sua malha urbana é o aspecto geométrico das ruas, formando grandes quarteirões — com esquinas curvas para facilitar a ventilação — e conectando-os a grandes avenidas que cortam a cidade em diagonal. Além disso, o projeto previa serviços como hospitais e igrejas, somados a um projeto de saneamento e conexão intermodal de transportes.



(Foto: Arquitortura/Reprodução)


(Foto: Nord Arquitetura/Reprodução)




**Cidade de 15 minutos, proposta de campanha de Anne Hidalgo para as eleições à Prefeitura de Paris de 2020. (Imagem: Anne Hidalgo/X).**

Mais recentemente, outra região da Europa tem sido um caso de sucesso: Paris. Até pouco tempo, era uma cidade marcada por vias engarrafadas, com consequente aumento da poluição atmosférica. Em 2016, Paris começou um processo de resgate das ruas para sua população, transformando vias antes congestionadas, repletas de poluição sonora e grandes vetores de emissão de carbono, em regiões úteis voltadas para serviços e convivência pública. Essa ressignificação da cidade voltada para o bem-estar do parisiense ganhou o nome de "Cidade de 15 Minutos", conceito liderado pelo urbanista Carlos Moreno, que oferece num raio de até 15 minutos serviços como transporte, áreas culturais, espaços educativos, entre outros.

Moreno (2020) cita o importante apoio da prefeitura em sua palestra TED: "Como podemos fazer isso? A primeira cidade a adotar a Cidade de 15 Minutos foi Paris. A prefeita Anne Hidalgo sugeriu um 'big bang de proximidade' que inclui, por exemplo, uma descentralização massiva, o desenvolvimento de novos serviços para cada bairro."

Harvey (1989, p. 326) prevê que, a partir da ressignificação do lugar, a região será redesenhada com transformações de diversas ordens, principalmente pelo "encurtamento das distâncias, trazendo o afunilamento do mundo por causa da relação entre tempo e espaço". Ele entende, então, que o mundo da pós-modernidade dá luz ao "passado que culmina no presente, e o presente como novo triunfo dos valores antigos e eternos, mas, para os modernos, o presente só é válido como matriz do futuro, à medida que é forjado da história em contínua metamorfose".

## CONSIDERAÇÕES PARA REFLEXÃO

Dessa forma, com o mundo globalizado e com as conexões cada vez mais intensas, acelerando e mudando o senso do que tem valor, é preciso repensar a cidade e reorganizar o espaço para que tenha uma vida cada vez mais útil. Sem dúvida, o maior dilema urbano deverá ser continuar sendo cada vez mais atual e adequado para o seu tempo.

Juscelino Kubitschek foi o grande idealizador de um país rodoviarista. Se isso está sendo colocado em xeque — o automóvel diante de uma maior circulação no espaço urbano —, se as cidades estão desenvolvendo conceitos de aproximação e aglomeração de serviços, diminuindo a mancha urbana e, consequentemente, a circulação de grandes distâncias, uma cidade com menos automóveis certamente impactará o ramo produtivo e empregatício na sociedade, o que, por consequência, refletirá na cadeia produtiva global.

Cardeman e Cardeman (2004) remetem à importância dos bondes como loteadores de terras que contribuíam como corretores, levando possíveis compradores às novas moradias. Com o advento dos bondes, a Zona Sul do Rio de Janeiro foi sendo loteada e ocupada — o que demonstra como a cidade surge a partir da gerência dos transportes a seu serviço.

Com a entrada do veículo na sociedade brasileira, a arquitetura da cidade também foi modificada, surgindo a necessidade da integração de garagens em prédios, além de áreas de convivência como recreação e salão de festas na concepção dos edifícios.

Como sintetiza Moreno (2023):

> Com a revolução tecnológica vimos eclodir uma infinidade de possibilidades urbanas. A cidade de amanhã inventa-se hoje, e todos a sonhamos mais inteligente, mais eficaz e mais fluida, mas só uma cidade viva que coloque o cidadão no centro das suas preocupações estará em condições de responder a esses desafios. Ela se constrói em torno do cidadão, sobre um território que lhe é próprio. Com efeito, aquilo que é verdade em Paris não o é necessariamente no Rio de Janeiro, em Bombaim, em Seul, em Sydney, em Lagos ou no Cairo. Daí a necessidade da identidade do cidadão no seu território. Não existem modelos de cidades, apenas fontes de inspiração.

Portanto, faz-se necessário projetar conforme as especificidades de cada lugar, entendendo que cada ambiente urbano é único e que modelos não são necessariamente aplicáveis em outros contextos. Como visto, a tendência do mundo globalizado é aumentar sua dinamicidade, cabendo ao geógrafo urbano captar suas peculiaridades e preparar o ambiente urbano para incorporar as necessidades que virão.

## LEITURAS RECOMENDADAS


ARANTES, Priscila; BRAGA, Eduardo Cardoso. Do espaço fixo ao espaço em fluxo: fluxo e pensamento — a presença do bergsonismo. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 2007, Santos. Anais [...]. Santos: Intercom, 2007. p. 1-15. (NP de Pesquisa Comunicação e Culturas Urbanas).

CARDEMAN, David; CARDEMAN, Rogerio Goldfeld. O Rio de Janeiro nas alturas. Rio de Janeiro: Manual X, 2004.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989.

JEUDY, Henri Pierre; JACQUES, Paola Berenstein (org.). Corpos e cenários urbanos: territórios urbanos e políticas culturais. Tradução: Rejane Janowitzer. Salvador: EDUFBA; PPG-AU/FAUFBA, 2006.

MORENO, Carlos. Direito de cidade: da "cidade-mundo" à "cidade de quinze minutos". Lisboa: Edições 70, 2023.

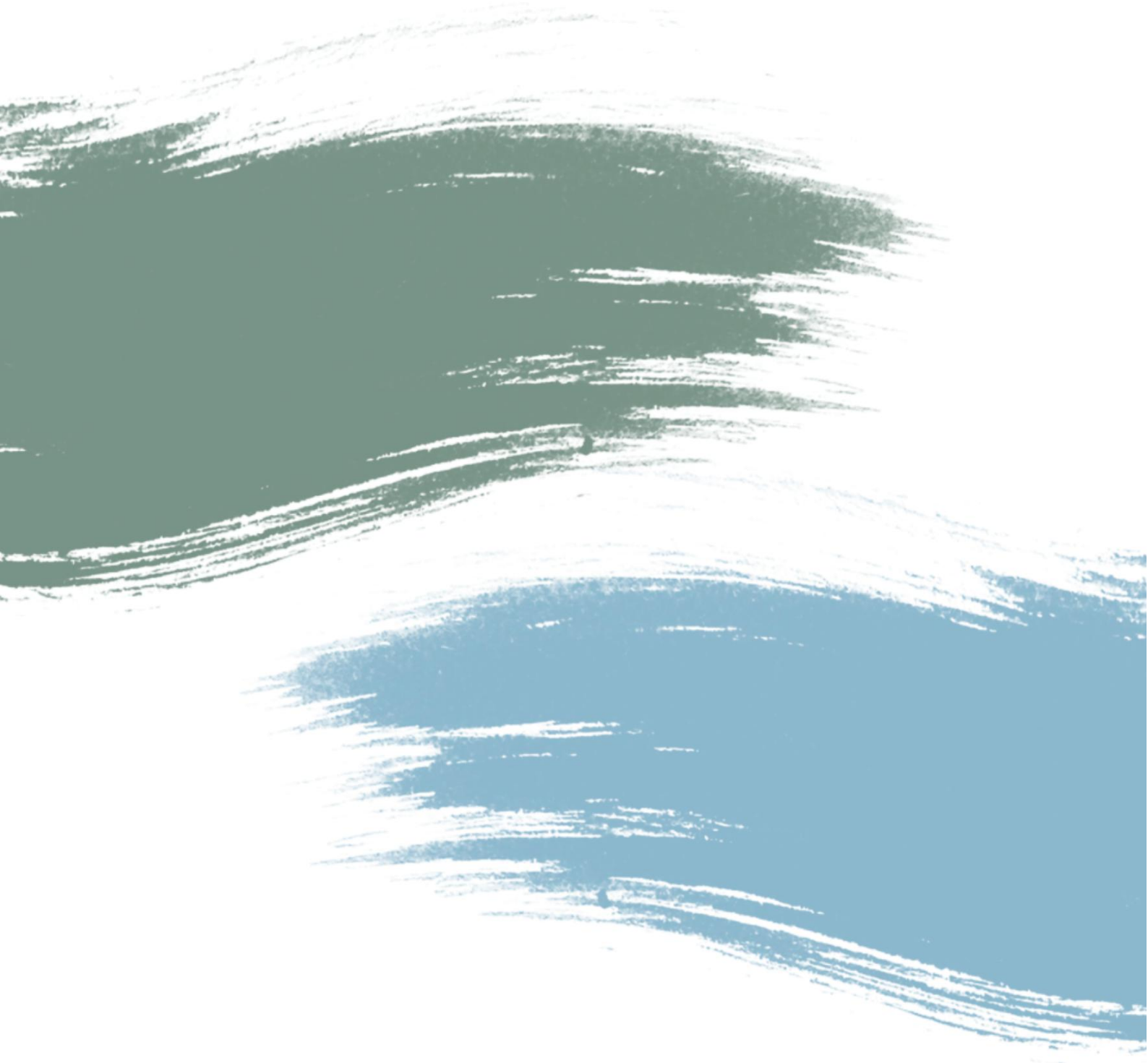
MORENO, Carlos. La ville du quart d'heure: pour un nouveau chrono-urbanisme. TED Talks, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TQ2f4sJVXAI. Acesso em: 10 jan. 2025.

PLADSON, Kristie. Corte do gás russo fez com que país se visse obrigado a reativar usinas de linhito. DW Brasil, 2023. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/notícias/s-7111. Acesso em: 10 jan. 2025.

RABAN, Jonathan. Soft city. Londres: Hamish Hamilton, 1974.

SMITH, Robert. Urbanismo colonial no Brasil. In: COLÓQUIO DE ESTUDOS LUSO-BRASILEIROS, 2., 1955, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1955. (mímeo).

TATSACHEN ÜBER DEUTSCHLAND. Perfil da Alemanha. Disponível em: https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pt-br. Acesso em: 10 jan. 2025.



9 786553 813861