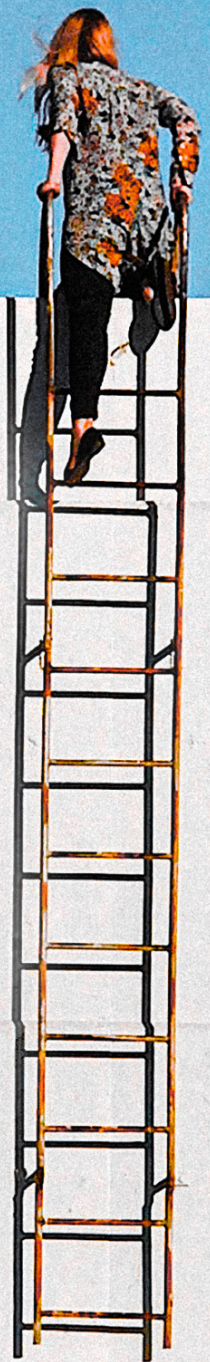


# GEOGRAFIA POLÍTICA

## Base Conceitual e Diversidade Temática

Org:  
Daniel A. de Azevedo  
Ricardo Nogueira



caliandra

Org:  
Daniel A. de Azevedo  
Ricardo Nogueira

Geografia Política:  
Base Conceitual e  
Diversidade Temática



BRASÍLIA - 2023

O conjunto que compõe este livro constitui um painel bastante amplo e consistente de questões que ocupam a agenda contemporânea da geografia política. A iniciativa é muito bem-vinda, permite ao leitor criar vínculos e conexões que não foram necessariamente previstos nos textos individualmente, mas que podem ser estabelecidos ao acaso das preocupações que guiam a leitura. Sua vocação é a de transformar-se em uma referência para todos aqueles interessados por essa área de estudo da geografia.

Paulo Cesar da Costa Gomes – Professor Titular do  
Departamento de Geografia da UFRJ

Passadas pouco mais de três décadas desde o fim da Guerra Fria e da rigidez bipolar, ainda permanecem muitas incertezas acerca da natureza da assim chamada nova ordem contemporânea. O fato é que, atualmente, ainda não há um paradigma ou concepção teórica que explique, claramente, sua ontologia, diferentemente do que ocorria no âmbito da confrontação Leste-Oeste. Assim, neste complexo cenário em que os destinos de seus atores se entrelaçam num contexto favorável a conexões da mais variada ordem, essa obra organizada pelos professores Daniel Azevedo e Ricardo Nogueira, aporta relevante contribuição ao campo de estudo ao oferecer interpretações sobre a realidade mundial, reflexo das muitas incertezas que ainda permeiam os debates acerca da natureza de uma arquitetura internacional de poder notadamente assimétrica e desafiadora.

Fábio Albergaria Queiroz – Professor Adjunto  
na Escola Superior de Defesa

A transmissão acadêmica de uma disciplina deve fazer-se mediante livros que abordem suas distintas temáticas. Na Geografia Política renovada isto é mais necessário, pois muitas vezes não conhecemos as possibilidades e os limites disciplinares que apresenta na atualidade. Daniel Azevedo e Ricardo Nogueira assumiram o desafio. Ademais, fizeram-no com uma decisão de enorme inteligência. O corpus da Geografia Política é elaborado a partir de autores e universidades do Brasil, e, conta, também, com autores estrangeiros, enriquecendo o resultado de um livro muito atrativo. Um livro concebido desde o Brasil, mas com vocação de tornar-se global.

Rubén C. Lois González  
Vice-Presidente da União Geográfica Internacional (UGI)

Organizadores: Daniel A. de Azevedo  
Ricardo Nogueira

Título: Geografia Política: Base Conceitual e Diversidade Temática

Volume: 1  
Local: Brasília  
Editor: Selo Caliandra  
Ano: 2023

Equipe Técnica  
Parecerista: Jackson Batista Bitencourt  
Capa: Luiz H S Cella  
Diagramação: Luiz H S Cella

Elaboração e informações  
Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Campus Darcy Ribeiro, ICC Norte, Bloco B, Mezanino, CEP: 70.910-900 - Asa Norte, Brasília, DF  
Contato: (61) 3107-7371  
Site: [caliandra.ich.unb.br](http://caliandra.ich.unb.br)  
E-mail: [caliandra@unb.br](mailto:caliandra@unb.br)



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International  
(CC BY-NC-ND 4.0)

A total responsabilidade pelos direitos autorais de textos e imagens dessa obra pertence ao autor.



## Conselho Editorial

### Membros internos:

Prof. Dr. Bruno Leal Pastor de Carvalho (HIS/UnB) Presidente

Prof. Dr. Herivelto Pereira de Souza (FIL/UnB)

Profª Drª Maria Lucia Lopes da Silva (SER/UnB)

Profª. Drª. Ruth Elias de Paula Laranja (GEA/UnB)

### Membros externos:

Profª Drª Ângela Santana do Amaral (UFPE)

Profª Drª Joana Maria Pedro (UFSC)

Profª Drª Marine Pereira (UFABC)

Prof. Dr. Ricardo Nogueira (UFAM)

### Membro internacionais:

Prof. Dr. Fernando Quiles García (Universidad Pablo de Olavide - Espanha)

Profª Drª Ilía Alvarado-Sizzo (Universidad Autonoma de México)

Profª Drª Paula Vidal Molina (Universidad de Chile)

Prof. Dr. Peter Dews (University of Essex - Reino Unido)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília - BCE/UNB)

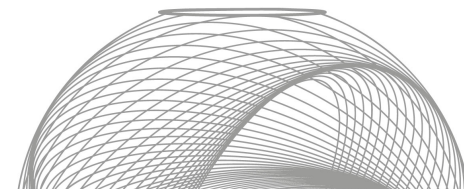
G345            Geografia política [recurso eletrônico] : base  
                 conceitual e diversidade temática / org: Daniel  
                 A. de Azevedo, Ricardo Nogueira. - Brasília :  
                 Universidade de Brasília, Instituto de Ciências  
                 Humanas, 2023.  
                 447 p. : il.

Inclui bibliografia.  
Modo de acesso: World Wide Web:  
<<http://caliandra.ich.unb.br/>>.  
ISBN 978-85-93776-04-5.

1. Geografia política. I. Azevedo, Daniel A. de  
(org.). II. Nogueira, Ricardo (org.).

CDU 911.3:32

# GRUPOS DE PESQUISA ENVOLVIDOS NA OBRA



**GEPEDEM**

GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA  
EM ESPAÇO E DEMOCRACIA

## ÍNDICE

<b>Prefácio.....</b>	<b>12</b>
----------------------	-----------

*Aldomar A. Rückert (UFRGS)*

<b>Introdução - O Campo da Geografia Política Contemporânea.....</b>	<b>13</b>
--	-----------

*Daniel A. de Azevedo (UnB) e Ricardo Nogueira (UFAM)*

## I. BASE CONCEITUAL

<b>Capítulo 01 - Trazendo o Estado de Volta.....</b>	<b>30</b>
--	-----------

*Iná Elias de Castro (UFRJ)*

<b>Capítulo 02 - Nação e Nacionalismo: as Faces de um Conceito.....</b>	<b>46</b>
---	-----------

*Ricardo José Batista Nogueira (UFAM)*

<b>Capítulo 03 - Fronteiras: Rejeição, Apego, Obsessão.....</b>	<b>66</b>
---	-----------

*Michel Foucher (Institut d'études politiques de Paris)*

*Tradução de Ricardo Nogueira (UFAM)*

<b>Capítulo 04 - Persistência e Mudança das Fronteiras no Mundo Atual: dialogando com Michel Foucher.....</b>	<b>75</b>
---	-----------

*Michel Foucher (Institut d'études politiques de Paris)*

*Comentário de Wanderley Messias da Costa (USP)*

<b>Capítulo 05 - Regionalizações do Mundo e Integração Macrorregional: por um Aumento da Generalidade Geográfica .....</b>	<b>89</b>
--	-----------

*Nora Mareï (Université Paris 1) e Yann Richard (Université Paris 1)*

*Tradução de Camilo Pereira Carneiro (UFG) e Eduarda Pereira Santos (UFG)*

<b>Capítulo 06 - A Paisagem na Geografia Política: da Morfologia à Paisagem como Recurso...111</b>	
--	--

*Dirceu Cadena (UFC) e Rafael Winter Ribeiro (UFRJ)*



## II. DIVERSIDADE TEMÁTICA

<b>Capítulo 07 - Do "Sul Global" ao "Meridionalismo": a Conscientização Geopolítica dos “Povos Sem História”.....</b>	<b>130</b>
---	------------

*André Roberto Martin (USP) e Izan Reis de Araújo (USP)*

<b>Capítulo 08 - A Espacialidade da Democracia: Entre Espaços Políticos e a Geografia Eleitoral.....</b>	<b>147</b>
--	------------

*Daniel A. de Azevedo (UnB)*

<b>Capítulo 09 - Abordagens da Geopolítica Ambiental na Contemporaneidade: as Escalas das Ações em um Contexto de Emergência.....</b>	<b>174</b>
---	------------

*Luís Paulo Batista da Silva (UFBA)*

<b>Capítulo 10 - Políticas Públicas e Geografia: dos Modelos Político-Institucionais para o Problema da Interação Sociedade-Estado-Espaço.....</b>	<b>195</b>
--	------------

*Juliana Nunes Rodrigues (UFF) e Guilherme Félix Machado Filho (PPGG/UFRJ)*

<b>Capítulo 11 - Geopolítica e Circulação: Eixos e Articulações Macrorregionais Sul-Americanos .....</b>	<b>215</b>
--	------------

*Hervé Théry (CNRS/USP) e Thiago Oliveira Neto (UFAM/USP)*

<b>Capítulo 12 - Instituição e Justiça Territorial como Possibilidade de Análise na Agenda da Geografia Política.....</b>	<b>230</b>
---	------------

*Antonio Angelo Martins da Fonseca (UFBA)*

<b>Capítulo 13 - Regionalização como Gestão do Território: pelo Retorno da Funcionalidade.....</b>	<b>254</b>
--	------------

*José Donizete Cazzolato (Centro de Estudos da Metrópole)*

<b>Capítulo 14 - Geografia Política e Ensino: Contribuições para a Construção de um Conhecimento Geográfico Escolar Poderoso.....</b>	<b>278</b>
---	------------

*Rejane Rodrigues (PUC-Rio) e Marcelo Alonso Moraes (Colégio Pedro II/Escola Alemã Corcovado)*

### III. HOT SPOTS

<b>Capítulo 15 - Antártica: a Ciência como Instrumento Geopolítico.....</b>	<b>298</b>
<i>Paulo E.A.S. Câmara (UnB/ESD) e Leonardo F. Mattos (Escola de Guerra Naval)</i>	
<b>Capítulo 16 - Ásia: Geopolítica, Política Externa e a Projeção do Brasil em Direção à Ásia.....</b>	<b>313</b>
<i>Pablo Ibañez (UFRRJ) e Gustavo Westmann (Diplomata brasileiro)</i>	
<b>Capítulo 17 - Europa: Retomando o Controle? A Lição do Brexit para a Geopolítica Clássica.....</b>	<b>335</b>
<i>John Agnew (Universidade da Califórnia em Los Angeles)</i>	
<b>Capítulo 18 - Estados Unidos: a Geografia Política da Urbanização Americana e Por Que Ela é Diferente.....</b>	<b>347</b>
<i>Kevin Cox (The Ohio State University)</i>	
<b>Capítulo 19 - África: Os Conflitos na África Subsaariana: Territórios, Redes e Escalas da Conflitualidade no Sahel Central.....</b>	<b>368</b>
<i>Frédéric Monié (UFRJ) e José Guambe (Universidade Pedagógica de Maputo/Moçambique)</i>	
<b>Capítulo 20 - América Latina: Geografia Política das Crises Presidenciais na América Latina: Estabilidade Institucional, Viés Ideológico e Padrões Territoriais.....</b>	<b>396</b>
<i>Christian Fernando Scaramella (Universidad de Buenos Aires/FLACSO)</i>	
<b>Capítulo 21 - As Guianas: Labirintos Geopolíticos das Três Guianas nos Processos de Cooperação e Integração Regional.....</b>	<b>416</b>
<i>Gutemberg de Vilhena Silva (UNIFAP), Stéphane Granger (Liceu Melkior Garré – Guiana Francesa), Bruna Brito Bastos (UNIFAP)</i>	
<b>Sobre os Autores.....</b>	<b>438</b>



## Prefácio

Foi com grande satisfação que pude ler os originais do livro “Geografia Política: base conceitual e diversidade temática” organizado pelos colegas Daniel A. de Azevedo e Ricardo Nogueira. Trata-se de obra coletiva instigante que procura preencher lacunas na bibliografia de Geografia Política em língua portuguesa. Mesmo com a facilidade de acesso a várias publicações e tradutores online, a lacuna persiste, principalmente se considerarmos que o vasto campo da Geografia Política encontra-se em processo de reconstrução, difusão e em vias de consolidação. Neste campo, a categoria “território” vem sendo retomada com vigor em diferentes frentes de abordagens e estudos de caso, apresentados neste livro.

Entre a concepção ratzeliana de fins do século XIX e o “retorno do território”, como escreveu Milton Santos em 1994, milhares de mortes ocorreram em conflitos para demarcar territórios e rios de tinta correram para definir ou redefinir a categoria território. Inegavelmente, a categoria e seus conceitos conexos como territorialidades encontram-se na pauta das ciências humanas, sociais, econômicas, ambientais há mais de três décadas, se consideramos como ponto inicial o fim da União Soviética e os conflitos nos processos de ressurgimento de estados nacionais no centro e leste europeu desde os anos 1989/1990.

Desde então, o aumento das trocas na escala planetária, o desenvolvimento acelerado das novas tecnologias de comunicação, a abertura / fechamento de fronteiras enfraqueceriam o papel central dos Estados. Na verdade, é o território em sua concepção política e o seu controle soberano sobre porções bem delimitadas da superfície terrestre, que está sendo questionado. Não é demais lembrar que o “fim dos territórios” foi proposto por Bertrand Badie, mas o que temos assistido é o seu revigoramento. Atualmente, “sem as redes, com as redes ou contra as redes”, com os fluxos globais das finanças, estados ricos e pobres, “verticalidades” e “horizontalidades”, organizações supranacionais dominando territórios nacionais e nacionalismos extremistas tem-se visto que o(s) território(s) continua(m) sendo a arena dos múltiplos poderes e, a meu ver, o emprego da categoria é inescapável.

Penso que estas questões acima apontadas podem encontrar respostas no livro organizado pelos colegas Daniel A. de Azevedo e Ricardo Nogueira. Nele, os leitores encontrarão a contribuição de vários geógrafos experientes de várias nacionalidades, tratando das bases conceituais, de temas diversos e dos “lugares quentes” (*hot spots*) em vários casos de conflitos no mundo afora. Convido leitoras e leitores a viajar nas páginas escritas e organizadas com brilhantismo que, certamente, contribuirão para a difusão e consolidação da Geografia Política em língua portuguesa.

Setembro de 2023

Aldomar A. Rückert  
Professor Titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## Introdução

Daniel A. de Azevedo  
*Universidade de Brasília*  
*daniel.azevedo@unb.br*

Ricardo Nogueira  
*Universidade Federal do Amazonas*  
*nogueiraricardo@uol.com.br*

No ano de 1955, o geógrafo paulista Aroldo de Azevedo publicou um artigo denominado “A geografia a serviço da política”, cujo texto reflete o que se pensava naquele momento sobre a Geografia Política. Vale a pena retomar alguns trechos:

Julgo que temos o dever de chamar a atenção dos alunos para tal campo de estudo [geografia política], pelo menos para alertá-los contra os perigos existentes. [...] Cumpre-se lembrar que, quando se penetra nesse terreno, sente-se logo uma sensação de insegurança. Inseguro e pouco preciso é o seu conceito. Incerta é sua esfera de ação. Traíçoeira é sua bibliografia (Azevedo, 1955, p.44)

O autor arremata sua crítica ao afirmar que “a Geografia Política é o menos geográfico dos ramos da ciência geográfica” (op. cit., p.44). Quais são as razões para esse desprezo na década de 1950 em relação a esse subcampo da Geografia? Em que medida essas fortes considerações contra a Geografia Política permanecem? Se levarmos em consideração que a construção de currículos reflete características históricas e culturais em processos de (des)valorização de conhecimentos (Silva, 2003), chama a atenção, por exemplo, que diferentes cursos de Geografia do país ainda não possuem a Geografia Política como disciplina obrigatória em suas grades curriculares.

O objetivo geral deste livro é reforçar o que muitos já estão fazendo nas últimas décadas, isto é, demonstrar que a Ciência Geográfica tem muito a contribuir na interpretação do fenômeno político, lançando um olhar original sobre temas transversais, que já há bastante tempo estão presentes na agenda da Sociologia, Ciência Política, Relações Internacionais, e outros campos. É, portanto, ir de encontro à afirmação de Aroldo de Azevedo – que, infelizmente, ainda ressoa – e demonstrar que a Geografia Política é um dos ramos mais geográficos dentro do nosso campo científico.

## Do pecado original à Geografia Política contemporânea

Como já apontado por diferentes pesquisadores sobre a história da Geografia Política (Sanguin, 1977; Costa, 1992; Castro, 2005; Vesentini, 2011), é possível posicionar sua fundação na obra de Friedrich Ratzel, apesar de não ter sido o primeiro a utilizar o termo, mas sim o filósofo francês Turgot em 1750 (Prévélakis; Gérardot, 2003; Castro, 2005; Agnew; Muscarà, 2009). Não cabe aqui uma revisão ampla sobre a história do campo, já realizada com qualidade por diferentes autores. Porém, vale retornar a alguns principais pontos a fim de posicionar melhor o que hoje estamos denominando como Geografia Política, já que a nossa proposta consiste em um livro que ajude na discussão conceitual e na apresentação de amplitude temática existente no campo.

Ratzel definiu a Geografia Política como a Geografia dos Estados, do comércio e da guerra (Ratzel, 1987). Sendo um intelectual do seu tempo (Castro, 2005), o alemão estava inserido no processo de institucionalização da Geografia enquanto ciência e, ao mesmo tempo, na formação da Alemanha enquanto Estado-nação. No primeiro caso, não somente a Geografia, mas outros campos de conhecimento buscavam afirmação nas universidades como um saber legítimo e verdadeiramente científico (Vesentini, 2011). Já no segundo, a formação da Alemanha enquanto Estado-nação era um processo que envolvia todo o continente europeu, inclusive no modelo exportado do neocolonialismo na África e na Ásia (Costa, 1992).

Como parte dos cânones positivistas da época, Ratzel foi o pioneiro em apresentar uma proposta explícita de um “estudo geográfico especificamente dedicado à discussão dos problemas humanos” (Moraes, 1990, p. 8)<sup>1</sup>, buscando definir um objeto singular para a ciência geográfica a partir de uma perspectiva nomotética, contrariando as visões idiográficas predominantes àquela época (Raffestin, 1993). As suas duas principais obras, Antropogeografia (1882) e Geografia Política (1897), são estudos sintéticos (que focam na relação) e explicativos (com o objetivo de gerar leis de causa e efeito), que buscaram analisar de que modo as condições naturais afetavam a humanidade, seja na distribuição das sociedades (difusão e mobilidade passadas), seja na formação dos territórios. Desse modo, o desafio foi compreender como a política era moldada pela Geografia, esta ainda predominantemente ligada ao que Harvey (2012) denominou como “espaço absoluto”, especialmente aos atributos localizacionais de aspectos físico-materiais.

Sob influência do naturalismo predominante à época, derivado do sucesso da teoria darwinista (Blackwell, 2009), a obra de Ratzel é marcada pelo desenvolvimento de uma teoria orgânica sobre o Estado, já que o associou a um organismo vivo, que

---

1 Apesar de não existirem traduções de suas obras completas para o português, o que dificulta o seu acesso por estudantes, aqui indicamos não somente o já clássico livro de tradução do professor Antonio C. Robert Moraes (RATZEL, 1990), como também a série de textos publicados pela revista *Geographia* na seção “Meus Clássicos”.

nasce, se desenvolve e pode morrer, tendo o solo (*Boden*) como seu corpo. Não à toa, as discussões sobre a cidade-capital (o *coração* de um Estado), as vias de circulação (as suas *veias* e *artérias*) e a fronteira (a *pele*) se transformaram em temas fundamentais da Geografia Política, não somente a ratzeliana, mas também em diferentes escolas, mesmo naquelas de bases epistemológicas críticas. Nesse sentido, sua concepção de política se aproxima daquela de matriz maquiavélica, moderna, que a associa diretamente ao Estado como um bloco único e indivisível.

A famosa teoria do espaço vital (*Lebensraum*), a princípio vinculada à biogeografia, transformou-se, na obra de Ratzel, em uma teoria social. Isso é uma consequência direta da associação da base naturalista à discussão malthusiana predominante à época, já que se tratava de uma relação de equilíbrio entre a população e os recursos que, apesar de mediada pela capacidade técnica, revelaria a necessidade territorial de uma sociedade. Crescer culturalmente significava, como consequência lógica, a necessidade de se repensar seu espaço de vida. Assim, Ratzel afirmou que “a história de todos os países é a do desenvolvimento progressivo de suas condições geográficas” (Ratzel, 1987 [1896], p.55).

Apesar do evidente destaque à obra ratzeliana, sem dúvida o autor não foi o primeiro a traçar essas possíveis correlações entre espaço e política. Não é necessário, nesta obra, voltarmos aos precursores desse conhecimento, uma vez que é possível encontrarmos em discussões sobre a relação entre “Geografia” e sociedade ainda no mundo grego antigo, como os pensamentos de Heródoto e Tucídides (Gomes, 1996; Vesentini, 2011). No século XVIII, por exemplo, Montesquieu escreveu sua principal obra – *Do Espírito das Leis* (1748) – na qual o autor defendeu que um governo virtuoso seria aquele que respeitasse a disposição do povo para o qual tenha sido estabelecido. Em outras palavras, a política deveria ser moldada também por aspectos relacionados ao “físico do país; ao clima gelado, tórrido ou temperado; à qualidade do solo, à sua situação, ao tamanho; ao gênero de vida dos povos, lavradores, caçadores ou pastores” (Montesquieu, 2010 [1748], p.323).

É, porém, na obra de Ratzel que o Estado passa a ser o foco da análise da Geografia, fundando o que passou a ser denominado como Geografia Política. Para o autor, a fundação de um Estado pressupõe a delimitação e a defesa de um território, e é nessa relação que podemos entender o seu desenvolvimento. Duas categorias geográficas foram acionadas nessa compreensão: posição e localização, características que tornariam um Estado mais ou menos vulnerável em relação a outros. É nesse sentido que Ratzel viu a Alemanha ao mesmo tempo vulnerável e com condições favoráveis ao seu desenvolvimento, já que a sua centralidade no continente europeu impunha uma realidade geográfica que não era possível negar, mas sim compreendê-la e utilizá-la a seu favor.

Ratzel é fundamental para compreender o nosso campo, mesmo a partir de autores que o utilizou para contestar suas teorias, como é o caso do francês Camille Vallaux (Costa, 1992). Francês, contemporâneo a Ratzel, ele buscou, a partir da crítica à obra ratzeliana, construir uma agenda própria ao pensar a “adaptação ativa” da sociedade em relação à sua Geografia. Apesar dessas críticas, o autor francês também valorizou a circulação, a cidade e a fronteira como temas que são eminentemente da Geografia Política. Nota-se que, mesmo fugindo de concepções naturalistas, a relação

homem-meio e suas consequências nas configurações espaciais dos Estados tornaram-se também centrais para a Geografia.

A Geografia Política então se definia em estudos que analisavam como a política é informada e formada pela *Geografia*. Nesse momento, a compreensão de *Geografia* se limitava, em grande medida, aos aspectos do espaço absoluto, com foco nas características relacionadas ao meio físico. Em outras palavras, essa área do conhecimento buscava entender como a distribuição de continentes, oceanos, montanhas e rios, entre outros elementos, afetava o modo pelo qual a humanidade se dividia no mundo politicamente em Estados e Impérios, e como essas unidades competiam uma contra a outra por poder global e influência (Bassin, 2003).

Esse debate teve impacto entre intelectuais, permitindo que uma série de autores construísse uma ciência bastante utilitária, já que entender o espaço e sua organização funcionou como um importante recurso político, econômico e cultural. É nesse contexto que Rudolf Kjellen cunha o termo “geopolítica” e, cada vez mais, o campo da Geografia Política passa a ser entendido como sinônimo desse campo fundado pelo cientista político sueco. Para Kjellén, a geopolítica poderia ser entendida como a ciência do Estado enquanto organismo geográfico, tal qual se manifesta no espaço. Sanguin (1977, p.7) afirma que o vício fundamental da geopolítica foi a sua concentração sobre os elementos naturais e a justificação de metas políticas nacionais em termos de Geografia Física a partir de estudos sobre o controle de locais-chave e territórios. Citando Jules Sion, Sanguin afirma que a Geopolítica se tornou um “manual do imperialismo”.

Não cabe neste texto introdutório a caracterização exaustiva das ideias de autores amplamente analisadas nas discussões de geopolítica, como Alfred Mahan (1840-1914), Halford Mackinder (1861-1947), Karl Haushofer (1869-1946) e Nicholas Spykman (1893-1943). Suas teses são conhecidas e importantes até hoje para entender estratégias dos Estados nacionais, seja a mais famosa delas, a teoria do coração-mundo (*heartland*), mas também as suas derivações, *Rimland* e *Eurasianismo*, ou a oposição comentada ainda atualmente sobre o poder marítimo e o poder terrestre.

Porém, é importante entender que essas obras funcionaram como *think tank* para Estados nacionais, como no caso da Alemanha nazista e, até mesmo, na produção brasileira de geopolítica. Mário Travassos, por exemplo, considerado por muitos como o pai da geopolítica brasileira (Albuquerque, 2013; Barros, 2021), transladou o conceito de *heartland* de Mackinder, em sua obra *Projeção continental do Brasil* (1931), para o contexto sul-americano, definindo a Bolívia como a área geoestratégica mais importante do continente, indicando caminhos para a política externa brasileira.

Essa associação entre campo de conhecimento e prática dos Estados, e a convergência entre Geografia Política e geopolítica, teriam sido responsáveis por tornar “moribunda” a disciplina durante quase 40 anos (Blacksell, 2009). Em 1945, já se podia crer no relativo desaparecimento da Geografia Política como disciplina científica, com algumas interessantes exceções, como citaremos adiante. É interessante perceber que, no Brasil, a geopolítica nunca deixou de ser produzida, porém deslocou-se da universidade para os centros militares, especialmente a partir da fundação



da Escola Superior de Guerra em 1949 no Rio de Janeiro.

Sanguin (1977, p.5) apontou que o crescimento dessa “jovem e promissora disciplina [Geografia Política]” foi impedido durante o período de 1924-1945 por “uma pseudociência paralela e concorrente: a geopolítica”. Taylor e Flint (2002) afirmam que a geopolítica foi silenciada devido a sua instrumentalização como conhecimento a serviço do totalitarismo. Essa imbricação problemática gerou o que Lacoste (1979) e Castro (2005) denominaram de o “pecado original” da Geografia Política, isto é, sua associação direta às ações nazifascistas e imperialistas da época, já que teria colocado a Geografia a serviço da política e da conquista territorial.

Porém, ainda assim, algumas obras nesse período se destacam, como aquelas produzidas pelo francês Jean Gottmann e o estadunidense Richard Hartshorne. Esses dois autores ajudaram a firmar um modo de analisar a política a partir de sua dimensão espacial. O primeiro autor, sempre lembrado em trabalhos de Geografia Urbana pelos conceitos de megalópole, rede urbana e hierarquia urbana, é também relevante quando buscamos uma interpretação espacial sobre o Estado, especialmente a partir de suas ideias de iconografia e circulação (Silva, 2017). Em sua obra mais importante para a Geografia Política “*The significance of territory*” (1973), Gottmann investiga, por meio do conceito de territorialidade, como indivíduos e grupos estabelecem e defendem seus territórios, tanto fisicamente quanto simbolicamente, como um meio de afirmar controle e identidade. Para o autor, o território tem uma função fundamental como organização política do espaço, cuja construção define as relações entre a comunidade e seu habitat e, posteriormente, entre a comunidade e seus vizinhos, que é a relação fundamental de oposição entre “*insider*” e “*outsider*”. Sua obra é lembrada aqui nessa coletânea, já que nos ajuda a compreender a relação entre globalização e recrudescimento de nacionalismos pelo mundo. Gottmann é, portanto, um autor até hoje importante para refletirmos sobre os problemas territoriais específicos da organização política.

Já R. Hartshorne trouxe uma abordagem funcional em Geografia Política cujo tema central foi também o funcionamento do Estado. Com o objetivo de consertar os “desvios não científicos” gerados pela Geopolítica (Arcassa, 2014), esse geógrafo se voltou, mais uma vez, para analisar e tipificar as fronteiras, com especial enfoque na discussão sempre importante do regionalismo. Hartshorne revelou como especialistas na área continuavam cometendo erros sobre esse tema, até mesmo repetindo expressões que deveriam ser abolidas, como “fronteira natural”. Nesse sentido, para o autor, compreender a formação do Estado é levar em consideração a contínua oposição entre “forças centrífugas”, que tendem à fragmentação, e “forças centrípetas”, que fomentam a unidade. Assim, para Sanguin (1977, p.11), “a abordagem funcional permite avaliar a viabilidade do Estado”.

Porém, foi com a obra *A Geografia serve, antes de mais nada, para fazer a guerra* de Yves Lacoste (1976), que se buscou reformular a Geografia Política a partir de outra base epistemológica, confirmando que, a partir de 1960 renasceu o interesse sobre o campo, mas não mais pelo Estado e a competição entre eles. As pesquisas se voltaram para os conflitos e tensões espaciais entre grupos no território, já que o objetivo era desvinculá-la do Estado e aproximá-la da sociedade, em uma visão dual e ampliada do conceito de política. Nesse momento, a Geografia Política passa a ser definida como “a análise dos sistemas de conflitos entre classes/grupos ao longo do

tempo e espaço” (Dear, 1988, p.270). Em sua vertente estruturalista, especialmente a partir da obra de L. Althusser, essa Geografia Política crítica teve um impacto significativo nas reflexões acadêmicas.

É interessante notar que, mais uma vez na história, a Geografia Política e a Geopolítica se tornam campos indistintos. As razões são diferentes daquelas do passado, porém, as consequências são similares: o uso indiscriminado dos dois termos. Como Castro (2021) e Costa (2022) já contundentemente apontaram, o objetivo da obra de Lacoste e das pesquisas (especialmente da Geografia francesa – particularmente bem influente na produção acadêmica brasileira) subsequentes era mudar o escopo do campo, já que falar sobre o Estado foi visto como um apoio direto e indireto a essa forma político-territorial. As relações de poder e domínio em perspectiva espacial não ocorreriam apenas na escala interestatal, mas sim do próprio Estado, ganhando contornos distintos para funções similares – a reprodução de um certo tipo de sociedade no tempo e no espaço.

Se, por um lado, voltou-se a falar em Geografia Política, por outro, cada vez mais esse campo perdeu suas especificidades e se aproximou de uma Geografia social em seu sentido mais amplo. Como Agnew e Muscarà (2012) afirmam, nesse momento da Ciência Geográfica o que permaneceu mais problemático foi o *status* do político nessa perspectiva político-econômico, pois a maioria dos autores importantes diminuía sua importância em favor do econômico: “se a Geografia Política clássica via o ambiente físico como impulsionador do político, as perspectivas político-econômicas tendiam a colocar a economia (e seu agente de negócios/capital) no banco do motorista” (Agnew; Muscarà, 2012, p.10). A política tornara-se, então, um epifenômeno da economia.

Se a política acabou se tornando secundária na Geografia Crítica, nas correntes pós-estruturalistas ela se tornou menos importante por uma razão contrária e aparentemente paradoxal: a política se diluiu em todas as relações sociais, pulverizando-se e tirando o foco do Estado, especialmente a partir das obras de filósofos franceses, como Michel Foucault, Jacques Derrida e Gilles Deleuze, lidas por geógrafos críticos e pós-estruturalistas. Para o primeiro, por exemplo, a política deve ser vista como uma prática complexa que vai além das instituições políticas formais, permeando todos os aspectos da vida social, moldando e regulando as relações de poder, o conhecimento e as práticas cotidianas. Sua abordagem desafiou as concepções tradicionais de política, destacando as múltiplas formas de poder e a importância do poder-saber nas sociedades contemporâneas. Essa pulverização da política nas relações sociais como um todo tornou, paradoxalmente, a Geografia Política um campo menor dentro da Geografia Humana (Blacksell, 2009).

Essas discussões produziram consequências especiais no campo da geopolítica. Ganhou força o que passou a ser denominado como “geopolítica crítica” e/ou “antigeopolítica”, estudos preocupados em analisar as representações simbólicas e discursos que sustentam a geopolítica tradicional. Os autores dessa corrente investigam como as narrativas geopolíticas – especialmente aquelas sobre uma suposta naturalização da relação Estado e território – são construídas e disseminadas e como elas moldam as percepções sobre o espaço, as identidades e as relações de poder. A obra *Critical Geopolitics* (1996) de Gerard Toal é, em geral, considerada um dos marcos nessa abordagem, examinando como as relações geopolíticas durante a Guerra Fria são

fruto de uma disputa em que os Estados buscam garantir seus interesses e expandir sua influência, muitas vezes às custas de outros países e populações.

Nos últimos anos, tanto a corrente crítica quanto a pós-estruturalista vêm sendo alvo de desaprovações entre geógrafos políticos (Costa, 2022). De modo geral, os críticos defendem que tanto o enfoque na economia promovida por correntes radicais, quanto a maior preocupação das correntes pós-modernas nos discursos relacionados ao Estado e território, teriam, ao final, minado a importância da Geografia e do espaço geográfico como dimensão explicativa da política.

Em um interessante artigo publicado na revista *Geopolitics*, Haverluk, Beauchemin e Mueller (2014) apontam o que seriam, para eles, as três falhas da geopolítica crítica: (1) ser antigeopolítica; (2) ser anti-cartográfica e (3) ser anti-ambiental. Para os autores, a predominância da geopolítica crítica nos departamentos de Geografia nos Estados Unidos seria prejudicial para uma ciência que já seria marginalizada dentro das universidades, pois perderia sua capacidade explicativa. Na primeira falha apontada por eles, os geógrafos teriam buscado se distanciar não apenas das estruturas de poder do Estado, mas também almejavam alterá-las, já que ele é visto como uma forma política de coerção não legítima. Na segunda, os autores revelam como os textos da denominada geopolítica crítica se focam nos chamados “discursos de soberania territorial” e esquecem do seu suporte material, abandonando, como consequência, o mapa como um importante instrumento de pesquisa da Geografia. Já a última falha é percebida nos textos que apontam como a pauta ambiental seria mais um sintoma da exploração do Norte em relação ao Sul, sendo usado como discurso retórico para aprofundar o neoliberalismo e a globalização. Apesar das polêmicas desses argumentos, é interessante extrair desse texto a defesa de uma volta a uma geopolítica neo-clássica, que absorveria as críticas relacionadas a falar “pelo Estado” (e suas defesas racistas e etnocêntricas), mas que não o abandonasse enquanto o fundamental ator da política externa, sob o risco de a disciplina continuar sendo marginal nos debates acadêmicos.

Em texto recente, Castro (2021) buscou analisar o que denominou como dois “fantasmas da Geografia Política”: “a relutância em aceitar a política como campo de resolução de conflitos de interesse” (op. cit., p.3) e o descaso em compreender “o modelo Estado moderno territorial” (op. cit., p.7). No primeiro caso, o problema estaria em encontrar a política na sociedade, e não nas instituições, diluindo-a às múltiplas relações sociais, retirando o foco do Estado. No segundo, a autora nos lembra que correntes filosóficas muito influentes na Geografia na década de 1960 teriam buscado mais superar o Estado como modelo político-territorial, do que de fato compreendê-lo. Para a autora, a riqueza da Geografia Política seria encontrada, portanto, na análise das relações institucionais de poder e o espaço geográfico.

Outros autores reforçam essas críticas em textos que buscam, por um lado, resgatar a materialidade do espaço geográfico, que teria sido abandonado nos enfoques nos discursos e nas relações sociais (Rosière, 2018) e, por outro, estabelecer a perspectiva neoinstitucionalista como a base epistemológica mais profícua para a Geografia Política, aproximando-a da Ciência Política (Brennetot, 2021). Esse movimento contemporâneo de geógrafos políticos está tornando o campo ainda mais complexo epistemologicamente e em sua diversidade temática.

Apesar desses problemas apontados, três importantes e entrelaçadas consequências no campo da Geografia Política podem ser notadas a partir das críticas recebidas ao longo do século XX. Em primeiro lugar, o reforço na transformação escalar na Geografia Política contemporânea. O que era antes visto como único, indivisível, o Estado agora é tomado em sua diversidade interna, revelando uma Geografia Política possível intraestatal. Em segundo lugar, novas perspectivas sobre o conceito de política e poder ajudaram a posicionar os estudos contemporâneos do campo nas múltiplas relações entre sociedade e Estado. Hoje não é mais possível aceitar definições que remontam a Hobbes, cujas considerações ignoram o seu caráter relacional.

Por último, há a polêmica sobre o papel nomotético do campo inaugurado por Ratzel contra uma visão pessimista sobre o conhecimento idiográfico da Geografia. Parece que, hoje, há uma superação dessa suposta dicotomia, entendendo a importância de se pensar a Geografia Política a partir tanto de conceitos e reflexões mais gerais das territorialidades, do território e do Estado, mas também compreendendo as particularidades dos eventos. Aqui concordamos com Vesentini (2011, p.139), já que a Geografia Política contemporânea parece ter incorporado a verdadeira crítica, isto é, “na qual deve existir uma superação com subsunção ou incorporação do que foi criticado como parte de uma síntese superior – [não] uma mera rejeição”.

Seguimos a discussão de Painter e Jeffrey (2009) quando afirmaram que nosso campo atualmente está buscando entender de que modo essa “política informal” nos ajuda a entender a “política formal”, não mais em uma perspectiva dual de Estado e sociedade, que prevaleceu no final do século XIX e início do século XX. Por essa razão, os autores afirmam que “geógrafos políticos agora levam muito mais a sério conflitos políticos dentro do Estado e movimentos sociais do que no passado” (op. cit., p.55).

## Da Geografia dos Estados à Geografia do Poder Político

A breve síntese sobre o campo da Geografia Política tradicional e suas transformações ao longo do século XX revela a variação na ideia do que seria “geográfico”, de uma perspectiva mais relacionada aos atributos físico-naturais da denominada escola clássica até uma visão mais relacional e subjetiva da geografia crítica e humanista. Porém, como discutido na seção anterior, um conjunto de legítimas críticas foi realizado sobre as limitações de lidar com o espaço geográfico de um modo puramente físico ou desprovido de qualquer materialidade, como outros ramos do conhecimento em geral o fazem.

É possível dizer que o atual mosaico da Geografia renovada é bastante diversificado, abrangendo um leque muito amplo de concepções – há uma diversidade epistemológica, metodológica e temática na Geografia Política. Como Azevedo, Castro e Ribeiro (2022) apontaram, o século XXI tem trazido uma nova onda de renovação da Geografia Política na medida em que temas do cotidiano da política, como eleições, representação, governança, políticas públicas etc., vêm se impondo pelo modo como esses fenômenos afetam e são afetados pela ordem espacial dos lugares.

A partir dessa discussão, defendemos a Geografia Política como o ramo de conhecimento que busca analisar de que modo o espaço geográfico se apresenta como um produto e um condicionante do poder político. Nessa breve definição, levamos em consideração, em primeiro lugar, o espaço geográfico em sua concepção tripartite mais ampla, enquanto absoluto, relativo e relacional (Harvey, 2012), isto é, não se pode abandonar sua materialidade, sua “forma”, mas, ao mesmo tempo, deve-se compreendê-lo em um contexto no qual diferentes grupos o percebem e o sentem, seu “conteúdo” (Santos, 1996). Assim, se, por um lado, não se deve tomar o espaço como independente dos grupos que o ocupam, transformam-no e utilizam-no, por outro, as relações sociais sem seu suporte material tornam-se um fenômeno *per se* pouco interessante ao geógrafo.

Perceber o espaço de modo tripartite é afirmar que a política envolve tanto práticas sociais discursivas quanto materiais, mutuamente imbricadas. Nacionalismo, identidade, ideologia política, instituições, eleições, e tantas outras temáticas inerentes à política não são simplesmente valores abstratos; constroem-se por e a partir do espaço geográfico. A “trama localizacional” (Gomes, 1997) é, assim, uma importante perspectiva de análise do fenômeno político. Afirmar que o espaço é também absoluto é reforçar, portanto, características que por muito tempo foram secundarizadas e que precisam estar sempre no radar do geógrafo. Localização, distância, tamanho, forma, direção, concentração/dispersão, densidade, distribuição e tantos outros atributos espaciais nos ajudam a compreender o poder político.

Reforçar que o espaço é relativo significa não tomar os seus atributos espaciais de igual modo independentemente dos grupos sociais que o interpretam, vivem-no e o percebem. A distância, por exemplo, não é percebida de igual modo por pessoas em condições econômicas desiguais. Apesar de as características do espaço absoluto não mudarem para homens e mulheres, andar em uma rua à noite em países com alarmantes índices de violência não é um percurso espacial percebido de igual modo entre os diferentes gêneros.

Por fim, reforçar o seu caráter relacional significa dizer que o espaço não é somente percebido diferentemente, mas também sentido, já que os significados, as sensações, as emoções, ou seja, as consequências psíquicas – medo, alegria, aversão etc. – individuais e de grupo na relação com o espaço vivido possuem raízes distintas. Compreender a importância de Jerusalém para as três grandes religiões monoteístas do mundo significa jogar luz sobre atributos materiais gerais – como um muro remanescente – e também sobre o modo como os grupos percebem e sentem esses atributos. Apenas levando em consideração o espaço como tripartite é possível compreender a complexidade das relações socioespaciais. Nesse sentido, o espaço é, então, mais que uma dimensão do fato político, é uma mediação e um resultado.

Em segundo lugar, percebemos o poder político em uma perspectiva que não o considera como um objeto, que alguém ou algo o possui, mas em termos relacionais. Assim, concordamos com Stoppino (2010, p.939) quando afirma que “o poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas”. Acrescentamos: relação entre pessoas que se constrói a partir de seu suporte espacial. Não é necessário voltar às tipologias clássicas das formas de poder, tarefa que exigiria um esforço analítico que fugiria do escopo dessa introdução, já que é uma discussão que poderia

facilmente remontar a autores clássicos como Aristóteles, John Locke ou Max Weber. Porém, é importante reforçar que há diferentes formas de poder do homem sobre o homem, e o poder político é uma delas.

Distinguir o poder político de outras formas de poder não é posicioná-lo como isolado, sem zonas de contato e influência. Pelo contrário, ressaltar as diferenças serve para compreender quando, como e onde se cruzam o econômico, o político e o ideológico. Porém, é relevante frisar as especificidades do poder político, já que é o único que se busca exclusivo, inclusivo e universal (Stoppino, 2010), o que coloca, no mundo contemporâneo, o Estado no centro da pesquisa em Geografia Política. Apesar de concordar que, no mundo contemporâneo, não é possível pensar *política* fora do Estado, isto é, uma perspectiva mais moderna de política, o consideramos como um tipo de poder, o que significa, necessariamente, considerá-lo de modo relacional, que se estabelece a partir de uma soberania complexa, de relações múltiplas entre Estado e sociedade. O poder político, portanto, não existe em um vácuo. É sempre exercido em um contexto de relações de poder, no qual atores políticos competem e cooperam para alcançar seus objetivos. Essas relações podem ser caracterizadas por dinâmicas de conflito e cooperação, alianças políticas, negociações e lutas.

Desse modo, não é sutil ou superficial a diferença entre uma “geografia dos Estados” e uma “geografia do poder político”. Essa definição nos ajuda, por um lado, a afastar a Geografia Política como um ramo que fala pelo e a partir do Estado em uma perspectiva de poder coisificada, e, por outro, a aproximar esse campo de correntes mais próximas da Ciência Política que demonstram as especificidades do poder político, colocando em xeque a ideia de que a política está em toda parte e que toda relação social é, por si só, uma relação política. A Geografia Política contemporânea aqui apresentada é, portanto, diferente daquela de sua fundação, já que incorpora as críticas ao seu caráter utilitarista inicial; mas também é distinta daquela que se constituiu com mais força na segunda metade do século XX, quando as relações políticas e sociais eram praticamente vistas como sinônimos. Com isso, a Geografia Política ganha contornos que a diferenciam de enfoque em relação aos outros campos de conhecimento da Ciência Geográfica.

A definição proposta nesta introdução permite alocar diferentes temáticas no campo da Geografia Política, como as políticas públicas, as eleições, a gestão de recursos hídricos e, claro, a geopolítica. Assim, contrariamente ao que defende alguns cientistas políticos (Myamoto, 1995), reforçamos a geopolítica como um campo atrelado à Geografia Política, mas que não se confunde com ele. Nesse sentido, divergimos da posição clássica lacostiana apresentada, e voltamos a olhar a geopolítica como um ramo que aproxima a Geografia das Relações Internacionais (que, inteligentemente, apropriou-se dele ao longo da segunda metade do século XX), buscando compreender a relação do poder político em sua dimensão espacial em escala interestatal. Nesse sentido, não se confunde com toda e qualquer política externa, mas naquela que teria a dimensão espacial como suporte.

Apesar dessa rápida tentativa de demarcar o campo, não se pode dizer que foi estabelecido um verdadeiro acordo ao nível de uma definição única de Geografia Política. Aliás, este fato reflete uma situação geral existente nas Ciências Humanas. Um livro sobre conceitos gerais e diversidade temática de uma disciplina possui, ne-

cessariamente, essa pluralidade. Porém, o caminho único que todos buscam é refutar a ideia do geógrafo Aroldo de Azevedo trazida no início desta introdução, isto é, os autores demonstram que a dimensão espacial é fundamental para compreender o fenômeno político e, refletir sobre o Estado e suas relações com a sociedade não é estar subserviente a ele, mas compreender uma parte fundamental do que significa viver hoje em uma sociedade complexa.

## A estrutura do livro

Um dos primeiros desafios na organização dessa publicação foi definir uma divisão que abrigasse as mais diversas questões que hoje são tratadas por esse campo de estudo, chegando, assim, a três partes componentes. Havia um consenso de que os conceitos básicos, aqueles que foram marcantes na fundação da disciplina e que ainda norteiam suas discussões, deveriam estar presentes, demonstrando o vigor enquanto pressuposto e referência para a compreensão da relação política e espaço, compondo uma primeira seção denominada **Base conceitual**. Uma segunda parte, intitulada **Diversidade temática**, é composta por artigos que trazem aquilo que poderíamos denominar de novos temas no interior da Geografia Política, decorrente do seu avanço conceitual e dos novos problemas colocados na relação política e espaço. Enfim, a terceira parte foi dedicada àquilo que denominamos **Hot Spot**, ou seja, recebemos a contribuição de autores que apontaram os problemas, conflitos e tensões que marcam determinadas regiões da Terra.

Assim definido, o livro apresenta, na primeira parte, o artigo da professora Iná Elias de Castro sobre a necessidade de trazer o Estado de volta à Geografia Política, já que a autora argumenta que este é ator e objeto geográfico inescapável e possui uma distinção frente a outros atores. Pois, na medida em que está limitado geograficamente, a centralidade territorial do seu poder de coerção deriva sua autonomia e capacidade de organização territorial.

O artigo de Ricardo Nogueira enfoca o conceito de Nação e Nacionalismo, buscando apresentar as origens e concepções que eles abrigam, os dualismos existentes visando distingui-los claramente do conceito de Estado. As vertentes objetivas e subjetivas desses conceitos guiaram, inicialmente, as reflexões dos geógrafos para compreender a relação entre os Estados e as Nações, assim como os movimentos nacionalistas, cuja origem pode ter situações diferenciadas, seja a língua, a história ou etnia, mas o fim é, quase sempre, a secessão territorial.

Um dos conceitos mais clássicos na Geografia Política, os estudos sobre as fronteiras, sempre estiveram cercados por polêmicas uma vez que, além de seu significado político envolvendo os Estados, traz também um significado simbólico que é capaz de mobilizar a sociedade em sua defesa. Apresentamos em nossa coletânea o artigo do conceituado geógrafo francês Michel Foucher, publicado originalmente na revista *Dans Pouvoirs* (2018/2), onde ele deixa evidente a importância da existência das fronteiras, justamente pela construção de identidades que ela produz. Em seguida ao artigo, temos um longo comentário do professor Wanderley Messias da Costa que traça um panorama sobre a ‘dança das fronteiras’, as mudanças na ordem mundial, o papel

das grandes potências e os diversos contenciosos pelo mundo.

A divisão do espaço geográfico é outro tema que de longa data ocupa os geógrafos, sejam aquelas cujos contornos são dados pela natureza, sejam aquelas consolidadas pela história das sociedades, como a difusão de uma cultura, uma produção agrícola, ou uma ação política. É neste sentido que a Região se torna objeto de estudo fundamental da Geografia, recebendo classificações e significados decorrentes do processo de sua formação. A Regionalização, por outro lado, pode ter um sentido de intervenção estatal sobre o espaço com objetivos políticos. O artigo de Yann Richard e Nora Marei traz o debate sobre as construções macrorregionais em um mundo cada vez mais globalizado, contudo, os autores reafirmam a importância das relações de vizinhança, da proximidade, visto que esta condição espacial constitui um fator determinante em várias práticas sociais.

Encerrando esta primeira parte do livro, encontra-se o artigo de Dirceu Cadena e Rafael Winter Ribeiro, que trata da paisagem como um recurso político, ou seja, para além da noção clássica de morfologia e do predomínio de uma concepção visual, os autores propõem considerar a paisagem como um recurso político, onde ela deixaria a sua condição de passividade para ser mobilizada por atores sociais distintos com o objetivo de torná-la um capital político a partir de suas representações. Para isso os autores identificam a existência de três modalidades de paisagens: as *instituídas*, as *emergentes* e as *insurgentes*.

Na segunda parte do livro, intitulada **Diversidade temática**, buscou-se circunscrever os campos temáticos que tem arejado as discussões mais recentes em Geografia Política demonstrando o vigor das pesquisas realizadas. São temas que passaram a compor o repertório desse subcampo da Geografia até então inexplorado e outros que, apesar de sua existência remota, receberam novas abordagens e interpretações.

André Martin e Izan Araújo procuram fazer uma genealogia dos conceitos geopolíticos que surgem em determinados momentos e muitas vezes possuem curta duração, sendo, necessariamente, substituídos por outros. Assim, os autores tomam como referência inicial o período pós-guerra quando, segundo eles, assentam-se as bases do conceito de globalização; de modo semelhante, surge a expressão ‘subdesenvolvimento’, depois neste bloco aparecem os ‘países emergentes’, e assim vão se construindo essas representações geopolíticas. Ao final, os autores tratam da nomenclatura recente de “Sul global”, para propor uma perspectiva “meridionalista”, que seria capitaneada pelo Brasil.

No artigo que segue, escrito por Daniel Azevedo, o autor trabalha a dimensão espacial da Democracia e os aspectos que cercam a formação dos espaços políticos e a Geografia Eleitoral. A ênfase que o autor quer apresentar é sobre o significado da relação existente entre as representações políticas numa sociedade democrática e a formação das circunscrições espaciais que refletem essas representações. Nesse sentido, a construção dos espaços políticos é fundamental na formação e mensuração de um sistema político-espacial da democracia, enquanto a Geografia Eleitoral – recortada espacialmente em circunscrições, zonas e seções – expressa a forma de representação da sociedade, que pode ter origem em conselhos e associações, como defende o autor.



Qualquer manual da geopolítica clássica demonstrará que as rivalidades territoriais entre os Estados nacionais no passado estavam mediadas pelo acesso e controle de recursos naturais. Na contemporaneidade, ainda é difícil romper com esta assertiva, embora novos ingredientes políticos participem das disputas entre os Estados, entre estes e as corporações multinacionais e os movimentos ambientalistas, em virtude das fortes mudanças provocadas pela ação humana sobre o ambiente, gerando uma crise ambiental global, que exige uma cooperação também global. Fala-se, então, de Hidropolítica, de Cúpula do Clima... É isto que o professor Luis Paulo Batista da Silva pretende demonstrar em seu artigo destacando o que hoje se denomina geopolítica ambiental, a construção de novas abordagens (liberal/pluralista, institucional) e conceitos como Antropoceno e “emergência ambiental”, chegando até a discussão da justiça/racismo ambiental.

Na esteira da renovação, encontramos o artigo de Juliana Nunes e Guilherme Machado Filho, cuja preocupação maior é pensar a dimensão espacial das políticas públicas em suas diferentes etapas: agenda, formulação, implementação e avaliação – e como se relaciona com o poder político, uma vez que sempre há agentes e atores interessados em afetar a agenda política e uma espacialidade nesses processos políticos. Para isso, partem de dois componentes principais: o desenho institucional existente e os ativismos sociais. De modo semelhante, o artigo do professor Antonio Angelo Fonseca aborda a relação existente entre cidadania e justiça territorial, afirmando que, como seres institucionalizados, não conseguimos ‘escapar’ de suas normas e regras na convivência social. Os territórios que vivemos estão carregados de conteúdos que podem proporcionar maior ou menor justiça a depender dos arranjos políticos e institucionais nele presente e da distribuição espacial dos bens e serviços públicos.

Considerado um dos temas fundamentais da geopolítica clássica, presente desde os estudos de Alfred Mahan sobre o domínio dos mares e de Friedrich Ratzel sobre a coesão e a dispersão territorial, a circulação aparece nessa coletânea no artigo *Geopolítica e circulação: eixos e articulações macrorregionais sul-americanos*, de Hervé Thery e Thiago Oliveira, onde a circulação é compreendida como uma intervenção política no espaço, apresentado em duas nuances contemporâneas: i) um conjunto de infraestruturas que formam redes controladas pelo Estado e ii) as infraestruturas e os fluxos com objetos fixos e móveis podem apresentar um controle estabelecido pelas empresas, principalmente com o uso de tecnologias digitais.

O artigo de José Donizete Cazzolato parte de uma constatação decorrente de mudanças na dinâmica territorial do espaço brasileiro nas últimas décadas e, frente a isso, propõe uma nova regionalização como uma forma de reorganização espacial, expressão dos fluxos e interações pautados nas atividades produtivas. Mais que isso, o autor argumenta que essa nova regionalização também traria um equilíbrio federativo com a redistribuição de determinados entes da federação no interior das regiões, sendo uma ação clara de gestão territorial.

Fechando a segunda parte sobre a diversidade temática, encontra-se o artigo de Rejane Rodrigues e Marcelo Moraes, onde os autores querem mostrar a contribuição da Geografia Política para a construção de um conhecimento geográfico escolar poderoso. Dividido em três partes, o artigo inicia comentando a desejada neutralidade da ‘geografia dos professores’; num segundo momento, os autores procuram mos-

trar o potencial da geografia para a construção do conhecimento; encerram o artigo apontando as contribuições para transformar um saber considerado desinteressante em uma educação emancipadora e cidadã.

A terceira e última parte do livro intitulada **Hot Spot** tem como objetivo apresentar, a partir dos grandes recortes territoriais que são os continentes, as tensões e conflitos que envolvem uma variedade de atores e de escalas geográficas, alterando fronteiras, demarcando territórios, refazendo regiões, enfim, promovendo ‘ajustes territoriais’ seja na dimensão de uma metrópole, como Kevin Kox explicita em seu artigo sobre a Geografia Política da urbanização, seja na dimensão de um bloco, como tenta mostrar John Agnew e sua análise sobre o *Brexit*. Vamos encontrar, ainda, no artigo sobre a Antártica, de Paulo Câmara e Leonardo Mattos, um esclarecimento das disputas que cercam essa massa continental gelada, retalhada entre diversos Estados-nacionais, que a projetam como uma área de exploração futura.

Enquanto o artigo de Frederic Monié e José Guambe sobre a África faz uma revisão crítica da complexidade dos conflitos territoriais nesse continente para além das explicações convencionais que remetem à herança colonial e às rivalidades étnicas, avançando na direção de mostrar que tal abordagem possui uma vertente racista, a Ásia é analisada por Pablo Ibanez e Gustavo Westmann como um continente que passa por rápidas mudanças, liderada pela ascensão da China, trazendo a Índia e mesmo a Rússia para a composição de um novo bloco, exigindo do Brasil um giro no olhar geopolítico para o Oriente.

Enfim, os dois últimos artigos tratam das tensões políticas na América Latina. Christian Scaramella, da Universidade de Buenos Aires, enfoca as instabilidades dos regimes políticos na América Latina apontando que, ao contrário do passado quando havia derrubadas de governos com ações de militares e forças de segurança, nos últimos anos verifica-se a existência de julgamentos políticos, facções dentro dos governos ou ainda ações coletivas contra o governo resultando em destituições, renúncias ou assassinato de presidentes; já Gutemberg de Vilhena Silva, Stéphane Granger e Bruna Brito Bastos analisam o que denominam de labirinto geopolítico das três Guianas no processo de Cooperação e Integração Regional.

Acreditamos, portanto, que estamos entregando a todos aqueles envolvidos com a Ciência Geográfica, com a Geografia Política e áreas afins, estudantes de graduação, pós-graduação e professores de todos os níveis de ensino, um livro inovador, que reúne grandes pesquisadores do Brasil e do exterior, apresentando uma diversidade conceitual e temática capaz de fornecer elementos para elucidar, com rigor, todas as questões que ligam a Sociedade, o Espaço e a Política. Boa leitura.

## Referências

AGNEW; J. MUSCARÀ, L. **Making Political Geography**. Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

ALBUQUERQUE, E. S. A disputa pelo “coração das terras” sul-americanas. **Editora Unijuí**, n.89, p.148-169, 2013.

ARCASSA, W. S. A Geografia Política em Richard Hartshorne. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 267-280.

AZEVEDO, A. A Geografia a serviço da política. **Boletim Paulista de Geografia**, n.21, p.42-68, 1955.

AZEVEDO, D.; CASTRO, I. E.; RIBEIRO, R. W. A pluralidade epistemológica na Geografia Política. In: Azevedo, D. A; Castro, I. E.; Ribeiro, R. W. **Os desafios e os novos debates na Geografia Política Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Terra Escrita, 2021, p.9-18.

BARROS, F. G. Mário Travassos, o pai da geopolítica brasileira. **O Cosmo político**, v.8., n.1, p.200-206, 2021.

BASSIN, M. Politics from nature. In: Agnew, J.; Mitchell, K.; Toal, G. **A Companion to Political Geography**. Blackwell Publishers, 2003, p.123-34.

BLACKSELL, M. **Political geography**. Routledge Contemporary Human Geography Series, 2009.

BRENNETOT, A. Por uma geografia política construtivista. In: Azevedo, D. A; Castro, I. E.; Ribeiro, R. W. **Os desafios e os novos debates na Geografia Política Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Terra Escrita, 2021, p.197-206.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. E. Geografia Política, afinal o que é e para que serve. **Revista Espaço e Geografia (UnB)**, v.24, n.2, p.1-26, 2021.

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

COSTA, W. M. Impressões sobre os rumos atuais da geografia política e da geopolítica. Dialogando com Iná Elias de Castro. **Revista Espaço e Geografia (UnB)**, v.25, n.1, p.1-17, 2022.

DEAR, M. J. The postmodern challenge: reconstructing human geography. **Transactions of the Institute of British Geographers**, n.13, p.262-274, 1988.

GOMES, P. C. C. **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasi, 1996.

GOMES, P. C. C. Geografia fin-de-siécle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões. In: Castro, I. E.; Gomes, P. C. C; Côrrea, R. L. **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p.13-39.

HARVEY, D. O espaço como palavra-chave. **Geographia**, v.14, n.28, p.8-39, 2012.

HAVERLUK, T. W.; BEAUCHEMIN, K. M.; MUELLER, B. A. The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics. **Geopolitics**, n.19, v.1, p.19-39, 2014.

LACOSTE.Y. **A Geografia isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** São Paulo: Editora Papirus, 1979.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis.** São Paulo: Martin Claret, 2010 [1748].

MORAES, A. R. C. Introdução. In: **RATZEL, F. Coleção Grandes autores – Ratzel.** São Paulo, Editora Ática, 1990, p.5-31.

MYAMOTO, S. Geopolítica e relações internacionais. **Caderno Premissas**, n.11, p.5-38, 1995.

PAINTER; J.; JEFFREY, A. **Political Geography.** Sage publications, 2009.

PRÉVÉLAKIS, C.; GÉRARDOT, M. **Dictionnaire des conflits.** Atlande, 2003.

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

RATZEL, F. **Coleção Grandes autores – Ratzel.** São Paulo, Editora Ática, 1990.

ROSIÈRE, S. Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica. In: Rückert, A.A.; Silva, A.C.P.; Silva, G. de V. **A integração Sul-Americana e a inserção das regiões periféricas.** Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 87-95.

SANGUIN, A. L. A evolução e a renovação da geografia política. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, IBGE, n.252, p.5-35, 1977.

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

SILVA, A. A. (org). **Introdução ao pensamento de Jean Gottmann.** Boa Vista, Editora CRV, 2017.

STOPPINO, M. Poder. In: Bobbio, N. (org.). **Dicionário de Política.** Brasília, 2010, p.933-943.

TAYLOR, P.; FLINT, C. **Geografia política: economia-mundo, Estado-nação e localidade.**

Editora Trama, 2002.

TOAL, G. **Critical Geopolitics.** University of Minnesota Press, 1996.

TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil.** São Paulo: Cia Editora Nacional, 1931.

VESENTINI, J. W. Repensando a Geografia Política. Um breve histórico crítico e a revisão de uma polêmica atual. **Revista Do Departamento De Geografia**, 20, p.127-142, 2011.

**PARTE I**

**BASE**

**CONCEITUAL**

# TRAZENDO O ESTADO DE VOLTA

**Iná Elias de Castro**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro*

*inacastro@uol.com.br*

## Introdução

O título do texto foi inspirado no livro *Bringing the State Back In* (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985), coletânea que reúne resultados de pesquisas em torno do estado<sup>2</sup> em diferentes países, e as condições históricas e territoriais do seu desenvolvimento. Sua conclusão traça um roteiro para a compreensão do estado na atualidade e sintetiza os termos do debate necessário e inconcluso, mas com boas indicações do melhor caminho a seguir. A questão que subsome todas as análises é o problema da sua autonomia e as implicações teóricas e analíticas das pesquisas nessa perspectiva. Os textos são inspiradores e serão aqui referenciados, embora não sejam a única fonte para aquilo que é problema central na Geografia Política: as condições históricas e geográficas que tornaram possível o surgimento do estado e o debate sobre sua autonomia.

O objetivo deste trabalho é 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. A opção por esse recorte decorre da necessidade em compreensão o modelo transplantado para o mundo com a hegemonia da modernidade europeia a partir do século XVI. As injunções particulares dos territórios e das sociedades submetidos àquele modelo ajudam a explicar as diferenças encontradas entre os estados centrais e aqueles na periferia.

Longe de estar esgotado, o tema se renovou a partir da década de 1980 com a perspectiva teórica da Ciência Política centrada nas instituições que busca ir além daquela da Sociologia, teimosamente centrada na sociedade (Skocpol, 1985). Sem ser um mero instrumento a serviço da classe capitalista, como indicou o marxista Claus Offe (1984), o estado serve e se serve da sociedade capitalista de classes. Indo, portanto, além do debate em torno da demonização do estado em algumas vertentes da Geografia por ser, como afirma John Hall (1992), o melhor capitalista, é importante identificar suas funções para além daquela mais básica de defesa da soberania territorial, aliás, fundamental para um país como a Alemanha no século XIX, devido à sua

---

2 Optamos pela minúscula no termo estado, deixando a maiúscula para a referência a Estados em particular.

insegurança geopolítica – problema central para as análises de Friedrich Ratzel (1988).

Tomando a guerra como ponto de partida para o longo processo histórico de formação dos estados na Europa, especialmente na França e Inglaterra, Tilly (1985) identifica outras funções cruciais que lhes são vinculadas, quais sejam: a cobrança de impostos; a criação de instituições necessárias às funções do estado; e, a proteção. E ainda, os seguintes problemas são identificados como centrais na formação do estado moderno europeu: a guerra, os impostos, a proteção e a representação política como coadjuvante para a formação da sociedade civil (Tilly, 1985). Estes constituem partes integrantes de um modelo de análise do tema, ainda negligenciado na Geografia desde os anos 1970.

O eixo central da recuperação do estado neste trabalho situa-se no problema da territorialidade do modelo e nas injunções geopolíticas do seu desenvolvimento. Como destaca Skocpol (1985, p.7) “[...] o estado moderno como o conhecemos, [...] sempre foi, desde seu nascimento na história europeia, parte de um sistema de estados concorrentes e mutuamente envolvidos”. Ou seja, não é possível pensar o seu surgimento e o seu desenvolvimento histórico fora desses marcos. Isso vale para os estados cujas instituições foram transplantadas pelo processo de colonização desde o século XVI.

A pergunta que muitos farão é: por que o estado ainda interessa? E a resposta para a Geografia é óbvia: a centralidade territorial do seu poder afeta cada cidadão, a organização de seus espaços de vida, bem como as relações entre as nações; sua existência e formato importam a todos que são afetados por políticas públicas ou por sua ausência, e não seria sensato ignorá-lo como problema. Para avançar no tema, o uso de um eixo teórico conceitual que vai além do exaustivo debate entre perspectivas materialistas e liberais, cada qual presa às suas convicções finalistas, me parece interessante. Nos dois casos, a teleologia do fim do estado pela superação da luta de classes ou pelo domínio da autorregulação do mercado em todos os setores da vida social, tem sido desmentida pela história.

A discussão aqui proposta está dividida em duas partes. Na primeira, apesar das muitas discussões conceituais que opõem liberais e marxistas quando o tema é o estado, proponho uma abordagem institucionalista que muda o foco para a disputa da sua autonomia frente àquela da sociedade civil. Assim, tomo como suporte as pesquisas de Skocpol (1979, 1985), Hall (1992), Mann (1992) e suas críticas inovadoras às limitações das principais matrizes conceituais que desconsideram o poder da base territorial do aparato institucional do estado em afetar e ser afetado pela economia e pela sociedade. A contribuição desses autores para o debate teórico sobre os fundamentos e a funcionalidade do estado capitalista vai muito além da sua centralidade territorial –recorte que me parece, nos limites deste texto, importante para a Geografia.

Na segunda parte, proponho uma síntese do modelo desenvolvido por Tilly (1985) sobre o longo processo de *state building* na Europa Ocidental. Seu argumento “ênfatisa a interdependência entre fazer a guerra e fazer o estado e a analogia entre ambos os processos e o que, quando menos bem-sucedido e menor em escala, chamamos de crime organizado” (Tilly, 1985, p.170). Ao centralizar no estado a violência legítima, desarmando as classes superiores, o monopólio da violência representou

uma conquista que alterou profundamente a natureza da política, bem como da qualidade de vida cotidiana. Os achados de sua pesquisa constituem pontos de partida interessantes para outros autores na identificação de certas condições fundadoras do estado moderno, tais como: a guerra, os impostos, a proteção e, posteriormente, a formação do contribuinte como base da sociedade civil, que de algum modo se reproduziram em outros países. Tais condições variam em contextos históricos diferentes, tornando-se pontos de partida que nos auxiliam na compreensão do processo de *state building* em outras sociedades de desenvolvimento mais recente, como a América Latina, por exemplo.

Nas considerações finais, proponho algumas reflexões sobre as possibilidades de análise da formação do estado no Brasil a partir de alguns elementos dos modelos de análise oferecido pelos autores aqui explorados.

## Autonomia do estado ou da sociedade?

O presente texto parte do suposto da importância do debate sobre o estado a partir das condições históricas da sua formação, que incluem as relações sociais e as bases institucionais que afetam os processos sociais e políticos. Abre-se a possibilidade de avançar para além dos paradigmas teóricos dominantes nas Ciências Sociais comparadas fortemente centradas nas sociedades e que não percebiam os estados como estruturas organizacionais ou como atores potencialmente autônomos (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985, p.vii). O estado é, portanto, cada vez mais percebido como um ator que é influenciado e influencia a sociedade, bem como molda processos sociais e políticos.

No artigo introdutório da coletânea supracitada, Theda Skocpol chama a atenção para o aumento do interesse das Ciências Sociais sobre os estados, como ator ou instituição e destaca os estudos comparativos de diferentes tendências teóricas, não apenas na Europa, mas também na América Latina, África e Ásia. Em contraste com as tendências de generalizações abstratas dos teóricos marxistas que, prisioneiros do modo de produção, da acumulação capitalista ou da posição no sistema capitalista mundial, não captam as diferenças territoriais e locais do modelo estatal, os novos estudos trazem informações sobre o papel das instituições dos diferentes estados para o desenvolvimento nacional e negociações com corporações multinacionais em contextos diferentes. Para a autora, na perspectiva da vitória do capitalismo industrial,

da Pax Britannica do século XIX à Pax Americana do período pós-Segunda Guerra Mundial, as ciências sociais ocidentais conseguiram manter seus olhos amplamente desviados da centralidade explicativa dos estados como atores organizacionais potentes e autônomos (Skocpol, 1985, p.6).

É evidente a importância de considerar a temporalidade e a espacialidade dos marcos institucionais dos estados que, para os autores e colaboradores daquela cole-



tânea, constituem uma mudança paradigmática nas Ciências Sociais, que implica repensar o papel dos estados em relação às economias e às sociedades. Scokpol chama ainda a atenção para o argumento de Max Weber sobre serem os estados

associações compulsórias que reivindicam o controle sobre os territórios e as pessoas dentro deles. Organizações administrativas, legais, extrativistas e coercitivas são o núcleo de qualquer estado. Essas organizações são estruturadas de forma variável em diferentes países e podem estar inseridas em algum tipo de sistema representativo constitucional de tomada de decisões parlamentares e disputas eleitorais para cargos executivos e legislativos importantes (Scokpol, 1985, p.19).

Tais argumentos vêm ao encontro daqueles sobre a necessidade de buscar novos paradigmas de análise na Geografia que problematizem o estado como um modelo político, social e territorial, e que ultrapassem os limites estritos do economicismo estruturalista, que, ao focar a economia política, desconsidera qualquer possibilidade de fazer dos estados um objeto consistente de investigação (Castro, 2005, 2009).

Embora continue sendo o melhor capitalista, como apontou Hall (1992), a sobrevivência dos estados e a legitimidade de sua ação institucional passa necessariamente pela sua capacidade extrativa e distributiva que se organiza no campo da política e pela tarefa de defender a soberania territorial, uma vez que não existe estado isolado, mas sim, um sistema de estados em equilíbrio sempre precário.

Aqui vale acrescentar que no processo histórico de formação e consolidação dos estados nacionais, a remoção das autonomias regionais e a integração logística de diferentes partes do território, ao mesmo tempo que favoreceu o capitalismo, aumentou o próprio poder do estado e sua legitimidade frente à sociedade. Como veremos na segunda parte deste texto, a capacidade de coletar impostos, inicialmente para as guerras e, posteriormente, para fazer frente ao custo do aparato estatal e suas políticas públicas, torna os interesses da economia capitalista e das instituições do Estados claramente convergentes. Nunca é demais lembrar que o aparato estatal é caro.

Não ignoro todo o debate sobre as diferentes matrizes conceituais que fundamentam diferentes teorias dos estados, como bem sintetizaram Evans (1985), Skocpol (1985), Hall (1992), Mann (1992; 1993), e a prevalência das matrizes neomarxistas na Geografia Crítica – o que explica a pouca atenção dada ao tema na disciplina. Por isso, considero os argumentos que relativizam a prevalência do capitalismo como único fundamento explicativo para as relações estados-sociedade bem mais consistentes para a agenda da Geografia Política. Como exemplo, Hall atenta para o fato de que

a capacidade estatal é sua habilidade de atingir seus objetivos. Entre esses frequentemente estão a imposição de leis, a regulação e a taxação de atividades econômicas e o fornecimento de infraestruturas e outros serviços públicos (Hall, 1992, p.39).

Ainda, em contraponto às correntes anarquistas no século XIX, e mesmo no século XX, têm-se análises históricas que buscam identificar as condições de aparecimento de um estado primitivo como resposta à necessidade de normas sociais estabelecidas para manter a unidade de tribos, clãs, povos etc., à medida que as sociedades alcançavam formas mais complexas de coesão e unificação (Gamble, 1992; Acemoglu; Robinson, 2022). Sem falar nos contratualistas, como Hobbes, que argumentou sobre a necessidade do Leviathã para superar a condição de guerra de todos contra todos no estado de natureza, e como solução para o temor da morte violenta e para evitar uma vida solitária, pobre, embrutecida e curta. Muitas são as perspectivas da necessidade do estado como condição de garantia da ordem social, em diferentes tempos e espaços. Portanto, antes de serem úteis ao capitalismo, normas territorialmente centralizadas são necessárias à reprodução social.

Indicada a importância de pensar o estado a partir da sua utilidade social e centralidade territorial, é necessário, neste ponto, trazer os termos da discussão sobre a sua autonomia, elaborados por Michael Mann (1992 apud Castro, 2009)<sup>3</sup>. O texto aqui apresentado recupera seus apontamentos a propósito da dimensão do poder autônomo do estado, que se fundamenta em sua centralidade territorial. Para Mann (1992, p.168-173), centralidade e territorialidade estão na base dos dois tipos de poder do estado que ele denomina de *poder despótico*, isto é, a “a extensão das ações que a elite estatal é capacitada a empreender sem a negociação de rotina, institucionalizada, com grupos da sociedade civil” e de *poder infraestrutural*, que “deriva das técnicas logísticas que ajudaram na penetração efetiva do estado na vida social”. Ou seja, “a autonomia do estado, tanto na sua forma despótica quanto na infraestrutural deriva da sua capacidade única em prover uma forma de organização centralizada territorialmente” (op. cit., p.164). Se a argumentação a favor dessa autonomia é consistente, o estado torna-se, ele mesmo, um objeto de investigação importante para a Geografia. E o conceito de território adquire uma consistência nova, pois, para além de arena, ele se torna a própria essência da institucionalidade moderna da política.

A perspectiva de derivar o poder autônomo do estado da sua centralidade territorial coloca para a Geografia um desafio, na medida em que o território é a base daquele poder e implica a disciplina no debate sobre a relutância em aceitar esta autonomia, cuja ausência total é propugnada pelas tradições marxista, liberal e funcionalistas, que reduziram o estado à arena na qual se debatem as estruturas pré-existentes da sociedade civil ou pela aceitação de uma “autonomia relativa” pelos marxistas recentes (Mann, 1992).

A fim de argumentar sobre os possíveis desdobramentos conceituais e empíricos do fundamento territorial do estado-nação para a Geografia Política, apresento o problema da relação entre os poderes despótico e infraestrutural examinado minuciosamente por Michael Mann (1992; 2006) na sua busca das origens do poder social – ambição, aliás, sempre perseguida pelas melhores mentes das Ciências Sociais. Em seguida, volto ao debate do tema recorrente, mas sempre oportuno, da incorporação

---

3 Parte extraída de Castro, I. E. O território e o poder autônomo do Estado. Uma discussão a partir da teoria de Michael Mann. In: Mendonça, Francisco; Lowen-Sahr, Cecilian Luiza; Silva, Marcia (Orgs). Espaço e tempo. Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico. Curitiba, ADEMAN, 2009, p.579-594.

do estado, seu território e suas instituições, à agenda da pesquisa em Geografia, porém ultrapassando a perspectiva que frequentemente o reduzia a um epifenômeno de uma hegemonia transcendente do capital que explica tudo, desde o pipoqueiro da esquina até as decisões dos grandes conglomerados empresariais contemporâneos.

A teoria do poder do estado foi apresentada por Mann em 1984 e, posteriormente, desenvolvida e aplicada no volume II do seu *The sources of social power* de 1993 (Mann, 2003). O problema da autonomia do poder do estado, portanto, faz parte da sua questão maior, que deu origem aos dois volumes de sua pesquisa sobre as origens do poder na sociedade<sup>4</sup>. Sua teoria define quatro origens do poder social – ideológico, econômico, militar e político – que fundamentalmente determinam a estrutura das sociedades ao longo da história, cada qual atuando em inter-relação com os outros e alcançando condições diferenciadas de dominação ao longo do tempo e do espaço. E a questão que perpassa todo o seu trabalho é: “[...] quais as relações entre estas quatro origens de poder? É uma ou mais dessas que estrutura a sociedade em última instância” (Mann, 1992, p.1)? Sua resposta rejeita tanto a afirmação de Marx e Engels sobre o domínio das relações econômicas em “última instância”, como a perspectiva pessimista de Max Weber sobre a impossibilidade de qualquer generalização significativa a respeito das “estruturas da ação social”.

Para Mann (2003), no século XVIII se faziam presentes duas origens de poder social, quais sejam: 1) Militar; e, 2) Econômica, que foram preponderantes na determinação da estrutura social ocidental. A primeira, estabelecendo a predominância do poder despótico, enquanto a segunda, determinava o domínio do poder “difuso”. Como os dois estavam tão intrinsecamente relacionados, aquele autor afirma que a nenhum poder seria possível atribuir uma causalidade em última instância. No século XIX, como o poder militar foi subsumido no estado moderno e o capitalismo continuou a revolucionar a economia, as origens dos poderes sociais eram explicadas pelos poderes político e econômico que se tornaram dominantes. O capitalismo e suas classes que, para ele, exercem o *poder difuso*, e os estados e suas nações, formas de *poder coletivo*, tornaram-se atores decisivos nos tempos modernos; o primeiro, ainda promove mais espalhamento e ambiguidade, ao passo que, o segundo, promove mais autoridade na resolução desta ambiguidade. Como classes não são puramente econômicas nem estados são puramente políticos (Mann, 2003), ambos estão intrincados e não é possível estabelecer uma primazia particular a um ou a outro.

Em sua análise da história da formação dos estados europeus nos séculos XVIII e XIX, Mann (2003) aponta o militarismo como uma forma de poder que se tornou progressivamente autônomo. A diferença para os períodos anteriores é tanto a organização como a burocratização que tornou o poder militar uma força doméstica de controle tanto social como territorial. Guerras e conquistas territoriais colocavam o território e a geopolítica no centro das disputas entre os estados nesse período, ao passo que os avanços tecnológicos consolidaram esta fonte de poder como a base do poder despótico do estado (Mann, 2003). Como destaca Weiss (2006, p.172), “a real inovação, entretanto, reside na sua compreensão de que o poder do estado (*coletivo*)

---

4 Seu projeto de estudo das origens do poder social engloba quatro volumes. O volume I vai até 1760, o volume II até 1914, o volume III cobrirá o século XX e o volume IV será a conclusão teórica.

se apoia nos recursos organizacionais ou nas técnicas logísticas que os estados modernos desenvolveram em virtude de sua centralidade sobre um território particular”.

Diferente de outros atores do poder, os estados têm uma distinção organizacional que está delimitada por um espaço geográfico particular – o que define sua centralidade territorial, conferindo-lhe, em princípio, uma utilidade para outros atores dentro deste espaço, cujo alcance organizacional pode ser diferente. A perspectiva de uma utilidade em princípio da centralidade territorial do estado oferece à reflexão em Geografia um recurso heurístico inestimável, pois recoloca o território como o epicentro das reflexões teóricas e investigações empíricas da disciplina.

É, portanto, interessante explorar diretamente o texto de Mann (1992) e seus argumentos sobre as origens, os mecanismos e os resultados do poder autônomo do estado. Estes são considerados um avanço teórico e um inestimável recurso de análise das diferenças históricas entre os estados e para conhecer a natureza das diferenças contemporâneas de poder entre os estados industriais em uma era de globalização (Weiss, 2006).

Para Mann (1992), o estado é definido pelas suas duas partes essenciais, a saber: 1) Centralidade; e, 2) Territorialidade, discutidas em relação aos dois tipos de poder – *despótico* e *infraestrutural*. A autonomia do estado, tanto na sua forma despótica quanto na infraestrutural, deriva da sua capacidade única em prover uma forma de organização centralizada territorialmente (Mann, 1992). Vale ressaltar que os estados históricos, mesmo aqueles que definiram normas legais para todo o território sob sua jurisdição, como o Império Romano, por exemplo, possuíam fortes estrangimentos infraestruturais e precisavam dividir o poder político com os notáveis locais – o que os tornava muito mais territórios federais do que um poder político territorialmente centralizado (Mann, 1992). Neste sentido, a luta pela posse, pelo controle e pela submissão legal do território foi e tem sido uma questão central na história de todos os estados modernos.

Dialogando com teóricos que extraem de Marx e Weber elementos que, para Mann (1992), acabam conduzindo a uma teoria dual do estado que identificaria duas dimensões – o aspecto doméstico, econômico/ideológico, e o aspecto militar, internacional dos estados –, aquele autor propõe uma ruptura mais radical, penetrando, assim, “[...] no coração da autonomia do estado, sua natureza, grau e consequência [...] e argumentar que o estado é mera e essencialmente uma arena, um lugar, e, contudo, isto é a própria fonte da sua autonomia” (Mann, 1992, p.165-166).

Seu argumento é que nas modernas democracias capitalistas, a ideia de poder do estado refere-se muito mais ao poder infraestrutural, ou seja, à “capacidade de o estado realmente penetrar a sociedade civil e de implementar logisticamente as decisões por todo o seu domínio” (Mann, 1992, p.169), do que ao poder despótico exercido pelas elites do estado no passado ou nos regimes ditatoriais.

As intromissões infraestruturais do estado são imensas: avaliar e taxar renda e riqueza na fonte sem o nosso consentimento; estocar e utilizar informações sobre cada um de nós; poder fazer cumprir sua vontade

no mesmo dia em quase todos os lugares sob o seu domínio; sua influência sobre a economia global é enorme; ele até provê diretamente a subsistência da maioria de nós (via empregos que oferece, as pensões previdenciárias etc.). O estado hoje penetra na vida cotidiana mais do que qualquer estado histórico. Seu poder infra estrutural cresceu enormemente (Mann, 1992, p.169).

Neste ponto Mann (1992) se coloca a questão: mas quem controla esses estados? Ao contrário do passado, não é mais uma elite estatal autônoma que o faz – o que torna os estados nas democracias capitalistas despoticamente fracos, mas infraestruturalmente fortes. Distinguindo os dois tipos de poder, aquele autor esclarece que o primeiro denota o poder da própria elite estatal *sobre*<sup>5</sup> a sociedade civil e, o segundo, o poder do estado de penetrar e centralmente coordenar as atividades da sociedade civil através da sua própria infraestrutura (Mann, 1992).

No entanto, o autor reconhece que os poderes infraestruturais são uma característica geral da própria sociedade, pois advém dos avanços tecnológicos e das necessidades das relações sociais, colocando-se a questão da circunstância em que eles são apropriados pelo estado, das situações que possibilitam ao estado obter poder despótico e, a partir daí, a origem do seu poder autônomo. A sua proposta desdobra-se em três estágios, a saber: 1) A necessidade do Estado; 2) A multiplicidade de funções; e, 3) Sua centralidade territorial, que ele considera efetivamente novo, ao contrário dos dois primeiros já identificados pela teoria recente.

Para Mann (1992), a natureza institucional, territorial, centralizada, é a mais importante pré-condição do poder do estado, pois, mesmo se os mecanismos de poder utilizados pelo estado são os mesmos utilizados em todos os relacionamentos sociais,

o poder do estado é irredutível em um sentido socioespacial e organizacional bastante diferente. Só o estado é inerentemente centralizado em um território delimitado, sobre o qual ele tem um poder autoritário. [...] O estado é realmente um lugar – tanto um lugar central, quanto um alcance territorial definido (Mann, 1992 p.187).

Aqui se estabelece a diferença entre os outros agrupamentos econômicos de poder – classes, corporações, feudos, *oikos* etc. – que existem normalmente em relações descentradas, competitivas ou conflituais uns com os outros. Do mesmo modo, o escopo das instituições econômicas modernas não é territorial, pois, elas controlam uma função especializada e podem procurar estendê-la transnacionalmente, mas não governam o território em torno das suas fábricas (Mann, 1992).

Seus argumentos conduzem à afirmação de que estado pode promover uma grande mudança social por consolidar a territorialidade, o que não teria ocorrido sem ele.

---

5 Grifo no original.

A importância desse papel está em proporção direta aos seus poderes infraestruturais, ou seja, quanto maior eles forem ou se tornem, maior será a territorialização da vida social. Em sua longa argumentação sobre a centralidade territorial como a base do poder autônomo do estado Mann (1992, p.201) pergunta “[...] quão territorializadas e centralizadas são as sociedades?” E conclui:

esta é a questão teórica mais significativa, na qual encontramos os estados exercendo uma força maciça sobre a vida social, e *não* o terreno mais tradicional de disputa, o poder despótico das elites estatais sobre as classes ou sobre outras elites. Os estados são centrais à nossa compreensão do que é a sociedade. Onde os estados são fortes, as sociedades são relativamente territorializadas e centralizadas. Esta é a afirmação mais geral que podemos fazer acerca do poder autônomo do estado (Mann, 1992, p.201-202).

Sem entrar na polêmica suscitada pela elaboração dos argumentos de Mann (1992) e compreendendo que o sentido que ele atribui aos termos “territorialidade” e “territorialização” da vida social se refere ao processo de submissão dos diferentes grupos sociais aos poderes infraestruturais do estado, sua proposição é útil ao campo da investigação na Geografia sobre a relação entre o estado e o território. Seja pela apresentação e discussão minuciosa das diferentes correntes conceituais sobre esta relação, seja pela sua questão central que coloca o território como parte essencial da natureza do poder autônomo do estado.

Nesse sentido, os *insights* de Mann (2003) abrem duas possibilidades: uma que se soma aos esforços dos teóricos da disciplina, que podem encontrar em suas análises uma fonte de argumentos capazes de alimentar um proveitoso debate; outra que permite discernir os componentes relevantes para estabelecer um modelo de análise útil à compreensão da gestão do espaço, tomando como ponto de partida a assertiva daquele autor de que estados são territoriais e territórios são moldados de modo muito particular.

Tal discussão é oportuna tanto para recuperar na Geografia a tradição teórica da Geografia Política de Ratzel (1988), um analista perspicaz do seu tempo e espaço, que teorizou sobre o poder despótico oriundo da fase militarista da organização do poder social que se estendeu do século XVIII ao XIX, segundo as proposições de Mann (2003). Mas também recuperar as discussões propostas por Jean Gottmann (1952), cuja reflexão de forte caráter teórico sobre a realidade do século XX se voltava mais para o poder infraestrutural que colocava o território como a arena por excelência da ação dos atores estatais. A polêmica está aberta e propõe um verdadeiro espaço para a dúvida – o que permite buscar novas questões ou novas respostas para velhas questões.

## Fazer a guerra e fazer o Estado

O ponto de partida da guerra para a defesa ou a conquista de territórios como uma das condições fundadoras da formação do estado moderno e da mudança social na Europa, em particular na França e no Reino Unido, a partir de 1650, foi um importante *insight* de Charles Tilly (1985) e inovou a análise histórica nas Ciências Sociais. Sua contribuição teórica e metodológica às pesquisas sobre o estado, o nacionalismo, o conflito, a violência coletiva, as ações coletivas e os movimentos sociais, continua sendo debatida na atualidade e tem ajudado na perspectiva de retomada da reflexão sobre o estado (Scokpol, 1985; Alonso; Guimarães, 2004; Bringel, 2012).

Para aquele autor, a guerra faz os estados, mas ela é cara e necessita de recursos financeiros.

O banditismo, a pirataria, a rivalidade entre gangues, o policiamento e a criação de guerra pertencem todos ao mesmo *continuum*. Para o período historicamente limitado em que os estados nacionais estavam se tornando as organizações dominantes nos países ocidentais (...) o capitalismo mercantil e a construção do estado se reforçaram mutuamente (Tilly, 1985, p. 170).

A análise histórica de Charles Tilly (1985) sobre a relação entre o fazer a guerra e o fazer o estado é instigante na medida em que, naqueles países estudados, as diferentes formas de banditismo foram sendo progressivamente submetidas ao monopólio da força das organizações dos estados. Tais organizações tomaram para si os meios de organizar a violência de forma relativamente centralizada, chamada estado, “cujos funcionários reivindicam com mais ou menos sucesso o controle sobre os principais meios concentrados de violência em uma população que habita um grande território contíguo” (Tilly, 1985, p. 170).

Algumas considerações são necessárias a partir da ideia da guerra, dos diferentes tipos de violência e criminalidade e do capitalismo mercantil. O custo da guerra e do controle do banditismo requeria uma organização eficiente de extração centralizada de recursos financeiros via taxas e impostos. Paralelamente, a classe dos comerciantes precisava contribuir com parte desses custos, como compensação à proteção de seus interesses. Neste sentido, a análise histórica de Tilly (1985) da formação dos estados estudados foi capaz de oferecer um modelo simplificado, no qual, ao fazer a guerra, os estados se constroem (processo de *state building*), organizam a extração em territórios delimitados via imposição de taxas e impostos e oferecem proteção aos habitantes submetidos à sua jurisdição. Mas, o autor ressalva que onde o processo de construção do estado não foi capaz de estabelecer o monopólio da violência legítima centralizado em todo o território, sobram as formas de banditismo e de rivalidade entre gangues – problema bem conhecido na América Latina e na África. Ou seja, na formação do estado moderno europeu, o conflito e a guerra estiveram presentes em uma dialética que varia entre a utilização intensiva da coerção ou a

utilização intensiva do capital. Portanto, este foi um processo histórico que implicou guerras e seus custos, além de violência, coerção e capital disponível para arcar com as despesas necessárias à defesa e proteção dos interesses da classe dirigente nos seus territórios. Assim, não é estranho que o desenvolvimento do capitalismo também tenha facilitado a acumulação de meios para operar estados fortes.

Tilly (1985) chama ainda a atenção para o fato de que aqueles que controlavam os estados em formação guerrearam para controlar ou superar seus concorrentes e, assim, aproveitar as vantagens do poder dentro de um território seguro ou em expansão, sem a necessária intenção de criar estados nacionais, ou seja, organizações políticas centralizadas, diferenciadas, autônomas e extensas. Sendo assim, as distinções entre usuários “legítimos” e “ilegítimos” da violência só se tornaram claras muito lentamente, no processo durante o qual as forças armadas do estado se tornaram relativamente unificadas e permanentes. No início desse processo, muitas partes compartilharam o direito de usar a violência, e a linha incerta e elástica entre aquela “legítima” e a “ilegítima” apareceu nas esferas superiores do poder. É, pois, no processo de delimitação mais clara e formal desta linha, que o papel da sociedade e das instituições políticas foram fundamentais.

Outro ponto interessante indicado por Tilly (1985) é a questão da pouca importância do tamanho do território dos estados europeus em formação. O poder bélico no período era muito mais naval, embora o custo da defesa terrestre tenha favorecido a conquista de territórios pelos estados que possuíam bases fiscais mais sólidas. Mesmo se as unidades políticas menores, como as cidades-estado, por exemplo, tenham sido absorvidas por unidades políticas maiores antes de 1600, a persistência de uma Polônia e Rússia com grandes territórios, mas frouxamente unidos, torna ambígua a alegação de um aumento significativo na escala geográfica durante a formação dos estados europeus. A fragmentação do território europeu é uma evidência dessa constatação.

Em seu papel histórico de organizar a violência, os agentes do estado deram continuidade a quatro diferentes atividades: fazer a guerra, eliminando ou neutralizando seus próprios rivais nos territórios de seus interesses; construção do estado pela eliminação de seus rivais dentro desses territórios; proteção pela eliminação ou neutralização dos inimigos de seus clientes; e, extração, via taxas e impostos, para obter os meios de realizar as três atividades anteriores. Dois desdobramentos dessas atividades foram importantes nos processos subsequentes de mudanças sociais naqueles estados – a organização de estruturas fiscais e contábeis necessárias à extração e a organização de tribunais e assembleias representativas para reivindicar a proteção, que passou a ser um dever do estado àqueles que lhes dava suporte (proprietários de terras, clérigos e servidores do monarca). Porém, a forte resistência popular à guerra no processo de *state building* obrigou as autoridades a fazerem concessões estendendo a garantia de direitos, o acesso às instituições representativas e às cortes de apelação a outras camadas da sociedade. Neste sentido, a própria organização e o desdobramento da violência responderam por grande parte da estrutura característica dos estados europeus, ao passo que o tamanho do governo variou diretamente com as taxas de custo/recurso de extração, construção do estado, proteção e guerra (Tilly, 1985). Ao definir a guerra, a extração e a proteção como problemas centrais no



processo de formação dos estados europeus, Tilly realça a dimensão espacial do processo que progressivamente definiu o marco da centralidade territorial e institucional do poder político, como estudado por Mann.

A continuidade do processo histórico de consolidação dos estados como associações compulsórias que reivindicam o controle sobre os territórios e as pessoas dentro deles, segundo Max Weber, produziu organizações administrativas, legais, extrativistas e coercitivas que são o núcleo de qualquer estado (Weber, 2004). Essas organizações são estruturadas de forma variável em diferentes países e podem estar inseridas em algum tipo de sistema representativo constitucional de tomada de decisões parlamentares e disputas eleitorais para cargos executivos e legislativos importantes. Porém, nunca é demais lembrar que desde seu nascimento na história europeia, as estruturas e ações estatais são condicionadas por contextos transnacionais historicamente mutáveis e que o estado moderno vigente faz parte de um sistema de estados concorrentes e mutuamente envolvidos (Scokpol, 1985).

Na perspectiva do modelo institucional do estado moderno que foi imposto ao mundo a partir da hegemonia europeia, apesar do duro processo de formação, ele representou um avanço frente às condições de rígidas hierarquias sociais que o processo foi capaz de romper. E ainda, é na atualidade a instituição política mais importante pela delimitação do território para o exercício do mando e da obediência, segundo normas e leis estabelecidas e reconhecidas como legítimas, sendo possível, legalmente, a coerção física em caso de desobediência. Tal modelo, nascido nas condições históricas do ocidente capitalista – individualista e liberal – difundiu-se pela periferia do sistema, levando consigo os ideais de progresso, civilização e desenvolvimento como percursos essenciais para alcançar aquilo que, no centro do sistema, era apresentado como os marcos civilizatórios mais próximos daquela utopia. No entanto, se como modelo abstrato, o estado moderno pôde ser pensado a partir da formulação de um contrato, seja nos moldes propostos por Hobbes, Locke ou por Rousseau, seja na perspectiva de um espírito absoluto superior proposto por Hegel, a perspectiva da História e da Geografia obriga a pensá-lo como instituição fortemente ancorada nos tempos e nos espaços sociais (Castro, 2004).

Em realidade, o pacto legitimador do estado moderno se faz a partir da articulação de vetores externos – a soberania conferida por outros estados, inaugurada no Tratado de Westfalia – e de vetores internos, a soberania das normas centralizadas, garantida pela obediência civil. Não é possível, portanto, compreender tal instituição sem considerar o pacto externo – legitimador da sua soberania – e o “contrato social” interno – legitimador da centralidade territorial de obediência às suas normas. O estado moderno tem, pois, evoluído no tempo e no espaço como resultado da interação dinâmica dessas forças, externas e internas (O’Donnell, 1980).

As condições atuais que afetam tanto a forma como as funções do estado são fortemente influenciadas pelo novo paradigma tecnológico que impõe competitividade, velocidade e inovações, que favorecem o capital financeiro e as grandes empresas. Na escala mundial, estas condições resultam no processo de globalização com todas as consequências conhecidas: enfraquecimento das economias nacionais; redefinição das relações internacionais com a busca de novas solidariedades regionais; protecionismos; e, conflitos de interesses entre estados centrais e periféricos. Na escala

nacional, o aumento e a complexidade das demandas sociais confrontam-se cada vez mais com aparatos estatais que enfrentam grandes dificuldades fiscais para fazer frente a essas demandas. Em todo o mundo, os estados, ricos ou pobres, devem confrontar-se com imposições externas e internas que exigem reformas e adequações para atender às novas exigências e aos compromissos assumidos em nome das solidariedades regionais e para satisfazer pressões das suas sociedades civis sobre a variedade e qualidade dos seus serviços.

Nascido da guerra, do capitalismo mercantil e dos impostos, como argumentou Tilly (1985), o desenvolvimento das organizações do estado moderno produziu efeitos benéficos não esperados. A ampliação dos recursos de controle social sobre os aparatos de coerção do estado resultou naquilo que Daron Acemoglu e James Robinson (2022, p.163) chamam de “Leviathã aguilhoado”, ou seja, o estrito controle da sociedade sobre as instituições extrativas e coercitivas do estado. Mas também o controle sobre a aplicação dos recursos extraídos da sociedade, por exemplo, favoreceu, em muitos países, o nascimento do Estado de Bem-Estar. E ainda, no processo estudado por aqueles autores, tem-se o papel das instituições do estado moderno em romper a “gaiola de normas”, ou seja, o sistema legal que preserva sociedades rigidamente estratificadas e desiguais. Portanto, não é exagerada a visão do estado como um avanço civilizatório da modernidade, apesar de seus percalços.

O estado é, pois, uma instituição e, como tal, está inscrito nos tempos do território e da sociedade. É desta inscrição que resulta o processo de transformação a que ele se encontra frequentemente submetido. Como a relação entre a forma institucional estado com a forma instituinte sociedade civil é dialética, o estado, por princípio, incorpora a dinâmica das mudanças, mesmo que nele elas sejam mais lentas do que aquelas que ocorrem na sociedade. Do mesmo modo, submetido às tensões externas e internas, o processo de construção do estado é constante e contingente.

## Considerações finais

A verdadeira história do Brasil saiu da espada de guerreiros inclementes e sanguinários, da chibata dos mercadores de escravos, da rudeza de desbravadores belicosos e da ambição de nobres que encontraram no ambiente inóspito do Novo Mundo campo para enriquecer à margem da lei e do próprio mundo civilizado (Guaracy, 2015, p.169).

A conquista do território que veio a se tornar Brasil, durante os séculos XVI e XVII, foi o objeto de pesquisa de Thales Guaracy (2015) que recuperou os personagens e a violência desse processo. O Novo Mundo reproduzia de modo ainda mais livre o que ocorria na velha Europa.

Em relação ao processo extrativo, Wilma Peres Costa (2003) recupera o problema das taxações do Brasil colônia. A ordem jurídica, as formas fiscais e administrativas foram introduzidas como instrumentos de controle do poder imperial sobre o território.

rio, com a peculiaridade da organização de unidades políticas das capitanias com relativa autonomia política e arrecadadora. Mas, a autora destaca outra peculiaridade, uma vez que a extração apenas parcialmente se relacionava com a coerção,

embora as rendas advindas do mundo colonial fossem aplicadas no aparelhamento militar do território metropolitano, na colônia tendiam a predominar formas milicianas de prestação militar. [...] A colônia é sobretudo um negócio, a defesa [...] e todos os outros custos da sua manutenção devem ser reduzidos, tolerando-se as formas privadas e estimulando-se as formações milicianas e as formas prebendárias de administração da violência (Costa, 2003, p.151).

A insatisfação com a pressão extrativa da metrópole acarretou em revoltas, como a Revolução Pernambucana de 1817, e em concessões à elite da colônia na reforma pombalina, por exemplo. Apesar do aparato burocrático – as juntas fazendárias nas capitanias – e da possibilidade de parcela das rendas serem retidas pela elite colonial, não houve, na colônia portuguesa, nada parecido com a ideia da burguesia inglesa do “*no taxation without representation*”, que Alexander Hamilton no *Federalist Papers* reivindicou para a formação do estado americano: o poder e a legitimidade de impor tributos como uma dimensão crucial do *tax state* e do cidadão como contribuinte (Costa, 2003, p.178).

Na relação de Portugal com as colônias, prevaleceu o caráter patrimonial do estado português, ou seja, as colônias são propriedade da coroa. Paralelamente, na ausência do poder infraestrutural, o estado que se formava no Brasil era incapaz de taxar o comércio interno e coletar sobras provinciais que se tornavam instrumentos de enfrentamento dos poderes regionais, muitos com ambições separatistas, com o centro em formação. O Primeiro Reinado pouco avançou na construção de um sistema fiscal nacional, ao passo que na história parlamentar brasileira não existe um momento fundador de discussão sobre os impostos na perspectiva da fundação do estado e da cidadania. Havia contribuições e taxas, mas não havia o contribuinte como conceito e como militância; ou seja, mais uma contradição do ideário liberal do Império, reiterando, ao mesmo tempo, a ordem escravista e a natureza patrimonial da fiscalidade (Costa, 2003).

Estas são algumas pistas das questões abertas ao estudo do problema da relação entre os poderes despótico e infraestruturais do estado no Brasil contemporâneo. Se, como afirmou Tilly (1985, p.172), “[...] onde o processo de construção do estado não foi capaz de estabelecer o monopólio da violência legítima centralizado em todo o território, sobram as formas de banditismo e de rivalidade entre gangues”, a ausência do poder infraestrutural do estado em partes do território brasileiro parece evidente. Seja no problema do garimpo ilegal na Amazônia, seja no controle do território das favelas das grandes cidades pelo crime organizado. Do mesmo modo, a fiscalidade como um problema da cidadania está por completar-se. E ainda, a figura do contribuinte é obscurecida pelo patrimonialismo e pela resistência das oligarquias, ainda não completamente submetidos ao poder despótico legítimo do estado.

Para concluir, considero oportuno reproduzir um trecho da entrevista de Charles Tilly à Angela Alonso e Nadya Araujo Guimarães. Pedindo sua opinião sobre ser comum entre os estudiosos das sociedades latino-americanas o argumento de que haveria um “legado da colonização” que perduraria, influenciando a sociedade, a economia, a cultura e a política, de modo a constituir uma rota distinta da europeia e da norte-americana, a resposta foi:

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. O livro *The other mirror*, de Centeno e López-Alves<sup>6</sup>, mostra que os estudiosos da América Latina têm muito mais recursos intelectuais à sua disposição (Alonso; Guimarães, p.26-73, 2004).

## Referências

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

ALONSO, A.; GUIMARÃES, N. A. *Entrevista com Charles Tilly*. **Tempo & Sociedade**. V.16, n.2, p.289-297, 2004.

BRINGEL, B. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. **Sociologia e Antropologia**, V. 02, n.03, p.43-67, 2012.

CASTRO, I. E. O território e o poder autônomo do estado. Uma discussão a partir da teoria de Michael Mann. In: MENDONÇA, F.; SAHR, C. L. L.; SILVA, M. (Orgs.) **Espaço e tempo: Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba, ADEMADAN, 2009.

CASTRO, I. E. **Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. E. **Territorialidade das instituições, descentralização e os desafios para uma nova SUDENE**. SEMINÁRIO: SUDENE e o projeto nacional: um outro Nordeste para um outro Brasil, NDIHR – Núcleo de documentação e informação histórica regional. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2004.

COSTA, W. P. Do Domínio à Nação, impasses da fiscalidade no processo de Independência. In: I. J. (Org.). **A formação do Estado e da Nação Brasileira**. 1ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2003, v. 1, p. 143-194.

GAMBLE, C. Os caçadores-coletores e a origem dos Estados. In: HALL, John (Org.)

---

6 Miguel Angel Centeno e Fernando López-Alves (Editores). *The Other mirror: grand theory through the lens of Latin America*. Princeton University Press, 2001.

**Os Estados na história.** Rio de Janeiro, Imago, 1992, p.36-73.

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

GUARACY, T. **A Conquista do Brasil: 1500-1600.** Editora Planeta, 2015.

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.163-204.

MANN, M. **The sources of social power. The rise of classes and nation-states, 1760-1914.** Vol. II. Cambridge University Press, 2003.

MANN, M. The sources of social power revisited: a response to criticism. In: Hall, J. A.; Schroeder, R. **An autonomy of power. The social theory of Michael Mann.** Cambridge University Press, 2006, p.343-396.

O'DONNELL, Guillermo. Comparative Historical Formations of the State Apparatus and Socio-economic Change in the Third World. **International Social Science Journal**, 32, 1980, p.717-29.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estados capitalista.** Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda. 1984.

RATZEL, F. **Géographie politique.** Paris, Economica, 1988.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions.** Cambridge University Press, 1979.

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

TILLY, C. War making and states making as organized crimes. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. **Bringing the state back in.** 1985, p.169-191.

WEISS, L. Infrastructural Power, economic transformation, and globalization. In: HALL, J.A. e SCHROEDER, H. (Edits.). **An anatomy of power. The social theory of Michael Mann.** Cambridge University Press, 2006, p. 167-186.

# NAÇÃO E NACIONALISMO: AS FACES DE UM CONCEITO

**Ricardo José Batista Nogueira**  
Universidade Federal do Amazonas  
nogueiraricardo@uol.com.br

## Introdução

Expressões que frequentemente são difundidas pelos mais diversos meios de comunicação seja para divulgar eventos esportivos, seja em prol de discursos políticos, econômicos ou históricos, com o objetivo de criar uma unidade em torno de um conjunto de indivíduos, Nação e Nacionalismo aparecem de modo tão evidente que, a princípio, não seria necessário falar sobre, pois, afinal, todos saberiam do que se trata. No entanto, ao escavar os sentidos mais profundos desses termos tão presentes no cotidiano, percebe-se que o desafio não é pequeno, uma vez que, como camadas superpostas, quando se avança em seu esclarecimento, surgem novos elementos, exigindo mais reflexão. Além disso, não é possível descartar o caráter identitário manifestamente vivenciado por um conjunto de indivíduos quando se faz referência à Nação e ao Nacionalismo, sobretudo, quando colocado frente a um outro distinto.

Diante do exposto, o que se pretende apresentar nas linhas que se seguem são as diferentes faces daquelas expressões, suas mudanças ao longo da história – quando ocorre; e da Geografia – onde ocorre; as distintas interpretações que foram lançadas para melhor compreensão desse fenômeno, ora mais territorial, ora mais histórico, ora mais político, ora mais sentimental ou afetivo - o que reforça o seu sentido eminentemente processual (o despertar para esse fenômeno pode ter motivações diferentes associando um ou mais elementos que podem consolidar a unidade de um povo, revelando um sentido relacional).

Para enfrentar esse desafio, o presente artigo foi dividido em duas partes. Na primeira parte, a atenção foi dedicada ao conceito de Nação, desde sua etimologia, sua origem romântica e política, e como ele foi analisado por autores de diversas áreas do conhecimento. Na segunda, buscou-se compreender o fenômeno do nacionalismo, que, de modo semelhante, apresenta variantes interpretativas, tendo em vista que os autores partem de pressupostos teóricos e metodológicos diferentes.

É importante deixar claro que ambos os conceitos se reforçam. Contudo, nem sempre reúnem os mesmos elementos que possam servir para garantir uma amalgama em grupo social. Em determinadas circunstâncias, por exemplo, o elemento

linguístico pode ter um peso maior que a história, do mesmo modo que o componente classe social pode ser predominante frente ao significado de apelo territorial, ou ainda este prevalecer sobre unidades linguísticas, além do fato controverso sobre a criação da nação, se esta é uma invenção dos Estados, ou se são elas que dão origem aos Estados.

Enfim, atravessando todas essas questões, o aparecimento do Estado como instituição político-territorial colocará novos ingredientes nessa relação carregada de tensões entre Nação, Território e Estado.

## A nação

A palavra Nação possui, basicamente, dois significados bem distintos: o primeiro é seu significado histórico, que remete à Antiguidade; o segundo, é o seu significado político, que surge a partir do século XVIII e XIX.

O significado histórico da palavra nação tem sua origem na língua latina – *natio* – que significa nascer ou extrair, estendendo-se às pessoas nascidas em um mesmo lugar. Na Idade Média, a Igreja Católica Apostólica Romana incorpora tal palavra para se referir aos pagãos, estrangeiros, judeus e todos aqueles indivíduos sem estatuto civil, a fim de diferenciá-los do “povo de Deus” (Chauí, 2001). O Dicionário Akal, de Geografia Humana, no verbete *Nación*, indica que é uma “comunidade de pessoas cujos membros estão unidos por um sentimento de solidariedade enraizado num apego histórico a um território e a uma cultura comum, e por consciência de ser diferente de outras nações”, portanto uma nação cultural.

Já o significado político da palavra “Nação” emerge após o surgimento dos Estados como forma de organização política da sociedade. Dessa feita, o Dicionário Akal segue na descrição do verbete Nação apontando que o termo é com frequência trocado de maneira equivocada por Estado ou Estado-Nação, com base na ideia de que todo Estado é uma Nação e vice-versa. Sobre o conceito político de Nação, Rosière (2008) afirma que ele nasceu na Europa e se mundializou, adaptando-se bem ou mal às mais diversas situações.

Anderson (2008) define Nação como sendo uma comunidade política imaginada, limitada e soberana: imaginada porque seus membros, embora jamais se reconheçam em sua totalidade, compartilham uma imagem em comum que os unem (uma mitologia, um mapa, uma bandeira); limitada porque possui fronteiras finitas; e, soberana porque sonham em ser livre. Na afirmação da Nação, aquele autor procura mostrar o significado da imprensa a partir da difusão de jornais e livros em língua vernacular para a constituição da unidade nacional, pois uma determinada população, dispersa territorialmente, lia as mesmas coisas, formando identidade.

Hobsbawn (2008) também contribuiu na discussão quando aponta, em primeiro lugar, que o significado de Nação é moderno e é político, mesmo quando da dificuldade em classificar as coletividades humanas com base em alguns critérios objetivos, uma vez que as Nações são fenômenos recentes, fruto de conjunturas históricas

particulares, regionais ou localizadas, além do que os critérios são ambíguos, mutáveis e opacos. Para aquele autor, as Nações seriam fenômenos duais, construídos ora ‘pelo alto’ (pelas elites), ora ‘por baixo’ (as pessoas comuns). Em segundo lugar, ele estabelece uma periodização da Nação política em três etapas, a saber: 1) De 1830 a 1880 - período da construção do princípio da nacionalidade, quando cada nação deveria corresponder a um Estado, formando o Estado-Nacional; 2) De 1880 a 1918, momento da formação da ideia nacional, vinculada à língua, à religião ou à raça; e, 3) De 1918 a 1950, a questão nacional, formada pela consciência e lealdades nacionais.

De modo mais reflexivo e analítico, a palavra “Nação” possui duas interpretações predominantes que buscam envolver seus mais diversos modos de manifestação empírica, isto é, a forma como aparece em diversos lugares e momentos na história das sociedades. São interpretações que se contrapõem de maneira bem evidente e que terminam pela utilização, ora uma, ora outra, por grupos políticos, movimentos sociais e Estados, para respaldar suas ações ou reivindicações sempre no sentido de formar uma unidade, algo que ligue as pessoas em torno de determinada situação. A primeira interpretação, de matriz alemã, é designada como “objetiva”, uma vez que se apoia em critérios objetivos comuns porque asseguram uma identidade - língua, religião, história, memória e apego ao território, por exemplo. Politicamente, é considerada conservadora. Assim, tal interpretação busca ressaltar as particularidades existentes entre um grupo social compartilhando aquelas características.

Esta interpretação, que é também um dos fundamentos do movimento romântico alemão, emerge contra o predomínio do racionalismo, do pensamento iluminista francês, e tem em Herder (1744-1803) e Fichte (1762-1814) seus principais artífices. Herder, expoente do movimento romântico alemão, dedica-se a entender a cultura de um povo, que está presente na língua, na literatura e no espaço em que se vive, pois haveria aí uma grande correspondência entre o meio e as culturas, tendo cada povo um gênio próprio, formando uma consciência nacional, estando a história dos povos ligada à sua Geografia (Claval, 2011). Fichte (1977), por outro lado, autor da obra intitulada *“Discurso a la nación alemana”*, apresentados durante a ocupação napoleônica na Prússia, argumenta que a distinção entre os alemães e as demais Nações europeias diz respeito à manutenção da língua e a permanência em seus lugares de assentamento primitivo (1977, p.96), destacando a educação do povo e a formação da Nação política. Isto será reforçado mais tarde pelo historiador nacionalista alemão Treitschke (1834-1898) quando afirmava que Nação e Estado deveriam coincidir territorialmente, defendendo a unificação alemã liderada pela Prússia (Guibernau; Berdún, 1997). Enfim, para se contrapor ao pensamento universalista francês e deixar explícito a sua defesa das particularidades das Nações, Treitschke (apud Guibernau; Berdún, 1997, p.20) dizia que “um homem pensa nele mesmo, em primeiro lugar, como um alemão ou um francês, ou qualquer que seja sua nacionalidade, e apenas em segundo lugar como membro da raça humana como um todo”. Eis a marca da Nação cultural que alguns argumentam de caráter natural ou primordialista.

A segunda interpretação tem a sua origem no movimento da Revolução francesa, em fins do século XVIII, e pode ser designada como “subjéctiva”, pois, ao contrário da anterior, os critérios para a consolidação de uma Nação derivam da vontade de indivíduos livres, iguais e independentes, porém, unidos por necessidades comuns e



a vontade de viver juntos. Rosi re (2008) destaca que somente tal ‘pacto nacional’   capaz de transcender as clivagens socioculturais decorrentes de marcadores como, por exemplo, língua,  tnia, religião, tradi o, etc., sendo as Na o es portadoras de soberania territorial frente   malha político-institucional dos estados-nacionais.  , portanto, concebida como moderna, revolucionária.

Esta interpreta o de Na o o possui um caráter mais universalista, onde prevalece o sentido político oriundo da Revolu o Francesa e de sua “Declara o dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1789) – portanto, moderno. A Na o o seria composta por cidadãos plenos de direitos como, por exemplo, justiça, igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade e cidadania - elementos que, embora subjetivos, tenderiam   união, acima dos marcadores clássicos que, em geral, tenderiam   separa o em virtude de suas evidências como, por exemplo, uma língua, um sotaque, uma vestimenta, um símbolo religioso, um território e uma memória coletiva, uma cor de pele ou mesmo um hábito alimentar. Ou seja, a concep o de Na o o, no caso francês, abrigaria e reconhecera toda a diversidade interna aos seus domínios desde que compartilhassem o desejo de viver conjuntamente e construir uma comunidade de interesses pautada naqueles valores. Essa   a natureza da na o o política, que para Todorov (2010) deve ser compreendida em dois sentidos, quais sejam: 1) O interior - como espaço de igualdade entre os cidadãos, quando se grita “viva a Na o o” e não “viva o Rei”; e, 2) O exterior - quando uma na o o se opõe   outra.

A elabora o desse pensamento tem início com a participa o de vários pensadores que se envolveram na Revolu o francesa, tais como Helvécio, Voltaire, Rousseau, Danton, Robespierre, Emmanuel Siey s com seu panfleto *Qu’est-ce que le tiers  tat?*, que se consolida um século depois com a clássica Conferência “O que   uma Na o o”, em 1882, de Ernest Renan (1997). Entre os revolucionários, o debate gira em torno do conflito entre valores universais e valores nacionais ou a possibilidade de conciliar cosmopolitismo e patriotismo. Enquanto Helvécio nega essa possibilidade, afirmando que a virtude humanitária   uma quimera plat nica, Voltaire, embora aflito com o dilema, faz a op o pelo valor universal, reconhecendo, entretanto, que o homem, ao envelhecer, prefere o pão de casa ao biscoito estrangeiro (Todorov, 2010). Rousseau, por sua vez, ao tentar distinguir o “Homem” do “Cidadão”, indicando que o primeiro busca a felicidade individual e o segundo a felicidade do grupo, termina por eleger o cosmopolitismo - pensamento ultrapassa fronteiras que separa países e que abraça o gênero humano em sua benevolência (Todorov, 2010). Porém, ele está consciente dessa dramática ambiguidade e diz que todo ser humano simultaneamente patriotas e cidadãos de um país   cosmopolita. (Todorov, 2010).

O panfleto de Siey s, escrito antes da eclosão da Revolu o em comento, possui um plano bem simples e coloca tr s questões: “O que   o Terceiro Estado? Tudo. O que ele tem sido até o momento na ordem política? Nada. O que ele quer? Ser alguma coisa” (Siey s, 1789, p.01). Neste sentido, ele afirma que o Terceiro Estado   uma na o o completa e defende que o que faz uma na o o   uma associa o legítima, voluntária e livre; uma lei comum a todos os homens, e que os representantes do Terceiro Estado sejam escolhidos entre aqueles que pertencem realmente ao Terceiro Estado.

---

7 “O Que   o Terceiro Estado”? Designava o povo, após o clero e a nobreza.

Da Conferência de Renan (1997), bem mais conhecida e sempre referênciada nas discussões sobre a formação da Nação, fica patente a pouca importância ofertada para os marcadores clássicos - raça, língua, Geografia e história, por exemplo - uma vez que ele sugere o esquecimento do passado, que pode ser doloroso ou glorioso. Sua argumentação aponta para o significado que a Nação tem no presente. Afinal, a Nação é uma alma, movida por um princípio espiritual, que é o desejo de viver juntos, sendo “a nação uma grande solidariedade, constituída pelo sentimento de sacrifícios que fizeram e que estão dispostos a fazer” (Renan, 1997, p.19).

Embora tais vertentes sejam predominantes, algumas ponderações foram realizadas por outros estudiosos. A catalã Guibernau i Berdún (1997), por exemplo, sustenta a antiguidade do fenômeno das Nações a partir da desintegração de impérios; o francês Kahn (2014), aponta a existência de um europocentrismo buscando enquadrar todos os Estados e Nações dentro desses critérios quando, ora as Nações formam Estados (caso alemão), e quando são os Estados que reconhecem as Nações (caso francês); o antropólogo indiano Chatterjee (2000), enfatiza a existência da relação colonial na compreensão da Nação e do Nacionalismo; o peruano Aníbal Quijano (1992) coloca em questão o eurocentrismo e o modelo de Nação ao trazer para o centro do debate o pensamento decolonial; e o inglês Hobsbawm afirma que tanto a definição objetiva quanto a subjetiva não são satisfatórias, além de serem enganosas.

De todo modo, verifica-se que na formação das Nações modernas e dos Nacionalismos predominou a concepção objetiva, derivada do pensamento romântico, sobre a subjetiva, justamente pelo fato de a identificação ser mais flagrante, visível, evidente, voltada para dentro, para os semelhantes, estabelecendo, com isso, a construção do outro, do diferente, do de fora, de outro lugar, da outra Nação por ter outra língua, outra cor de pele, outra religião, ocupar outro território.

Assim, um dos mais importantes marcadores na formação das Nações históricas e na consolidação das Nações modernas foi a língua, na medida em que é exatamente através dela que se transmite as tradições, as histórias, as memórias e as ordens são transmitidas, até mesmo definindo um domínio territorial. A língua, o ensino da língua e sua ‘literatura nacional’, moldam a identidade necessária para que uma Nação possa dar continuidade à sua trajetória histórica, permitindo, de imediato, definir o diferente, ou seja, aquele que não fala a mesma língua, que, a princípio, pertenceria a outra Nação. Contudo, a expansão colonial europeia e a imposição das línguas aos povos dominados fizeram com que tal marcador perdesse sua predominância, uma vez que a colonização formou Nações diferentes, porém, com a mesma língua. Desta feita, é notória a expansão do espanhol, do francês, do inglês e do português pelo mundo, mas peruanos e espanhóis, por exemplo, não constituem uma mesma Nação apesar de falarem a mesma língua, tal como ingleses e guianenses, portugueses e moçambicanos ou franceses e canadenses.

Outro marcador que teve um significado considerável na formação das Nações históricas foi a religião, pois era justamente a partir da unidade em torno de elementos sagrados - ritos, vestuário e restrições compartilhadas entre os membros do grupo - que a relação identidade-diferença, ou inclusão-exclusão, que o sentido de pertencimento, se constituía. A formação das Nações políticas e a consolidação dos Estados territoriais turva este marcador: primeiro quando envolve religiões distintas

sob um mesmo território, cuja unidade nacional não tem por referência a religiosidade; depois, com o gradativo processo de laicização da sociedade, onde os Estados-nacionais não proclamam uma ‘religião oficial’, fazendo com que o sentimento nacional substitua o sentimento religioso. Nem por isso, em diversos estados nacionais, não são perceptíveis tensões entre grupos religiosos, onde uma minoria acaba sendo perseguida, como fora no passado mais intensamente os católicos na Irlanda do Norte, e mesmo expulsa para outros lugares, ou como na atualidade - os Rohingya, grupo muçulmano em Mianmar, cuja maioria budista força a fuga daqueles para Bangladesh.

A raça e a etnia<sup>8</sup>, juntamente ou separado dos anteriores língua e religião, foram, talvez, os marcadores mais explícitos da identidade nacional ou, por outro lado, os mecanismos mais emblemáticos para estabelecer distinções e exclusões. Em geral, a primeira expressão está associada às características biológicas, fenotípicas (cor da pele, cabelos, formato dos olhos, nariz, boca etc.), enquanto a segunda estaria associada às origens culturais, aos costumes, às tradições e às interações de um grupo social, remetendo, inclusive, às formas primárias de organização política. Ambas as expressões, derivadas dos estudos clássicos da Antropologia no século XIX, tem sido amplamente utilizada pela mídia mundial, ora em referência às práticas e atos racistas, ora quando fazem referência aos conflitos étnicos na África ou Leste Europeu, denominando, inclusive, de ‘limpeza étnica’; ou ainda, aos grupos indígenas da América do Sul.<sup>9</sup> Em meados do século XX, o antropólogo Marcel Mauss (2017, p.70), após sua experiência no *front* da primeira guerra, em que ele se perguntava sobre o “porquê” do conflito, esboçou sua compreensão sobre a Nação considerando critérios de adesão consciente e de identificação coletiva, sendo a Nação “uma sociedade material e moralmente integrada, com poder central estável, permanente, fronteiras definidas, relativa unidade moral, mental e cultural dos habitantes, os quais aderem conscientemente ao Estado e as suas leis”.

É bem comum estabelecer como referência básica das Nações a sua história, ou a história do povo, carregada de sentimentos, lembranças, memórias, que são compartilhadas e transmitidas às gerações seguintes. Não resta dúvida sobre o poder desse marcador. Afinal, é algo que se torna comum e constitui uma identidade, seja instituída pelo grupo social ao longo do tempo, seja pelo poder do Estado através do ensino de História nas escolas, um símbolo, um hino, uma moeda. Nesse viés, Nora (2008), empreende uma excelente prospecção sobre a questão evidenciando como lembranças e esquecimentos participam da vida das Nações, pois esses lugares podem ser material (o Arquivo Nacional, a Biblioteca Nacional, o Congresso Nacional), simbólico (uma homenagem com o ‘minuto de silêncio’) ou funcional (um livro didático). Vários elementos podem compor a história de um povo: um lugar que pode ser idealizado como fonte de surgimento de um povo; um herói e sua luta pela liberdade

---

8 Tanto Raça como Etnia são expressões que exigiriam um grande esforço analítico aqui e, por isso mesmo, foge ao escopo desse artigo. Sugestão para Raça, ver Tzevtan Todorov. Sobre Etnia ver os estudos dos antropólogos Bronislaw Malinowisk, Claude Levi-Straus e Roberto Cardoso de Oliveira.

9 É curioso o uso da expressão ‘Etnia’ quando se faz referência aos conflitos ou tensões entre grupos distintos, pois muitas vezes trata-se de Nações. É interessante que a mídia prefere usar a expressão étnico ou etnia quando se trata de tensões na África ou Ásia. Contudo, é raro ouvir o mesmo discurso para os Escoceses, Catalães, Bascos, Quebequenses, etc.

de seu povo; um cemitério, onde aqueles que lutaram pela Nação estão enterrados, etc. Tais elementos podem criar um ‘enraizamento’, um apego, que, com a instituição pelo Estado de eventos nacionais e as datas comemorativas, consolidam e eternizam as memórias coletivas. Fato revelador desse marcador é o ato de cruzar uma fronteira estatal, quando o sujeito se depara com outra história, outros mitos, outros símbolos e outras tradições!

## Os geógrafos e a nação

O tema em questão não passaria imune à Geografia exatamente porque o último terço do século XIX é um momento onde alguns eventos exigiram a reflexão sobre tal: estão em curso a sistematização do pensamento geográfico, sendo Alexander von Humboldt e Karl Ritter os primeiros formuladores; as ideias do ‘princípio da nacionalidade’ visando colocar no interior de cada Estado uma Nação; o resultado da guerra franco-prussiana, com a perda territorial de Alsácia e Lorena, pertencentes à França, para Alemanha; e, o enfraquecimento de Impérios como, por exemplo, o turco-otomano e o austro-húngaro, que envolvia em seus limites diversas Nações. De modo abreviado, a seguir, têm-se as considerações de alguns geógrafos que se debruçaram sobre a questão até metade do século XX.

É com Ratzel (2011) que aparece a primeira obra com o título explícito de “Geografia Política”, publicada em 1897, onde ele apresenta os fundamentos de uma Geografia do Estado. Costa (1992) aponta que a ‘questão nacional’ e a ‘unificação mal concluída’ da Alemanha eram preocupações claras de Ratzel, e que, para este, o ideal nacional, mais do que raça e língua, deveria expressar um território comum. O povo alemão, portanto, deveria ter na formação do Estado e no território a base de sua consolidação. Vale salientar que Ratzel (2011, p.52) utiliza muito mais a expressão ‘povo’, denominando ‘[...] o conjunto político de grupos e indivíduos não necessariamente unidos pela raça, nem pela língua, mas no espaço, por um solo comum’ [...], que ‘nação’, e, certamente, isto deriva do pensamento de Herder e Fichte frente à ideia francesa de nação, que é distinta de Estado<sup>10</sup>. Aquele estudioso ainda reforça o significado do Estado e seu território ao afirmar: “[...] criou-se, no século XIX, a ideia nacional. Para muitos, “política nacional” designa uma política fundada sobre a compreensão do valor do solo; dessa forma eles dizem “nacionais” em vez “de territoriais” (p.53). Ele também distingue os ‘povos naturais’, que vivem sob domínio da natureza e os ‘povos civilizados’, que utilizam a natureza de forma consciente e possuem um Estado.

Outro geógrafo também atento ao problema das Nações e das nacionalidades é Eliséé Reclus (1906), que polemiza a questão nacional, tanto no capítulo “Das nacionalidades”, quanto no capítulo “População da Terra”. Em um percurso bem distinto de Ratzel, que apregoa uma Geografia do Estado, Reclus, como anarquista, repugnando o Estado, foi um crítico feroz dos processos de colonização, em que os Estados sufocam as Nações conquistadas; e, das delimitações fronteiriças realizadas pelos Estados, uma vez que esta prática divide as Nações que viviam em comunhão antes desses recortes artificiais, citando o caso da fronteira estatal França e Bélgica, que

---

10 Beatrice Giblin vai mais além e diz que Ratzel confundia sistematicamente povo e Estado (p.89).

divide Flandres de Flandres, e da fronteira estatal entre franceses e espanhóis, nos Pireneus, que divide aragoneses de aragoneses, bascos de bascos, catalães de catalães. Ou seja, as Nações sendo divididas pelos Estados<sup>11</sup>.

Em um artigo dedicado a mostrar as contribuições de Paul Vidal de La Blache à Geografia Política, Sanguin (1988) afirma que a obra intitulada “*États et Nations de l’Europe autour de la France*”, de 1889, é seu primeiro e verdadeiro manual de Geografia Política, no qual apresenta a formação territorial dos Estados, além de uma ampla visão da carta política da Europa no final do século XIX, falando da nacionalidade holandesa, da Escócia, da Catalunha e da unificação italiana; e, ainda, da formação do povo e Estado prussianos, onde surgiu um povo com um “orgulho nacional imenso” (La Blache, 1889, p.192). Especificamente sobre a formação da Nação, La Blache, em um item denominado ‘Língua e nacionalidade’, afirma que “A língua é uma parte do patrimônio nacional. Às vezes é tudo o que nos resta. Ela representa as lembranças do passado e as esperanças do futuro[...] mas a palavra nacionalidade exprime outra coisa, mais que uma simples relação de linguagem. Uma nação é um ser moral” (p.41). Dessa feita, é possível perceber uma vinculação muito forte com a proposição de Ernest Renan sobre a constituição Nação.

Se La Blache escreve este seu livro no calor da perda territorial de Alsácia e Lorena, da França para a Alemanha, Jean Brunhes e Camille Vallaux (1921), na obra intitulada “*La Géographie de l’histoire: Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer*”, retornam à questão das Nações e das nacionalidades após a Primeira Guerra mundial, quando aqueles territórios já haviam sido devolvidos à França. Durante as negociações de paz e a ideia de criação de uma “Sociedade das nações”, aqueles autores argumentam que uma entidade como esta deveria deixar claro o que se entenderia por Nação e mesmo nacionalidade. Eles questionam, inclusive, se a entidade seria uma Sociedade das nações ou Sociedade dos Estados.

Brunhes e Vallaux entendem uma nacionalidade como um grupo humano cuja coesão resulta de uma comunidade de sangue, língua, ou religião, ou mesmo tais aspectos em conjunto; uma comunidade que constrói uma consciência política e busca de reconhecimento de direitos frente a outros grupos. A Nação, por outro lado, tenderia a se instalar sobre um território próprio e que lhe seja exclusivo em prol da afirmação de sua existência. Reconhecendo que várias nacionalidades convivem juntas no espaço, mais que juntas, vivem misturadas, principalmente nas grandes cidades -, aqueles autores apontam que as Nações são seres vivos que nascem e morrem; possuem curta duração, conquistam ou são assimiladas por outras, elas podem se enfraquecer e se alterar. Aqui parece ficar evidente uma concepção orgânica de Nação.

Poucos anos após a publicação de Brunhes e Vallaux (1921), vem a público a obra *Peuples et Nations des Balkans* (1926), de Jacques Ancel, considerado o precursor da geopolítica francesa, onde a concepção de nação está mais próxima de La Blache, portanto do pensamento de Ernest Renan, do que a visão organicista de Brunhes e Vallaux. Assim, aquele autor, em um capítulo dedicado às Nações, aponta que uma Nação é uma comunidade moral, porém, difícil de circunscrever os seus limites, ao contrário de um Estado, que se marca sobre uma carta. Segue dizendo

---

11 Para uma discussão mais ampla sobre isso ver Nogueira (2011).

que seria infantil traçar sentimentos no rígido quadro dos territórios, afirmando que as condições geográficas estão longe de serem as únicas a determinar as formações nacionais. “Uma nação nasce da consciência que certos homens adquirem de sua solidariedade” (Ancel, 1926, p.167), e que esta solidariedade pode levar ao desejo de formar um agrupamento político comum, cujo núcleo seria um Estado, pois, assim, teria chance de durar, colocando nele suas esperanças e cristalizando-se em um território, tornando-se, portanto, um Estado nacional.

Entre as condições geográficas que Ancel indica contribuir para a criação de uma unidade nacional tem-se: as regiões naturais, pois elas estabilizam e agrupam os homens; as ligações físicas, que permitem a troca de produtos e ideias; um passado histórico permanente, uma língua uniforme e um espírito aberto; e, enfim, gêneros de vida diversos, porém, harmônicos entre si, não havendo nenhum determinismo nas criações nacionais.

Em uma tentativa de reunir as discussões sobre Estado-nacional empreendidas pelos clássicos da Geografia, Michel Bruneau (2016), no verbete *État-nation en Géographie*, aponta que tal preocupação aparece de modo mais claro após a Primeira Guerra Mundial, com a eclosão dos movimentos nacionalistas, citando, por exemplo, a preocupação de Max. Sorre em distinguir as Nações dos estados-nacionais, quando este se indaga sobre as quais relações históricas e atuais esses grupos de homens possuem com o meio geográfico, especificamente com o meio físico, pois ele entende que a Nação é uma alma, um princípio espiritual, enquanto o Estado é uma pessoa jurídica, com órgãos de execução e coerção.

Bruneau também recupera obra intitulada *Geopolitique*, de Ancel (1936), uma vez que se tem ali a diferença entre as Nações do século XIX – oriunda do renascimento romântico e da Revolução Francesa - e aquelas do século XX - oriundas da junção de gêneros de vida e de território diferentes, graças à língua e ao renascimento literário (meios fundamentais) para a independência.

De Jean Gottmann (1952), é exatamente o conceito de iconografias que serve como instrumento de ligação entre os habitantes de uma Nação e seu território, sendo, portanto, um fator de estabilização política. Aquele autor observa que as iconografias são símbolos creditícios ao cidadão, como, por exemplo, uma bandeira, uma crença religiosa, fatos históricos, tabus sociais etc. – elementos com forte poder de permanência no espírito dos povos, reforçando regionalismos e Nacionalismos. Para compreender as relações entre a Geografia e a política dos Estados, ele aponta que é preciso refletir, simultaneamente, sobre os sistemas de movimento, ou seja, tudo aquilo que diz respeito à circulação no espaço, e os sistemas de resistência ao movimento, que são as iconografias.

Enfim, Lacoste (1997, p.37) é enfático ao afirmar que “[...] as definições habituais de nação não fazem referência a um território e sobretudo a seu território”. E ainda, argumenta que a Nação se tornou uma ideia geopolítica fundamental, pautada na língua e no território, com o aparecimento e a difusão da ideia de independência e constituição dos Estados, pois, o reconhecimento das Nações passou a ser derivado da instituição de um Estado, denominado Estado-nacional.

Apesar do vínculo das Nações com o seu território remontar à Antiguidade, quando da inexistência de demarcações precisas de fronteiras, além do fato de que a formação dos grandes impérios se sobrepôs ao território de várias Nações, é somente com a decadência desses impérios e a formação dos Estados modernos, rigorosamente delimitados, com uma jurisdição territorial, ou seja, uma lei com validade exclusiva àquele território, que as fronteiras das Nações devem coincidir com as fronteiras estatais<sup>12</sup>. Isso, evidentemente, nem sempre ocorreu de modo pacífico, causando tensões entre as Nações e os Estados envolventes, fazendo, em algumas situações, com que Nações fossem repartidas entre dois Estados ou quando um Estado envolve duas ou mais Nações. Tal fenômeno é a origem de diversas rivalidades territoriais contemporâneas (Catalunha, Quebec, país Basco, Curdistão etc.). Uma tentativa de acomodação dessas tensões é o reconhecimento oficial das nacionalidades pelos Estados ou a constituição de Estados plurinacionais (Bolívia, por exemplo).

Porém, o dado mais particular do território frente aos outros marcadores outrora elencados é que, ao contrário da língua, da religião, dos costumes, das tradições, das histórias e das memórias, que podem ser levados pelos grupos para qualquer lugar que eles migrem, uma vez que são inerentes aos indivíduos, sendo, portanto, móveis, fluídos, o território, como materialidade, externa ao indivíduo, é um elemento que não pode ser transferido, levado pelos membros de um grupo para outro lugar, exceto como lembrança, em virtude de sua característica de fixação. Tal caráter de rigidez abriga as marcas da natureza – montanhas, rios, climas, vegetação etc. – e aquelas obras criadas, construídas pelos grupos ao longo de sua história – um templo, uma casa, um caminho etc. – constituindo, em conjunto, uma paisagem para um grupo social.

Aqui cabe ressaltar a função do ensino de Geografia nas escolas na formação do sentimento nacional, criticada desde o final do século XIX por Piotr Kropotkin (1986), quando defendia que tal ciência deveria ensinar, desde a mais tenra infância, que todos somos irmãos, independente da nacionalidade. Assim, o vínculo intrínseco de um grupo a um território, às suas paisagens, consolida o enraizamento, a afetividade e as representações que marcam a formação das Nações históricas e a essência do ser do lugar, do sentido do nasco, do nascer, da nacionalidade, de ser de algum lugar.

Em síntese, enquanto o Estado é refém de seus limites territoriais, “as nações não se limitam a ocupar um espaço como fazem outras instituições, embora afirmem seu vínculo a uma localização geográfica determinada” (Anderson apud Taylor; Flint, 2002, p. 214). Isto quer dizer que a Nação pode existir com território ou mesmo independente dele, apesar dos percalços que isso possa representar em um mundo retalhado em Estados.

---

12 Essa foi a base da adoção do “princípio da nacionalidade” no século XIX, que guiou a instituição dos Estados-nacionais. Também vale destacar a criação da Cidadania nacional, cujo reconhecimento, enquanto cidadão, assegurado pelo respectivo Estado, perde qualquer validade ao cruzar-se fronteiras estatais

## O nacionalismo

Com base no apresentado sobre a concepção de Nação, suas características, as divergências e as formas de uso da expressão, tem-se que a discussão sobre o Nacionalismo é bem mais abrangente e, certamente, mais carregada de polêmica. A manifestação desse fenômeno com causas, períodos e lugares diferentes, atraiu a atenção de diversos estudiosos, que procuram dar interpretações lógicas, mas nem sempre convergentes. O Nacionalismo e suas manifestações receberam várias classificações, constituindo um verdadeiro desafio à compreensão, seja como teoria, sentimento ou ideologia.

Regularmente, a mídia anuncia a existência de tais movimentos nos quatro cantos do mundo, cada qual com suas respectivas causas e diferenças, tensões e desafios de resoluções, ocorrendo em diferentes eventos, como um encontro de cúpula de Chefes de Estado, quando, por exemplo, o presidente francês Emmanuel Macron e a ex-primeira-ministra alemã Angela Merkel, alertaram sobre o perigo do 'Nacionalismo cego' à paz no mundo; quando o jogador de futebol da seleção da Suíça, Xherdan Shaqir, de origem kosovar, comemora um gol contra a Sérvia fazendo o gesto da águia negra de duas cabeças<sup>13</sup>; quando o parlamento escocês resiste à saída do Reino Unido da União Europeia; ou quando milhares de catalães vão às ruas para protestar contra o domínio espanhol e exigir sua independência. Por esses poucos exemplos observa-se a diversidade de agentes e de motivações nacionalistas. Neste sentido, o que segue é uma breve sistematização das posições de diversos autores que se debruçaram sobre a questão, analisando conjunturas históricas e sociais bem distintas.

O modo como o Nacionalismo historicamente tem se manifestado enquanto movimento social, de cunho doutrinário, ideológico, revela a variedade de motivações. Orridge (*apud* Taylor; Flint, 2002), por exemplo, buscou organizar estas diferenças classificando os nacionalismos em cinco tipos, quais sejam:

1) o protonacionalismo, quando a ideia coletiva de povo como nação integra todas as regiões e classes sociais. Neste caso, os Estados, centralizados, com fronteiras definidas e um nível de homogeneização cultural, criam as Nações, tendo o povo como parte da política. E ainda, o Estado antecede a Nação, e esta, antecede o nacionalismo;

2) Nacionalismo de unificação, cuja origem está nas contradições entre os grandes impérios multiétnicos e os pequenos Estados independentes, na escala da cidade. Por exemplo, a Alemanha e a Itália, que eram mosaicos entre as províncias dos grandes impérios. O Nacionalismo aí aparece como justificativa para unir as áreas culturais germânicas em um Estado-nacional;

---

13 Outro episódio semelhante ocorrido, porém, numa partida de basquete, é descrito por Zusmann (2020). Na verdade, os esportes, pela dimensão na mídia mundial tornou-se também, palco para diversas manifestações políticas nacionalistas, aplaudidas por uns, reprovadas por outros.



3) Nacionalismo de separação, decorrente da desintegração dos impérios austro-hungaros, otomano e russo em fins do século XIX e início do século XX - período do surgimento de inúmeros Estados nacionais;

4) Nacionalismo de libertação, onde a principal referência é o movimento de independência dos países dos continentes americano, asiático e africano, frente aos impérios ultramarinos europeus. Inicia com a guerra da independência dos norte-americanos, no final do século XVIII, e segue com as rebeliões na América hispânica e suas inúmeras divisões internas (México, Argentina, Colômbia, Peru etc.), e portuguesa (Brasil) ao longo do século XIX. Durante o século XX, tais processos são identificados na África e Ásia;

5) Nacionalismo de renovação, marcado pela recuperação, no século XX, das tradições históricas de comunidades étnicas que haviam sido envolvidas pelo sistema-mundo moderno ao longo do século XIX. Por exemplo, a revolução iraniana e seu passado persa, assim como a China e o Japão.

A partir desses 'tipos' seria possível pensar o Nacionalismo como um movimento sujeito às mais variadas adjetivações, sendo: considerado algo bom quando visa a libertação de uma minoria nacional dominada por um Estado dominante; considerado algo ruim quando coloca em questão uma determinada 'unidade nacional'; considerado um movimento revolucionário pelas classes subalternas quando enfrenta o poder do Estado burguês; considerado um movimento tradicionalista e romântico que luta contra a modernização, e, por consequência, a tendência de dissolução dos laços culturais de um povo; considerado um movimento reacionário e conservador quando o pensamento xenófobo e as atitudes preconceituosas exclui o diferente e cria barreiras a todos aqueles que não compartilham de costumes, tradições e língua próprios, acreditando ser o melhor ou superior aos demais, bradando 'volta para o teu país'. Ou seja, o Nacionalismo parece ser um discurso que, ora serve a todas as classes sociais, ora à aliança de classes. Mais recentemente, Koch (2023) fez uma revisão das "geografias do nacionalismo" centrando-se em três pares assim denominados: a Geografia da emoção e o par amor/ódio; a Geografia do tempo e o par passado/futuro; e a Geografia da comunidade com o par correspondente inclusivo/exclusivo.

Este foi justamente o dilema enfrentado pelo pensamento marxista frente às inúmeras nacionalidades e ao projeto de superação do capitalismo. Embora Marx não tenha elaborado uma reflexão mais profunda sobre o tema na medida em que era um 'internacionalista', o que foi exposto no *Manifesto do Partido Comunista*, publicado em 1848 (Marx; Engels, 2006), fornece subsídios para longo debate posterior dentro dessa linha de pensamento sobre as relações entre as classes sociais e as Nações, as nacionalidades, os Nacionalismos e o socialismo, que envolve, entre outros, as divergências entre autores, como, por exemplo, o russo Lenin, o tcheco Kautsky, o georgiano Stalin, a polonesa Rosa Luxemburgo e o austríaco Otto Bauer.

Ao escreverem o *Manifesto do Partido Comunista*, Marx e Engels (2006) estavam atentos à expansão do capitalismo por toda a parte, atravessando todas as fronteiras nacionais, dissolvendo nacionalidades e unificando as formas de relações de trabalho. Também estavam cientes de que a grande indústria produzira um mercado mundial retirando os lugares do velho isolamento local e nacional e criando relações de interdependência entre as Nações, dividindo a sociedade em burguesia e proletariado e indicando que a luta deste último é, de início, com a sua burguesia nacional. Esta, por sua vez, acusa os comunistas de quererem suprimir a pátria, as nacionalidades, porém, vivem o dilema entre enfrentar o mercado internacional ou conclamar o povo à proteção e defesa do mercado nacional.

Dessa feita, Marx e Engels apontam que os trabalhadores não possuem pátria, que o interesse comum da totalidade do proletariado independe das nacionalidades, e que com a abolição da exploração de um indivíduo por outro, abolir-se-ia a exploração de uma Nação por outra. Daí o clamor pela união e solidariedade internacional dos proletários: “Proletários de todos os países, unam-se”. Marx não era um nacionalista e, ao morrer em Londres, em 1883, foi enterrado como apátrida.

A Revolução russa mostrou que o real problema das nacionalidades não dizia respeito única e exclusivamente à supressão das relações de trabalho capitalista, uma vez que as nacionalidades não foram apagadas com o novo regime. Enquanto Lenin e Stalin advogavam a autodeterminação das Nações, Rosa Luxemburgo divergia afirmando que a categoria Nação é uma ideologia burguesa e que qualquer luta nacionalista contrariaria o movimento internacional socialista (Pinsky, 1980).

Em uma vertente distinta, a densa reflexão que o social-democrata Otto Bauer (2020) empreendeu sobre as nacionalidades o levou a entender que as Nações não são uma coisa rígida no tempo, imutáveis, sendo, portanto, uma comunidade de destino, composta por características naturais, derivadas da hereditariedade, e culturais, derivada dos bens culturais, próprias, que interagem e que exprimem uma vontade de futuro comuns. Tenta, com isso, assegurar que a formação das Nações possui origens remotas, cujos referentes são os elementos objetivos (etnia, língua, tradição, religião etc.), mas que o caráter histórico das nações incorpora elementos subjetivos (a vontade de viver em conjunto, por exemplo). Destaca o papel da língua, pois é a partir dela que se dá a transmissão cultural ao longo de gerações. Reconhece as particularidades culturais dos povos tentando unir o socialismo e o Nacionalismo, referendando e valorizando a importância das distintas culturas nacionais na sociedade socialista. Talvez por isso sua obra tenha sido acusada de idealista por Lênin e Kautsky, pois contrariava o pensamento marxista.

Uma apreciação das teorias modernas, desapaixonadas, sobre tal fenômeno aponta que o Nacionalismo, na observação de Anderson (2008), oferta três situações paradoxais, a saber: 1) Enquanto os historiadores afirmam sua modernidade objetiva, os nacionalistas acreditam e defendem sua antiguidade subjetiva, ou seja, a existência remota de ‘seu povo’; 2) O conceito abriga uma universalidade na medida em que todos possuem uma nacionalidade, sendo as manifestações concretas dotadas de forte particularidade, onde cada movimento nacionalista possui uma causa distinta; e, 3) O poder político dos Nacionalismos *versus* a sua pobreza e incoerência filosófica.

É, contudo, com o artigo de Tom Nairn (1975), que se demarca a origem das polêmicas modernas em torno das teorias do Nacionalismo, concebendo-o como um verdadeiro 'Janus'<sup>14</sup> moderno, que possui uma cabeça com duas caras: uma, olhando para trás, para o passado; e, outra, olhando para frente, para o futuro.

Apesar de considerar o debate sobre o Nacionalismo a grande falha do pensamento marxista, uma vez que, segundo ele, a Nação triunfou sobre as classes sociais, Nairn apoia-se nele para propor uma nova teoria marxista do nacionalismo, recebendo críticas tanto dos próprios marxistas quanto de seus opositores. Aquele autor acredita que a industrialização e a urbanização - processos que desencadeiam a modernização - não ocorrem em todos os lugares ao mesmo tempo, e que a reação a esta diferença geraria movimentos nacionalistas frente ao desenvolvimento desigual. Aqui é válido salientar que as tensões nacionalistas podem ocorrer tanto nos Estados com baixo nível de desenvolvimento, em virtude da dominação e exploração estrangeira, como podem ocorrer nos Estados com alto nível de desenvolvimento, quando as comunidades nacionais tentam criar barreiras ao ingresso de migrantes pobres.

Numa perspectiva que expressa a vertente liberal encontra-se o trabalho de Ernest Gellner (1993) que, embora compartilhe a ideia de que o Nacionalismo está vinculado à industrialização, acredita ser a passagem, em estágios, de uma sociedade agrária para uma sociedade urbano industrial, e não de um modo de produção feudal para um modo de produção capitalista - o motivo da expansão nacionalista. Aquele autor afirmava que as sociedades agrárias estavam inclinadas a um espírito militar-clerical, hierárquica, à tensão entre culturas superior e inferior, presa a um forte sistema político e religioso. Nas sociedades industriais haveria uma tendência à padronização nacional da cultura superior a partir da escolarização disseminada entre todos os seus membros, ao passo que as estruturas políticas assegurariam um crescimento econômico permanente e a melhoria do padrão de vida. Assim, política e cultura, segundo ele, ficam intimamente ligadas e os antigos vínculos entre política e fé passariam a ter pouca expressão. O Nacionalismo emergiria com maior vigor na transição entre estes dois tipos de sociedade, porém tal sentimento seria reduzido com o desenvolvimento econômico e cultural - o que romperia as fronteiras do preconceito, das superstições e do medo frente ao outro. Ele alertava, todavia, às características do romantismo populista do Estado, que transformou os esportes e associações de ginástica em centros de expansão do Nacionalismo<sup>15</sup>.

Hobsbawn (1991) apresenta suas posições afirmando que enquanto as Nações, vistas como modos naturais ou divinos de classificar os homens, é um mito, o Nacionalismo é uma realidade, existente, inclusive, antes da formação das nações modernas. Ele chama a atenção para a 'questão nacional' ao afirmar que esta se situa no cruzamento da política, da tecnologia e da transformação social, resgatando a importância do desenvolvimento econômico, da imprensa e da escolarização em massa. Justamente por isso, como foi dito acima, as Nações são fenômenos duais, ora cons-

---

14 É a figura do deus romano das transições e mudanças e sua dupla face simboliza o passado e o futuro.

15 Ele cita o exemplo da antiga Tchecoslováquia. Entretanto verifica-se como os esportes e as competições internacionais se transformaram em catalizadores da exaltação nacionalista. Os Jogos Olímpicos da era moderna começaram em 1896 em Atenas reunindo quatorze países. Na última Olimpíada, em Tóquio, em 2020, estavam presentes 216 representações nacionais.

truídos pelo alto, pelas elites de governo, ora pelos de baixo, pelas pessoas comuns, que são objetos da ação dos governos ou dos movimentos nacionalistas, todavia, muito difícil de serem descobertas. Como historiador, ele acrescenta que nenhum historiador sério das Nações e dos Nacionalismos pode ser um nacionalista comprometido, sob pena de cometer erros.

Na obra organizada por Balakrishnan (2000), intitulada *Um mapa da questão nacional*, que reúne artigos dos principais nomes da reflexão teórica em Nacionalismo, a Introdução de Benedict Anderson deixa evidente a falta de consenso analítico sobre esse fenômeno político, em que não haveria uma definição plenamente aceita, apontando os inúmeros dualismos que cercam a expressão, porque enquanto alguns autores argumentam sobre o seu caráter moderno, outros defendem a sua antiguidade; e, ainda, tem-se alguma discordância sobre sua origem e seu futuro (se sua origem se deu no Novo Mundo com os processos de luta pela descolonização, ou se inicia no Velho Mundo, com os movimentos revolucionários); se é possível conciliar a universalidade desse processo com suas particularidades históricas; além de se interrogar sobre que disciplina – História, Sociologia, Filosofia, etc – poderia contribuir com a investigação. Segundo ele, os autores estariam mais de costas um para o outro do que empenhados em decifrar este enigma.

Com o objetivo de evidenciar o envolvimento dos geógrafos com a discussão sobre o nacionalismo, Francesc Nadal (1990) aponta que esse tema surge, inicialmente, na Grã-Bretanha e Canadá, exatamente pela existência dos movimentos nacionalistas de escoceses e quebequeses.

Apesar desses estudos apresentarem enfoques diferentes, todos destacam o território como elemento fundamental e, a partir dele, a constituição de uma ideologia territorial e o forte significado do sentimento locacional, o 'sentido do lugar'. Afinal, entre os teóricos do Nacionalismo, as comunidades nacionais estão sempre associadas a um território.

Outro ponto destacado por Nadal (1990) diz respeito às coincidências ou não entre os territórios dos Estados e os territórios das Nações, uma vez que as divergências entre eles costumam alimentar movimentos nacionalistas e conflitos fronteiriços. A criação do 'princípio da nacionalidade' tendia a 'colocar' no interior de cada território dos Estados uma única Nação, buscando uma homogeneidade nacional. Todavia, percebeu-se que tal acomodação nem sempre foi consensual em virtude das inúmeras minorias nacionais que foram envolvidas e que ainda lutam por autonomia nacional. A isto, aquele autor denominou 'organização territorial do Estado', quando políticos nacionalistas promovem ações de divisão territorial, cujos objetivos podem ser, por um lado, o reforço do sentimento nacional ou, por outro lado, o controle dos movimentos separatistas.

## Considerações Finais

O sociólogo judeu-polonês Zygmunt Bauman, em uma entrevista concedida a Benedetto Vecchi e publicada na obra *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*, relata um episódio vivido por ele quando a Universidade Charles, de Praga, o convidou para receber o título de *Doutor Honoris Causa* - ocasião em que se toca o hino nacional do país do homenageado. Aquele sociólogo foi consultado sobre que hino escolheria, se da Polônia, país onde nascera, mas que por problemas políticos foi proibido de ensinar na Universidade de Varsóvia e perdeu a cidadania, ou da Grã-Bretanha, onde já lecionava desde 1971, na Universidade de Leeds, mas que, apesar de já possuir cidadania britânica, era um estrangeiro, e seus alunos sabiam que ele era um polonês. Frente ao dilema de identidade nacional, ele escolheu o Hino da Europa, pois não havia dúvida de ser europeu.

Embora este caso demonstre uma situação individual, é suficiente para revelar que na relação entre os Estados e as Nações, há um predomínio do poder do Estado, uma vez que, na fusão do “Estado-nacional”, é ele quem concede ou retira a nacionalidade a uma pessoa, que se torna ou deixa de ser cidadão deste ou daquele Estado, invertendo os termos históricos quando a nacionalidade dizia respeito à Nação, e não ao Estado. A captura da Nação pelo Estado trouxe junto toda carga emocional do pertencer a um determinado grupo, de onde se gera a força do Nacionalismo, que pode ser originada do apego à terra, à língua, as crenças, ao passado, aos símbolos e aos costumes.

O embaraço de Bauman certamente demonstra, por um lado, o peso do sentimento cultural polonês que o marcou por longos anos da vida e, por outro, a compreensão do significado político da identidade nacional. Outros tantos casos certamente existem pelo mundo. Vale recordar, por exemplo, o discurso de Donald Trump e o sentido de *American first*, procurando instigar o sentimento estadunidense para recuperar a ‘liderança’ mundial; ou mesmo a ação do governo Jair Messias Bolsonaro, no Brasil, de colocar em exposição, durante a comemoração da independência nacional, o ‘coração de D. Pedro I’, visto como o mártir que livrou o brasileiro da colonização portuguesa. E ainda, poderíamos perguntar até quando o Reino Unido permanecerá unido diante dos Nacionalismos irlandês, escocês e galês.

É surpreendente ver a força do Nacionalismo frente a outras formas de identificação -raça, religião, classe, língua – e como isso é facilmente utilizado pelo Estado junto à população, seja quando se solicita um sacrifício da Nação diante de determinadas situações internas - crises econômicas ou movimentos separatistas -, seja quando se mobiliza o sentimento nacional frente às tensões externas, às disputas e aos conflitos com um outro, visto como o diferente. Mais que isso, o Nacionalismo tem sido percebido como um grande fator de abalo às democracias pelo mundo na medida em que, ao reforçar o conservadorismo e a xenofobia, tende a repelir regimes de governo que reconheçam a diversidade e apelar para regimes que excluem os diferentes. Por isso o nacionalismo é visto como algo que possui dupla face, podendo servir a ideologias distintas.

O mundo em mosaico de Estados-nacionais, cuja representação cartográfica colorida demonstra uma aparente acomodação dos limites, na verdade, tem em seu

subterrâneo dezenas de movimentos nacionalistas, alguns mais expressivos que outros, que, em sua maioria, reivindicam serem reconhecidos como Estados. Inúmeras fronteiras estatais pelo mundo recortaram as fronteiras nacionais, tornando essas fronteiras 'zonas de fricção' carregada de tensões entre o território estatal e o território nacional. Em um mundo onde as desigualdades entre Estados-nacionais se evidenciam, onde as migrações internacionais se ampliam e batem às portas de Estados ricos, o Nacionalismo aflora, sendo revelado pela resistência em aceitar o diferente. Contudo, o que surpreende é que ainda se está longe de encontrar Estados onde a homogeneidade da população se dê pelos marcadores objetivos, clássicos e conservadores das Nações históricas. Daí a necessidade de se construir a Nação política - tarefa longa e difícil, onde os fatores subjetivos de solidariedade, igualdade, justiça e liberdade, prevaleçam sobre os preconceitos para a consolidação da cidadania.

Afinal, o cidadão, como sujeito de direito, não pode ser apenas o cidadão de um Estado, mas deve ser cidadão em qualquer lugar. Eis o desafio futuro das Nações, dos Nacionalismos e dos Estados em um mundo em movimento.

## Referências

- ANCEL, J. **Géopolitique**. Paris: Delagrave, 1936. 120 p
- ANCEL, J. **Peuples et nations des Balkans**. Paris, Librairie Armand Colin, 1926. [Peuples et Nations des Balkans\\_Ancel Jacques\\_Paris\\_1926.pdf](#).
- ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do Nacionalismo**. Tradução: Denise Bottman. 3. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. 320 p.
- BALAKRISHNAN, G. (Org.). **Um mapa da questão nacional**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, 2000.
- BAUER, O. **La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia**. Madrid, Ed. Akal, 2020.
- BAUMAN, Z. **Identidade**. entrevista a Benedetto Vecchi. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 2005.
- BRUNEAU, M. **Etat-nation en géographie**. 2016. Etat-nation en géographie - HyperGeo. acesso em 27/12/2022.
- BRUNHES, J.; VALLAUX, C. **La Géographie de l'histoire: Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer**. Paris, Librairie Felix Alcan, 1921. 715 p.
- CHATTERJEE, P. Comunidades imaginadas por quem? In. BALAKRISHNAN, Gopal. **Um mapa da questão nacional**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2000.
- CHAUÍ, M. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2008.

CHAGAS, R. P. “O resgate de fronteiras e a emergência de movimentos nacionalistas na Europa”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 259-270.

CLAVAL, P. **Epistemologia da Geografia**. Tradução: Margareth de Castro Afeche Pimenta e Joana Afeche Pimenta. Florianópolis, EDUFSC, 2011. 406 p.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. 2.ed. São Paulo, EDUSP, 2008.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Paris, 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

FICHTE, J. B. **Discurso a la nación alemana**. Tradução: Luis Acosta y Maria Varela. Barcelona, Editora Nacional, 1977.

GELLNER, E. O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe. In: BALAKRISHNAN, Gopal. **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, p.107-154, 2000.

GIBLIN, B. Primera e Segunda partes. In: GIBLIN, Beatrice (Org). **El hombre y la tierra**. México: Fondo de Cultura Económica, p. 13-93, 1986.

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

GREGORY, D.; SMITH, D. **Dicionário Akal de Geografia Humana**. Madrid, Ed. Akal, 2000.

GUIBERNAU I BERDÚN, M. **Nacionalismos**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1977. 188 p.

HOBBSBAWN, E. **Nação e nacionalismo desde 1780**. 5 ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2008.

JOHNSTON, R. J.; GREGORY, D.; SMITH, D. M. (Eds.). **Dicionário Akal de Geografia Humana**. Madrid: Akal, 2000.

KAHN, S. **L'état-nation comme mythe territorial de la construction européenne**. <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2014-3-page-240.htm> acesso em 09/11/2022.

KOCH, N. Geographies of nationalism. **Human Geography**. Vol. 16, n.2, p.200-211. 2023.

KROPOTKIN, P. **O que a Geografia deve ser**. Seleção de Textos nº 13. AGB/SP. P. 1-9, 1986.

LA BLACHE, V. **États et Nations de L'Europe**. Paris, Librairie Charles Delagrave, 1891. États et nations de l'Europe autour de la France : Vidal de La Blache, Paul,

1845-1918 : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive. Acesso em 09/11/2022.

LACOSTE, Y. **Vive la Nation**: destin d'une idée géopolitique. Paris, Ed. Fayard, 1998.

LOYER, B. **Géopolitique. Méthodes et concepts**. Paris, Ed. Armand Colin, 2019.

MARX, K.; Engels, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2006.

MAUSS, M. **A Nação**. São Paulo. Ed. Três Estrelas, 2017.

NADAL, F. Los Nacionalismos y la geografía. **Geocrítica – Cuadernos Críticos de Geografía Humana**, Barcelona, a. 7, n. 86, mar. 1990.

NAIRN, T. The modern Janus. **New Left Review**. London, I/94, 1975.

NOGUEIRA, R. Fronteira: O fim da fraternidade entre os homens. [nogueira.pdf](#) (redebrazilis.net). **Colóquio Internacional: Élisée Reclus e a Geografia do Novo Mundo**, USP, 2011.

NORA, P. **Les Lieux de mémoire**. Montevideo, Ediciones Trilce, 2008. Pdf. Disponível em (78) PIERRE NORA Les lieux de mémoire | Edgar de la Cruz - Academia.edu Acesso em 16/12/2022.

PINSKY, J (org.). **A questão nacional e o marxismo**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1980.

QUIJANO, A. **Notas sobre a questão da identidade e nação no Peru**. Revista Estudos Avançados. USP, v.6, n.16, 1992.

RATZEL, F. A relação entre o solo e o Estado. Tradução de Matheus Pfrimer. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 29, p. 51 - 58, 2011.

RECLUS, E. **El Hombre y la Tierra**. Giblin, B. (Org.) Mexico, Fondo de Cultura, 1986.

RENAN, E. Que é uma nação. Tradução: Samuel Titan Júnior. Plural, Sociologia, USP, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 154-175, jun. 1997. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/285548245\\_Que\\_e\\_uma\\_nacao\\_de\\_Ernest\\_Renan](https://www.researchgate.net/publication/285548245_Que_e_uma_nacao_de_Ernest_Renan) acesso em 13.12.2022.

ROSIERE, S. **Dictionaire de l'Espace politique**. Paris, Armand Colin, 2008.

SANGUIN, A-L. Vidal de La Blache et la Geographie Politique. **Bulletin Association Française Geographie**, Paris, 1988, v.04.

SIÉYES, E. J. **Qu'est ce que le Tiers état?** Paris, Éditions du Boucher, 2002.

TAYLOR, P.; FLINT, C. **Geografia Política**. Madrid, 2ª Ed. Trama, 2002.

TODOROV, T. **Nosotros y los otros**. Madrid, Siglo XXI, 2010.

ZUSMAN, P. **Explorações sobre a ressignificação da nação no contexto da globa-**



**lização.** In NUNES, J.; MONTEIRO, L.. Crise e reinvenção dos espaços da política. Rio de Janeiro, Ed. Consequencia, 2020.

# FRONTEIRAS: REJEIÇÃO, APEGO, OBSESSÃO<sup>16</sup>

**Michel Foucher**

*Institut d'études politiques de Paris  
michelandrefoucher@gmail.com*

Parâmetros do exercício de uma soberania e um dos parâmetros de identidade política enquanto quadro de definição de uma cidadania, as fronteiras são marcadores simbólicos, necessários à nação [*en quête*] em busca de um interior (dentro) para interagir com um fora (exterior). É como Hermès sem Héstia e reciprocamente. Sem essa dualidade, como se sentir membro de uma comunidade política, de uma nação ou de um conjunto multinacional, capaz de decidir seu destino?

Além da história e da geopolítica, trata-se, antes de tudo, de antropologia, que convida a admitir a polaridade do espaço humano expresso nas mitologias antigas com a dupla figuração de um interior tranquilo, fechado, estável, e um exterior inquietante, aberto e móvel. Os gregos antigos o descreveram sob a forma de um par de divindades unidas e opostas: Héstia e Hermes.

Passar uma ponte, atravessar um rio, cruzar uma fronteira, é deixar o espaço íntimo e familiar onde se está em seu lugar para penetrar num horizonte diferente, um espaço estrangeiro, desconhecido, onde nos arriscamos, confrontando com aquilo que é outro, de se descobrir sem lugar outro, sem identidade [...] Para que realmente exista aí um interior, ainda é necessário que ele se abra para o exterior para o receber em seu seio. E cada indivíduo humano deve assumir sua parte Héstia e sua parte Hermes. Para ser você mesmo, é necessário se projetar para aquilo que é estrangeiro e se prolongar no e por ele. Permanecer fechado em sua própria identidade é se perder e deixar de ser. Nós nos conhecemos, nos construímos pelo contato, a troca, o comércio com o outro (Vernant *apud* Foucher, 2018, p.5).

---

16 Texto originalmente publicado em 2018, na Revista *Pouvoirs*, intitulado *Frontières: rejet, attachement, obsession*. Agradecemos ao autor e à revista por terem aceitado sua republicação nessa coletânea. Tradução de Ricardo Nogueira.

Foi isso que escreveu o historiador da Antiguidade grega Jean-Pierre Vernant, por ocasião do sexagésimo aniversário do Conselho Europeu, em 2009, num curto texto gravado sobre uma placa de cobre colocada num ponto da Europa entre Kehl e Strasbourg, cruzando o Reno, antiga linha de fronteira tornada fronteira pacífica.

## Rejeição de limites?

Na doxa (opinião) contemporânea, a fronteira, no sentido de limite político internacional reconhecida, é chamada (tende a) a desaparecer. Esta convicção é dividida por correntes influentes, cuja convergência não deixa de surpreender, como mostra a tipologia exposta a seguir.

O ideal de um *mundo sem fronteiras* foi anunciado desde 1990 pelos teóricos da “mundialização”, que visavam uma ampliação do mercado de produtos padronizados, quaisquer que fossem as culturas e as trajetórias econômicas. Keniche Omae, autor do slogan, exprimia o forte poder das firmas japonesas, que a Sony era o modelo. A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi a ferramenta de uma abertura generalizada dos mercados, que facilita a reorganização das cadeias de produção em escala mundial. O destino deste poderoso movimento econômico é atingido pelo famoso GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), que ignoram as fronteiras fiscais – únicas testemunhas da missão soberana dos Estados. A Comissão europeia, apesar de dominada por uma abordagem muito liberal, deve lutar, com sucesso, para impor as regras.

À prática “sem fronteira” dos atores da hipermodernidade acrescentou-se, na década de 2010, a retórica regressiva de abolição das fronteiras, primeiro no Oriente Médio, em virtude das destruições dos postos de fronteira entre a Síria e o Iraque, como podemos ver num vídeo de Deach (Estado Islâmico), difundido no verão de 2014 sobre “o fim do acordo de Sikes-Picot” (acordo para dividir o Oriente árabe em duas zonas de influência francesa e inglesa, assinados em 1916), anunciando que o novo califado aboliria todas as fronteiras do Oriente<sup>17</sup>. A ideologia espacial no Islã militante foi, na realidade, operadora de uma nova ordem geográfica nomeada de acordo com as configurações idealizadas de um Islã de origens fantasiosas: Khorasan, Bilad, el-Cham...

Após anos de conflitos civis internacionalizados, os Estados surgidos no Oriente no início do século XX, se tornaram mais sólidos que o esperado, ao preço de destruições humanas trágicas. A dicotomia entre um *Dar al-Islam* (domínio do islã) e um *Dar al-Kufr* (espaços dos descrentes) não permanece sustentada senão pelos grupos jihadistas. A ordem westfaliana, fundada sob o primado de soberania dos Estados, impôs-se à ordem islâmica (como prova a posição do partido Ennahdha, na Tunísia, que situou sua luta por uma ordem político-religiosa num único quadro nacional).

---

17 Estado Islâmico do Iraque e Al-Shâm, “The End of Sykes-Picot” (video), Jihadology.net, 29 junho de 2014.

Encontramos um discurso de rejeição em certos historiadores do continente africano (tal como Achille Mbembe) que considera que a abolição das fronteiras africanas seria o último estágio da descolonização. A corrente unitarista tem adeptos: seguido por Kwame Nkrumah e os panafricanistas, que defendem, de modo insistente, os reagrupamentos regionais. Estes últimos, aliás, estão em curso, entre os Estados saaro-sahelicos soberanos, para encarar as ameaças político-militares provocadas por setores jihadistas que ignoram as fronteiras.

Desde 1964, com a Declaração do Cairo da Organização da Unidade Africana, os Estados africanos assumiram as configurações herdadas do (curto) período colonial, ao passo que um ambicioso programa de demarcação está em curso desde 2007, sob a égide da União Africana. Mais impressionante é a reativação por certos grupos radicais de formações históricas pré-coloniais, como, por exemplo, o Kanem-Bornou (Boko Haram, no Nordeste da Nigéria) ou o califado do Macina (pela nova Frente de libertação do Macina). Este último exprime a frustração da população Peuls do delta interior do Níger, e não uma vontade de redistribuição territorial.

Num registro diferente, a questão migratória na Europa foi o momento de produção de uma literatura de rejeição das fronteiras amplamente comparadas às barreiras e aos muros. É verdade que os Estados da União Europeia tinham levado muito longe sua prática de livre circulação interior. Negligenciou-se tanto a gestão dos limites externos que a extensão contínua da União Europeia deu lugar à política externa.

As agressões concebidas no exterior e as pressões migratórias excepcionais têm ameaçado desqualificar um dos fundamentos da construção europeia: a livre circulação. As opiniões públicas lembram os Estados neoliberais e seus deveres soberanos: garantir a liberdade e a segurança. Regular os confins (*fines regere*, como se escrevia no século XVIII) é uma exigência coletiva.

Colocar o cursor no ponto de equilíbrio entre a responsabilidade e a solidariedade é algo delicado, merecendo um debate democrático sereno. Restaurar a visibilidade das fronteiras preenche a ansiedade cultural, às vezes, fantasiada, frente aos ruídos e ódios do mundo. Isto é suficiente? A dialética do compartimento e da abertura ocorre a longo prazo: do *front* à fronteira (ou o contrário, em caso de crise), da linha de soberania à zona, do fechamento à passagem. Longe de ser uma barreira, a fronteira moderna e civilizada é um conjunto linear de pontos de travessia. A boa fronteira, nos espaços em regime democrático, é, às vezes, aberta e controlada.

Para outros adeptos da rejeição, a fronteira permaneceria, portanto, sendo o último obstáculo que deve ser derrubado, pois, ela contradiria a utopia de um mundo globalizante, voltada a submeter ao princípio do direito generalizado de livre circulação dos indivíduos: o controle é apresentado como atentatório à liberdade, uma regressão frente à modernidade encarnada pela mobilidade. A abolição das fronteiras seria um progresso, seu restabelecimento um regresso, a livre travessia um direito do homem imprescritível e, o filtro, uma aberração condenável.

Este sem-fronteirismo de um novo gênero recusa a necessidade política de uma distinção espacial: eles e nós. Sem este limite simbólico, como se sentir membro de uma comunidade nacional e política, como cidadão, e não como indivíduo? O huma-

nismo serve de tela à liquidação do político em proveito do econômico, ou seja, “[...] liberar ao máximo a economia da regulação política, considerada como um entrave ao seu caminho. É neste quadro que é necessário compreender a mundialização e a marginalização dos Estados-nações enquanto obstáculos ao império global do mercado” (Gauchet, 2016, p.316).

É razoável, no plano político, observar as questões migratórias exclusivamente em termos de direitos humanos, segundo a linha do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), classificando todos os migrantes como refugiados sem os distinguir daqueles que possuam motivações econômicas? Como organizar a mobilidade em vez de submetê-los à migração? Por que não realizar acordos entre países de origem e países de destino?

No fundo, pode-se aceitar o princípio de um universalismo radical “em virtude do qual não haveria senão indivíduos na superfície do planeta que devem poder instalar-se onde eles quiserem em função de seus interesses? (isto implica que não existe mais comunidade política capaz de definir suas relações com o exterior)” (Gauchet, 2016, p.40). Não se pode, portanto, reduzir a problemática das fronteiras contemporâneas à única dimensão migratória, como é o caso desde 2015. Testemunha disso foi a exposição intitulada “Frontières”, apresentada no Museu Nacional de História da Imigração, em Paris, entre janeiro e maio de 2016, quando tratou da realidade de questões migratórias – tema distinto em sua gênese, suas modalidades e suas consequências.

## Apego: o retorno das fronteiras

“A” fronteira, objeto genérico, é, portanto, frequentemente condenada enquanto reminiscência arcaica. “Num mundo desmilitarizado e aberto às trocas, a fronteira perde seu sentido” (Lévy; Lussault, 2003, p.15). Ela se torna um resto anacrônico num mundo supostamente “pós-westfaliano”<sup>18</sup>. Porém, ela se mostrou resistente. Certamente, o fenômeno fronteiro suscita um desconforto cultural quando ocorre o domínio de leituras que confundem limite e barreiras, controle e coerção. Uma fronteira não é um traço abstrato, mas uma instituição, inscrita no direito e estruturante, resultado de conflitos e tratados, de negociações e de decisões. Atravessá-la facilmente não a anula.

As sociedades onde nós vivemos são as “sociedade de história” e, igualmente, as “sociedades geográficas”, inseridas num contexto contemporâneo determinado, que afeta cada indivíduo, mesmo que escape. A globalização envolve os Estados soberanos, ao passo que o Estado mais “mundializador” – os Estados Unidos da América –, é tão preso a seus direitos soberanos que tem a tendência de impor ao exterior suas leis de aplicação extraterritoriais (zona bloqueada, restrições impostas às empresas ocidentais no Irã e outros).

---

18 “La fin d’une définition westphalienne des limites internationales, c’est-à-dire fondée sur la traduction territorialement linéaire de l’équilibre des forces entre les États, implique que l’expérience de la frontière se différencie des conditions de l’appartenance citoyenne” (Szary, 2015, p.80).

A percepção de um excesso de abertura explica, senão o retorno, pelo menos a reafirmação das fronteiras, não somente em razão dos desafios de segurança e migratórios. A fronteira é o lugar do exercício de funções soberanas permanentes. Abolir as fronteiras seria negar os Estados.

Uma lembrança histórica parece oportuna neste ponto da reflexão: as fronteiras, expressão de generalização recente, na França, pela circunscrição (que se efetuará sobre os contornos do Estado), são contemporâneas dos Estados que possuem uma base territorial. Em francês, a palavra “fronteira” origina-se de *frontier*, que vem de frente – “*Y m’est tard que demain soit pour aller voir l’Anglais em frontiere*”, atribuído à Joana D’arc pelos *Mystères du siège d’Orleans*, que encenam o cerco da cidade pelos ingleses (1428-1429). A fronteira é o lugar onde o inimigo aparece. E a longa história da Europa é da passagem da frente, da linha de frente, à fronteira, pacificada e, portanto, aberta.

O processo de civilização da violência levou tempo e conheceu uma aceleração no final da Guerra dos Trinta anos (1618-1648), quando os tratados de 1648, chamados de Münster ou de Westphalie, colocaram um ponto final e inventaram certos atributos do Estado moderno com soberania reconhecida por seus pares. O princípio de base foi assim anunciado: *cujus régio, ejus religio* (a cada príncipe sua religião). Tratava-se de separar geograficamente as religiões sobre a Terra de tal modo que, após ter traçado um limite entre a Terra e o céu, separaria a religião do político. A fronteira oferecia a garantia de praticar sua religião em segurança, após “a distância entre o Além e os negócios da cidade”: “Os Modernos conseguiram “civilizar” a violência, dentro do quadro protetor em que se constituiu o Estado, entre a secularização das instituições, defesa dos direitos, edificação das fronteiras, segurança dos cidadãos...”, segundo a análise de François Saint-Bonnet (2017).

A este respeito, a comparação entre a Guerra de Trinta Anos e o conflito interminável do Oriente-Médio<sup>19</sup> – em que a dimensão de oposição irreduzível entre duas interpretações do Islã, xiita e sunita, é reforçada pelas ambições laicas das potências regionais – oferece perspectivas de compreensão eficaz e talvez de solução frente a um jihadismo radical adepto de um “mundo sem fronteiras”, isto é, de conquista. Vimos isto mais acima.

Após 1648, iniciaram-se, na Europa, negociações de delimitações de fronteiras e de cartografia dos limites, ao passo que o modelo europeu de fronteiras lineares se estendeu ao resto do mundo – por exemplo, 252 mil km de fronteiras terrestres internacionais em 2018, e as disputas entre Índia e China, Índia e Paquistão, Rússia e Ucrânia, Marrocos e Espanha, e Irlanda. Vivemos num mundo westfaliano em suas características e suas reivindicações territoriais, sua competição jurídica para os recursos e a afirmação de potência projetada em zonas de influência, que se delimitam em torno de metafronteiras.

---

19 Cf. le discours de l’auteur lors de l’université d’été de la Défense, à Bordeaux, en 2014.

## Obsessão das fronteiras?

A obsessão contemporânea das fronteiras assemelha-se à categoria “barreira” que Emmanuel Kant, em sua reflexão sobre os campos do conhecimento matemático e das ciências da natureza, opôs a “limite” (*die Schranke versus die Grenze*): “[...] os limites supõem sempre um espaço que se encontra no exterior de um lugar determinado e que fecha este lugar; as barreiras não exigem nada disso: elas são somente negações” (Kant, 1993, p.164). *Die Grenze* é o termo alemão para “fronteira”, próximo de *granica* das línguas eslavas, e que provém de *Kreuz*, a cruz marcada nas árvores a serem cortadas para definir um limite nas regiões de floresta.

Inspirando-se nesta distinção, a fim de aplicar ao território, é possível considerar que a primeira é uma noção negativa, de interdição, que sinaliza apenas o lado de cá, enquanto o limite (o *limes* dos agrimensores romanos encarregados do cadastro, depois os estrategistas militares em campanha) é uma noção positiva, que circunscreve e sinaliza o além. Um é, de fato; o outro, de direito.

A barreira remete ao processo de partição sustentada pelos Estados em questão de segurança e que contrasta com a multiplicação dos fatos de circulação e de abertura. Ela assinala uma mundialização negativa, além da banalização das práticas de segurança.

O caso mais espetacular de obsessão de fronteira é encarnado pela promessa do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de construir um “muro, grande, bonito, potente” na fronteira mexicana. Promessa cumprida: a ordem presidencial foi assinada cinco dias após assumir a presidência. Em 27 de julho de 2017, o Congresso aprovou um orçamento de U\$ 1,6 bilhões para a extensão de uma cerca fronteira e o reforço da barreira existente sobre três segmentos (U\$ 784 milhões para uma nova cerca e U\$ 498 milhões para um muro no vale do Rio Grande, Texas, e trabalhos de consolidação em San Diego, Califórnia). Tal montante foi incluído na conta “Defesa, veteranos e energia” do projeto de orçamento de 2018 (para um montante de U\$ 788 milhões), com os democratas tendo falhado em obter um voto separado e negativo, que poderia ter sido apoiado pelos republicanos eleitos nas circunscrições com fortes comunidades de imigrantes.

É, portanto, o contribuinte americano que vai financiar a construção. Os custos totais não são conhecidos e, quando de uma auditoria no comitê de segurança interior e de negócios governamentais do Senado, John Kelly, chefe da administração presidencial, admitiu que seria improvável que um muro se estendesse de “mar a mar” e que não estava em questão aumentar o montante de seu custo total, mesmo com uma estimativa de U\$ 22 milhões – dados de um relatório do Departamento de Segurança Interior estadunidense. Em setembro de 2017, uma amostra de oito protótipos de porções de muro em metal e concreto, de cinco metros e meio a nove metros de altura, foram expostos em San Diego, em frente a Tijuana. Custou U\$ 20 milhões. Um concurso está aberto, que será dividido entre guardas de fronteira e os engenheiros. O Ministério de Negócios Estrangeiros mexicanos pediu às fabricas de

cimento do México que não atendessem aos pedidos de compra, embora eles tivessem direito de fazer segundo o Acordo de Livre-comércio Norte-Americano (ALENA). Parece que eles escutaram.

Esta obsessão é uma cena infantil e eleitoreira do endurecimento fronteiriço. Ora, este projeto não é nem popular (62% se opõem) nem bipartidário (74% dos republicanos são a favor, contra 8% dos democratas – mas, o índice cai a 63% para os republicanos eleitos a menos de 500 km da fronteira)<sup>20</sup>. Pela simples razão de que a *interface* americano-mexicano criou uma vasta região linear integrada, única no mundo e animada por aproximadamente 50 cidades gêmeas que fazem do limite estatal um recurso.

As trocas transfronteiriças ultrapassam U\$ 1 milhão e meio por dia; as maquiadoras (fábricas de montagem instaladas no México por empresas americanas e asiáticas) funcionam a pleno vapor; uma cultura mestiça está formada, há gerações, em torno da diáde americano-mexicana, a mais ativa e a mais legalmente atravessada do mundo, em 48 cidades fronteiriças: 189 milhões de passageiros, 42 milhões de pedestres e 11 milhões de caminhões. Por um único porto de entrada de San Ysidro, são 28 milhões de pessoas e 11,4 milhões de veículos. A fronteira é uma *interface* que estrutura a vida e as atividades cotidianas.

Além disso, o fim dos fluxos mexicanos para os Estados Unidos, observado desde 2013 após quatro décadas de migração contínua, é resultado mais do desenvolvimento do México e da queda da fecundidade que do reforço da Polícia de Fronteira e dos repatriamentos. A maior onda migratória para os Estados Unidos proveniente de um único país – 12 milhões de residentes atuais, a maior parte entrados ilegalmente – acabou; o fluxo parece se inverter e existe mais retorno de reagrupamento familiar no México que entrada.

A retórica do muro, na contracorrente das realidades demográficas, humanas e culturais, encarna uma ideologia mais substancial de questionar a abertura econômica (ameaça sobre a ALENA e posturas protecionistas contra a Europa e a China) e demográfica, desde que Donald Trump apoiou um Projeto de Lei visando reduzir à metade, em 10 anos, o número de estrangeiros admitidos legalmente nos Estados Unidos (um milhão de *greencard* concedidos por ano). Essas posições são coerentes com as reivindicações da base eleitoral composta que assegurou sua eleição: nativos e classes operária e média obcecadas pela percepção de um risco de rebaixamento; incertezas sobre a realidade do “sonho americano”; e, sentimento de perda de controle dos efeitos da globalização iniciada sob Ronald Reagan. A China está, entretanto, mais à vontade na economia mundializada: é o aspersionado regado.

Portanto, é este o sintoma do fim de um ciclo de influência mundial apoiado por uma política de atração fundada sobre os valores da abertura. A inquietação e as frustrações de um eleitorado – a demanda política – quem apoia uma ideologia de retorno – a oferta do presidente atual dos Estados Unidos – informa sobre os limites atingidos pelo consenso fundador em torno da igualdade de oportunidades para o trabalho e para os riscos – base da adesão democrática americana. Tal consenso pa-

---

20 Pew Research Center, 8 de março de 2017.



rece contradito por um sistema de classe fechado em seu estrato médio e superior. E a percepção de um bloqueio interno não pode senão conduzir a um fechamento ao exterior ilusório, mas tranquilo. A oferta encontrou seu público. Seria, portanto, errado de não perceber aí apenas uma anomalia americana.

\*

Os discursos sobre a fronteira, dos mais extremos aos mais simplistas porque discordantes da realidade de um mundo aberto e em interação – da qual a díade americano-mexicana é exemplo – exigem uma resposta política. Na Europa, ocorre o mesmo tanto à nação quanto à fronteira, que é seu contorno: sua negação persistente levou a um retorno brutal da repressão, como exigência de proteção e segurança.

Os políticos agora estão de acordo em apontar a clivagem nas ações políticas entre as sociedades abertas e as sociedades fechadas. Ora, tal retorno dos limites tornados invisíveis pela mundialização econômica comporta, a meu ver, uma dimensão eminentemente positiva, porque lembra o lugar dos Estados, das nações e das construções políticas na história humana. Os marcadores simbólicos são necessários à toda vida coletiva, sobretudo, por se abrir e tirar proveito das interações proporcionadas por um mundo interdependente. Saber se situar no tempo e no espaço é uma das condições da consciência coletiva. Caso contrário, estaríamos condenados ao acosmismo<sup>21</sup>, à negação de um mundo que caracteriza os povos privados de qualquer confrontação com a alteridade. Um mundo mesquinho é um horizonte desejável?

## Referências

AL HAYAT MEDIA CENTER. **Video: Islamic state media branch releases ‘The end of Sykes-Picot’**. Belfast Telegraph, Belfast, 1º jul. 2014. Disponível em: <https://www.belfasttelegraph.co.uk/video-news/video-islamic-state-media-branch-releases-the-end-of-sykes-picot/30397575.html>. Acesso em: 4 maio 2023.

FOUCHER, M. **Frontières: rejet, attachement, obsession. Pouvoirs, Les frontières**, [s. l.], n. 165, p. 5-14, abr. 2018. Disponível em: <https://revue-pouvoirs.fr/Frontieres-rejet-attachement/>. Acesso em: 4 maio 2023.

GAUCHET, M. **Comprendre le malheur français**. Paris: Stock, 2016.

KANT, E. **Prolégomènes à toute métaphysique future qui pourra se présenter comme science**. Paris: Vrin, 1993,

LÉVY, J.; LUSSAULT, M. L. (Ed.). **Dictionnaire de la Géographie et de l’espace des sociétés**. Paris: Belin, 2003.

SAINT-BONNET, F. **À l’épreuve du terrorisme: les pouvoirs de l’État**. Paris: Gallimard, 2017.

---

21 Expressão utilizada por Hegel para caracterizar a filosofia de Espinoza, que significa a negação do mundo real e sensível. (N.T.).

SZARY, A. A. **Qu'est ce qu'une frontière aujourd'hui?**. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

# COMENTÁRIO

## Persistência e Mudança das Fronteiras no Mundo Atual: dialogando com Michel Foucher

Wanderley Messias da Costa  
Universidade de São Paulo  
wander@usp.br

### Introdução

Integra este livro o artigo “Fronteiras: rejeição, apego, obsessão” do geógrafo, geopolítico e diplomata francês Michel Foucher, de longe o mais importante estudioso sobre esse tema na atualidade. Sua notável obra *Fronts et Frontières: un tour du monde géopolitique* de 1988 – comentada em nosso livro de 1992 - é um clássico de consulta obrigatória para os que se aventuram a discutir esse antigo e fascinante objeto de estudos da Geografia Política.

Como em seu livro *Obsessão por Fronteiras* de 2009, também agora neste artigo Foucher enfrenta com firmeza o debate nesse campo com as fortíssimas correntes de teorias neoliberais, pós-modernas e criticistas que especialmente a partir dos anos 1990, tornaram-se praticamente hegemônicas nas ciências sociais e em particular na Geografia Política.

Embalados pelo ambiente internacional otimista dos primeiros anos do Pós-Guerra Fria e contando com os impulsos da globalização econômica, do fortalecimento do multilateralismo e da bem-sucedida criação da União Europeia, juntaram-se teóricos de todos os quadrantes do espectro ideológico e epistemológico (dos neoliberais aos neomarxistas) para anunciar ao mundo o declínio dos estados nacionais, o esvaziamento do conteúdo geopolítico dos territórios e fronteiras e, no limite, decretar sumariamente o seu fim.

Essa inusitada aliança entre teóricos liberais e criticistas sobre os novos significa-

dos do estado, do território e principalmente da fronteira nacional está sustentada nas percepções sobre as profundas mudanças de larga escala nas três últimas décadas. Primeiro, na acelerada expansão mundial dos capitais financeiros, investimentos industriais e comércio internacional de bens e serviços, impulsionados sobretudo pela revolução tecnológica da informática, a conexão digital global e a desregulamentação econômica e tributária, esta última promovida nos âmbitos dos blocos regionais e dos estados nacionais.

Daí porque, para o neoliberalismo, a vitória do capitalismo e sua expansão são antes de tudo sua mundialização que deve se expressar material e geograficamente em *um mundo sem fronteiras*, como bem assinalado no texto, e são os criticistas, anticapitalistas e antiliberais em geral aqueles que na academia e nos movimentos políticos nacionais e globais mais enfaticamente têm defendido *o fim das fronteiras nacionais*, como expresso por Jacques Lévy e Michel Lussault em texto de 2003: “*Num mundo desmilitarizado e aberto às trocas, a fronteira perde seu sentido*”.

A experiência bem-sucedida da União Europeia com suas fronteiras abertas e o livre trânsito entre os países integrantes, ao lado da pressão exercida pelo acentuado crescimento dos fluxos migratórios internacionais forçados e voluntários nas últimas décadas, são fatores que também têm contribuído para sustentar essa posição. Para seus defensores, a persistência das linhas de separação entre países (ou entre a União Europeia e o resto do mundo) funcionariam como anacrônicas barreiras e uma evidente expressão da face autoritária dos estados nacionais e, além disso, seus aparatos de controle fronteiro (militar e civil) violariam os direitos humanos universais ao selecionar ou impedir a entrada de imigrantes e a livre circulação dos indivíduos.

Ocorre que o mundo atual, com seu imenso e emaranhado mosaico de duas centenas de antigos, novos e novíssimos estados nacionais e milhares de comunidades étnico-culturais e seus respectivos territórios e regiões, é profundamente diversificado e complexo e, como nos lembra Joseph Nye, nele as relações internacionais constituem um notável coquetel de continuidades e mudanças e, portanto, as ideias (ou ideais) em torno do fim das fronteiras estão mais próximas de um *wishful thinking* que o demonstrado pelos resultados das recentes pesquisas abrangentes e aprofundadas sobre a realidade internacional contemporânea e suas tendências em curso. Também neste caso, elas contrariam essas suposições e comprovam empiricamente tendência oposta, isto é, que se encontra em pleno curso um acentuado processo de revigoração dos estados nacionais desde, pelo menos, meados dos anos 2000.

A primeira ilustração dessa contratendência é o forte impacto mundial do reerguimento da Rússia (processo que será examinado adiante), e da impressionante ascensão da China, dois estados nacionais centralizadores, em plena trajetória de reafirmação de seu poder no mundo e que constituem duas grandes potências com reservas de poder que lhes possibilitam rivalizar com os EUA, compondo um cenário geopolítico mundial a que denominamos *mundo tripolar* em texto de 2015.

A segunda foi a decisiva atuação dos governos nacionais no recente combate à epidemia mundial do Covid-19, na qual a maciça mobilização de seus recursos políticos, materiais, logísticos e especialmente econômico-financeiros, assegurou as condições que permitiram aos países enfrentar aquela grave ameaça de escala global à

saúde pública. Para se ter uma ideia dos recursos mobilizados pelos governos nessa batalha, segundo estudo da Universidade Colúmbia, o dispêndio total mundial foi estimado em US\$ 7.2 trilhões e dados dos respectivos governos demonstram que o dos EUA foi de US\$ 2.9 trilhões e o do Brasil de R\$ 700 bilhões.

Além do mais, e ainda que em decorrência de acordos bilaterais ou multilaterais venha a ocorrer a supressão do aparato institucional e material das fronteiras e, em consequência, as respectivas zonas contíguas tornem-se espaços de livre circulação e possam se configurar como novas regiões de integração, seu conteúdo primordial subsistirá. Como Foucher observa com precisão, “uma fronteira não é um traço abstrato, mas uma instituição, inscrita no direito e estruturante, resultado de conflitos e tratados, de negociações e de decisões. Atravessá-la facilmente não a anula”. Além disso, é preciso frisar que as particularidades dos dois países permanecerão nas suas respectivas culturas e em seus valores profundos, nas instituições políticas e em muitos aspectos da economia e da vida cotidiana das suas populações, posto que elas representam e funcionam para as comunidades nacionais aquilo que Paul Guichonnet e Claude Raffestin em seu belo livro de 1974 (*Géographie des Frontières*) entendem como sendo *disjuntores de tempos desiguais*.

Como assinalado ainda por Foucher, pesquisas recentes demonstram que as fronteiras nacionais nas últimas décadas têm crescido em número e extensão total e, ao mesmo tempo, na sua diversificação quanto aos tipos e funções, confirmando a tendência de processos em curso de rearranjos, acomodações e reconfigurações geopolíticas com rebatimentos territoriais e regionais em todo o mundo. Afinal, sabemos que fronteiras não são apenas limites políticos e jurídicos, mas construções históricas *inerentes e aderentes* aos territórios e suas comunidades nacionais. Imaginar um mundo sem fronteiras implicaria, na prática, dissolver ou anular essas trajetórias históricas, culturais e geográfico-políticas com suas particularidades e singularidades que em determinados casos possuem mais de dois mil anos e, no limite, também equivaleria a reduzir drasticamente o poder do estado nacional ou promover o seu desaparecimento, dando lugar a uma imaginária e original arquitetura política e geopolítica que se constituiria enquanto uma novíssima ordem mundial, algo do gênero a que James Rosenau, em 1992, denominou *governança sem governo*.

## As guerras e a dança das fronteiras

É preciso acrescentar a essa reflexão o exame do papel crucial das guerras nos processos de construção e posteriores reconfigurações de territórios e fronteiras ao longo da história, em especial desde o advento dos estados nacionais modernos. Essa é uma grave lacuna nos estudos dessa área, em especial nas atuais Geografia Política e geopolítica autodenominadas *críticas*. Sobre esse ponto, Anthony Guiddems observou com fina ironia que as ciências sociais e particularmente o marxismo tem sérias dificuldades para lidar com os temas das relações internacionais e sobretudo as guerras.

Essa restrição epistemológica pode ser explicada, no caso das vertentes críticas pós-modernas, pela sua demonstrada carência de recursos metodológicos e analíticos

que lhes impedem um olhar abrangente para os múltiplos significados das guerras, aliada à ideia predominante de que elas e seu corolário de violência não integrariam os processos e fenômenos especificamente sociais, culturais e políticos e constituiriam, portanto, espécie de desvios ou *pontos fora da curva* no curso da história.

Com relação às correntes marxistas, essa deficiência se deve sobretudo à persistente influência de antigas posições ideológicas e teóricas ortodoxas e reducionistas que se expressam claramente, por exemplo, na associação automática das guerras contemporâneas ao imperialismo capitalista ou, ainda, na enraizada convicção de que toda guerra é movida por objetivos econômicos como recursos naturais e mercados, dentre outros. Recusam-se assim a admitir a autonomia relativa da dimensão especificamente política e, portanto, dos movimentos e a luta pelo poder de grupos e instituições da sociedade civil organizada (como os partidos e demais organizações).

Ao mesmo tempo, na política internacional, ignoram ou subestimam o papel das instituições multilaterais, do direito internacional e dos acordos, tratados e convenções e da luta pelo poder no âmbito dos países e entre estados nacionais e, por isso, também não são capazes de compreender que as guerras constituem antes tudo um fenômeno primordialmente político, estratégico e geopolítico, isto é, uma explícita manifestação da permanente luta pelo poder no espaço mundial.

Daí porque as novas gerações e entre elas os jovens estudiosos dessa área deveriam dar mais atenção aos impactos das duas grandes guerras do século XX com suas dezenas de milhões de mortos, ao lado do desaparecimento, surgimento e ressurgimento de dezenas de novos estados nacionais. Além disso, lançar um olhar para a abrangente e sistemática ação das potências coloniais da Europa (especialmente Inglaterra e França) com sua violenta imposição de traçados artificiais entre antigos reinos, povos e etnias da África e da Ásia. Tratou-se de processos nos quais era frequente que, seja por disputas entre elas próprias, ou fazendo uso das fragmentações pré-existentes das suas comunidades políticas-culturais, antigas monarquias e nações foram seccionadas de modo arbitrário, mediante o estabelecimento de fronteiras que não guardavam nenhuma correspondência com as suas respectivas e particulares histórias.

No norte da África e no Oriente Médio, essa ação demarcatória de limites das potências coloniais também produziu uma repartição político-territorial que em geral não correspondia às respectivas histórias nacionais daquelas regiões, salvo poucas exceções, como os exemplos do Egito e da Pérsia (embora nesta última ainda ocorra a sua difícil convivência com os Curdos). Nessas regiões, o chamado mundo árabe foi completamente partilhado em diversas administrações coloniais nas primeiras décadas do século XX, cuja configuração resultou basicamente das disputas entre as potências e suas múltiplas estratégias de dominação, dentre as quais ressaltam suas articulações e alianças envolvendo antigas dinastias, tais como os principados, sultanatos e califados, por exemplo.

Nesse processo, grupos étnicos de todos os tipos e inúmeras comunidades tribais primitivas que jamais haviam colocado para si próprios o imperativo de se constituírem em comunidades políticas nacionais territorialmente definidas, mediante fronteiras precisas (naquele seu significado que possuem para o estado soberano

européu clássico), acabaram sendo segregadas ou confinadas – com o emprego de mecanismos explícitos de coerção externa - em compartimentos territoriais diversos e sob o domínio de uma ou mais administrações coloniais.

Com isso, segundo sua lógica e de modo arbitrário, o domínio colonial implantou naquele continente uma particular configuração geopolítica que se sobrepôs de modo cruel a uma diversidade cultural que abrangia 700 grupos étnicos e 1.200 línguas. Em síntese, é no continente africano, principalmente, que essas disjunções, descontinuidades e fragmentações são ainda mais graves e é por isso que justamente ali, mais adiante, eclodirão as sangrentas e prolongadas guerras de descolonização desses povos a partir do final da Segunda Guerra Mundial, não por acaso conhecidas como *guerras de libertação nacional*.

Daí porque a tentativa de separar guerras e fronteiras representa, além de uma impossibilidade lógica e empírica, promover a sumária dissolução do núcleo duro desse antigo objeto teórico do nosso campo de investigação, posta elas constituem uma modalidade de *par ontológico* e um amálgama da história com a Geografia ou, em outros termos, da sociedade com o território. Nesse sentido, como visto, todas as fronteiras atuais estão impregnadas pela história social, política e cultural, e em alguns casos, pela força da ancestralidade das comunidades nacionais que as construíram.

Ainda sobre essa questão, sabe-se que desde pelo menos o Tratado de Westfália, os traçados precisos dos limites entre estados soberanos são de modo geral o resultado de tratados e os diplomatas costumeiramente reiteram esse fato. Mas é preciso reiterar também que são raros os tratados que não tenham sido precedidos de contenciosos e conflitos armados e, portanto, especialmente a partir do século XIX, quase todos os limites e fronteiras do mundo encontram-se impregnados pelas marcas e heranças materiais e imateriais de violência, destruição e mortandade provocadas pelas guerras.

Não se pode, portanto, perder de vista que na maioria dos conflitos armados jamais poderá haver no final igualdade absoluta entre os dois ou mais estados envolvidos. Nesse sentido, deve-se olhar para a dupla face dos tratados de paz e de fronteiras entre dois ou mais países em conflito, pois se de um lado eles expressam as condições negociadas pelos contendores para o estabelecimento de uma paz duradoura, de outro, eles estarão indelevelmente marcados pelo indisfarçável contraste das percepções e estados de espírito dos dirigentes políticos, estamentos militares e populações civis entre vencedores e vencidos sobre desses tratados, sobretudo quando, além das perdas humanas e materiais, ocorrer a *mutilação de territórios* e, por consequência, a drástica redução de poder político e militar dos derrotados.

Como ilustração, vejamos alguns eventos internacionais que são considerados antológicos sobre essa questão. A Bolívia, por exemplo, é provavelmente o país que mais sofreu mutilações territoriais em toda a história contemporânea: para Argentina e Brasil na Guerra do Paraguai (1864-1870), o Chile na Guerra do Pacífico (1879-1883) o Brasil na “Revolução Acreana” (1903) e o Paraguai na Guerra do Chaco (1932-1935). Dentre todas essas perdas, aquela que é considerada a mais grave e insustentável para os bolivianos foi a perda do território do Atacama e de um trecho de 400 Km de seu litoral para o Chile, o que lhe retirou a saída para o mar. Desde então, todos os governos do país reivindicaram junto ao seu vizinho e aos fóruns internacionais a retomada das negociações visando alterar o Tratado de Paz que sacramentou esse

*status quo* territorial-fronteiriço daquele pós-guerra

Como nos ensinam os estudos sobre os resultados dos conflitos de ontem e de hoje, as derrotas e seu corolário de consequências negativas tendem a formar um caldeirão em que fermentam sentimentos sombrios como frustrações, ressentimentos e ódio que constituem impulsos extra políticos e geopolíticos que poderão contribuir não apenas para um ambiente bilateral ou multilateral de relações cordiais mas indistintamente gélidas, mas também para aquelas tendentes ao antagonismo e às fricções ou, no limite, como forte ingrediente que somado às condições objetivas e materiais, poderá desencadear um novo conflito.

Sob esse aspecto, assim como os estudiosos da forte corrente das ciências sociais atuais dedicada aos conflitos identitários em todo o mundo enfatizam o direito das comunidades étnicas de preservar e lutar pela manutenção e resgate de sua cultura e identidade ancestrais, bem como o direito ao *não esquecimento* e à reparação frente às perseguições, opressões e atrocidades por elas sofridas no passado, pode-se conceber também que estados e comunidades nacionais mantenham vivas no presente a memória das derrotas e perdas do passado e a disposição para, eventualmente, retornar a luta pelo resgate de seus direitos perdidos, pelos meios de que dispuser, aí incluído o uso da força.

Sobre esse tema, pode-se também resgatar os grandes episódios de atrocidades, chacinas e massacres de praticamente povos inteiros, conhecidos como *limpeza étnica* ou genocídio. Esse é o caso do chamado *genocídio armênio*, ocorrido entre 1915 e 1923 em que tropas do Império Turco-Otomano invadiram o país em retaliação ao seu apoio à Rússia na guerra e atacou com rara violência especialmente a população civil que resultou, no final, em estimados 1,5 milhão de mortos. Outro caso desse gênero foi o genocídio da etnia Hutu no Burundi, em 1972, conduzido pelo povo Tutsi que era a maioria da população nesse país e não aceitava a liderança política dos hutus e que resultou na morte de 200 mil civis.

Em 1994, certamente como espécie de retaliação aos episódios de 1972, ocorreu o genocídio da etnia Tutsi durante a guerra civil de Ruanda, em 1994, quando a elite civil dos hutus liderou um grande massacre entre abril e julho desse ano contra a população civil dos tutsis, resultando, segundo estimativas, em 800 mil mortos. Em 1995, na Europa que então celebrava sua unificação e a abertura plena de fronteiras, durante a chamada Guerra dos Balcãs (1992-1995) impulsionada pela dissolução da antiga Iugoslávia e as disputas em torno da redefinição de territórios e fronteiras nacionais, tropas sérvias na Bósnia e Herzegovina foram responsáveis pelo massacre conhecido como *genocídio bósnio*, com destaque para o terrível episódio de Srebrenica em que 8.500 civis foram mortos.

Ainda sobre a relação entre fronteiras e conflitos bélicos no mundo atual, destaca-se o antigo e recorrente conflito árabe-israelense iniciado com a criação de Israel em 1948 e em que é acentuada a prevalência de disjunções e disputas de toda natureza, com destaque para as étnicas, religiosas, culturais, políticas e geopolíticas, como se sabe. Dentre os inúmeros confrontos militares nessa região, destacam-se pela sua abrangência e consequências geopolíticas, primeiro, aquele de 1967 (a Guerra dos Seis Dias) em que Israel derrotou militarmente o Egito, a Síria e a Jordânia e ao final



anexou territórios dos três, respectivamente, a Península do Sinai, as Colinas de Golã e a Faixa de Gaza, incluindo parte de Jerusalém.

O segundo ocorreu em 1973 (a guerra do Yom Kippur), em que Egito e Síria juntaram-se para tentar retaliar Israel e retomar seus territórios perdidos e foram novamente derrotados. Desde então, e apesar das condenações internacionais, Israel mantém-se irredutível com relação aos territórios ocupados, postura que é agravada pela sua decisão de promover seu povoamento, de ampliar e fortalecer com muros a rígida separação das linhas de fronteira com os territórios palestinos e de manter um duro e repressivo dispositivo militar para o controle de suas populações.

Ainda sobre as guerras e a mobilidade das fronteiras, certa vez indagaram a um fazendeiro mexicano do Novo México como ele se sentia enquanto um estrangeiro estabelecido nos EUA. Ele respondeu que diversas gerações de sua família viviam naquele mesmo lugar há quase dois séculos, de lá nunca saíram e quem mudou a linha de fronteira de lugar não foram eles, mas o Tratado de Paz de 1848 entre os dois países após a derrota mexicana na guerra que lhe impôs pesadas perdas de territórios.

Em síntese, é sobretudo nas guerras que territórios são expandidos ou mutilados e com isso as configurações geopolíticas e os limites e fronteiras se movimentarão conforme o equilíbrio de forças, como se fossem *isóbaras políticas* na feliz imagem de Jacques Ancel em seu livro de 1938, quando este se referiu à natureza presumivelmente instável das fronteiras em contextos geopolíticos de competição e conflito envolvendo impérios ou estados soberanos.

## Nações, regiões, autonomias e fronteiras híbridas

As instabilidades e a movimentação de fronteiras também podem expressar a atuação de linhas de fratura na unidade ou coesão político-territorial dos estados nacionais, processo que é de modo geral conhecido como luta por autonomia ou, no limite, por emancipação nacional ou simplesmente *movimento separatista*. Trata-se de um quadro de recorrente fricção cultural, ideológica e política, no qual se revelam com toda a sua crueza o desequilíbrio, a desarmonia e o antagonismo entre o exercício da soberania por parte dos estados e o direito legítimo à autonomia – ou à autoterminação - das unidades subnacionais. Nas situações-limite de tensões e conflitos, quando irrompem com violência movimentos de ruptura por uma das partes do pacto jurídico-político que cimentava e regulava as relações entre o poder central e uma ou mais comunidades subnacionais, revelam-se aí em sua forma mais pura as duas faces conflituosas de uma coexistência que é, como vimos, construída e mantida sobre valores e objetivos intrinsecamente contraditórios e muitas vezes irredutíveis.

Esse é um aspecto facilmente observável, por exemplo, na análise das leituras e dos discursos particulares dos contendores sobre os mesmos acontecimentos. Para o poder central, trata-se invariavelmente de um movimento secessionista, desagra-

dor ou simplesmente separatista e que representa, em suma, uma ameaça concreta à sobrevivência do estado-nação, fato que em geral requererá uma rápida e eficiente mobilização por parte do poder central, que por tender a concebê-la como um grave quadro potencial de guerra civil, decidirá ao final pelo emprego da força militar.

Para a “província rebelde”, entretanto, trata-se com frequência da culminância de um processo no qual ela obteve sucesso na transformação de uma força cultural e identitária em força política de mobilização, cuja meta final é o alargamento dos seus horizontes de autonomia e, a partir daí, eventualmente, lograr transformá-la em força político-militar preparada para o uso da violência armada contra o poder central opressor. Nesse caso, esse movimento terá agora como horizonte não mais conquistas por autonomia, mas a *soberania* de fato e de direito, isto é sua *emancipação política* integral, tema recorrente que foi examinado pelos autores do livro organizado por Henry Lelière, em 2002 (*Les Régions en revolte contre les États?*).

Destaque-se a propósito o acentuado crescimento dos diversos movimentos por autonomia política de grupos étnicos ou nacionalidades, como é o conhecido casos do povo Curdo que se espalha por quatro países e que trava antiga e acirrado conflito na Turquia e o recente o caso do movimento frustrado de luta pela emancipação nacional da Catalunha. Lembre-se, a propósito, que devido a esses movimentos autonomistas, a Espanha possui um especial arranjo político-territorial interno, constituindo-se de fato em uma confederação de regiões ou províncias autônomas.

Além disso, no caso da China, o Tibet foi anexado em 1951, na esteira da revolução, Hong Kong era uma colônia britânica até 1997 quando foi reincorporada e, a exemplo de outras províncias, ela possui o estatuto formal de *região autônoma*. O plano inicial de coexistência pacífica entre essa rica e ocidentalizada província e o governo central não se viabilizou e nos últimos anos os conflitos envolvendo a luta por autonomia *versus* estratégias de centralização tornaram-se agudos e, hoje, o quadro político é o de controle praticamente absoluto do governo chinês sobre Hong Kong. Há ainda o caso especial da província de Xinjiang, em que vive a minoria étnica dos *uigures* que são muçulmanos, lutam por emancipação nacional e são por isso duramente perseguidos pelo governo central chinês.

## Ordem Mundial, grandes potências e fronteiras

A Ordem mundial atual é caracterizada pela predominância de dois processos dominantes. De um lado, a descentralização do poder que se expressa, sobretudo, no fortalecimento de antigas e novas potências médias e, de outro, pela projeção regional e global de poder e a rivalidade entre as três grandes potências.

No caso da China, sua acelerada ascensão atual como grande potência também se expressa na requalificação das suas relações especificamente fronteiriças com alguns de seus vizinhos. No *front* continental, suas relações com a Rússia evoluíram de um quadro de forte antagonismo nos anos de 1960, marcado por disputas, intensa

militarização e confrontos de pequena escala (1969) no estratégico trecho de fronteira do Vale do Rio Amur, para o estágio atual, iniciado com a distensão e em seguida pela cooperação no Acordo de Fronteiras de 1991 que regularizou a maior parte dos limites de 4.300 Km que dividem os dois países.

Desde então, as relações entre essas duas grandes potências evoluíram rapidamente até o atual quadro de ampla cooperação bilateral, processo esse que se substancia especialmente pelos impactos do Acordo de Cooperação de Xangai, de 2001. Trata-se de estreitamento de relações nos últimos anos que se deve, sobretudo, ao acentuado antagonismo de ambos aos EUA/OTAN e que é claramente observável hoje na Guerra da Ucrânia, pelo apoio político chinês à Rússia e a possibilidade de que este venha a se traduzir em apoio militar.

No *front* marítimo, no Pacífico de Leste, as relações de fronteira da China são de outro tipo e marcadas atualmente por um ambiente geopolítico com fortes tensões, disputas e conflitos com quase todos seus vizinhos. O mais emblemático desses casos é sua explosiva relação com Taiwan (o território insular de Formosa), um país sem o *status* de Estado, mas que é tratado pela maioria da comunidade internacional como se assim o fosse, é protegido por forte dispositivo militar dos EUA desde o final da revolução de 1949 e considerado pelo governo chinês como uma “província rebelde”. Além disso, a China está envolvida em um quadro de duras disputas no Mar do Sul da China com Japão, Tailândia, Vietnã, Brunei e Malásia em torno dos traçados de seus limites fronteiriços marítimos (mais propriamente limites entre águas jurisdicionais), bem como os direitos de cada um sobre um grupo de pequenos territórios insulares dessa região.

Na Rússia e em seu entorno regional e estratégico ocorreu, como se sabe, a mais espetacular *dança de territórios e fronteiras* do mundo atual desde o final da Segunda Guerra. Tornada União Soviética em 1921, sua derrota na chamada *Guerra Fria* frente ao Ocidente capitalista liderado pelos EUA, pela primeira vez envolveu uma longa e duríssima contenda genuinamente geopolítica e de escala mundial, mas na qual não se disparou um só tiro. O ambiente de efervescência política internacional dos anos oitenta atingira duramente o chamado mundo socialista, da esfera de influência direta da União Soviética, ou o Leste Europeu.

Nessa grande potência, em especial, a ascensão ao poder de um grupo liderado por Mikhaïl Gorbachov estava disposto a iniciar reformas políticas e econômicas estruturais – a *Glasnot* e a *Perestroika* - que fossem capazes de promover um processo de acelerada modernização do país e que era, a seu ver, a única alternativa que lhes restava para enfrentar as crescentes ameaças de declínio e de dissolução, representadas, sobretudo, pelos movimentos *centrifugos* das suas diversas repúblicas, regiões e povos diversos, os descontentamentos da população com as condições de vida e à ausência de liberdades políticas e o atraso e a crise de setores vitais da sua economia. O auge da crise e a conseqüente dissolução desse sistema envolveram primeiramente a sua órbita de influência direta, conhecida como o Leste Europeu.

Iniciou-se pela Iugoslávia, uma república federativa socialista *sui generis* integrada por cinco antigas nacionalidades dos Bálcãs que se associaram após a Segunda Guerra Mundial, e que foi violentamente abalada e desintegrada pelas rivalidades

entre as diversas facções após a perda do seu líder histórico, Joseph Tito. Na Polônia, fortalecia-se a mobilização política nacional, em torno das aspirações de autonomia, simbolizada no chamado movimento operário Solidariedade, nascido nos estaleiros de Gdansk e, posteriormente, concretizada na eleição de Lech Walesa para presidente do país.

Na Tchecoslováquia e na Hungria também eram registrados diversos movimentos de descontentamento com os seus respectivos regimes políticos e o domínio soviético, enquanto na Romênia, seu burlesco e decadente governo ditatorial agonizava a olhos vistos. Em síntese, o colapso da URSS em 1991 e o fim de seu império territorial e político e o desmonte do bloco sob seu comando formado pelos países do Leste Europeu representou, dentre os seus efeitos mais abrangentes, o final de fato da Ordem Mundial bipolar.

Retomando sua antiga configuração político-territorial, a Rússia pós-1991 passou a trilhar sua nova trajetória enquanto Estado-Nação e destacado player da atual política internacional, processo que examinamos em nosso texto de 2015 (*O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial*). Marcada pela sua recuperação política, econômica e militar a partir do início dos anos 2000, sob a liderança de Putin, sua estratégia focou, primeiro, fortalecer sua coesão interna combatendo duramente movimentos separatistas, a exemplo da dura repressão envolvendo massacres de populações civis na Tchecênia. Em seguida, sua prioridade estratégica e geopolítica centrou-se na retomada e manutenção de sua influência de seu entorno regional e estratégico, isto é, as novas fronteiras das antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central e, sobretudo do *front* ocidental europeu, agora controlado pelos EUA e OTAN que expandiram seu domínio ao incorporar justamente esses países do Leste Europeu, numa evidente estratégia de contenção, ou mais propriamente, de estrangulamento da Rússia.

Também nesse texto examinamos aquela que pode ser chamada de *primeira guerra* Rússia-Ucrânia, de 2014, um conflito inusitado que marca o retorno com pleno vigor da velha geopolítica centrada na indisfarçável disputa por poder e território e fronteira, ou seja, a retomada do que chamamos acima de uma espécie de *dança* embalada pelas guerras. Prova disso é que desse conflito resultou a anexão da Criméia e a ocupação de fato das províncias orientais ucranianas por rebeldes apoiados pelos russos. Em 2021 ocorreu a escalada dessa guerra com a invasão da Ucrânia por tropas russas e que representa, sob todos os aspectos, o mais agudo e perigoso conflito originado por esse abrangente e incandescente quadro atual de tensões e fricções nessa estratégica região do mundo. Desta feita, além dos ataques sistemáticos a todo o país, a Rússia endureceu seu controle militar sobre a Criméia e anexou de fato as províncias orientais ou região de Donbass da Ucrânia.

## América do Sul e seus contenciosos fronteiriços

Examinando brevemente essas questões na América do Sul, nossa região de referência, destacam-se os relativamente antigos e de modo geral *adormecidos* contenciosos, mas que vez por outra manifestam-se sob a forma de tensões, fricções e até mesmo conflitos armados. Dentre eles, permanece o antigo litígio da Argentina com o Reino Unido em torno das Ilhas Malvinas/Falklands, no Atlântico Sul, uma disputa pelo antigo território colonial que os conduziu à guerra em 1982. Após a invasão do arquipélago por tropas argentinas em abril daquele ano, o Reino Unido retaliou prontamente enviando à região um poderoso aparato militar formado por uma força-tarefa da Marinha com dois porta-aviões e 115 navios de guerra - uma evidente superioridade em relação aos argentinos - que apesar de sua dura resistência e especialmente pela atuação de sua aviação de combate, acabaram derrotados após pouco mais de dois meses de combates.

Encerrado o enfrentamento, o saldo principal da guerra foi um total de 900 combatentes mortos e a retomada da soberania desse território pelos britânicos. Anos depois, os 3.000 habitantes do arquipélago decidiram em plebiscito sua preferência pelo domínio britânico e, desde então, o Reino Unido tem atuado para transformar essa sua possessão ultramarina em uma bem equipada base militar aeronaval com posição estratégica no Atlântico Sul e na América do Sul.

De sua parte, todos os governos argentinos desde o desfecho do conflito militar, têm se mantido irredutíveis na reivindicação nacional pela soberania desse território e se engajado na luta por todos os meios diplomáticos de que dispõem junto aos fóruns internacionais para forçar o Reino Unido a sentar-se à mesa de negociações em torno dessa questão (recentemente a OEA aprovou recomendação nesse sentido), um objetivo que até o momento tem sido frustrado pela firme posição contrária dos britânicos.

Outro importante contencioso fronteiriço envolvendo a Argentina é o que mantém com o Chile na região do Canal de Beagle, uma disputa por limites marítimos que quase levou os dois países à guerra em 1978 e que foi solucionado pela arbitragem do Vaticano seguida pelo Tratado de Paz de 1984. Entretanto, novo evento nas disputas sobre essa região ocorreu em 2021, provocado pela decisão chilena de ampliar os limites marítimos de sua plataforma continental e, com isso, teria se apropriado de área pertencente à Argentina. As disputas sobre essa região continuam, portanto, ainda que desta vez em nível menor de intensidade.

Também é conhecido o antigo contencioso entre a Venezuela e a Guiana em torno de *Essequibo*, um território de 159.000 Km<sup>2</sup>, caso em que os governos venezuelanos têm rejeitado sistematicamente, desde 1899, a decisão da arbitragem internacional que concedeu esse território ao Reino Unido. O governo de Hugo Chávez, por exemplo, fez diversas ameaças de intervenção militar à Guiana visando à retomada pela força do referido território. Com a crise venezuelana, as tensões diminuíram, mas recentemente se intensificaram novamente, principalmente pelos impactos do início

de exploração petrolífera na Guiana que ocorre justamente no território em disputa. Em 2018 esse país ingressou com pedido de abertura de julgamento sobre o caso na Corte Internacional de Justiça, mas o governo venezuelano não reconhece a legitimidade desse organismo para solucionar o conflito.

Ainda que não envolva disputas territoriais, cabe destaque para o prolongado e abrangente conflito da Venezuela e seu transbordamento para os países vizinhos e a região em geral. Estimativas da ONU apontam que, desde o agravamento da crise econômica e política venezuelana, a partir de 2015, aproximadamente 3 milhões de venezuelanos atravessaram essa fronteira em direção à Colômbia (estima-se que 50% do total), além de Equador, Peru e Brasil. Houve impactos de todo o tipo, incluindo as turbulências e conflitos nas fronteiras. A mais emblemática delas é a de Colômbia-Venezuela (Cúcuta-San Antônio de Táchira), fechada desde o início de 2019 e que se tornou por isso um *hot point* dos dramáticos efeitos sociais de rivalidades, crises e conflitos envolvendo as relações entre os dois países, os alinhamentos externos de ambos e as fraturas políticas e geopolíticas sul-americanas dos últimos anos.

Em menor escala e com outras características, esse quadro se reproduz na fronteira Venezuela-Brasil (Pacaraima-Santa Elena de Uairén), que permanece aberta (apesar da ruptura entre os dois governos) e conta com o apoio do Exército brasileiro e do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/ONU), que implantaram aparatos de emergência para acolher e receber imigrantes venezuelanos e grupos de comunidades indígenas.

Entre 2015 e 2018 migraram para o Brasil cerca de 88 mil venezuelanos e a maior parte deles se estabeleceu em Boa Vista, enquanto os indígenas permanecem em Pacaraima. A atual crise tem gerado também impactos de outro tipo nas interações de fronteira, posto que as dificuldades de abastecimento da Venezuela, agravadas pelo bloqueio econômico imposto pelos Estados Unidos (não acompanhado pelo Brasil), estão impulsionando o crescimento do fluxo de exportações (principalmente gêneros de primeira necessidade) dos estados de Roraima e Amazonas para esse país através da rodovia internacional Manaus-Caracas.

## Territórios e fronteiras coloniais do presente

Além desses casos de tensões, fricções e conflitos fronteiriços, devemos lançar um rápido olhar para uma especialíssima herança da ordem mundial precedente e que é frequentemente ignorada pelos analistas da cena internacional atual. Subsiste no sistema internacional atual um total de 64 colônias, possessões, protetorados, dependências, domínios ou o nome que se queira dar aos povos e territórios cuja soberania é exercida alhures pelas antigas e novas, grandes e médias potências. Eles estão assim distribuídos: Reino Unido (17), França (16), EUA (14), Austrália (6), Noruega (3), Nova Zelândia (3), Dinamarca (2), Holanda (2) e China (2). Restam ainda os territórios sem qualquer forma de domínio soberano de estado nacional, como é o caso da Antártica, que é reivindicada por Argentina, Austrália, Chile, França, Nova Zelândia, Noruega e o Reino Unido e que se encontra atualmente sob a proteção do

Tratado Antártico de 1959.

Tais domínios coloniais são em sua maioria territórios insulares e que foram conquistados e mantidos até hoje sob formas de controle e administração que são exercidos por diversos modos. Em alguns casos, esses territórios foram incorporados aos sistemas políticos formais das Metrópoles como estados ou departamentos (“do além-mar”), a exemplo do Havaí e de Porto Rico (EUA) e da Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica e Reunião (França). Parte deles está organizada para funcionar com governos e parlamentos locais vinculados ao estado controlador, casos daqueles pertencentes à Comunidade Britânica.

Em outros, trata-se de domínios, protetorados ou possessões envolvendo áreas continentais ou, o que é mais comum, uma ou um grupo de ilhas que são reunidas sob uma mesma denominação e que contam apenas com administrações coloniais locais. Caso fossem incluídas todas essas pequenas ilhas integradas a uma mesma administração, chegar-se-ia a uma centena de territórios coloniais espalhados pelo mundo. Alguns deles podem ser atualmente considerados coloniais clássicos, isto é, remanescentes dos impérios coloniais que foram construídos e mantidos pelas principais potências europeias, especialmente o Reino Unido e a França. Parte dos territórios insulares funciona atualmente como paraísos fiscais e áreas importantes de exploração de cassinos e do turismo internacional, sobretudo no Caribe e no Pacífico.

Há também os conflitos de soberania sobre territórios e suas fronteiras, como, por exemplo, os que envolvem os domínios coloniais franceses no Índico, agrupados no Departamento de Reunião, e que são reivindicados por Madagascar e por Ilhas Maurício. Os EUA, por seu turno, não reconhecem nenhuma das reivindicações sobre as terras da Antártica, aí incluída a “Terre Adélie”, parte dos domínios sob demanda francesa. Além disso, há as Ilhas Paracel, no Mar do Sul da China, que são de domínio chinês, mas reivindicadas pelo Vietnã e outros vizinhos e um caso emblemático desses conflitos, aquele que envolveu as Ilhas Malvinas (para os argentinos) ou Falklands (para os britânicos), ambos abordados acima.

A exemplo das Malvinas (ou Falklands), entretanto, muitas dessas ilhas isoladas e arquipélagos, e especialmente no caso daquelas pertencentes aos EUA, foram conquistadas em geral a partir do início do século XX e durante as duas guerras mundiais e, por isso, elas constituem domínios com significado estratégico explícito. Elas são utilizadas principalmente como bases militares navais e aeronavais (como Diego Garcia no Índico e Guam no Pacífico) e para desempenhar papéis diversos na logística militar regional ou global, tais como os postos avançados de suprimento, atracação e de apoio para navios de guerra, de monitoramento e controle de rotas navais e aéreas (como Ascensão no Atlântico) ou de pesquisas de interesse estratégico direto ou indireto. Em suma, elas funcionam como valiosos enclaves para manifestar ostensivamente o abrangente domínio dessa potência marítima em todo o mundo.

## Comentário Final

Como última observação, essa breve exposição sobre territórios e fronteiras no mundo contemporâneo também tem o propósito de reafirmar nossa posição de que especialmente no nosso campo de estudos, é preciso submeter continuamente nossas teorias e aspirações por mudanças ao crivo da pesquisa científica sobre os processos, padrões e tendências dominantes no cenário mundial. Um bom começo pode ser a retomada das contribuições de pioneiros como Isaiah Bowman, que impregnado pelo que vivenciou em sua participação na Conferência de Paz de Versailles em 1919, publicou sua obra de referência (*The New World: Problems of Political Geography, 1921*) que nos apresenta detalhado quadro geral e uma síntese sobre a nova configuração geopolítica, os possíveis rumos e os desafios da política internacional no cenário mundial e particularmente europeu do pós-Primeira Guerra.

Além disso, retomar os trabalhos de Jacques Ancel (*Géographie des Frontières, 1938*) que em plena Segunda Guerra publicou seu estudo que reflete com rara criatividade as concepções dominantes na Geografia Humana e especialmente na Geografia Política francesas da sua época sobre esse tema e, ainda, os já citados trabalhos de Guichonnet e Raffestin e do próprio Foucher. E ainda que não se dedique diretamente ao exame das fronteiras, é imprescindível incorporar as contribuições de John Agnew e especialmente seu livro de 2009 *Globalization and Sovereignty: Beyond the Territorial Trap* que aborda o mundo contemporâneo de uma perspectiva teórica crítica e sofisticada em Geografia Política e em suas intersecções com as relações internacionais.

Sobre o *estado da arte* dos estudos sobre as fronteiras atuais, além de teses e dissertações em grande número, existe atualmente uma farta produção de *papers* acadêmicos abordando os temas da área de praticamente todos os países e regiões do mundo, com destaque para as publicações das revistas *Hérodote* (fundada por Yves Lacoste em 1976), *Political Geography*, *Geopolitics* e a franco-brasileira *Confins*. E como atualmente é imprescindível a intersecção da geopolítica com as áreas das relações internacionais e segurança & defesa, também é preciso incorporar a esse grupo publicações como a *Foreign Affairs* e a *International Security*, bem como os estudos e relatórios de institutos e *think tanks* internacionais de estudos estratégicos como o *SIPRI*, o *IISS* e o *CSIS*.

São Paulo, 1º de maio de 2023



# REGIONALIZAÇÕES DO MUNDO E INTEGRAÇÃO MACRORREGIONAL: POR UM AUMENTO DA GENERALIDADE GEOGRÁFICA<sup>22</sup>

**Nora Mareï**

*Université Paris 1*  
*nora.marei@cnrs.fr*

**Yann Richard**

*Université Paris 1*  
*yann.richard@univ-paris1.fr*

## Introdução

Rejeição do Tratado Constitucional Europeu nos anos 2000, anúncio por Donald Trump do desmoronamento do NAFTA, BREXIT, a dificuldade europeia em falar a uma só voz sobre numerosos temas... A integração macrorregional tem chumbo nas asas. Contudo, a atualidade não deve nos cegar. Os sinais mostram que as construções macrorregionais não estão em fase de extinção. Em primeiro lugar, nós vimos que as negociações entre o Reino Unido e a União Europeia (UE) foram muito difíceis. Isto, em parte, está ligado ao fato de que as duas partes sabem o que elas têm a perder com a desintegração. Os britânicos e os países-membros tentarão salvar e manter as relações intensas que construíram ao longo do tempo.

Em segundo lugar, a saída do Reino Unido tornou-se ainda mais difícil pelo fato de os outros 27 países-membros terem permanecido solidários. Não houve uma dissolução da União Europeia. Em terceiro lugar, a Croácia recentemente anunciou sua ambição de entrar na Zona Euro antes de 2025 e as discussões sobre o alargamento da UE nos Balcãs estão bem encaminhadas. Em quarto lugar, o NAFTA, mesmo substituído pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá, em última análise não foi derrotado, longe disso. Foi, no máximo, alterado aqui e ali e as economias dos três países

---

22 Texto original: MAREÏ, Nora; RICHARD, Yann. Régionalisations du monde et intégration (macro)régionale. Pour une montée en généralité géographique In: *Belgeo Revue belge de géographie* n. 4, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/belgeo/pdf/43451>. Agradecemos ao autor e à revista por terem aceitado sua republicação nessa coletânea. Tradução de Camilo Pereira Carneiro (UFG) e Eduarda Pereira Santos (UFG).

continuam fortemente integradas. Em quinto lugar, certos desafios e certas realidades sociais, econômicas e políticas há muito tempo que romperam as amarras com as estruturas limitadas e muitas vezes restritas dos Estados-nações. Estes últimos não são atores desqualificados, mas suas competências são cada vez mais partilhadas e sua rede se encontra superada por outras escalas.

Finalmente, deve-se notar que a crise sanitária de 2020 fragilizou a mundialização e, em particular, a dependência excessiva das cadeias de produção em relação a economias distantes: surgiram, assim, apelos para repensar as zonas de produção na proximidade e na vizinhança. Dessa forma, a integração macrorregional permanece um objeto de estudo importante e legítimo. Por um lado, muitas pesquisas convergem para a ideia de que a mundialização, no fim das contas, não aboliu nem as distâncias, nem a utilidade da proximidade geográfica. Certas restrições espaciais continuam pesando sobre as trocas, sobre a densidade e sobre a qualidade das interações entre as sociedades. Mesmo em um mundo globalizado, riscado por redes que agitam as territorialidades clássicas, construir relações com sua vizinhança pode ser útil ou mesmo inevitável. Por outro lado, as crises da União Europeia não devem ocultar o que acontece em outras partes do mundo.

Desde os anos 2000, por exemplo, os países do Sudeste Asiático trabalham na construção de um sistema regional reforçado, seguindo um caminho diferente do da Europa. Então, o que é a integração macrorregional? É apenas uma questão de governos e de tratados bi ou multilaterais? O que está em jogo em outros níveis, especialmente entre atores não-institucionais? Terminar um acordo apaga tudo que foi construído no terreno por outros atores como as sociedades civis, as coletividades territoriais, as empresas, as associações etc.?

As construções macrorregionais multiestatais merecem ser exploradas pelos geógrafos. Estes últimos permaneceram discretos sobre este tema por um longo tempo, enquanto a produção científica em outras disciplinas oferece uma notável abundância de estudos teóricos e empíricos. A discrição dos geógrafos está relacionada a uma certa dispersão, pois atualmente não existe uma equipe cujo trabalho seja inteiramente dedicado a este tema. Por sua vez, algumas equipes de pesquisa em economia, por exemplo, possuem linhas de estudo explicitamente orientadas ao tema da integração macrorregional. Podemos citar, a título de exemplo, a Fundação para os Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento Internacional (FERDI, sigla em francês), em Clermont-Ferrand, e o Grupo de Pesquisa sobre a Integração Continental (GRIC, sigla em francês) em Montreal. Uma certa fragilidade teórica dos geógrafos também deve ser notada, porque o esforço para aumentar a generalidade e a ordenação dos conceitos foi mais precoce e muito mais avançado em outras disciplinas (Marej; Richard, 2018). Os geógrafos têm, portanto, muito a dizer sobre a integração macrorregional por uma razão evidente: sua *expertise* sobre os temas de integração espacial e da região é inquestionável.

## A integração regional: um tema essencial para algumas disciplinas

Três disciplinas dominam incontestavelmente o campo de pesquisa: a Economia, a Ciência Política e o Direito Internacional. É impossível ignorá-las, mas com um olhar mais de perto notamos que os trabalhos produzidos são dispersos. Não há consenso entre os pesquisadores sobre os quadros teóricos mobilizados e sobre a definição de certas palavras. “Regionalização”, “regionalismo” e “integração regional” proliferam nas publicações científicas, mas seus sentidos são frequentemente vagos. Enfim, não é raro que as noções sejam utilizadas sem estarem definidas, ainda que nós terminemos, às vezes, por não saber mais do que falamos.

Algumas disciplinas pioneiras contribuíram muito ao conhecimento da integração macrorregional. Porém, independentemente de suas qualidades científicas, os estudos disponíveis apresentam certos vieses. A Ciência Política, as Relações Internacionais e o Direito Internacional adotam, na maioria dos casos, abordagens etnocêntricas, nas quais os governos são apresentados como os atores principais (Hoffman, 1990; Hoffman; Keohane, 1991) e os Estados como pontos principais, senão os únicos, do regionalismo e da integração. Nós podemos citar, a título de exemplo, a definição de integração regional proposta por um cientista político na enciclopédia de pesquisa Oxford:

A teoria da integração regional procura explicar o estabelecimento e desenvolvimento de organizações internacionais regionais. As questões-chave são por que e sob quais condições os Estados decidem transferir autoridade política para organizações regionais; como as organizações regionais expandem suas tarefas, competências e membros; e que impacto eles têm sobre os Estados e sociedades em suas regiões. Enquanto a teoria da integração regional começou com um amplo escopo regional comparativo nas décadas de 1950 e 1960, desde então ela se concentrou na integração europeia e na União Europeia<sup>23</sup> (Schimmelfennig, 2018, p.130).

Em Direito Internacional, há integração desde que os Estados criem conjuntos de instituições comuns no âmbito de um acordo regional. Por consequência, o NAFTA não é uma integração macrorregional porque os países membros não criaram instituições. Em Economia, são os trabalhos de Béla Balassa que servem de referência

---

23 “Regional integration theory seeks to explain the establishment and development of regional international organizations. Key questions are why and under which conditions states decide to transfer political authority to regional organizations; how regional organizations expand their tasks, competencies, and members; and what impact they have on states and societies in their regions. Whereas regional integration theory started with a broad comparative regional scope in the 1950s and 1960s, it has since focused on European integration and European Union” (N.T.).

para medir os níveis da integração, se apoiando em uma escala que vai do acordo de livre comércio ao mercado único etc. (Balassa, 1961; Baldwin 1993; Frankel et al., 1995; Baldwin, 1997), como as abordagens que dão uma importância muito grande às impulsões e às dinâmicas institucionais. Um acordo regional comercial assinado pelos governos é suficiente para criar uma região. Esta abordagem estadocêntrica foi rejeitada, entre outros, pela Sociologia das Relações Internacionais, que garante uma atenção maior a outros atores, independente do seu nível e da sua natureza (Saurugger, 2010).

A abordagem neofuncionalista da integração evita a armadilha do estadocentrismo ao observar tanto os Estados como os atores não-estatais e as instituições supranacionais (Haas, 1958). Com outras abordagens, as tendências que nós chamamos de “novo regionalismo”, no quadro mais amplo do construtivismo social, propõem análises onde os Estados, os atores econômicos (os mercados) e as sociedades civis são levadas em conta de forma igual, a fim de se compreender e analisar as modalidades de integração (Hettne; Söderbaum, 2000; Slocum; Van Langenhove, 2004).

O espaço geográfico é, em geral, desprovido de pesquisas produzidas nessas disciplinas. É, ainda, uma espécie de plano de fundo distante, mais ou menos determinado (Mansfield; Milner, 1999). Raros são os cientistas políticos que colocaram o espaço no centro de seus trabalhos e, aqueles que o fizeram, dentro os quais Bruce Russett (1967) e William Thompson (1973), foram pouco acompanhados. Eles estavam interessados na noção de “região internacional” no âmbito de reflexões sobre os regimes internacionais, mas o conceito de região continua vago porque o princípio de contiguidade espacial, considerado como uma condição necessária para os geógrafos falarem de região, não é mais do que um critério possível, mas não necessário, entre muitos outros. Robert Keohane e Joseph Nye (2000) questionaram há muito tempo a distância adequada para falar de região. Segundo eles, é possível declinar a noção de distância indo do regional ao global. Porém, os autores não disseram além de qual limite nós podemos considerar que uma distância não é mais regional.

Nessas abordagens nós levantamos certas fraquezas. Por exemplo, os internacionalistas postulam seguidamente a existência dessa ou daquela região sem se preocupar em demonstrá-la (Vayrynen, 2003) e assegurar que ela exista em um plano funcional. Um acordo comercial bastaria para instituí-la. Isto é o que afirmam o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Para o primeiro: um acordo de comércio regional é um tratado entre dois ou mais governos que definem as regras para todos os signatários. Para a segunda, acordos regionais de comércio são acordos comerciais preferenciais recíprocos entre dois ou mais parceiros. A ideia de continuidade espacial, inerente à região dos geógrafos, é carente dessas definições. Além disso, algumas publicações em Economia se apoiam, às vezes, sobre recortes *a priori* do mundo, sem distância crítica, e, colocam sobre o mesmo plano, conjuntos ditos “regionais”, finalmente pouco comparáveis. É isto que é feito há muito tempo no relatório anual da OMC sobre o comércio internacional (Siroën, 2000).

As análises clássicas têm frequentemente um caráter mono-setorial porque elas se limitam a um domínio, o que resulta numa representação excessivamente esquematizada da realidade. Em Economia, poucos autores possuem um olhar global sobre a integração macrorregional (GEMDEV). Alguns economistas tomam outros cami-

nhos: Henri Regnault (2008), por exemplo, localiza suas análises além da esfera estritamente econômica das trocas comerciais e emite dúvidas sobre a validade das classificações tradicionais do regionalismo. Em seus trabalhos, o sistema comercial, dito “regional”, corresponde ao que ele chama de “um querer viver junto” ou, no mínimo, a consciência de um “dever viver junto” que faz disso um projeto geopolítico global.

Podemos mencionar também os trabalhos de P. Hugon, que recorda que a integração macrorregional pode ter um caráter espontâneo não institucional. Ele menciona também que ela não se limita à economia e ao comércio; pode ser acompanhada de iniciativas comuns em matéria de segurança e desenvolvimento, por exemplo. Enfim, aquele autor demonstra que ela pode ser de fato um resultado de “práticas de atores componentes de redes comerciais, de redes financeiras, culturais e tecnológicas sobre os territórios regionais”, procurando, entre outras, tirar partido de complementariedades entre territórios vizinhos (Baldwin; Venables, 1995; Baldwin et al., 1997; Hugon, 1999; 2003).

## Vitalidade da pesquisa sobre macrorregiões em Geografia

Em Geografia, os grandes conjuntos regionais são temas de estudos relativamente recentes, mesmo se os geógrafos têm contribuído desde muito tempo para a definição espacial dos continentes ou se certos trabalhos precursores já são clássicos (Claval, 1968; Didelon, 2013). A variedade das abordagens regionalizadas do mundo nos trabalhos recentes testemunha a vitalidade da disciplina. Mas, isso traduz, também, uma ausência de consenso sobre os conceitos e sobre os métodos (Mareï; Richard, 2018).

Para sintetizar, nós podemos apresentar o estado da pesquisa atual considerando que existem três grandes tipos de abordagem geográfica das grandes regiões ditas mundiais. Neste caso, nós não mencionamos a pesquisa de grandes regiões homogêneas porque a utilidade e a pertinência do princípio da homogeneidade em Geografia Regional foram por muito tempo questionadas (Juillard, 1961). Se já é difícil estabelecer em escala intraestatal, ela se revela mais improvável ainda para as regiões multiestatais (Claval, 1968; Didelon, 2013). Uma primeira abordagem regionaliza o mundo fazendo recortes continentais. Isso consiste em delimitar *a priori* os conjuntos espaciais de grande dimensão sobre o planisfério e estudar, em seguida, a organização externa sem justificar os limites e sem dedicar atenção particular à integração macrorregional. Esse viés é muito recorrente e fundamenta uma parte notável da literatura geográfica dita “regional”.

É, em geral, a escolha feita por diversos autores que estudam grandes conjuntos continentais. Entre outros exemplos, nós podemos citar os numerosos estudos de Geografia da Europa (Gottman, 1962; Frémont, 1996; Vandermotten; Dézert, 2008), que partem da hipótese mais ou menos explícita de que existe uma região “Europa”. Isto é colocado como “algo que já está lá”. Essa forma de proceder resulta no risco de

uma excessiva naturalização dos conjuntos geográficos assim definidos, mesmo se os autores destacam seguidamente que os limites da Europa são um puro tema de representação e convenção e são, no final das contas, impossíveis de serem definidos.

Isso vale para outras partes do mundo igualmente postuladas *a priori* como regiões: as Geografias da África, da Ásia etc. são numerosas. Na maioria dessas publicações, a região escolhida, oriunda geralmente de uma espécie de tradição e da força do recorte continental tradicional do mundo, é mais postulada do que demonstrada. Em um espírito um pouco diferente, mas não tão distante, nós podemos mencionar todas as Geografias universais publicadas desde o século XIX, nas quais os autores também impuseram recortes do mundo pouco ou nada justificados e utilizaram critérios *ad hoc* (Arrault, 2007; Didelon, 2013).

Uma segunda abordagem consiste igualmente em reportar *a priori* o mundo em conjuntos regionais multiestatais, sem justificativa particular dos seus limites, mas com o objetivo explícito de estudar as ferramentas e os efeitos da cooperação interestatal e eventualmente da integração. É isso o que faz, por exemplo, Christian Taillard (2004) em uma obra coletiva sobre o Leste da Ásia. Essa publicação interdisciplinar aborda o problema da regionalização de maneira global e multissetorial (economia, turismo, geopolítica, regionalismo econômico e político, diáspora chinesa, migrações e trabalho, cooperações tradicionais...). Os autores denunciam os problemas de método e as imprecisões recorrentes do vocabulário em torno dos temas da regionalização e da integralização macrorregional. Mas, no final das contas, não se questionam sobre a pertinência da categoria geográfica “Leste da Ásia”. Esse conjunto regional é postulado e os limites propostos são clássicos porque os autores decidiram incluir todos os países situados na costa ocidental do Pacífico, ou seja, o Sudeste Asiático, a Coreia, a China e o Japão.

A escolha do recorte *a priori* é feita igualmente por geógrafos como François Tagliani e Jean-Marie Théodat (2007) em um livro sobre a América Latina, no qual estudam certas dinâmicas internas que resultam, segundo eles, do regionalismo e da integração macrorregional. No mesmo espírito, com abordagens por vezes geopolíticas, nós podemos mencionar as análises de Rückert e Carneiro (2018) e Girault (2009) sobre a América do Sul; de Medina sobre a América Central (Medina-Nicolas, 2007; 2009); de Bachmann e Sidaway sobre a África (Bachmann; Sidaway, 2010; Bachmann, 2011; Sidaway, 1998); de Mohamed-Chérif e Ducruet sobre a África do Norte (2016); e de Poon sobre o Leste da Ásia (2001). Nos estudos de Geografia Regional, as abordagens são tanto globais (análise de muitos domínios) tanto como setoriais (Carrizo; Velut, 2018; Palle, 2018).

Existe também uma literatura muito abundante sobre as dimensões e os efeitos geográficos da construção europeia em diferentes escalas, com temas privilegiados recorrentes, como a cooperação fronteiriça (Reitel; Wassenberg, 2015), as ferramentas e os efeitos da política regional (Elissalde; Santamaria, 2008; Faludi, 2008; Bolineau, 2017) e da política de coesão (Baudelle; Mérenne-Schoumaker, 2011; Baudelle; Le Bihan, 2017), a governança (Mamadouh; Van der Wüsten, 2009), etc.

Uma terceira abordagem não propõe definição *a priori* de conjuntos geográficos de grande dimensão. Parte, por exemplo, da hipótese que a proximidade geográfica

é um fator determinante da distribuição geográfica de certas práticas sociais, isto é, os geógrafos se interessam pela distribuição de certos indicadores e/ou pela distribuição espacial de fluxos e de trocas de toda natureza (comércio, migrações, turismo, investimentos e outros fluxos financeiros etc.). No primeiro caso, procuram identificar as grandes regiões mundiais homogêneas utilizando, por vezes, métodos quantitativos finos (Beckouche; Grasland et al., 2008). No segundo, medem as intensidades de relações e interações entre as unidades espaciais – utilizando de bom grado a modelização – ou reconstituem a Geografia de certas cadeias de valor. Elaboram, enfim, restituições cartográficas *a posteriori* de todos os fatos observados e medidos. Quando os dados estatísticos são insuficientes, apelam a métodos mais qualitativos de observação multi-localizada (Retaille, 2012) e de coleta de informações no terreno (Marfaing; Wippel, 2004). A restituição cartográfica permite revelar ou não a concentração regional de certos fatos sociais, eventualmente as interdependências entre os territórios, além de apresentar a existência eventual de sistemas espaciais de grande dimensão (Reynaud, 1981; Dollfus, 1994; Poon, 1997; Taillard, 2004; Didelon; Grasland, 2007; Beckouche, 2008; Richard; Zanin, 2009; Grasland; Van Hamme, 2010).

Essas abordagens indutivas demonstram o interesse de revelar eventuais conjuntos regionais que jamais não são pressupostos. Nós destacamos, ainda, que seus contornos não correspondem em geral nem a recortes tradicionais do mundo, tais como os continentes, nem a acordos comerciais regionais. Essas abordagens lembram inevitavelmente aquelas de Fernand Braudel a propósito das “economias-mundo”, não sendo todas “regionais” no sentido próprio, porque o referido autor nunca apresentou a continuidade espacial como um critério explícito e absoluto.

## Um necessário retorno aos fundamentos geográficos

Complementando as abordagens empíricas, um esforço de esclarecimento do aumento da generalidade e, sobretudo, de conceitualização da integração macrorregional é necessário. Esse esforço pode se apoiar facilmente sobre duas noções geográficas fundamentais: a integração espacial e a região. Partindo dessas noções, é preciso, em seguida, propor as definições de regionalização, de regionalismo e de integração macrorregional, partindo do postulado de que são noções diferentes e não intercambiáveis.

## Região e integração espacial: duas noções geográficas fundamentais

A noção de região é muito familiar a todos os geógrafos. Regionalizar é um dos atos fundamentais da Geografia desde muito tempo (Claval, 1995), mesmo se, atual-

mente, a região não ocupa mais uma posição tão central, como ocorreu em outros momentos na disciplina. É definida de várias maneiras: uma divisão espacial mais ou menos arbitrária de um conjunto maior, uma unidade de gestão política e administrativa (um perímetro operacional de gestão) (Montello, 2003) ou uma realidade funcional (Juillard, 1962; Seys, 2019). Nesse último sentido, trata-se de uma porção de espaço contínuo, sem presunção de tamanho, definido pela sua homogeneidade interna (Haggett, 1973) e/ou pelas interações internas mais fortes (trocas, deslocamentos, relações sociais...) do que com o meio exterior (Hartshorne, 1939; Juillard, 1962; Boudeville, 1964; Montello, 2003). É um espaço contínuo coerente, fortemente integrado, geralmente identificado em nível infra estatal. Em todo caso, a região dos geógrafos é, antes de tudo, uma construção social, não importando a forma de organização do espaço (Allen et al.; Paasi, 2010). Nesse sentido, é dinâmica, seus limites são móveis e fluidos (Ruffray, 2007). Ela pode se fazer e se desfazer, mas ela forma um conjunto autônomo e coerente, dotada de uma certa estabilidade no tempo (Claval, 1968).

No mais alto nível de generalização, a integração espacial designa a interdependência crescente entre as partes constitutivas de um todo, ou melhor, a inclusão de uma unidade espacial em um sistema já existente, o que causa uma transformação recíproca dos elementos primordiais (Nonn; Martin, 1980). O resultado da integração espacial é a construção de uma nova realidade geográfica (Marcuse, 1997). Essa nova realidade é mais do que a soma de suas partes e é liberada de efeitos-barreira internos, mas ela não constitui necessariamente um todo homogêneo (Lee, 2003). Essa definição remete às noções conexas como a acessibilidade e a conectividade. Ela apresenta a vantagem de poder ser utilizada em diferentes escalas, já que pode designar interações entre as regiões (Dabinett; Richardson, 2005), as unidades territoriais infra estatais (Anderson; Wever, 2003; Decoville et al., 2013), cidades (Van Oort; Burger; Raspe, 2010), os espaços em escala intraurbana (Hansen; Serin, 2007; Sohn; Reitel; Walther, 2009), etc.

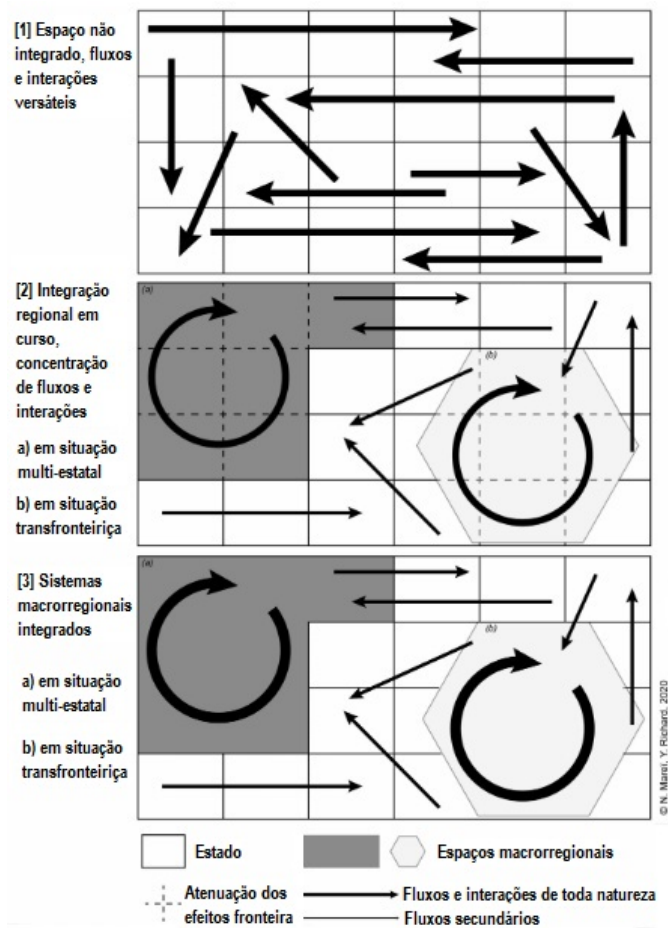
A integração espacial pode ser setorial (ou seja, limitada a um domínio) ou multissetorial global (concernente a todas as interações econômicas, políticas e sociais em sentido mais amplo). A integração espacial designa também, segundo certos autores, a redução das diferenças entre os territórios (De Boe; Grasland; Healy, 1999). Essa modalidade de integração é sinônimo de convergência e de homogeneização. As duas formas de integração (interação ou convergência) não são necessariamente correlacionadas (Topaloglou et al., 2005). Quando a integração se baseia no crescimento das interações internas, o sistema espacial integrado é constituído de unidades complementares e forma um conjunto heterogêneo, chegando a ser frequentemente assimétrico, heterogêneo e estruturado por relações de tipo centro-periferia (Reynaud, 1981).



## O regionalismo e a regionalização segundo os geógrafos

Em escala macro, a integração regional deve ser diferenciada do regionalismo e da regionalização (Figura 1). A definição de regionalismo traz poucos problemas. Nós falamos de regionalismo quando um ou mais atores decidem estabelecer uma prioridade para as suas relações de vizinhança em sua ação exterior. O regionalismo não é um processo espontâneo, já que supõe, sobretudo, uma ação consciente e planificada, uma estratégia implementada em um dado momento pelos atores situados em uma mesma parte do mundo.

Figura 1. A regionalização e o regionalismo: dois conceitos bem distintos



Fonte: dos próprios autores.

Nós podemos falar de regionalismo, por exemplo, quando muitos Estados vizinhos decidem baixar as barreiras fronteiriças que os separam. Os atores do regionalismo são, de longe, seguidamente, os Estados que desejam dar um caráter mais

organizado ou mais bem regulado às suas relações de vizinhança e que desenvolvem a sua cooperação em certos domínios. O regionalismo se traduz pela assinatura de acordos que dão um caráter estruturado à cooperação, definindo os seus limites e objetivos.

Por sua vez, aplicada à dinâmica dos espaços, a regionalização designa uma concentração regional de trocas, ou seja, um aumento mais rápido das trocas entre unidades espaciais situadas em uma mesma parte do mundo do que com o resto. Essas unidades territoriais podem ser o que os franceses chamam de *pays* (região) ou entidades infra estatais. Todos os fluxos ou outros modos de relações são suscetíveis de se regionalizar: fluxos turísticos, migrações ou mobilidades internacionais, ajuda ao desenvolvimento, comunicações, investimentos...

Os fluxos migratórios se desenvolvem no seio de conjuntos regionais compostos por diversos países vizinhos. Do outro lado do Atlântico, as migrações da América do Sul para a América do Norte resultaram na emergência de casais migratórios de uma parte e de outra da fronteira entre o México e os Estados Unidos. No Oriente Médio, por exemplo, as mobilidades entre os Estados árabes do Golfo Pérsico e os países do Maxerreque favoreceram a emergência de um sistema migratório regional (Vignal, 2017). Da mesma forma, a grande maioria dos migrantes da Europa vem de países vizinhos. Ainda que novas maneiras de se informar e de circular tenham abolido certas distâncias, e ainda que a mundialização tenha possibilitado sistemas migratórios inéditos em grandes distâncias, a proximidade geográfica continua sendo um fator determinante no estabelecimento de casais ou de sistemas migratórios regionais (Przybyl, 2018).

A regionalização do mundo é um fenômeno bem documentado em um campo como o comércio internacional de mercadorias, graças a um aparato estatístico de boa qualidade. Não obstante, existem graus desiguais de regionalização. Segundo a ONU, os países europeus realizaram, em média, 68% de seu comércio exterior com outros países europeus em 2018 (ONU, 2019). Em outras partes do mundo, a concentração “regional” do comércio internacional é significativamente menos pronunciada: cerca de 37% no Leste da Ásia, por exemplo, 18% na África Subsaariana, 15% na América Latina e na bacia do Caribe... As estatísticas do comércio também mostram que regionalismo e regionalização não devem ser confundidos porque não há relação sistemática entre esses dois fenômenos.

Frequentemente, o comércio internacional é baixo entre países vizinhos que fazem parte do mesmo acordo comercial. Deste ponto de vista, a União Europeia é uma exceção: os países membros desta organização regional fazem mais de 61% do seu comércio internacional no espaço comunitário, contra 40% do comércio interno no NAFTA, 22% na ASEAN e 16% no Mercosul, por exemplo (ONU, 2019). Essas porcentagens podem ser parcialmente influenciadas pelo número desigual de países membros em cada acordo comercial.

Podemos, de fato, levantar a hipótese de que a participação do comércio interno em um acordo aumenta em função do número de países membros. Mas, diante dos fatos empíricos, esse argumento é frágil: o NAFTA, por exemplo, tem apenas três membros e seu comércio internacional interno é muito superior ao da ASEAN, que

possui dez países membros. A causa dessas diferenças na porcentagem do comércio interno provavelmente se encontra nos níveis maiores ou menores de complementaridade entre as estruturas econômicas dos países membros desses acordos comerciais.

Por outro lado, o comércio internacional pode ser volumoso (como uma porcentagem do comércio dos países envolvidos) entre países que não necessariamente assinaram um acordo. Muitos dos chamados acordos “regionais”, geralmente comerciais (mais de 400 acordos foram notificados à OMC em 2016), são puramente formais e não têm efeito sobre a Geografia do comércio internacional. Muitos estudos de caso empíricos confirmam a discordância entre regionalização e regionalismo.

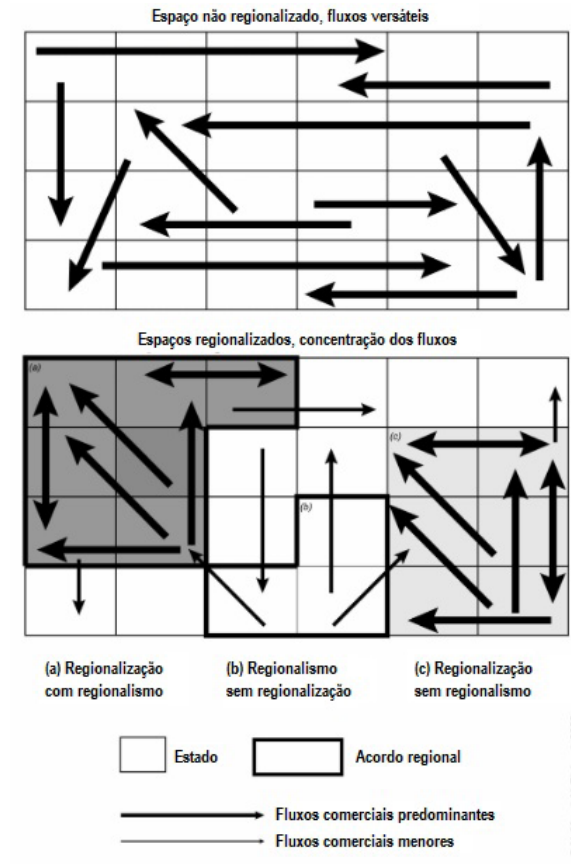
Sabemos, por exemplo, que os países vizinhos da UE realizam há muito tempo a maior parte do seu comércio exterior com os países do bloco. Este tropismo da UE sobre os fluxos comerciais é mais antigo do que a assinatura de acordos comerciais no âmbito da política europeia de vizinhança. Da mesma forma, os países membros da ASEAN comercializam mais com os países do Leste Asiático (China, Japão, Coreia) do que dentro da ASEAN.

## **Definir melhor a integração macrorregional: a integração macrorregional segundo os geógrafos**

Na Geografia, a região é geralmente definida no nível sub-estatal. Mas é possível transpor a ideia de sistema regional para conjuntos de todos os tamanhos, o que equivale a dizer, por exemplo, que existem regiões globais ou macrorregiões (Pinchemel, 1997; Didelon, 2013). No sentido geográfico, a integração macrorregional refere-se à criação, ao aumento e ao aprofundamento de interações entre unidades territoriais inicialmente distintas, mas contíguas, localizadas em vários países vizinhos. O processo se move na direção da construção de sistemas regionais autônomos multiestatais espacialmente contínuos.

Dentro desses grandes conjuntos, as interações entre as unidades espaciais constituintes são mais fortes do que com unidades espaciais localizadas fora. Os conjuntos macrorregionais assim construídos se intercalam entre a rede de Estados e a escala global. Eles podem articular os territórios adicionados de vários países vizinhos contíguos inteiros ou apenas porções dos territórios desses países (Figura 2).

Figura 2. Integração regional: redução dos efeitos de fronteira



Fonte: dos próprios autores.

Em Geografia, uma macrorregião não é uma construção puramente formal, apenas construída institucionalmente, isto é, com base em um acordo regional entre os governos de países vizinhos. Qualquer macrorregião é, sobretudo, uma construção social multiestatal que resulta do entrelaçamento das práticas de atores de toda natureza e de todos os níveis: governos, mas também empresas, sociedades civis, indivíduos, redes, empresários da diáspora, estudantes etc. Portanto, pode ser útil observar a integração macrorregional na interface de processos *top-down* e *bottom-up*, impulsionados de cima pelos governos e realizados de forma mais espontânea por outros atores no quadro das relações horizontais transestatais.

Ao aprofundar a análise, podemos refinar a definição de integração macrorregional: em primeiro lugar, esta expressão designa ou um processo (integração em andamento) ou um estado de coisas (integração realizada). Em segundo lugar, a integração pode ser setorial ou global: no primeiro caso, diz respeito a uma ou mais áreas-alvo (comércio de bens, mobilidade de pessoas, redes de transporte, por exemplo); na segunda, aplica-se a um número crescente de áreas até abranger todo o campo social em sentido amplo. Em terceiro lugar, o sistema macrorregional resultante da integração forma um todo espacial contínuo, que, por vezes, abrange territórios inteiros e, em outros casos, abarca apenas partes dos territórios dos países vizinhos.

A integração é bem-sucedida quando não há mais efeitos de barreira dentro do sistema macrorregional. O sistema é caracterizado, em teoria, por uma grande fluidez espacial interna. Podemos estabelecer tipologias de sistemas macrorregionais usando critérios geográficos: sistemas monocêntricos polarizados, sistemas policêntricos etc. Podemos levantar a hipótese de que o sistema macrorregional que inclui a UE e os países da vizinhança é simultaneamente policêntrico e monocêntrico: por um lado, a UE é uma construção complexa sem um verdadeiro centro dominante; por outro lado, a UE, devido ao seu tamanho, polariza claramente seu entorno imediato em um nível funcional.

Finalmente, existem vínculos não sistemáticos entre regionalismo, regionalização e integração macrorregional. A concentração regional do comércio pode, de fato, ser resultado do regionalismo (multilateralismo regional por iniciativa dos países vizinhos que decidem intensificar seu comércio e cooperação). Ela também pode ser o sinal visível da construção de um sistema macrorregional integrado.

## Nenhuma integração macrorregional chegou ao fim no mundo

Dois autores não geógrafos, mas muito sensíveis ao espaço, abordaram o tema do novo regionalismo (não apenas macro) em sentido geográfico e dinâmico. B. Hettne e F. Söderbaum (1998) propõem uma concepção baseada na noção de região como uma construção social. Segundo eles, a integração consiste em passar de um grau a outro na escala de *regionness*. A palavra poderia ser traduzida pelo neologismo “regionalidade” ou pela expressão “grau de integração regional”. Integração é o processo pelo qual uma parte do espaço, independentemente de seu tamanho, é gradualmente “preenchida” com suficiente substância econômica, institucional, política, cultural, identitária etc., para se tornar um sistema distinto e ser finalmente percebido como tal por seus habitantes e por outros.

Em 1998, B. Hettne e F. Söderbaum distinguiram três graus de regionalidade: o estágio “pré-regional” em que ainda não vemos regiões, o que eles chamam de regiões potenciais ou protoregiões; depois, a fase em que se inicia a integração macrorregional sob diversas formas (cooperação regional intergovernamental, integração mais profunda liderada pelos governos, integração funcional pelo mercado ou provocada pelo surgimento de práticas sociais em diversos campos); enfim, a formação de uma região suficientemente constituída para se tornar um ator (sujeito atuante) dotado de identidade, capacidade de ação política, estruturas institucionais capazes de tomar decisões legítimas aos olhos de uma sociedade civil transnacional. Em outras palavras, a integração é bem-sucedida quando o todo regional se torna uma sociedade.

Em 2000, os referidos autores distinguiram cinco graus na escala de regionalidade: a região da unidade geográfica, a região do sistema social, a região dos mecanismos elementares de segurança, a organização regional e depois a sociedade regional produzida por esta organização. A ideia fundamental é a mesma. O grande mérito desses autores foi demonstrar que é possível e desejável estudar a integração de

forma multiescalar e global – ou seja, levando em consideração todos os domínios ao mesmo tempo (Hettne, 1999) –, e dando um amplo espaço às práticas. A região não é algo que já existe e que você só precisa descobrir. Ela é uma construção dinâmica, que não é inevitável porque a integração é um processo reversível.

À luz desses elementos, duas hipóteses podem ser formuladas. Em primeiro lugar, até o momento, nenhuma integração macrorregional (no sentido de um sistema funcional multiestatal) chegou ao fim no mundo. A experiência mais avançada é a União Europeia. Ela forma um grande mercado único, mas não é um todo perfeitamente integrado. O derradeiro grau de regionalidade não foi atingido na UE: as lógicas nacionais continuam poderosas no perímetro comunitário; os efeitos fronteiriços internos persistem; as populações somadas dos países membros não formam uma sociedade; a UE não é um referente identitário que se impõe ao referente nacional, também não é um ator nas relações internacionais em muitos domínios e pouco parece como tal para os próprios cidadãos europeus e para os cidadãos de países terceiros.

Em segundo lugar, à luz da distribuição geográfica do intercâmbio de pessoas e bens, nós podemos levantar a hipótese de que UE não constitui um sistema macrorregional por si só. Nesta parte do mundo, é provável que um sistema macrorregional maior englobe o espaço comunitário europeu e muitos países da vizinhança (Beckouche; Ricardo, 2013). Tal hipótese também parece ser verdadeira no Sudeste Asiático. Na ASEAN, o comércio é pouco regionalizado, pois o comércio interno de mercadorias não ultrapassa 23% do comércio internacional total dos países-membros. Por outro lado, o comércio é muito volumoso com a China, assim como com o Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Também sabemos que as províncias do sul da China (Guangxi e Yunnan) estão funcionalmente estritamente ligadas à península da Indochina (Fau; Franck, 2019).

## **Integração macrorregional: um equívoco metodológico**

Aferir, medir, avaliar e comparar as integrações macrorregionais é um problema formidável que confronta o pesquisador com dificuldades que nem sempre são resolvidas. Perante um objeto tão complexo como a integração macrorregional que, na sua forma mais exitosa, tem em conta critérios como a emergência de uma identidade regional ou a partilha de representações sociais comuns e que pode integrar apenas parcelas de territórios nacionais em sua dinâmica, dados e dicotomias tradicionais (abordagens qualitativa/quantitativa) não são os melhores aliados do pesquisador.

É certo que a análise da integração macrorregional pressupõe meios consideráveis com protocolos harmonizados para tornar os resultados comparáveis em todas as unidades territoriais observadas. Também é certo que, no estado atual dos trabalhos de integração macrorregional, avançamos por tentativa e erro e temos dificuldade em experimentar um método universal.

No âmbito de uma abordagem quantitativa, a maioria dos bancos de dados que permitem medir a regionalização do comércio, de investimentos, de migrações, de fluxos de estudantes etc. estão disponíveis em nível estatal. Mas alguns temas são mal-informados (ou até não informados) e muitos países têm serviços estatísticos fracos ou inexistentes, deixando grandes partes do mapa-múndi em branco. Isso torna perigosa a construção de bancos de dados globais de fluxos entre países e, por vezes, impossibilita a construção de matrizes origem/destino de fluxos e interações que permitissem ao menos uma representação cartográfica precisa da regionalização.

Por exemplo, uma matriz mundial de um tema, aparentemente bem documentado, como as migrações internacionais, teria muitas deficiências, o que a tornaria inutilizável. Já no âmbito do comércio, ao lado de bancos de dados tradicionais, existem alguns dados nos registros aduaneiros, por exemplo, mas que raramente são comunicados e nem sempre são utilizáveis.

Em um contexto em que a integração macrorregional funcional por vezes abrange apenas parte do território de um ou mais países vizinhos, o problema das fontes é ainda mais agudo porque os bancos de dados que guardam informações sobre movimentos de pessoas, bens, capitais, serviços etc. raramente existem no nível das unidades territoriais subnacionais. Portanto, não é possível saber, em quase todos os casos, com quem as regiões (ou cidades) dos países estão realizando interações.

À primeira vista, podemos pensar que é possível superar essa dificuldade ligada às redes de coleta estatística trabalhando em um estudo de caso monográfico geograficamente restrito para se construir uma matriz regional mais qualitativa. Porém, corremos o risco de fazer interpretações errôneas porque, neste caso, não há comparações possíveis com outros conjuntos. A vantagem de construir um banco de dados regional isolado permanece limitada porque, justamente, só podemos identificar a integração ou a regionalização de um grupo se formos capazes de construir um quadro mais amplo que dê um contexto geral de referência, passando de uma escala para outra e realizando comparações com diferentes partes do mundo.

A dificuldade é a mesma no contexto de uma abordagem qualitativa baseada em pesquisas de campo, em contagens diretas (limitadas a um horizonte limitado), em observação e análise das práticas dos atores etc. Deparamo-nos com a contradição do espaço escolhido *a priori*, onde postulamos que existe integração ou regionalização, o que só pode ser comprovado aqui se conseguirmos re-situar esse espaço em um contexto mais amplo, o que é possível por meio de métodos quantitativos.

A pesquisa de campo multissituada permanece, no entanto, como uma necessidade para se observar a realidade empírica dos processos, questionar os atores sobre seus sentimentos, escolher os locais de observação mais relevantes, como certas fronteiras internacionais, que permanecem sendo laboratórios de cooperação entre territórios e sociedades, pontos de conexão que permitem pensar os laços de vizinhança e os múltiplos pertencimentos territoriais.

No estado atual dos dados disponíveis, deve-se admitir que não se pode medir com precisão a integração ou a regionalização em todos os níveis, em todas as áreas e em todas as partes do mundo. Essa observação pode levar o pesquisador a se con-

centrar mais em “indicadores de regionalidade” derivados de métodos qualitativos e quantitativos (De Lombaerde, 2006; Deblock, 2017).

O novo regionalismo, baseado em uma abordagem construtivista da região, nos convida a pensar a integração como uma elevação dos níveis de *regionness* ou regionalidade. Nessa perspectiva, a região, seja qual for seu tamanho, é uma construção social e cada nível de regionalidade corresponde a uma densidade crescente de interações sociais no interior desse espaço. Isso vai desde a simples cooperação intergovernamental regional à integração informal por meio do mercado, até a formação de uma região que se tornou um ator nas relações internacionais dotado de uma identidade, sendo percebida como tal. Em teoria, o método para medir a integração é simples: basta definir e calcular indicadores que levem em conta cada nível de regionalidade.

No entanto, a produção de um indicador de referência, como aqueles que, às vezes, são fornecidos pelo Banco Mundial ou pela UNCTAD de maneira setorial, está frequentemente sujeita a críticas. A escolha das variáveis, a distribuição entre dados quantitativos e qualitativos, o método de coleta dos dados em campo, o nível de cooperação dos Estados que devem apresentar os dados etc., são obstáculos a serem superados.

No entanto, a utilidade dos indicadores no exercício de comparação é comprovada. No estudo da integração macrorregional em particular, comparação e medição andam de mãos dadas. A sua associação tem uma grande importância metodológica porque é necessariamente através dela que podemos observar e compreender este processo em permanente evolução no tempo e no espaço. Um indicador de medição comum permitiria levar em conta esses dois aspectos. Trata-se de um “canteiro de obras” que deve imperativamente ser aberto e colocado na agenda dos pesquisadores que analisam as regionalizações do mundo.

## **Conclusão: a importância de pensar as dimensões regionais do mundo**

O momento é da globalização. Vivemos na era da conexão generalizada, das redes, das metrópoles globais e da economia do arquipélago. Os circuitos da economia transgridem a rede dos Estados, há muito ultrapassados pelos circuitos de intercâmbio. No entanto, as relações entre atores políticos, sociais e econômicos permanecem parcialmente determinadas pela proximidade geográfica. Certas restrições espaciais, dentre as quais a distância, continuam a pesar no comércio.

Alguns autores chegam a expressar desconfiança em relação à ideia de globalização. Hettne e Söderbaum (2000) acreditam, por exemplo, que as Ciências Sociais devem ir além do que chamam de “mistificações do conceito de globalização”, que não deveria ser interpretado literalmente. Além disso, muitos indícios levam o observador atento a pensar que a governança global está definhando. É nesse contexto que se constrói uma escala intermediária entre o local/nacional e o mundial: a da



macrorregião multiestatal.

A regionalização do mundo e a integração macrorregional oferecem uma grade de leitura mais em sintonia do que aquela da globalização com certas realidades políticas, econômicas e sociais do mundo contemporâneo. Especialmente porque esta escala pode muito bem ser a mais relevante para lidar com algumas questões importantes. De fato, pode ser eficaz cooperar regionalmente, de maneira mais ou menos aprofundada, em áreas como a gestão da migração internacional, meio ambiente, segurança, energia, planejamento, transporte... por dois motivos. Por um lado, os problemas e desafios relacionados a esses temas não param nas fronteiras dos Estados porque são inerentemente transnacionais, o que torna necessário se tirar partido da vizinhança geográfica. Por outro lado, quando se prevê uma cooperação profunda, esta pode ser mais fácil entre países vizinhos cujos habitantes compartilham certas preferências e comportamentos.

A proximidade de valores, por vezes correlacionada à intensidade das relações e interações sociais e culturais, pode facilitar a partilha de normas, que é uma condição para uma integração aprofundada. Ao colocar o espaço e a região como produções sociais no centro de seu argumento (Lefèbvre, 1974; Paasi, 2010), a Geografia pode dar uma poderosa contribuição para o esclarecimento de noções-chave como integração macrorregional, regionalismo e regionalização, cujas definições permanecem flutuando em um número significativo de trabalhos científicos. Mas, a Geografia deve assumir o seu lugar neste campo num espírito de descompartmentalização, desenvolvendo iniciativas de investigação interdisciplinares.

Os geógrafos trariam seu conhecimento sobre a região, sua capacidade de trabalhar em diferentes escalas, sua íntima relação com o espaço e o terreno, seus métodos (quantitativos e qualitativos) e seu *know how* em termos de representação cartográfica. As possibilidades de interações e trocas com os economistas, politólogos, historiadores, juristas, internacionalistas e sociólogos são numerosas e geralmente fecundas.

A reflexão engajada em um certo número de trabalhos recentes objetiva estabilizar o vocabulário em uso e elaborar métodos e ferramentas que permitam aferir e medir a integração macrorregional. Este artigo faz parte desse esforço de esclarecimento e de engajamento dos geógrafos no campo dos estudos macrorregionais (ou *area studies*) nos quais a análise de redes, de circulações de todos os tipos e de espaços de contato está no centro de uma abordagem relacional de territórios (Lewis; Wigen, 1999; Brenner, 2004). Para além do posicionamento científico, a reflexão e a ação macrorregional oferecem uma oportunidade de renovar um certo número de práticas econômicas, políticas, ambientais... em um mundo onde tudo não está globalizado.

## Referências

- ALLEN, J.; COCHRANE, A.; MASSEY, D. **Re-thinking the Region**. London: Routledge, 1998.
- ANDERSON, A.; WEVER, E. Borders, Border Regions and Economic Integration: one world, ready or not. **Journal of Borderlands Studies**, n. 18, p. 27-38, 2003.
- ARRAULT, J-B. Géographie et mondialisation. Les géographes français face à la crise des années 1930. **Annales de Géographie**, n. 657, p. 493-512, 2007.
- BALASSA, B. **The theory of Economic Integration**. Homewood: Richard Irwin, 1961.
- BALDWIN, R. A domino theory of regionalism. **NBER Working Paper**, n. 4465, 1993.
- BALDWIN, R. The causes of regionalism. **The World Economy**, n. 20, v.7, p. 865-888, 1997.
- BALDWIN, R.; VENABLES, A. Regional economic integration. In: GROSSMAN, G. M.; ROGOFF, K. (eds.). **Handbook of International Economics**. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- BALDWIN, R.; FRANCOIS, J.; PORTES, R. The costs of benefits of Eastern enlargement. The impact of the EU and Central Europe. **Economic Policy**. A European Forum, n. 24, p. 127-176, 1997.
- BAUELLE, G.; CHARLES-LE BIHAN, D. **Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2017.
- BAUELLE, G.; MERENNE-SCHOUMAKER, B. **Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- BECKOUCHE, P. **Les régions Nord-Sud**. Paris: Belin, 2008.
- BECKOUCHE, P.; GRASLAND, C. *et al.* **Europe in the World. Territorial visions and evidence**. Paris/Luxembourg: CNRS/Diact/Université Paris 7 Denis Diderot/ Université Paris 1 Panthéon Sorbonne/Espon Programme, 2008.
- BECKOUCHE, P.; RICHARD, Y. **Atlas de la grande Europe**. Paris: Autrement, 2013.
- BOUDEVILLE, J. R. **Les espaces économiques**. Paris, PUF, 1964.
- BOUDEVILLE, J. R. **Aménagement du territoire et polarisation**. Paris: Litec, 1973.
- BOULINEAU, E. Pour une géographie politique de la coopération territoriale. **L'Espace Politique**, n.32, 2017.
- BRAUDEL, F. **Civilisation matérielle, économie et capitalisme XVe – XVIIIe siècle**, volume 3. Le temps du monde. Paris: Armand Colin, 1986.
- BRENNER, N. **New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CARRIZO, S.; VELUT, S. Energy transitions and regional integration in South America. In: CARGNIN, A.; RÜCKERT, A.; DE OLIVEIRA RAMOS, B. **Territorial Planning and La Plata Basin Borders**. Porto Alegre: Letra1, 2018, p. 167-188.
- CLAVAL, P. **Régions, nations, grands espaces. Géographie générale des ensembles territoriaux**. Paris: Marie-Thérèse Génin, 1968.

- CLAVAL, P. **Initiation à la géographie régionale**. Paris: Nathan, 1995.
- DABINETT, G.; RICHARDSON, T. The europeanization of spatial strategy: shaping regions and spatial justice through governmental ideas. **International Planning Studies**, n. 10, p. 201-218, 2005.
- DE BOE, P.; GRASLAND, C.; HEALY, A. Spatial integration. In: **Study programme on European spatial planning**, n. 14. Final Report, 1999.
- DEBLOCK, C. L'indice d'intégration régionale en Afrique. **Revue Interventions économiques. Hors-série Transformations**, p. 10-13, 2017.
- DECOVILLE, A.; DURAND, F.; SOHN, C.; WALTHER, O. Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: Towards a functional typology. **Journal of Borderlands Studies**, n. 28, p. 221-237, 2013.
- DE RUFFRAY, S. **L'imprécision et l'incertitude en géographie. L'apport de la logique floue aux problématiques de régionalisation. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches**. Paris: Université Paris 7, 2007.
- DIDELON, C.; GRASLAND, C. (Org.). **Europe in the World**. Paris: CNRS/Diact/Université Paris 1 Panthéon Sorbonne/Université Paris 7 Denis Diderot, 2007.
- DIDELON, C. **Le Monde comme territoire; pour une approche renouvelée du Monde en géographie**. Rouen: Université de Rouen, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, 2013.
- DIDELON, C.; DE RUFFRAY, S.; BOQUET, M.; LAMBERT, N. Un monde d'interstices. Apport de la logique floue pour l'analyse des cartes interprétatives. **Le monde des cartes**, n. 209, p. 71-82, 2011.
- DOLLFUS, O. **L'espace monde**. Paris: Economica, 1994.
- ELISSALDE, B.; SANTAMARIA, F. **Lexique de l'aménagement du territoire européen**. Paris: Lavoisier, 2008.
- FALUDI, A. The learning machine: European integration in the planning mirror. **Environment and Planning A**, n. 40, v.6, p. 1470-1484, 2008.
- FAU, N.; FRANCK, M. **L'Asie du sud-est**. Paris: Armand Colin, 2019.
- FRANKEL, J.; STEIN, E.; WEI, S.-J. Trading blocs and the Americas: the natural, the unnatural, and the supernatural. **Journal of Development Economics**, n. 47, 1, p. 61-95, 1995.
- FRÉMONT, A. **Europe, entre Maastricht et Sarajevo**. Montpellier: Reclus, 1996.
- GEMDEV. **Mondialisation**. Les mots et les choses. Paris: Karthala, 1999.
- GIRAULT, C. Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud. In: GIRAULT, C. **Intégrations en Amérique du Sud**. Paris: Presses de la Sorbonne nouvelle, 2009, p. 39-61.
- GOTTMANN, J. **A Geography of Europe**. New York: Henry Holt, 1962.
- GRASLAND, C.; VAN HAMME, G. La relocalisation des activités industrielles: une approche centre-périphérie des dynamiques mondiale et européenne. **L'Espace Géographique**, n. 39, p. 1-19, 2010.
- HAAS, E. The challenge of regionalism. **International Organization**, n. 12, v.4, p. 440-458, 1958.

HANSEN, P. A.; SERIN, G. Integration strategies and barriers to co-operation in cross-border regions: case study of the Øresund Region. **Journal of Borderlands Studies**, n° 22, p. 39-56, 2007.

HARTSHORNE, R. The nature of Geography: a critical survey of current thought in the Light of the past. **Annals of the Association of American geographers**, n° 29, p. 171-658, 1939.

HETTNE, B. Globalization and the New Regionalism. In: HETTNE, B.; INOTAI, A.; SUNKEL, O. (eds.). **Globalism and the New Regionalism**. Helsinki: **United Nations University/World Institute for Development Economics Research**, 1999, p. 1-24.

HETTNE, B., SÖDERBAUM, F. The New Regionalism Approach. **Politeia**, n. 17, v.3, p. 6-22, 1998.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. Theorising the rise of regionness. **New Political Economy**, n. 5, p. 457-472, 2000.

HOFFMANN, S. A new world and its troubles. **Foreign Affairs**, n. 69, v.4, p. 115-122, 1990.

HOFFMANN, S.; KEOHANE, R. (Org.) **The new European Community: decision making and institutional change**. Boulder: Westview Press, 1991.

HUGON, P. A new theoretical challenge. Regionalism and international change. The cases of East Asia and Subsaharan Africa. In: PAGE, S. (ed.). **Regions and development. Politics, security and economics**. London: EADI, 1999.

HUGON P. (Org.) **Les économies en développement à l'heure de la régionalisation**. Paris: Karthala, 2003.

JUILLARD, E. A propos de la notion de région géographique. **L'Homme**, n. 1, 3, p. 109-111, 1961.

JUILLARD, E. La région: essai de définition. **Annales de géographie**, n. 386, p. 483-499, 1962.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependance**. New York: Adison Wesley, 1977.

KRUGMAN, P. The move toward free trade zones. **Policy implications of trade and currency zones**. Kansas City: Federal Reserve Bank, p. 7-42, 1991.

KRUGMAN, P. Regionalism versus Multilateralism: analytical notes. In: DE MELO, J.; PANAGARIYA A. (eds.). **New Dimensions in Regional Integration**. Cambridge: Center for Economic Policy Research, Cambridge University Press, 1993, p. 58-79.

LEE, R. Integration. In: GREGORY, D.; JOHNSTON, R.; PRATT, G.; WATTS, M.-J.; WHATMORE, S. (eds.). **The Dictionary of Human Geography**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009, p. 387-388.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.

LEWIS, M.; WIGEN, K. A maritime response to the crisis in area studies. **The Geographical Review**, n. 89, v.2, p. 161-168, 1999.

MAMADOUH, V.; VAN DER WÜSTEN, H. Échelles et territoires du système de gouvernance européen. In: ROSIÈRE, S.; COX, K.; DAHHLMANN, C.; VACCHIANI-MARCUZZO, C. (dir.). **Penser l'espace politique**. Paris, Ellipses, 2009.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. **The political economy of regionalism**. New York: Columbia University Press, 1997.

MARCUSE, P. The enclave, the citadel, and the ghetto: what has changed in the post- Fordist US city. **Urban Affairs Review**, n. 33, p. 228-64, 1997.

MAREÏ, N.; RICHARD, Y. Méthode: la difficile mesure de l'intégration régionale et de la régionalisation. In: MAREÏ, N.; RICHARD, Y. **Dictionnaire de la régionalisation du monde**. Atlande: Neuilly, 2018, p. 68-71.

MARFAING, L.; WIPPEL, S. (Org.). **Les relations transsahariennes à l'époque contemporaine: un espace en constante mutation**. Paris: Berlin/Karthala/ZMO, 2004.

MARTIN, J.-P.; NONN, H. La notion d'intégration régional. **Travaux de l'Institut Géographique de Reims**, n. 41-42, p. 33-46, 1980.

MEDINA-NICOLAS, L. Central American borders at the core of the regional integration process. **Geopolitics**, n. 12, p. 78-108, 2007.

MEDINA-NICOLAS, L. Les frontières de l'isthme centraméricain, de marges symboliques à des espaces en construction. **Espaces et sociétés**, n. 138, p. 35-50, 2009.

MONTELLO, D. Regions in Geography: process and content. In: DUCKHAM M.; GOODCHILD, M. F.; WORBOYS, M. F. **Foundations of geographic information science**. New York: Taylor & Francis, 2003, p. 173-189.

ONU. **International Trade Statistics Yearbook 2018**. Department of Economic and Social Affairs. Statistics division, Volume I, Trade by Country. New York: United Nations, 2019.

PAASI, A. Regions are social constructs, but 'who' or 'what' constructs them? Agency in question. **Environment and Planning A**, n. 42, p. 2296-2301, 2010.

PALLE, A. Énergie. Les strates de l'intégration. In: MAREÏ, N.; RICHARD Y. In: **Dictionnaire de la régionalisation du monde**. Atlande: Neuilly, 2018.

PINCHEMEL, G. **La face de la Terre**. Paris: Armand Colin, 1997.

POON, J. The cosmopolitanization of trade regions: global trends and implications, 1965-1990. **Economic Geography**, n. 73, p. 390-404, 1997.

PRZYBYL, S. Migrations internationales: couples migratoires et systèmes régionaux persistants. In: MAREÏ, N., RICHARD, Y. **Dictionnaire de la régionalisation du monde**. Atlande: Neuilly, 2018, p. 178-180.

REGNAULT, H. Multilatéralisme et accords préférentiels: la fin de l'exception asiatique. **Monde en Développement**, n. 36, 144, p. 75-90, 2008.

REITEL, B.; WASSENBERG B. **La coopération territoriale en Europe. Une perspective historique**. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015.

RETAILLÉ, D. **Les lieux de la mondialisation**. Paris: Editions Le Cavalier Bleu, 2012.

REYNAUD, A. **Société, espace et justice**. Paris: PUF, 1981.

RICHARD, Y.; ZANIN, C. L'Europe dans la régionalisation de l'espace mondial. **Géocarrefour**, n. 84, 3, p. 137-149, 2009.

RÜCKERT, A.; CARNEIRO, C. Quelle intégration de l'Amérique du Sud ? Les infrastructures de liaison des régions périphériques et les tendances In: Diploweb.com. **La revue géopolitique**, 2018. Disponible em: [https:// www.diploweb.com/Quelle-integration-de-l-Amerique-du-Sud-Les-infrastructures-de-liaison- des-regions-peripheriques-et.html](https://www.diploweb.com/Quelle-integration-de-l-Amerique-du-Sud-Les-infrastructures-de-liaison-des-regions-peripheriques-et.html).

RUSSETT, B. **International regions and international system. A study in political**

**ecology**. Chicago: Rand Mc Nally and Co, 1967.

SAURUGGER, S. **Théories et concepts de l'intégration européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010.

SEYS, F.-O. Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne. **Belgeo**, n. 2, 2019. Disponible em: <http://journals.openedition.org/belgeo/33263>

SIROËN, J.-M. **La régionalisation de l'économie mondiale**. Paris: La Découverte, 2000.

SOHN, C.; REITEL, B.; WALTHER, O. Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel and Geneva. **Environment & Planning C**, n. 27, p. 922-939, 2009.

TAGLIONI, F.; THÉODAT, J.-M. (Org.) **Coopération et intégration. Perspectives pan-américaines**. Paris: L'Harmattan, 2007.

TAILLARD, C. (Org.) **Intégrations régionales en Asie orientale**. Paris: les Indes savantes, 2004.

THOMPSON, W. The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and Propositional Inventory. **International Studies Quarterly**, v.17, n.1, p. 89-117, 1973.

TOPALOGLOU, L.; KALLIORA, D.; MANETOS, P.; PETRAKOS, G. A border regions typology in the enlarged European Union. **Journal of Borderlands Studie**, n. 20, p. 67-89, 2005.

VAN OORT, F.; BURGER, M.; RASPE, O. On the economic foundation of the urban network paradigm: spatial integration. Functional integration and economic complementarities within the Dutch Randstad. **Urban Studies**, n. 47, p. 725-748, 2010.

VANDERMOTTEN, C.; DÉZERT, B. **L'identité de l'Europe, histoire et géographie d'une quête d'unité**. Paris, Armand Colin, 2008.

VAYRÛNEN, R. Regionalism: Old and new. **International Studies Review**, n. 5, 1, p. 25-51, 2003.

VIGNAL, L. (Org.) **The transnational Middle East. Places, people, borders**. Abingdon/New York: Routledge, 2017.

# A PAISAGEM NA GEOGRAFIA POLÍTICA: DA MORFOLOGIA À PAISAGEM COMO RECURSO

**Dirceu Cadena**

*Universidade Federal do Ceará*  
*dirceucadena@gmail.com*

**Rafael Winter Ribeiro**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*winter@igeo.ufrj.br*

## Introdução

A paisagem é um conceito da Geografia Política? Esta pode ser uma pergunta capciosa, afinal, uma abordagem espacial da política, ou uma abordagem política de fenômenos espaciais, temas centrais do subcampo, podem ser realizadas a partir de quaisquer um dos ditos conceitos-chave da disciplina: paisagem, espaço, lugar e território, embora este último, por sua associação tradicional com a ideia de apropriação ou de poder, tenha sido aquele historicamente privilegiado (Cox, 2002)<sup>24</sup>. Neste capítulo procuramos identificar como a relação entre paisagem e política, embora não tenha sido predominante entre os geógrafos políticos, está presente de diferentes formas entre nós, sobretudo a partir do movimento de renovação do campo que tem início no final do século XX e que hoje se estende em múltiplas abordagens, quando a paisagem pode ser analisada como um recurso político mobilizada por diferentes sujeitos em suas disputas políticas.

Para iniciar esta discussão, é preciso assumir que apesar de importante para a consolidação da Geografia moderna no final do século XIX, a paisagem foi um conceito pouco utilizado por geógrafos políticos clássicos. Ao contrário do conceito de território, incorporado pela perspectiva biológica-naturalista, a paisagem ingressou na disciplina a partir de uma tradição ocidental que tem início nas representações da natureza por artistas flamengos no século XVI (Cauquelin, 2007) e que começa a ser transposta para a construção de um método científico de análise de fenômenos naturais com os trabalhos de Alexander von Humboldt, na primeira metade do século XIX

---

<sup>24</sup> Para Kevin Cox (2002), num livro-texto básico para a disciplina, os conceitos fundamentais da geografia política são Território, Estado e Processo Social.

(Ribeiro, 2020). O conceito se constitui na Geografia repleta de dualidades, controvérsias e tensões, mas de uma maneira geral ao longo da história há um predomínio das abordagens que colocam ênfase no seu caráter visual de apreciação do terreno a partir de um ponto de vista, assim como no seu caráter integrador de elementos da natureza e da sociedade<sup>25</sup>.

Ao ser introduzida na Geografia por essa linha, o conceito de paisagem foi em sua maior parte tratado como uma fisionomia dos diferentes gêneros de vida que podem ser lidos através das formas espaciais, como nos trabalhos de Vidal de La Blache e de Jean Brunhes, nos quais a paisagem é dotada de uma densidade ontológica própria (Besse, 2014b), ou como uma captura intencional tomada à distância para analisar as transformações de processos naturais e culturais em uma determinada área, como desenvolvida por Carl Sauer e seus seguidores.

Se nessas tradições a paisagem não foi utilizada para compreender os fenômenos políticos, o próprio campo da Geografia Política conferiu pouca atenção às ideias existentes sobre paisagem. Não se trata aqui de negar o caráter político ou geopolítico de alguns trabalhos de autores do pensamento clássico associados ao desenvolvimento do conceito de paisagem, como é o caso de Paul Vidal de La Blache. Muitos autores já demonstraram como trabalhos como *La France de l'Est*, dentre outros, demonstram uma clara relação do pensamento de Vidal com os temas da Geografia Política e geopolítica clássicas (Ribeiro, 2011; Pereira, 2012). No entanto, o que realçamos é a pouca ou nenhuma reflexão sobre o papel da paisagem na configuração do fenômeno político. A Geografia Política restrita a uma única forma de expressão do poder político do início do século XX estava mais interessada nas disputas territoriais entre os Estados, na expansão de suas fronteiras ou nas buscas por recursos naturais (Agnew, 2002).

Por outro lado, esse interesse menor da Geografia Política clássica pela paisagem contrasta com as questões às quais o campo disciplinar é chamado a refletir hoje. Diante de utilizações recentes das instituições estatais que destacam o caráter coletivo de paisagens excepcionais e estabelecem regramentos para sua melhor fruição, bem como as mobilizações de grupos insurgentes que expõem os conflitos latentes nas sociedades contemporâneas em busca de diferentes cidadanias paisagísticas, fica evidente no mundo contemporâneo as diversas aproximações entre visões sobre paisagem e ações políticas.

Repleta de utilizações distintas, consideramos que a abordagem contemporânea da paisagem deixa de apenas expressar os conflitos existentes na sociedade, como uma fotografia de um momento, e passa a ser um recurso político central para os conflitos urbanos. A relação da paisagem com a Geografia Política passa, portanto, de uma condição passiva, como um reflexo da organização política de um Estado e suas formas de exercício de poder, para ser analisada como um recurso ativo, mobilizado no encontro entre os diferentes que buscam a partir dessa mobilização da paisagem e de suas representações, construir capital político em diferentes estratégias de

---

25 Para uma discussão centrada nas dualidades e tensões do conceito de paisagem no pensamento geográfico ver Wylie (2007). Para uma análise das diferentes perspectivas com as quais a paisagem pode ser trabalhada ver Besse (2014a).



ação. Como uma forma de compreender essa relação, propomos aqui que as diversas formas de mobilização da paisagem como recurso por atores distintos podem ser reunidas em três grupos, que aqui chamaremos de *paisagens instituídas*, *paisagens emergentes* e *paisagens insurgentes* (Ribeiro; Castro; Cadena, 2022).

No presente texto vamos discutir algumas maneiras de abordar as relações entre a paisagem e a Geografia Política. Veremos que apesar da recente utilização do conceito por estudos interessados nas ações políticas, alguns geógrafos a partir dos anos 1980 já buscaram destacar as vinculações entre paisagem e política. Em seguida, discutiremos como a paisagem pode ser considerada um recurso político contemporâneo mobilizado por instituições públicas, mas também por grupos insurgentes. Por fim, apresentaremos exemplos de mobilizações da paisagem que, em um primeiro momento, articulam em suas pautas temas como direito à cidade, patrimônio e memória, em um segundo momento buscam alcançar o direito à paisagem.

## Abordagens políticas da paisagem na Geografia

Apesar de identificarmos mobilizações da paisagem de modo mais significativo por instituições públicas e movimentos sociais diversos a partir do final do século XX, alguns poucos geógrafos buscaram discutir as relações entre política e paisagem, contribuindo com a reconhecida polissemia do conceito.

Entre os geógrafos que nomeadamente buscaram trazer à tona a relação entre paisagem e política, predomina o uso do termo *paisagem política*, visando identificar a paisagem que é diretamente moldada pela política. Uma vez moldada pela política, esta pode funcionar também como um elemento de reforço do poder político que a moldou. Assim, em abordagens morfológicas com origem na tradição alemã, os geógrafos consideraram o Estado como o agente primordial da produção de paisagens políticas. Interessados nas formas inseridas no espaço para demarcação do poder político, como os monumentos, praças públicas, muros e fronteiras, os trabalhos dessa abordagem seguem uma linha saueriana ao considerar a paisagem política como aquela moldada pelo Estado.

O trabalho de Sanguin (1984) pode ser considerado o principal representante dessa abordagem ao considerar as paisagens políticas como os resultados das marcas da autoridade e da ideologia na paisagem. Para o autor francês, esses aspectos são manifestos nas estruturas das fronteiras, nas praças e parques públicos, nos monumentos e mesmo em edificações suntuosas associadas ao serviço público. Sanguin demonstra toda a influência da abordagem superorgânica de Sauer do conceito de cultura ao parafrasear o fundador da Geografia Cultural estadunidense e considerar “[...] a política como o agente, o espaço natural como meio, enquanto a paisagem política é o resultado” (Sanguin, 1984, p.30)<sup>26</sup>.

---

26 Aqui Sanguin toma inspiração literal da frase mais conhecida do artigo de 1925 através do qual Carl Sauer apresentou o método morfológico da paisagem, repetida à exaustão pelos geógrafos culturais de influência saueriana: “a cultura é o agente, a área natural o meio e a paisagem cultural o resultado” (Sauer, 1996).

Uma característica da abordagem morfológica nos estudos das relações entre política e paisagem é a escala. O conceito de paisagem, nessa perspectiva, é apreendido a partir da grande escala, isto é, a que manifesta as grandes visões do poder e estende-se através de uma área percebida como homogênea e de significativa dimensão. Em Sanguin, a dimensão atribuída ao conceito de paisagem política se aplica unicamente aos objetos observados à distância que estabelecem paisagens de grandes escalas, como no caso das zonas de fronteiras, onde ele considera que “a importância da política nas zonas de fronteiras reside na aparição de uma paisagem em grande escala” (op. cit., p. 28). A paisagem política de Sanguin é, portanto, fundamentalmente passiva, um receptáculo das ideias e necessidades do poder político, representado unicamente pelo Estado-Nacional.

Recentemente, perspectivas morfológicas para compreender as paisagens políticas têm sido voltadas para as paisagens de pequenas escalas (Brox, 2019; Kliot; Mansfield, 1997) ou para os conflitos estabelecidos entre as paisagens consagradas da grande escala *versus* as paisagens insurgentes da pequena escala (Brito, 2019), observando também como a paisagem funciona na política e não apenas a reflete. Sem ser uma exclusividade dos geógrafos, a utilização do termo *paisagem política* como materialização da construção da autoridade política na transformação da paisagem e de suas representações também está presente nos trabalhos de antropólogos como Smith (2003).

Indo além do caráter morfológico da paisagem e preocupado com uma Geografia da ação, após ter publicado “A Geografia isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra” (Lacoste, 1976), Yves Lacoste dedica um livro inteiro às “paisagens políticas” (Lacoste, 1990). Seguindo a mesma linha do livro anterior, em que a Geografia é fundamentalmente um saber estratégico e preocupado com a ação, Lacoste procura mostrar como a leitura da paisagem está associada a modos de agir no mundo, sendo fundamental aos detentores do poder político. Para além da leitura mapas, que seriam representações do espaço e não da paisagem<sup>27</sup>, a atenção à leitura do terreno e do movimento, a fim de formulação de estratégias que constituem a paisagem política, é apontado por Lacoste como merecedor de atenção especial por parte dos geógrafos. Assim, a política, pensada por Lacoste como uma forma de agir no mundo pelos indivíduos ou grupos diante do outro, necessita fundamentalmente de formas de leitura da paisagem. Tais leituras da organização da paisagem a partir da política e, principalmente, para a política são o que Lacoste chama de paisagens políticas.

Também na década de 1980, Brunn e Yanarella buscando discutir a relação entre a geografia humanística e a Geografia Política, mostravam como a paisagem se tornava um conceito importante para essa relação, presente em trabalhos que usavam a paisagem não para definir os atributos físicos de uma área, mas para definir os elementos, símbolos e objetos formados para conferir sentido a um lugar (Brunn e Yanarella, 1987, p. 11). Nos exemplos de trabalhos apontados por esses autores, predominam os estudos sobre fronteiras e a ratificação espacial de identidades territoriais através da paisagem.

---

27 “O mapa, que mostra apenas duas dimensões, não é a representação da paisagem, mas do espaço” (Lacoste, 1990, p. 06). Tradução livre dos autores.

Ao mesmo tempo em que essas ideias passaram a circular, uma inversão no termo é apresentada visando identificar um outro conjunto de ações. Assim é que começa a se popularizar entre os geógrafos preocupados com o planejamento a expressão *política da paisagem*, no lugar de paisagem política. Foi nos anos 1980 que na França aos poucos ganhou força o que se convencionou chamar de *politique du paysage*, entendendo o *politique* no sentido de política pública. Nesse momento ganha força uma série de ações que visavam discutir a ação do Estado sobre a paisagem, com objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos que foi acompanhada de uma ampliação da discussão teórica sobre a natureza do conceito (Chabason, 1995) à qual os geógrafos contribuíram fortemente. Isso tem influenciado uma série de recomendações que culminam com a apresentação da Convenção Europeia da Paisagem em Florença no ano 2000, hoje assinada por quarenta países daquele continente e que procura dirigir o planejamento e gestão dos Estados aderentes no que diz respeito a ações sobre a paisagem visando o ordenamento do território<sup>28</sup>. Assim, nessa abordagem, o que ainda hoje se conhece como política da paisagem remete predominantemente ao Estado como um agente mediador e controlador da ação da sociedade sobre a paisagem.

Abordagens simbólicas da paisagem também foram associadas ao estudo da política a partir dos anos 1980, nas quais o conceito assume sentido político como o resultado de ações práticas e discursivas destinadas à manutenção do poder. Em Duncan (1990), profundamente influenciado pela antropologia política de Clifford Geertz e o método hermenêutico<sup>29</sup>, a paisagem é compreendida como uma construção discursiva ou um sistema de significados que conferem sentido às práticas sociais enquanto resultado de ações dos representantes do Estado para manter o controle sobre um território específico. Já no texto de Cosgrove (1998), a paisagem assume um sentido político ao ser produzida pelas elites dominantes como um falseamento da realidade com objetivos de manter os meios de produção e controlar o Estado. Assim, para aquele autor, a paisagem constitui uma espécie de ideologia visual. Em Duncan e Duncan (2003), as intervenções realizadas em um subúrbio americano são orientadas para reproduzir a divisão de classes da sociedade americana e indicam como a paisagem é dirigida no sentido de promover a inclusão de determinados grupos ao mesmo tempo em que exclui outros, invisibilizados. Assim, para os autores, a produção física da paisagem é profundamente marcada por estratégias de manutenção de posição de classes e poder a partir de determinadas representações da paisagem e marcadores sociais que são mobilizados espacialmente.

Apesar de esses textos não utilizarem o termo paisagem política, eles buscam entender como diferentes representações da paisagem foram mobilizados para garantir a unidade do Estado. Compreendem, assim, a política como uma prática coletiva, porém limitada às figuras institucionais, nas quais a população apenas sofre os efeitos das decisões das elites. Exercícios mais recentes de abordagens simbólicas das relações entre política e paisagem têm caminhado no sentido oposto, isto é, com-

---

28 Para uma análise do impacto da Convenção Europeia da Paisagem sobre o ordenamento do território nos países signatários ver, por exemplo, Gonçalves e Curado (2017).

29 Ver, por exemplo Geertz (1991), tradução do original de 1980, que mais teria influenciado o livro de James Duncan.

preender as ações políticas como práticas individuais, independente das instituições estatais (Till, 2004).

Tanto as abordagens morfológicas quanto as simbólicas veem a paisagem como apenas reflexo ou instrumento de poder, tomando as práticas espaciais do Estado e a luta para seu controle como elemento central de organização da política, no sentido não apenas de que a transformação da paisagem pelo Estado reflete o controle político e econômico de determinados grupos, como também pode atuar no sentido de perpetuá-los. Como temos discutido em outros lugares (Ribeiro, 2018; Brito; Cadena, 2022; Ribeiro; Castro; Cadena, 2022), uma abordagem contemporânea da relação entre política e paisagem pode indicar como as mobilizações políticas da paisagem se apropriam de objetos materiais e representações simbólicas para influenciar as agendas políticas, configurando aquilo a que chamamos de *política da paisagem*. Entendemos, assim, que numa perspectiva contemporânea, podemos analisar a paisagem como um recurso passível de ser mobilizado de diferentes formas em disputas políticas. Como a paisagem é uma maneira de olhar que sugere trabalho interpretativo pautado tanto nas imagens quanto nas formas concretas presente no espaço (Maciel, 2005), tanto as ações organizadas por grupos reconhecidos como das elites ou as práticas de grupos insurgentes são realizadas a partir de construções e imaginários consolidados ou em busca de consolidação nos espaços em disputas, orientando, assim, as próprias ações políticas. Da mesma forma, a maneira como esses grupos mobilizam a paisagem como uma estratégia de poder, seja através da construção de regulações (ou sua contestação), seja através de reivindicações, reforçam representações sobre a paisagem, as transformam, ou mesmo constroem novas representações e são passíveis de transformá-las fisicamente.

A existência de elementos materiais e imateriais fortemente consolidados nos diferentes espaços permite refletirmos sobre a paisagem como recurso político significativo da contemporaneidade. Para os representantes do Estado, a preservação e regulamentação de determinadas paisagens torna-se uma exigência contemporânea que pode contribuir para o capital político de um governante. Já para grupos insurgentes as paisagens existentes são importantes instrumentos de luta pelo Direito à Cidade e de conquista das cidadanias paisagísticas.

## Política da Paisagem: recurso político e estratégias de ações

Para ir além da perspectiva mais comum até agora que considera política da paisagem como as ações do Estado voltadas para o ordenamento do território que visam controlar, gerir e planejar, é preciso entender a política como meio da organização de ações entre os diferentes, no que está inserida a forma como os sujeitos mobilizam diferentes instrumentos e ações visando uma melhor colocação em disputas ou obtenção/manutenção de poder. Assim, nesta segunda parte do capítulo, a mobilização de discursos, práticas e normas que tomam a paisagem como elemento central do controle das ações políticas configuram o que chamamos de *política da paisagem*

(Ribeiro, 2022). Nesta abordagem, instrumentalizada e utilizada com o objetivo de dirigir ações e atingir objetivos específicos, a paisagem é, ela mesma, um recurso político, disputada por grupos diversos.

A ideia de recurso foi central para as origens do campo da Geografia Política e da geopolítica. Quando os teóricos da geopolítica no início do século XX buscaram estabelecer modelos para analisar os movimentos dos Estados, a busca e as disputas por recursos naturais eram quase sempre uma causa das ações analisadas. Toda a lógica de análise e de proposição de estratégias de ações que dirigiu a geopolítica clássica está pautada na análise da disponibilidade de recursos que cada um dos Estados envolvidos dispõe. Recurso, portanto, desde o início da Geografia Política, está relacionado a poder. Para Raffestin (1993) é a partir dos usos mediados pela técnica disponível que um recurso se diferencia da matéria, indicando que aquele é sempre produto de uma ação e, ao mesmo tempo, sempre associado a um determinado fim e, por isso, dotado de um valor, produto de uma relação. A transformação, portanto, da matéria em recurso é dada pelo momento em que passa a ter uma função, a desempenhar um papel e, assim, ser valorada. É a partir da mobilização de um elemento que ele se transforma em recurso.

Assim, a prática e o uso de determinada matéria em política com determinado fim a transforma em recurso político. Robert Dahl (2006) identifica recurso político como qualquer meio que uma pessoa possa utilizar para dirigir ou influenciar o comportamento de outro, funcionando na construção do poder. Assim, a paisagem funciona como um recurso político quando ela é capturada e utilizada como um instrumento para indivíduos ou grupos se colocarem em posições mais favoráveis no sentido de conseguir suas vontades.

Entendemos política como uma ação que permite a possibilidade da vida entre diferentes, como apontava Hannah Arendt (2002). Para a autora, a política não é inerente aos indivíduos, mas surge no “entre-os-homens”, sendo, portanto, construída a partir e para o contato com o diferente. Nesse sentido, a política exige uma ação coletiva e articulada destinada a modificar as decisões tomadas pelas instituições, alterar as agendas políticas, ou estabelecer normas comuns para regular a sociedade. No período contemporâneo, no qual os diferentes demandam cada vez mais visibilidade e legitimidade no espaço público e as instituições destinadas à participação parecem pouco suficientes diante da pluralidade de grupos, outros instrumentos são mobilizados para a ação política, como o corpo (Butler, 2018) e, nosso argumento aqui, a própria paisagem.

Seguindo essa linha, consideramos que a paisagem se torna um recurso político quando determinados grupos a utilizam em suas ações visando atingir determinados objetivos diante de outros indivíduos, grupos ou mesmo o Estado. A agenda política é influenciada a partir da paisagem com a mobilização de elementos materiais e das representações consolidadas no espaço público a partir da construção de novos marcos paisagísticos ou pela produção de normas para o ordenamento territorial. Indivíduos e grupos buscam a partir da mobilização da paisagem, seja na sua modificação material, seja no uso de suas representações, se colocar em melhores posições de força e poder, aumentar seu capital político.

A paisagem também se torna um recurso político quando determinados grupos buscam explicitar seus desejos e garantir a execução de suas demandas a partir da produção de intervenções diversas. Nesse sentido, ao ser mobilizada como uma demanda e entrar na discussão sobre o direito à paisagem, ela participa também da construção de uma cidadania paisagística (Tavares, 2020). A ideia de colocar a paisagem no centro de uma discussão sobre direitos, que se reflete na discussão sobre o direito à paisagem, ou direito de paisagem, tem se ampliado significativamente em determinados contextos como o europeu, no qual o papel da Convenção Europeia da Paisagem de 2000 é central. O texto da Convenção já citava explicitamente o direito à paisagem como um direito coletivo e sua aplicação vem suscitando intensos debates (Priour, 2020) e influenciado o debate em outros contextos nacionais como o México (Checa-Artazu, 2017) e o Brasil (Custodio, 2012; Custodio; Santos; Máximo, 2020), onde planos diretores de cidades como o do Rio de Janeiro de 2011 já mencionam a necessidade de o Estado garantir o direito à paisagem, mesmo que sem uma clara definição sobre o seu significado (Ribeiro, 2018). Na discussão sobre a paisagem como um direito, ao ser tomada como um bem comum (Tavares, 2022), a paisagem coloca questões importantes sobre como conciliar os interesses dos diferentes grupos (Carsalade, 2020) e um desafio para a construção de espaços políticos de gestão da paisagem que atravessem as divisões clássicas dos modelos de gestão do nosso federalismo tripartite (Ribeiro, 2019).

Com isso, compreendemos recurso político como aquilo que pode ser usado visando uma determinada ação sobre o outro, com o objetivo de regular corpos e ações. Recurso político também pode ser considerado como qualquer elemento que seja utilizado para conferir capital político para indivíduos ou grupos, entendendo capital político como a capacidade de fazer valer seus interesses e influenciar a ação (Bourdieu, 1980). Ao contrário de outros recursos políticos indicados por Robert Dahl (como o capital econômico, a quantidade de votos recebidos em uma eleição, os contatos pessoais existentes, entre outros), a paisagem está disponível para todos, já que em sociedades democráticas o direito à presença em espaços públicos e à fruição estão garantidos. Assim, a paisagem mobilizada como recurso político resulta na constante disputa entre os diferentes na busca por definir os modos de olhar determinadas paisagens, indicando os elementos mais significativos e as narrativas associadas a determinados espaços que, no fundo, orientem formas de agir sobre o espaço e intervir nos aspectos materiais da paisagem, mas também ganhar capital político para outras frentes.

Não é incomum, então, que a mesma paisagem seja transformada em recurso político por grupos com objetivos opostos, como apresentado por Melo Filho (2021), ou que diferentes ideias de paisagem sejam aplicadas no mesmo instrumento de gestão urbana, como os planos diretores de metrópoles brasileiras (Melo Filho; Silva Filho, 2021; Reis et al., 2022). Essas divergências e conflitos apontam que, ao ser mobilizada como um recurso, a paisagem não apenas é a expressão dos conflitos da sociedade, como pensada por abordagens estruturalistas recorrentes na década de 1970, mas torna-se, ela mesma o próprio conflito, envolvida em constante disputas (Brito, 2019).

## Paisagens instituídas, paisagens emergentes e paisagens insurgentes

Entender a paisagem como um recurso político nos coloca um desafio de pensar por quem, como e para que esse recurso é mobilizado. Esse caráter conflituoso de disputas assumido por paisagens no exercício contemporâneo da política permite identificar estratégias bastantes distintas de mobilizações paisagísticas e com diferentes objetivos. Em exercício anterior, baseados nos modos de mobilização da paisagem como um recurso político, reconhecemos essas paisagens como sendo *instituídas, emergentes e insurgentes* (Ribeiro; Castro; Cadena, 2022). Trata-se de um exercício que, longe de ser preciso e finalizado, tenta jogar luz sobre as diferentes formas com as quais a política da paisagem pode se manifestar a partir de sua transformação em recurso político. A partir de pesquisas já realizadas por diferentes autores, propomos a seguir uma breve análise de cada um desses tipos de mobilização da paisagem em seu caráter político.

### Paisagens instituídas

A mobilização de paisagens como um recurso político institucional não é necessariamente uma novidade. Como alguns autores já discutiram, determinadas pinturas paisagísticas foram bastante utilizadas por Estados imperiais com o objetivo de estabelecer identidade nacionais (Schwarcz, 2003; Thièsse, 2014) no sentido de formar sentimentos de pertencimento e de formação de “comunidades imaginadas” direcionadas a um viver em comum que garantiriam a legitimidade do Estado-Nacional como uma comunidade política de destino, uma vez que agregador das paisagens identitárias de um povo. Agora, porém, observamos uma mobilização de elementos já consolidados no espaço a partir da atribuição de novos sentidos através da aplicação de instrumentos oficiais de regulamentação, como a preservação patrimonial.

Ao contrário do período da consolidação dos Estados-Nacionais no século XX e que se alonga ao longo do século XX, a mobilização paisagística contemporânea opera em múltiplas escalas através do envolvimento de diferentes atores. Como comenta Cadena (2022), o reconhecimento patrimonial por uma organização estatal e consequente construção de uma paisagem instituída tem sido utilizada como meio para a construção de interesses geopolíticos. No exemplo analisado pelo autor, a Cidade Velha de Ribeira Grande, em Cabo Verde, já reconhecida nacionalmente como importante para a identidade local, teve suas formas materiais e representações transformadas a partir do título de patrimônio mundial para, no âmbito regional, fortalecer a posição do país no cenário africano e, na escala global, obter investimentos financeiros de organismos de cooperação. A paisagem transformada em patrimônio nacional e mundial em Cabo Verde serviu também para fortalecer as estruturas estatais de cultura e patrimônio, corroborando com uma maior estruturação do Estado. O desejo para a inscrição da Lista de Patrimônio e as obrigações para atingir este objetivo, fez com que os sujeitos responsáveis pela organização da candidatura tivessem mais

força também para a própria organização do campo do patrimônio cultural dentro do Estado caboverdiano, conferindo maior poder infraestrutural à instituição responsável, o Instituto de Patrimônio de Cabo Verde, IPC, ligado diretamente ao Ministério da Cultura. Assim, a patrimonialização da paisagem em Cabo Verde serviu diretamente como um recurso que confere maior estrutura e capacidade de ação aos agentes ligados à sua gestão. Mobilizar a paisagem como um patrimônio nacional e mundial significou um recurso político valioso para determinados setores ligados à cultura para aumentar seu grau de institucionalização e poder infraestrutural.

O mesmo processo se deu com a inscrição da paisagem do Rio de Janeiro na mesma Lista do Patrimônio Mundial, cujo principal objetivo explicitamente elencado por seus proponentes foi o da construção de mecanismos de gestão compartilhada da cidade e estruturas de gestão da paisagem dentro das instituições que integraram o processo (Ribeiro, 2019). O Rio de Janeiro, ao ser a primeira grande área urbana reconhecida como uma paisagem cultural da UNESCO, por obrigação da inscrição, envolveu a necessidade de desenvolvimento de mecanismos participativos da paisagem e que têm sido mobilizados por diferentes grupos em disputas urbanas, como a que envolveu a cessão do morro do Pasmado a um grupo para a construção de um memorial do Holocausto e a transformação dos sentidos da paisagem para remontar a um imaginário judeu e pentecostal (Ribeiro; Silva, 2023) e a recente controvérsia envolvendo a instalação de linhas de tirolesas entre os morros do Pão de Açúcar e Urca para exploração comercial, onde diferentes entidades mobilizam o título de paisagem cultural buscando reverter as autorizações<sup>30</sup>.

Ainda no âmbito de atribuição de novos valores patrimoniais, o exemplo apresentado por Moura (2022) mostra como a construção da paisagem como um problema para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a partir da prática dos inventários e da fotografia visa legitimar diferentes modos de atuação da instituição sobre o território nacional. Determinadas paisagens do litoral e do Sertão brasileiro foram capturadas em imagens para constituir um novo olhar sobre o país que também direcionou a ação da Instituição e seu raio de atuação. Setores associados ao patrimônio, munidos daquilo que Laurajane Smith (2006) chama de discurso autorizado do patrimônio, delimitam e legitimam assim áreas de atuação e sua capacidade de intervenção, demarcando e ampliando seu capital de autoridade e de controle sobre pessoas, práticas e territórios a partir de um discurso sobre a paisagem.

Dessa maneira, as paisagens instituídas são aquelas que podem utilizar de características materiais consolidadas no imaginário coletivo, como edificações históricas ou traçados urbanísticos de um período, tornando-se significativas para aparatos estatais na sua constante busca por consolidação institucional. Nelas, o Estado se apropria de representações paisagísticas visando aumentar seu poder infraestrutural e capacidade de ação, ao mesmo tempo em que cria novas áreas de atuação e controle. Da mesma forma, como vimos, grupos também podem se apropriar dessas representações e regramento estabelecidos visando reforçar suas forças em demandas e disputas, como nos casos apresentados no Rio de Janeiro.

---

30 <https://forumpatrimoniobr.wordpress.com/2023/04/27/nota-sobre-a-instalacao-em-curso-de-tirolesas-e-areas-de-apoio-e-acesso-no-pao-de-acucar-e-morro-da-urca-no-rio-de-janeiro/>



## Paisagens emergentes

Consideramos paisagens emergentes aquelas nas quais seu uso como recurso político envolve sua transformação física e a rápida consolidação de novas representações. Os grupos envolvidos com a transformação da paisagem tiram dessas transformações e do discurso sobre elas capital político e reforçam sua autoridade. Seu uso é muito comum em grandes projetos de intervenção urbanas. Nessa forma de mobilização, a transformação da materialidade (ou a necessidade da sua conservação) é acompanhada, muitas vezes, da modificação ou reforço de sentidos consolidados em paisagens metonímicas.

Os agentes estatais são importantes mobilizadores de paisagens emergentes, interessados muitas vezes em estabelecer imagens internacionais para suas cidades. Como comenta Mamadouh (2020), as cidades contemporâneas tornaram-se importantes atores geopolíticos ao sediarem eventos internacionais com grandes reformas urbanas. As paisagens emergentes, então, envolvem construção de novos objetos marcantes no espaço com o objetivo de estabelecer uma diferenciação para o local. Além disso, determinados sentidos da paisagem podem ser “redescobertos” e valorizados, desde que tragam benefícios para os interesses em diferentes escalas, do global ao local.

Se paisagens emergentes são localizadas em pontos centrais para as realizações desses eventos internacionais, é possível observar que paisagens de espaços suburbanos e/ou periféricos também têm sido acionadas para garantir a legitimidade da população (Carneiro, 2022). Além disso, reformas de mirantes antigos e a construção de novas vistas indicam como diferentes áreas das cidades podem ser envolvidas no processo de construção de valorização de determinadas pontos de vistas (Fernandes, 2022). Por fim, lugares de memórias também são construídos para relacionar os espaços renovados e dinâmicos às tradições locais, construindo uma continuidade paisagística entre o passado redescoberto e o futuro da modernidade (Reis, 2022).

Nos grandes projetos de intervenção urbana como aqueles direcionados à preparação para os Jogos Olímpicos, a construção de narrativas da paisagem que legitimem as intervenções propostas é muito comum, seja no Rio de Janeiro ou em Paris, embora essas narrativas e as zonas das cidades escolhidas sejam consideravelmente diferentes, segundo os interesses dos planejadores e grupos envolvidos (Zamant; Ribeiro, 2022). No caso do Rio de Janeiro, o projeto Porto Maravilha de intervenções na zona portuária encetado no âmbito dos preparativos para os jogos, incluiu entre uma série de ações, a implosão da grande via elevada que margeava todo o porto, conhecida como Avenida Perimetral, sob o discurso da volta da cidade para o mar, tão comum também em outras cidades. O discurso de valorização da paisagem litorânea e da vocação “natural” do Rio de Janeiro para isso legitimou e autorizou uma série de intervenções nessa direção, corroborado pelo discurso da necessidade de “revitalização” de uma área construída discursivamente como degradada. Se o Estado e seus agentes políticos são aqueles que ganham capital de autoridade com essas intervenções, durante a implantação do projeto, a redescoberta do Cais do Valongo,

o antigo porto de chegada dos escravos, reputado como o maior das Américas, deu força para novos sujeitos nesse jogo. A recriação da Zona Portuária do Rio como *Pequena África* que confere visibilidade e força a grupos afrodescendentes (Guimarães, 2014) passa pela criação do Roteiro da Herança Africana e construção de visibilidade e novas narrativas para objetos na paisagem antes invisibilizados, construindo assim uma paisagem da herança afro-brasileira que por tanto tanto foi apagada. Nesse sentido, as ações relacionadas ao Valongo e ao movimento visam mudar os próprios sentidos daquela paisagem, conferindo capital político a grupos ligados e uma maneira ou outra à cultura afro-brasileira. A criação do Ciclo do Valongo, um espaço de discussão e de proposição de ações que reúne os diferentes grupos interessados, e, mais recentemente, do Comitê Gestor do Cais do Valongo como Patrimônio Mundial, com ampla participação de setores da sociedade que reivindicam ligação com essa cultura, demonstram como essa ressignificação da paisagem se materializa em constituição de poder político para alguns grupos que conseguem se organizar a partir de um discurso pautado na memória, mas também na paisagem.

## Paisagens insurgentes

Por fim, a última forma de mobilização da paisagem ocorre quando grupos em conflito com as decisões das elites políticas e econômicas de suas cidades chamam atenção para paisagens normalmente invisibilizadas. A partir de intervenções materiais e simbólicas, esses grupos insurgem contra as regras e normas estabelecidas e reivindicam o reconhecimento de suas pautas e de seu direito de influenciar na agenda política.

As paisagens insurgentes são aquelas produzidas por grupos insurgentes, entendidos aqui de forma semelhante àquela proposta por Holston (2013) ao comentar as cidadanias insurgentes, isto é, manifestações de cidadania urbana que tomam as metrópoles brasileiras como objeto de reivindicação e produzem desestabilizações nas expressões tradicionais de cidadanias. Nesse sentido, as paisagens insurgentes tornam-se recursos para movimentos que reivindicam seus direitos, denunciam injustiças e usam de estratégias variadas para contestar os objetos e representações dos grupos dominantes presentes no espaço público. Esses grupos, então, reivindicam uma cidadania paisagística, pelo direito de ver/estar/ser a paisagem (Tavares, 2020; 2022).

Nas cidades brasileiras, diversas paisagens com essas características têm surgido em um momento de aumento das regulações urbanísticas e, ao mesmo tempo, de crise na representação política das diferenças. Assim, para contestar as paisagens dominantes, grupos grafitam espaços patrimonializados (Brito, 2022) ou estabelecem sua memória pela arte em áreas de favelas (Cruz, 2022). Os museus ligados às favelas no Rio de Janeiro, tais como o Museu da Maré, o Museu Sankofa da Rocinha, o Museu de Favela do Cantagalo e o Museu das Remoções reivindicam visibilidade para espaços historicamente invisibilizados pelas políticas públicas. Todos os citados, com a exceção do Museu da Maré, se constituem o que a museografia chama de

museus de território, uma vez que é o trajeto a céu aberto e a própria comunidade que constituem os objetos museais e acervos. Assim, a paisagem transformada em narrativa museal por grupos marginalizados da sociedade visa jogar luz sobre grupos tradicionalmente invisíveis e, com isso, colocá-los em posição de disputas por ações públicas e por cidadania (Reis, 2023).

## Conclusão

Do final do século XIX ao início do século XXI, embora tenha se transformado e atualizado, a Geografia Política segue como o subcampo da disciplina interessado na relação entre o espaço e a política apoiando-se em diferentes bases epistemológica e mobilizando alguns conceitos. Para além da predominância do território como lente de análise, buscamos mostrar aqui como, em conjunto com a abertura para outras escalas de análise além do nacional e de novas conceituações da política, a paisagem tem um lugar na Geografia Política contemporânea com um rico potencial de análise a ser ainda explorado.

Se as ideias de paisagem clássicas ainda estão presentes em diversos instrumentos de regulamentação urbana, atualmente observamos como a própria paisagem foi transformada em objeto de disputas. Tais disputas, porém, não buscam delimitar fronteiras ou restringir a fruição de paisagens singulares, mas transformar materialmente e simbolicamente os modos de agir e pensar de determinadas áreas das cidades contemporâneas, e usar a paisagem como um recurso de poder diante de outros grupos.

Os diferentes grupos mobilizam paisagens ordinárias e excepcionais para atingir seus objetivos, transformando a paisagem em um significativo recurso político. A partir da construção de modos de olhar e viver a paisagem, o Estado, as elites econômicas e os grupos insurgentes alteram a agenda política e buscam exercer o direito à cidade e, no limite, o direito à cidadania paisagística.

Os três tipos de paisagens construídas a partir das estratégias e ações dos grupos que as tomam como recursos políticos representam um esforço da Geografia Política de reconhecer a relevância do conceito para discussões dos fenômenos da política. Os tipos aqui apresentados não devem ser pensados de modo isolados, evitando, assim, repetirmos antigas abordagens de uma Geografia Política que olhava apenas para o Estado ou, pior, uma Geografia Política que nega o Estado. As paisagens insurgentes só se constituem a partir do momento que grupos se posicionam contra as decisões estatais ou reivindicam o reconhecimento desse de suas pautas pelas instituições públicas. De maneira semelhante, as paisagens instituídas e emergentes são constituídas para normatizar a sociedade, orientando as maneiras de olhar e agir determinadas áreas, produzindo efeitos para os grupos presentes no espaço.

Apesar de o campo da Geografia Política não ter adotado esse conceito em sua origem, a realidade contemporânea convoca os geógrafos a avançar nesse debate e expandir ainda mais a polissemia da paisagem e as possibilidades que o conceito oferece para análise do mundo contemporâneo.

## Referências

AGNEW, J. **Making political geography**. London: Arnold; New York: Distributed in the United States of America by Oxford University Press, 2002.

ARENDDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BESSE, J-M. 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, 2014a, p. 11-66.

BESSE, J-M. A fisionomia da paisagem, de Alexander von Humboldt a Paul Vidal de La Blache. In: **Ver a Terra: seis ensaios sobre paisagem e geografia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014b, p. 61-74.

BOURDIEU, P. **Le sens pratique**. Paris: Minuit, 1980.

BRITO, M. V. **Patrimônio consagrado e paisagens insurgentes: disputas por cidadania e visibilidade em Olinda (PE)**. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BRITO, M. V.; CADENA, D. Paisagem política: novas maneiras de olhar e agir nas metrópoles brasileiras. **Geosp**, v. 26, n. 3, dez. 2022.

BRITO, M. V. Grafite: mácula ou manifestação insurgente na paisagem? In: RIBEIRO, R. W. ; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 295-315.

BROX, T. Landscapes of Little Lhasa: materialities of the vernacular, political and commercial in urban china: Materialities of the Vernacular, Political and Commercial in Urban China. **Geoforum**, [s.l.], v. 107, p. 24-33, dez. 2019.

BRUNN, S. D.; YANARELLA, E. Towards a Humanistic Political Geography. **The Annals of the Association of American Geographers**, n.77, v.1, p. 1-11, 1987.

BUTLER, J. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2018.

CADENA, D. Cidade Velha emergente: patrimônio e política da paisagem em Cabo Verde. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 79-98.

CARNEIRO, P. O. Madureira, metonímia de subúrbio: políticas de ressignificação da paisagem no governo Eduardo Paes (2009-2016 In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 163-180.

CARSALADE, F. L. Direito à paisagem: qual e como. In: CUSTODIO, M. M.; SANTOS, F. B.; MÁXIMO, M. F. C. (Orgs.) **Direito de Paisagem. Aspectos jurídicos e interdisci-**

plinares. Belo Horizonte: D'Placido, 2020, p. 55-73.

CAUQUELIN, A. **A invenção da paisagem**. São Paulo: Martins, 2007.

CHABASON, L. Pour une politique du paysage. In: ROGER, A. (Org.) **La théorie du paysage em France (1974-1994)**. Seyssel: Champ Vallon, 1995, p. 260-272.

CHECA-ARTASU, M. M. En defensa del derecho al paisaje. Algunos ejemplos en México. In: CHECA-ARTASU, M. M.; MARTÍN, P. S. (Orgs.). **El Paisaje: Reflexiones y métodos de análisis**. Ciudad de México: Ediciones del Lirio, 2017, p. 45-74.

COSGROVE, D. **Social formation and symbolic landscape**. Madison: University of Wisconsin Press, 1998

COX, K. Fundamental concepts of political geography: an introduction. In: COX, K. **Political Geography: territory, state and society**. Oxford: Blackwell, 2002, p. 1-32.

CRUZ, A. G. Paisagem e memória nas disputas dos sentidos da Favela da Rocinha, Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 269-294.

CUSTÓDIO, M. M. **Conceito Jurídico de Paisagem**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFMG, Belo Horizonte, 2012.

CUSTODIO, M. M.; SANTOS, F. B.; MÁXIMO, M. F. C. (Orgs.). **Direito de Paisagem. Aspectos jurídicos e interdisciplinares**. Belo Horizonte: D'Placido, 2020.

DAHL, R. A. **On political equality**. New Haven e Londres: Yale University Press, 2006.

DUNCAN, J. **The city as text: the politics of landscape interpretation in the Kandy Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DUNCAN, J.; DUNCAN, N. **Landscape of privilege. The politics of the Aesthetic in an American Suburb**. Osford: Routledge, 2003.

FERNANDES, P. H. Entre miradas e miragens: o papel da paisagem e dos mirantes nas políticas públicas do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 227-250.

GEERTZ, C. **Negara, o Estado Teatro no século XIX**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

GONÇAVES, C.; CURADO, M. J. **As políticas da paisagem depois da Convenção Europeia da Paisagem**. In: **Estudos de Paisagem, Volume I**. Lisboa: Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2017, p. 191-215.

GUIMARÃES, R. **A utopia da Pequena África: projetos urbanísticos, patrimônios e conflitos na Zona Portuária carioca**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2014.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KLIOT, N.; MANSFIELD, Y. The political landscape of partition. the case of Cyprus. **Political Geography**, [s.l.], v. 16, n. 6, p. 495-521, 1997.

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

LACOSTE, Y. **Paysages Politiques**. Paris: Librairie Générale de France, 1990.

MACIEL, C. A. A. Espaços públicos e geossimbolismos na “cidade-estuário”: rios, pontes e paisagens do Recife. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 22, p. 12-20. 2005.

MAMADOUH, V. A virada urbana na geopolítica: as geografias políticas das cidades na governança global. In: RODRIGUES, J. N.; MONTEIRO, L. C. R. (Orgs.). **Crise e Reinvenção dos espaços da política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020, p. 133-154.

MELO FILHO, D. C. Política da paisagem e paisagem política em São Paulo. **Mercator**, v. 20, 2021.

MELO FILHO, D. C.; SILVA FILHO, G. H. Ideias da paisagem nos Planos Diretores do Recife e do Rio de Janeiro. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 65-79, 2021.

MOURA, R. A. Os modos de ver e agenciar a paisagem pelo Instituto Histórico e Artístico Nacional pela fotografia. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 99-116.

PEREIRA, S. N. Estados, nações e colonialismo: traços da geografia política vidalina. In: HAESBAERT, R.; PEREIRA, S. N.; RIBEIRO, G. (Orgs.). **Vidal, Vidais: textos de geografia humana, regional e política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 337-362.

PRIEUR, M. Right to Landscape. In: CUSTODIO, M. M.; SANTOS, F. B.; MÁXIMO, M. F. C. (Orgs.). **Direito de Paisagem. Aspectos jurídicos e interdisciplinares**. Belo Horizonte: D'Placido, 2020, p. 25-54.

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

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**, v. 24, n. 2, p. 197-222, 2022.

REIS, G. A. Memória como estratégia de intervenção na paisagem do Cais do In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 145-162.

REIS, G. A. **Paisagem Política enquanto estratégia de memória nos museus de território: uma comparação entre o museu da escravidão e cultural afro-brasileira e o museu das remoções – RJ**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Dissertação de Mestrado, 2023.

RIBEIRO, G. A geografia e o desafio da modernidade: *La France de l'Est (Lorraine-Alsace)* cem anos depois. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. 16, n. 934, 2011.

RIBEIRO, R. W. A política da paisagem em cidades brasileiras: instituições, mobilizações e representações a partir do Rio de Janeiro e Recife. In: FIDALGO, P. (Org.) **A paisagem como problema: conhecer para proteger, gerir e ordenar**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2018, v. 05, p. 155-170.

RIBEIRO, R. W. Gestão da Paisagem, Gestão da Cidade: Quais os legados do Rio de Janeiro Patrimônio Mundial. **Revista do CPC**, 27, p. 144-166, 2019.

RIBEIRO, R. W. Paisagem. In: **IPHAN (Org.) Dicionário Iphan do Patrimônio Cultural**. Rio de Janeiro, 2020, Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/92/paisagem>.

RIBEIRO, R. W. Política da Paisagem: anotações teóricas e temáticas. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.). **A política da paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 21-38.

RIBEIRO, R. W.; SILVA, P. T. A política da paisagem entre entendimentos e desencontros: as disputas em torno do Morro do Pasmado no Rio de Janeiro e a produção de sentidos. In: SAMPAIO, A. R.; PESSOA, J.; CARSLADE, F. (Orgs.). **O patrimônio cultural na contemporaneidade: volume 2**. Rio de Janeiro: Rio Books, 2023.

RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022.

SANGUIN, A-L. Le paysage politique: quelques considérations sur un concept ré-surgent. **L'Espace Géographique**, v. 13, n. 1, p. 23-82, 1984.

SAUER, C. O. The Morphology of Landscape. In: AGNEW, J.; LIVINGSTONE, D.; ROGERS, A. (Orgs.). **Human Geography: an Essential Anthology**. Oxford: Blackwell, 1996 [1925], p. 296-315.

SCHWARCZ, L. K. M. A natureza como paisagem: imagem e representação no Segundo Reinado. **Revista USP**, n. 58, p. 6-29, 2003.

SMITH, A. T. **The political landscape**. Berkley: University of California Press, 2003.

SMITH, L. **Uses of heritage**. London, New York: Routledge, 2006.

TAVARES, D. B. **Ver, estar e ser (n)a Paisagem: cidadania paisagística e o direito à paisagem na cidade do Recife**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (Tese de doutorado em Geografia), 2020.

TAVARES, D. B. Paisagem: do problema público à gestão comum. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Orgs.) **A política da Paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022,

p. 39-56.

THIÈSSE, A-M. As identidades nacionais: um paradigma transnacional. In: DEL GA-DIO, R. S.; PEREIRA, D. B. (Org.). **Geografias e ideologias: submeter e qualificar**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014, p. 33-65.

TILL, K. E. Political landscapes. In: DUNCAN, J. S.; JOHNSON, N. C.; SCHEIN, R. H. **Companion to Cultural Geography**. Oxford: Blackwell, 2004, p. 347-364.

ZAMANT, V.; RIBEIRO, R. W. Espaços e tempos da patrimonialização: instrumentos de cidadania diante do desenvolvimento urbano? As experiências de Paris e do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. (Org.). **A política da paisagem: planejamento, gestão e disputas urbanas em torno da paisagem**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022, p. 119-145.



**PARTE II**

**DIVERSIDADE**

**TEMÁTICA**

# DO “SUL GLOBAL” AO “MERIDIONALISMO”: A CONSCIENTIZAÇÃO GEOPOLÍTICA DOS “POVOS SEM HISTÓRIA”

André Roberto Martin  
*Universidade de São Paulo*  
*andremartin@usp.br*

Izan Reis de Araujo  
*International Institute for Geopolitics & Strategic Intelligence*  
*izan.araujo@iigsi.org*

## Introdução

Nos dias que correm é possível afirmar, sem hesitação, que a expressão “Sul Global” se tornou um conceito da moda. Como costuma acontecer no debate intelectual, político ou acadêmico, alguns conceitos, inicialmente sugeridos em algum texto, ou pronunciados por alguma personalidade em alguma situação específica, acabam se popularizando e passam a ser repetidos insistentemente até que, em um belo dia, são substituídos, quer porque perderam sua capacidade explicativa em face de mudanças significativas que solicitaram um novo conceito para interpretar a nova realidade, quer porque, em função do abuso de sua utilização, gerou-se uma polissemia interpretativa que terminou por torná-los pouco efetivos, desde um ponto de vista político.

Este é precisamente o caso do conceito de “globalização”, o qual substituí por sua vez a noção também pouco precisa, mas largamente empregada, de “guerra fria”, e agora é ele quem está caindo em desuso. Nossa hipótese aqui é a de que o crescente emprego da expressão “sul global” vem ganhando adesão graças justamente ao desgaste do conceito de “globalização”, ou dito de outra maneira, em função da crise do fenômeno que ele buscava exprimir. Isto fica bastante claro quando acrescentamos os eventos da pandemia de Covid-19, e o atual conflito na Ucrânia em nossa análise, os quais comprometeram seriamente os fundamentos do processo de

abertura de mercados e privatizações de empresas estatais experimentado desde a desagregação da União Soviética.

Revisitar, portanto, em largas pinceladas, a genealogia dos conceitos até aqui enunciados, é uma das tarefas deste texto. A outra é vislumbrar, a partir da posição geográfica do Brasil, a possibilidade de uma conscientização geopolítica que aponte o caminho para que os assim chamados “povos sem história” possam finalmente tomar as rédeas de seu destino em suas próprias mãos. O texto está organizado em quatro seções, a primeira remetendo ao fim da Segunda Guerra Mundial quando se assentaram as bases ideológicas do que mais tarde denominaríamos de “globalização”. Não por mera coincidência, foi a mesma conjuntura em que surgiu a expressão “guerra fria” para designar o ambiente diplomático e geopolítico ali nascido. Em seguida, fazemos uma indagação que constitui o próprio propósito do nosso esforço, isto é, demonstrar como é vago e pouco crítico, além de anacrônico, o conceito que agora experimenta seus quinze minutos de fama. No terceiro segmento examinamos a relação muito próxima entre as outras duas expressões nascidas no mesmo período, e que tentaram se afastar do suposto universalismo abrangido pela rivalidade entre soviéticos e norte-americanos. Na última parte, por fim, defenderemos a tese de que a libertação dos povos do Sul do mundo da exploração imperialista que vem do Norte pressupõe a tomada de consciência de sua condição geopolítica particular.

## Da “guerra fria” à “globalização”

Quando se empreende a busca pela etimologia ou história dos conceitos podemos nos deparar com muitas surpresas. Recorde-se, por exemplo, o que ocorreu com o termo “neoliberalismo”, difundido mundialmente após a subida dos conservadores ao poder, com Margareth Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos. Isto no início da década de 1980. Uma cuidadosa operação de relações públicas tratou de vender a ideia de que se tratava de uma resposta absolutamente inovadora frente ao problema universal da dívida pública, o qual afetava todos os países, independentemente do regime político adotado, quer fossem Estados comunistas de economia planificada, ou Estados capitalistas comandados pela social-democracia que aplicavam, em parte, o planejamento econômico, ou mesmo Estados periféricos dirigidos por governos autoritários de direita que também possuíam planos de desenvolvimento nacional. Nem mesmo o liberalismo clássico foi poupado, já que sindicatos, empresas estatais e impostos deveriam ser eliminados, e não tolerados. Pois bem, o que era apresentado como grande novidade não passava de uma reapropriação das antigas ideias de Von Mises e Frederick Hayek, os quais haviam perdido a disputa ideológica para John Maynard Keynes décadas antes, visto que a perspectiva expansionista deste último se mostrara mais realista, tanto na recuperação do *Crash* de 1929, quanto diante das necessidades de reconstrução do pós-guerra (Anderson, 1995).

Da mesma forma, o conceito de “globalização” se impôs muito tempo depois de sua idealização. Sua popularização se deu em paralelo ao momento em que os paí-

ses que compunham o bloco soviético substituíram o planejamento centralizado pela economia de mercado. Pouca gente sabe que, porém, o termo nasceu de uma mudança de perspectiva diplomática e geopolítica dos Estados Unidos, após o ataque japonês a Pearl Harbour. Foi ali que o histórico neutralismo da política exterior norte americana foi trocado pelo globalismo, uma vez que agora, as ameaças vinham pelos dois oceanos que banham suas costas, com a América tendo de enfrentar simultaneamente os submarinos alemães no Atlântico Norte, e os porta-aviões japoneses no Pacífico. Logo em seguida, com a morte de Roosevelt e o surgimento da “Doutrina Truman”, os Estados Unidos deliberadamente passaram a assumir o papel de defensores do “mundo livre”, dando início assim a seu projeto de dominação unipolar do planeta. Uma interpretação a-histórica e manipuladora difundida por eles próprios, no entanto, insiste em reafirmar que a globalização representaria um processo natural e inexorável de unificação do mundo sob as regras neoliberais, e que sucederia inevitavelmente à fracassada experiência do socialismo, invertendo-se assim consequentemente, a chave marxista da dialética do novo contra o velho. Mas, como apontou oportunamente Milton Santos: “um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas” (Santos, 2001, p.19).

Com esta inversão dos termos, uma novíssima direita pós-neoliberal vem interpretando o globalismo como filho da globalização e não o contrário. Isto dificulta ainda mais o entendimento da realidade visto que nesta leitura, o globalismo desloca-se da economia para o campo cultural, e a chamada “pauta identitária” passa a ser vista como inimiga das tradições nacionais. Numa versão radical, o ex-chanceler brasileiro Ernesto Araújo chegou a definir o globalismo como a “configuração atual do marxismo”, concluindo que a globalização econômica estava a serviço do marxismo cultural (Gragnani, 2019). Versões menos exóticas, mas ainda antimarxistas se esforçam de qualquer modo por dissociar uma coisa da outra, apresentando a globalização econômica como um processo positivo de “divisão do trabalho em nível mundial”, enquanto o globalismo ao contrário, seria o nefasto objetivo totalitário de instauração de um governo mundial. Vê-se logo como estamos longe de qualquer consenso.

Curiosamente, cerca de duas décadas atrás, quando o neoliberalismo estava no auge, as definições eram bem diferentes. O globalismo era visto como a ideologia que subordinava precisamente a política à economia, ou nas palavras de Ulrich Beck representava a “ditadura neoliberal do mercado mundial que destrói os alicerces do autodesenvolvimento democrático” (Beck, 2003). A globalização então, em contrapartida, poderia resumidamente ser concebida como o processo de enfraquecimento da capacidade dos Estados nacionais em gerirem, de forma autônoma, suas políticas econômica e social. Dito de outra maneira, para o globalismo a globalização deveria se limitar à livre circulação de capitais ao redor do globo terrestre<sup>31</sup>.

Não vamos nos alongar sobre a confusão que reina também quando se trata de datar o início do processo de globalização. O Império Romano, as grandes nave-

---

31 Para os neoliberais, portanto, a globalização é positiva, espontânea, e sinônimo de livre-comércio, já o globalismo seria negativo, ao atrair a cobiça dos burocratas. Numa versão mais radicalizada, de ultradireita, a diferença é que os burocratas mais odiados passam a ser os que trabalham em organismos internacionais e não no Estado nacional. Isto porque pretendem justamente se impor de forma autoritária em assuntos tais como racismo, imigração, descriminalização das drogas e sexualidade.

gações, o imperialismo da era industrial, o pós-guerra, a queda do muro de Berlim, foram vários os eventos históricos tomados por diversos autores, e avançar neste ponto nos desviaria em demasia de nosso foco. Vale mais a pena tentar aprofundar um pouco mais o debate em torno do nascimento e significado do conceito de “guerra fria”, o que nos ajudará a sustentar a interpretação sobre a interconexão histórica entre ambos.

Embora também não haja um consenso absoluto sobre quem foi o criador da expressão “guerra fria”, já está bastante assentada a versão de que coube ao diplomata norte-americano Bernard Baruck. Designado pelo presidente Truman para acompanhar as difíceis negociações entre Grécia e Turquia por antigas questões fronteiriças, e que envolviam também a União Soviética, ao sair de uma reunião, Baruck teria respondido a um jornalista que o ambiente tenso do encontro não permitira a assinatura de um acordo de paz efetivo, mas tampouco havia ânimo para se começar um novo conflito, de modo que um clima de “guerra fria” havia se instalado. Foi a melhor metáfora que encontrou para descrever aquele impasse. Daí muitos considerarem que as promessas de financiamento de Truman à Grécia e Turquia em fevereiro de 1947, visando afastá-los da influência soviética, pode ser considerado o início da ruptura entre os antigos aliados contra o nazismo, dando início assim a um novo período histórico, que, por falta de melhor definição, acabaria sendo designado pela expressão cunhada por Baruck<sup>32</sup>. Com o passar do tempo e sua disseminação, novamente, multiplicaram-se os sentidos a ela atribuídos, permanecendo o dissenso sobre sua origem precisa, mas é inegável o fato histórico de que, entre 1939 e 1945, houve uma contestação intrassistema, e agora, no pós-guerra passava-se a viver uma rivalidade entre dois sistemas internacionais, já que o socialismo deixara de ser o modelo econômico exclusivo de um único país.

Só que a evocação da Revolução Russa introduz um novo complicador na análise, uma vez que do ponto de vista geopolítico o início da “guerra fria” pode ser recuado para 1917, ou quem sabe 1919, pois não vamos nos esquecer da política de *Cordon Sanitaire* imposta pelos países capitalistas contra a “pátria do proletariado”, apenas um ano depois de terminado o conflito mundial no qual, franceses e russos, haviam estado do mesmo lado<sup>33</sup>. Situação esta que iria se repetir em 1946 quando Winston Churchill pronunciou o célebre “Discurso de Fulton”, no qual se referiu à “cortina de ferro” imposta por Stálin aos países da Europa Oriental como uma grande ameaça às democracias<sup>34</sup>. Ou seja, tratava-se da mesma ideia de cerco à Rússia. A versão liberal da oposição inconciliável entre democracia e autoritarismo, embora desmentida por inúmeros fatos, é ainda hoje o argumento brandido pela administração Joe Biden para justificar seu apoio à Ucrânia contra os russos “de sempre”, mesmo

---

32 Muitos autores citam o jornalista Walter Lippmann como o “pai” da expressão guerra-fria. Mas a versão do historiador Claude Delmas nos parece mais completa e verossímil.

33 Vale relembrar o conceito de “profundidade estratégica”, que no caso russo tem funcionado como uma espécie de sanfona. Os territórios cedidos por Lênin às Potências Centrais em 1918, coincidem com os do “cordão sanitário” proposto pelo primeiro-ministro francês Georges Clemenceau em 1919, visando bloquear o avanço da revolução bolchevique na direção oeste. E são praticamente os mesmos que agora se incorporam à OTAN.

34 Para Churchill, os ingleses haviam lutado contra o inimigo “errado”, e a tomada do poder pelos comunistas na Europa Oriental justificava os receios do Ocidente quanto aos propósitos expansionistas de Stálin. Mas a rigor a União Soviética estava arrasada, e não tinha nenhum interesse em abrir um novo conflito.

que agora já não sejam mais comunistas.

Nesse sentido, remando contra a maré, não acompanhamos a premissa do “fim da bipolaridade”, já que tanto em termos militares quanto geopolíticos, o equilíbrio do terror nuclear entre a superpotência bi-oceânica – os Estados Unidos – e a superpotência bi-continental – a União Soviética –, se manteve desde pelo menos meados dos anos 1950 quando Moscou quebrou o monopólio anglo-saxônico da bomba atômica, de fato<sup>35</sup>. Situação esta que persistiu depois de 1991 a despeito da dissolução da União Soviética. De modo que o recuo ideológico, econômico e, por fim geopolítico da Rússia soviética para a Federação da Rússia atual, não pode ser tratado como a anulação da sua condição de superpotência. No fundo, o que tivemos nas últimas décadas foi uma “ilusão de poder” dos Estados Unidos, que se julgaram única potência restante, subestimando assim a ascensão econômica chinesa e o poder militar da Rússia. Agora, na atual crise ucraniana, fica reforçada a tese de que a guerra fria na verdade nunca deixou de existir se por ela entendemos justamente a grande dicotomia geopolítica entre terra e mar. Por isso uma compreensão mais sofisticada da expressão “guerra fria” nos conduz à chamada “Ordem de lalta”, isto é, ao sistema interestatal desenhado pelas potências vencedoras mesmo antes da rendição formal do Eixo.

Uma interpretação, portanto, mais colada aos fatos, nos parece, propõe que a nova ordem mundial saída dos escombros da segunda guerra, apesar de desenhada por três grandes líderes –Churchill, Roosevelt e Stálin- tornou-se essencialmente bipolar, em face da superposição entre as clivagens geopolítica, militar e ideológica entre Estados Unidos e União Soviética. Desde lá, é verdade, ocorreram variações na geometria do poder mundial, mas sem que se chegasse, contudo, a ser colocada em xeque a essência do sistema. Uma periodização mais refinada nos mostra o período 1948-1953 como muito crítico nas relações soviético-americanas, com os Estados Unidos engajando-se profundamente na Guerra da Coreia e enxergando a posição da chancelaria soviética como expansionista. Aliás, foi Truman quem mencionou a frase “estamos em guerra fria contra a União Soviética” em 1948, após a imposição pelos soviéticos, de um bloqueio terrestre a Berlim Ocidental. A morte de Stálin e a divisão da Coreia aliviaram até certo ponto o cenário, o qual voltaria a ficar muito tenso com a Revolução Cubana e a “crise dos mísseis” que lhe sucedeu. Superada esta nova crise, embora Washington prosseguisse com sua política agressiva na Ásia - guerra do Vietnã- ao menos na Europa a situação desanuviou-se paulatinamente. Com a chegada ao poder do presidente Georges Pompidou, na França, e sua aproximação com o líder soviético Leonid Brezhnev, a expressão em francês *détente* –distensão – popularizou-se, na intenção de designar este novo estágio nas relações entre o Leste e o Oeste. Entre 1969 e 1975 de fato, foi bastante proeminente a política exterior francesa. De Gaulle, desde o final da Segunda Guerra sonhara com uma França autônoma, liderando um terceiro polo de poder mundial. É verdade que havia recebido o apoio norte americano na criação da sua força de dissuasão nuclear, mas acabou retirando a França da OTAN pouco depois, e procurou fortalecer o Mercado Comum

---

35 Em 1949 quando os soviéticos detonaram sua primeira bomba atômica, os norte americanos possuíam 200 artefatos. Mas, em 1953, os russos já haviam chegado à bomba de hidrogênio, apenas um ano depois de seus rivais. A seguir, com o Sputnik, em 1957, eles se colocaram um passo à frente, o que gerou um grande temor no Ocidente.

Europeu, assim como desanuviar as tensões com a União Soviética. Foi seu sucessor, no entanto, quem consagrou internacionalmente a perspectiva estratégica gaullista da *détente*, a partir de uma viagem histórica e simbólica a Moscou em 1974. No ano seguinte, Kissinger assinaria a paz com o general Giap, encerrando assim, a guerra do Vietnã. Não é de estranhar que muitos autores tenham considerado por isso, o período histórico da “guerra fria” como encerrado uma segunda vez.

Só que a História não para e, em 1983, surgiu um novo momento de grande risco para a paz mundial quando o presidente Reagan deslocou mísseis de alcance intermediário para a Alemanha, quebrando os acordos de desarmamento que vinham acontecendo desde 1972. O motivo real que fizera o presidente dos Estados Unidos definir a União Soviética como o “Império do Mal”, no início daquele ano, era praticamente o mesmo que hoje explica o conflito na Ucrânia, ou seja, a objeção norte-americana à ligação energética entre Rússia e Alemanha. Os exercícios da OTAN em novembro de 1972 soaram o alerta máximo de prontidão para o Exército Vermelho, e por um triz a humanidade não se viu tragada pela irracionalidade da “destruição mútua assegurada”. Não obstante a visão ocidental a respeito de uma União Soviética revolucionária, monolítica e expansionista, a chegada ao poder em Moscou de Mikhail Gorbachev em 1985 alterou profundamente o quadro, tanto nas relações internacionais quanto na política interna. Sua disposição em democratizar o sistema soviético, adotar práticas de mercado, e aprofundar a política de “coexistência pacífica” parecia tão original que, mesmo no Ocidente, prevaleceram as designações em russo – *glasnost* e *perestroika* – para denominá-la. Vale chamar a atenção para este deslocamento linguístico ao longo do tempo, ressaltando a matriz nacional onde os conceitos nasceram: *cold war/détente/glasnost*, ou seja Estados Unidos, França e União Soviética, respectivamente. Isto nos sugere uma correlação causal entre o protagonismo na política mundial e seu deslocamento geográfico no sentido do oeste para o leste, mesmo caminho seguido pelas revoluções americana, francesa e russa. Se for isso mesmo, isto é, se existe este nexos causal, cabe esperar agora o que a China ainda nos reserva. País há não muito tempo tachado como “subdesenvolvido”, seu crescimento vertiginoso nas últimas quatro décadas comprometeu seriamente sua inclusão no “Sul Global” como se costuma fazer. Esta questão merece um aprofundamento.

## Os países do “Sul Global” são os mesmos do “mundo subdesenvolvido”?

Dois debates subalternos à grande clivagem geopolítica e ideológica acima descrita, e que marcaram indelevelmente o nascimento da ONU, foram os temas da “descolonização”, na área jurídica-política, e a questão do enfrentamento à pobreza, ou como ficou mais conhecido, o combate ao “subdesenvolvimento”, nos planos econômico e social. Além disso, havia o enorme problema da reconstrução dos países arrasados pela guerra. Foram então criadas um conjunto de instituições somente para cuidar desses assuntos, sendo a mais exitosa aquela dedicada à América Latina, o que se explica em grande medida pela junção da sua condição econômica não exclusiva –

o subdesenvolvimento – com o fato de esse grupo ser formado predominantemente por nações soberanas. O bloco afro-asiático, recorde-se, estava ainda fundamentalmente sob o controle europeu, no imediato pós-guerra. Vale ressaltar também que, mesmo já instaurado o “imaginário da guerra fria”, como vimos, soviéticos e norte americanos ainda concordavam, no geral, com a descolonização e a manutenção da paz. Na histórica Conferência de São Francisco realizada no dia 25 de abril de 1945, onde se debateu a “Organização Mundial”, dos 46 países signatários da carta de fundação da ONU, nada menos de 20 eram latino-americanos. Além do conhecido Conselho de Segurança, foi criado um Conselho Econômico e Social com duas Comissões provisórias para tratar da reconstrução do pós-guerra: uma para a Europa e outra para a Ásia. A América Latina, poupada dos bombardeios, não era considerada uma zona prioritária. Houve um longo processo de convencimento das delegações dos países latino-americanos para que finalmente, em junho de 1948 nascesse a CEPAL, uma instituição-chave na disseminação do debate em torno do tema do “subdesenvolvimento”.

A possibilidade de comparações estatísticas permitiu que as publicações das Nações Unidas se tornassem importante instrumento “para a tomada de consciência da existência de um pequeno grupo de países muito ricos e de uma multidão de países pobres” (Lacoste, 1975, p. 16). Foi o estopim para o nascimento de outros conceitos que tentavam explicar ou superar a condição de “subdesenvolvimento”, como foram os casos das noções de “terceiro mundo” e “não alinhamento” que examinaremos mais adiante. Fato é que enfatizar causas endógenas ou exógenas para justificar o fenômeno dividiu as opiniões, de modo a reproduzir, grosso modo, a clivagem ideológica primordial da “guerra fria”.

Quanto ao conceito específico de “Sul Global”, pode-se dizer que seu sentido original equivale ao de “mundo subdesenvolvido”, pressupondo a existência de um sistema econômico planetário – o capitalismo global – bifurcado econômica e geograficamente. Ao escrever sobre a guerra do Vietnã em 1967 para um jornal católico, o escritor e ativista Carl Oglesby justificou a posição dos vietcongues uma vez que estes estavam lutando contra uma “ordem social intolerável”, e que foi construída através de séculos de “domínio do norte sobre o sul global” (Oglesby, apud Martinez, 2022). Na época, a expressão não se alastrou, sufocada pela onipresença da “onda terceiro-mundista”, mas no século XXI, sobretudo na última década, ela começou a aparecer em centenas de publicações acadêmicas, como também tornou-se de uso corrente na mídia, e em grande medida isto se deve ao fato de, involuntariamente, Oglesby haver criado uma expressão que quebrava a hierarquia presente em quaisquer dos modelos explicativos correntes até então: subdesenvolvido/desenvolvido; centro/periferia; 1º, 2º e 3º Mundos. Nesta nova versão, supondo-se um mundo já globalizado e homogêneo, as divisões sociais não poderiam mais ser compactadas em grandes áreas, posto que “os excluídos” estão em toda a parte. Mas permanece o problema se o seu antônimo é “Norte nacional”, como indicaria um raciocínio dialético, ou “Norte global”, como tem sido utilizado preferencialmente. Além disso, o adjetivo “global” por si só encerra o planeta inteiro e não qualquer de suas partes. Em suma, se existe um “Sul” diferente de um “Norte”, significa que o mundo não foi completamente globalizado e, portanto, os objetivos homogeneizadores da globalização falharam.



Assim, escoimada a exploração de tipo imperialista, nesta versão, invertendo-se o sentido original dado pelo seu autor, ao “Sul Global” restaria buscar “uma maior solidariedade entre os desfavorecidos no sistema mundial” (Brandt, 1890, p.34). Pelo menos é isso que propunha o chamado “Relatório Brandt”, surgido em 1980, e que se tornou o documento básico a partir do qual foi retomada a expressão “Sul Global”, sobretudo a partir da última década. Tratava-se de um relatório pormenorizado, e que se tornaria um livro de sucesso intitulado *Norte-Sul: um programa de sobrevivência* o qual continha inclusive um mapa bem explícito, que poucos conhecem o autor, mas que todo aluno brasileiro de ensino médio, pelo menos, certamente já viu:

Figura 1: A regionalização do espaço mundial segundo a linha Brandt (1980)



Fonte: BRANDT, W. (1980). *North-South: a program for survival- a program for the Independent Commission on International Development Issues*. London: Pan Books.

Pois é exatamente o mesmo mapa onde no Sul encontram-se os “países subdesenvolvidos” e do “Terceiro Mundo” os quais inundam, tanto os livros didáticos de Geografia, quanto os acessos à Internet. Esta confusão que inferniza a vida dos professores de Geografia deve ser atribuída primordialmente, nos parece, ao predomínio da abordagem geoeconômica sobre a geopolítica em todas estas divisões, e também à importância atribuída ao índice de ‘renda per capita’ como critério de classificação dos primeiros levantamentos, mesmo que atenuado posteriormente, pelo conceito mais sofisticado de Índice de Desenvolvimento Humano. Na própria abertura do documento oficial do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, a que estamos nos referindo, está escrito com todas as letras que o “termo “Sul” ou “Sul Global” refere-se aos países em desenvolvimento, que estão localizados primordial-

mente no Hemisfério Sul” (ibidem, p.33). Uma definição bastante vaga como se vê, o que suscita um aprofundamento de nossa análise.

## Não-alinhamento e terceiro-mundismo

Sem descurar da questão da origem dos conceitos fundamentais aqui destacados, nosso foco é a sua utilização política, ou seja, descrever resumidamente como passaram da epistemologia para a mobilização política, e os deslocamentos semânticos que experimentara à medida em que iam sendo apropriados por atores sociais concretos.

O “pai” do conceito de “Terceiro Mundo” é mais conhecido que Baruck ou Oglesby, ao menos nos lugares onde a influência cultural francesa é significativa. Mas vale insistir no fato de que Alfred Sauvy lhe atribuiu originalmente um sentido político que também foi desvirtuado com o tempo, de modo que hoje a maioria das pessoas o vê como sinônimo de “mundo subdesenvolvido” ou “pobre”, o mesmo significado conferido, aliás ao “sul global”. Se, em 1952, Sauvy fez analogia com a Revolução Francesa relacionando os países colonizados ao “terceiro Estado”, destacando assim a luta pela soberania nacional, foi a revolução chinesa quem atrairia o conceito definitivamente para o campo do socialismo. Com efeito, a questão que se colocava aos povos que lutavam por sua independência no imediato pós-guerra, aproveitando-se do enfraquecimento das potências europeias, era justamente que caminho seguir após a conquista da soberania política: o capitalismo ou o socialismo?

Em abril de 1955 realizou-se na cidade indonésia de Bandung, a Primeira Conferência de Solidariedade Afro-Asiática, que reuniu delegações de 29 países e representou a quebra do isolamento diplomático imposto à China depois da vitória da Revolução. Muitos autores consideram este evento o momento de passagem do conceito original para o início do movimento político correspondente, isto é, o início do terceiro-mundismo<sup>36</sup>. Da mesma forma, muitos entendem que foi nesse encontro que nasceu também o movimento dos países não-alinhados. Mas é preciso frisar que, do ponto de vista geopolítico, os dois fenômenos não podem ser tratados como indistintos. Como tentaremos demonstrar a seguir, o primeiro obedeceu antes à liderança chinesa, ao passo que o segundo serviu, e ainda serve antes de tudo à política de potência da Índia.

Para esclarecer melhor, retornemos à “Teoria dos Três Mundos” de Mao Tsé-Tung. Ela trouxe uma diferença crucial em relação tanto à leitura original de Alfred Sauvy, quanto em relação à versão que acabou sendo mais disseminada no Ocidente, e que ainda hoje inunda nossos livros didáticos. Esta última propunha que os Estados Unidos e seus aliados seriam o Primeiro Mundo, a União Soviética e “países satélites”, o Segundo Mundo, e o Terceiro seria composto pelos países neutros ou não-alinhados conforme se observa na Figura 2 a seguir:

---

36 Este é um caso clássico de alteração semântica entre o que pretendia o autor e os resultados concretos de sua apropriação para fins de mobilização política.

Figura 2: Regionalização do Espaço mundial segundo Alfred Sauvy (1952)



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Enquanto isso, para os chineses, o Primeiro Mundo incluiria apenas as duas superpotências nucleares, o Segundo seriam os países industrializados menores, localizados na Europa, mais Canadá e Japão, e o Terceiro seria representado pelos países subdesenvolvidos ligados ao movimento dos não-alinhados (Figura 3):

Figura 3: A teoria dos três mundos de Mao Tsé-Tung



Fonte: <<https://www.marxists.org/history/erol/ncm-5/theory-3-worlds/section1.htm>>. Acesso: 15/7/2023.

Daí as confusões e intercorrências de sentido, mas uma análise mais acurada,

como a exposta aqui, deixa claro o deslocamento executado por Mao, dando ênfase à variável estratégica em detrimento da econômica. Ao colocar no mesmo bloco, Estados Unidos e União Soviética, a China expunha ao mundo sua intenção em não se submeter a nenhum dos dois gigantes, quer no plano estratégico, quer no plano ideológico, colocando-se assim, potencialmente, como líder deste terceiro conjunto, ainda não plenamente soberano.

A exposição mais clara do pensamento do líder chinês se deu em 1974, quando afirmou numa reunião com outros parceiros do mesmo encontro que: “O terceiro mundo tem uma população enorme. Com a exceção do Japão, a Ásia pertence ao terceiro mundo. A África inteira pertence ao terceiro mundo, e a América Latina também”. Em seguida, defendeu a ideia de que ambas as superpotências nucleares eram inimigas dos povos do mundo, opinião polêmica que terminou por dividir o campo socialista.

Nehru, Tito, Nasser e Sukarno haviam seguido noutra direção. Ao invés de criticarem a União Soviética “pela esquerda”, procuraram um caminho um pouco mais “à direita”, com um viés nacional-desenvolvimentista na economia e uma diplomacia aberta ao diálogo com o Ocidente. O termo não-alinhamento foi utilizado pela primeira vez em 1950 quando Índia e Iugoslávia rejeitaram assumir a defesa de qualquer um dos lados na guerra da Coreia. Nehru voltaria a mencioná-lo em diversas ocasiões e, em 1957, fez uma afirmação lapidar: “O não-alinhamento me parece a consequência natural de uma nação independente funcionando de acordo com seus próprios direitos”. Garantir a soberania recém conquistada equilibrando-se entre os dois contendores foi a filosofia adotada, algo bem diferente, portanto, do terceiro-mundismo chinês que se opunha a ambos. A disputa era sobre qual o melhor caminho para o desenvolvimento, demarcando-se aqui claramente uma clivagem Leste/Oeste simbolizada pelo conceito de “guerra-fria”, estratégica e ideológica; e outra Norte/Sul essencialmente econômica e social.

Ao contrário do terceiro-mundismo que se tornaria sinônimo de uma postura ideológica de enfrentamento ao imperialismo, os não-alinhados formalizaram sua união criando um movimento - MNA-, que conta hoje com 120 países-membros e 20 observadores. Não por acaso, Rússia, China e Brasil são apenas observadores o que deixa a Índia como a principal potência do grupo. Desde 1961, quando se realizou a Primeira Conferência de Cúpula em Belgrado, já foram 18 reuniões, tendo sido a última em Baku, no Azerbaijão, em outubro de 2019. Como se trata de um movimento e não uma organização hierarquizada com estrutura burocrática própria, 31 chefes de Estado já a presidiram, sendo os princípios norteadores da associação bastante genéricos, a fim de contornar a diversidade ideológica e geoeconômica de seus membros. Se isto lhe confere abrangência, por outro lado lhe dá pouca coesão e capacidade de intervenção efetiva nas grandes questões mundiais, como ficou comprovado recentemente, por ocasião do combate à Covid-19. A cooperação proposta por seus membros foi pouco além da retórica e das boas intenções. A atualização desse debate que envolve várias perspectivas de incremento das relações inter-hemisféricas Sul-Sul nos impõe uma pergunta incontornável: os países do BRICS estariam, hoje, todos no “Sul Global”? Mais ainda, representariam seu núcleo diretor? Tentemos explorar mais um pouco estas indagações.

## O “Sul” como sujeito histórico: o meridionalismo

Do ponto de vista da Geografia, o grande problema de todas estas designações consiste justamente em sua imprecisão cartográfica, a indefinição dos contornos desses conjuntos territoriais, e o quê fundamentalmente eles expressam. Quando a proposta que está sobre a mesa é o alargamento do BRICS, surge a dúvida se esta associação terá condições de substituir de alguma maneira outras organizações internacionais cujos propósitos se aproximam, como são os casos do G-20, da Comissão Sul e do Grupo dos 77, além do MNA já mencionado. Em todas estas iniciativas a ideia é o fortalecimento econômico da região através do incremento das relações comerciais entre os países que a compõem, mas quais são ou deveriam ser exatamente estes países, e quais não, é objeto suscetível de muita controvérsia.

Decerto, quando Jim O’Neil propôs o acrônimo BRIC ele não supunha que a sua ‘descoberta’ pudesse vir a inspirar a construção de um bloco geopolítico rival à OTAN, mas foi justamente nessa direção que a realidade se moveu. Sublinhe-se que nem mesmo a errática –para dizer o mínimo – política externa bolsonarista foi capaz de impedir a participação brasileira no bloco, ao contrário do que se passou em relação à UNASUL e à CELAC, boicotadas pelo Itamaraty por razões “ideológicas”. Isto revela sem dúvida a dependência brasileira em relação à China, assimetria que em nossa proposição deveria ser balanceada a partir de uma maior aproximação geoestratégica entre Brasília e Nova Délhi. É neste ponto que uma perspectiva “meridionalista” capitaneada pelo Brasil, se encaixa perfeitamente como prolongamento e ao mesmo tempo ruptura em relação ao terceiro-mundismo “chinês” e ao não-alinhamento “indiano”. Há, aqui, uma linha evolutiva na tomada de consciência dos povos do Sul geopolítico que começa com o reconhecimento de que a divisão social do trabalho possui um rebatimento no espaço geográfico. A afirmação de um “Terceiro Mundo” anti-imperialista liderado pela China, não deixa de representar, nesse sentido, a culminância de um projeto geo-ideológico que enxerga na “via camponesa” o único caminho de libertação real dos povos oprimidos. Tal postura afirmativa, peremptória, foi negada, ou pelo menos mitigada, pela visão defensiva do não-alinhamento estratégico e ideológico. Esta última, como vimos, além de mais afinada aos principais interesses geopolíticos da Índia, corresponde internamente a uma política de aliança, e não luta de classes.

Na mesma direção, o meridionalismo “brasileiro” surge como resposta aos desafios colocados pelo globalismo “americano” na atualidade, aprofundando a busca de uma “terceira via” para a política mundial, através de uma visão própria da relação entre valores e economia, geopolítica e ideologia. A ideia é dar um passo além do não-alinhamento e avançar para uma posição propositiva e original do ponto de vista geo-ideológico (Regiani e Martin, 2018). A premissa teórica desta proposição se assenta no reconhecimento de que as duas primeiras décadas do século XXI alteraram a correlação de forças entre as grandes potências mundiais, tornando mais plausível a tese da quebra da bipolaridade. A ascensão de potências emergentes combinada ao declínio relativo dos Estados Unidos mais a recuperação do prestígio militar da Rússia

criou um cenário complexo e instável, no qual o projeto hegemônico norte-americano colide com as aspirações de todas as demais potências, grandes ou pequenas, quer reivindicuem uma nova ordem econômica global ou apenas um pouco mais de respeito às suas soberanias.

Esta contradição vivida pelos Estados Unidos de tentarem alcançar a monopolaridade, no exato momento em que sua pretensa hegemonia apresenta sinais de exaustão, tem levado a elite do país a apoiar uma política exterior bastante agressiva, independentemente de quem esteja no comando da Casa Branca no momento. Como já foi apontado como muita justeza por José Luis Fiori, a despeito das várias lutas internas, partidárias, e entre facções, a elite americana tem mantido constantes ao menos dois objetivos básicos: 1- manter a liderança militar e econômica; 2- financiar “a infraestrutura indispensável ao exercício deste poder global”. Nestas circunstâncias é fácil concluir que o Brasil dispõe de uma posição ao mesmo tempo incômoda e privilegiada ao observar, desde uma distância relativamente segura, o recrudescimento das tensões Leste/Oeste. Privilegiada certamente por contar nas últimas décadas com boas relações tanto de um lado como do outro. E incômoda pela mesma razão, como se viu recentemente no caso do apelo alemão para que o Brasil enviasse munição para os tanques Leopard, que estão sendo entregues à Ucrânia. Lula fez bem em recusar o pedido, assim como Bolsonaro também acertou ao não aderir às sanções contra a Rússia. São fatos que revelam a crescente importância do país na geopolítica mundial, mas ainda falta dar um passo para que os brasileiros deixem de ser classificados como mais um dos “povos sem história”.

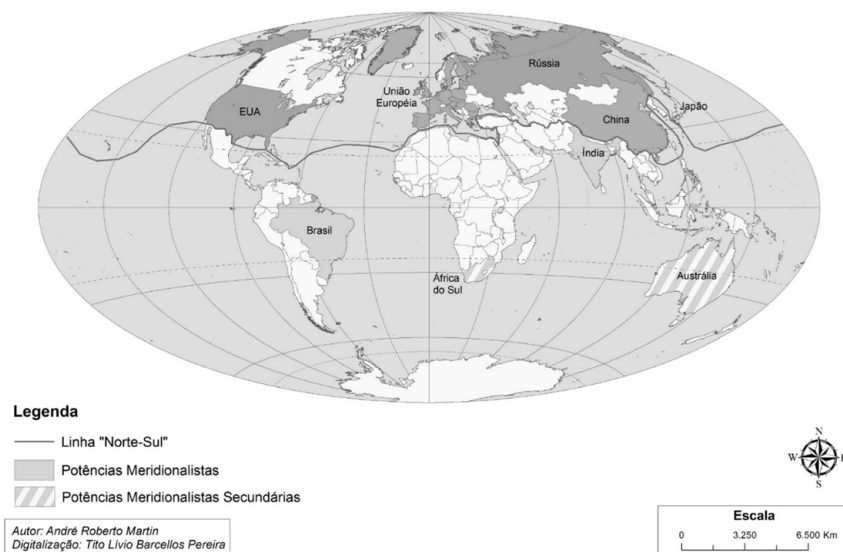
Curioso notar como este conceito, hoje decerto fora da moda, refere-se praticamente aos mesmos conjuntos geográficos contidos na expressão “Sul Global”. Há todo um debate no interior do marxismo a respeito do significado exato do seu uso pelos criadores do materialismo dialético. Não é o caso de retomá-lo em detalhes, mas a analogia entre ambos é notória. Marx escreveu, em 1853, um célebre artigo sobre a Índia no qual se referiu a este país como “não tendo história”. Mais tarde, ao analisar a China também a caracterizou da mesma maneira. Generalizando um pouco mais, passou a identificar nos Impérios orientais “a perpetuação endógena de suas estruturas econômicas”. Ou dito de outra maneira, para Marx, a melhor síntese para descrever o que ele denominou de “modo de produção asiático” seria o contraste entre, de um lado, a imobilidade social que mantém intactas as relações de produção e, de outro, a efervescência política onde clãs e facções disputam avidamente o controle da máquina pública (Augusto et al., 2020). Convenhamos que a realidade latino-americana não se afasta muito desta imagem.

Em vista do que foi exposto até aqui, reconhecemos na identificação da “condição meridional” um conceito científico, isto é, ele descreve com suficiente rigor a incapacidade das nações abrigadas neste imenso Hemisfério Sul geopolítico de conseguirem orientar a política mundial a favor de seus próprios interesses. Trata-se exatamente da região do mundo que é antípoda ao “*Heartland*” mackinderiano: em vez de fortaleza inexpugnável, compacta, trata-se de um conjunto disperso, arquipelágico, e vulnerável ao ataque das potências marítimas. Até agora se tem reconhecida como “irrealista”, a proposta de construção de uma terceira via, para além da bipolaridade nuclear. Como verificamos, de fato, o europeísmo, o terceiro-mundismo, e o não-ali-

nhamento, mostraram-se impotentes para desviar o mundo de uma rota de colisão entre os dois colossos atômicos do Norte. Mas o que mais preocupa, considerada a geopolítica, é que diferentemente do momento inicial da Ordem de Ialta, hoje, a tensão Leste/Oeste se dá para além do aspecto militar e ideológico. Temos de um lado Leviatã, ou seja, o mundo marítimo ou mercantil capitaneado pelos Estados Unidos, e apoiado por União Europeia, Japão e aliados menores. No campo oposto, Rússia, China, Irã e Coreia do Norte emulam claramente *Behemoth*, ou seja, o símbolo do poder continental, terrestre e camponês. Uma terceira via, para além da bipolaridade nuclear entre Washington e Moscou, sempre pareceu “utópica”, e o regime militar instaurado em 1964 no Brasil até hoje é justificado, por muitos, em função desse argumento para demonstrar a “inevitabilidade” do alinhamento brasileiro ao lado do Ocidente, no auge da guerra fria. Argumento só parcialmente válido, uma vez que omite o livre-arbítrio e a escolha ideológica das elites, notadamente as militares, em favor da defesa do “Ocidente cristão” contra o “comunismo ateu”. Ocorre, porém, que agora o maior parceiro comercial do Brasil é a China, e não os Estados Unidos, e se Índia e Brasil estiverem do mesmo lado, como aliados geoestratégicos, podem vir a se tornar a sexta potência revolucionária capaz de mudar a História e evitar a catástrofe em andamento.

Expliquemos melhor: a “sexta potência” faz uma referência ao fator surpresa, à variável não identificada, não prevista, mas que traz dinamismo e novidade para a História. Durante o mercantilismo, esta sexta potência veio a ser justamente a Rússia, a única que realizou a expansão mercantil por via terrestre, através de trenós, e não de navios como foram os casos de Portugal, Espanha, França, Países Baixos e Inglaterra. Foi, pois, precisamente este poder continental, acumulado pelos czares por cerca de dois séculos, que se mostraria como o “elemento surpresa” decisivo para a derrota das tropas napoleônicas em 1812, e que marcaria a superação definitiva do *Ancien Régime*, mesmo que ideologicamente, a Ordem da Santa Aliança exaltasse exatamente o contrário. Um pouco adiante, a “sexta potência”, para Marx, representaria a emergência da classe operária no contexto de uma ordem mundial dominada pela Pentarquia Europeia: Inglaterra, Rússia, Áustria, Prússia e França. O batismo de fogo do proletariado europeu durante as jornadas de 1848 foi, como se sabe, o estopim para a criação de uma Internacional Socialista contrária à ordem burguesa instaurada pelo Congresso de Viena. Analogamente, podemos dizer que no contexto atual, o “meridionalismo” teria condições de reunir força geopolítica e diplomática suficiente, capaz de surpreender o mundo e fazê-lo avançar para uma ordem mundial mais justa, e que contemple de alguma forma, a representação no Conselho de Segurança da ONU, de ao menos as duas maiores potências meridionais do planeta: Brasil e Índia conforme se observa na Figura 4 a seguir:

Figura 4: A teoria dos Seis Mundos



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Este é, aliás, o ponto decisivo de nossa argumentação crítica contra a imprecisão do conceito de “Sul Global”. Qual o critério, afinal, que rege sua “identidade regional”? No caso do “meridionalismo”, ao contrário, fica evidente a distorção de poder entre o Norte e o Sul. Ao Norte, desfilam, como uma espécie de Pentarquia contemporânea, Estados Unidos, União Européia, Rússia, China e Japão. Representam as grandes potências tecnológicas e industriais do planeta, e controlam as agendas econômica e de segurança. O poder do Sul ao contrário, repousa na sua ecologia e juventude, na cultura e na diplomacia. O poder “duro” contra o poder “brando”. Do que a Humanidade está mais necessitada hoje em dia?

## Referências

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). **Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AUGUSTO, A. G.; MIRANDA, F.; CORRÊA, H. F. Marx e os povos sem História. **Nova econ**, n.30, v.1, 2020.

Beck, U. **Liberdade ou capitalismo. Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. São Paulo, UNESP, 2003.

BERMÚDEZ, Á. **O dia de 1983 em que o mundo esteve à beira de uma guerra nuclear (e como descobrimos só agora)**. BBC News Mundo, 28 fevereiro de 2021.



BIAGI, O. L. O imaginário da guerra fria. **Revista de História Regional** [S.L], v.6, n.1, 2007.

BRANDT, W. **North-South: a program for survival- a program for the Independent Commission on International Development Issues**. London, Pan Books, 1980.

DELMAS, C. **Armamentos nucleares e guerra fria**. São Paulo. Perspectiva. Col. Kronos, 10, 1979.

DOMINGOS, C. S. M. **50 anos da crise dos mísseis: horror nuclear em tempos presentes**. URI:<https://repositorio.furg.br/handle/1/6892>, 2013.

FIORI, J. L. C. Geopolítica internacional: a nova estrutura imperial dos Estados Unidos. **Saúde Debate**. Nov. 2018.

GRAGNARI, J. **O que é “Globalismo”, termo usado pelo novo chanceler brasileiro e por Trump**. Fonte: BBC News: <https://www.bbc.com>, 3 de Fevereiro de 2019.

LACOSTE, Y. **Geografia do subdesenvolvimento**. São Paulo, Difel, 1975.

LACOSTE, Y. **Contra os anti-terceiro-mundistas e contra certos terceiro-mundistas**. São Paulo: Editora Ática, 1991 [1985].

LIPPMANN, W. **The Cold War: a study in US foreign policy**. Harper, 1947.

MAGNOLI, D. **Da guerra fria à détente**. Papirus, 1988.

MARTIN, A. R. Geopolítica e geoideologia na atualidade: rumo ao pluralismo ideológico? **Revista de Geopolítica**, v.9, p.142-156, 2018.

MARTINEZ, M. **Encanto, um filme que fala de inclusão**. Disponível Blog IJEP <https://blog.ijep.com.br>>encanto-um-filme-que-fala-de-inclusão 11 de fev. 2022

MARTINS, J. P. **A distinção entre globalismo e globalização**. Paraná Portal 27 de julho de 2021, 13:54. Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br>>jose-pio-martins>. Acesso em 24 fev. 2023.

MOREIRA, F. K. A percepção de ameaça estatal no contexto da guerra fria: aproximações político-históricas do comportamento estatal brasileiro. **Texto e Debates**, v.1, n.12, p.1-23, 2013.

MUNHOZ, S. J.; ROLLO, J. H. Détente e détentés na época da guerra fria (décadas de 1960 e 1970). **Esboços**, v. 21 n. 32, 2014.

UPADHYAYA, P. **Non-aligned States and India's International Conflicts** (Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy of the Jawaharal Nehru University thesis) Centre For International Politics Organization and Disarmament School of International Studies New Delhi, 1987.

REGIANI, R.; MARTIN, A. R.: Geopolítica e geoideologia na atualidade: rumo ao pluralismo ideológico? **Revista de Geopolítica**, v.9, p.142-156-156, 2018.

SANTA CRUZ, H. La creación de las Naciones Unidas y de La CEPAL. **Revista de La CEPAL**, n.57, 1995.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização- do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TUNG, M-T. The Differentiation of the Three Worlds is a Scientific Marxist Assessment of Present-Day World Realities. In: Chairman Mao's Theory of the Differentiation of the Three Worlds is a Major Contribution to Marxism-Leninism. **Encyclopedia of Anti-Revisionism On-Line**. marxists.org/history/erol/ncm-5-3-worlds/index/htm (tradução automática), 1977.

UNGERER, R. **11- Movimento dos não-alinhados e G-77, o Sul Global e a COVID 19** in Parte II- Diplomacia da Saúde e Covid 19. Série informação para a ação na Covid- 19. Fiocruz, Ministério da Saúde, Scielo books. Disponível: [mbooks.scielo.org/id/hdyfg/pdf/buss-9786557080290-14.pdf](https://mbooks.scielo.org/id/hdyfg/pdf/buss-9786557080290-14.pdf)

VIGEVANI, T. **Terceiro Mundo Conceito e História**. São Paulo: Ed. Ática, 1990.

# A ESPACIALIDADE DA DEMOCRACIA: ENTRE ESPAÇOS POLÍTICOS E A GEOGRAFIA ELEITORAL

**Daniel A. de Azevedo**  
*Universidade de Brasília (UnB)*  
*daniel.azevedo@unb.br*

## Introdução

No dia 08 de janeiro de 2023, milhares de pessoas foram à Praça dos Três Poderes em Brasília, no Distrito Federal, e protagonizaram um dos episódios mais marcantes desde a redemocratização brasileira após 24 anos de ditadura militar: a invasão das sedes dos três poderes como uma resposta categórica à eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o seu terceiro mandato como presidente da República. Após conivência de diferentes atores políticos com horas de inércia, 1.406 pessoas foram presas e, três meses depois, 550 delas viraram réus<sup>37</sup> e serão julgadas pelo Supremo Tribunal Federal a partir de crimes definidos pelo Código Penal como “abolição violenta do estado democrático de direito” (Artigo 359-L) e “golpe de estado” (Artigo 359-M).

Além da própria denúncia da Procuradoria Geral da União, os principais veículos de comunicação interpretaram o dia de 08 de janeiro como “ataque golpista” (UOL, 7 de fevereiro de 2023), “ataque ao Estado Democrático de Direito” (Brasil de Fato, 24 de janeiro de 2023) e “tentativa de golpe” (O GLOBO, 24 de janeiro de 2023). Muitos lembraram fato similar que ocorrera nos Estados Unidos, após a eleição de Biden em 2021. Naquela ocasião, a invasão do Capitólio, em Washington D.C., foi considerada o “maior atentado à democracia nos EUA” (DW, 7 de janeiro de 2021).

Os dois casos acima são drásticos, mas interessantes exemplos de como a democracia (ou a busca pelo seu desmonte) é um fenômeno também espacial, já que são realizados ataques a espaços dotados de específica carga simbólica como investidas contra todo um sistema político. Argumento, portanto, que além de estratégias conhecidas contra a democracia, como agressões à liberdade de imprensa e ao pluripartidarismo (Dahl, 2009), concordo com o Bobbio (2000, p.40) ao afirmar que

---

37 No dia 08 de maio de 2023, momento da escrita dessa introdução.

“quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões [...], mas os espaços onde podem exercer este direito”.

O objetivo central desse artigo é revelar dois modos pelos quais a Geografia pode contribuir na discussão sobre o sistema democrático: a análise da difusão, qualidade e uso dos espaços políticos e o estudo da espacialidade do voto, campo clássico da Geografia Eleitoral. Isso não significa que a contribuição do olhar geográfico se esgote nesses dois caminhos ou, ainda, que esses temas são necessariamente descolados de outros (por exemplo, o de políticas públicas, também contemplado nessa coletânea), mas que são campos férteis para pesquisas que o geógrafo certamente pode contribuir.

Esse artigo segue linha contemporânea da Geografia Política que busca voltar sua atenção à democracia representativa (O’Loughlin et al., 1998; Barnett; Low, 2004; Lee, 2009; Castro, 2013) que, por muito tempo, foi desconsiderada como importante de ser analisada, já que era vista como uma forma de governo não legítima, que valorizaria a “democracia liberal” e não criticaria o sistema-mundo capitalista (e.g. Flint; Taylor, 1980). Em geral, geógrafos a descartaram em prol de um arranjo visto como “a verdadeira democracia”, em geral, aproximando-se a um certo ideal de democracia direta (e.g. Souza, 2005) ou focando apenas em seus resultados, como na discussão de moradia e ocupações (Lombardi, 2019) ou em algumas correntes do atual conceito de justiça espacial (Barnett, 2022).

Ao contrário de uma corrente minimalista da democracia representativa (e.g. Schumpeter, 1980), que a limita aos processos eleitorais, considero que essa forma de governo pressupõe múltiplas instituições de representação e participação em diferentes escalas, aumentando o vínculo entre Estado e sociedade. Desse modo, o foco está no *processo* pelo qual as decisões políticas são construídas, e não em seus resultados (e.g. Pikkety, 2014), já que muitos governos tirânicos podem gerar políticas públicas consideradas de qualidade. Considerar a democracia representativa como uma forma legítima de governo não é sinônimo, entretanto, de defini-la como perfeita, livre de crítica e aperfeiçoamentos, algo impossível visto sua própria construção social, marcada pelo tempo e espaço.

Nesse sentido, o artigo está dividido em três partes. Na primeira, busco definir, mesmo que sucintamente, a forma de governo democrática, posicionando-a em uma perspectiva geográfica. Em seguida, apresento um modo espacial de mensurar a qualidade da democracia, a partir da difusão e condição dos espaços políticos. Na última, reforço a necessidade de resgatar a Geografia Eleitoral em nossa agenda de pesquisa, cuja marginalização no Brasil é, ainda, evidente.

## Democracia: a que me refiro?

A discussão sobre democracia representativa e sua legitimidade atravessa diferentes correntes epistemológicas e ideológicas. Em especial, há aqueles que apontam

como a representação eletiva tal como se apresenta é uma afronta à ideia de democracia (Lênin, 2015 [1901]; Castoriadis, 2004; Souza, 2005; Rancière, 2014), e outros que a defendem como a solução para sociedades de massa organizadas em Estados nacionais e uma forma superior de democracia (Mill, 1947; Hamilton et al., 2003 [1788]; Dahl; Tufte, 1973; Hall, 1992; Castro, 2003; Parkinson, 2012). Não cabe aqui a distinção histórica entre essas visões, já que conduziria o texto a um outro caminho. Porém, é importante apontar que esse suposto paradoxo entre representação/participação e democracia está sendo mais uma vez revisto em discussões recentes com as quais convirjo nesse texto.

Diferentemente dos críticos que veem esse modelo de democracia (Held, 2012) apenas limitada ao processo eleitoral, é possível perceber que desde sua concepção essa forma de governo não esteve restrita ao dia das eleições, apesar da evidente importância dos cargos eletivos para uma democracia de massas. Como Madison e Jefferson defendiam, haveria a necessidade de se pensar na participação local em distritos de pequenas dimensões, em junção à existência da representação em esfera federal.

O mesmo pode ser visto na mais tradicional análise sobre a democracia americana, *A Democracia na América* (Tocqueville, 2010 [1835]). O autor não somente notou a existência de “duas sociedades distintas envolvidas [...] encaixadas uma na outra [...] com dois governos separados [...] um que responde às necessidades cotidianas da sociedade, o outro, excepcional e circunscrito que só se aplica a certos interesses gerais” (op. cit., p.67), como também ressaltou a importância de diferentes tipos de associativismo civil para o funcionamento daquele sistema nascente. Essa ideia é amplamente reforçada séculos depois com a obra de Robert Putnam (1996; 2000; 2003), cujo argumento principal foi demonstrar que o sucesso ou não da democracia representativa estaria na existência de múltiplas formas de participação.

Se a cisão entre representação e participação não é simples de ser feita pensando no passado, atualmente essa discussão caminha mais uma vez para superar a ideia de um suposto contrato que o cidadão faria com seu representante dando-lhe uma carta de confiança por longos quatro anos, compondo uma visão dual de Estado e sociedade. Assim, as eleições para os cargos tradicionais são partes fundamentais da democracia representativa, mas amplia-se, incluindo tanto a participação quanto a representação não eleitoral exercida por atores sociais. Portanto, apesar de sua evidente relevância, a Geografia da democracia representativa não se restringe às análises eleitorais, isto é, não há contradição entre participação e representação para uma democracia profunda (Young, 2006).

Na discussão trazida por Urbinati (2006) e Rosanvallon (2006), a eleição se apresenta como uma das dimensões da representação. Para a primeira autora, é importante ver “a representação como um *processo* político” (Urbinatti, 2010, p.67), o que significa dizer que uma eleição pode ser um ponto de partida, mas a representação se estabelece a partir de uma soberania complexa, de relações múltiplas entre Estado e sociedade civil. Assim, descontentamento e desconfiança, muitas vezes interpretados como sentimentos que refletem uma democracia em crise (veja, por exemplo, Moisés; Meneguello, 2013), são partes inerentes de um sistema que precisa ser visto em processo (Rosanvallon, 2006).

Como aponta Almeida (2014, p. 180), “a legitimidade da democracia representativa depende tanto de eleições regulares e livres, quanto da ativação de uma comunicatividade corrente entre a sociedade civil e política”, o que Rosanvallon denominou como “democracia de interação” (Rosanvallon, 2006). Assim, uma democracia tem maior qualidade quando seu sistema se estrutura e se direciona para intensificar o chamado e a permissão para a participação, seja em formato direto ou representativo legitimamente construído (Azevedo, 2023). Nesse sentido, quanto mais e melhor qualificados forem os elos entre Estado e sociedade, melhor para a democracia, já que, como defende Tilly (2007), este é um regime em que há consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes.

É nesse sentido que vem caminhando a discussão contemporânea sobre práticas e modalidades emergentes de representação que estão “contribuindo para definir os contornos da pluralização da representação política no país” (Lavalle; Baarone, 2015, p.52). Essas diferentes instituições de participação e representação constroem o sistema político da democracia, com relações entre esses elos que precisam ser investigadas, revelando fraquezas, vícios e virtudes. Como discutido por Almeida (2014), a representação é um processo que se desloca continuamente no tempo e no espaço, em constante construção e, por isso mesmo, é um fenômeno societal e institucional. Nesse sentido, como neoinstitucionalistas defendem há bastante tempo, “as instituições importam” (Skocpol, 1985; Hall, 1992; Brennetot, 2021) e, para a Geografia, importa entender como são condicionadas pelo espaço geográfico (o que Castro (2003) denominou como “constrangimentos espaciais”), ao mesmo tempo em que constroem/reforçam/transformam diferenças espaciais.

## Espaços políticos: qualificação da democracia

Em 2016, apontei que o conceito de espaço político não era amplamente debatido pela ciência política nem pela Geografia Política (Azevedo, 2020). Sequer nas palavras-chave de busca de artigos publicados na revista francófona *Espace Politique*, encontramos o conceito de espaço político. Há dez variações para o conceito de espaço, mas espaço político não aparece, mesmo sendo o nome que batiza a revista. Até aquele momento, na revista de língua inglesa *Political Geography* nos últimos vinte anos, o conceito de espaço político tinha aparecido apenas como palavra-chave em seis artigos.

Se o conceito é pouco utilizado entre os geógrafos, o mesmo ocorre entre os cientistas políticos. Ou, quando utilizado, o conceito não se assemelha ao espaço político interessante ao geógrafo. O politólogo D’Alimonte (2010, p.392) define espaço político como sendo “a área de conflito que constitui a base da relação entre eleitores e partidos, num dado sistema político e num certo momento histórico”, ou, em outras palavras, “o espaço político identifica-se com o espaço da competição eleitoral nos regimes democráticos de massa”. Percebe-se que espaço político se aproxima aqui de uma ideia de esfera pública, desprovida de materialidade. Anthony Dows, “primeiro cientista político que usou de maneira sistemática a noção de Espaço Político” (op. cit, p.392), utilizou, por exemplo, o conceito para se referir ao grau de intervenção do

Estado na economia, no qual a esquerda teria maior propensão a ter políticas econômicas nesse rumo.

Além de tratá-lo em uma perspectiva apenas relacional sem materialidade (Castro, 2013), a ciência política discute o espaço como abstrato e uniforme (Ethington; McDaniel, 2007). Como Ethington e McDaniel (2007) destacaram, apenas um número ínfimo de artigos na *American Political Science Review*, *Political Science Quarterly*, e em outras revistas de ciência política mencionam “geografia” ou “espaço” em seus títulos ou resumos. Nas raras situações nas quais o conceito de espaço político é usado, afasta-se de um viés geográfico e se perde uma possível ponte entre as duas ciências. Assim,

uma das ideias da Geografia Política é que o espaço físico, enquanto categoria de análise, foi negligenciado pela ciência social ocidental. O espaço foi tratado como um plano neutro da existência humana, um recipiente para importantes processos sociais, políticos e naturais. Os geógrafos políticos contestam essa noção, apontando que o espaço físico deve ser produzido, geralmente é controlado por grandes potências e pode formar as bases fortalecedoras da resistência política (Ethington; McDaniel, 2007, p.138).

Por outro lado, na Geografia, espaço político era usado como sinônimo de território nacional, em um claro resquício da escala do Estado-nação como a única importante nos estudos da Geografia Política (e.g. Jones, 1954). Como apontado na introdução dessa coletânea e por diversos outros autores (Castro, 2005; Azevedo, Castro e Ribeiro, 2022), promoveu-se ao longo da segunda metade do século XX uma mudança escalar nas análises dessa subdisciplina, compreendendo o poder político não mais circunscrito ao Estado nacional, mas também nas diferentes escalas políticas.

Nesse sentido, é possível – e desejado – analisar a espacialidade da política em uma microescala, como a localização e a posição geográfica de um prédio público, uma sala de reunião ou avenidas e praças utilizadas para protestos. É dentro dessa mudança escalar da Geografia Política que caminha a discussão contemporânea sobre espaço político. Nesse sentido, o espaço político aqui é definido como o espaço materialmente construído que serve como intermediação e condiciona as relações entre Estado e sociedade. Nele, atos políticos tomam corpo, ganham visibilidade e podem influenciar a agenda política do poder instituído (Azevedo, 2020).

O espaço político aqui apresentado é, ao mesmo tempo, material, imaterial e intencional (Castro, 2013), afastando-o da ideia comumente utilizada pela ciência política. Possui métrica, possível de ser mensurada e qualificada, isto é, apresenta uma *physicallity* (Parkinson, 2012) fundamental para o próprio funcionamento político. Defini-lo desse modo é, por um lado, complexificar a escala de análise para a Geografia Política e, por outro, tornar material o espaço político discutido na ciência política.

Reforçar a materialidade do espaço político é ir de encontro a uma corrente contemporânea que valoriza o ciberespaço como instrumento para o aprofundamento democrático (e.g. Shirky, 2008; 2011; Vidal; Souza, 2022). Apesar de uma evidente importância para ativação de espaços políticos, facilitando, por exemplo, a organização de protestos (Gerbaudo, 2012), defende-se que esses mecanismos virtuais não podem ser considerados espaços políticos *tout court*. É conhecido o debate que revela o acirramento da polarização política promovida pelo crescimento de uso das redes sociais, visto que esses mecanismos criam verdadeiras comunidades de encontro entre iguais, uma certa zona de conforto na qual se pode excluir quem e o que não se deseja ver e ouvir sob o império do anonimato (Empoli, 2020). Além disso, problemas produzidos por esses supostos mecanismos já foram revelados, especialmente relacionados ao aumento do hiato socioeconômico na participação política (*socio-economic status participation gap*) (Dalton, 2017; Azevedo; Van den Brule, 2021).

Nesse sentido, a ideia é perceber o espaço político como um sistema físico e sêmico (Azevedo, 2023), uma forma-conteúdo (Santos, 1997) na qual conceitos espaciais como distância, forma, tamanho, conectividade, densidade, distribuição e, claro, localização, precisam ser vistos em conjunto com a complexidade de relações sociais que ali se estabelecem (relações de poder, de identidade, conflitos...). Em outras palavras, onde ocorre uma manifestação, uma reunião parlamentar ou um encontro nas associações de moradores não é fruto de um acaso; existe uma trama localizacional que ajuda na compreensão desse fenômeno político, inclusive seus vícios e virtudes.

Há diferentes tipos de ação política (Arendt, 2009) em um espaço material que conformam espaços políticos. Por essa razão, o espaço político foi categorizado em três diferentes tipos, segundo características de métrica, valor e substância: espaços políticos abertos, espaços políticos limitados e espaços políticos exclusivos (Castro, 2018; Azevedo, 2021). Como exemplo, é possível citar, respectivamente, as praças e ruas, as associações/conselhos e os Parlamentos, no Brasil, nas quatro escalas políticas (União, estado, município e Distrito Federal). Em conjunto, esses espaços podem funcionar como um importante sistema geográfico da democracia (Azevedo, 2019). Apesar das importâncias particulares de cada tipo de espaço político para a democracia, é evidente a hierarquização existente entre eles em um mundo organizado politicamente em Estado-nação, já que é no espaço político exclusivo onde regras *erga omnes* são produzidas, diferentemente dos outros, seja pelo caráter limitado da pauta de atuação e/ou de público-alvo (espaços políticos limitados), seja pelo seu importante papel de pressão (espaços políticos abertos).

A partir dessa tipificação, artigos, dissertações e teses desenvolvidas passaram a analisar empiricamente a existência e a qualidade de diferentes espaços políticos. Em Azevedo (2019), busquei construir um índice de avaliação sobre os três tipos de espaços políticos na Cidade do México para mensurar geograficamente a democracia na capital mexicana. Uma pontuação de 0-15 com diferentes variáveis foi construída com o objetivo de analisar a qualidade material (como acessibilidade, posição geográfica e aspectos de conforto e segurança), imaterial (aspectos relacionados à legitimidade da participação e representação) e intencional (impacto da agenda política). Duas interessantes conclusões foram derivadas dessa análise: primeiro, a aclamada Lei de Participação Cidadã (*Ley de Participación Ciudadana*)



tinha deficiências notáveis em relação aos espaços políticos limitados que buscava promover. Constrangimentos espaciais foram analisados que dificultavam a participação cidadã e tornavam a prática da representação sem legitimidade democrática. Segundo, a ação política em forma de protestos e manifestações no principal espaço político aberto da capital, o Eixo Paseo de La Reforma-Zócalo, estava há meses sob ataque da mídia e do governo local, cuja atuação chegou a impedir o encerramento de campanha de um candidato da oposição na principal praça da capital.

Na dissertação de mestrado de Machado Filho (2020), buscou-se entender as estratégias utilizadas por grupos sociais em certos espaços públicos dotados de carga simbólica e visibilidade para impor uma agenda ao poder instituído. A análise reforçou o que foi apresentado na seção anterior, isto é, a importância de uma comunicatividade corrente entre a sociedade civil e política para o funcionamento da democracia representativa vista enquanto um processo. Na pesquisa, Machado Filho demonstra a relação entre “praça e palácio” – para usar a metáfora de Bobbio (2000) – quando pautas foram acrescentadas e modificadas ao longo das grandes passeatas de 2013 no Brasil.

Desse modo, manifestações e protestos precisam de espaços que forneçam visibilidade para atrair olhares, cooptar integrantes e influenciar a opinião pública (Singer; Araújo; Belinelli, 2021). Como consequência, é possível afirmar que usos distintos dos espaços geram ações e impactos diferenciados. O que está em jogo, portanto, é a intencionalidade do grupo que estrategicamente o usa e o constrói. O espaço é, portanto, síntese e suporte desses eventos (Machado Filho, 2020).

Em Lee (2009, p.35), a discussão apontou que “o espaço público se torna espaço político quando ele é criado e defendido pela ação política das pessoas”. A partir da praça Tiananmen na China, o autor demonstrou como se constrói as relações entre a materialidade do espaço político e o ambiente político institucional. Lee identificou três fatores gerais que transformaram o “espaço vazio” (*empty space*) em espaço político: (1) a transformação da ordem material espacial que permitiu tipos de ações políticas coletivas; (2) a atuação de diferentes pessoas gerando distintos espaços políticos; (3) as manifestações estudantis de 4 de maio de 1919 tendo sido fundamental para a virada da Praça como espaço político. Percebe-se, portanto, que a materialidade não pode ser entendida como fator determinante na construção de espaços políticos, mas tampouco se constituem sem considerar o seu aporte material.

Interessante notar que após 1949 e a revolução comunista chinesa, o autor revelou que o Partido Comunista teria se apropriado dos movimentos estudantis de 4 de maio, colocando-os como o início da luta pela “verdadeira democracia na China”. Por conseguinte, reformaram e construíram símbolos na praça, tornando-a um lugar sagrado para o governo comunista. Não à toa, esse espaço foi escolhido para cerimônia de abertura do novo Estado chinês e diferentes projetos articulados posteriormente para tornar a praça um emblema comunista nacional. A partir do endurecimento do regime, a Praça passou a ser altamente vigiada e “protegida”.

A prática de ataque à Praça identificada por Lee pelo regime comunista é um exemplo de como controlar, restringir e destruir espaços políticos seriam metodolo-

gias eficazes para o dismantelamento de uma sociedade democrática. Algo similar foi percebido também na Praça Tahrir no Egito: depois de ser instrumentalizada para a denominada Primavera Árabe, o regime militar promoveu um monitoramento rígido para impedir que novos protestos continuassem (Aboelezz, 2014). O documentário premiado *The Square* (2013) narra interessantes momentos que se percebe que a Praça Tahrir não se configura apenas como um palco dos protestos; a praça confere conteúdo à ação ali desenvolvida<sup>38</sup>.

Portanto, a seleção espacial para a ação política perpassa atributos materiais – como distância, acessibilidade, tamanho e posição geográfica (Azevedo; Liñares, 2020; Machado Filho, 2020) – e características imateriais culturais-históricas – marcos simbólicos que qualificam o espaço e carregam de sentido a ação política (Lee, 2009; Parkinson, 2012). Assim, selecionar um espaço para ocorrência de um ato político é compreendê-lo mais do que um palco, mas como um recurso capaz de amplificar as vozes, já que essa seleção pode transformar a escala de impacto de uma ação política.

## Geografia eleitoral: resgatando o campo<sup>39</sup>

Em pesquisa anterior (Azevedo, 2023), analisei a apropriação de geógrafos brasileiros sobre Geografia eleitoral e conclui que apenas 4% da produção é realizada por esses profissionais, enquanto predomina a atuação de cientistas políticos, administradores e economistas. Além disso, apenas 14% dos artigos foram publicados em periódicos especializados em Geografia. Diferentemente da produção anglófona, é visível como geógrafos não se interessam em Geografia eleitoral no Brasil e, quando o fazem, não a exploram na sua ampla capacidade analítica.

É possível definir a geografia eleitoral como o campo que busca a interação entre processos eleitorais e espaço/lugar, possibilitando entender como a organização do espaço pode influenciar as decisões dos eleitores e de que modo os candidatos manipulam o espaço para induzir resultados das eleições (Barnett; Low, 2004). No entanto, precisamos, antes, posicioná-la no interior da Geografia Política e em seus respectivos desdobramentos históricos.

O trabalho de André Siegfried (2010 [1913]), *Tableau politique de la France de l'Ouest*, é, em geral, considerado como o pioneiro da Geografia eleitoral. Mapeando o voto da França no final do século XIX, ele notou que havia um padrão espacial muito claro entre o norte e o sul do país. A famosa frase do autor repetida por todos os professores de Geografia eleitoral, “o granito vota à direita e o calcário à esquerda”, conduziu, muitas vezes, ao enquadramento do autor como “determinista”. Para o autor, entretanto, o solo granítico condicionava a formação de grandes propriedades, enquanto o calcário fomentava a pequena propriedade e o aumento da urbanização.

---

38 Outro caso interessante é o documentário *Winter on Fire* (2015) sobre a onda de protestos que ocorreu no inverno do final de 2014 e início de 2014 na Praça da Independência em Kiev, capital da Ucrânia.

39 Seção amplamente retirada de artigo publicado anteriormente na Revista Geosp em 2023.

Segundo Siegfried, sociedades baseadas nesses tipos diferentes de estrutura fundiária votariam de modo oposto. Sendo uma obra quase única naquele momento, a Geografia eleitoral não se tornou um campo proífico na Geografia Política.

Houve um crescimento somente a partir de 1950, apesar de não ser ainda um tema muito valorizado e sem grandes conexões entre ciência política e Geografia Política (Muir, 1975). Já não mais relacionando a atributos físico-ambientais, o foco continuou sendo o método cartográfico, isto é, a produção de mapas dos resultados eleitorais e sua comparação a partir de distintas informações socioeconômicas, como podemos em Prescott (1969). Essa tradição foi amplamente criticada, especialmente por seu suposto empirismo exagerado. Woolstencroft (1980) afirmou, por exemplo, que o método cartográfico tinha um caráter estático e impreciso, além de um baixo potencial explicativo.

É, porém, com a revolução teórico-quantitativa que o tema atinge seu maior prestígio dentro da Geografia Política. Como afirmam Pattie e Johnson (2014, p.408): “como consequência, os métodos quantitativos dominam a análise na Geografia eleitoral”. A corrente denominada como *análise espacial* é aquela predominante na história do campo no século XX e aspectos como distância, forma, direção e posição tornaram a geometria e o movimento a essência da Geografia (Pattison, 2007), fomentando discussões teóricas como o efeito vizinhança, que abordarei mais adiante. É, portanto, no paradigma teórico-quantitativo que a Geografia eleitoral ganhou mais força e segue sendo a base das pesquisas publicadas internacionalmente e, talvez, uma das razões para sua marginalização na Geografia brasileira.

Na década de 1960 e 1970, o grande impacto na agenda da disciplina do teorias sociais críticas, cuja influência é até hoje predominante na América Latina, teve pouca influência nas análises eleitorais (Warf; Leib, 2011). Em geral, era acusada de, ao mesmo tempo, ser positivista, fortalecer o status quo, ter um apego exagerado por dados estatísticos e ser altamente empirista, sem desenvolver teorias sociais de grande apelo (Johnston, 2002).

A obra de Flint e Taylor (1980) pode ser considerada aquela de maior impacto da corrente crítica na Geografia eleitoral, especialmente por trazer a discussão de economia-mundo de I. Wallerstein para a análise do voto. Em um evidente produto do estruturalismo marxista e de uma perspectiva hierárquica de escala (Azevedo, 2020), os autores afirmam que o voto precisaria ser visto dentro de um modelo de democracia liberal e, por essa razão, posicionam a Geografia eleitoral como uma geografia do suporte [*geography of support*], isto é, um ramo que serviria para manutenção do status quo, sem questionar o suposto papel transformador das eleições em um sistema-mundo capitalista. Como consequência, Flint e Taylor defendem que os geógrafos deveriam pensar as eleições dentro da estrutura do sistema-mundo capitalista, revelando que os supostos benefícios da democracia liberal nunca seriam plenamente transferidos para a periferia. Poucos trabalhos em Geografia eleitoral são frutos dessa influência, como o de Duncan (1991) sobre geografia do suporte nas eleições de Fiji e o de Flint (2001) para explicar a ascensão do partido nazista na Alemanha.

Por fim, a renovação pós-estruturalista trouxe poucas, mas boas contribuições oriundas da perspectiva feminista e das discussões identitárias. Interessante notar

o rumo que a Geografia eleitoral tomou com as discussões relacionadas ao poder, à diferença e à contingência: a temática se expandiu, mas a partir da perspectiva já amplamente conhecida (e criticada) da análise espacial. O descarte de metodologias quantitativas é uma marca da virada pós-estruturalista, porém não na Geografia eleitoral (Rasmussen, 2006). Assim, métodos considerados positivistas são utilizados para analisar múltiplas fontes de poder e questões identitárias, típicas de correntes pós-estruturalistas.

Hoje, as potencialidades da Geografia eleitoral aumentaram consideravelmente, devido a três pontos principais: (a) o crescimento da base de dados eleitorais de diferentes países, especialmente no Brasil com a qualidade e difusão dos dados do Tribunal Superior Eleitoral e do Portal da Transparência; (b) avanço nas tecnologias de georreferenciamento, com softwares de graça e de mais fácil manuseio; (c) novas técnicas de metodologia quantitativa, que permite análises mais acuradas sobre a relação espaço e voto, para além do método cartográfico (Carvalho; Santos, 2015). Esse avanço técnico veio acompanhado de um importante aprofundamento teórico, especialmente com influências teóricas da ciência política, o que afastou a Geografia eleitoral de um empirismo simplista. A aproximação da Geografia Política (e eleitoral) com uma base teórica neoinstitucionalista (Brennetot, 2021), além de sua blindagem anormal dentro da ciência geográfica em relação às correntes críticas, tornou atualmente esse campo fértil para estudos eleitorais. Seus avanços contemporâneos serão delineados nas seções seguintes.

## Geografia da representação política

Em Azevedo (2023), apresentei que os estudos que lidam com a Geografia da representação política analisam de que modo o voto depositado na urna se transforma em uma cadeira de representante, levando em consideração que os sistemas eleitorais variam muito nas democracias representativas. Isso significa entender as origens, diferenças, virtudes e vícios dos diferentes sistemas eleitorais. No longo do debate político sobre o modelo majoritário e o modelo proporcional (cf. Nicolau, 2004), cabe corroborar a ideia de que esses sistemas são (ou deveriam ser) pensados geograficamente. Por essa razão, há autores que acreditam que esse é o campo mais promissor da Geografia eleitoral (Forest, 2018).

Definir as regras eleitorais pressupõe considerar as diversidades (e desigualdades) existentes dentro do território nacional. Além disso, sempre é importante reafirmar que são regras que podem ser alteradas a qualquer momento, o que nos obriga a avaliar constantemente suas qualidades e problemas. Nos últimos anos, houve tentativas de mudanças no sistema eleitoral brasileiro (Nicolau, 2017), como por exemplo a proposta mais recente no Senado para a criação do voto distrital misto, especialmente interessante para se pensar a relação entre distribuição demográfica e sua representação.

Em geral, pesquisas sobre Geografia da representação política são mais frutíferas em sistemas eleitorais majoritários – não à toa, é o tema mais discutido dentro da

Geografia eleitoral estadunidense, especialmente com a prática conhecida de *gerrymandering*. Foge dos objetivos desse capítulo essa discussão, especialmente porque há uma grande produção sobre esse tema e não possui rebatimento no sistema eleitoral proporcional brasileiro (cf. Cervas; Grofman, 2020).

Isso não quer dizer, entretanto, que não haja uma Geografia da representação política no Brasil que precise ser revelada e analisada. No sentido formal, cada estado brasileiro tem direito de eleger uma quantidade específica de representantes segundo a sua respectiva quantidade de população, tendo a Constituição fixado o mínimo de oito congressistas para os menos populosos e máximo de 70 para o mais populoso (São Paulo). Assim, apesar de não ter voto distrital tal qual os Estados Unidos, os deputados ainda assim possuem base territorial. Há, portanto, no Brasil, o que a literatura denomina como “sobre-representação e sub-representação” representativa ou, ainda, *malapportionment* (Schin, 2015), isto é, quando há uma discrepância entre o número de eleitores e a quantidade possível de representantes. O trabalho de Castro (2007) na Geografia revela a sobre-representação de estados, especialmente Roraima, e sub-representação do estado de São Paulo. Em outras palavras, há mais representantes por habitantes nesse estado do Norte, com a menor população do país, do que naquele de mais de 40 milhões de pessoas.

Em outra escala, Carvalho (2009) e Rocha (2021) demonstram as oportunidades no campo. A pesquisa deste último corrobora os achados realizados pelo primeiro autor doze anos antes, já que concorda com a sub-representação das regiões metropolitanas no Legislativo estadual, tendo Belo Horizonte (RMBH) como estudo de caso. Para ele, essa pode ser uma razão pela qual há poucas políticas e projetos de caráter metropolitano.

Outro importante campo de pesquisa na Geografia da representação é a clássica discussão sobre conexão eleitoral, desenvolvida em 1974 por Mayhew para analisar a atuação parlamentar nos EUA (Mayhew, 1974). A teoria afirma que o comportamento dos parlamentares possui uma relação direta com o padrão geográfico de votação e com as características da trajetória de cada deputado. Apesar de ter sido pensada para sistemas majoritários, a obra de Ames (2001) demonstra que esse fenômeno também pode ser visto em nosso sistema eleitoral, com a produção de uma *distritalização informal*. Por termos um sistema de lista aberta com intensa fragmentação partidária, haveria incentivo para disputas intrapartidárias. Além disso, como nossos distritos eleitorais são os estados inteiros, com grande área territorial e população, a campanha política se tornaria muito onerosa, o que forçaria os candidatos a concentrarem seus esforços em locais específicos.

Ames (2001) apresentou essa ideia a partir de uma tipologia com quatro padrões espaciais do voto que se tornou a mais debatida e utilizada em pesquisas em Geografia eleitoral no Brasil: concentrada-dominante, concentrada-compartilhada, fragmentada-dominante e fragmentada-compartilhada. Cada tipo estaria relacionado a certas características socioespaciais – áreas urbanas, metropolitanas, rurais, de alta densidade etc. Esse trabalho foi, posteriormente, corroborado e ampliado por Carvalho (2003), cuja obra demonstrou que os deputados, depois de eleitos, tendem a se comportar segundo seu padrão espacial eleitoral. Em resumo, deputados com votação dominante tenderiam, por exemplo, ter uma atuação paroquialista, com ações no

Congresso voltadas para seu distrito informal (política *pork barrel*), enquanto aqueles de votação compartilhada possuiriam perfil mais temático-corporativo.

A Geografia da representação política permite entender nosso sistema eleitoral, suas virtudes e vícios, para, inclusive, propor mudanças, o que foi realizado por Amorim Neto, Cortez e Pessoa (2011). Após apontar as dificuldades produzidas por nosso sistema eleitoral, os autores sugerem manter o sistema proporcional de lista aberta, mas diminuem a magnitude média das circunscrições eleitorais e criam uma regra proporcional de distribuição de cadeiras entre partidos coligados.

Porém, a discussão sobre Geografia e representação política deve ir mais além dos representantes dos espaços políticos exclusivos. Como apresentado na primeira seção desse texto, a democracia representativa precisa ser vista como um sistema imbricado de diferentes modalidades de representação e participação, tornando mais complexo o vínculo entre Estado e sociedade. Desse modo, é necessário entender as distintas espacialidades das representações, inclusive das organizações oriundas da sociedade civil.

Há uma vasta literatura que discute o problema da legitimidade da representação da sociedade, já que é notável “a ausência de controle institucionalizado e a definição de quem são os constituintes” (Almeida, 2014, p.180). Em outras palavras, o que representam esses representantes? Quem são os eleitores e como agregá-los? Por território? Bairros? Municípios? Outro recorte específico? Por categorias profissionais? Por grupos sociais? O que se perde e o que se ganha nesses tipos de representação não-territoriais? Esse debate é denso e perpassa a própria história da filosofia política (Pitkin, 1980) e há um vasto campo para análises da Geografia da representação política. Esse ramo de pesquisa tem a ver com a legitimidade dessa forma de governo, debate sempre importante de ser realizado.

Em Azevedo (2021) analisei os Conselhos Municipais do Rio de Janeiro, denominados por muitos como “instituições participativas” (Avritzer, 2001; Tenório, 2016) que teriam inovado a democracia representativa brasileira. Apesar de não ter sido objetivo daquela pesquisa, foi interessante perceber diferentes tipos de representação que se faziam presentes nos Conselhos. Em alguns, como no Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes, os representantes da sociedade civil eram escolhidos entre as Organizações Não-Governamentais interessadas sobre o tema; já no Conselho de Educação, a maioria dos representantes era oriunda de sindicatos especializados. Essa representação técnica eleita entre um número pequeno de pessoas para gerir recurso público precisa ser vista com cautela, especialmente quando, a rigor, buscou-se uma superação de uma representação territorial para uma temática.

O único Conselho que teve eleição direta de cidadãos comuns foi o Tutelar, com divisão territorial específica (diferente das eleições tradicionais ordinárias) e baixa participação. Em 2012, a porcentagem mais alta de participação popular foi no Conselho Tutelar 1 (que abrangia parte da área central e norte do município), com votos de apenas 1,86% das pessoas aptas a votar, fenômeno que se repetiu em 2016. A criação desses recortes e de novos supostos espaços políticos, os estrangulamentos espaciais no funcionamento dessa representação e a capacidade de comunicação com os representados se colocam como importantes reflexões em

uma Geografia da representação política.

Outro interessante exemplo são as audiências públicas. Seja o Estatuto da Cidade e os planos diretores ou mesmo os roteiros metodológicos e decretos sobre a criação de áreas de preservação ambiental, as audiências públicas são defendidas como panaceia para os problemas sociais, que tornariam todas as políticas públicas mais democráticas. Entretanto, precisam ser analisadas com cuidado, já que, muitas vezes, funcionam como um verniz democrático que não resiste a um exame mais detalhado. Quem participa e de onde? São representantes de organizações da sociedade civil ou participações individualizadas? Quais empecilhos encontrados na participação cidadã? Para que e a quem serve o tipo de participação que se desenvolve nessas audiências?

Nesse sentido que o trabalho de Souza (2004) sobre o Orçamento Participativo pode lançar luz à espacialidade desse e de outros mecanismos que ganharam relevância no debate sobre democracia participativa e deliberativa. Para o autor, há perguntas pouco exploradas sobre “a legitimidade das unidades territoriais nas quais os municípios são divididos para os fins de implementação do processo de participação popular na elaboração do orçamento público” (Souza, 2004, p.99). Perguntas que buscam, por exemplo, descobrir se essa nova divisão territorial teria respeitado a dimensão do espaço vivido dos moradores ou se “foi dada atenção a possíveis experiências anteriores da própria população em matéria de organização sociopolítica, como associação de moradores” (op. cit. p.103). A partir da reflexão sobre a dimensão espacial da representação política de diferentes tipos de Orçamentos Participativos, o autor destacou vários problemas derivados da inconsistência na definição desses novos recortes.

Por fim, outro objeto instigante de estudo sobre participação e representação da sociedade civil são as associações de moradores, que, a rigor, já possuem um recorte espacial definido. Diferentes autores já apontaram a fragilidade desse tipo de associativismo de escala local no Brasil (Avritzer, 1997; Cardoso, 2008), mas ainda assim reforçam sua importância na promoção de capital social (Putnam, 1996; 2000; 2003) e para todo o sistema democrático. Quais diferenças entre bairros que possuem e aqueles que não possuem essa instituição local? De que modo funcionam espacialmente a representação e a participação nessas associações? Quais entraves existentes e como funcionam como canal e órgão de pressão na relação sociedade e Estado?

A representação política, seja na esfera política mais tradicional ou nas organizações da sociedade civil, possui um caráter intrinsecamente espacial. A transformação, portanto, de voto em representante possui meandros geográficos importantes de serem revelados e analisados.

## Geografia do voto: efeito composicional e contextual

Um dos grandes interesses das ciências sociais é entender o que motiva alguém sair de casa quando seu voto é diluído em milhões, tendo pouco efeito direto no resultado, e o que faz com que alguém escolha um candidato/partido e não outro. O

debate sobre o papel do espaço geográfico nesse fenômeno ganhou novos contornos na polêmica publicação de King (1996) na *Political Geography*, que gerou diferentes artigos de geógrafos em resposta (cf. Agnew, 1996). King afirmou que, quando retiradas as características sociais (classe, raça, gênero etc.), a Geografia seria apenas um palco, sem fator explicativo. As respostas à polêmica defendiam que o espaço geográfico, ao contrário, condicionaria o comportamento eleitoral. Em outras palavras, para o primeiro grupo, os lugares votam diferente devido ao tipo de pessoa que ali vive (efeito composicional), enquanto, para o segundo, o voto se explica pelo tipo de lugar onde as pessoas se encontram (efeito contextual). O espaço enquanto efeito composicional e enquanto efeito contextual foram colocados, em geral, em oposição.

Argumento aqui que é preciso pensar uma Geografia eleitoral para além desse impasse, já que, a depender do interesse do pesquisador, ambas são fundamentais para compreender o fenômeno, seja em buscar correlações a partir de técnicas geoestatísticas e cartográficas seja traçando explicações de possíveis causalidades.

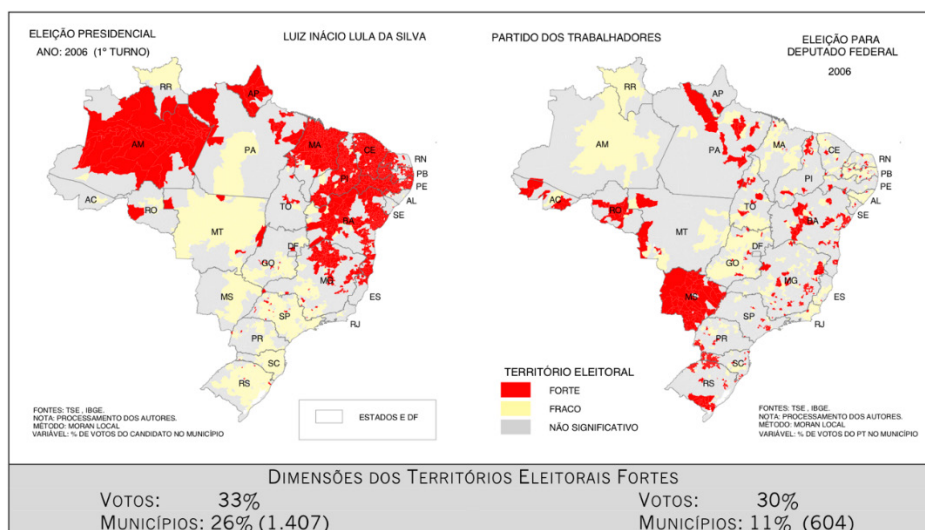
## Efeito composicional

Enquanto efeito composicional, reforça-se a importância de técnicas de georreferenciamento e métodos estatísticos destinados à detecção de padrões espaciais, como o difundido índice de Moran global e local. Como consequência, podemos ver um mapa como uma imagem, um quadro geográfico (Gomes, 2020), isto é, um artefato visual que colabora para a construção de um raciocínio geográfico e, consequentemente, funciona como instrumentos tanto de percepção como de compreensão do mundo. Ao observamos os mapas que destacaremos nessa seção, chama atenção ao observador certos padrões espaciais. Geógrafos são treinados para perceber a representação espacial de um fenômeno como um modo de suscitar questões e inferir respostas, por meio de possíveis correlações a partir de clivagens e conhecimentos socioespaciais prévios (Shin, 2019).

É o mapeamento e a correlação estatística espacial que permitiram refletir sobre o divórcio entre os eleitores de Lula/Dilma e os eleitores do PT (Terron; Soares, 2010; Marzagao, 2013). São essas pesquisas que confirmam e analisam o fenômeno do “lulismo” nas eleições brasileiras. A imagem abaixo (Figura 1) revela que os territórios eleitorais do ex-presidente não coincidem com o do partido, algo corroborado também nas eleições de 2014 de Dilma Rousseff, o que fez com que Matos et al. (2015) afirmassem ter sido uma terceira eleição de Lula.



Figura 1 – Divórcio entre eleitores do Lula e do Partido dos Trabalhadores



Fonte: Terron e Soares, 2010.

Os dois cientistas políticos utilizaram, portanto, uma representação espacial (fruto de georreferenciamento e técnicas estatísticas) e uma importante base conceitual da Geografia (território) para revelar um dado pouco conhecido pela população brasileira. Esse trabalho negou, portanto, um padrão espacial consolidado no PT desde a redemocratização, revelando que regiões hoje consideradas pelo senso comum como seu território – como o Nordeste – teve uma mudança espaço-temporal bem definida. Além disso, mapas diversos e regressão estatística comprovaram que essa mudança estaria amplamente vinculada aos municípios que mais receberam repasses do programa Bolsa Família (Terron; Soares, 2010). Avelar e Walter (2008) confirmam que, até 2004, os votos do PT eram concentrados nos municípios com maior IDH, enquanto o antigo PFL nos municípios mais pobres e o PMDB em nível socioeconômico médio. O PT tinha uma alta correlação com as cidades grandes, enquanto os de direita e centro estavam distribuídos de modo mais equilibrado segundo o porte dos municípios.

Vale destacar outro campo de pesquisa que se encontra em aberto no Brasil, mas há interessantes produções estrangeiras: os usos políticos dos mapas eleitorais, inclusive na construção de imaginários e (re)produção de preconceitos geográficos. Uma reportagem da Folha de São Paulo aponta como nordestinos foram alvos, através de imagens de mapas, de preconceito após o primeiro turno das eleições de 2014, inclusive com postagens de políticos eleitos<sup>40</sup>.

A bagagem teórico-conceitual da Geografia pode ajudar a entender como imaginários geográficos são construções históricas que possuem evidente rebatimento nas práticas sociais, até mesmo em políticas públicas (Castro, 1997). Compreender o impacto dessas reproduções cartográficas nas relações sociopolíticas, revelar as incongruências históricas e escalares dos mapas e, até mesmo, questionar o tipo de

40 <https://hashtag.blogfolha.uol.com.br/2018/10/07/apos-primeiro-turno-nordestinos-sao-alvos-de-preconceito-mais-uma-vez/>. Acessado dia 10 de setembro de 2022.

técnica utilizada podem ser temas importantes para os geógrafos. No Brasil, o único artigo encontrado que coloca em xeque a técnica coroplética para a Geografia eleitoral foi produzido por cientistas políticos e vale nossa atenção (Junckes et al., 2021).

Os autores apontam como áreas de reduzida extensão, mas com alta densidade populacional ou eleitoral, quase desaparecem do mapa. Como no exemplo trazido por eles (Junckes et al., 2021), o mapeamento do voto em escala nacional destaca, aos olhos mais leigos, municípios grandes territorialmente (como Altamira, no estado do Pará), mas pequenos demograficamente, enquanto outros bem menores (como São Paulo) e muito populosos se tornam insignificantes na visualização do fenômeno eleitoral.

Nos Estados Unidos, ganhou notoriedade o artigo de Rutchick, Smyth e Konrath (2009) que criticou o uso constante de mapas eleitorais com cores azul (Democratas) e vermelho (Republicanos) e seu efeito na percepção política de grupos sobre estados americanos, “exacerbando percepções de polarização” (Rutchick; Smyth; Konrath, 2009, p.270). Nos EUA, é comum dizer “Texas é um estado vermelho [Republicano]” ou “Califórnia é um estado azul [Democrata]”, algo reforçado a cada eleição com o mapeamento coroplético em escala estadual (Figura 2). A proposta dos autores era fazer um mapa diferente, em escala de roxo, transformando a assimilação do cidadão sobre a situação eleitoral do país. Essa proposta ganhou enorme repercussão nos EUA, com outras propostas similares até mesmo em páginas virtuais não acadêmicas (Figura 3).

Figura 2: Exemplo de mapa coroplético

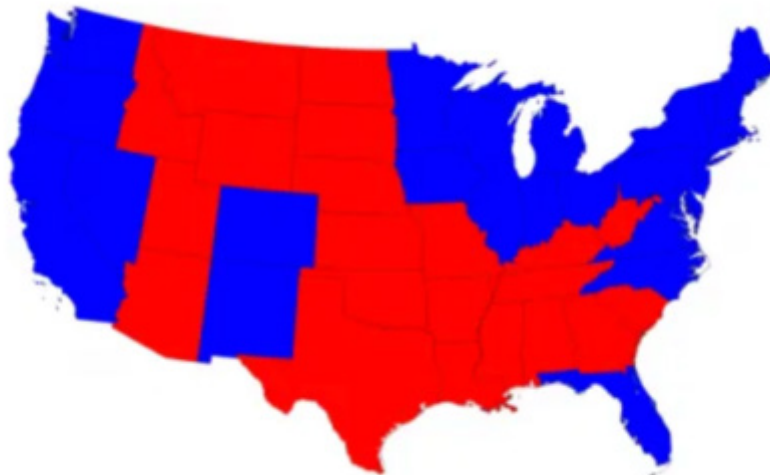
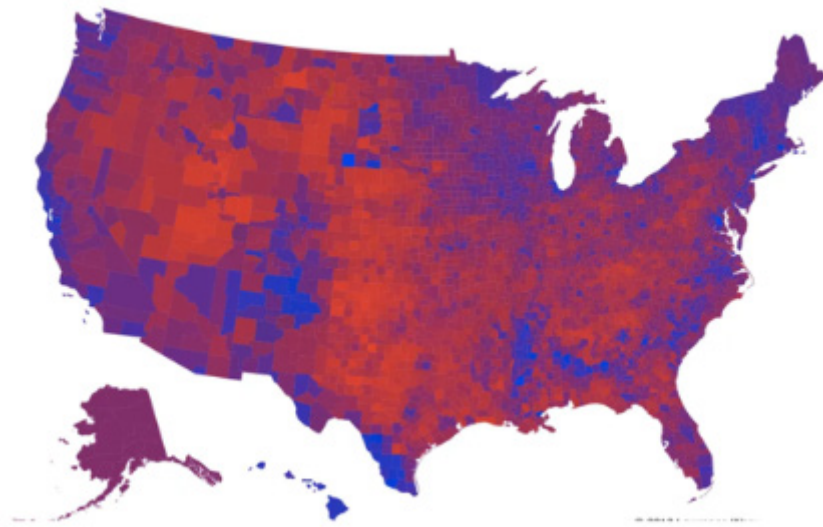


Figura 3: Mapa em escala de roxo



em escala estadual das eleições nos EUA

Fonte: <https://medium.com/matter/the-trouble-with-the-purple-election-map-31e6cb9f1827>

## Efeito contextual

Já como efeito contextual, V.O. Key (1949) pode ser entendido como o precursor para esse tipo de análise eleitoral. Sua pesquisa no sul dos EUA demonstrou que os votos recebidos pelos candidatos dependiam de onde moravam, registrando maior apoio em seus locais de origem, o que o autor denominou como *efeito amigos e vizinhos*. Key afirmou que o localismo, isto é, a identificação espacial entre eleitor e candidato, seria um fator importante no voto, sobrepondo-se até mesmo às diferenças ideológicas e partidárias. Mesmo em contextos atuais de alta polarização e nacionalização das eleições, pesquisa recente reforça a importância das raízes locais na escolha do eleitor (Munis, 2021).

Desde o trabalho pioneiro de Key (1949), o papel do localismo no voto vem sendo discutido, para corroborar, divergir ou torná-lo ainda mais complexo. O enfoque posterior esteve e está em demonstrar que essa influência não seria fruto de uma simples identificação geográfica. Outros fatores foram acionados e buscaram explicar o localismo, como as redes de apoio que o candidato recebe em certos locais e não em outros a partir de representantes locais (prefeitos, vereadores, presidentes de as-

sociações de moradores etc.) (Audemard; Gouard, 2020), a seletividade espacial das notícias para as candidaturas (Bowler et al., 1993) e a prevalência de campanha política em *posters* em bairros e janelas das casas e o impacto da paisagem na percepção e no voto (Huckfeldt; Sprague, 1995).

Além disso, a teoria “amigos e vizinhos” foi avaliada em diferentes contextos espaciais. Em Lewis-Back e Rice (1983), revelou-se que o efeito ocorre em estados com menor população. Já Put, Schoultz e Isotalo (2020) apontaram que, na Finlândia, os padrões espaciais de voto de “amigos e vizinhos” tendem a ser maiores em candidatos oriundos de zonas rurais do que nas áreas urbanas. No caso do Reino Unido, Collignon e Sajuria (2018) buscaram os impactos do regionalismo no voto, revelando como há uma forte relação entre regiões com forte identidade regional e o voto amigo e vizinho.

No Brasil, esse efeito é pouco explorado. Em 2014, nas eleições presidenciais disputadas por Dilma e Aécio, a derrota deste último em seu próprio estado natal foi utilizada na campanha de 2º turno, em slogans que diziam “quem conhece Aécio, não vota em Aécio” (Zolnerkevic; Fernandes, 2016). Os autores demonstraram que esse slogan não fazia sentido em análises mais profundas, pois Aécio teria conseguido porcentagem de voto maior do que candidatos anteriores do PSDB em Minas, e concentração de votos na área central, próxima da capital Belo Horizonte. Porém, como o mapa produzido demonstrou, sua derrota esteve concentrada nas regiões mais pobres do estado. A análise dos autores a partir de regressão estatística demonstrou que o efeito amigos e vizinhos para o candidato do PSDB foi anulado nas áreas com maior recebimento de programas sociais como o Bolsa Família, convertendo os votos para a do PT.

Uma importante derivação dessa teoria é aquela debatida por Cox (1969). Marco da Geografia eleitoral na revolução quantitativa, Cox (1969) partiu da teoria da comunicação e de fluxo de informação, concebendo os eleitores como componentes dentro de uma rede por onde passam informações políticas, e desenvolveu o conceito de *efeito vizinhança*. Os eleitores seriam, ao mesmo tempo, nós (recebe, envia e processa informação nas conversas e interações) e *links* (atuando em instituições, como partidos, mídia etc.), conformando a rede. A chance dessas comunicações lograrem depende de vários fatores (*bias*), inclusive da distância de moradia entre os nós, que influenciaria na *difusão espacial* da informação.

O localismo é, portanto, articulado sob o conceito de contexto, que seria responsável pela propagação das informações sobre os candidatos, alterando diariamente o que chega ao eleitor e influenciando a sua opinião e o seu voto. Gimpel et al. (2008) confirmaram que há relação direta entre aumento da distância do local de residência de um candidato e a quantidade de votos que recebia nos Estados Unidos.

Uma interessante pesquisa revelou que ao se mudarem de local de residência, as pessoas, quando podem, tendem a escolher a nova vizinhança levando em consideração a proximidade político-ideológica (Gimpel; Hui, 2015). Em Rohla et al. (2018), a polarização recente na política estadunidense é analisada a partir da polarização geográfica, isto é, bairros se tornaram mais homogêneos em seus adeptos partidários ao longo dos anos, devido a uma fuga de moradores de áreas onde se sentiam minoritários.

Um dos poucos trabalhos no Brasil que avaliam essa teoria é o de Baker, Ames e Rennó (2006) e Zolnerkevic (2019). Um dos achados desses autores é que os respondentes que residem em bairros heterogêneos com relação às opiniões políticas tendem a ser mais voláteis nos seus apoios eleitorais ao longo do tempo do que aqueles de bairros onde há maior homogeneidade. Mais ainda, o estudo mostra que a maioria dos entrevistados tem consciência se a sua opinião política é parecida ou não à majoritária do seu contexto de vizinhança.

Nota-se que a Geografia eleitoral como contexto revela que o voto não é fruto de uma simples decisão racional individual do eleitor, mas é balizada por condições socioespaciais específicas. Além da localização de moradia, da distância e do efeito vizinhança, outras pesquisas apontam também a relação entre tamanho territorial e demográfico com abstencionismo e disputas intra e interpartidárias. Em Azevedo e Meireles (2021), revelou-se que há uma forte correlação entre tamanho do território e a participação eleitoral dos cidadãos na primeira eleição de nível local na Costa Rica em 2016. Em Voda et al. (2017), os autores apontam que na República Tcheca (atual Tchêquia) o tamanho do eleitorado e sua distribuição espacial influenciam de modo inversamente proporcional à participação eleitoral. Essa discussão oxigena reflexões filosóficas históricas sobre relação entre democracia e tamanho, que remonta desde às discussões na Grécia antiga (em Platão), passando pelo Iluminismo (ver Rousseau e Montesquieu) e chegando a autores mais contemporâneos, como Robert Dahl e Edward Tufte (Dahl; Tufte, 1973).

Por fim, um campo fértil para análises eleitorais é focar-se nas estratégias espaciais que candidatos e partidos promovem para vencer eleições<sup>41</sup>. Nessa perspectiva, os partidos e os candidatos são atores políticos que buscam maximizar suas votações, inclusive racionalizando o espaço. Silotto (2019) explicou como o voto é delimitado regionalmente entre candidatos para contornar a competição intrapartidária. Segundo o autor, os partidos políticos funcionam como *gatekeepers* (“porteiros”) que selecionam os candidatos a partir, por exemplo, de uma análise regional. Essa regionalização do voto diz respeito, por exemplo, às estratégias de campanhas eleitorais geograficamente delimitadas. É o espaço geográfico sendo racionalizado e utilizado estrategicamente no fenômeno eleitoral.

## Considerações Finais

Esse texto buscou trazer para o centro do palco a democracia representativa sob o holofote da Geografia, revelando que há uma interessante perspectiva espacial sobre essa forma de governo que precisa ser explorada pelos geógrafos. Em primeiro momento, reforcei a não dicotomia entre participação/representação e democracia; em seguida, considerei a democracia enquanto um processo de tomada de decisão política e não pelos seus resultados, uma perspectiva funcionalista que não compartilho.

---

41 O trabalho de Braga (2013) é um interessante exemplo, já que analisa as estratégias eleitorais de candidatos da Igreja Universal do Reino de Deus.

O texto teve como objetivo central revelar dois modos pelos quais a Geografia pode contribuir na discussão sobre a democracia: a existência e a qualidade dos espaços políticos e o campo da Geografia eleitoral. Os espaços políticos exclusivos, limitados e abertos formam, juntos, um sistema político-espacial da democracia, cuja ação política ganha materialidade e reforça a importante relação contínua de comunicabilidade entre sociedade e Estado.

Já na Geografia eleitoral, distinguem-se os estudos sobre a representação política e a Geografia do voto. Para além da fundamental discussão sobre como os parlamentares (em diferentes escalas) são eleitos em cada sistema eleitoral, defendi que as representações oriundas da sociedade civil também podem ser analisadas a partir dessa perspectiva, como os diferentes conselhos e associações. A representação possui um carácter intrinsecamente espacial, seja na formulação dos próprios sistemas eleitorais, seja na atuação de candidatos e eleitos. A transformação, portanto, de um voto em representante possui meandros geográficos importantes de serem revelados e analisados.

O território é o lócus do jogo político-eleitoral, e, no nosso caso, marcado por uma profunda desigualdade e um vasto tamanho de mais de 8 milhões de quilômetros quadrados. O campo de pesquisa da Geografia do voto no Brasil é amplo e necessário, especialmente porque a cada dois anos passamos por pleitos que param todo o país, cujas interpretações se tornam fundamentais para entender o que passa na cabeça dos eleitores brasileiros. Compreender o sistema eleitoral a partir da Geografia é uma contribuição que o geógrafo pode entregar à sociedade.

É urgente que pensemos o que precisa mudar para melhorar as condições profissionais e fomentar a inserção de geógrafos na Geografia eleitoral que, como apresentei, é marginalizada dentro da disciplina. Apenas a falta de interesse parece um fator pouco explicativo. Sem dúvida, o afastamento dos estudantes em relação às metodologias quantitativas pode ser uma dessas razões, pois correlações, regressões e geoestatísticas são peças-chave nos estudos eleitorais. Além disso, é necessária uma aproximação maior com a ciência política – campo onde há maior interesse e contribuição sobre o tema – para que aprofundamentos teórico-conceituais encorajem pesquisas na área. Análises futuras serão realizadas para compreender melhor esse distanciamento.

## Referências

ABOELEZZ, M. The geosemiotics of Tahrir Square: a study of the relationship between discourse and space. **Journal of Language and Politics**, v.13, n.3, p.599-622, 2014.

AGNEW, J. Mapping politics: How context counts in electoral geography. **Political Geography**, 15, 2, p.129–146, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. (orgs). **Sociedade política no Brasil pós-61**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

ALMEIDA, D. R. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia Política**, v.22, n.50, p.175-199, 2014.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AMORIM NETO, O.; CORTEZ, B. Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política instrumental. **Opinião Pública**, v.17, n.1, p.45-75, 2011.

ARENDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ARRETICHE, M (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

AUDEMARD, J.; GOUARD, D. Friends, neighbors, and sponsors in the 2016 French primary election. Revisiting a classical hypothesis from aggregated-level data. **Political Geography**, 83, p.1-15, 2020.

AVELAR, L.; WALTER, I. M. T. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Opinião Pública**, v.14, n.1, p.96-122, 2008.

AVRITZER, L. O Novo associativismo. **Lua Nova**, n.39, p.149-174, 1997.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, 2001, p.563-595.

AZEVEDO, D. A. Evaluation of the democratic system from the qualification of political spaces: the case of Cuauhtémoc (Mexico). **L'Espace Politique** 39, n.3, p.1-25, 2019.

AZEVEDO, D. A. Escala e escala política: como a Geografia pode apontar a fragilidade na teoria da democracia participativa. **Revista Espaço e Geografia (UnB)**, v. 23, p. 149-184, 2020.

AZEVEDO, D. A. **O sofisma da democracia participativa: uma interpretação geográfica da participação política**. Rio de Janeiro: Editora Ape'Ku, 2021.

AZEVEDO, D. A. A necessidade da geografia eleitoral: as possibilidades do campo. **Geosp, espaço e tempo**. V.27, n.2, 2023.

AZEVEDO, D. A. LIÑARES, D. E. H. Geografía de la democracia: espacio político abierto en conflicto en la elección presidencial de 2018 en México. **GEOgraphia** 22, no.49, p.1-16, 2020.

AZEVEDO, D. A.; VAN DEN BRULE, D. M. (2021) Ciberespaço é a nova panaceia da democracia? **Mercator**, Fortaleza, v.20, p.1-16, 2021.

AZEVEDO, D. A.; MEIRELES, B. L. Territorial and Electorate Size Influence: Participation/Competitiveness in Costa Rica's 2016 Local Scale Elections. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 30, n. 1, p. 25–44, 2021.

AZEVEDO, D. A.; CASTRO, I. E.; RIBEIRO, R. W. **Os desafios e novos debates na Geografia Política Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Terra Escrita, 2022.

BAKER, A.; AMES, B.; RENNO, L. Social Context and Campaign Volatility in New Democracies: Networks and Neighborhoods in Brazil's 2002 Elections. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 2, p. 382–399, 2006.

BARNETT, C. Deslocando as geografias da justiça. In: AZEVEDO, D. A.; CASTRO, I. E.; RIBEIRO, R. W. **Os desafios e novos debates na Geografia Política Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Terra Escrita, 2022, p.157-172.

BARNETT, C.; LOW, M. **Electoral Geography in Electoral Studies: Putting Voters in their Place**. London: SAGE Publications Ltd, 2004.

BOWLER, S.; DONOVAN, T.; SNIPP, J. Local sources of information and voter choice in state elections: Microlevel foundations of the " friends and neighbors " effect. **American Politics Quarterly**, 21(4), p.473-489, 1993.

BRAGA, D. F. Geografia eleitoral e as estratégias territoriais da Igreja Universal do Reino de Deus. In: Castro, I. E.; Rodrigues, J. N.; Ribeiro, R. W. **Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p.147-182.

BRENNETOT, A. Por uma geografia política construtivista. In: AZEVEDO, D. A.; CASTRO, I. E.; RIBEIRO, R. W. **Os desafios e novos debates na Geografia Política Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Terra Escrita, 2022, p.197-205.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARDOSO, R. **Movimentos sociais urbanos**: balanço crítico. In SORJ, B., and

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases**. São Paulo: Editora Ravan, 2003.

CARVALHO, N. R. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpoles**, v. 11, n. 22, p. 367-384, 2009.

CARVALHO, D.; SANTOS, G. F. Ciclos políticos, socioeconomia e a geografia eleitoral do estado da Bahia nas eleições de 2006. **Revista de Sociologia e Política**, v.23, n.54, p.109–135, 2015.

CASTORIADIS, C. **Figuras do Pensável: as encruzilhadas do Labirinto VI**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

CASTRO, I. E. Imaginário político e território. In: Castro, I. E.; Gomes, P.C.C; Corrêa, R.L. (Org.). **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p.155-196.

CASTRO, I. E. Instituições e territórios. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. **GEOSUL**, v. 19, p. 16-32, 2003

CASTRO, I. E. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.



CASTRO, I. E. Décentralisation, démocratie et représentation législative locale au Brésil. **L'Espace Politique**, v. 3, p. 60-73, 2007.

CASTRO, I. E. Espaço político. **Geographia**, v. 20, p. 120-126, 2018.

CASTRO, I. E. A Democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política". In: Castro, I. E.; Rodrigues, J. N.; Ribeiro, R. W. (org) **Espaços da Democracia: para a agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p.23-55.

CERVAS, J.; GROFMAN, B. Tools for identifying partisan gerrymandering with an application to congressional districting in Pennsylvania. **Political Geography**, Article in Press, 2020.

COLLIGNON, S.; SAJURIA, J. Local means local, does it? Regional identification and preferences for local candidates. **Electoral Studies**, 56, p.170-178, 2018.

COX, K. The voting decision in a spatial context. **Progress in Geography**, v.1, p. 83-117, 1969.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

DAHL, R. TUFTE, E. **Size and democracy**. Stanford University Press, 1973.

DALTON, R. J. **The participation gap: social status and political inequality**. Oxford Editor, 2017.

D'ALIMONTE, R. Espaço político. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasileira, 2010, p.392- 394.

DUNCAN, C.J. Ethnicity, election and emergency – The 1987 Fiji generalelection in the context of contemporary political-geography. **Political Geography Quarterly**, v.10, p.221–39, 1991.

EMPOLI, G. **Os engenheiros do caos**. São Paulo, Vestígio, 2020.

ETHINGTON, Philip J.; MCDANIEL, Jason A. Political places and institutional spaces: the intersection of Political Spaces and Political Geography. **Annual Revision of Political Science**, n.10, p.127-142, 2007.

FLINT, C. A TimeSpace for electoral geography: Economic restructuring, political agency and the rise of the Nazi party. **Political Geography**, v.20, p.301– 329, 2001.

FLINT, C.; TAYLOR, P. **Political geography: world-economy, nation-state and locality**. Routledge: London, 1980.

FOREST, B. Electoral geography: From mapping votes to representing power. **Geography compass**, v.12, n.1, 2018.

GERBAUDO, P. **Tweets and the streets: social media and contemporary activism**. Plutopress, 2012.

GIMPEL, J.; HUI, I. Seeking politically compatible neighbors? The role of neighborhood partisan composition in residential sorting. **Political Geography**, v.48, p.130-142, 2015.

GIMPEL, J.; KARNES, K.; MCTAGUE, J.; PEARSON-MERKOWITZ, S. Distance-decay in the political geography of friends-and-neighbors voting. **Political Geography**, v.27, n.2, p.231-252, 2008.

GOMES, P. C. C. **Quadros geográficos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

HALL, J. (org.). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.; **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

HUCKFELDT, R.; SPRAGUE, J. Networks in context: The social flow of political information. **American Political Science Review**, v.81, n.4, p.1197–1216, 1987.

JONES, S. B. A unified field theory of political geography. **Annals of the Association of American Geographers**, v.44, n.2, p.111-123, 1954.

JUNCKES, I. J., JÚNIOR, W. S., SILVA, J. M., & SILVA, E. A. Representação espacial de dados eleitorais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.29, p.2–22, 2021.

KEY, V. **Southern politics in state and nation**. New York: Alfred A. Knopf, 1949.

KING, G. Why context should not count. **Political Geography**, v.15, n.2, p. 159-164, 1996.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015, p.51-78.

LEE, N. K. How is political public space made? the birth of Tiananmen Square and the May Fourth Movement. **Political Geography**, v.28, n.1, p.32-43, 2009.

LEWIS-BACK, M. S.; RICE, T. W. Localism in presidential elections: the home state advantage. **American Journal of Political Science**, v.27, n.3, 1983.

LENIN, V. I. **Que fazer? Problemas candentes do nosso movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2015 [1901].

LOMBARDI, A. P (Orgs.). **Geografia: políticas e democracia**. Ponta Grossa: Atenas Editora, 2019.

MACHADO FILHO, G. F. A cidade e seus espaços de contestação. **Revista Espaço e Geografia**, v.23, no.2, p.180-196, 2020.

MATOS, A.; MARCELO, M.; ALVES, E.; FERNANDO, S.; DIAS, M. Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010. **Opinião Pública**, p.535-573, 2015.

- MAYHEW, D. **Congress: the electoral connection**. Yale University Press, 1974.
- MARZAGAO, T. A dimensão geográfica das eleições brasileiras. **Opinião Pública**, v.19, n.2, p.270-290, 2013.
- MILL, J. S. **Sobre a liberdade**. São Paulo: Clássicos do Pensamento Político, 1947.
- MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. **Desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013.
- MUIR, R. **Modern political geography**. London: Macmillan, 1975.
- MUNIS, K. B. Place, candidate roots, and voter preferences in an age of partisan polarization: Observational and experimental evidence. **Political Geography**, 85, p.1-12, 2021.
- NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: FGV Editora, 2004.
- NICOLAU, J. **Representantes de quem?** São Paulo: FGV Editora, 2017.
- O'LOUGHLIN, J. et al. The Diffusion of Democracy, 1946-1994. **Annals of the Association of American Geographers**, 88 (4), p. 545-574, 1998.
- PARKINSON, J. R. **Democracy and Public Space**. Oxford University Press, 2012.
- PATTIE, C.; JOHNSTON. Still talking, but is anybody listening? The changing face of constituency campaigning in Britain, 1997–2005. **Party Politics**, v.15, p.411–34, 2009.
- PATTISON, W. D. The four traditions of Geography. MOSELEY, W. G.; LANEGRAN, D. A.; PANDIT, K. (Orgs). **The introductory reader in Human Geography: contemporary debates and classic writings**. Blackwell Publishing, 2008, p.16-21.
- PIKETTY, T. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PITKIN, H. **The concept of representation**. University of California Press, 1980.
- PRESCOTT, J. R. V. **Political geography**. London: Methuen. 1972.
- PUT, G.; SCHOULTZ, A.; ISOTALO, V. Fighting over friends and neighbors: the effect of inter-candidate geographic distance on intra-party competition. **Political Geography**, v.81, p.1-12, 2020.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTNAM, R. D. **Bowling alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2000.
- PUTNAM, R. D. **Better together: restoring the American community**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2003.
- RANCIÈRE, J. **O Ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RASMUSSEN, C.E. We're no metrosexuals: Identity, place and sexuality in the struggle over gay marriage. **Social & Cultural Geography**, n.7, p.807–25, 2006.

ROCHA, C. “Conexão Eleitoral”, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso. **Cadernos Metr6poles**, n.23, v.51, 2021, p.581-604.

ROHLA, R.; JOHNSTON, R.; JONES, K.; MANLEY, D. Spatial scale and the geographical polarization of the American electorate. **Political Geography**, 65, p.117-122, 2018.

ROSANVALON, P. **Democracy: past and future**. New York: Columbia Press, 2006.

RUTCHICK, A. M.; SMYTH, J. M.; KONRATH, S. Seeing red (and blue): effects of electoral college depictions on political group perception. **Analyses of Social Issues and Public Policy**, v.9, n.1, p.269-282, 2009.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: t6cnica e tempo, raz6o e emo6o**. S6o Paulo: Hucitec, 1997.

SIEGFRIED, A. **Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisieme Republique**. Universite de Bruxelles, 2010 [1913].

SHIRKY, C. **Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations**. New York: Penguin Press, 2008.

SHIRKY, C. **The Political Power of Social Media**. Foreign Affairs, January/February, 2011.

SHIN, M. Electoral geography in the twenty-first century. In: AGNEW, J.; MAMADOUH, V.; SECOR, A.; SHARP, J. (eds). **The wiley Blackwell companion to Political Geography**, 2015, p.362-379.

SHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora fundo de cultura, 1980.

SINGER, A.; ARAÚJO, C.; BELINELLI, L. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021

SILOTTO, G. A relevância regional nas estratégias partidárias: evidências das listas de candidatos de S6o Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v.27. v.69, p.1-17, 2019.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: **Bringing the State back in**. EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (Editors) Cambridge University Press 1985, p. 2-37.

SOUZA, M. L. Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. **Revista Cidades**, v.1, n.1, 2004, p.97-116.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metr6poles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T.

S (orgs). **Gestão social e conselhos gestores**. Volumes 3. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p.13-34.

TERRON, L.; SOARES, A. D. G. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. **Opinião**, v. 16, n.2, p.15-45, 2010.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2010 [1835].

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

VIDAL, D. M.; SOUZA, D. S. Mulheres no espaço político. Afinidades e discrepâncias em postagens no Twitter. **Inmediac. Comun**, Montevideo, v. 17, n. 2, p. 4-34, 2022.

VODA, P.; PETRA S.; ANDREA S.; STANISLAV B. Local and More Local: Impact of Size and Organization Type of Settlements Units on Candidacy. **Political Geography**, v.59, p.24-35, 2017.

WARF, B.; LEIB, J. **Revitalizing electoral geography**. Ashgate, British Library Cataloguing in Publication Data, 2011.

WOOLSTENCROFT, R. P. Electoral Geography: Retrospect and Prospect. **International Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 540-560, 1980.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, 67, p.139-190, 2006.

ZOLNERKEVIC, A. Contexto social de vizinhança: percepções políticas na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 29, p. 189–222, 2019.

ZOLNERKEVIC, A.; RAFFO, J. G. Geografia eleitoral: representação espacial da volatilidade do voto. **Geosp**, v.17, n.1, p.221-228, 2013.

ZOLNERKEVIC, A.; FERNANDES, H. C. Efeito contextual de “amigos e vizinhos” nas eleições presidenciais brasileiras: o caso da votação do candidato Aécio Neves no estado de Minas Gerais. **Em Tese**, v. 13, p. 83, 2016.

# ABORDAGENS DA GEOPOLÍTICA AMBIENTAL NA CONTEMPORANEIDADE: AS ESCALAS DAS AÇÕES EM UM CONTEXTO DE EMERGÊNCIA

Luis Paulo Batista da Silva  
*Universidade Federal da Bahia*  
*luispbs@ufba.br*

## Introdução

Dado o papel sem igual desempenhado pela Amazônia no ciclo hidrológico planetário, é esperado que o desflorestamento em larga escala desta região leve todo o sistema terrestre para além de um limite crítico, para um regime climático qualitativamente diferente. Além da perda de biodiversidade, tal transformação terá consequências múltiplas e catastróficas para o bem-estar humano, incluindo uma difundida insegurança alimentar e de água acarretando migrações em massa e instabilidade política [...].

A Amazônia está prestes a se transformar de uma grande área florestada para uma paisagem sem cobertura florestal, sendo que as mudanças estão ocorrendo em uma velocidade muito mais rápida que as respostas adaptativas das espécies, pessoas e ecossistemas. Medidas políticas para prevenir o pior são conhecidas e devem ser efetivadas imediatamente. Nós precisamos de vontade e liderança política para agir a partir desta realidade (Albert et al., 2023)<sup>42</sup>.

O trecho acima chama a atenção a respeito da imprevisibilidade das profundas e velozes mudanças ecológicas, sociais e políticas pelas quais a Amazônia vem passando nos últimos anos. O conhecimento a respeito do papel deste bioma no sistema terrestre torna a Amazônia uma região de interesse não só no Brasil, não só na América do Sul, mas global. O modo em que os diferentes Estados nacionais, atores econômicos e políticos internacionais irão atuar neste novo cenário, ainda é incerto.

---

42 Tradução livre do inglês, assim como os demais textos traduzidos.

No entanto, é certo que os efeitos das mudanças ambientais nesta parte do globo reverberarão em diferentes regiões, demandando ações para a adaptação e a mitigação dos seus efeitos. Desta forma, os discursos, práticas e ações espaciais em torno das mudanças ambientais têm gerado um campo de reflexões na Geopolítica contemporânea, intitulada de Geopolítica Ambiental. Este capítulo tem o objetivo de apresentar as principais abordagens teóricas da Geopolítica Ambiental e os seus desdobramentos práticos, seja pelos Estados, organizações internacionais, entre outros atores políticos relevantes no debate ambiental contemporâneo.

Em primeiro lugar, é preciso apontar que considerações a respeito das disputas e sobre as condições de acesso e distribuição dos bens naturais, situados na terra ou no mar, não são temas novos na Geografia Política ou na Geopolítica. Controlar o acesso a recursos desigualmente distribuídos e indispensáveis para garantir a riqueza e a sobrevivência das sociedades humanas é um dos temas mais recorrentes na interpretação da origem, desenvolvimento e ameaças às sociedades humanas. Se, por um lado, a argumentação a favor do determinismo ambiental ou geográfico como elemento do progresso social, econômico e político pode ser visto como um passado remoto da disciplina geográfica, por outro, ainda nos dias de hoje existem aqueles que avaliam a disponibilidade de recursos naturais como um fator preponderante para o desenvolvimento econômico, para a emergência de conflitos ou para a estabilidade política dos Estados nacionais (para mudanças e permanências do determinismo ambiental, do fator geográfico e da questão ambiental na Geografia veja: Bassin, 2006; Ribeiro, 2010).

Mesmo com este histórico na Geografia Política ainda restam mais dúvidas do que consensos acerca do papel da natureza e dos recursos naturais nas interações políticas contemporâneas (O'Lear, 2018). Nos dias de hoje, a complexidade das relações entre meio ambiente e política está atrelada às profundas mudanças causadas pelos seres humanos nos sistemas naturais em uma escala global, como pode ser compreendido nas afirmações a respeito das mudanças no ecossistema amazônico citado na epígrafe, além das constantes notícias sobre secas, enchentes, queimadas e furacões extremos que temos frequentemente acompanhado. Ao mesmo tempo que tentamos entender e explicar as diferentes associações entre política e meio ambiente, o próprio dualismo constitutivo da modernidade entre sociedade e natureza tem sido questionado, dada a indissociabilidade dos sistemas físicos e humanos. Sendo assim, dada a extensão, a intensidade e a velocidade dos problemas ambientais contemporâneos, torna-se imperativa a ação conjunta e organizada dos Estados nacionais e de atores não estatais para a construção de uma nova ordem geopolítica ambiental. Mesmo que a construção de uma ordem geopolítica para o meio ambiente ainda seja embrionária e insuficiente para lidar com a escala dos desafios do nosso tempo, é importante avaliar criticamente os experimentos e avanços institucionais ensejados neste sentido (Castree, 2006).

Assim, este capítulo examinará as questões e as abordagens construídas no âmbito da geopolítica ambiental contemporânea. A primeira seção apresenta um panorama dos desafios enfrentados nos dias de hoje na pauta ambiental. Nela, situamos a constatação de que as ações humanas sobre o meio ambiente têm compreendida

e divulgada por meio de conceitos como Antropoceno e emergência ambiental<sup>43</sup>, o que tem repercussões nas ações e discursos geopolíticos. A partir da segunda parte, examinamos estes discursos, sendo o primeiro o discurso realista, que demarcam o conjunto de ameaças e (in)seguranças ambientais desde o fim da Guerra Fria. Nesta visão, os problemas ambientais são vistos como fonte das ameaças de violência e guerra (seja pela água, pelo clima ou demais recursos naturais) no futuro próximo. Assim, o problema ambiental é um tema a ser tratado pelos Estados nacionais a partir das suas relações de poder no interior do sistema internacional hegemônico. Na terceira parte, apresentaremos a manifestação da abordagem liberal/pluralista ou institucional cooperativa por meio das organizações estatais e não estatais que procuram endereçar as questões ambientais por meio de mecanismos de governança voltados para a gestão econômica e política dos recursos naturais. Por fim, o discurso crítico tem sido desenvolvido a partir de uma miríade de perspectivas teóricas, tais como a da justiça/racismo ambiental e da análise das hegemônias. Procuramos apresentar a maior diversidade de casos quanto possível ao longo do artigo, porém, dado o estudo da temática sobre o compartilhamento de águas superficiais na América do Sul, certamente a água e a América do Sul serão exemplos citados com maior frequência.

## Os desafios da emergência ambiental e do Antropoceno para a geopolítica

A escala dos desafios ambientais que serão enfrentados em nosso tempo e dos novos arranjos políticos que serão necessários para enfrentá-los podem ser sintetizados no conceito de Antropoceno. A constatação da nova era geológica do Antropoceno, assim como as pesquisas sobre os limites planetários e dos pontos de não retorno demonstram que os seres humanos alteraram de forma irreversível as funções ecossistêmicas e os ciclos biogeoquímicos em uma taxa e escala sem precedentes (Nizkorodov; Matthew, 2021, p.4-5). Por sua vez ao aprofundar a questão do Antropoceno a partir da sua dimensão geopolítica, Simon Dalby argumenta que:

A formulação do Antropoceno deixa claro que as forças globalizantes do Estado, juntamente com o desenvolvimento econômico, são também forças geomórficas e ambientais responsáveis por reorganizar paisagens, represar rios e mover grandes quantidades de material para construir

---

43 O conceito de emergência ambiental tem um sentido específico nas ações políticas de prevenção e combate aos riscos ambientais, definida como “uma ocorrência imprevista e indesejável, que pode causar danos diretos e indiretos ao meio ambiente e à saúde pública, além de prejuízos econômicos e sociais” (Feam, 2020, s.p.). No entanto, aqui, empregamos o termo de forma mais ampla, a partir do crescente reconhecimento de que os efeitos catastróficos das mudanças climáticas têm se desdobrado em um estado de emergência em nível planetário. Ao mesmo tempo, os riscos de extinções em massa em diversos ecossistemas ao redor do mundo têm alarmado para a situação de emergência na biodiversidade (Artaxo, 2020; Gupta; Vegelin; Pouw, 2022). Assim, empregamos a ideia de emergência ambiental para indicar este conjunto de sistemas naturais que se encontram em estado crítico graças à ação humana.



estradas, ferrovias e cidades – tudo feito com a intenção de conectar o Estado em uma economia global (Dalby, 2020, p.7).

Neste contexto, pensar e praticar a geopolítica do Antropoceno requer uma reflexão das condições do mundo que queremos viver daqui para a frente, como diferentes atores políticos globais se posicionam frente às drásticas mudanças ambientais e como vamos construir alternativas para coabitar o planeta em mutação – se é que ainda será possível que todos coabitemos este planeta (Latour, 2020)!

O entendimento de que a remediação dos efeitos, ameaças e riscos da emergência ambiental<sup>44</sup> devam ser buscados na escala global ganhou tração a partir da década de 1970. A partir daquela década, o avanço do conhecimento de que os danos causados ao ambiente na escala local estavam ligados a sistemas naturais globais ensejaram os primeiros esforços conjuntos para a organização de um sistema internacional para o meio ambiente. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano e o Meio Ambiente, realizado em Estocolmo, Suécia, em 1972, foi fundamental para lançar as bases de um sistema político que reconhecesse a necessidade da ação conjunta para combater as ameaças ao meio ambiente. Neste contexto, o conceito de desenvolvimento sustentável é forjado como um ponto de entendimento possível entre os países mais e os menos desenvolvidos economicamente, dado que o segundo grupo via as ações para a limitação ao desenvolvimento econômico como prejudiciais ao combate à pobreza e à fome (Whitehead, 2007). Por outro lado, este consenso possível coloca em evidência a consolidação de um ambientalismo hegemônico no interior do sistema internacional ambiental, onde os Estados desenvolvidos ratificam o seu modelo de desenvolvimento diante dos seus pares (Campello, 2018).

A partir deste momento, diferentes discursos e práticas geopolíticas têm sido desenvolvidas para estabelecer o entendimento sobre as causas da emergência ambiental, os desafios para a sua resolução e as instituições responsáveis por combatê-la. Na escala internacional existem dois discursos dominantes sobre a representação da crise ambiental, segundo O’Lear (2018, p.19): a primeira, a abordagem realista ou tradicional, que vê o Estado como o principal ator afetado, mas também responsável por produzir ideias e normas sobre a gestão ambiental, sendo que ao fazer isso ele preserva ou amplia o seu poder relativo em relação a outros Estados; a segunda, é a liberal/pluralista ou institucionalista cooperativa, que valoriza o papel das organizações supranacionais, organizações não-estatais (tais como empresas transnacionais e ONGs), além da mídia, como influenciadoras no sistema internacional do meio ambiente.

---

44 O conceito de emergência ambiental tem um sentido específico nas ações políticas de prevenção e combate aos riscos ambientais, definida como “uma ocorrência imprevista e indesejável, que pode causar danos diretos e indiretos ao meio ambiente e à saúde pública, além de prejuízos econômicos e sociais” (Feam, 2020, s.p.). No entanto, aqui, empregamos o termo de forma mais ampla, a partir do crescente reconhecimento de que os efeitos catastróficos das mudanças climáticas têm se desdobrado em um estado de emergência em nível planetário. Ao mesmo tempo, os riscos de extinções em massa em diversos ecossistemas ao redor do mundo têm alarmado para a situação de emergência na biodiversidade (Artaxo, 2020; Gupta; Vegelin; Pouw, 2022). Assim, empregamos a ideia de emergência ambiental para indicar este conjunto de sistemas naturais que se encontram em estado crítico graças à ação humana.

No entanto, como a autora (*ibid.*) pondera, ambos os discursos definem os atores legítimos para lidar com as questões ambientais, mas ambos também são abordagens que aceitam o *status quo* em termos políticos e econômicos. Contestando os discursos geopolíticos dominantes, teorias críticas indicadas em O'Lear (*ibid.*) e Castree (2006), questionam os enquadramentos da natureza<sup>45</sup> e da sociedade propostas para agir sobre os problemas e soluções da emergência ambiental. A partir desta abordagem é questionado a quem serve o uso dos recursos naturais no sistema de produção capitalista? Quais são os grupos sociais mais afetados pela manifestação da emergência ambiental? Quais são os mecanismos de poder que permitem o surgimento da atual ordem geopolítica ambiental?

## A (in)segurança ambiental e as guerras por recursos

Após o fim da Guerra Fria, emergiu um conjunto de novas ameaças às sociedades humanas e à estabilidade política e econômica, tanto no nível nacional quanto internacional. Ao mesmo tempo, a consolidação de estudos científicos como *O Nosso Futuro Comum – Relatório Brundtland* (1987), consolidaram o entendimento de que as ações humanas sobre os sistemas naturais produziram efeitos nocivos ao ponto de ameaçar o sistema terrestre e que a sua remediação necessitaria de uma ação conjunta dos Estados nacionais. Assim, emerge a preocupação em entender as relações entre as mudanças ambientais provocadas pelos seres humanos, o recrudescimento de conflitos ambientais e da violência provocada pelo acesso (ou a falta de) aos recursos naturais. Desta forma, verifica-se uma maior necessidade em conhecer o papel do ambiente e das modificações antrópicas, tanto como causa de novos conflitos violentos, mas também como alvo de ações violentas e o seu papel para a construção e manutenção da paz.

Se no período anterior a 1989 a questão que norteava a política internacional era o embate entre os blocos capitalistas e socialistas, no momento logo após a queda do muro de Berlim as ameaças e tensões do poder global mudaram de foco e direção. Alguns dos temas que surgiram a partir dessa reavaliação das tensões políticas na década de 1990 foram a segurança ambiental, a segurança econômica e a segurança alimentícia, só para citar alguns exemplos.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, alguns eventos catastróficos, como o acidente de Chernobyl e o forte verão no hemisfério norte em 1988, trouxeram à tona o caráter transfronteiriço da ameaça ambiental, pois os efeitos dos desastres natu-

---

45 Whitehead, Jones e Jones (2007, p.14) formulam o conceito de enquadramento, a partir do trabalho de Michel Callon, para analisar as ações estatais para gerir os recursos naturais. O enquadramento é estrutura por meio da qual os recursos naturais podem ser conhecidos, calculados e, portanto, geridos. Na estrutura do Estado-nação moderno duas ações são necessárias para pôr em ação o enquadramento burocrático da natureza: a centralização e a territorialização. A centralização envolve a produção de conhecimento padronizado e quantificado sobre a natureza por meio de arranjos institucionais e artefatos científicos, como centros de pesquisa e dados estatísticos. A centralização do conhecimento sobre a natureza cria um campo de poder do Estado sobre uma natureza simplificada e científica.

rais podem transcender os limites internacionais. Neste período uma série de artigos buscou evidenciar as possibilidades de recrudescimento das ameaças ambientais e a necessidade de uma maior articulação internacional para enfrentar estes riscos. Um dos artigos com maior repercussão neste período foi o de Robert Kaplan, “*The coming anarchy*”:

É hora de ver o meio ambiente como ele deve ser visto: como o tema de segurança nacional do século XXI. O impacto político e estratégico do crescimento populacional, da propagação de doenças, do desflorestamento, da erosão dos solos, do esgotamento da água, da poluição do ar e, possivelmente, do aumento do nível do mar em regiões superpovoadas, como o delta do Nilo e Bangladesh – fatos que irão gerar migrações em massa e incitar diversos conflitos – serão os grandes desafios da política internacional, despertando diversos interesses após o fim da Guerra Fria. No século XXI a água estará escassa em lugares tão diversos quanto a Arábia Saudita, a Ásia Central e o sudoeste norte americano. Uma guerra pode ser desencadeada entre o Egito e a Etiópia pelas águas do rio Nilo. Mesmo na Europa tensões surgem entre a Hungria e a Eslováquia, em razão das barragens no rio Danúbio, um caso típico de como as disputas ambientais se fundem com elementos étnicos e históricos (Kaplan, 1994, p.7).

A crise ambiental é analisada cada vez mais como um tema que afeta a segurança dos Estados nacionais. A conexão entre recurso natural, meio ambiente e segurança nacional não é evidente, mas a partir deste período o termo segurança ambiental passou a demarcar um campo de estudos e de políticas voltados a buscar a conexão entre estes elementos de manutenção das boas condições ambientais e a manutenção da paz inter e intraestatal.

Outro termo frequentemente usado para destacar a importância dos recursos naturais no campo da (in)segurança estatal é o de *resource wars*. Este termo passou a ser empregado com maior intensidade na década de 1980 para designar o recrudescimento das tensões entre Estados Unidos e União Soviética pelo controle de recursos naturais na periferia das suas áreas de influência (Le Billon, 2007). No entanto, com o fim da influência do bloco socialista, a década de 1990 apresentou uma série de conflitos onde os recursos naturais deixaram de servir como fonte de materiais para a manutenção das máquinas de guerra, para se tornarem alguns dos principais motivos de conflitos violentos, tanto para o controle do acesso a recursos importantes para a sua reprodução social, isto é, são vitais para uma sociedade, como a água e alimentos; mas também em torno de recursos que são valorizados, como petróleo e outros minérios (Le Billon, 2001; 2004). No entanto, certas nações definem alguns recursos naturais não vitais para a sobrevivência da sua população, como o petróleo, como um recurso essencial para a segurança nacional e, assim, vitais para a posição política e econômica do país no sistema internacional. Este é o caso, por exemplo, das doutrinas Carter (1980) e Bush (1990), nos Estados Unidos, que reconheciam o acesso ao petróleo do Oriente Médio como um elemento vital para a estabilidade

nacional estadunidense (Klare, 2021).

Neste sentido, a guerra por recurso natural pode ser definida como um conflito violento no qual a busca por recursos naturais constitui um proeminente impulso à luta (Klare, 2021). Ao definir os recursos naturais como uma causa específica de conflitos, corre-se o risco de simplificar as origens dos conflitos armados, assumindo-os como monocausais. A simples presença ou ausência de recursos naturais não determina a ocorrência de conflitos violentos. Conclusões determinísticas são geralmente divididas entre aquelas que apontam, por um lado, que a escassez de recursos naturais (especialmente recursos renováveis) geram conflitos entre grupos ou países que precisam acessar este bem para manter o seu desenvolvimento e, por outro, aqueles que concluem que a abundância de recursos (especialmente os não-renováveis), em razão do seu alto valor, geram conflitos entre grupos políticos que tentam extrair a renda da sua exploração (Klare, 2021).

Em vez de determinantes, os conflitos armados envolvendo recursos minerais ou florestais estão intrincados em contextos geopolíticos e econômicos mais amplos (Le Billon, 2007). Além disso, se as disputas entre grupos políticos para controlar os recursos naturais gerarão violência dependerá de atributos diversos: como a sua distribuição espacial e o modo em que ele é explorado e apropriado pelos diferentes grupos sociais em um país. Le Billon (2001) argumenta que a maior parte dos conflitos relacionados com recursos naturais não deriva de sua abundância ou escassez, mas sim da dependência econômica e política de um Estado em torno de um recurso natural. Nestes casos, a sociedade nacional se torna vulnerável ao controle exclusivo por parte de grupos de poder que controlam a sua exploração, assim como estão mais susceptíveis às oscilações do mercado externo, que determina o preço das commodities.

Ao longo do século XX o petróleo foi o recurso natural mais fortemente atrelado às ameaças de conflitos violentos, especialmente em regiões sensíveis em termos de produção e distribuição como, por exemplo, o Oriente Médio e o norte da África. No entanto, na virada do século XXI, a água passou a ser destacada enquanto um recurso vital, passível de gerar guerras em diferentes regiões do mundo. Isto porque a água é um recurso vital para a sobrevivência na Terra, não pode ser substituída e está distribuída desigualmente ao redor do planeta, sendo que áreas densamente povoadas estão situadas em regiões áridas e semiáridas. Para piorar, com as mudanças climáticas, a disponibilidade de água está cada vez mais imprevisível, além do fato que em diversas regiões já afetadas com escassez hídrica é prevista a diminuição da disponibilidade hídrica (Klare, 2021). Ao destacar o perigo de emergência das chamadas *water wars*, uma série de ensaios tem buscado apontar as causas e identificar possíveis soluções para esta ameaça. Trabalhos como o de Gleick (1993), De Villiers (2003) e Shiva (2016) argumentam que os conflitos em torno da água são decorrentes de diversos fatores, entre eles, aqueles citados acima, mas também o resultado de distintas concepções do papel e do uso da água na sociedade. Usando uma definição bem ampla do que se entende por guerras e conflitos, Shiva afirma que:

[...] as guerras da água não são uma coisa do futuro. Elas já nos cercam, embora não sejam facilmente reconhecíveis. Essas guerras são tanto entre paradigmas – conflitos sobre a forma na qual percebemos e valoriza-

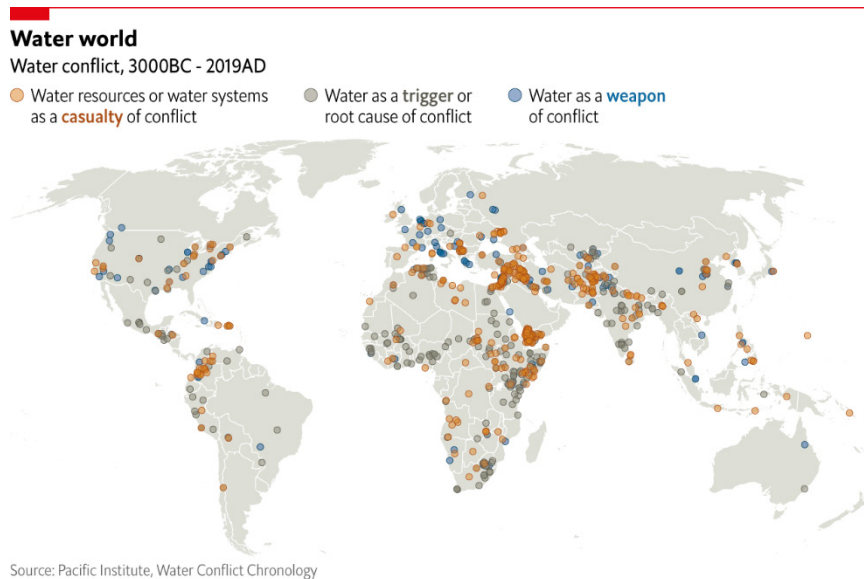
mos a água – como guerras tradicionais, lutadas com armas e granadas (Shiva, 2016, p.IX).

Os recursos hídricos transfronteiriços são capazes de provocar tensões entre as comunidades separadas pelos limites internacionais. Entre as ações que teriam um efeito catalisador na escalada da violência, as grandes barragens são citadas como um símbolo de paradigmas antagônicos de gestão da água. Outras grandes obras de infraestrutura, como sistemas de irrigação, captação de água para atividades mineradoras e projetos de agricultura em larga escala são apontados como razões para conflitos e a fonte da escassez estrutural de água (De Villiers, 2003; Shiva, 2016).

O cenário de futuras guerras da água não é apenas o fruto da maior pressão demográfica sobre os recursos hídricos, mas também o resultado de uma série de mudanças no modelo de acesso e controle deste recurso, o que intensifica a disputa por suas fontes. As grandes hidrelétricas e seus reservatórios, um dos marcos das políticas desenvolvimentistas do século XX, serviram para ampliar a capacidade de geração de energia e a disponibilidade de água em diferentes períodos do ano; contudo, também causaram deslocamentos populacionais, secas e modificaram o regime hidrológico em diferentes ecossistemas, o que são fatores que levariam a conflitos (Gleick, 2000).

Esta análise da relação entre água e segurança marcou o debate sobre a hidropolítica durante muito tempo. Gleick e Iceland (2018) indicam diversas situações em que a água é usada em conflitos, seja como instrumento e arma de guerra, como uma fonte de controle populacional ou como alvo de ações militares. Em uma publicação especial de 2019 da revista *The Economist*, o discurso sobre as futuras *water wars* é ponderada à luz de dados mais recentes, pois, como argumenta a revista: “Já se tornou um clichê apocalíptico: futuras guerras serão sobre água. Esta previsão já é velha o suficiente para encontrar uma reação cética. As pessoas já se perguntam: afinal, o que aconteceu com as guerras da água?” (THE ECONOMIST, 2019: s/p). A resposta a este questionamento está no reconhecimento de que as guerras entre Estados nacionais ainda é um prognóstico, cada vez mais realista, em razão dos dados cada vez mais evidentes de aumento da escassez, mas que os conflitos presentes em relação à água são, na sua maior parte, no nível subnacional, como pode ser observado no mapa abaixo (Figura 1).

Figura 1: Conflitos pela água 3000 a.C. - 2019 d.C.



Fonte: <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/11/18/whatever-happened-to-the-water-wars>

Apesar de guerras exclusivamente pela água sejam pouco prováveis, já que poderiam contaminar os recursos hídricos em disputa, foi preciso buscar outras interpretações para analisar as interações hidropolíticas em um contexto de aumento das indefinições a respeito da disponibilidade hídrica. Um dos caminhos adotados foi observar a construção de instituições criadas por meio de tratados internacionais e organizações de bacias hidrográficas transfronteiriças, que deveriam salvaguardar as condições de uso das águas compartilhadas.

## Instituições para a governança do meio ambiente global

A emergência ambiental contemporânea também tem motivado a criação de novos arranjos políticos internacionais, na forma de acordos, tratados, convênios, redes e regimes, que buscam instituir mecanismos de cooperação para adaptar as sociedades e mitigar os riscos ambientais. Dentro desta plethora de instituições e interações políticas, há uma compreensão geral de que o combate aos problemas ambientais e as organizações para a governança ambiental, mais do que fundamentos para a emergência de guerras e conflitos violentos, podem fortalecer a paz, a confiança e a cooperação entre os povos, seja na forma de acordos entre Estados nacionais, grupos

da sociedade civil, redes de cidades, conglomerados empresariais etc (Speth; Hass, 2006).

Dentro de uma compreensão liberal da organização política, a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de governança ganhou destaque nas análises e propostas de políticas públicas em diversas áreas, entre elas no campo ambiental. A emergência deste conceito está ligada a processos políticos como a crise do estado intervencionista e keynesiano na década de 1970, a manifestação de propostas neoliberais que buscavam diminuir a participação econômica e política do Estado e o advento de novos atores políticos, governamentais e não-governamentais, que passaram a ter participação cada vez mais ativa na tomada de decisões (Goodwin; Jones; Jones, 2017). Sendo assim, este conceito tem como um de seus fundamentos a problematização do poder, pois coloca em xeque o papel central do Estado-nação para a regulação e a administração dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que busca destacar a maior influência de atores não governamentais, como empresas, ONGs e movimentos sociais (Bridge; Perreault, 2009)

Desta forma, o conceito de governança aplicado ao meio ambiente pode ser definido como a forma em que atores governamentais e não governamentais tomam decisões para alocar, administrar e regular o uso dos recursos naturais. Este conceito indica uma grande preocupação em articular a análise das ações políticas e econômicas das instituições que agem sobre o meio ambiente (Bridge e Perreault, *ibid*). Na Geografia, o conceito de governança apresenta uma grande relevância, pois destaca o papel de diferentes atores políticos na administração, gestão e controle dos recursos naturais presentes em uma área, seja uma cidade, um parque ou uma região (Goodwin, Jones e Jones, 2017). Associado a esta complexidade de interesses e agentes está o problema em definir a escala mais apropriada para a governança dos recursos naturais, pois instituições e regimes ambientais para serem implementados, efetivamente, buscam a melhor maneira de justapor sistemas organizados em distintas formas espaciais, como sistemas naturais, políticos e econômicos. Assim, abordagens como as da governança multi-escalar, policêntrica, descentralizada e adaptativa são avanços na política de escalas da governança do meio ambiente, no sentido de criar mecanismos de gestão que respeitem a soberania territorial dos Estados nacionais, a dinâmica dos sistemas naturais e permitam a ampla participação de atores sociais nas ações políticas sobre os recursos naturais (Pahl-Wostl et al., 2021; Whaley, 2022).

Estes novos arranjos de governança relativizam o poder do Estado em administrar e gerir os recursos no seu território. Isto se dá por uma reação ao modelo de governança fortemente centralizado, estatal, construído entre as décadas de 1960 e 1970, responsável por grande avanço na construção de infraestruturas, mas também por grandes impactos ambientais (Pahl-Wostl, 2019). Neste caminho, a escala local passou a ser colocada como a origem de decisões de alocação e de distribuição da água mais adequadas e democráticas para o uso da água. No entanto, vale a pena manter o ceticismo sobre as reais possibilidades de descentralização do poder, dado que no local poderes hegemônicos também podem ser constituídos para o controle dos recursos naturais (Norman; Cook; Cohen, 2015). Ao mesmo tempo, em algumas análises sobre a construção de estruturas de governança o Estado ainda é observado como a instância com poder e capacidade de guiar, coordenar, comunicar e aplicar

ações que envolvam um grande número de atores políticos. Mesmo quando são definidos mecanismos mais descentralizados, em rede ou multi-escalar de governança, no geral, o Estado é o nível que administra a maior quantidade de recursos financeiros, além de exercer a metagovernança, ou seja, a distribuição de responsabilidades e a aferição de resultados (Goodwin; Jones; Jones, 2017; Woolley, 2014).

No âmbito da cooperação internacional, as instituições formais são consolidadas por meio de tratados e acordos diplomáticos que, no geral, constituem organizações. Nas palavras de Higgott:

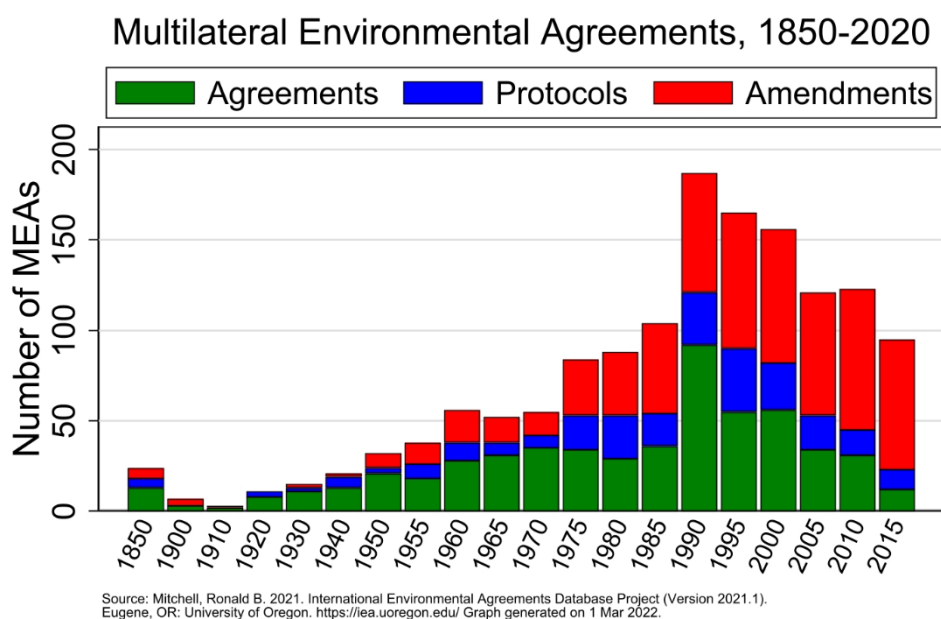
Quando falamos sobre organizações em relações internacionais falamos invariavelmente sobre instituições [...]. Todas as organizações são instituições, mas nem todas as instituições são organizações. As instituições podem carecer de estruturas organizacionais, por sua vez algumas organizações podem ter múltiplos papéis institucionais (Higgott, 2006, p.611).

No entanto, é importante destacar o papel de instituições não formalizadas em documentos oficiais, mas que são sancionadas por meio das ações cotidianas dos atores sociais. Em perspectivas históricas e sociológicas do neoinstitucionalismo, regras tácitas assumem um papel fundamental na construção de relacionamentos de confiança para o compartilhamento de bens comuns (Hassenforder; Barone, 2019).

Desde a reunião de Estocolmo, em 1972, o número de instituições internacionais formais criadas para governar e evitar, ou mitigar, a degradação dos recursos naturais cresceu de forma exponencial. Outro período de crescimento no número destas instituições foi a metade da década de 1990, quando ocorreu a reunião da Rio +20 (Figura 2). Mais recentemente, as pesquisas têm se interessado em identificar os caminhos que levam à construção de instituições formais efetivas no combate aos danos e riscos ambientais, além da possibilidade de elas garantirem mecanismos de participação democrática, equalitária e sustentável no acesso aos recursos naturais.



Figura 2: Criação de acordos ambientais multilaterais (MEAs), por década, entre 1850-2020.



Fonte: <https://iea.uoregon.edu/>

Neste tópico, Gupta et al. (2022) destacam as lições aprendidas ao longo dos últimos anos para a efetivação de uma governança ambiental global. Um primeiro elemento de atenção são as motivações políticas e econômicas dos atores sociais participantes na criação de regimes ambientais. Isto é fundamental para entender o formato, a escala e os mecanismos de gestão instituídos por meio de tratados e acordos internacionais.

O segundo ponto de interesse são os efeitos da fragmentação dos regimes ambientais, pois, se por um lado, a diminuição do número de atores facilita a promulgação de acordos entre diferentes partes, por outro, a fragmentação entre diferentes temas ambientais pode levar a conflitos, incoerências e injustiças na interação entre diferentes regimes ambientais. Por exemplo, o regime de acordos climáticos, ao focar no papel das florestas como sumidouros de carbono, entra em contradição com os regimes para a preservação da biodiversidade e das florestas, pois sumidouros de carbono não necessariamente precisam manter a biodiversidade das florestas para cumprir o seu papel.

Um terceiro ponto de debate é o *design* dos acordos, isto é, quais são os princípios, objetivos, regras e abordagens acordados entre os participantes de uma instituição ambiental. As abordagens podem variar entre acordos vinculativos ou não, ou seja, variar na obrigatoriedade de adotar nacionalmente o que foi definido no acordo. Instrumentos que podem ser benéficos para a efetividade dos acordos são a inclusão de metas e o seu respectivo cronograma, a previsão de transferência de tecnologias e de dados, a inclusão de mecanismos de financiamento e de compensação.

Por fim, a etapa da implementação interessa para compreender a articulação e a mobilização dos diferentes atores participantes, como cada ator autônomo institui e executa o que é previsto e como as organizações responsáveis por acompanhar a execução dos objetivos podem exercer instrumentos para a conformidade do que foi instituído.

Em relação à cooperação institucionalizada em torno dos recursos hídricos compartilhados por dois ou mais países, a solução tradicional em relação ao problema da escala é adotar a bacia hidrográfica enquanto o recorte espacial mais adequado para a governança dos recursos hídricos. A solução da adoção da bacia hidrográfica é coerente com os postulados do paradigma da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH), que defende que a escala espacial mais adequada para a gestão dos recursos hídricos é a escala natural do sistema hidrológico, pois, idealmente, é no interior da bacia hidrográfica que se encontram os atores mais interessados em cooperar para o seu uso sustentável (Cohen, 2015; Molle, 2009). Ademais, mesmo que os divisores de drenagem de bacias transfronteiriças não coincidam com os limites internacionais entre os países que compartilham a sua água, a adoção da bacia hidrográfica como o recorte espacial para a governança hídrica permite a construção de uma identidade e de uma narrativa regionalizada sobre o papel da água, o que serve para a execução de projetos políticos e econômicos para o seu uso – isto ocorre especialmente para projetos que visam o aproveitamento dos recursos hídricos para o desenvolvimento econômico, seja para a produção hidrelétrica, irrigação etc (Silva; Hussein, 2019).

Schmeier (2013), junto ao *Transboundary Freshwater Dispute Database* (TFDD), produziram o banco de dados mais completo sobre as Organizações de Bacias Hidrográficas (RBO, na sigla em inglês). As RBOs são instituições responsáveis pela governança de bacias transfronteiriças, compostas por diversos atores, governamentais e não governamentais. Até 2013 foram identificadas 119 RBOs ao redor do mundo, sendo que algumas delas regulam mais de uma bacia hidrográfica. Por outro lado, algumas bacias hidrográficas têm mais de uma RBO responsável pela sua governança. Sendo assim, do total de 263 bacias hidrográficas transfronteiriças, 116 contém, pelo menos, um RBO.

Os dados da distribuição das RBOs por continente apresentam uma alta proporção de bacias com RBOs na América do Norte. No geral, isto se deve pelo pequeno número de países, apenas três. A comparação entre a Europa e a América Latina deve ser relativizada. A Europa deve muito do grande número de bacias transfronteiriças e de organizações à pequena área dos territórios nacionais, o que aumenta o número de tratados e organizações binacionais. Por outro lado, pode tornar o arranjo institucional dessas organizações mais complexos, como no caso do Danúbio, onde 19 países compartilham os seus recursos hídricos. Vale destacar que das 16 RBOs situadas na América Latina, oito delas estão nas duas das bacias hidrográficas mais extensas do globo: a Amazônica e do Prata, com grande número de países ripários.

Ainda segundo Schmeier (*ibid.*), a maior parte das 119 organizações foi criada a partir dos anos 1990, o que está relacionado com o advento da problemática da crise da água no debate internacional. Os temas da quantidade/alocação ou a qualidade da água incentivaram a criação de 32 RBOs. Por outro lado, em 27 casos o maior problema é a qualidade da água. Problemas como quantidade ou qualidade da água são

apontados como mais complexos, pois têm efeitos diretos na segurança nacional e na população dos diferentes países. Sendo assim, as RBOs criadas para enfrentar questões que envolvem um amplo espectro de temas relacionados à água, sofrem com a falta de clareza nas atribuições e instrumentos das organizações. Por outro lado, RBOs que têm metas e instrumentos mais específicos e claramente definidos possuem maior efetividade para a implementação de seus objetivos (Schmeier; Shubber, 2018).

Seguramente, a existência de tratados e acordos internacionais são uma etapa importante para o estabelecimento de uma ordem ambiental global e para a busca de consensos em torno de melhores condições para o uso e distribuição dos recursos naturais. No entanto, a assinatura destes instrumentos diplomáticos não diz toda a história a respeito das relações geopolíticas em torno dos bens naturais comuns. Um acordo, tratado ou organização é o resultado de negociações que muitas vezes envolvem assimetrias no exercício do poder. Ao mesmo tempo, estas instituições produzem ações voltadas ao aproveitamento dos recursos hídricos que podem prejudicar grupos desfavorecidos e criar sistemas desiguais de governança da água (Ribeiro, 2017). Desta forma, abordagens críticas voltadas para o entendimento da geopolítica ambiental são necessárias para compreender como os diferentes discursos sobre a emergência ambiental contemporânea são tratados em um mundo globalizado.

## **Abordagens críticas na geopolítica ambiental: o poder hegemônico e justiça/racismo ambiental**

As abordagens críticas na geopolítica ambiental estão atreladas ao movimento mais amplo de questionamentos sobre as análises e práticas geopolíticas clássicas. As abordagens geopolíticas críticas partem do reconhecimento de que o conhecimento, às representações e os discursos geográficos estão vinculados ao exercício de poder e a interesses políticos (O’Lear, 2018). Ao tratar dos problemas ambientais contemporâneos, Castree (2006) avalia que as abordagens realistas e liberais são insuficientes para avaliar os efeitos da degradação e da emergência ambiental na produção de desigualdades sociais ao redor do mundo. Ao contrário, estas abordagens cancelam as práticas e os discursos estabelecidos sem de fato buscar modificar as estruturas que mantêm as condições para a insegurança ambiental e para as injustiças sociais em escala global.

Por este motivo, diversas abordagens denominadas de críticas têm buscado questionar as bases, os enquadramentos e as ações ambientais adotadas ao redor do mundo. A partir de distintas concepções teóricas, estas abordagens buscam dar luz aos problemas ambientais a partir das condições em que ocorre o acesso e o uso dos bens naturais pelos diferentes grupos sociais.

No campo da hidropolítica, Cascão e Zeitoun (2010) formularam a abordagem da hidropolítica crítica como uma resposta a abordagens dos estudos sobre o compartilhamento das águas que não levavam em consideração as relações de poder

e o exercício de estratégias hegemônicas em bacias hidrográficas transfronteiriças. Os desdobramentos desta abordagem hidropolítica buscaram complexificar a polarização entre conflito e cooperação ao aprofundar que as interações políticas para o compartilhamento de água têm nuances que estes dois polos não captam. Trabalhos subsequentes evidenciaram as diferentes táticas e estratégias de poder usadas para controlar recursos hídricos compartilhados. Por exemplo, a existência de acordos bilaterais não é, necessariamente, uma medida precisa de boas relações entre dois países, pois ela pode ignorar estratégias de coerção e de domínio exercido pelo Estado com maior poder. Da mesma forma, os conflitos podem ser bons momentos para articular ações políticas que beneficiem os usuários de água em bases cooperativas e para procurar soluções em ambientes degradados, assim fortalecendo iniciativas em busca da sustentabilidade (Zeitoun; Mirumachi, 2008; Warner et al., 2017; Zeitoun; Goulden; Tickner, 2013).

Assim como nas discussões sobre a governança ambiental, o conceito de escalas é fundamental para a construção de instituições e organizações: em uma abordagem crítica, a definição da escala de ação no território é o momento em que são selecionados os diferentes atores que participarão ou não da formulação das políticas ambientais. Uma visão crítica sobre a adoção indiscriminada da bacia hidrográfica como unidade política para a governança dos recursos hídricos aponta que, apesar do seu reconhecimento como unidade de organização hidrológica dos fluxos superficiais, este recorte espacial apresenta limites para a governança de recursos naturais ou de sistemas socioecológicos. A questão que deve ser analisada com maior cuidado é se existiriam recortes naturais que possam ser empregados de forma acrítica para a ação política. Ao ser empregada para a governança dos recursos hídricos, a bacia hidrográfica passa a ser, também, um constructo ideológico, justificado por práticas narrativas de poder, tornando-se uma escala geográfica para a ação no espaço onde são privilegiados alguns atores ali territorializados (Hearn; Henshaw; Paisley, 2014; Molle, 2009; Sternlieb et al., 2013).

O problema da escala para a geopolítica ambiental não está restrito ao tema das águas compartilhadas, mas também para outros sistemas naturais cujos limites não coincidem com os limites político-administrativos existentes. O imbróglio para a definição de atribuições, responsabilidades e direitos de participação na tomada de decisões está presente em temas ligados ao clima, à biodiversidade, entre tantos outros pontos sensíveis.

Outra abordagem que destaca os efeitos desiguais da ação política e espacial para o controle dos recursos naturais, assim como sobre a produção de discursos e conhecimentos a respeito da emergência ambiental atual é a abordagem da justiça/ racismo ambiental. Originário em movimentos sociais, especialmente nos Estados Unidos da década de 1980, os movimentos por justiça ambiental estavam centrados em pautas contra os efeitos socialmente e racialmente discriminatórios da contaminação causada por indústrias e dos danos causados por desastres ambientais. Estes danos eram sentidos majoritariamente pela população negra e periférica norte-americana. Por este motivo, os movimentos por justiça ambiental estão ligados à pauta racial, seja em comunidades negras, latinas ou originárias. No entanto, a institucionalização dos movimentos, especialmente a partir da década de 1990, no bojo de reuniões

internacionais como a Rio-1992 levou à ampliação das pautas de reivindicações para diversas partes do mundo (Gleeson; Low, 2006).

A ampliação da pauta reivindicatória dos movimentos sociais locais que surgiram a partir da busca por condições ambientais mais dignas e justas desdobraram-se em ações que buscam maior participação popular na definição de políticas públicas na escala nacional. Mesmo que as pautas dos diferentes movimentos sociais sejam distintas e definidas por questões mais localizadas, o cerne da ação política comum é a busca pelo exercício da cidadania na definição dos usos dos bens naturais e no fim dos danos ambientais sofridos de forma mais intensa por grupos sociais e raciais já subalternizados. Assim, da mesma forma que a emergência ambiental é vista como um problema global, o resultado da injustiça e do racismo ambiental se manifesta enquanto um elemento estrutural dos riscos e das catástrofes ambientais que também devem ser elucidados no nível global. De forma simultânea ao desvelamento da cor, classe, etnia e gênero das pessoas mais afetadas pelas emergências ambientais, os movimentos sociais que lutam para garantir melhores condições de vida em seus territórios passam a se articular em redes internacionais, para compartilhar experiências e estratégias de enfrentamento em eventos como os Fóruns Sociais Mundiais e a construção de redes, como a Rede Brasileira de Justiça Ambiental – RBJA (Acselrad, 2010).

Dentre tantas esferas que passam por questionamentos ligados aos efeitos de produção de injustiça ambiental, o setor energético tem sido um dos mais criticados em relação às consequências ambientalmente desiguais das suas medidas. Ao longo de todo o sistema energético, isto é, ao longo das etapas de produção, distribuição e consumo, os efeitos negativos e positivos da exploração de recursos naturais para a produção de energia são desigualmente distribuídos ao longo de cadeias globais (Jenkins et al., 2016). A geopolítica energética tradicionalmente tem tratado sobre as disputas relacionadas ao controle das áreas de extração e circulação de combustíveis fósseis, contudo, a dimensão da justiça ambiental estaria associada às questões dos efeitos desigualmente distribuídos dos danos ambientais do uso destes combustíveis e no acesso à energia produzida a partir dessa fonte.

Agora, com a transição energética em busca por fontes renováveis de energia e com menor emissão de carbono, novas dinâmicas geopolíticas têm sido configuradas, com a emergência de novas regiões produtoras, de novos materiais críticos e de novas redes de distribuição. Neste momento de transição ainda há muito a ser discutido, em nível global, sobre a geopolítica de novas fontes de energia (Vakulchuk; Overland; Scholten, 2020). No entanto, em termos de justiça ambiental já são bastante conhecidos os efeitos negativos da instalação de grandes infraestruturas para a produção de energia renovável, especialmente, no caso brasileiro, da construção de hidrelétricas, que promovem a degradação ambiental, a remoção de um grande número de famílias e a propagação de efeitos nocivos ao longo de toda uma bacia hidrográfica (Hess; Ribeiro; Wieprecht, 2016).

Demandas por maior justiça ambiental têm ganhado destaque no mesmo passo das discussões políticas internacionais voltadas para a adaptação e a mitigação às mudanças climáticas. As reivindicações por maior justiça climática estão envoltas no debate da geopolítica crítica, evidenciam como grupos de países têm arcado com

os maiores fardos na luta para conter os efeitos da emergência climática. Espaços políticos internacionais, como as Conferências das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, têm se mostrado ao longo dos anos campos de disputa ainda dominados pelos países hegemônicos do Norte Global, marcadas por proposições baseadas em visões colonialistas do sistema internacional e por respostas estruturadas em mecanismos de capitalização da natureza. Esta assimetria de poder é materializada em medidas que definem os grupos de países e sociais que arcam com as consequências das mudanças climáticas, enquanto em países hegemônicos o hiperconsumo é mantido, matrizes energéticas com combustíveis fósseis são lentamente reduzidas ou até mesmo mantidas, assim como modelos de desenvolvimento desiguais. No entanto, estes espaços são também onde reverberam os discursos dos países afetados e de grupos sociais subalternizados, garantindo assim a politização da emergência climática que vivemos (Sultana, 2022).

Assim, tanto as abordagens da geopolítica ambiental crítica, como as mudanças no conceito de geopolítica, buscam trazer novos atores, discursos e visões acerca dos embates envolvendo a apropriação e o uso dos bens comuns. A elucidação das assimetrias de poder entre Estados nacionais e entre grupos políticos são também elementos fundamentais para entender as reivindicações de melhorias nas condições de acesso aos bens necessários para a sobrevivência, bem-estar e desenvolvimento humano em um mundo que vive uma emergência ambiental.

## Considerações finais

Este capítulo buscou sintetizar diferentes abordagens a respeito das ações geopolíticas adotadas para lidar com a emergência ambiental contemporânea. Desde a década de 1970, quando a pauta ambientalista se tornou presente de forma recorrente nos embates políticos e econômicos, tanto no nível nacional quanto internacional, engendrando ações espaciais diferenciadas, podemos afirmar que surge uma *geopolítica ambiental*. Neste debate acerca das abordagens da geopolítica ambiental contemporânea, profissionais de diversas áreas do conhecimento têm produzido reflexões sobre as melhores formas de agir, dado o grau da crise vivenciado ao redor do mundo. Dentro desta diversidade, privilegiamos as preocupações geográficas enquanto lente de análise da geopolítica ambiental.

No capítulo aqui apresentado discutimos o problema da escala na ação geopolítica ambiental. A definição dos enquadramentos espaciais, da organização dos níveis adequados para a ação ambiental e das interações entre agentes políticos situados em diferentes escalas são problemas essenciais para compreender e agir na emergência ambiental. Neste momento, os problemas ambientais estão conectados a redes e a estruturas globais, ao mesmo tempo em que os efeitos negativos são sentidos de forma diferenciada entre grupos sociais e entre localidades.

Por fim, este problema é endereçado de formas específicas por cada uma das abordagens apresentadas. Em abordagens realistas, o Estado nacional é valorizado enquanto o ator político fundamental na articulação de respostas e objeto de amea-

ças da crise ambiental. Em ações que procuram institucionalizar a governança ambiental e garantir mecanismos de participação entre diferentes atores, a designação de escalas apropriadas para a ação ambiental é um desafio para a convergência da sociedade civil, do poder público e do mercado. Por fim, as escalas também podem ser analisadas como espaços para o embate e para a reivindicação, onde as assimetrias de poder são vivenciadas e disputadas.

## Referências

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, p. 103–119, 2010.

ALBERT, J. S. et al. Human impacts outpace natural processes in the Amazon. **Science**, v. 379, n. 6630, 2023.

ARTAXO, P. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 34, p. 53–66, 2020.

BASSIN, M. Politics from nature: environment, ideology, and the determinist tradition. Em: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. (Eds.). **A companion to political geography**. [s.l.] Blackwell publisher, 2006. p. 13–29.

BRIDGE, G.; PERREAULT, T. Environmental governance. Em: CASTREE, N. et al. (Eds.). **A companion to environmental geography**. Blackwell Companion to Geography. Malden, USA; Oxford, UK: [s.n.]. 2009, p. 475–497.

CAMPELLO, M. DE M. C. **A quem interessar possa! A geopolítica ambiental e os impactos sobre o pré-sal brasileiro**. Tese de doutorado—Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

CASCÃO, A. E.; ZEITOUN, M. Power, Hegemony and Critical Hydropolitics. Em: **Transboundary Water Management**. [s.l.] Routledge, 2010.

CASTREE, N. The geopolitics of nature. Em: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. (Eds.). **A companion to political geography**. [s.l.] Blackwell publisher, 2006, p. 423–439.

COHEN, A. Nature's scales? Watersheds as a link between water governance and the politics of scale. Em: NORMAN, E.; COOK, C.; COHEN, A. (Eds.). **Negotiating water governance: why the politics of scale matter**. Ashgate studies in environmental policy and practice. [s.l.] Ashgate, 2015, p. 25–40.

DALBY, S. **Anthropocene geopolitics: globalization, security, sustainability**. Ottawa, Ontario: University of Ottawa Press, 2020.

DE VILLIERS, M. **Water: the fate of our most precious resource**. Completely revised and updated ed. Toronto: M&S, 2003.

FEAM. **Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM - Prevenção e Emergência**

**Ambiental.** Disponível em: <<http://www.feam.br/prevencao-e-emergencia-ambiental>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

GLEESON, B.; LOW, N. Environmental justice. Em: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. (Eds.). **A companion to political geography**. [s.l.] Blackwell publisher, 2006, p. 455–468.

GLEICK, P. H. Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security. **International Security**, v. 18, n. 1, p. 79–112, 1993.

GLEICK, P. H. A Look at Twenty-first Century Water Resources Development. **Water International**, v. 25, n. 1, p. 127–138, 2000.

GLEICK, P.; ICELAND, C. **Water, Security and Conflict**. [s.l.: s.n.], 2018.

GOODWIN, M.; JONES, M.; JONES, R. **Rescaling the state: devolution and the geographies of economic governance**. Manchester: Manchester University Press, 2017.

GUPTA, J.; VEGELIN, C.; POUW, N. Lessons learnt from international environmental agreements for the Stockholm + 50 Conference: celebrating 20 Years of INEA. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 22, n. 2, p. 229–244, 2022.

HASSENFORDER, E.; BARONE, S. Institutional arrangements for water governance. **International Journal of Water Resources Development**, v. 35, n. 5, p. 783–807, 2019.

HEARNS, G. S.; HENSHAW, T. W.; PAISLEY, R. K. Getting what you need: Designing institutional architecture for effective governance of international waters. **Environmental Development**, v. 11, p. 98–111, 2014.

HESS, C. E. E.; RIBEIRO, W. C.; WIEPRECHT, S. Avaliando a Justiça Ambiental em grandes projetos hidrelétricos: o caso de São Luiz do Tapajós, no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 37, n. 0, 2016.

HIGGOTT, R. International Political Institutions. Em: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford handbooks of political science. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2006, p. 613–632.

JENKINS, K. et al. Energy justice: A conceptual review. **Energy Research & Social Science**, v. 11, p. 174–182, jan. 2016.

KAPLAN, R. D. **The Coming Anarchy**. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

KLARE, M. T. The Geography(ies) of Resource Wars. Em: MATTHEW, R. et al. (Eds.). **Routledge Handbook of Environmental Security**. 1. ed. London: Routledge, 2021, p. 29–42.

LATOURE, B. **Onde aterrizar? Como se orientar politicamente no Antropoceno**. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2020.



LE BILLON, P. The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. **Political Geography**, v. 20, n. 5, p. 561–584, 2001.

LE BILLON, P. The Geopolitical economy of 'resource wars'. **Geopolitics**, v. 9, n. 1, p. 1–28, 2004.

LE BILLON, P. Geographies of War: Perspectives on 'Resource Wars'. **Geography Compass**, v. 1, n. 2, p. 163–182, 2007.

MOLLE, F. River-basin planning and management: The social life of a concept. **Geoforum**, v. 40, n. 3, p. 484–494, 2009.

NIZKORODOV, E.; MATTHEW, R. Introduction. Em: MATTHEW, R. et al. (Eds.). **Routledge Handbook of Environmental Security**. 1. ed. London: Routledge, 2021, p. 1–8.

NORMAN, E. S.; COOK, C.; COHEN, A. (EDS.). **Negotiating water governance: why the politics of scale matter**. Farnham, Surrey Burlington, VT: Ashgate, 2015.

O'LEAR, S. **Environmental geopolitics**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2018.

PAHL-WOSTL, C. Governance of the water-energy-food security nexus: A multi-level coordination challenge. **Environmental Science & Policy**, v. 92, p. 356–367, 2019.

PAHL-WOSTL, C. et al. Scale-related governance challenges in the water–energy–food nexus: toward a diagnostic approach. **Sustainability Science**, v. 16, n. 2, p. 615–629, 2021.

RIBEIRO, W. C. Teorias socioambientais: em busca de uma nova sociedade. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 9–13, 2010.

RIBEIRO, W. C. Shared use of transboundary water resources in la plata river basin: utopia or reality? **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 3, p. 257–270, 2017.

SCHMEIER, S. **Governing international watercourses: river basin organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes**. New York: Routledge, 2013.

SCHMEIER, S.; SHUBBER, Z. Anchoring water diplomacy – The legal nature of international river basin organizations. **Journal of Hydrology**, v. 567, p. 114–120, 2018.

SHIVA, V. **Water wars: privatization, pollution, and profit**. Berkeley, California: North Atlantic Books, 2016.

SILVA, L. P. B.; HUSSEIN, H. Production of scale in regional hydropolitics: An analysis of La Plata River Basin and the Guarani Aquifer System in South America. **Geoforum**, v. 99, p. 42–53, 2019.

SPETH, J. G.; HAAS, P. M. **Global environmental governance**. Washington: Island Press, 2006.

STERNLIEB, F. et al. A question of fit: Reflections on boundaries, organizations and social–ecological systems. **Journal of Environmental Management**, v. 130, p.

117–125, 2013.

SULTANA, F. The unbearable heaviness of climate coloniality. **Political Geography**, v. 99, 2022.

THE ECONOMIST. Disputes over water will be an increasing source of international tension. **The Economist**, 2019.

VAKULCHUK, R.; OVERLAND, I.; SCHOLTEN, D. Renewable energy and geopolitics: A review. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 122, 2020.

WARNER, J. et al. Transboundary 'hydro-hegemony': 10 years later: Hydro-hegemony 10 years after. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Water**, v. 4, n. 6, 2017.

WHALEY, L. Water Governance Research in a Messy World: A Review. **Water Alternatives**, v. 15, n. 2, p. 33, 2022.

WHITEHEAD, M. **Spaces of sustainability: geographical perspectives on the sustainable society**. London: Routledge, 2007.

WHITEHEAD, M.; JONES, R.; JONES, M. **The nature of the state: excavating the political ecologies of the modern state**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2007.

WOOLLEY, O. **Ecological governance: reappraising law's role in protecting ecosystem functionality**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2014.

ZEITOUN, M.; GOULDEN, M.; TICKNER, D. Current and future challenges facing transboundary river basin management. **Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change**, v. 4, n. 5, p. 331–349, 2013.

ZEITOUN, M.; MIRUMACHI, N. Transboundary water interaction I: reconsidering conflict and cooperation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 8, n. 4, p. 297–316, 2008.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E GEOGRAFIA: DOS MODELOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA O PROBLEMA DA INTERAÇÃO SOCIEDADE-ESTADO-ESPAÇO

**Juliana Nunes Rodrigues**

*Universidade Federal Fluminense*

*juliananunes@id.uff.br*

**Guilherme Félix Machado Filho**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro*

*guilhermefelixmf@gmail.com*

## Introdução

O debate sobre as maneiras de estudar as políticas públicas no campo da Geografia não é novo. Este texto tem por objetivo retomar o tema sem, no entanto, esgotá-lo. O objetivo é destacar alguns elementos a respeito de como os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados na busca de um olhar geográfico para os processos políticos implicados na formulação de agendas e nas interações Estado-sociedade. Nesse sentido, o campo de estudos sobre os ativismos sociais na Geografia oferece um quadro de análise importante para se pensar as condições espaciais pelas quais grupos organizados na sociedade interferem no sistema político.

Tomando-se como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo, que perpassa diferentes fases – agenda, formulação, implementação e avaliação –, podemos nos perguntar sobre a dimensão espacial de cada uma delas, e suas relações com a forma como o poder político se expressa e se organiza territorialmente. Neste ponto, é preciso introduzir uma distinção que será fundamental para apreendermos os sentidos da política e a maneira como entendemos

suas relações nas diferentes fases que compõem o modelo analítico do qual partimos.

Sabemos que o termo *política* é polissêmico. Esse termo abarca i) a compreensão sobre a sociedade política e sua dimensão institucional mais geral - *polity*; ii) processos políticos que se referem aos conflitos de interesses e as decisões sobre objetivos, prioridades, recursos, estratégias de agentes e atores em disputa - *politics*; e iii) a política pública, seus processos e resultados - *policy*.

Em nossa perspectiva, ainda que os geógrafos tenham se dedicado à análise de políticas públicas (*policy*), faltam estudos sistemáticos, na Geografia, sobre a maneira como o desenho institucional da política (*polity*) no território afeta a sua implementação (Arretche, 2000). Some-se a isso o fato de que é recente (Azevedo, 2021; 2018; Azevedo; Linares, 2020; Borges, 2020; Machado Filho, 2020; 2018; Lee, 2009) o interesse sobre a espacialidade da atividade política inscrita nas tensões entre forças instituintes e poder instituído (Castro, 2012; 2018a; 2018b;). Importa-nos, portanto, questionar sobre as contribuições dos geógrafos sobre as dimensões espaciais dos processos políticos que se dão à montante, nos processos de formulação, que envolvem os conflitos sobre a própria concepção de interesse público. Mais especificamente, é possível indagar sobre a espacialidade dos processos políticos que envolvem os conflitos entre agentes e atores interessados em afetar a agenda política? Qual a espacialidade implicada nos processos de formulação de agenda? De que modo a sociedade, organizada por meio de diversos agentes e suas estratégias de atuação, entra em interação com os espaços institucionais habituais, afetando os processos de definição de prioridades e objetivos?

Esses questionamentos constituem o ponto de partida deste texto, que procura, antes, suscitar o debate sobre eles, de forma não exaustiva. Considerando-se a expansão dos canais e dos espaços de interlocução e de interação entre sociedade civil organizada e governos, que se ampliaram e se diversificaram no Brasil nos últimos trinta anos, intentamos privilegiar o tema das políticas públicas a partir de dois componentes principais: i) as características do desenho institucional, que constitui uma mediação importante nos processos de formulação de políticas; 2) os ativismos, seus potenciais e limites para afetar a agenda política, por meio de canais institucionais ou de repertórios, performances e táticas que têm expressão em outras espacialidades.

Posto isso, organizamos o texto da seguinte maneira: a primeira seção introduz a temática, rememorando o conceito de políticas públicas e o modelo que considera os processos de formulação, implementação e avaliação como uma chave interpretativa que marcou os estudos sobre o tema. Ademais, recuperamos algumas leituras sobre as mediações que o desenho político-institucional impõe aos processos de elaboração e de implementação de políticas. Nesse ponto, argumentamos sobre a insuficiência dos modelos binários e a importância de se considerar os contextos políticos e as coalizões político-partidárias nas análises sobre o desempenho e os efeitos de políticas públicas em distintos recortes e escalas espaciais.

Na segunda seção, exploramos mais detidamente os ativismos sociais como componentes dos processos de formulação de agenda. Esse é um campo que abarca, na Geografia, distintas possibilidades de aproximação teórica e epistemológica, e buscamos ressaltar as diferentes concepções sobre a espacialidade da ação política dos

grupos mobilizados na sociedade. Em um primeiro momento, apresentaremos como a relação entre sociedade e Estado é discutida na literatura sobre os ativismos sociais, destacando as principais formas de compreensão da atuação dos ativismos sobre o sistema político. Em seguida, discutiremos como a Geografia estuda esse tema, destacando as diferentes perspectivas de análise das espacialidades dos ativismos sociais e os impasses epistemológicos quanto à concepção da lógica espacial da ação política instituinte.

Por fim, destacamos uma grade de análise de relações socioestatais que nos possibilita compreender as maneiras como a sociedade e o Estado interagem, de forma relacional, nos processos de elaboração de políticas públicas, em distintos desenhos político-institucionais. Nossos interesses investigativos se situam, portanto, nos conflitos inerentes aos processos de formulação de agenda, distanciando-nos dos estudos voltados à análise dos diversos efeitos e da avaliação dos resultados de políticas públicas.

## Políticas Públicas e Modelos Político-Institucionais<sup>46</sup>

Para uma definição mínima, por políticas públicas entendemos intervenções de autoridades investidas de poder público e de legitimidade para afetar comportamentos e práticas em limites territoriais precisos; ou simplesmente, “tudo o que os atores governamentais decidem fazer ou não fazer” (Sanchez, 2005; Thoenig, 1985; Dye, 1981), ordenando as práticas sociais em limites territoriais identificáveis e mensuráveis. Neste ponto, pode-se avançar que as definições de políticas públicas, mesmo as mais minimalistas, orientam para o locus onde “os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem” (Souza, 2006, p. 13), ou seja, a sociedade, seus quadros institucionais e os governos. Sem pretender aprofundar aqui as perspectivas intelectuais possíveis para a apreensão do conceito, interessa-nos sobretudo suscitar o debate sobre uma agenda de pesquisa, na Geografia, interessada no porquê de uma política pública ter sido desenhada, seus possíveis conflitos, seus objetivos, a trajetória seguida e o papel dos diversos agentes estatais e não-estatais envolvidos nos processos decisórios, além dos que serão afetados pela política pública. Nessa perspectiva,

para que as medidas do agente público possam realmente ser identificadas como política pública, elas devem, primordialmente, formar a substância concreta de um quadro geral de ação previamente definido e, obrigatoriamente, estar de acordo com objetivos a serem atingidos, previamente determinados em função de normas e valores (Magdaleno, 2010, p.62).

Nesse sentido, não é demais lembrar que políticas públicas emergem a partir de problemas que não são inatos, mas construídos; ou seja, para que um problema seja

---

46 Esta seção retoma e amplia algumas ideias-chave apresentadas em: RODRIGUES, J. N. Políticas Públicas e Geografia: a retomada de um debate. GEOUSP, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

incluído na agenda política, é preciso que seja reconhecido como tal, o que denota certa lógica de escolha que é relativa aos valores sociais privilegiados no contexto socioespacial e temporal em que se estabelece, dos agentes políticos envolvidos, das características das coalizões político-partidárias e da própria opinião pública. Isso significa dizer que tal escolha é historicizada, não é inócua e tampouco resulta de um consenso entre as diversas prioridades que se manifestam na sociedade. Antes, um problema reconhecido como público pode ser produto do sucesso de grupos de interesses e de agentes da sociedade civil organizados em obter permeabilidade, no sistema político, às questões que lhes importam (Marques, 2003). Neste âmbito, cabe problematizar o contexto em que tal debate se inscreve e o papel dos diferentes grupos e agentes não estatais para darem maior visibilidade às suas demandas como questões a serem incorporadas à agenda política. Teria a espacialidade um papel relevante nesse processo?

A literatura recente sobre o tema focaliza a emergência de formas de coordenação política mais orientadas para a participação e a conformação de redes de atores e agentes que possibilitam ampliar as interações entre o poder público e a sociedade civil (Dallabrida; Becker, 2003; Precedo Ledo, 2004; Innerarity, 2006; Bussi, 2007; Dallabrida, 2007; Farinós, 2008; Nunes Rodrigues, 2010; Ferrão, 2011; Boulineau, 2017; Lima, 2019). Com efeito, a ampliação de canais participativos em processos de elaboração de agendas nos desloca para questões relativas “às formas de cooperação, de integração, de confiança e de legitimação”, que oferecem oportunidades instituintes em uma diversidade de configurações político-territoriais (Innerarity, 2006, p.5). Nesse sentido, concordamos com Innerarity, quando assinala que, a despeito das estruturas, cabe valorizar a qualidade dos processos em uma forma reticular de fazer política alternativa à hierarquia tradicional, e com “disposição para aprender” (op. cit., p.8). Dessa forma, ganham notória relevância os conceitos de sociedade civil e de capital social (Putnam, 1993), por meio dos quais se “acentua o sentido da confiança e dos procedimentos informais, ao mesmo tempo em que se incentiva a atuação cooperativa” (Innerarity, 2006, p.13). Aos geógrafos, interessa a espacialidade das forças instituintes associadas aos processos de elaboração de agendas.

Para alguns autores (Leloup; Moyart; Pecqueur, 2005), trata-se de um contexto privilegiado para experimentação de processos de construção coletiva de projetos futuros. Contudo, algumas questões que se referem à natureza e à qualidade da participação, à transparência dos processos decisórios, assim como sobre a legitimidade desses últimos, permanecem em suspenso. Afinal, quais os limites da representação e o escopo da delegação nesse processo? Como essas questões são elaboradas em modelos de Estado e em sociedades distintos? Como as estruturas institucionais, as coalizões político-partidárias e os contextos territoriais afetam as oportunidades instituintes?

Compreender que as políticas públicas envolvem processos complexos, desde a sua elaboração até a sua implementação é, portanto, um pressuposto importante da literatura sobre o tema. E eles são complexos sob distintas perspectivas. Uma delas se refere ao desenho institucional que orienta os processos de elaboração e de implementação de políticas. Com efeito, o desenho institucional é uma das componentes que afeta os processos de elaboração de políticas.

São conhecidas as teses de que o federalismo seria o modelo mais adaptado a so-

iedades que comportam fortes diferenças étnicas e socioeconômicas, e a territórios de vasta extensão (Affonso, 1995). No entanto, seguindo-se o princípio da natureza distributiva das instituições do federalismo, existe uma variedade de Estados que seguem o princípio federativo da soberania compartilhada, e não há modelos idênticos. As diferenças internas podem ser variadas, assim como a forma de distribuição territorial do poder político se relaciona mais ao modo como as diferentes sociedades acomodaram interesses políticos territorializados do que, efetivamente, ao grau de coesão ou coerência internas.

Acrescente-se que a existência de diferentes centros de poder decisório tem consequências para a maneira como as políticas são formuladas e implementadas. Nesse formato, as unidades subnacionais dispõem de autonomia política, administrativa e da capacidade de arrecadar recursos próprios. As competências das escalas subnacionais são originárias, derivam da Constituição Federal. Esses sistemas dependem, pois, de construção de negociações, de consensos e de processos de adesão para funcionarem. As competências das diferentes escalas de poder são definidas na Constituição Federal, e os programas federais para políticas públicas estão sempre condicionados a novas pactuações, a incentivos e a adesão das escalas subnacionais a esses programas. A descentralização, nesse formato, não pode se dar por transferência de competências, mas por adesão das escalas subnacionais a programas e projetos federais, mediante incentivos para tal, inclusive os fiscais.

Essa dinâmica é diferente da dos modelos unitários, em que as escalas subnacionais são unidades de administração e de gestão, mas, teoricamente, de não decisão sobre as políticas. As unidades subnacionais podem dispor de autonomia administrativa e arrecadar recursos próprios; são capazes de decidir sobre os meios, mas não sobre os fins das políticas públicas; a lei emana do Estado central e as competências das escalas subnacionais são delegadas. Na medida em que há subordinação e hierarquia entre as escalas subnacionais, é a lei do Estado central que define as competências e atribuições a serem implementadas nas unidades subnacionais.

Processos de descentralização podem ocorrer, portanto, por meio de transferência de competências, como ocorreu no clássico modelo de Estado Unitário francês, que se descentralizou ao longo dos anos 1980. No entanto, não se deve reduzir as diferenças entre Estados unitários e Estados federais a esquemas binários e simplificados para o entendimento de seus efeitos sobre políticas públicas (Arretche, 2020). Não se trata, efetivamente, de fórmulas excludentes – regimes de dispersão (federalismo) e de concentração (unitarismo). Estados federais podem ser mais ou menos centralizados, a depender do escopo de competências e dos desenhos nacionais de políticas públicas setoriais, como é o caso do Brasil.

No modelo brasileiro, a União preserva ampla capacidade legislativa, além de boa parte das competências relacionadas às políticas públicas setoriais serem compartilhadas entre municípios, estados e União. Isso significa que os processos de elaboração e de implementação de políticas se atrelam a uma engenharia político-institucional que define o desenho de uma política desde a escala nacional, e que, nas escalas locais, a autonomia política para modificar esse desenho acaba sendo reduzida. A União é, também, a escala de concentração de recursos, e o orçamento das unidades político-administrativas subnacionais é fortemente dependente de transferências

intergovernamentais, como vimos no caso do combate à pandemia de Covid-19 (Rodrigues; Azevedo, 2020). Esse modelo é bastante distinto do modelo dual norte-americano, por exemplo, em que os estados federados desempenham um papel decisivo importante sobre políticas públicas a serem implementadas em suas circunscrições, mais autônomas, também, do ponto de vista de suas capacidades fiscais.

Na medida em que a centralização e a descentralização se descolam dos conceitos de federalismo e unitarismo, essas questões se tornam mais interessantes e relevantes. Temáticas relacionadas às diversas formas de governança, rearranjos político-territoriais regionais que acionam distintas escalas políticas são componentes que complexificam as análises sobre os efeitos ou as implicações de desenhos de Estados federais ou unitários, mais ou menos centralizados, sobre os processos de elaboração e de implementação de políticas. Nesse sentido, estudos comparativos demonstram que não há relação direta entre unitarismo, federalismo e maior sucesso nos processos de formulação e, tampouco, melhor desempenho na implementação de políticas. Ademais, as oportunidades de acesso ao sistema político podem variar, para diversos grupos e agentes políticos, a depender do setor da política pública considerada e do estágio dos processos políticos (Wälti, 2013).

Desse modo, o federalismo pode funcionar tanto aumentando as oportunidades de permeabilidade da atuação da sociedade civil nos processos de elaboração de agenda, quanto dificultando esses processos, nas diferentes escalas de ação e de decisão. Sem contar que os arranjos político-partidários afetam as negociações em torno das ações e decisões a serem tomadas, influenciando as capacidades dos agentes públicos, nos diversos recortes e contextos territoriais.

Nesse sentido, diversos pesquisadores (Arretche, 2020; Abrucio; Franzese, 2014) vêm demonstrando que a associação entre Estados federativos e regimes de dispersão de autoridade, de um lado, e Estados unitários e regimes de concentração de autoridade política, de outro, não é suficiente para interpretar o modo como os diferentes modos de distribuição territorial do poder político afetam os processos de elaboração e de implementação de políticas. Ademais, há um leque de competências compartilhadas, que assumem desenhos diferentes nos distintos setores de políticas públicas. Por conseguinte, “é discutível a noção de um único e geral modelo para compreensão dos efeitos do desenho institucional sobre processos de elaboração e de implementação de políticas públicas” (Arretche, 2020, p. 7).

Em síntese, a questão sobre a qualidade e a natureza das políticas públicas parece derivar mais dos processos políticos e das diferentes oportunidades à permeabilidade de grupos de pressão e de agentes políticos estatais e não estatais do que, efetivamente, de fórmulas fixas associadas aos desenhos institucionais de Estados federais ou Unitários. Nessa perspectiva, é interessante compreender os contextos políticos em que tais políticas são concebidas, formuladas e implementadas. A tendência à maior justiça social, ou à equidade, ao reconhecimento e à qualidade democrática, por exemplo, não derivam da adoção de fórmulas federativas ou unitárias em si mesmas, mas dos diversos caminhos e fluxos de influência que se dão nas articulações entre diversos componentes do sistema político (Simeon, 2006).

Na próxima seção, discutiremos sobre as interações entre sociedade civil e Estado



e a maneira como os geógrafos têm se debruçado sobre o tema.

## Ativismos e o problema das interações Estado-sociedade na análise de políticas públicas

O avanço dos debates sobre políticas públicas, para além do seu tradicional foco na fase de implementação, requer, portanto, uma abordagem que a contemple em todo o seu ciclo, isto é: formulação, implementação e avaliação. Nesse sentido, investigar a capacidade de influência da sociedade nesse processo significa aproximar a nossa análise do fundamento social das políticas públicas, bem como considerar a existência de outros agentes e circunstâncias fora do âmbito estatal que compõem diretamente o seu processo político constitutivo. Para tanto, faz-se notar uma lacuna existente na literatura sobre activismos e seu impacto nos processos de formulação da agenda política na Geografia.

Sabe-se que a relação entre Estado e sociedade está presente desde o processo de formulação da agenda política até os efeitos e resultados de sua implementação. Essa relação pode ser verificada a partir de diferentes formas de participação, como a opinião pública, os activismos, os espaços participativos, e por uma pluralidade de formas de interação, conflituosa e cooperativa, extra-institucional e institucional (Carlos et al., 2017; Carlos, 2015; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

As ações coletivas, sobretudo na forma dos diferentes tipos de activismos sociais, são um dos temas mais estudados em relação à participação social na formulação das políticas públicas. Entretanto, há divergências quanto a sua capacidade de impacto sobre as decisões políticas, assim como dificuldades metodológicas em mensurar o seu grau de influência em relação a outros elementos que compõem a esfera política (Amenta et al., 2019; Carlos et al., 2017; Amenta et al., 2010; Giugni, 1999; Burstein et al., 1995).

Carlos et al. (2017) destacam que os estudos sobre os efeitos políticos dos activismos sociais derivam do pressuposto de que esses produzem mudanças políticas e sociais<sup>47</sup> – sendo, de acordo com Giugni (1999), uma das razões de ser dos activismos sociais – em que recentemente avanços têm sido feitos de modo a identificar sob quais condições do contexto político esses resultados são produzidos, haja vista as distintas circunstâncias em que sua atuação está contida.

Nessa direção, para muitos autores (Wasow, 2020; Burstein et al., 1995; Kitschelt, 1986; Lipsky, 1968), os activismos são formas pelas quais grupos em desvantagem social ou com baixo poder político (*powerless*) buscam influenciar o sistema político e, conseqüentemente, afetar – em graus diferentes – os processos de elaboração

---

47 Como destaca Jenkins (1983 apud Burstein et al., 2005, p.275), “a participação do movimento deve ser vista como uma forma racional de alcançar objetivos políticos, mais arriscada do que os tipos mais convencionais de ação política (como votação), porém mais razoável para aqueles incapazes de exercer influência por meios convencionais e institucionalizados”. No original: “*that movement participation should be viewed as a rational way to achieve political goals, riskier than more conventional types of political action (such as voting), but reasonable for those unable to exert influence through conventional, institutionalized means*”.

de agenda. Nessa busca dos ativismos por influência política, destaca-se que “[...] as políticas públicas [*policies*] e outras mudanças políticas, uma vez promulgadas, muitas vezes se perpetuam e, portanto, mesmo uma influência de curto prazo dos movimentos pode ter um efeito de longo prazo” (Pierson, 2000 apud Amenta et al., 2019, p.450, tradução nossa)<sup>48</sup>.

Na maioria das vezes, os estudos sobre as manifestações assumem como referência analítica uma perspectiva endógena ou *movimentocêntrica* (Pereira; Silva, 2022; Silva; Pereira, 2020), em que se ressalta essencialmente o contexto, as estratégias e lugares em que estão envolvidas. Diante disso, as metodologias empregadas são estruturadas em torno dos movimentos ou grupos mobilizados (Pereira; Silva, 2022). Parte-se dessa centralidade analítica para investigá-los sob diferentes ângulos relacionados aos objetivos pretendidos - como, por exemplo, a dinâmica política que os constituem, as identidades e narrativas construídas, as estratégias e ações tomadas e as consequências e resultados obtidos em suas ações.

De acordo com Carlos (2015), é possível identificar distintas perspectivas teóricas que compreendem a atuação dos ativismos sociais sob determinados significados e condições estruturantes na relação com o Estado. As perspectivas que destacam o traço extra institucional se distinguem quanto à autonomia em relação ao Estado, cujas abordagens diversificam-se conforme o foco das análises e o fundamento da ação política dos movimentos. Uma delas decorre da abordagem europeia dos Novos Movimentos Sociais (NMS) e da reformulação do marxismo clássico, que valoriza o aspecto identitário e a qualificação dos movimentos como espontâneos, autônomos e antagônicos ao Estado e à institucionalidade política, de forma geral. Apesar da transição de um enfoque de classes sociais para o campo da cultura, ao incorporar a noção de identidade coletiva, o contexto discursivo e a diversidade e pluralidade dos atores sociais e suas práticas, o caráter não institucional dos movimentos é entendido como o elemento fiador de sua autonomia, visto a concepção de passividade, manipulação e controle presente na institucionalidade e, por consequência, a crença na preeminência das forças sociais dominantes que formam o Estado.

Por outro lado, a perspectiva proposta pela Teoria do Processo Político (TPP) reconhece a institucionalidade da política, compreendendo os ativismos sociais em sua relação com o sistema político e o seu desenho político-institucional. Nessa abordagem, as ações coletivas são fenômenos cíclicos e essencialmente não institucionais, estando centradas na pressão sobre o sistema político de modo a apresentar as demandas sociais e obter engajamento e influência sobre as instituições políticas. As possibilidades de relação entre os ativismos sociais e o Estado são inscritas, portanto, nas possibilidades de análise dos conflitos, em que a institucionalização é definida como o processo de complexificação organizacional, expresso pela rotinização, burocratização e profissionalização da ação coletiva, geralmente associado à fase final dos ciclos de protesto – a desmobilização, que representa a fase de drástica diminuição da participação no movimento e a descrença ou enfraquecimento em sua eficácia.

---

48 No original: “*policies and other political changes once enacted are often self-perpetuating, and so even a short-term influence by movements may have a long-run effect*” (Tradução livre dos autores).

Em ambas as teorias sinteticamente aqui apresentadas se estabelece uma dicotomia entre ativismos sociais e Estado, que

tenderam a antever manipulação, cooptação e dependência nas interações das coletividades com o aparato estatal, conferindo autonomia e independência às ações diretas ou de protesto público, comumente vistas como desenvolvidas nos contextos de restrição democrática e de não acesso às instituições políticas (Carlos, 2015, p.39).

Contudo, diversos autores (Abers et al., 2014; Carlos, 2015; Albuquerque, 2015; Carlos et al., 2017; Lavalle, et al., 2018; Pereira; Silva, 2022) influenciados pela corrente neoinstitucionalista, analisam a influência dos ativismos sociais pelo que denominam de relações socioestatais (Lavalle, et al., 2018), em que são consideradas as interações entre as diversas formas de ativismos sociais e o Estado. Nessa perspectiva sobre a institucionalização da ação coletiva, não se estabelece uma separação analítica entre as dimensões da autonomia e da institucionalização. Considera-se, antes, a multiplicidade de formas de interação dos ativismos sociais com o Estado, seja de conflito e cooperação, seja híbrida, circunstancial e perene (Carlos, 2015; Carlos, 2017), em que “é fundamental considerar que as fronteiras entre os movimentos e o sistema político são imprecisas e fluidas e que os atores de ambos os campos se entrecruzam e se engajam em atividades que os conectam mediante relações que são mutuamente influentes” (Carlos, 2015, p. 46-47).

Nessa corrente, a lógica dos impactos ao sistema político e suas reações é considerada de acordo com a abordagem do corpo político ou da *polis (polity approach)* (Skocpol, 1992), que estabelece como princípio a autonomia relativa do Estado. Nessa perspectiva, o Estado deixa de ser considerado apenas como uma arena ou mero cenário da ação de grupos e é definido como um conjunto heterogêneo de instituições, agentes políticos e burocracias, marcado pelo legado institucional e pela autonomia relativa da atuação de seus agentes constitutivos. Dessa forma, as interações socioestatais devem considerar, por um lado, a ação independente dos políticos e gestores públicos, que apresentam interesses próprios, embora sensíveis às demandas sociais e, pelo outro, a existência – ou a falta – de *encaixes institucionais* entre os movimentos e o Estado, que representam pontos de acesso às instituições (órgãos, regras, prioridades, leis) e de influência política no processo de decisão (Skocpol, 1992) – como, por exemplo, na elaboração de políticas públicas.

Existem diferentes compreensões quanto aos impactos desencadeados pelos ativismos, que buscam evidenciar a capacidade de afetar o quadro social e político nos seus diversos sentidos. Dentre eles, Kitschelt (1986) compreende os impactos dos ativismos sociais por meio da análise da estrutura de oportunidade política formada sobretudo pelos sistemas políticos. Nessa abordagem, as características dos sistemas políticos, em seus diferentes desenhos, são determinantes para a compreensão do tipo de interação estabelecida, as estratégias adotadas e os impactos alcançados pelos ativismos sociais. A responsividade (*responsiveness*) dos sistemas políticos à interação com os ativismos sociais é, assim, determinada tanto pela *capacidade* em

implementar políticas públicas (*policies*) quanto pela *abertura* às demandas sociais (op.cit, p.63).

A partir dessas duas premissas, Kitschelt (1986) classificou os sistemas políticos em *aberto* e *fechado*, de acordo com o grau de acesso às demandas sociais, e *fracos* e *fortes*, de acordo com a capacidade de implementação de políticas em resposta. As estratégias variam, de maneira geral, em *assimilativas*, quando, ao encontrar sistemas políticos abertos e fracos, os movimentos tentam trabalhar por meio das instituições estabelecidas. Nesse sentido, compreende-se que as estruturas de oportunidades políticas oferecem múltiplos pontos de acesso. As ditas estratégias *confrontacionais*, por sua vez, são acionadas quando os sistemas políticos são fechados e fortes o suficiente para evitar ameaças à implementação das políticas públicas, que conduziriam a rupturas planejadas fora dos canais políticos usuais estabelecidos (op.cit, 66).

Paralelamente, as estruturas de oportunidades políticas conformadas nos sistemas políticos podem facilitar ou dificultar os impactos dos ativismos sociais, sendo classificadas em três tipos: processuais, substantivas e estruturais. Para tanto, os impactos ou ganhos processuais abrem novos canais de participação dos agentes do protesto e envolvem seu reconhecimento como representantes legítimos das demandas, enquanto os impactos substantivos são mudanças em programas ou mesmo em agendas políticas em resposta a protestos. Os impactos estruturais podem indicar uma transformação das próprias estruturas de oportunidade política como consequência da ação do ativismo (Kitschelt, 1986, p.66-67).

Os estudos sobre os efeitos políticos dos ativismos sociais buscam identificá-los por meio dos mais diversos indicadores, destacando-se aqueles relacionados ao comportamento dos agentes institucionais que são afetados e reagem à pressão ou influência desses movimentos, a saber o poder Executivo e o poder Legislativo. Rodrigues e Pereira (2022), por exemplo, avaliam, em perspectiva comparada, como o movimento negro e LGBTQ+ obtêm diferenças na intensidade e na estabilidade dos efeitos políticos no Poder Legislativo e Poder Executivo de acordo com as suas trajetórias de formação, tipo de relação e articulação com os integrantes de tais poderes. Por sua vez, Albuquerque (2015) apresenta o controle dos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e adolescente em São Paulo na configuração e implementação das políticas públicas socioeducativas, ao fazerem valer um repertório de interação com um conjunto de instituições competentes sobre o tema (poder Executivo, poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público), bem como por meio da formação de “coalizões de defesa” da perspectiva garantista dessas políticas.

Na Geografia, os estudos sobre os ativismos políticos se diversificaram ao longo das últimas décadas do século XX e início do XXI, assim como de acordo com o contexto e difusão desses temas nos países e regiões do mundo<sup>49</sup>. A temática dos ativis-

---

49 No Brasil, Souza (2004; 2006; 2008; 2009), Castro (2013), Pedon (2013) e Pedon et al. (2018) destacam que o campo de estudos sobre movimentos sociais se iniciou na década de 1960 de forma embrionária nos estudos de Josué de Castro e Manuel Correa Andrade sobre as Ligas Camponesas na região nordeste e ganharam corpo nos anos 1980, com o surgimento da corrente da Geografia crítica, embora nos anos 1990 o interesse neste tema tenha arrefecido. Enquanto isso, na perspectiva de autores anglófonos sobre ativismos sociais, Routledge (2015) destaca que a partir dos anos 1990 tenha havido um direto e consolidado engajamento dos geógrafos quanto ao tema dos movimentos sociais.

mos sociais foi, portanto, ganhando espaço na pesquisa geográfica como vetor de mudança social, não somente incorporando tradições teóricas das Ciências Sociais, como também evidenciando a ausência de um referencial teórico-conceitual capaz de analisar a espacialidade inerente às mobilizações coletivas e, em última análise, do conflito social e político (Nicholls, 2007; Santos, 2011; Pedon, 2013; Nicholls et al., 2013; Routledge, 2015; Pedon et al., 2018).

Grande parte desses estudos esteve concentrada na compreensão da espacialidade e das dimensões espaciais dos ativismos, seguindo-se uma chave de que os ativismos afetam a organização do espaço, assim como o próprio espaço é componente constitutivo de suas atuações. Nesse sentido, Routledge (2015), evidencia essa relação recíproca entre movimentos e espaço ao afirmar que

movimentos agem *a partir do* espaço, mobilizando-se politicamente a partir das condições materiais de seus espaços (locais); os movimentos atuam *sobre* o espaço, apropriando-se dele com uma identidade de grupo; os movimentos atuam *no* espaço, como sair às ruas para protestar ou ocupar terras; e movimentos *abrem* espaço: criando condições para ampliar o envolvimento em política pública (Routledge, 2015, p.383, grifo nosso; tradução nossa)<sup>50</sup>.

Entre os geógrafos anglófonos (Sewell, 2001; Miller, 2013; Nicholls et al., 2013;), os ativismos políticos têm sido, ultimamente, apropriados e debatidos em diálogo com a abordagem do confronto político (*contentious politics*). Ao discuti-los a partir dessa abordagem, criticam a fraca presença do conhecimento geográfico, visto que em muitos estudos a espacialidade inerente aos conflitos é obliterada. Como destaca Sewell (2001), a literatura sobre os ativismos destaca os aspectos espaciais apenas episodicamente, quando são consideradas importantes para a descrição adequada dos eventos políticos contenciosos e a explicação da localização de sua ocorrência. Na maioria desses estudos, o espaço é tratado como um “contêiner”, um pano de fundo preestabelecido e não-problematizado, e não como um elemento constituinte do confronto político, que deva ser conceitualmente explicitado e sistematicamente investigado (Sewell, 2001).

Desse modo, esse conjunto de geógrafos tem se empenhado em demonstrar como a dimensão espacial é essencial para o entendimento dos conflitos sociais e, conseqüentemente, das mobilizações políticas, uma vez que, enquanto processos sociais e políticos, são eminentemente espaciais, envolvendo múltiplas espacialidades (Miller, 2013), as quais afetam os processos de elaboração de políticas. Para tanto, o principal objetivo é compreender como os conceitos da Geografia podem ser usados para analisar os diversos casos abarcados pela abordagem do confronto político, cujos atores e agentes políticos adotam uma variedade de táticas e estratégias espa-

---

50 No original: “*Movements act from space, politically mobilizing from the material conditions of their (local) spaces; movements act on space appropriating it with a group identity; movements act in space, such as taking to the streets for protests, or occupying land; and movements make space: creating conditions to expand public political involvement (...)*” (Tradução livre dos autores).

ciais no intuito de mobilizar e ganhar influência (Sewell, 2001; Miller, 2013; Nicholls et al., 2013;). Nesse sentido, cada espacialidade, como

lugares, escalas, territórios, regiões e redes são produzidos, alterados, e em alguns casos desmantelados como parte do processo de luta social, para promover os interesses de atores e agentes particulares. Essas espacialidades, além disso, existem materialmente na forma da fusão, distribuição e mobilidade dos recursos, incluindo pessoas, dinheiro, habilidades, equipamentos, informações etc. Eles existem também sob a forma de narrativas e imaginários que podem enquadrar e motivar cursos particulares de ação ou inação (Miller, 2013, p.331, tradução nossa)<sup>51</sup>.

Os estudos dos ativismos na Geografia Brasileira – acompanhando o que fora observado nas Ciências Sociais – foram influenciados pelas reformulações do marxismo clássico e da abordagem europeia dos Novos Movimentos Sociais, notadamente pelos trabalhos de Alain Touraine e Manuel Castells, que se tornaram as principais referências conceituais. Essas matrizes teóricas constituíram a base do pensamento da espacialidade dos ativismos, tanto em relação à proeminência atribuída à demarcação das identidades coletivas e sentido da luta social, quanto da resistência e mobilização dos grupos subalternizados em reação às contradições da organização socioespacial imposta pelos grupos dominantes e hegemônicos econômica e politicamente, sobretudo localizados na figura do Estado e do sistema capitalista.

A produção geográfica brasileira sobre os ativismos sociais pode ser distinguida pelo esforço na criação de um arcabouço conceitual próprio e pela ênfase na territorialidade dos movimentos. Um conjunto de conceitos foi elaborado para se compreender a Geografia (ou espacialidade) dos movimentos sociais, destacando-se a proposição da abordagem dos movimentos sociais pela díade analítica dos movimentos socioespaciais e os movimentos socioterritoriais (Fernandes, 2000; 2005), a natureza sociogeográfica dos movimentos (Porto-Gonçalves, 2000) e a análise das práticas espaciais insurgentes (Souza, 2004). Em comum, atravessando esses diferentes pressupostos conceituais, destaca-se a primazia da territorialidade dos ativismos, em que a apropriação do espaço é tida como prática essencial da luta social e resistência ao poder hegemônico exercido através da organização socioespacial da sociedade.

Em que pesem as nuances entre as perspectivas de análise da geograficidade dos ativismos sociais, a participação social é, na maioria das vezes, compreendida sob o viés de resistência. Tal concepção parte da predominância de uma visão de antagonismo e confronto entre sociedade e Estado, este último entendido, de forma geral, como estrutura de poder opressora e subserviente às diretrizes do sistema capitalista. Para tanto, a institucionalidade dos ativismos sociais é classificada como forma de

---

51 No original: “*place, scales, territories, regions and networks are produced, altered, and in some cases dismantled as part of the process of social struggle, to advance the interests of particular actors. These spatialities, moreover, exist materially in the form of the amalgamation, distribution and mobility of resources—including people, money, skills, equipment, information, etc. They exist as well as in the form of narratives and imaginaries that may frame and motivate particular courses of action or inaction*” (Tradução livre dos autores).

cooptação, enfraquecimento ou mesmo reprodução da lógica de controle e opressão e, quando considerada, enquadra-se estrategicamente como uma tática eventual e cautelosa, com o objetivo de complementar a ação direta e de ampliar os ganhos dos movimentos (Souza, 2004).

Os ativismos não são temas presentes no campo da Geografia Política, que tradicionalmente se dedica ao estudo da política e espaço, tendo como foco o Estado e a institucionalidade. Entretanto, conforme aponta Koopman (2017), o recente processo de reformulação desse campo de estudos, impulsionado pelo fortalecimento de novos temas que discutem as relações de poder, como o feminismo, cultura e questões raciais, têm incorporado os ativismos como parte da sua ampliação de escopo analítico do que define como “política”<sup>52</sup> e da compreensão da relação entre espaço e poder e política e espaço. Além disso, embora os ativismos sociais se refiram a relações eminentemente políticas, seja na organização e mobilização coletiva em torno de um mesmo interesse, seja nas mais diversas formas de interação com o Estado e demais instituições, grande parte dos autores que abordam o tema não identifica suas pesquisas – ou não se reconhecem – no âmbito do campo de estudos da Geografia Política, classificando seus trabalhos preferencialmente na vertente urbana, econômica, social e cultural da Geografia (Painter; Jeffrey, 2009; Koopman, 2017).

Esse contexto de reformulação evidencia, porém, impasses epistemológicos a serem superados. O primeiro é quanto à definição de política, fundamental para identificar os fenômenos políticos e sua espacialidade. A ampliação dos temas e conceitos do campo da Geografia Política traz consigo a divergência sobre a localização da política, isto é, se institucional ou diluída nas relações sociais, reproduzindo, com isso, o debate entre politólogos e sociólogos sobre um suposto primado da competência para a análise da política (Castro, 2021).

O segundo impasse consiste na interação entre sociedade e Estado. A entrada dos estudos sobre ativismos sociais ao campo da Geografia Política traz uma tradição de trabalhos que destacam a ação política em contexto de antagonismo dos grupos sociais mobilizados em relação ao Estado. Nessa matriz, sociedade e Estado estão em constante confronto ao representarem entidades políticas apartadas. Em contraposição, os trabalhos que tradicionalmente marcam a Geografia Política dão ênfase às ações políticas que decorrem do Estado, centro do poder que organiza a população e território. Nessa perspectiva, parte-se do princípio de que há uma relação de subordinação da sociedade ao Estado, reservando a influência da sociedade ao período eleitoral.

Diante disso, podem-se organizar dois polos de análise dos fenômenos políticos na Geografia: de um lado, um polo estadofóbico, em que a sociedade é eleita como o centro do poder político legítimo em relação ao Estado, visto como uma forma de poder opressora e, do outro lado, um polo estadofílico, em que o Estado é definido como centro do poder político que comanda e controla a sociedade, sujeita às ações

---

52 Para Painter e Jeffrey (2009), seguindo-se a matriz foucaultiana que inspirou diversos geógrafos, a discussão sobre o alargamento do entendimento sobre o que é político na Geografia Política pode ser traduzida na contemplação da “política informal” (ou política com “p” minúsculo), entendida como todas as relações de poder dispersas no meio social, para além da “política formal” (ou política com “p” maiúsculos), que compreende o sistema político e as relações institucionais.

estruturantes das ações estatais. Tais polos decorrem da influência que os campos da Sociologia e da Ciência Política exercem sobre a compreensão do fenômeno político pela Geografia, conformando distintas concepções a respeito de onde emana o poder político que orienta o processo de transformação social e as condições espaciais que a sustentam.

Esses dois polos estabelecem compreensões parciais da realidade política, cuja relação entre sociedade e Estado é mais complexa e concreta do que cada uma dessas perspectivas supõe. Nos últimos anos, alguns trabalhos têm sido desenvolvidos pela Geografia Política que abordam a lógica espacial das relações socioestatais, considerando a sociedade, na figura de seus grupos organizados, e o Estado, quanto à capacidade de participação social em suas instituições, sobretudo quanto ao estabelecimento de espaços institucionais participativos, como os Conselhos Municipais (Castro; Rodrigues, 2004; Rodrigues, 2004; Azevedo, 2021; 2018) e a atuação das manifestações políticas sobre o sistema político (Machado Filho, 2018; Machado Filho; Borges, 2017; Borges, 2020; Machado Filho, 2020;).

Ao fim e ao cabo, os ativismos representam uma componente importante para se conhecer a influência da sociedade nos processos de elaboração de políticas públicas. São, portanto, uma das formas pela qual a sociedade exerce o poder instituinte sobre o sistema político, cuja interação é observada a partir de diferentes perspectivas analíticas. Nesse sentido, a perspectiva de abordagem das relações socioestatais abre novas possibilidades de compreensão da atuação dos movimentos sociais e de seus efeitos nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, nos diversos contextos em que ocorrem, para além da análise das particularidades dos desenhos político-institucionais nos processos de elaboração.

## Considerações Finais

Este texto teve por objetivo revisitar o debate sobre políticas públicas, considerando-se algumas discussões sobre componentes que afetam os processos de elaboração de agendas e de implementação de políticas. Procuramos destacar alguns elementos a respeito de como os estudos sobre políticas públicas podem ser situados na busca de um olhar geográfico para os processos políticos inscritos nas interações Estado-sociedade que as fundamentam, desde a formulação de agendas até as implicações dos seus resultados e efeitos sobre a sociedade e o território.

Em uma primeira seção, buscamos destacar que a análise de políticas públicas se debruça para questões basilares sobre o porquê de uma política pública ter sido desenhada, seus possíveis conflitos, seus objetivos, a trajetória seguida e o papel dos diversos agentes - estatais e não-estatais, envolvidos nos processos decisórios, além dos que serão afetados pela política pública. Nesse quadro, enfatizamos que os problemas que permeiam os sistemas políticos e têm visibilidade nas agendas são sempre produto de conflitos e de capacidades de elaborações sobre os interesses particulares e coletivos.



Ressaltamos, também, que os desenhos institucionais têm implicações para os processos de elaboração de políticas. Exploramos, assim, as diferenças entre Estados Federais e Unitários, mas argumentamos que esses esquemas binários são insuficientes para compreender as diversas possibilidades de distribuição territorial do poder decisório em processos de formulação e de implementação de políticas. Ademais, as oportunidades de acesso ao sistema político podem variar, para diversos grupos e agentes politicamente envolvidos, a depender do setor considerado e do estágio de desenvolvimento da política pública.

Na segunda seção, voltamo-nos para o problema das interações e dos confrontos entre sociedade civil organizada, por meio dos ativismos sociais, e sua capacidade de afetar as agendas políticas institucionais. Discutimos as maneiras pelas quais as interações entre sociedade civil e Estado podem apontar para processos de elaboração de agendas mais ou menos permeáveis à atuação de agentes não estatais, e apresentamos, ainda que brevemente, diferentes perspectivas de abordagem sobre o tema.

Para a Geografia, importa considerar que a atuação desses ativismos se constitui em bases espaciais claras, em que há uma espacialidade inerente às mobilizações coletivas e, em sentido amplo, do próprio conflito social e político que as constituem. Por conseguinte, há uma agenda de pesquisa que nos convoca a investigar as capacidades de influência da sociedade organizada nos processos decisórios associados à formulação e implementação de políticas públicas. Destacaríamos, sobretudo, os processos de mobilização social que pressionam os governos a incluir temas em suas agendas políticas, e as maneiras como o espaço é apropriado e organizado para se obter os efeitos políticos desejados.

A compreensão da dinâmica espacial de forças instituintes foi tradicionalmente dividida em perspectivas epistemológicas distintas - e muitas vezes antagônicas - sobre a qualidade das interações e dos conflitos entre sociedade e Estado. Mais recentemente, a abordagem das relações socioestatais propõe uma perspectiva mais integradora para a análise espacial desses conflitos. É nessa abordagem que nos inscrevemos para enfrentar desafios teóricos e metodológicos em nossos novos percursos investigativos.

## Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**, 2014.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In: SILVA, P. L. B.; AFFONSO, R. B. A. (orgs.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**, São Paulo, FUNDAP, 1995, p. 57-75.

ALBUQUERQUE, M. C. A. A relação do movimento social com atores estatais no controle social sobre a política socioeducativa. **Interseções**, v.17, n.1, p.252-273, jun., 2015.

AMENTA, E.; CAREN, N.; CHIARELLO, E.; SU, Y. The political consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, v.36, p.287-307, 2010.

AMENTA, E.; ANDREWS, K. T.; CAREN, N. The political institutions, processes, and outcomes movements seek to influence. In: SNOW, D. A.; SOULE, S. A.; KRIESI, H.; MCCAMMON, H. J. (eds.) **The Wiley Blackwell companion to social movements**. Hoboken, EUA; Chichester, RU: Wiley Blackwell, 2019, p.449-465.

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

ARRETCHE, M. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 28, n. 74, e003, 2020.

AZEVEDO, D. A. Modelos de democracia e espaços políticos: o caso da democracia participativa. **Geografares**, n. 2, v. 6, p. 126-146, 2018.

AZEVEDO, D. A. **O sofisma da democracia participativa: uma interpretação geográfica da participação política**. Rio de Janeiro: Ape'Ku, 2021.

AZEVEDO, D. A.; LINARES, D. E. H. Geografía de la democracia: espacio político abierto en conflicto en la elección presidencial de 2018 en México. **Geographia (UFF)**, v. 22, p. 1-16, 2020.

BORGES, S. S. **Espaços políticos e a democracia: as ruas das Jornadas de Junho de 2023 e seus impactos políticos institucionais**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

BOULINEAU, E. Pour une géographie politique de la coopération territoriale. **L'Es-pace Politique**, v.32, n.2, 2017.

BURSTEIN, P.; EINWOHNER, R. L; HOLLANDER, J. A. The success of political movements: a bargain perspective In: JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. (eds). **The politics of social protest - comparative perspectives on States and social movements** (vol.3). Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

BUSSI, M. Pour une géographie de la démocratie: la géographie, ça sert maintenant à faire la paix? **L'espace politique**, n.1, 2007.

CARLOS, E. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. **Interseções**, v.17, n.1, p.15-53, jun., 2015.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. Balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, n.17, p.360-378, 2017.

CASTRO, I. E. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO,

I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.) **Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CASTRO, I. E. Espaço Político. **GEOgraphia**, v.20, n.42, jan-abr., p.120-126, 2018a.

CASTRO, I. E. Espaços públicos como espaços políticos: o que isto quer dizer?. **Geografares**, v.26, p.12-33, 2018b.

CASTRO, I. E. Geografia política: o que é e para que serve. **Espaço & Geografia**, v. 24, p. 1-25, 2021.

CASTRO, I. E.; RODRIGUES, Ju. N. Territorialidade das instituições participativas no Brasil. A localização como razão da diferença. **Revista do IEEE América Latina**, v.10, p. 1-20, 2004.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n.2, 2003.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v.IX, n.245 (20), 2007.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

FARINÓS, J. Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E**, n.46, 2008.

FERNANDES, B M. Movimento social como categoria geográfica. **Terra Livre**, n.15, p.59-85, 2000.

FERNANDES, B. M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. **Revista Nera**, ano 8, n.6, p.14-34, 2005.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

GIUGNI, M. How social movements matter: past research, present problems, future developments. In: GIUGNI, M.; MCADAM, D; TILLY, C. (eds.). **How social movements matter**. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. xiii-xxxiii, 1999.

INNERARITY, D. El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar. **Cuadernos de Liderazgo**, n.2, ESADE, 2006.

KITSCHOLT, H. P. Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. **British Journal of Political Science**, v.16, n.1, jan., p. 57-85, 1986.

KOOPMAN, S. Social movements. In: AGNEW. J.; MAMADOUH, V.; SECOR, A. J.; SHARP, J. (eds). **The Wiley Blackwell companion to political geography**. Chichester: Wiley, 2017.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Abertura - Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (orgs.) **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, p. 20-86.

LEE, N. K. How is political space made? The birth of Tianamen Square and the May fourth movement. **Political Geography**, n. 28, p. 32-43, 2009.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme un nouveau mode de coordination territoriale? **Géographie, Économie, Société**, v.7, p.321-332, 2005.

LIMA, I. Pensar a governança territorial: entre a extensão e a compreensão do conceito. In: DINIZ, Marcelo B. & BARBOSA, Jorge (orgs.). **Governança territorial na Amazônia: possibilidades e desa'os em uma agenda democrática**. Belém: Paka-Tatu, 2019.

LIPSKY, M. Protest as political resource. **The American Political Science Review**, v. 62, n.4, p. 1144-1158, 1968.

MACHADO FILHO, G. F. A cidade e seus espaços de contestação. **Revista Espaço & Geografia**, v.23, n.2, p. 180-196, 2020.

MACHADO FILHO, G. F. Dos espaços da sociabilidade aos espaços da ação política: transfiguração de ruas e praças em espaços políticos. **Geografares**, v.26, p.214-234, 2018.

MACHADO FILHO, G. F.; BORGES, S. S. Quando a rua se transforma em espaço político: espaços políticos abertos e suas conexões com os espaços políticos institucionais. In: **Anais do XII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**, 2017. p. 9129.

MAGDALENO, F. S. **A territorialidade da representação política: vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses**. São Paulo: Annablume, 2010.

MARQUES, E C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2003.

MILLER, B. Spatialities of mobilization: building and breaking relationships. In: NICHOLLS, W.; MILLER, B.; BEAUMONT, J. (ed.) **Spaces of contention: spatialities and social movements**. Aldershot: Ashgate, 2013.

NICHOLLS, W.; MILLER, B.; BEAUMONT, J. Conceptualizing the spatialities of social movements. In: NICHOLLS, W.; MILLER, B.; BEAUMONT, J. (ed.) **Spaces of contention: spatialities and social movements**. Aldershot: Ashgate, 2013.

NICHOLLS, W. The geographies of social movements. **Geography Compass**, v.1, n.3, p.607-622, 2007.

NUNES RODRIGUES, J. **La coopération intercommunale: regards croisés entre la**

**France et le Brésil.** Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon, Lyon, 2010.

PAINTER, J.; JEFFREY, A. **Political Geography: an introduction to space and power.** London: Sage, 2009.

PEDON, N. R. **Geografia e movimentos socioterritoriais: dos primeiros estudos à abordagem socioterritorial.** São Paulo: Editora da UNESP, 2013.

PEDON, N. R.; MONTEIRO, E. S.; MOTTER, R. J. A pesquisa geográfica sobre os movimentos sociais: teoria e um estudo de caso. In: SANTOS, E. M. C.; COELHO NETO, A. S.; SILVA, O. A. (orgs). **Espacialidade e movimentos sociais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K.. Para além dos movimentos sociais: sobre a literatura brasileira da década de 2010. **Ciências Sociais Unisinos**, v.58, n.1, jan-abr., p.11-23, 2022.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico para estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, v.1, n.3, ano 3, mai, p.5-26, 2000.

PRECEDO LEDO, A. **Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI.** Madri: Editorial Síntesis, 2004

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1993.

RODRIGUES, J. N. A importância do município como escala de gestão no Brasil contemporâneo. **Monografia de Graduação (Bacharelado em Geografia).** Rio de Janeiro: Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

RODRIGUES, J. N. Políticas Públicas e Geografia: a retomada de um debate. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. Pandemia do coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, v.IX, p.1-11, 2020.

RODRIGUES, C.; PEREIRA, M. M. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). **Opinião Pública**, v.28, n.3, p.635-667, 2022.

ROUTLEDGE, P. Geography and social movements. In.: DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (eds) **The Oxford Handbook of social movements.** Oxford: Oxford University Press., 2015.

SÁNCHEZ, M. P. El estudio de las políticas públicas. In: SÁNCHEZ, M. P. (org.). **Análisis de políticas públicas.** Granada: Editorial Universidad de Granada, 2005, pp. 51-75.

SEWELL, W. H. Space in Contentious Politics. In: AMINZADE, R. R. et al. (eds). **Si-**

**lence and voice in the study of contentious politics.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

SILVA, M. K.; PEREIRA, M. Mazzilli. Movimentos e contramovimentos sociais: o caráter relacional da conflitualidade social. **Revista Brasileira de Sociologia**, v.08, n.20, set-dez., p.26-49, 2020.

SIMEON, R. Federalism and Social Justice: Thinking Through the Tangle. In: GEER, S. L. **Territory, Democracy and Justice.** Palgrave macmillan: New York, 2006, pp.18-43.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, 2006.

SOUZA, M. L. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Cidades**, vol.1, n.1, p. 13-47, 2004.

THOENIG, J-C. Les politiques publiques. In: GRAWTZ, M.; LECA, J. (Dirs.). **Traité de science politique**, tome 4. Paris: PUF, 1985.

WÄLTI, S. Federalism and public policy: do federalism, regionalism and hybridity make any difference? In: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J.; SWENDEN, W. **Routledge Handbook of Regionalism and Federalism.** Routledge: London; New York, 2013.

WASOW, O. Agenda Seeding: How 1960s black protests moved elites, public Opinion and Voting. **American Political Science Review**, v.114, n.3, ago, p.638-659, 2020.

# GEOPOLÍTICA E CIRCULAÇÃO: EIXOS E ARTICULAÇÕES MACRORREGIONAIS SUL-AMERICANOS

**Hervé Théry**

*CNRS/Universidade de São Paulo  
hthery@aol.com*

**Thiago Oliveira Neto**

*Universidade Federal do Amazonas/Universidade de São Paulo  
thiagoton91@live.com*

## Introdução

Um dos temas clássicos e que ainda é atual dentro dos estudos de Geografia é a circulação e os transportes, com manifestações espaciais em diversas escalas e presente no cotidiano social e político ao longo da história. Interpretada, em geral, como elemento central para o domínio territorial a partir do controle dos fluxos, apresentando, ainda, o sentido de integração econômica dos territórios, a geopolítica dos transportes está presente nas redes de circulação deslocando pessoas, mercadorias, pensamentos, sentimentos e valores.

A necessidade de se fazer um resgate ou uma valorização da discussão sobre circulação na Geografia, em especial na Geografia Política, parte da riqueza analítica que se encontra e dos múltiplos caminhos que podem ser traçados para compreender as manifestações espaciais existentes. A circulação propriamente dita apresenta uma dimensão espacial constituída por redes, fluxos, nós e transportes. Em uma perspectiva de escala macrorregional Sul-Americana, identificam-se eixos continentais que desempenham papel fundamental de conectar diferentes países e de propiciar fluxos diversos, principalmente de pessoas e de mercadorias ao longo das rodovias, ferrovias e hidrovias utilizadas.

A temática geopolítica sobre a circulação foi abordada neste texto em uma orga-

nização apoiada em três seções: i) busca-se tecer reflexões sobre as características geopolíticas que a circulação e os transportes apresentam, muitas das vezes, ocultas e se fazendo necessário emergir essa discussão; ii) aborda-se as diferentes integrações territoriais que existem no período contemporâneo; iii) por fim, aborda-se que na América do Sul há eixos macrorregionais de circulação que são prioritários na região, mesmo após a descontinuação das agendas internacionais de carteira de projetos, assumindo a característica de projetos isolados e com características geopolíticas e também geoeconômicas.

## Geopolítica e circulação

Enquanto enfoque de análise e de compreensão das relações de poder no território, a circulação apresenta manifestações das mais diversas ordens e lugares, fazendo-se presente na relação poder e território. Principalmente se o ponto de partida tangenciar a organização espacial partindo da circulação e transportes, a rigor, as principais estruturas territoriais de um país que propiciam uma coesão interna estão alicerçadas nos eixos de circulação, ou seja, pela presença de sistemas de engenharias diversos como rodovias, portos, ferrovias, aeroportos, infovias e antenas de telecomunicação, e também pela fluidez de pessoas, mercadorias e informações entre os lugares. A visão clássica de circulação se fez presente em Friedrich Ratzel quando destacou o seu papel proeminente por parte do Estado para melhor prover e organizar o território por meio das vias de circulação.

A circulação apresenta diversas manifestações e, como destacou Camille Vallaux, nem sempre vão estar associadas às dinâmicas econômicas, mas à dimensão política que esta carrega, afirmando que a construção de infraestruturas de circulação não está necessariamente voltada a atender demandas econômicas, podendo, por sua vez, atender objetivos geopolíticos do Estado. O mesmo autor ainda avança na discussão quando destaca que não somente circulam pelo território pessoas e mercadorias, mas também circulam pensamentos, ideias e valores.

Essa dimensão política não aparece isolada da dimensão econômica dos transportes, pois uma diversidade de infraestruturas e eixos construídos com fins geopolíticos de integração, defesa e de conquista territorial, atende aos ditames econômicos por um espaço com mais fluidez, lembrando que uma vez criada os eixos de circulação, seu uso ocorre em diversas escalas como o serviço de transporte de cargas e/ou passageiros.

A circulação apresenta seu sentido geopolítico quando se centraliza no propósito de efetivar e de estabelecer uma estratégia de controle de um dado recorte espacial, visando principalmente atenuar o problema da integração territorial, foco central das principais reflexões geopolíticas clássicas, tendo a circulação como um dos fundamentos geopolíticos do Estado em seu território. Enquanto reflexão, preocupação geopolítica e ação prática, a circulação é compreendida como uma intervenção política no espaço, podendo apresentar duas nuances contemporâneas: i) um conjunto de infraestruturas que formam redes controladas pelo Estado, já que este é responsável pela sua construção, pela normatização, pela fiscalização do que circula pelo



território ou estimulando fluxos em ações voltadas para o seu direcionamento; ii) as infraestruturas e os fluxos com objetos fixos e móveis podem apresentar um controle estabelecido pelas empresas, principalmente com o uso de tecnologias digitais. Essas nuances se fazem presentes, mas é na atuação do Estado que se encontra a principal produção de espaço para a fluidez de maneira geral, com grandes infraestruturas, enquanto a segunda também realiza a materialização de infraestruturas, porém com fins essencialmente econômicos e muitas das vezes de dimensão espacial pontual, como aeroportos, portos, percursos ferroviários entre mina e porto, rodovias com administração privada com ações pontuais de ampliação. A lógica geopolítica se faz presente diferentemente, interessando a atuação que resulta na estruturação de eixos de circulação de escala continental. A rigor, isso significa uma mudança no pensamento geopolítico contemporâneo em comparação com o clássico.

Os eixos de circulação sempre foram pensados pelos geopolíticos clássicos como caminhos capazes de gerar uma coesão interna e o domínio territorial de um dado Estado, contudo, tal apontamento esbarra em mudanças que ocorreram e não necessariamente essa coesão deve ser somente interna, como se o país fosse isolado do sistema-mundo. É necessária a criação de uma rede de fluxos que articulem diferentes mercados e países fronteiriços e não fronteiriços, visando favorecer trocas comerciais, fluidez de informações e de pessoas entre os diferentes lugares, acelerando cada vez mais as trocas comerciais e assegurando dinamismo interno e capacidade de expansão das empresas localizadas nos países. Por outro lado, o estabelecimento de eixos de circulação macrorregionais podem desencadear dois movimentos: a) aumento dos fluxos comerciais e/ou sua canalização pelas infraestruturas construídas; b) infraestruturas prontas e que não conseguiram dinamizar os fluxos pela ausência de estímulos para potencializar os fluxos comerciais, o que não anula a importância da existência de tais infraestruturas, ou seja, a materialização pode ter ocorrido em um dado momento histórico, atendendo determinados preceitos e hoje atende a outros.

A circulação tomada como elemento geopolítico pelos Estados pode receber diferentes significados e ações em diferentes momentos históricos, seja para integrar regiões de um mesmo país, cercar suas fronteiras políticas, isolar determinar porções territoriais, facilitar acesso às tropas, direcionar fluxos migratórios e processos de ocupação. Claro que, no período atual, o sentido de circulação na geopolítica ganha novos significados para além destes. Quando se considera as características políticas e econômicas, os fluxos e o arranjo infraestrutural existentes na América do Sul apresentam o sentido de cooperação e de articulação regional internacional como mola central, objetivando estabelecer caminhos fundamentais para a expansão das atividades econômicas e favorecer as trocas internas à região, relegando a visão clássica de coesão e assumindo uma postura de cooperação entre os países.

Neste contexto, qual é o significado atual da circulação na geopolítica? Podemos partir dos pressupostos já mencionados por Camille Vallaux quando ressaltou que a circulação apresenta seu sentido geopolítico com a movimentação de pessoas, cargas e informações pelo território. Contudo, podemos acrescentar outros elementos que podem ser incluídos e que remetem ao período atual, como a cooperação, a necessidade de estabelecer e de reforçar intercâmbios econômicos, culturais e tecnológicos entre os países fronteiriços. Nesses casos, a circulação é parte fundamental do movimento circulatório do capital em seus mais diversos circuitos espaciais produtivos,

logo, pensar a circulação nas complexas relações existentes, deve-se também levar em considerações outros limites. Outra questão que pode ser destacada é o papel proeminente que a circulação tem de organizar e de reorganizar o território, obviamente que não só a circulação isoladamente, mas a inserção de infraestruturas e os fluxos diversos passam a compor arranjos complexos, processos e dinâmicas.

A segunda questão que se coloca, diz respeito à dimensão geopolítica da circulação no presente e no cotidiano social quando, a circulação, o papel do Estado e a presença de diferentes atores com correlações de poder se fazem presentes nos territórios e em diversas escalas, desde cidades com o transporte coletivo urbano, fluvial, aéreo, marítimo, rodoviário, ferroviário até a transferência e o deslocamento de dados.

Na América do Sul, podemos fazer três principais análises geopolíticas no que condiz ao tema da circulação: i) existem eixos macroestruturais de circulação regional nacionais e internacionais, sendo estes últimos capazes de articular países e diferentes mercados, instituídos em diferentes momentos históricos com o objetivo de fortalecer a integração nacional dos países e posteriormente a cooperação regional; ii) predominância de eixos com ligações nacionais e com características de serem extrovertidos, existindo movimentos diferentes oriundos de vários atores que clamam por uma maior integração territorial por meio das infraestruturas de transportes; iii) existência de duas regiões Amazônicas (Nogueira, 2018) que apresentam ausência de infraestruturas lineares de circulação, sendo configurado em espaços de resistência à circulação em pleno século XXI.

A configuração infraestrutural regional sul-americana está associada às diferentes forças políticas centrípetas e centrífugas com convergências e divergências, impasses e tensões que ora potencializam o movimento de integração infraestrutural ora reduzem tal dinâmica. Apesar disso, Virga e Oliveira Neto (2022) ressaltam que existem manifestações espaciais e políticas voltadas para potencializar a conclusão de infraestruturas físicas, porém em articulações por bloco de dois ou três países, mas não toda uma região, como foi no período de 2000 até 2016, quando existia a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana-IIRSA, substituída pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul-COSIPLAN, estando paralisada desde 2016, com mecanismos criados com fins geopolíticos de potencializar a inserção brasileira e sul-americana no âmbito mundial por meio da cooperação e da integração dos países que fizeram e ainda fazem parte do bloco regional do Mercado Comum do Sul-MERCOSUL.

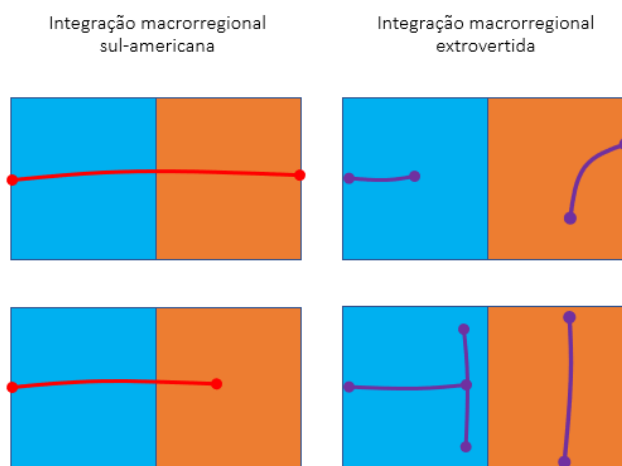
## **Integração, integrações e as regiões de resistências**

A circulação apresenta diferentes escalas e atores envolvidos, assim como diferentes processos de integração territorial e a presença de regiões que apresentam resistência à circulação com a inserção de grandes infraestruturas de transportes. No caso regional sul-americano, temos três importantes movimentos de integração: i) expansão das infraestruturas de circulação nos países e com poucos caminhos terrestres voltados para fortalecer trocas comerciais e culturais, mantendo uma configura-

ção com fluxos extrovertidos herdados de um passado colonial comum aos países; ii) movimentos voltados para estabelecer a integração regional com infraestruturas, ação que se fortaleceu a partir do ano 2000 com a criação da IIRSA e posteriormente denominada de COSIPLAN; iii) crise estabelecida nessas agendas supranacionais (Costa, 2022; Virga; Oliveira Neto, 2022) e uma continuidade de ações voltadas para os eixos de maior densidade e que apresentam vantagens locais para a expansão das frentes de ocupação baseadas em atividades agrícolas.

Com esse panorama, podemos identificar dois modelos de articulação regional: i) integração macrorregional internacional quando apresenta infraestruturas que conectam países; ii) integração por meio eixos macrorregionais situados apenas dentro de um país.

Figura 1. Modelo espacial da configuração de circulação e dos fluxos nos países sul-americanos



Fonte: dos próprios autores.

Esse contexto da integração extrovertida constitui uma primeira rigidez para o estabelecimento de uma coesão para o bloco sul-americano, uma dimensão histórica que apresenta um poder de permanência, seja pelos fluxos comerciais estabelecidos com países de fora do continente ao longo do processo de formação histórico-territorial ou pelas redes infraestruturais estabelecidas.

Contudo, outro aspecto que deve ser mencionado é constituído pela existência de três enormes frações territoriais que denominamos de *regiões de resistência à circulação*, que correspondem a recortes espaciais que não apresentam infraestruturas lineares de circulação como as tradicionais rodovias ou ferrovias, existindo clássicos arranjos como o caso da rede fluvial e infraestruturas pontais, como portos e aeroportos, estes dois últimos possibilitam que essas regiões, principalmente amazônica, apresentem um certo nível de interações espaciais com outros lugares. Portanto, quando mencionado que existe uma resistência à circulação, não consiste numa au-

sência total de meios técnicos capazes de permitir a fluidez. Deve-se destacar que mecanismos foram sendo instituídos para barrar o avanço da expansão das infraestruturas de circulação com a criação de territórios protegidos que constituem em unidades de conservação (principalmente de proteção integral) e terras indígenas. Tais recortes foram sendo instituídos em antigos traçados rodoviários planejados e não executados, ou seja, criou-se um barreira político-institucional voltada para a proteção ambiental e dos povos originários no caso da Amazônia brasileira. Outro aspecto importante é que se diversos projetos de infraestrutura fossem aplicados cortariam toda a Pan-Amazônia, propostas que foram sendo deixadas de serem prioridades nos países, sendo destinadas ações prioritárias para aqueles eixos que foram construídos e que não apresentavam condições satisfatórias de fluxos, algo fundamental se a proposta é integrar os territórios e propiciar uma fluidez contínua entre os países.

Historicamente, a circulação no continente esbarrou em elementos naturais que simbolizam em momentos históricos resistência para a circulação ou para o seu estabelecimento. Isso ocorreu principalmente pela ausência de recursos financeiros para construção das infraestruturas e/ou pela ausência de técnicas construtivas para transpor a cordilheira dos Andes ou as áreas alagadas da Amazônia. Porém, tais adversidades até então postas como elemento de resistência, foram tornando-se um discurso banal, tendo em vista os projetos que foram sendo construídos como as rodovias Manaus-Porto Velho (operou com fluxos constantes de 1976-1989), Rio Branco-Lima (operação contínua desde 2008). Contudo, identificam-se frações territoriais que não tiveram a inserção de infraestruturas lineares de circulação, em decorrência da ausência de recursos financeiros no passado e pela mudança de planejamento realizado pelo(s) Estado(s), que passou a priorizar as infraestruturas em porções territoriais com maior dinamismo econômico, inserção da temática e da problemática ambiental, além disso, tais áreas passaram a ser prioritárias para a inserção de mosaicos de Unidades de Conservação e de Terras Indígenas, recortes territoriais que assumem o caráter de serem protegidos e que ajudou a barrar a expansão de tais infraestruturas, conforme pontuou Mello (2006; 2012).

Mapa 1. Regiões com “resistência” à circulação sul-americana



Fonte: dos próprios autores.

Apesar da existência de regiões de resistência à circulação com infraestruturas lineares, houve alterações com infraestruturas e fluxos que foram sendo adensados nestas últimas décadas. A principal mudança espacial na circulação sul-americana é comentada por Théry (2005) e Nogueira (2018), quando destacam as diversas intervenções realizadas para fins de articular o continente por meio de infraestruturas, pois uma parte desta região funciona como área de passagem e de estabelecimento de fluxos diversos no sentido Leste-Oeste pelo rio Amazonas, e principalmente no sentido Sul-Norte, por meio das ligações rodoviárias Cuiabá-Porto Velho, Cuiabá-Santarém, Belém-Brasília e Manaus-Caracas. Essa conectividade interna apresenta diferentes graus de fluidez, alguns contínuos e outros sazonais. De todo o modo, identifica-se a presença de outras infraestruturas que indicam para um processo de consolidação e articulam a Amazônia brasileira às demais regiões do Brasil, existindo não somente na Amazônia brasileira esse processo, tendo ainda eixos internacionais como o da ligação Rio Branco-Lima, Manaus-Caracas (ligando o Brasil com o Peru e Venezuela) e eixos internos como Yurimaguas-Tarapoto-Litoral (Peru) e Cuiabá-Santarém (Brasil). Tais eixos consolidados foram responsáveis pelo redesenho da circulação terrestre do âmbito regional.

Os eixos que faziam parte da carteira de investimento da IIRSA/COSIPLAN foram sendo materializados na América do Sul, porém diversas propostas de ligações inter-

nacionais não foram contempladas com recursos financeiros ou ficaram inconclusos. Apesar disso nota-se movimentos isolados voltados para a conclusão de percursos que apresentam dinamismo econômico com novas rotas que podem articular áreas produtivas de grãos com os portos litorâneos, possibilitando ainda acesso à terra agriculturável. Tal movimento de continuidade e de consolidação das infraestruturas de circulação podem ser lidas enquanto atos geopolíticos do período contemporâneo, primeiramente pela integração territorial internacional entre os países, possibilidade de articulação de áreas até então pouco conectadas internamente, transformação de áreas de fronteiras com circulação extrovertida para um arranjo de cooperação com fluidez de cargas, pessoas e informações ao longo dos caminhos terrestres, por outro lado, no âmbito geoeconômico reforça-se a necessidade de deixar os territórios fluidos para atender os ditames da economia contemporânea e os interesses de atores produtivos regionais.

A configuração regional no período atual apresenta um movimento de consolidação da circulação sul-americana, que pode ser lida em dois caminhos: i) existência de eixos de circulação macrorregionais que perpassam mais de um país; ii) movimento de consolidação de eixos macrorregionais de circulação nacional. Em ambos os casos temos diferentes arranjos sendo produzidos.

## Eixos macrorregionais sul-americanos

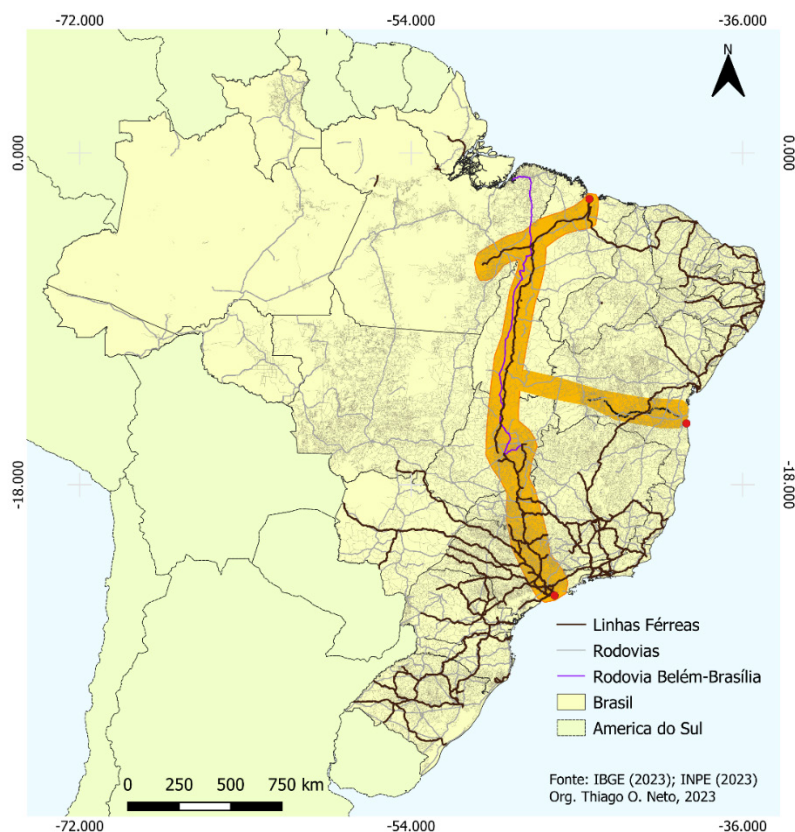
A circulação sul-americana apresenta dois principais arranjos compostos por caminhos terrestres que apresentam um conjunto importante de sistemas de engenharias materializado ao longo das últimas décadas e, assim como os demais, está tendo uma capacidade de condicionar fluxos internamente, formando novos arranjos espaciais, destacando-se o caso brasileiro de consolidação da Estrada de Ferro Norte-Sul e o novo projeto em andamento da ligação rodoviária Campo Grande em direção aos portos chilenos, passando pela Argentina e Paraguai.

O primeiro projeto não é recente, a data de início das obras de construção remonta à década de 1980, quando o Estado brasileiro lançou a pedra fundamental de um novo eixo de circulação nacional apoiado em deslocamentos ferroviários e sendo concluído parcialmente com o oferecimento de deslocamentos de cargas entre as regiões Norte, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste com articulações intermodais. Esse projeto geopolítico de integração ferroviária articula frações territoriais do país em um movimento de adensamento técnico no território, marcado inicialmente pelas articulações fluviais, rodoviárias e recentemente ferroviárias, em uma lógica extrovertida os portos de Itaquí, Ilhéus (via Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOLO [EF-334]) e Santos (Fig. 3).

Esse eixo ferroviário constitui na nova espinha dorsal de circulação que acompanha o movimento de consolidação de atividades produtivas e as demandas por fluidez. O percurso ferroviário está situado entre a Amazônia, Centro-Oeste e Sudeste do país, antes interligado pelas rodovias Belém-Brasília e Brasília-Santos passando a ter uma linha ferroviária que acompanha parte do percurso rodoviário com a de-

nominação de Norte-Sul, compondo um importante eixo estruturante da circulação interiorana do país.

Mapa 2 – Eixo ferroviário brasileiro

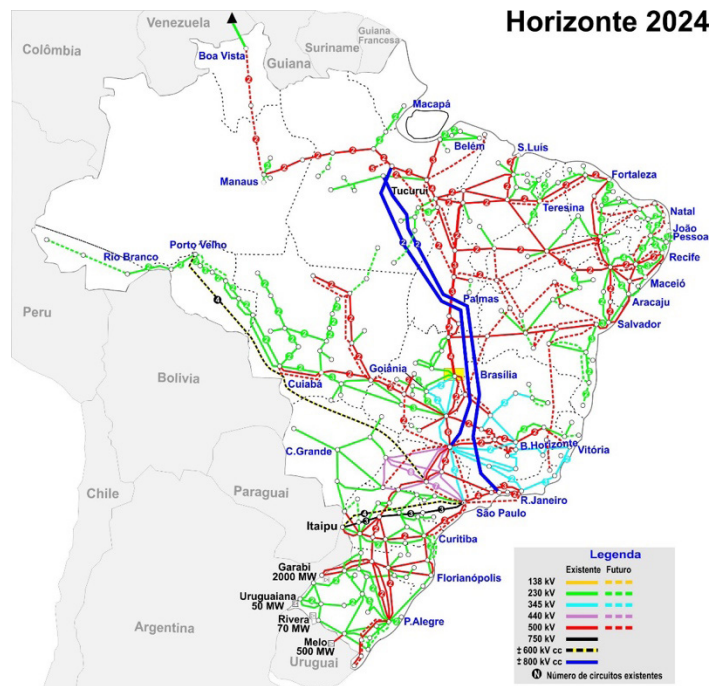


Fonte: dos próprios autores.

Uma das características desses eixos ferroviários mencionados é que estão montados em frações territoriais que apresentam dinamismo econômico fortemente articulados com as dinâmicas extrovertidas ao território, com circuitos espaciais produtivos iniciados no país e concluídos em outros, como o caso da produção de grãos e de minérios. Mas, enquanto eixos, devemos mencionar que estes carregam consigo a capacidade de condicionar processos associados à circulação com articulação de portos fluviais, reproduzindo um velho sentido geopolítico atribuído às ligações rodoviárias litorâneas, que era manter a circulação terrestre em caso de bloqueio marítimo da costa em período de conflito mas, no período atual, este sentido recebe novos significados geopolíticos, tendo em vista as transformações que ocorreram desde a mudança da capital federal, constituindo em um percurso central que canaliza linhas de transmissão de energia, projetos de linhas de *pipelines*, rodovias (Figuras 2 e 3), atividades produtivas e uma rede urbana integrada fisicamente. O novo eixo dinâmico do país é constituído pelo corredor Norte-Sul, centralizando cada vez mais fluxos e

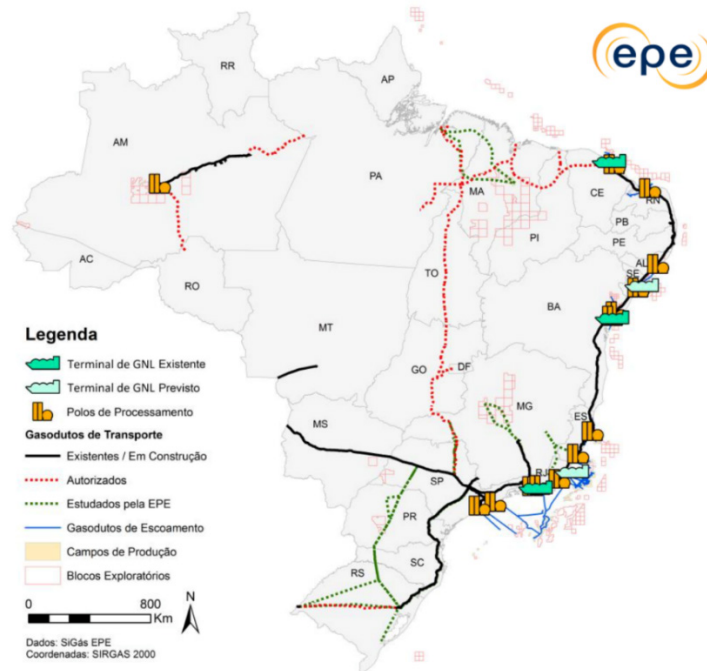
informações distantes do litoral, mas conectando-o com este.

Figura 2 – Rede nacional existente e projetada de pipelines. Fonte: (EPE, 2022).



Fonte: EPE, 2022

Figura 3 – Rede elétrica nacional



Fonte: EPE, 2022



As figuras anteriores representam a principal e nova espinha dorsal de circulação do Brasil, com ligações infraestruturais em rede que articulam diferentes lugares e possibilitam uma fluidez densa, diversa e ampla de pessoas, cargas e informações pelo território, interligando as regiões políticas do país, reconfigurando espacialmente a fluidez, reorganizando o território para tal, reforçando a integração do território pelas infraestruturas fixadas, além de integrá-lo ao mercado global.

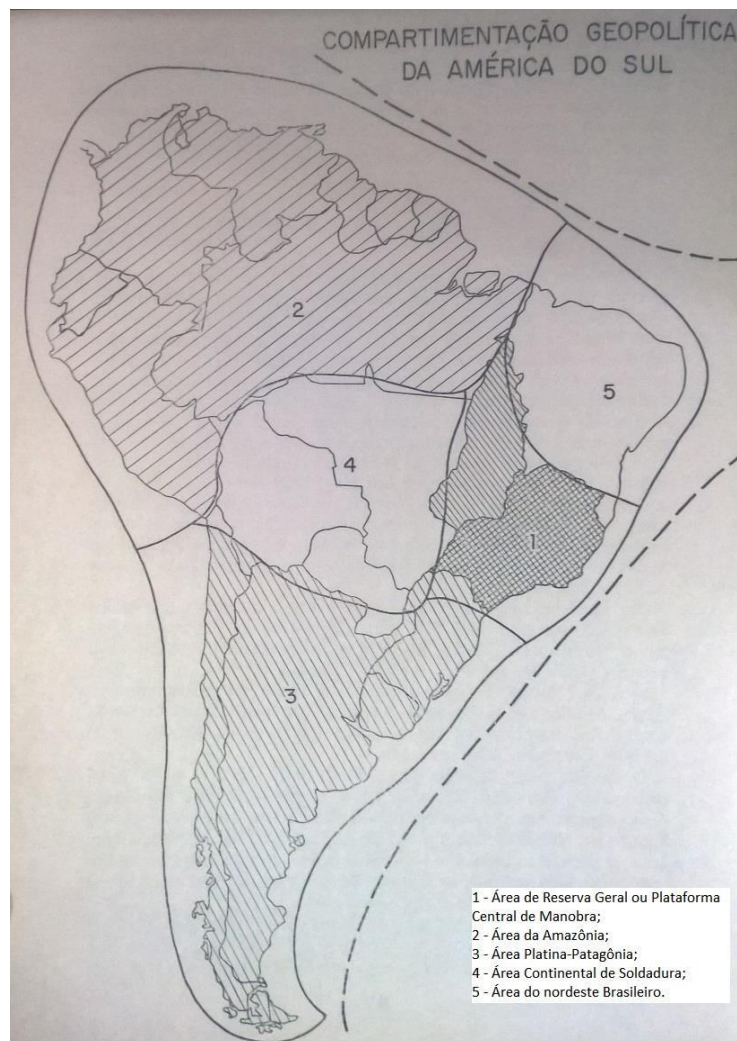
O Brasil apresenta ainda mais dois eixos de articulação regional que envolvem os percursos Cuiabá-Santarém e Porto Velho-Manaus. Tais caminhos possuem uma densidade de fluxos com circulação rodofluvial que tende adensar cada vez mais, seja pela dinâmica local ou nacional de produção e de consolidação das infraestruturas que deixam o território mais fluido, nesse caso, o território amazônico.

No período atual, o Brasil possui um eixo central de circulação multimodal, interligado com outros percursos nacionais e internacionais, como é o caso do projeto de consolidação das rodovias que interligam o Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Ambos os projetos articulam o que se denomina de “zona soldadura continental”, uma região geopolítica estabelecida pelo General Golbery do Couto e Silva e que representava uma área *core* que deveria receber atenção por parte do Estado brasileiro, pois tal região possibilitaria articular toda a América do Sul, integrando-a pelas vias de transportes como foi o caso da proposta de Mário Travassos.

O projeto de consolidação da ligação Brasil-Chile, em andamento nos últimos anos, representa um movimento de continuidade do processo de integração infraestrutural, apesar do declínio da IIRSA/COSIPLAN. Salienta-se que essa continuidade ocorre, já que, como afirmaram Virga e Oliveira Neto (2022), a necessidade de ter territórios mais fluidos é contínua, tendo para este caso específico da ligação internacional a possibilidade de expansão e a consolidação de atividades produtivas associadas aos cultivos de grãos, sendo esta uma das dimensões geopolíticas do período atual. A zona de soldadura continental (Fig. 7) não apresenta somente eixos de circulação, também apresenta atividades produtivas e dinâmicas econômicas que reforçam ainda mais a proposta de “amarração” territorial entre os países fronteiriços.

A amarração territorial apresenta diferentes leituras que podem ser realizadas no caso sul-americano. A primeira delas corresponde à necessidade de maior cooperação entre os países, com o fortalecimento das redes físicas de circulação; uma segunda leitura consiste em articular esses países à “órbita” econômica do Brasil, em uma visão clássica de geopolítica; em terceiro, podemos salientar que existe uma forte demanda interna e externa voltada para deixar os territórios mais fluidos para atender a interesses econômicos; por fim, podemos identificar que a potencialização da circulação pode impulsionar trocas culturais (pensamentos, como apontava Vallaux) entre diferentes povos, principalmente nas sociedades fronteiriças.

Figura 4. Regionalização geopolítica de Golbery do Couto e Silva para a América do Sul.



Fonte: Couto e Silva, 1967.

Os dois projetos mencionados anteriormente condicionam diferentes movimentos de povoamento nos territórios. O primeiro, constituído pela linha férrea Norte-Sul, representa uma consolidação marcada pela expansão de frentes pioneiras durante as décadas de 1960 e 1970, momento de inserção de políticas rodoviárias para fins de integração do país e que no período atual apresenta forte dinamismo econômico produtivo, enquanto o segundo eixo mencionado corresponde à consolidação de uma rota de circulação que está associada à expansão e consolidação de frentes pioneiras de ocupação do território baseadas em atividades agrícolas de produção de grãos no Norte da Argentina e Paraguai.

O dinamismo de frentes pioneiras está diretamente articulado à circulação. Os processos de ocupação e de estabelecimento de coesão no território, indução de processos de migração ou de expansão das atividades econômicas se fazem com a presença de diferentes caminhos que possibilitam a circulação e fluidez. Entende-se por frente pioneira o movimento de ocupação com deslocamento de levas de migran-

tes, baseado na expansão das atividades econômicas e infraestruturas, estes, de maneira conjunta, alteram a estrutura territorial de uma dada região ou país, podendo repercutir na perda de cobertura florestal e na mudança no uso e cobertura do solo.

## Considerações Finais

A circulação continua sendo um dos pontos importantes de reflexão, de análise e de intervenção nos territórios, afinal está em toda a parte por meio das relações sociais e pelas diferentes relações de poder que se fazem presentes em diferentes escalas de manifestações. Os clássicos como Vallaux já assinalavam que a circulação apresenta uma complexidade apoiada nos movimentos que ocorrem de pessoas, mercadorias e informações. Gottmann apontou a existência da circulação e de espaços de resistência à circulação. Com base nestes clássicos podemos pontuar duas vertentes: a) a circulação precisa ser retrabalhada no âmbito da Geografia e, principalmente, pela Geografia Política, pois as dinâmicas continuam em movimento e não existe somente na dimensão econômica, existe uma dimensão geopolítica da circulação como assinalaram os clássicos; b) a circulação possibilita analisar em diferentes escalas as transformações espaciais, e como recorte espacial, optou-se por discorrer análises numa escala macrorregional, como foi apresentado anteriormente.

Na escala macrorregional sul-americana foram identificadas: i) a existência de regiões de resistência à circulação; ii) a mudança cada vez mais acentuada que coloca a Amazônia como centro do continente com a convergência de fluxos em direção à Bacia Amazônica; iii) a continuidade do processo de consolidação das infraestruturas de circulação no Brasil com a Estrada de Ferro Norte-Sul e a rodovia Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, ambas as infraestruturas articulam o que se denominou de “zona de soldadura continental”, além disso, criou-se no Brasil um importante eixo de estruturação da fluidez contemporânea que articula portos e os territórios adentro do país (Centro-Oeste).

A segunda década do século XXI é marcada pelo enfraquecimento das agendas voltadas para a cooperação e para a consolidação das infraestruturas de circulação no continente sul-americano. Apesar dos avanços protagonizados pela IIRSA/COSIPLAN, diversos caminhos propostos a mais de uma década não foram consolidados plenamente como as ligações: Macapá-Boa Vista por meio da rodovia Transguianense; Guayamerín-La Paz; Brasil-Chile; dragagem dos rios amazônicos no Peru entre as cidades de Yurimaguas-Iquitos; rodovia Cruzeiro do Sul-Pucallpa. As mudanças políticas que ocorreram nos países e as crises econômicas abalaram o movimento contínuo do processo de integração física regional, mas devemos salientar que a necessidade de deixar cada vez mais fluidos os territórios continua, independente das mudanças ideológicas dos governos e das crises do modo de produção vigente. Por isso, apesar da paralisação das agendas internacionais centralizadas pelo COSIPLAN, identificam-se manifestações isoladas e em conjunto de Estados para fins de consolidar caminhos que vão favorecer a circulação, principalmente de mercadorias entre os países.

O que temos no continente sul-americano é um conjunto de infraestruturas que canalizam fluxos entre os países e outras que reforçam a integração e a circulação entre áreas produtoras até os portos, direcionamentos extrovertidos de fluxos que foram oriundos de processos históricos de formação dos países.

No período atual, a circulação ganha novos significados e novas formas, pois além das redes clássicas e que pontuamos no decorrer desse texto, existem outras que desempenham papéis importantes na integração e na circulação de pensamentos e na difusão de dados entre os lugares. As novas infraestruturas se fazem presentes como as infovias e novas técnicas de transmissão de milhares de dados em dispositivos fixos e móveis, correspondendo as outras faces da circulação, reorganizando territórios, mercado de trabalho e na gestão do território.

Devemos destacar que os eixos de circulação, não isoladamente, possuem uma capacidade de condicionar processos e dinâmicas de ocupação dos territórios, mantendo uma fluidez que é cada vez mais rápida e não apoiada somente em um tipo específico de infraestrutura, e que novas mudanças espaciais vão ocorrer no Brasil e na América do Sul com o redesenho dos eixos de circulação macrorregionais.

Por fim, devemos lembrar que na década de 1980, o debate realizado foi referente à necessidade do resgate das análises geopolíticas na Geografia. Passadas várias décadas, podemos destacar a necessidade de realizar um resgate dos temas circulação e transportes no âmbito da Geografia e da Geografia Política, tendo em vista que as mudanças contemporâneas que ocorrem nas regiões, nos países e no mundo são no âmbito da circulação e dos transportes, reorganizando e transformando territórios com uma fluidez cada vez mais instantânea, segura e contínua, acirrando disputas, criando novas tensões e novos arranjos espaciais.

## Referências

COSTA, W. M. Da América do Sul: a integração estagnou na escala continental, se mantém nas fronteiras e reconfigura a core area do MERCOSUL. In: COSTA, W. M.; GARCIA, T. S. L. (org.). **América do Sul: geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais**. São Paulo: Edições FFLCH/USP, 2022, p. 14-45.

EPE. **Empresa de Pesquisa Energética**. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt>  
Acesso em: 11 de nov. de 2022.

IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

GOTTMANN, J. **La Politique des Etats et leur géographie**. Paris, Armand Colin, 1952.

NOGUEIRA, R. J. Sociedades fronteiriças: nas margens da integração sul-americana. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**.

Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 40-50.

RATZEL, F. **Géographie Politique**. Paris: Éditions Economica, 1988.

SILVA, G. C. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967.

THERY, H. Situação da Amazônia no Brasil e no continente Sul-Americano. **Revista Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.

VALLAUX, C. **El estado y el suelo**. Madrid, Daniel Jorro, 1914.

VIRGA, T.; OLIVEIRA NETO, T. IIRSA e COSIPLAN: a integração física regional em perspectiva no período recente. In: COSTA, W. M.; GARCIA, T. S. L. (Org.). **América do Sul: geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais**. São Paulo: FFLCH/USP, 2022, p. 139-162.

# INSTITUIÇÃO E JUSTIÇA TERRITORIAL COMO POSSIBILIDADE DE ANÁLISE NA AGENDA DA GEOGRAFIA POLÍTICA<sup>53</sup>

Antonio Angelo Martins da Fonseca  
Universidade Federal da Bahia  
antonio.fonseca@ufba.br

## Introdução

Talvez as palavras que melhor caracterizem a agenda da Geografia Política que vem sendo desenvolvida no contexto brasileiro dos últimos 15 anos sejam *diversidade e pluralidade*. Amparada principalmente no tripé Geografia Política, geopolítica e gestão do território, a diversidade temática e a pluralidade teórica dessa disciplina vêm sendo exteriorizadas em forma de publicação de artigos e livros; elaboração de dissertações e teses; realização de eventos científicos, seja nacional, seja internacional. Além disso, está pautada nas complexas relações e ações entre política e território.

Trata-se de uma agenda de pesquisa que expressa os ruídos que ecoam atualmente no planeta e visibilizam a nossa sensação de que o mundo *acelerou* (em virtude do advento da globalização neoliberal e do desenvolvimento das redes de comunicação, de informação e de transportes); *freou* (em decorrência da covid-19, que “imobilizou” o movimento, gerou isolamento e distanciamento social e “esvaziou” os espaços); *acelerou* novamente (as tentativas de conquista de Marte, os avanços tecnológicos, como as novas fotos de galáxias vistas pelo super telescópio espacial James Webb, a descoberta de um gás na atmosfera do planeta Vênus, que acende a discussão da existência de vida em outros planetas); e *parece nunca ter saído do lugar*: eclosão de guerras, golpes e tentativas de golpes de Estado, manutenção e

---

53 Parte deste artigo é resultado de uma pesquisa que teve financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq.

ampliação das desigualdades socioespaciais, desmatamentos, racismos, trabalho escravo, violência, aumento das injustiças sociais e territoriais.

Em meio a essa sensação de imobilismo e, ao mesmo tempo, de dinamicidade, a diversidade e a pluralidade da Geografia Política desenvolvida no Brasil se impõem, mobilizam estudantes e acadêmicos com pautas sedutoras que podem ser operacionalizadas tanto no campo teórico quanto nas ações políticas e sociais. O contraponto disso são os novos desafios que naturalmente são lançados com potencial de reivindicar constantes reflexões, autocríticas e abertura ainda maior das temáticas e da pluralidade na agenda da disciplina.

No contexto desses desafios e da pluralidade, vale fazer referência ao texto *Geografia Política: o que é afinal e para que serve*. Este é o título de um instigante e propositivo ensaio, de autoria da Professora Iná de Castro, publicado em 2021 na Revista Espaço e Geografia (UnB), no qual a autora desvela alguns desafios, “fantasmas” que ainda assombram a Geografia Política no Brasil e que precisam ser exorcizados. Trata-se de temáticas que não são devidamente exploradas dentro da disciplina; outras que apresentam limitações analíticas e ainda outras que não fazem parte da agenda da disciplina, como a democracia e o populismo<sup>54</sup>. Se soubermos aproveitar a “caçada” empreendida pela autora, possivelmente poderemos arregimentar novos temas para que venham à tona e com eles diversas questões que poderão acirrar ainda mais os debates geográficos.

O presente artigo encontra-se em meio a esta “caçada” e tem como objetivo elaborar uma reflexão sobre instituição e justiça territorial e, concomitantemente, apontar possibilidades de análise na agenda da Geografia Política. É certo que tais temáticas, principalmente a institucional, vêm sendo contempladas em teses, dissertações, livros e artigos e encontram-se situadas em meio à diversa e plural agenda da disciplina. Mas o fato de estarem, muitas vezes, diluídas entre outros temas torna o seu potencial analítico obscurecido.

Para colaborar para a maior notoriedade e visibilidade das instituições e a justiça territorial para a ampliação do entendimento sobre as relações e ações entre política e território, o fio condutor deste artigo será apresentado em duas partes, mais a introdução e as considerações finais. A primeira parte discute os significados de instituição tanto em termo etimológico quanto nos sentidos apresentados em dicionários. Além disso, serão abordados debates acadêmicos que realçam, direta e indiretamente, a importância do contexto territorial na abordagem institucional. Na segunda parte, as reflexões estão concentradas nas discussões sobre justiça territorial, realçando seu significado, divisões e possibilidades operacionais na pesquisa geográfica, como também na discussão conjunta que envolve instituição, território e justiça, atentando para o seu potencial analítico na Geografia Política. Nas considerações finais, são apresentadas algumas armadilhas teóricas que precisam ser desarmadas durante a caçada a fim de que a abordagem institucional e político-territorial

---

54 Este texto foi o ponto de partida para um importante debate acadêmico estimulado pela *Revista Espaço & Geografia* entre 2021 e 2022, com a participação de diversos pesquisadores vinculados à Geografia Política. Todos os ensaios deste debate estão disponíveis na página da revista: <https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia>.

não carregue vícios de alguns institucionalistas.

## Instituição e território

Gostando ou não, concordando ou não, querendo ou não, nós, seres humanos, somos essencialmente institucionalizados durante toda a trajetória da vida por meio de regras, formais e informais, políticas, econômicas, sociais e culturais. São espessuras regulatórias, materiais e imateriais, presentes em todos os contextos geográficos e que moldam as nossas ações e nossos comportamentos na sociedade. Caso haja algum território sem regras, a própria ausência delas já se configura como uma regra.

Heterônoma ou não, opressivas ou não, o fato é que, desde o nascimento até a morte, estamos “enroscados” em regras, que vão desde as formais, como os documentos pessoais (certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF, título de eleitor...) e estatais (constituições, contratos), até as informais adquiridas via processo de socialização, que é uma espécie de correia de transmissão social e cultural que atua continuamente e conecta as gerações (Giddens, 2008). Adotamos certas convenções sociais, estudamos, constituímos família, submetemo-nos a regulamentações trabalhistas, realizamos transações no mercado, utilizamos dinheiro, sempre seguindo normas estabelecidas pela sociedade. Ou seja, não há como fugir das instituições.

Possivelmente, devido a essa “onipresença”, o reconhecimento e a valorização depositada no papel das instituições têm crescido nas últimas décadas, pois, em um mundo conhecido de forma imperfeita e incompleta, complexo e desigual e em constante tensão, contingência e transformação, elas podem diminuir as incertezas, facilitar e agilizar a atuação dos indivíduos, fortalecer a democracia e conduzir o desempenho governamental e as políticas públicas em determinada direção, devido ao papel de referência normativa que exercem nas tomadas de decisões e ações<sup>55</sup>. Não é por acaso que, nas últimas décadas, o foco principal das estratégias políticas autoritárias e de extrema direita em variados países é a destruição dos pilares institucionais da democracia, sobretudo daquelas fundamentadas em regras informais (acordos, respeito, confiança, comedimento), internas e inerentes ao território, e que dão sustentação às regras políticas formais (Levitsky; Ziblatt, 2018). Neste momento, não se trata apenas do reconhecimento e da valorização, mas também da defesa das instituições democráticas que correm risco de desmonte e de morte em razão dos constantes ataques, como os que vêm acontecendo no Brasil desde a ascensão do bolsonarismo.—

---

55 A emergência das reflexões institucionais nas últimas décadas não deve esconder que as suas raízes são antigas e estão fincadas na agenda de estudos políticos desde a Antiguidade grega. Para LOURAU (1994), o pensamento institucional tem a sua gênese na Antiguidade Grega, a partir da qual a metafísica, a filosofia e a política já tratavam da questão institucional. Mas, segundo o autor, foi Rousseau quem instituiu a análise permanente das instituições no momento em que inverteu as explicações sobre Estado, baseadas na Providência Divina, para análises em que a legitimidade é confiada ao povo soberano. LOURAU, R. El análisis institucional. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1994.



Organismos multilaterais, empresas, acadêmicos, agências de consultorias e governos passaram a inserir nas suas agendas a importância da eficiência institucional e da necessidade de inovações institucionais, tanto para o melhor desempenho da gestão e para o enfrentamento dos novos desafios lançados pelo novo contexto complexo e competitivo da globalização, quanto para a defesa da democracia. Nos meios acadêmicos, especificamente, um maior reconhecimento e valorização do papel das instituições surgiram com o advento da abordagem do novo institucionalismo nos estudos sociológicos, econômicos, políticos e, mais recentemente, nos geográficos.

“Instituição” é um termo polissêmico, e isso pode ser constatado tomando como ponto de partida as variadas conotações que lhe são atribuídas, tanto na linguagem comum, quanto no interior das pesquisas científicas. Como se trata de um termo utilizado cotidianamente nos mais diversos setores da sociedade, pois as instituições afetam todas as etapas da nossa existência, as conotações atribuídas ao termo são fatos naturais. No Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001), são encontradas pelo menos onze significações, por exemplo, o ato de fundar ou criar algo, que pode ser uma empresa, uma família, leis; também tem uma conotação de costumes adquiridos historicamente e mantidos no meio social, tais como as saudações pessoais; tem conotação de estrutura social, como o casamento; refere-se tanto ao ato de instrução e de formação educacional quanto ao próprio estabelecimento de ensino, como a escola, o instituto; mas também diz respeito à estrutura do Estado e de organismos privados – como hospitais, igrejas, departamentos, secretarias, presídios –, leis fundamentais de um país, regime, entre outros. Ou seja, abarca uma variedade de aspectos.

Apesar dessas variadas significações, há um entendimento comum entre elas: a instituição é uma criação humana e tanto pode ser material como imaterial, formal ou informal. Nesse sentido, condiz com o seu sentido etimológico, que vem da palavra latim *instutio, õnis*, que significa criar, formar e, também, disciplinar e educar. As diferenças de significados também persistem quando o termo é investigado nos estudos acadêmicos, como pode ser observado no quadro, construído a partir de definições de dicionários e enciclopédia de áreas de conhecimentos diferentes. A temática institucional, tal como apresentada, é multidisciplinar, porque a instituição está presente em todos os setores da sociedade.

**Quadro 1: Dicionários científicos e suas respectivas definições sobre “instituição”**

DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIA	DEFINIÇÕES DE INSTITUIÇÃO
Diccionario de Filosofia	Refere-se ao que está estabelecido pela sociedade, em oposição ao que é natural. Ou seja, abarca tudo que está relacionado à cultura.
Diccionario de Psicologia Social y de la Personalidad	Diz respeito a certas organizações e estabelecimentos especializados no tratamento e na modificação das pessoas, que podem ser prisões, hospitais psiquiátricos, internatos. Como se percebe, a instituição aqui tem uma dimensão palpável, concreta.
Diccionario de Ciencia Política	Corresponde a uma entidade criada ou estabelecida por vontade humana, cuja existência está reconhecida de fato e de direito ou por ambos. Portanto, pode ser desde alguma coisa fundada ou estabelecida até cada uma das organizações fundamentais do Estado.
Enciclopédia Internacional de las Ciencias Sociales	Corresponde aos princípios reguladores das atividades dos indivíduos de uma sociedade. Neste sentido, as instituições agregam tanto os padrões normativos aceitos por toda a sociedade, por exemplo, o casamento, quanto as <i>esferas mais básicas da vida</i> , como família, educação, política, economia e cultura.

Fonte: *Diccionario de Filosofia*. Barcelona: Larousse, 1995; *Diccionario de Psicología Social y de la Personalidad*. Barcelona: Piadós, 1992; *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, 1995; HOUAISS, A. *Diccionario Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001; ROJAS, A. S. *Diccionario de Ciencia Política*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Organização: do autor.

Em termos acadêmicos, especificamente em recentes estudos vinculados à vertente do novo institucionalismo na economia, na sociologia e na ciência política, as instituições vêm sendo interpretadas, em grande parte, como análogas às regras de um jogo competitivo. Como tal, são compostas de instituições formais escritas e informais não escritas: as primeiras incluem regras políticas, jurídicas, econômicas e contratos. Comportam, na realidade, uma hierarquia de regras, de limitações, que flutuam desde as mais gerais, estabelecidas pela Constituição de um país, até as mais específicas, envolvendo os contratos individuais. São criadas pelos indivíduos com o objetivo de agilizar a resolução de problemas específicos de coordenação econômica, social e política. Algumas estão sob o domínio do Estado, que pode agir coercitivamente para que a obrigatoriedade da aplicação e do cumprimento das leis seja respeitada.

Por outro lado, as instituições informais, via de regra, sustentam as formais e abrangem os códigos de conduta, normas de comportamento e convenções, adquiridas e transmitidas socialmente como componentes da herança social e cultural de uma sociedade. Ao contrário da anterior, não precisam de uma força coercitiva ex-

terior para obrigar o seu cumprimento, pois estão sob o domínio da esfera privada. As sanções impostas para o não cumprimento de alguma destas regras têm, a rigor, caráter puramente moral. A conjunção das regras formais e informais representa o *marco institucional* (North, 1993).

No apontado jogo competitivo, as instituições são as regras que definem de que forma a partida se realizará, e as organizações são os agentes (os jogadores) de mudança institucional, dispostos a ganhar o jogo com a utilização de variadas estratégias, atitudes e coordenações. Os jogadores precisam se ajustar às regras do jogo para que possam participar e o não cumprimento delas pressupõe sanções. Os agentes envolvem corpos políticos, econômicos, sociais, órgãos educativos, que apresentam, no seu interior, certa identidade comum.

Dessa forma, as instituições são criações humanas visando dar forma às interações sociais. São originadas no âmbito social ou estatal, mas, seja como for, reduzem as incertezas e os riscos, pois são guias, marcos para a vida diária. Argumenta-se que isso ocorre porque as instituições têm funções que podem permitir a difusão da informação a preços mais baixos; fiscalizar e obrigar o cumprimento das leis relacionadas aos contratos e direitos de propriedade de forma mais barata; e agilizar na superação de conflitos e controvérsias ligadas às coordenações políticas e econômicas, às falhas do mercado, aos direitos de propriedade, contratos, entre outros.

Além disso, as instituições têm inércia e robustez, pois, enquanto as regras formais podem mudar de forma descontínua, da noite para o dia, em decorrência de decisões políticas e judiciais, as informais, baseadas em costumes, valores, hábitos, tradições e códigos de conduta advindos do convívio coletivo nos territórios, são muito mais resistentes. Em decorrência disso, as instituições, muitas vezes, mudam de forma aparente e, com isso, constituem-se elos que nos permitem conectar o passado com o presente e o futuro e, conseqüentemente, melhor explicar as mudanças históricas. Mas, apesar da força de permanência das instituições, elas são dinâmicas (North, 1993), haja vista que operam em meio a tramas políticas, econômicas e institucionais reticulares oriundas das mais diversas escalas geográficas.

A analogia com regras competitivas de um jogo não esgota a capacidade explicativa das instituições na medida em que podem escamotear o seu potencial em pautar a convivência coletiva de atores, organizações e estabelecimentos em seus contextos territoriais. Estes são constituídos de tensões, embates, relações de poder, opressão e de conflitos de naturezas diversas envolvendo não somente competições, mas também cooperação, centralização e descentralização, vínculos horizontais e verticais, consensos e dissensos, justiça e injustiça. As instituições informais, ao mesmo tempo em que moldam as formais, também podem ser moldadas por estas, mas, sobretudo, pela história em torno de conflitos e consensos abarcando os mais variados agentes sociais na constante busca de resolução de problemas específicos de coordenação econômica, social e política. Visto desta forma, as instituições também se impõem como horizontes possíveis para reflexões, análises e ações contextualizadas em torno da governança e das (in)justiças territoriais.

Neste artigo, as instituições estão sendo pensadas de maneira mais abrangente, como formas de regulação das atividades humanas e de convivência coletiva, meca-

nismos de decisão e ação constitutivas do território que objetivam alcançar propósitos (Putnam, 1996). Trata-se de mecanismos imateriais, todavia parte deles precisa se materializar no território para efetivar a sua função regulatória, em forma de *organizações* – corpos políticos, econômicos, sociais em forma de órgãos como Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da fazenda, etc – e até de pequenos *estabelecimentos* como escola, quartel, convento, hospital (Baremlitt, 1998).

A abordagem institucional nos estudos acadêmicos não é monolítica. Na verdade, compreende uma diversidade de perspectivas plurais que abrange desde o velho até o novo institucionalismo que nos remete a pensar que estamos diante de institucionalismos. Em decorrência dos objetivos e dos limites de páginas definidos para elaboração deste artigo, não será possível aqui elaborar uma análise aprofundada e abrangente sobre a diversidade de abordagens sobre o referido tema. Mesmo assim, é possível adiantar que, apesar de abrigar abordagens divergentes, os institucionalismos apresentam muito mais convergências transdisciplinares, teóricas e conceituais e, por isso, vêm sendo denominados também de holindividualismo (Théret, 2000).

Com base em Putnam (1996), predominam três formas de explicar a importância e o desempenho de uma instituição: as que valorizam a investigação do arranjo institucional formal no sentido de analisar a sua compatibilidade e a adequação com as formas de governar; as que realçam os fatores socioeconômicos como determinantes para a democracia e para o desempenho das instituições; e as abordagens que, ancoradas nos fatores socioculturais, reivindicam a primazia dessas formas como fundamentais para o bom desempenho governamental. Tais abordagens não são excludentes. Pelo contrário, representam uma “janela de oportunidades” que anima a realização de pesquisas conjuntas, interdisciplinares, históricas e geográficas aptas a ajudar a potencializar a importância das instituições e dos contextos territoriais como balizas explicativas das relações de poder e opressão e da (in)justiça territorial.

Também é identificado, no interior dessas formas explicativas, uma estrutura tripolar do institucionalismo presente na sociologia, na economia e na ciência política, que é reproduzida internamente em cada uma dessas disciplinas, perfazendo, pelo menos, nove abordagens institucionais principais. Na Ciência Política, há o Institucionalismo Histórico, o de Escolha Racional e o Sociológico; na Sociologia, também há o Institucionalismo Histórico, o de Escolha Racional e o Sociológico; e na Economia, existe a Economia da Convenção, que se aproxima do Institucionalismo Sociológico, a Teoria da Regulação, que está próxima ao Institucionalismo Histórico, e a Nova Economia Institucional, que se aproxima da Escolha Racional (Hall; Taylor, 1996; Théret, 2000).

A Geografia não está alheia à discussão institucional. Apesar de ser uma abordagem recente e em afirmação na disciplina, começou a ser viabilizada por intermédio da teoria da regulação, através de geógrafos franceses, e do enfoque denominado de acumulação flexível, desenvolvida por geógrafos da Califórnia/Estados Unidos durante os anos de 1990. Desde então, vem se acumulando o número de publicações em forma de livro, artigos, teses e dissertações oriundos de geógrafos estrangeiros e brasileiros. Nessas produções, as relações entre política, instituição e contexto territorial se convertem, conjuntamente, em ativos teóricos e metodológicos relevantes para a pesquisa geográfica. Isso porque, em contextos territoriais específicos, são formados arranjos institucionais espessos, que são mobilizados politicamente como “fios con-

dutores” mais seguros perante os processos de tomada de decisão, de execução de ações associadas às políticas públicas e privadas<sup>56</sup>.

No conjunto desses arranjos, formais e informais, são realçados elementos endógenos relevantes para a dinâmica dos territórios, como o conjunto de leis, valores, hábitos, costumes, convenções e vínculos verticais e horizontais (poder) específicos, que, muitas vezes, não são devidamente valorizados devido às explicações exógenas e de cunho uniformizantes e generalistas (Fonseca, 2006; Fonseca, 2020). É certo que os contextos territoriais não são descolados da realidade, estão envoltos em teias e forças multifatoriais e multiescalares que os atingem direta e indiretamente, mas é certo também que, nesses contextos, processos e atores internos, próximos, interdependentes, atuam e pautam politicamente a dinâmicas de territórios com respostas diversas, gerando diferenciações e exigindo caminhos explicativos mais plurais por causa das específicas espessuras institucionais que contêm (Castro, 2003; Reis, 2007; Nunes; Sanfelici, 2018).

Com isso, os contextos territoriais projetam no mundo a força das diferenças e das indeterminações mobilizadas via costumes, valores, hábitos, tradições e códigos de conduta advindos do convívio coletivo nos territórios, que historicamente vão se entrelaçando e gerando processos políticos e regras formais específicas. Desse entrelaçamento podem prevalecer vínculos verticais e opressivos; ou podem prevalecer vínculos mais horizontalizados, abertos a relações de poder (Putnam, 1996; Fonseca, 2020).

Não somente geógrafos, mas também pesquisadores institucionalistas de outras áreas de conhecimento, como ciência política e economia, também vêm realçando a importância dos contextos territoriais. A rigor, são pesquisas históricas e comparativas que buscam identificar e analisar a natureza das instituições, seus conteúdos e os seus desempenhos, como a realizada por Putnam (1996). Para este autor, o contexto sociocultural exerce dimensão relevante porque é constituído de constrangimentos que podem moldar as decisões sociais, políticas e econômicas.

Nas suas análises sobre os diferentes desempenhos institucionais entre as regiões da Itália, identificou que há diferentes intensidades de civismo comunitário, ou seja, graus de engajamentos, de padrões de participação cívica e de solidariedade social da população no sentido de cooperar e colaborar nas tomadas de decisões e ações voltadas à inovação e à superação dos problemas dos territórios onde vivem. Para Putnam (1996), o Norte italiano é mais desenvolvido e inovador porque a natureza e a evolução das suas instituições ocorreram envoltas a contextos territoriais mais cívicos, geradores de instituições políticas inclusivas, descentralizadas e com predominância de vínculos horizontais, isto é, canais mais abertos à participação, coordenação, cooperação e colaboração de processos entre sujeitos sociais e entre estes e o governo. Ao Sul, segundo o autor, isso ocorreu de forma inversa, uma vez que a fragilidade de um contexto cívico-comunitário levou à moldagem de instituições políticas com vínculos verticalizados, caracterizados por serem mais avessos à participa-

---

56 Como ponto de partida, sugiro algumas referências bibliográficas de geógrafos e não-geógrafos que publicaram trabalhos sobre instituições nas últimas três décadas: Storper (1990; 1994a; 1994b), Putnam (1996), Benko; Lipietz (1994), Benko (1996), Gomes (2002), Castro (2003), Fonseca (2006), Fonseca; Vieira (2008); Fonseca; Silva (2010), Fonseca; Cerqueira (2012); Théret (2000), Hall; Taylor (1996), Nunes; Sanfelici (2018); Fonseca; Rodrigues (2021).

ção, solidariedade, cooperação e colaboração entre sujeitos e entre esses e governo. Apesar do teor determinista no tocante ao papel da história e da cultura na obra de Putnam, são reveladas contribuições significativas para a análise institucionalista e para a Geografia em particular em decorrência do reconhecimento exercido pelos contextos geográfico onde as instituições nascem e se desenvolvem.

Nos contextos, há uma pulsação constante, acionada por lógicas políticas e sociais inerentes ao território, que fazem com que este amplie as suas diferenças internas e opere como uma forma de fricção à funcionalidade e à livre circulação geral por intermédio de configurações político-institucionais. Isso remete a olhares mais plurais sobre a dinâmica e estruturação dos territórios, por meio dos quais as suas diferenças mais do que nunca devem ser realçadas (Reis, 2007). Conforme o autor, o mundo, a sociedade, a economia, a política, o território não funcionam e se dinamizam de forma livre, fria e sem fricções. Pelo contrário, ocorrem em “contextos territoriais onde há incertezas, diversidade e onde os atores – que não perderam a sua consciência e intencionalidade – são capazes de controlar os processos que os envolvem” (op. cit., p. 8).

Com base em autores como Acemoglu e Robinson (2022), a junção entre as lógicas políticas, sociais e culturais não se converte, necessariamente, em uma “mistura fina”, analítica, consistente, para explicar a inovação tecnológica, a desigualdade e a pobreza no mundo. Aqui também não se trata de uma obra geográfica na qual os autores cravam que há uma dimensão institucional do território, contudo remetem sempre a comparações entre países, envolvendo as suas especificidades internas que são inerentes a contextos territoriais e históricos, para explicar as diferenças institucionais.

Os autores relativizam a importância da cultura, contudo focalizam o ponto de partida analítico na natureza histórica das instituições políticas formais e informais. Como o poder é distribuído pela sociedade, como e onde as decisões ocorrem, quem são os responsáveis pelas tomadas de decisões e por que determinados sujeitos tomam as decisões são algumas questões centrais que visibilizam os processos políticos. São esses processos que, ao serem misturados aos sociais e materiais, funcionam como geradores de instituições políticas e econômicas e, conseqüentemente, de incentivos, mudanças e inovações a ponto de até mesmo forjarem o sucesso ou o fracasso de nações.

Neste artigo, é entendido que costumes, valores, hábitos, tradições, convenções não estão dissociados dos processos políticos. Na maior parte das vezes, são geradores destes em meio ao convívio coletivo nos territórios, que é sempre dinâmico, contingente e pulsante. Da pulsação territorial podem nascer instituições mais inclusivas ou extrativistas. Se o contexto sociocultural for favorável a processos políticos abertos, plurais e com amplo espaço de disputas de poder, os arranjos institucionais tendem a ser mais inclusivos, com melhor distribuição da riqueza e de bens e serviços entre os membros da sociedade, transparentes e mais justas. No entanto, se for um contexto sociocultural desfavorável, com mais opressão, sem canais de abertura entre governo e sociedade e com maior extração da receita e da riqueza da maior parte da sociedade para beneficiar outra bem menor, poderão ser gerados arranjos institucionais extrativistas e mais injustos (Acemoglu; Robinson, 2022).

Tendo em vista que a realidade é mais complexa do que a teoria, é preferível pensar que não há arranjos políticos e institucionais totalmente puros, mutuamente excludentes nos territórios e que não funcionam isoladamente, dicotomizados, de forma somente inclusiva ou extrativista, vertical ou horizontal, justa ou injusta. O “fio condutor” adotado neste artigo segue o entendimento de que arranjos políticos e institucionais convivem dialeticamente, de maneira interpenetrada, misturada e complementar. Ora, o contexto territorial está envolto de incertezas, contingências e incidência de múltiplos processos internos e externos. Nesses termos, o território apresentará conteúdos de *maior injustiça* se prevalecer e atuar instituições extrativistas; de *maior justiça* se a prevalência e atuação decorram de instituições inclusivas; e conteúdo de *(in)justiça* em razão de estarem presentes os dois arranjos institucionais (Fonseca, 2020).

Ao somar tudo o que foi apresentado até o momento, é possível cravar o seguinte: a) instituições e territórios, juntos, contam para a pesquisa geográfica; b) quando investigados de maneira integrada, evidenciando a importância das diferenças e da pluralidade explicativa dos fenômenos por meio dos contextos político-institucionais do território, germinadores de regras inclusivas e exclusivas, justas e injustas, opressivas ou não, contam ainda mais; c) os contextos não estão isolados, já que operam em meio a tangenciamentos multifatoriais e reticulares oriundos exogenamente, contudo são constituídos também de contingências, indeterminações e capacidade de responder a desafios e oportunidades de maneira diversa, devido às suas espessuras institucionais endógenas; d) refletir sobre o que o território requer, como ponto de partida, evidenciar as relações sociais, relações de poder ocorridas no e a partir do espaço, e mobilizar, como horizonte de análise, os governos dos territórios, as instituições, os diversos sujeitos e as disputas de poder; e) o território é constituído de base material e institucional, em forma de regras informais (Putnam, 1996; Reis, 2007); f) os processos de tomada de decisão e ação por parte de governos e sujeitos territorialmente localizados impactam diretamente na *distribuição* da riqueza, nos ônus e nos bônus, e são capazes de perpetuar, aguçar ou diminuir a intensidade da *justiça, injustiça ou (in)justiça territorial*.

## Justiça territorial

A justiça territorial passa a ser uma discussão central na Geografia, pois os processos de tomadas de decisão e ação – ou ausência deles – em torno das políticas públicas e da distribuição dos objetos, de bens e serviço, de forma geral decorrentes desses processos, ocorrem de maneira desigual no espaço, gerando não somente desigualdades espaciais, mas também injustiças, na medida em que territórios ficam excluídos de acesso, de representações nos processos de decisão política e da riqueza distribuída. A esse respeito, Dikeç (2001) observa que, somente no final da década de 1960, no contexto das manifestações sociais e multiculturalistas que ocorreram em diversas cidades do mundo, a discussão sobre justiça social passou a despertar um interesse mais específico dos geógrafos. Em 1966, por exemplo, Jean Gottmann, ao analisar organizações espaciais com grandes concentrações de população e de rique-

za, sugeriu a urgência de um acordo justo, ou seja, de uma redistribuição das atividades econômicas e da população de forma mais equalizada por todo o território, a fim de alcançar maior justiça na Geografia de determinado país. Nesse caso, a injustiça geográfica estaria associada às desigualdades territoriais e à grande concentração de riqueza e de população em poucos lugares.

Ainda que esse interesse pela investigação das relações entre justiça e espaço/território tenha começado tardiamente, a quantidade de publicações sobre a temática tem se ampliado desde a década passada, sob diversas influências e abordagens (Fonseca; Barbosa, 2017; Van den Brule, 2020; Bret et al., 2016). O debate atual e as pesquisas sobre justiça territorial/espacial são diretamente influenciados (i) pelos diversos movimentos sociais e pela filosofia política, com destaque para os nomes de John Rawls, Iris Marion Young, Nancy Fraser, Judith Shklar, Reyes Mate; (ii) pela economia, sobretudo, por meio das contribuições de Amartya Sen; (iii) pelas abordagens feministas na filosofia, principalmente por intermédio de Iris Marion Young, Nancy Fraser, Angela Davis e Judith Shklar; e (iv) por meio da virada espacial na Geografia, com destaque para Edward Soja (Fonseca, 2020).

De mais a mais, os enfoques são diversificados dentro e fora da Geografia<sup>57</sup>. De forma resumida, é possível apresentar a seguinte lista: (1) justiça espacial como equidade – John Rawls (1971), Harvey (1973), Bret (2012; 2016) e Fonseca; Barbosa (2017); (2) justiça como eficiência e equidade espacial – baseada nas teorias de localização e desenvolvimento regional, mormente na teoria das localidades centrais de Walter Christaller e nas contribuições de Jeffrey G. Williamson; (3) justiça como diferença e como superação de todas as formas de opressão – Young (1990); (4) justiça espacial como práxis geográfica – Soja (2010); (5) justiça como representação e paridade na participação – Young (1990) e Fraser (2008); (6) justiça como direito à cidade – livro *O direito à cidade*, de Lefebvre, publicado originalmente em francês, no ano de 1968; (7) espacialização do direito e da justiça espacial – Philippopoulos-Mihalopoulos (2015); (8) justiça como promoção de liberdade – Sen (2011); e (9) justiça ambiental – com diversas influências de Rawls até as contribuições de filósofas feministas, com destaque para os nomes de Iris Marion Young, Nancy Fraser e Angela Davis. Além desses enfoques, há ainda as mais recentes pesquisas e discussões sobre justiça climática, justiça alimentar, justiça energética, viabilizadas pela academia e pelos movimentos sociais.

Com efeito, essa notoriedade das preocupações em torno da justiça diz respeito aos processos de representação e de participação social nas tomadas de decisões e ações em instituições públicas e privadas, à distribuição dos benefícios e dos custos desses processos/distribuição para a sociedade, nas diversas escalas geográficas. Esses processos/distribuições estão sempre pautados em fundamentos plurais da justiça mobilizados via conceitos como necessidade, merecimento, oportunidade, igualdade, liberdade, equidade, os quais, apesar de não serem conceitos necessariamente geográficos, apresentam sentido espacial (Hay, 1995) e podem e devem ser nortea-

---

57 Para informações e análises mais detalhadas sobre as caracterizações de cada uma dessas abordagens, consultar Rivas, 2012; Bret et al., 2016; Fonseca e Barbosa (2017) e Van Den Brule (2020). Com a utilização do termo justiça territorial, consultar as publicações de Ivaldo Lima, tais como Lima (2015; 2016; 2020).



dores, de forma individual ou combinada, de políticas públicas territoriais. Cada um desses conceitos se apresenta como central em abordagens específicas sobre justiça na filosofia política: utilitarista, igualitarista, libertária, comunitarista<sup>58</sup>.

Para nós, geógrafos, algumas questões a serem enfrentadas e investigadas à luz do princípio de justiça territorial são as seguintes: uma política pública de base territorial deve ter como horizonte prioritário suprir as necessidades de territórios menos favorecidos, com níveis consideráveis de desigualdades sociais? Deve se basear e potencializar oportunidades territoriais que sirvam para que todos possam aproveitar? Deve valorizar e ser voltada para aqueles territórios que tenham mais capacidades, méritos e riquezas? Deve buscar a “felicidade” da maioria? Deve valorizar a equidade territorial?

Dada à complexidade e extensão dessas abordagens e conceitos que impedem um maior aprofundamento, as análises deste artigo se concentram mais na equidade, entendido aqui como um princípio de organização espacial justo, melhor viabilizado e operado em contextos territoriais nos quais os arranjos institucionais são mais plurais, horizontalizados e inclusivos. Ou seja, em contextos em que mecanismos processuais de decisão e ação mobilizam mais cooperação e coordenação entre governos e sociedade objetivando que haja mais bônus e menos ônus para os que mais necessitam da *distribuição* dos bens e serviços.

São questões abrangentes que requerem a compreensão de que certos procedimentos de justiça apresentados anteriormente se fazem presentes em mais de uma abordagem e, por isso, são fontes de intensos debates. Mas, longe de desejar encerrar o tema sobre justiça territorial, até porque ainda está em vias de afirmação na Geografia Política, entendemos que é possível sistematizar os seus diversos enfoques em duas grandes tendências inter-relacionadas e complementares: *a justiça processual* e *a justiça distributiva*. Busca-se, com isso, operacionalizar a temática de forma mais eficiente, com vistas a alcançar os objetivos deste artigo e, ao mesmo tempo, plasmar a articulação com os temas que estão sendo discutidos, instituição e território.

Publicações sobre a justiça processual e a justiça distributiva desenvolvidas sobretudo por geógrafos anglo-saxões têm trazido valiosas contribuições para a questão ambiental, instigando debates e abrindo novas perspectivas de análise para a Geografia. Apesar de parte das publicações se concentrar em nuances processuais e distributivas em torno da energia eólica e solar, pautadas na transição da matriz energética, é vislumbrado nelas um consistente potencial explicativo e aberto a outras possibilidades analíticas. Ao alargar essas temáticas, conforme é proposto neste artigo, com a inserção das diversas políticas públicas estatais – saúde, educação, segurança, cultura – e a valorização dos contextos territoriais com os seus específicos arranjos institucionais, há uma ressignificação da justiça processual e distributiva à luz da Geografia Política sob uma ótica integradora. Trata-se de recorrer à abordagem institucional e político-territorial balizada em mecanismos de decisão e ação, em disputas, embates e colaborações e cooperações possíveis entre sujeitos e agentes

---

58 Para informações e análises aprofundadas e detalhadas sobre as abordagens de justiça na Filosofia Política, consultar Gargarella (1999), Heller (1998), Johnston (2018), Sen (2011), Sandel (2019).

sociais e políticos territorialmente localizados.

A justiça processual concentra-se nas investigações dos processos de definição e elaboração de políticas públicas, na participação das tomadas de decisões 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. Nessa perspectiva, a participação deve ocorrer tanto a “montante”, durante os processos de elaboração, decisão e ação, quanto à “jusante”, no momento de decidir a forma como devem ser ofertados, distribuídos e acessados os bens, os serviços e as oportunidades pelo território. A justiça processual também envolve a liberdade de expressar opinião e o acesso a informações (Hopson, 2014; Day, 2015; Ottinger; Hargrave; Walker; Baxter, 2016, 2017; Lienhoop, 2018; Yenneti; Kuehn, 2020).

Entre os principais nomes da filosofia política que podem ser norteadores dessa tendência, merecem destaque as contribuições de Nancy Fraser e Iris Young. A abordagem de Fraser no livro *Scales of justice* (2008) é mais recente, fundamenta-se em macroprocessos e busca ampliar a compreensão e o debate sobre justiça. O seu ponto de partida é que o processo de globalização juntamente com as mudanças climáticas, os movimentos multiculturais, sociais e ambientais – muitos desses se organizam em redes globais – ultrapassaram a escala nacional e trouxeram novas demandas e problemas que não são mais capazes de serem atendidos e resolvidos somente pela exigência de pautas calcadas na distribuição (econômica) e no reconhecimento (cultura) na escala nacional. Para a autora, a escala das injustiças não está mais restrita ao Estado-nação. Foi além, extrapolou, fazendo com que muitas injustiças se tornem comuns em outros países. Dessa forma, Fraser (2008) defende a necessidade de ser inserida a terceira dimensão, da representação (política), para a agenda de reivindicação de justiça. Significa valorizar a participação de novos grupos nas tomadas de decisão, a montante e a jusante, realçar a democratização das vozes para que os mais excluídos sejam visualizados e atendidos. Ao fazer isso, as reivindicações pela justiça seriam tridimensionais: econômica, cultural e política. Para Fraser (2008), justiça significa paridade (relação de igualdade ou semelhança) na participação.

Os macroprocessos opressores geradores de injustiças e a importância da política também compõem as contribuições de Young (1990), contudo a autora não adota uma teoria geral da justiça, prefere prezar por uma concepção de justiça social que valorize os diferentes grupos sociais que são cotidianamente vítimas de injustiças, oprimidos por instituições, inclusive informais. No livro *Justice and the politics of difference*, publicado em 1990, Young defende que, em vez de centrar-se na distribuição, a concepção de justiça deveria considerar os conceitos de dominação e de opressão, impedimentos sistemáticos que afetam os diversos grupos sociais, que não são valorizados como deveriam ser na tendência distributiva. Isso porque a opressão está presente em todos os lugares, abarcando relações cotidianas e se reproduzindo em importantes instituições econômicas, políticas e culturais, além de se manifestar por intermédio da exploração, da marginalização, da carência de poder, do imperialismo, da cultura e da violência – a manifestação de um desses elementos já caracteriza uma situação de injustiça.

Para a autora, essa mudança de perspectiva evidencia a importância das diferen-

ças de grupos sociais e dos diversos conflitos latentes na sociedade. Em diálogo com Young (1990), Harvey (2009) acrescentou a sexta forma de opressão na lista das cinco propostas da referida autora: a degradação do meio ambiente e os efeitos danosos que poderá provocar nas gerações futuras.

No contexto do capitalismo<sup>59</sup>, a exploração é parte constitutiva tanto das relações estruturais de classes, como a transferência da riqueza material oriunda do trabalho realizado pela maioria para satisfazer uma minoritária classe detentora dos meios de produção, quanto das relações de opressão racial e de gênero. A marginalização refere-se a pessoas ou grupos sociais que estão excluídos do mundo do trabalho e que sofrem as mais variadas privações, por exemplo, dificuldades de acesso a serviços básicos como saúde, educação e segurança. Para Young (1990), são pessoas ou grupos sociais que o sistema não pode ou não quer usar. As carências de poder referem-se à inexistência de canais de diálogo e de participação cidadã nas tomadas de decisões e ações políticas. Pessoas e grupos sociais que sofrem de carência de poder não decidem, porque alguém decide por eles, vivem sob a submissão, numa relação de comando e obediência. Cumpre dizer que o imperialismo cultural envolve tentativas de universalização de um modo de vida, de um modelo de cultura que grupos dominantes tentam impor sobre o conjunto da sociedade; e a violência abrange situações de humilhação e de ataques físicos contra pessoas e grupos sociais.

Mesmo que o horizonte analítico da autora não seja pautado em abordagem territorial, a visibilidade que ela deposita nos procedimentos de tomada de decisões, nas diferenças e no “pano de fundo” institucional ratifica, amplia e fortalece a importância das instituições e do território apresentado neste artigo, sobretudo ao trazer à tona as diversas formas de opressão.

Essas condições de opressão revelam seis aspectos importantes que são considerados na análise territorial proposta neste artigo: a) a opressão é multiescalar, pois pode se manifestar nas diversas escalas: da local à global; b) a opressão tem múltiplas faces e está inserida nos diversos setores da sociedade; c) não raras vezes, a opressão é institucionalmente aceita e tem relação com as regras do jogo da sociedade (North, 1990), formais e informais; d) a opressão é o oposto de poder, é um “antipoder”; e) a opressão mantém e até mesmo amplia as (in)justiças territoriais; f) a opressão se faz presente em diferentes contextos territoriais, sobretudo naqueles em que predominam vínculos sociais e políticos verticalizados e instituições extrativistas.

Já as condições relacionadas ao poder também revelam importantes aspectos: a) poder no seu estado relacional, difuso e comunicativo, apesar de também ser constituído de conflitos de interesses e de disputas, fundamenta-se mais no consenso e não somente na submissão (Brito, 2008); b) o poder expressa relações mais descentralizadas, participativas, solidárias, inclusivas, cooperativas, colaborativas e com maior canal de abertura e de diálogo entre o Estado e a sociedade (Brito, 2008; Fraser, 2008); c) onde predominam os vínculos horizontais, é possível que haja menores injustiças, uma vez que o poder poderá contribuir para que a distribuição dos serviços

---

59 Os próximos 04 parágrafos foram extraídos de um artigo de minha autoria. FONSECA, A. A. M. Localismo, desempenho institucional e (in)justiça territorial, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 29, n.º 2, jul., p. 473-492, 2020.

públicos seja mais ampla e de fácil acesso; d) Young (1990) alerta que, mesmo nas atuais sociedades ocidentais, onde o poder está bastante disseminado e difuso, as relações sociais estão definidas, majoritariamente, pela opressão institucionalizada. E, de forma ainda mais objetiva, Harari (2018) afirma que há mais injustiça que justiça na história. Ora, as principais ordens imaginárias (que são regras institucionalizadas), adotadas desde a Revolução Agrícola, nunca foram neutras ou justas; e) é no contexto dessas complexas relações sociais e políticas, envolvendo poder e opressão, que os territórios são apropriados, definidos, organizados e gerenciados.

Tudo isso junto implica, também, como ponto de chegada, o alargamento da definição de território adotada aqui. Trata-se de um espaço balizado por relações de poder e opressão, cujo eixo de sustentação é ancorado nas suas dimensões material e institucional<sup>60</sup>.

A operacionalização da justiça processual pode ser melhor identificada por meio dos questionamentos elaborados por Gorayeb e Brannstrom (2020, p. 71) e complementados aqui: “Quem participa na tomada de decisões? Quem determina as regras? Quais pessoas têm poder para participar e tomar as decisões?” Essas questões também devem ser aplicadas aos processos de decisão e ação das políticas públicas territoriais. Nesse sentido, Fonseca (2020), objetivando ampliar a visibilidade das relações entre instituição, justiça e território, aplicou pressupostos da justiça processual para analisar o desempenho institucional de municípios baianos emancipados na década de 1980. Os resultados:

[...] mostram que a centralização nem sempre é expressão de opressão e de injustiça territorial. Um modelo de gestão do território pode ser centralizado; contudo, desenvolve políticas públicas de distribuição de serviços de forma equitativa e pode garantir direitos, uma vez que a sua população é engajada. Mesmo assim, quando um modelo de gestão territorial, de base local, é mais descentralizado e a população é engajada, há mais possibilidade de ter justiça territorial (Fonseca, 2020, p. 490).

Quer dizer, centralização não é sinônimo de autoritarismo, de instituições extrativistas e de injustiças; ao mesmo tempo, descentralização também não é sinônimo de democracia, de existência de instituições inclusivas e de justiça. Apesar de não determinarem os resultados finais das políticas e da equidade distributivas dos bens e serviços no território, a justiça processual requer uma atmosfera territorial democrática, na qual os vínculos horizontalizados de discussão, de negociação e de comprometimento que cimentam a governança territorial sejam a base. Ou seja, se o contexto for favorável a processos políticos abertos, plurais e com amplo espaço de disputas de poder, os arranjos institucionais tendem a ser mais inclusivos. Assim, há maior possibilidade de termos territórios mais justos em termos processuais.

---

60 Trata-se aqui de uma adaptação das definições já elaboradas por geógrafos como Souza (2013) e Castro (2005).

Já a justiça distributiva se concentra 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 (Walker; Baxter, 2017; Lienhoop, 2018; Kuehn, 2020). É uma importante tendência para analisar as políticas territoriais e os empreendimentos privados a partir dos seguintes questionamentos: “[...] quem recebe os impactos negativos? Quem recebe os benefícios?” (Gorayeb; Brannstrom, 2020, p. 71). Em regra, entende-se que as decisões e ações políticas tomadas de forma verticalizada, autoritária, sem diálogo, sem transparência e sem representação social, tendem tanto a ratificar como a gerar distribuições mais injustas, logo territórios mais iníquos, injustos, opressores.

Ao fim e ao cabo, a justiça processual e 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.

Continuando na agenda da política distributiva, merecem relevo as contribuições de Rawls (1997)<sup>61</sup>. Conforme esse autor, certo grau de desigualdade na distribuição da riqueza pode ser necessário para permitir que todos vivam melhor. Isso faz parte do seu *princípio de diferença*, segundo o qual as desigualdades econômicas e sociais serão aceitas desde que melhorem a situação dos menos favorecidos. Para tanto, defende-se a urgência da maximização do mínimo, o *maximin*, para evitar danos, impactos, prejuízos e injustiças para os mais pobres. Justiça, nesse caso, não significa igualdade estrita, e sim equidade.

Outro importante princípio elaborado por Rawls (1997) é o da *oportunidade*, de acordo com o qual as profissões e os cargos devem ser acessíveis para todos e em condições justas de igualdade. Apesar da importância da igual oportunidade e das questões sobre a diferença, Rawls (1997) acredita que o mais importante entre eles é o *princípio da liberdade*, que não deve ser sacrificado para satisfazer uma situação mais justa. Portanto, a liberdade deve ser igual e prevalecer sobre os direitos sociais relacionados à distribuição de saúde, educação, segurança, por exemplo.

Em 1973, David Harvey publicou o livro *Social Justice in the city*, cuja primeira parte é um diálogo geográfico com a teoria de Rawls e a elaboração de uma consistente definição de justiça social como mecanismo para a busca de uma justiça distributiva territorial. Harvey (1973) elenca três critérios que servem de parâmetro para a elaboração de um princípio de justiça distributiva territorial: necessidade, contribuição ao bem comum e mérito. Nessa lógica, o autor define justiça distribu-

---

61 As interpretações utilizadas neste artigo foram extraídas da versão em português do livro de Rawls *A Theory of Justice*. A tradução em português é intitulada *Uma teoria da justiça* e foi publicada em 1997 pela Editora Martins Fontes.

tiva territorial da seguinte forma:

(1) a distribuição da renda deveria ser de tal modo que (a) as necessidades da população dentro de cada território fossem localizadas, (b) os recursos fossem então alocados para maximizar os efeitos multiplicadores inter-regionais e (c) os recursos extras fossem alocados para ajudar a resolver as dificuldades específicas emergentes do meio físico e social; (2) os mecanismos institucional, organizacional, político e econômico deveriam ser tais que as perspectivas dos territórios menos favorecidos fossem tão grandes quando possivelmente pudessem ser. Se essas condições fossem atendidas, poderia se chegar à justiça distributiva territorial (Harvey, 1980, p. 99)<sup>62</sup>.

O diálogo de Harvey com Rawls e a definição proposta de justiça distributiva territorial, presentes na primeira parte do livro, não tiveram a devida ressonância por parte dos geógrafos, provavelmente devido ao viés liberal que foi apresentado pelo autor. O livro de Harvey é mais citado – ou foi mais citado – pelo conteúdo da sua segunda parte, em que não há mais discussões sobre justiça, e sim análises aprofundadas de aportes do marxismo na relação com o espaço geográfico. Isso possivelmente aconteceu porque foi publicado no contexto da renovação crítica do pensamento geográfico, momento no qual o diálogo com o marxismo foi mais instigante.

Depois disso, um importante diálogo envolvendo a teoria de Rawls e a Geografia ocorreu por meio do geógrafo Bernard Bret, que reconheceu o conteúdo territorial no pensamento de Rawls, apesar de não ser explorado pelo filósofo. Ao dialogar com Rawls, Bret (2016) elaborou um conceito de equidade territorial considerado por ele como um princípio de ordenamento e expressão de uma organização espacial capaz de assegurar o acesso aos serviços, ao emprego e aos demais benefícios e custos da sociedade. Equidade, para o autor, não é sinônimo de igualdade territorial, e sim de organização territorial justa:

O termo equidade territorial refere-se à dimensão espacial da justiça social. Designa uma configuração geográfica que asseguraria a todos as mesmas condições de acesso aos serviços públicos, ao emprego e às diversas vantagens da vida em sociedade<sup>63</sup> (Bret, 2016, p. 1).

#### A associação entre equidade e a distribuição de equipamentos coletivos e de ser-

---

62 Referência e demais interpretações utilizadas neste artigo foram extraídas da versão em português do livro de Harvey *Social Justice in the city*. A tradução em português é intitulada *A justiça social e a cidade* e foi publicada em 1980 pela Editora HUCITEC.

63 “El término equidad territorial hace referencia a la dimensión espacial de la justicia social. Designa una configuración geográfica que aseguraría a todos las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las diversas ventajas de la vida en sociedad” (Tradução Livre do Autor).

viços públicos no espaço, bem como as condições de acessibilidade (minimização das distâncias percorridas pelas populações) para adquiri-los nem sempre apareceram de forma explícita nos estudos geográficos. Estão ausentes até mesmo na teoria clássica de localização, que primou o conceito de eficiência baseada na dimensão econômica, na concentração e na competição (Morris; Symons, 1977; Silva, 1987). Certamente, estamos diante da conformação de dois arranjos espaciais distintos, com base em Silva (1987): de um lado, a concentração (eficiência), de outro, a distribuição (equidade), que nos leva à questão já levantada anteriormente: que arranjo espacial deve ser considerado como o mais justo?

Conforme Silva (1987), se o critério for social e espacial (desconcentração, distribuição), busca-se a equidade; se o critério for econômico-espacial (concentração, competição), voltado à obtenção de lucro, busca-se a eficiência. Então, é proposta pelo autor a integração entre os dois conceitos, porquanto o excesso de eficiência poderá gerar ou perpetuar as desigualdades sócio-espaciais e, conseqüentemente, injustiças; o excesso de equidade poderá gerar pulverização de recursos públicos ou dificultar o desenvolvimento equitativo. Nessa possível integração, a maximização da acessibilidade, via sistema de transporte, exerce papel fundamental no arranjo espacial mais justo.

Ao associar esses conceitos com a Teoria das Localidades Centrais de Christaller, em 1933, o autor defendeu uma disposição espacial de centros urbanos organizados e distribuídos de forma integrada e hierárquica, em que os bens e serviços deveriam ser oferecidos aos consumidores sobre todo o espaço, atingindo as populações mais distantes e da zona rural. “A lógica reside na proposição de modelos de localidades centrais que possibilitem maximizar a distribuição de bens e serviços por um mínimo de localidades centrais, isto é, a custos mínimos” (Silva; Silva; Silva, 2008, p. 6).

Apesar de não estabelecerem um diálogo direto com Rawls, Urrestarazu (2013) e Casares (2008) também contribuíram com as discussões em torno da equidade territorial e se aproximam mais de Bernard Bret. A definição de equidade territorial proposta por Urrestarazu (2013) está diretamente relacionada à organização espacial e a um princípio de justiça. Para o autor, “a equidade territorial significa a redistribuição de recursos como componente básico da justiça social por meio de ações públicas que mitiguem as desigualdades derivadas da localização e alcancem um desenvolvimento territorial mais equilibrado”<sup>64</sup> (Urrestarazu, 2013, p. 57).

De forma mais operacional e visando o ordenamento territorial, Casares (2008) sugere uma análise tridimensional para identificar o nível de equidade territorial, na qual deve estar presente o atendimento às necessidades da coletividade, a acessibilidade aos serviços e a frequência de tempo oportunizada para que os serviços sejam acessados.

São contribuições mais focadas na justiça distributiva e menos na justiça processual. Contudo, as suas contribuições serviram de ponto de partida para a operacionalização do conceito de equidade territorial adotado nesta pesquisa. Trata-se de uma

---

64 “*equidad territorial significa redistribución de los recursos como componente básico de justicia social a través de actuaciones públicas que atenúen las desigualdades derivadas de la localización y consigan un desarrollo territorial más equilibrado*” (Tradução Livre do Autor).

disposição espacial regionalizada, constituída de redes hierarquizadas e integradas de localidades, que maximize as oportunidades aos diferentes sujeitos sociais, a desconcentração de bens e serviços, a acessibilidade e o frequente atendimento às necessidades sociais básicas. O respeito às diferenças sociais e reconhecimento da localização dos habitantes em qualquer recanto do território também são centrais nesse arranjo equitativo. Essa equidade territorial é a grande meta da justiça distributiva, que deve ser resultante de processos de decisão e ação abertos, transparentes e negociados (justiça processual). Nesses moldes, equidade territorial expressa território justo e com sustentável legitimidade social e política.

Somando tudo o que já foi discutido até aqui, nota-se que estamos diante de processos complementares: instituição, território e justiça. As instituições não operam no vazio e sem sustentação material. Seus *estabelecimentos* e *organizações* em meio a outros objetos, também materializados no território, são acionados e ao mesmo tempo acionam pautas regulatórias imateriais, mecanismos de decisão e ação que tem como propósito mobilizar participações, disputas, embates e conflitos de interesse políticos, e também cooperação, acordos e colaborações entre os diversos sujeitos e entre estes e o governo, territorialmente localizados em contextos específicos. Deste entrelaçamento, são gerados e desenvolvidos tipos específicos de arranjos institucionais mais e menos propensos a justiça processual e justiça distributiva, sendo esta calcada na equidade territorial.

Trata-se, ao fim e ao cabo, de bases e horizontes possíveis de análise para serem pautadas na agenda da Geografia Política via a abordagem denominada aqui de institucional e político-territorial. Procedimentos históricos e comparativos, juntamente com técnicas qualitativas e quantitativas, sobretudo as primeiras, vêm subsidiando a operacionalização de pesquisas nesta abordagem. Em se tratando de um país federativo como o Brasil, por exemplo, com significativa extensão territorial e quantidade de estados, regiões e municípios, específicos arranjos institucionais e históricos (in) justiças territoriais, a abordagem aqui apresentada poderá trazer significativas contribuições à disciplina. Para tanto, serão necessárias mais pesquisas individuais e coletivas, e em forma de rede, para que seja possível comparar de maneira mais consistente e arrazoada as diversas unidades federativas e regiões do Brasil.

## Considerações finais

A abordagem institucional e político-territorial apresentada neste artigo, ao mesmo tempo em que visibilizou os seus ativos teóricos, conceituais e metodológicos com potencial de diversificar e pluralizar ainda mais a Geografia Política, também apontou para algumas “armadilhas” encontradas em publicações de institucionalistas que devem ser cuidadosamente desarmadas para não afetar os trabalhos dos geógrafos institucionalistas. A primeira que precisa ser desarmada é a abordagem determinista, seja no seu viés histórico, seja no sociocultural. É certo que as instituições, mormente as informais, são mais duradouras, sofrem mudanças mais lentas, pois o seu relógio tem uma marcação particular do tempo. Mesmo assim, elas se transfor-



mam e evoluem. Trata-se de um imobilismo dinâmico próprio das instituições.

A segunda armadilha apontada encontra-se na compreensão dos contextos territoriais como realidade puramente endógena, paroquial e isolada. Ao acionar os contextos territoriais, vislumbra-se visibilidade às diferenças, às contingências a partir da relativização de macro narrativas muitas vezes homogeneizantes e deterministas. Contudo, os encaixes das escalas operacionalizadas em pesquisas geográficas já ressaltam que os contextos estão envoltos em teias e forças multifatoriais e multiescalares que podem atingi-los direta ou indiretamente.

A terceira armadilha que precisa ser desarmada se refere às tentativas de dissociação entre processos socioculturais e políticos no interior dos contextos territoriais. Realçar as suas diferenças é diferente de querer estancar as suas conexões e interdependências. Isso porque processos socioculturais e políticos se retroalimentam e, na maior parte das vezes, os primeiros imprimem suas marcas nos segundos.

Finalmente, a quarta armadilha identificada diz respeito ao excesso de cautela em reconhecer que instituições e justiça contêm dimensão territorial. Nos contextos, a dimensão material do território se entrelaça com regras informais, formando espessuras institucionais e político-institucionais densas e geradoras de regras formais atinentes ao contexto específico.

Os contextos também abrem para a possibilidade de operacionalização da justiça territorial de forma integradora por intermédio das suas matrizes processual e distributiva. Trata-se de processos de decisão e ação à “montante” e de processos de decisão, execução e distribuição a “jusante”, tendo como horizonte geográfico possível à equidade territorial.

Ao desarmar as armadilhas supracitadas, será possível operar as relações entre instituição e justiça territorial e convertê-las em possibilidade de análise na agenda da Geografia Política, conforme sugere o título deste artigo.

## Referências

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

BAREMBLITT, G. **Compêndio de análise institucional e outras correntes**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record: Rosas dos Tempos, 1988.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, G; LIPIETZ, A (Org.). O novo debate regional. In: **As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 3-15.

BRET, B. Inégalité sociale et cohésion territoriale, pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien. **Geocarrefour**, Lyon, v. 8/13, 2006.

BRET, B. Equidad territorial. **Hypergeo**. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article560>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRET, B. et al. **Justicia e injusticias espaciales**. Rosário/Argentina: Editora de La Universidad Nacional de Rosario, 2016.

BRITO, C. Resignificando o conceito de território. In: BRITO, C. **A Petrobras e a gestão do território no Recôncavo Baiano**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia (EDUFBA), 2008.

CASARES, S. O. **Equidad territorial en Andalucía**. Sevilha: Instituto de Estadística de Andalucía, 2008.

CASTRO, I. E. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. E. Geografia política: o que é afinal e para que serve. **Espaço & Geografia**, v. 24, n. 2, p. 1:26, 2021.

**Diccionario de Filosofia**. Barcelona: Larousse, 1995.

**Diccionario de Psicología Social y de la Personalidad**. Barcelona: Paidós, 1992.

DIKEÇ, M. Justice and the spatial imagination. **Environment and Planning A**, v. 33, p. 1785-1805, 2001. Disponível em: <<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01258169/document>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

**Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales**. Madrid: Aguilar, 1995.

FONSECA, A. A. M. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: UEFS, 2006.

FONSECA, A. A. M. Localismo, desempenho institucional e (in)justiça territorial. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 29, p. 473-492, 2020.

FONSECA, A. A. M; BARBOSA, S. R. C. Justiça espacial e comarcas no estado da Bahia. **Geotextos**, v. 13, n. 1, p. 75-99, jul. 2017.

FONSECA, A. A. M; CERQUEIRA, Y. M. S. F. Gestão do território no município de Maracás – 2000 a 2010. In: SOUSA, L. S; SANTOS, L. C. (Org.). **Veredas da gestão do conhecimento: pesquisa, educação & desenvolvimento regional**. Salvador: EDUNEB, 2012, p. 235-263.

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. **Ordenamento Territorial urbano-regional: terri-**

**tórios e políticas.** Rio de Janeiro: Consequência, v. 01, 2021, p. 199-226.

FONSECA, A. A. M; SILVA, O. R. O processo de emancipação municipal e o desempenho institucional dos municípios baianos de Barrocas e Luís Eduardo Magalhães. In: MENEZES, A. M. F.; CAMPOS, M. F. H. CAVALCANTI, V. R. S. (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento regional: múltiplos olhares.** Salvador: EDUNEB, v. 1, 2010, p. 149-179.

FONSECA, A. A. M; VIEIRA, V. S. Os impactos das inovações institucionais no processo de Promoção Econômica: o Marketing Territorial no Município de Luís Eduardo Magalhães/Bahia. **Geografia**, Rio Claro, v. 33, p. 351-364, 2008.

FRASER, N. **Scales of justice.** New York: Columbia University Press, 2008.

GARGARELLA, R. **Las teorías de la justicia después de Rawls.** Barcelona: Paidós, 1999.

GIDDENS, A. **Sociologia.** 6. ed. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GOMES, P. C. C. **A condição urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GORAYEB, A; BRANNSTROM, C. Licenciamento ambiental e oposição social à energia eólica: estudo de caso com foco no social gap em comunidade litorânea do Ceará, Brasil. **Revista de Geografia**, v. 37, n. 3, p. 65-92, 2020.

GOTTMANN, J. **Essais sur l'aménagement de l'espace habité.** Paris: Mouton, 1966.

HALL, A; TAYLOR, R. C. R. political Science and the three new institutionalisms. **Political Science**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HARARI, Y. N. **Sapiens: uma breve história da humanidade.** Porto Alegre: L & PM, 2018.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

HARVEY, D. Social justice, postmodernism and the city. **International Journal of Urban and Regional Research**, 2009.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

HAY, Alan. M. Concepts of equity, fairness and justice in geographical studies. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 20, n. 4, p. 500-508, 1995.

HELLER, A. **Além da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

JOHNSTON, D. **Breve história da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2018.

KUEHN, R. R. A Taxonomy of Environmental Justice. **Environmental Law Reporter**, v. 30, p. 10681- 10703, 2020.

LEVITSKY, S; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar,

2018.

LIENHOOP, N. Acceptance of wind energy and the role of financial and procedural participation: An investigation with focus groups and choice experiments. **Energy Policy**, v. 118, p. 97-105, jul. 2018.

LIMA, I. A complexidade da justiça territorial. **Ensaios de Geografia**, Vol. 4, n. 7, 2015.

LIMA, I. A geopolítica da favela: desafios atuais da justiça territorial no Rio de Janeiro. **Revista Cidades**, v. 13, n. 22, p. 05 – 40, 2016.

LIMA, I. Em favor da Justiça Territorial: o encontro entre geografia e ética. **Revista Política e Planejamento Regional – RPPR**, vol. 7, nº 2, p.125-148, 2020.

LOURAU, R. **El análisis institucional**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1994.

MORRIL, R. L; SYMONS, J. Efficiency and Equity Aspects of Optimum Location. **Geographical Analysis**, v. IX, p. 215-225, 1977.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, S.A, 1993.

NUNES, J; SANFELICI, D. Ambiente institucional e diversidade territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. **GEOgraphia**, v. 20, n. 44, p.18-35, 2018.

OTTINGER, G; H. T. J; H. E. Procedural justice in wind facility siting: Recommendations for state-led siting processes. **Energy Policy**, v. 65, p. 662-669, 2014.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. **Spatial Justice: Body, Lawscape, Atmosphere**. New York: Routledge, 2015.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1997.

REIS, J. **Ensaios de economia impura**. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

RIVAS, D. S. Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 21, n. 2, p. 75-84, 2012.

ROJAS, A. S. **Diccionario de Ciencia Política**. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SANDEL, M. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, S. B. M. Notas sobre eficiência, equidade e organização espacial. **Geonordeste**, ano VI, n. 1, p. 63- 67, 1987.

SILVA, B. C. N; SILVA, S. B. M; SILVA, M. P. S. Rede urbana e educação em Roraima. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 10, n. 18, p. 05-14, 2008.

SOJA, E. **The city and spatial justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L; PRETECEILLE, E. (Org.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990, p. 120-147.

STORPER, M. Territorialização numa economia global. Possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L. et al. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994<sup>a</sup>, p. 13-26.

STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. Q; JUNIOR, O. A. S. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras em crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994b, p. 23-64.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

THÉRET, B. Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence de conceptions de l'institution? In: TALLARD, M. et al. (Dir.). **Inovations institutionnelles et territoires**. Paris: L'Harmattan, 2000.

URRESTARAZU, E. R. reflexiones desde la geografía sobre la cuestión de los recursos y la equidad territorial. in: Mendoza, J. G; GONZÁLEZ, R. C. L; COLOM, O. N. **Repensar el Estado: crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España**. Santiago de Compostela/Espanha: Tórculo Artes Gráficas, S.A, 2015, p. 57-61.

VAN DEN BRULE, D. M. As diversas abordagens da justiça espacial na geografia. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 297-316, 2020.

WALKER, C; BAXTER, J. Procedural justice in Canadian wind energy development: A comparison of community-based and technocratic siting processes. **Energy Research & Social Science**, v. 29, p. 160-169, 2017.

WALKER, C; BAXTER, J. "It's easy to throw rocks at a corporation": wind energy development and distributive justice in Canada. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 2016.

YENNETI, K; DAY, R. Procedural (in)justice in the implementation of solar energy: The case of Charanaka solar park, Gujarat, India. **Energy Policy**, v. 86, p. 664-673, 2015.

YOUNG, I. M. **Justice and the politics of difference**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

# REGIONALIZAÇÃO COMO GESTÃO DO TERRITÓRIO: PELO RETORNO DA FUNCIONALIDADE<sup>65</sup>

José Donizete Cazzolato  
Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo  
donizete@donizetegeografo.com.br

## Introdução

Os questionamentos e a proposta aqui apresentados retomam as argumentações reunidas em “As Regiões Brasileiras pós-Tocantins: ensaio para um novo arranjo”, trabalho acolhido em dois eventos acadêmicos de 2007: XI ENANPUR, em Belém, e VII ENANPEGE, em Niterói. Nele propusemos rever a divisão macrorregional do país (estabelecida pelo IBGE), oferecendo duas alternativas: a transferência do Estado do Tocantins para o Centro-Oeste, mantendo-se a conformação anterior, ou a transferência do Maranhão para o Norte com a simultânea criação da região Noroeste.

A segunda opção, de alteração efetiva do arranjo macrorregional (com mudanças no desenho do Nordeste e Norte e a inserção de nova unidade – a sexta região) na época foi objeto de matéria jornalística de nível nacional<sup>66</sup>, com razoável repercussão na Internet. Mas o texto não foi publicado na forma convencional, apenas registrado nos anais dos eventos em que foi apresentado.

Este texto inicia com uma resenha dos dois primeiros capítulos do texto original - *A regionalização oficial do Brasil e A criação do Tocantins e a ruptura do modelo vigente*. No tópico seguinte, *Um novo Norte*, retoma as considerações já apresentadas sobre a organização do espaço setentrional do país, onde as recentes conexões permitem identificar, na junção Tocantins-Maranhão-Pará, um nódulo regional praticamente independente da porção ocidental da Amazônia. Finalizando, em *Uma nova divisão macrorregional e Conclusões*, demonstra-se a pertinência e provável eficácia do novo arranjo que se propõe.

Cartograficamente, são três etapas, como se pode ver na Figura 1.

---

65 Texto publicado em 2020 na revista franco-brasileira CONFINS, edição 46.

66 “O Estado de São Paulo”, 26/08/2007.



Figura 1 – Síntese cartográfica da proposta de 2007 aqui retomada.

Fonte: do próprio autor.

Ressalte-se, de início, que a proposta de reorganização regional aqui defendida tem um nítido caráter reparador. Busca-se, antes de mais nada, recuperar a unidade conceitual que lastreava o conjunto das Grandes Regiões IBGE – descaracterizado em 1988 – e assim garantir a aplicabilidade da trama. Da mesma forma que as estruturas territoriais, as tramas regionais operam como instrumental do planejamento e das ações da gestão pública, embasam a apreensão e análise da realidade que se traduz no espaço e reconhecem as identidades geográficas, rebatendo diretamente no reforço e exercício da cidadania.

## A regionalização oficial do Brasil

Faz parte da missão institucional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (alocada no Ministério do Planejamento, e, mais recentemente, ao da Economia) “elaborar divisões regionais do território brasileiro, com a finalidade básica de viabilizar a agregação e a divulgação de dados estatísticos”. Nessa linha, insere-se, entre outras tramas regionais de diferentes níveis escalares, a divisão do país em Grandes Regiões (ou Macrorregiões), que busca “traduzir, ainda que de maneira sintética, os desníveis da organização do território nacional quanto às questões sociais e políticas” (IBGE, 1997, p.1-40).

As primeiras versões da compartimentação regional brasileira na instância supra-estadual são do período 1930/40, quando o IBGE deliberou “sistematizar as várias ‘divisões regionais’ [...] de forma que fosse organizada uma única Divisão Regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras”. Predominava, desde o Século XIX, “a noção de ‘região natural’ na compreensão do espaço geográfico, no momento em que a questão regional ainda se confundia, em grande parte, com as diferenças existentes no quadro natural” (Figueiredo, in IBGE, 2000, p.31).

Nas décadas seguintes, o pensamento geográfico brasileiro passou a priorizar, nas ações de compartimentação regional, as características econômicas, as redes e fluxos, em detrimento do quadro ambiental. Sob esta postura metodológica chegou-se à divisão atual, de 1969 e adotada desde o Censo Demográfico de 1970. Nela surgiu a região Sudeste, como se pode ver na Figura 2.

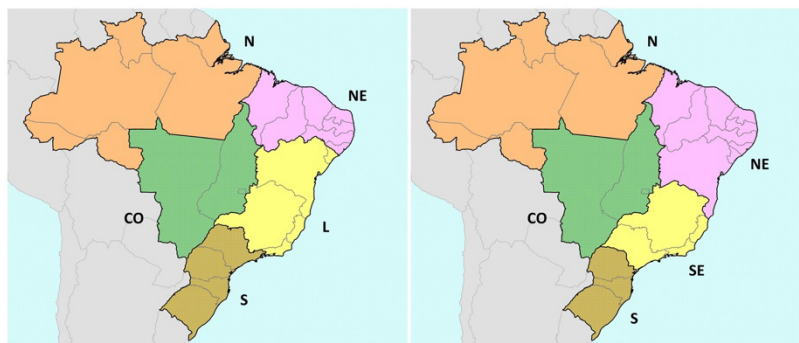


Figura 2 – Grandes Regiões do Brasil (IBGE) em 1969 e em 1970.

Fonte: do próprio autor.

As três macrorregiões atlânticas foram significativamente alteradas com o rearranjo de 1969/70. O Nordeste avançou com a inserção de Sergipe e Bahia, enquanto o Sul recuou com a perda de São Paulo. O Leste desapareceu, substituído pelo Sudeste, que assumiu a condição de região 'core' do país, considerando-se a concentração demográfica, urbana, industrial e de serviços.

Mudanças como esta acolhem a dinâmica da ocupação do espaço, sobre a qual Milton Santos observa que

após a Segunda Guerra Mundial, o interior se urbaniza e a modernidade se difunde, paralelamente aos esforços deliberados para unificar o território e o mercado. A atividade industrial é tornada possível em todas as regiões, assim como a agricultura moderna. As relações inter-regionais tornam-se mais frequentes e significativas, levando a um intercâmbio continuado de mercadorias e pessoas, graças, também, ao desenvolvimento de um turismo interno que aproveita as riquezas naturais e históricas dos diversos lugares (SANTOS, in IBGE, 2000, p.13).

No âmbito do IBGE, assim se dá o acompanhamento das sucessivas alterações espaciais:

o caráter intrínseco da revisão da Divisão Regional do Brasil refere-se a um conjunto de determinações econômicas, sociais e políticas que dizem respeito à totalidade da organização do espaço nacional, referendado no caso brasileiro pela forma desigual como vem se processando o desenvolvimento das forças produtivas em suas interações com o quadro natural (IBGE, 2007, p.50).



Vale destacar, de todo modo, que nessa metodologia estão implícitos alguns critérios consagrados pela Geografia, como a contiguidade territorial das unidades regionais, seu atrelamento aos limites de escala subsequente (Estados) e a busca pelo possível equilíbrio dimensional do conjunto. A alteração mostrada na Figura 2 é clara nesse sentido: mesmo com a significativa alteração, mantém-se a equidade anterior entre as unidades.

No tocante à finalidade, as divisões regionais do IBGE, nas diversas escalas, prestam-se à “elaboração de políticas públicas”, propondo-se “subsidiar o sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias; subsidiar o planejamento, estudos e identificação das estruturas espaciais de regiões metropolitanas e outras formas de aglomerações urbanas e rurais” (IBGE, 2007, p.42)

O estabelecimento oficial de polígonos regionais, contudo, em meados do Século XX não se restringia ao IBGE. O caso mais notório envolve a Amazônia e o Nordeste, com o estabelecimento da SUDAM e da SUDENE. Seus contornos, porém, diferiam das Grandes Regiões por conta de sua especificidade, enquanto a trama ibegeana prestava-se a usos mais diversificados. Nesse período, foram muito utilizados termos como *Amazônia Legal*, *Polígono das Secas*, *Área da Sudene*, *Área da Sudam*, reforçando a notoriedade que as Grandes Regiões passaram a ter dado o caráter desenvolvimentista e de *integração nacional* dos governos militares.

Dessa forma, a sociedade brasileira assimilou rapidamente a grande compartimentação regional do IBGE, tanto no meio técnico como na percepção simbólica do espaço nacional. Outras formas de compartimentação, como as citadas acima, permanecem em uso, mas as Grandes Regiões do IBGE tornaram-se hegemônicas. Daí a importância de mantê-las atualizadas, e, por outro lado, o cuidado que se deve ter nessas mesmas ações de ajuste.

## A criação do Tocantins e a ruptura do modelo vigente

O ano de 1988 é marcado no Brasil pela finalização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (instalada em 1987). O novo texto constitucional, em seu Artigo 13 das Disposições Transitórias, cria um novo estado na Federação Brasileira: Tocantins, com a porção norte do território de Goiás. Este fato, em si, não implica diretamente no foco deste trabalho, mas o que determina seu primeiro parágrafo:

Art. 13. **É criado o Estado do Tocantins**, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º - **O Estado do Tocantins integra a Região Norte** e limita-

-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso. [grifo nosso]

Foram alteradas, simultaneamente, a trama territorial das Unidades da Federação e a conformação perimétrica das Grandes Regiões do IBGE. Estes fatos, contudo, não tiveram grande repercussão na época na promulgação da nova CF. Mesmo no portal do governo tocantinense, o texto disponibilizado sobre a história do Estado omite sua transferência do Centro-Oeste para o Norte.

Uma das poucas referências sobre essa alteração regional foi dada pelo então governador do Estado, Marcelo de Carvalho Miranda, em entrevista de 2003. Indagado sobre as operações do Banco da Amazônia no estado, assim respondeu: “Sem dúvida. Durante a criação do Estado do Tocantins, o governador **Siqueira Campos teve a sensibilidade de colocá-lo geograficamente na Região Norte**. Esta decisão tem sido fundamental para que possamos nos apossar dos incentivos constitucionais destinados [...] à região” [grifo nosso].

José Wilson de Siqueira Campos, nascido no Ceará, foi deputado goiano nos anos 1980, quando encampou o movimento emancipacionista do Tocantins. Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, tornou-se redator da Subcomissão dos Estados (Comissão da Organização do Estado). Sua atuação na elaboração do referido Artigo 13 das Disposições Transitórias foi decisiva, como confirmam as palavras de Marcelo Miranda e pronunciamentos registrados no Diário da Assembleia Nacional Constituinte. O deputado Chico Umberto (MG), por exemplo, questionou o presidente Ulysses Guimarães logo após a votação e rejeição do dispositivo criando o Estado do Triângulo, alegando que “essa emenda apenas fez a fusão no sentido de não se prejudicar o Estado do Tocantins, para que não fosse submetido a votos”.

Depreende-se, na leitura do Diário da Constituinte, que o processo de criação do Tocantins seguiu um rito diferenciado. Chama também a atenção a evolução do texto do dispositivo legal: na primeira versão, o plebiscito estava no início do texto<sup>67</sup>, não havendo menção à questão regional; a segunda versão excluiu a exigência de plebiscito, inserindo a transferência para a região Norte na forma de aposto<sup>68</sup>, que, na versão final passa a predicado: “O Estado do Tocantins integra a Região Norte [...]”.

Os registros do referido Diário não apresentam quaisquer referências a respeito das macrorregiões do IBGE. Tampouco se tem notícia de estudos ou proposições para as mesmas fora do âmbito legislativo. Nem IBGE, IPEA ou demais entidades técnicas

---

67 Texto de 01/06/88: “Art. 60. Dentro de cento e vinte dias, o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás realizará plebiscito na área descrita no § 1º, resultando o pronunciamento favorável na criação automática do Estado do Tocantins e sua instalação até quarenta e cinco dias depois; § 1º O Estado do Tocantins limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios [...]”

68 Texto de 30/06/88: “Art. 61. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo-sexto dia [...]; § 1º O Estado do Tocantins, integrando a região Norte, limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios [...]”

dedicaram-se à questão no período da Assembleia Constituinte, e, mesmo após a promulgação do novo texto constitucional, não se divulgaram declarações ou iniciativas no sentido de avaliar ou questionar a alteração legalmente efetivada.

No entanto, o ponto central do questionamento que aqui se apresenta não está no processo em si, mas em seus resultados. O novo desenho das Grandes Regiões – alterado por artifício ou casualidade – prejudicou a unidade conceitual da trama e, principalmente, sua operacionalidade.

## Um novo Norte

A faixa norte do território brasileiro – atuais regiões Nordeste e Norte, apresenta taxas demográficas extremas. As altas densidades da porção oriental do Nordeste contrastam fortemente com a rarefação da Amazônia, onde, por sinal, está a maior concentração de Unidades de Conservação do país, como sintetiza a Figura 3.

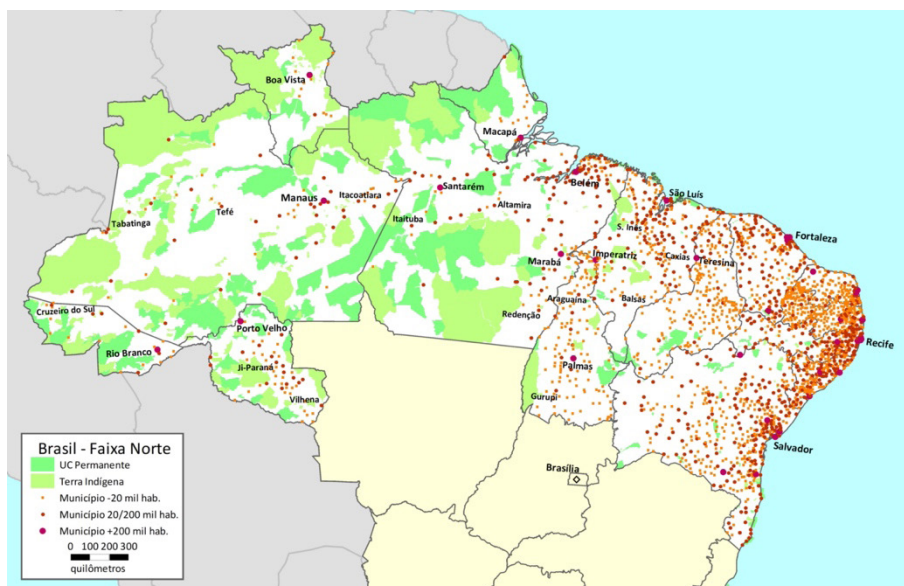


Figura 3 – Sedes municipais e Unidades de Conservação na Faixa Norte do Brasil.

Fonte: [www.ibge.gov.br/geociencias](http://www.ibge.gov.br/geociencias)

Também do ponto de vista ambiental, é notório o contraste entre o semiárido nordestino e a alta umidade do clima amazônico. Da mesma forma, a pouca pluviosidade nordestina se associa a uma rede hidrográfica com baixos índices de vazão, onde muitos leitos são intermitentes, enquanto a Amazônia é drenada por gigantes fluviais na mais volumosa bacia hidrográfica do planeta.

Historicamente, a faixa Norte do Brasil compreende etapas diversas de ocupação do espaço. Local do primeiro contato de Portugal com as novas terras, o Nordeste

recebeu também a primeira sede administrativa (Salvador), e, na mesma faixa litorânea floresceu a lavoura da cana-de-açúcar, o primeiro grande ciclo econômico da Colônia. Avançando pelo litoral em demanda da foz do Amazonas, e por este subindo, Portugal assegurou a posse da maior parte da região amazônica ao longo dos primeiros séculos da colonização. Já as porções mais interiores, em grande parte ainda não foram plenamente incorporadas à economia nacional (Figura 4).

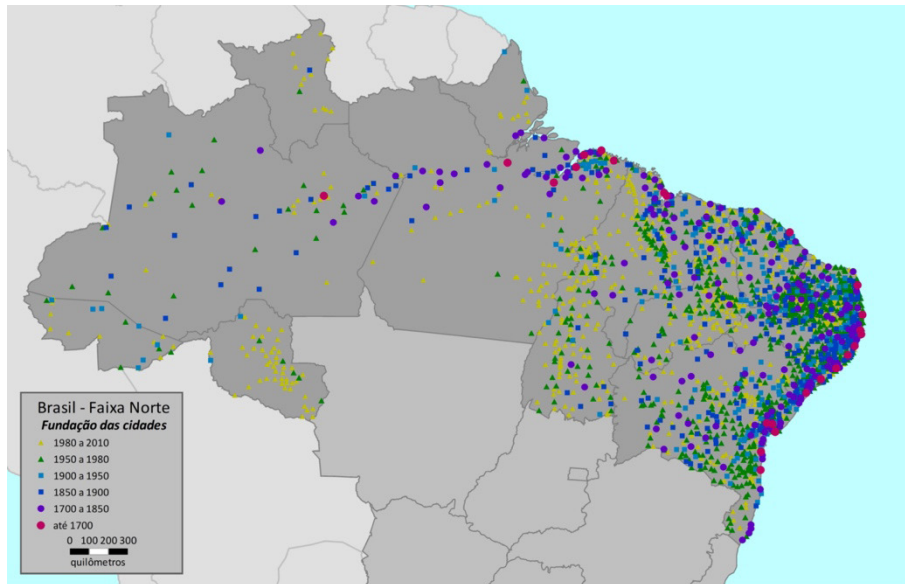


Figura 4 – Sedes municipais da faixa Norte do Brasil agrupadas pelo ano de fundação.

*Observe que o atual Tocantins e as porções contíguas do Maranhão e Pará adensaram-se apenas na segunda metade do Século XX.* Fonte: bases cartográficas IBGE versão CEM.

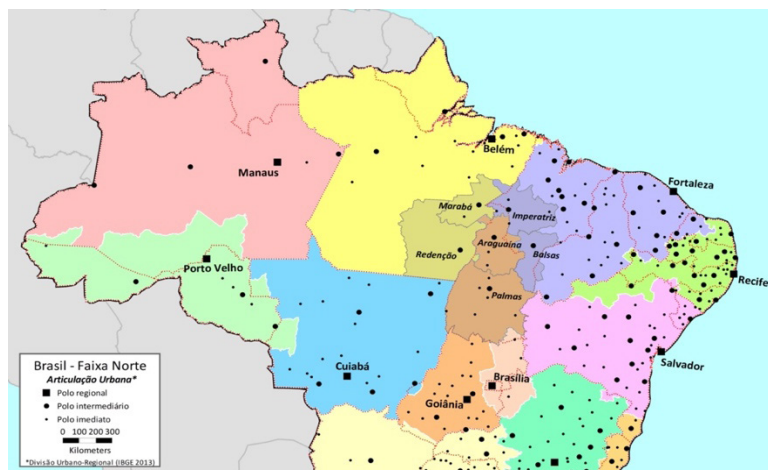


Figura 5 – Articulação Urbana (IBGE) – regiões ampliadas e polos na Faixa Norte do Brasil.

Fonte: bases cartográficas IBGE versão CEM; IBGE: Divisão Urbano-Regional 2013.

Como indicado na Figura 5, a rede urbana do Tocantins e áreas contíguas do Maranhão e Pará organiza-se em torno de cinco polos: Palmas e Araguaína, no Tocantins, Imperatriz e Balsas, no Maranhão e Marabá e Redenção, no Pará. Esses polos, de nível intermediário na hierarquia urbana brasileira, estão, respectivamente, nas regiões de influência de Goiânia, Fortaleza e Belém, centros de primeira ordem (IBGE 2013). Essa hierarquia, contudo, tende a alterar-se na próxima década, porque o desenvolvimento que ali se mostra (ferrovias, hidrelétrica, agronegócio) deve traduzir-se em incremento demográfico e reforço na atividade comercial e de serviços locais.

A presença de Goiânia deve manter-se, por sua força comercial e pelos antigos laços políticos do atual Tocantins; mas a nova capital, Palmas, consolidará suas funções, principalmente nos serviços governamentais. Fortaleza, cuja influência comercial se estendia por toda a Amazônia, hoje compete em condições de maior igualdade com Manaus e Belém. E a distância rodoviária de Imperatriz a Belém (595 km), assim como a Palmas ou São Luís (630 km), é bem menor do que até Fortaleza (1239 km). Some-se a estes fatos a perspectiva de criação da nova Região Norte – como aqui proposto – e temos um quadro francamente favorável às previsíveis alterações nas conexões urbanas desta parte do país, entre as quais o fortalecimento do polo São Luís, e, principalmente, um reforço na centralidade regional de Belém.

Estudos como este, porém, tendem a gerar resultados diferenciados, por conta das diferentes metodologias utilizadas, especialmente no peso que se dá a cada item selecionado para a pesquisa, como se vê nos exemplos da Figura 6.



Figura 6 – Hierarquia urbana de serviços federais: Justiça, Fazenda e Correios.

Fonte: Gestão do Território, IBGE, 2014 e Estrutura do CEP, ECT.

As tramas hierárquicas da Justiça Federal e da Receita Federal diferem significativamente; observar, como bons exemplos, Belém e Fortaleza. A capital cearense, por sinal, centraliza o serviço postal brasileiro de oito estados da Faixa Norte (em verde no mapa da direita), mas não tem a mesma força no sistema de televisão (adiante na Figura 8).

Outro estudo de hierarquia urbana – conduzido pelo Núcleo de Economia Regional do CEDEPLAR/UFMG no início dos anos 2000 – mostra diferentes resultados para o Norte do país, como se pode ver na Figura 7. Imperatriz, por exemplo, o grande

polo regional do Sul do Maranhão, nos estudos do IBGE desde 2007 aparece como “pertencente” a Fortaleza, enquanto na cartografia CEDEPLAR faz parte da região polarizada por Belém, assim como quase todo o território maranhense. Esta mesma cartografia aloca o Estado de Rondônia na área de influência de Goiânia/Brasília, enquanto a pesquisa IBGE de 2007 indica dupla pertinência – a Brasília e a São Paulo. Na pesquisa de 2014, o IBGE reconhece um novo polo de primeira ordem – Porto Velho, ao qual se subordinam Rondônia e Acre, além de municípios adjacentes de Mato Grosso e do Amazonas. (IBGE, 2007)

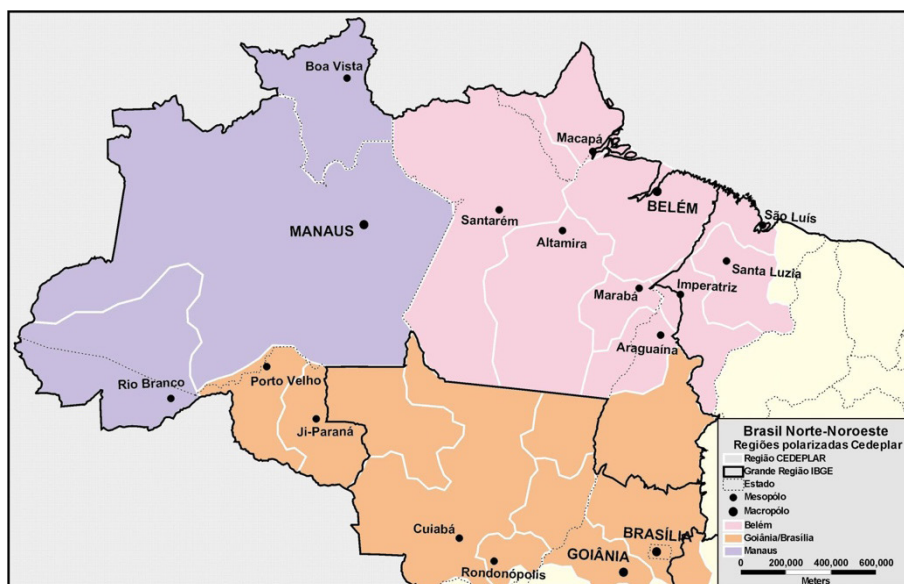


Figura 7 – Centro-Norte do Brasil - regiões de polarização urbana CEDEPLAR

Fonte: IBGE versão Centro de Estudos da Metrópole; LEMOS et alii - CEDEPLAR/UFMG, 2003.

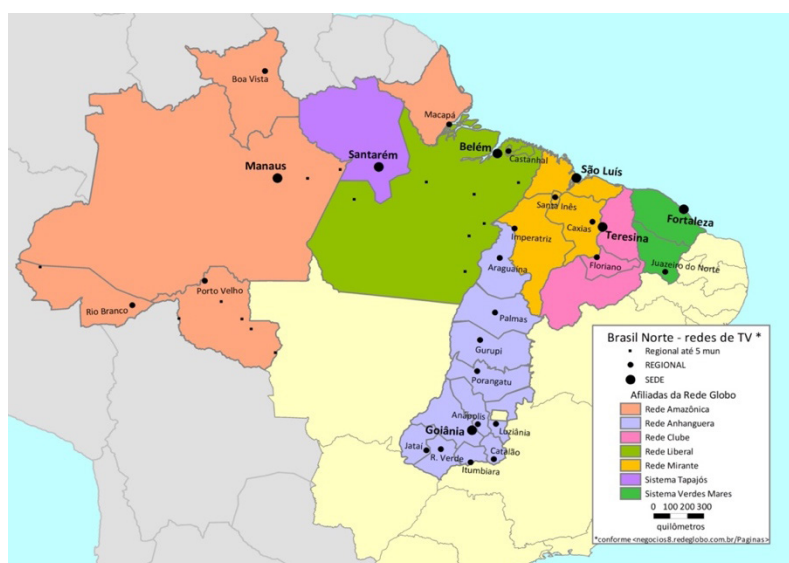


Figura 8: Faixa Norte do Brasil - regionalização das redes de televisão (Globo) em 2018.

Fonte: IBGE versão CEM; Negócios Globo, 2018.

As redes regionais das grandes emissoras de televisão do país, por sua vez, revelam outros contornos territoriais para a influência dos grandes polos, como se pode ver na Figura 8, na qual se observa maior equilíbrio territorial na influência dos polos regionais, se comparado aos estudos de hierarquia urbana aqui apresentados.

Tocantins, repartido em três regionais da rede Anhanguera, mantém-se sob a órbita de Goiânia, onde está a sede da emissora. O Maranhão ganha independência com a sede da Rede Mirante em São Luís, e importante fatia do estado na área da regional Imperatriz. Belém sedia a rede Liberal, que cobre todo o estado à exceção do entorno de Santarém, e refluí o alcance de Fortaleza: a rede Verdes Mares cobre apenas o Ceará. Ressalta-se a área de cobertura da Rede Amazônica, mostrando a força do polo Manaus. Sediada na capital amazonense, abrange todo o território da aqui proposta Região Noroeste – Amazonas, Roraima, Rondônia e Acre, avançando com uma regional no Amapá, estado tradicionalmente ligado a Belém.

O quesito televisão, por sinal, exemplifica a disputa que popularmente se conhece entre os dois grandes polos amazônicos. Belém é o núcleo mais antigo, de fundação e de desenvolvimento. O próprio estado do Amazonas, é interessante lembrar, emancipou-se da então Província do Grão-Pará. Manaus teve um expressivo surto de crescimento no final do Século XIX, com a coleta e exportação de látex – o famoso teatro Amazonas é um marco desse período. Passado o ciclo da borracha, a cidade arrefeceu. Em 1950, a população municipal de Belém era quase o dobro da manauara (255 / 140 mil), mas na projeção para 2019, não chega a 70%. Esta inversão deu-se, principalmente, pela instalação da Zona Franca, mecanismo legal de estímulo econômico instituído no final dos anos 1960 cujo principal resultado é o Parque Industrial de Manaus.

Se a Região Metropolitana de Belém foi instituída em 1973, juntamente com os demais grandes aglomerados do país, a de Manaus foi criada em 2007. Sua exacerbada dimensão territorial<sup>69</sup>, contudo, assim como a ausência de conurbações em seus contornos territoriais, levanta dúvidas sobre a efetividade de sua instituição. O geógrafo Marcos Castro de Lima reconhece que a Região Metropolitana de Manaus não se trata de região metropolitana típica, que sua instituição jurídica se deu em condições especiais, como a “pressa em aprovar a Lei Complementar 052/2007” e a pretensão de “dar à metrópole amazonense uma posição que lhe faltava frente à sua congênere paraense Belém”. No entanto, enfatiza a condição metropolitana de Manaus como grande polo político, econômico e cultural da Amazônia Ocidental.

Além da dicotomia Belém-Manaus, a porção amazônica brasileira – contida quase completamente nos perímetros da atual Região Norte, estrutura-se em torno de grandes elementos que se dispõem em densidades e sentidos opostos. Em sua maior parte, predomina a notável rede hidrográfica, cujo eixo – o Amazonas-Solimões, tem o sentido geral Oeste-Leste. No extremo oriental – estados do Pará, Tocantins e Maranhão, é nítido o sentido geral Sul-Norte, como se resume na Figura 9.

---

69 Área de 128 mil km<sup>2</sup>, equivalente a Pernambuco e Alagoas somados.

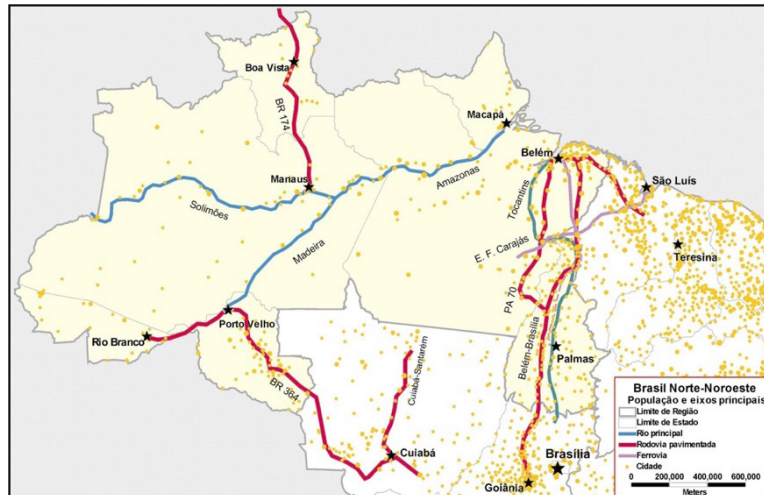


Figura 9 - Porção amazônica brasileira – grandes elementos estruturantes.

O rio Tocantins corre no sentido Sul-Norte, assim como os grandes eixos rodoviários Belém-Brasília e PA 70 e as novas ferrovias Carajás e Norte-Sul. Fonte: bases cartográficas IBGE versão CEM.



Figura 10 – A crescente expansão ferroviária no Brasil Centro-Norte.

Fonte: [www.valec.gov.br](http://www.valec.gov.br); 2019.

O mapa da Figura 10 resume a nova malha ferroviária que se implanta no Brasil. Iniciada com a Estrada de Ferro Carajás (EFC), da Companhia Vale do Rio Doce, esta nova realidade do transporte no Brasil Centro-Norte estende-se, entre obras e projetos, para o Sul, para o Leste e para o Oeste. A EFC opera, com seus trens gigantes (chegam a mais de 300 vagões), o transporte de minérios, grãos e combustíveis, entre Parauapebas (PA) e São Luís (MA), totalizando cerca de 900 km. Recentemente foi duplicada no trecho Açailândia-São Luís, o que permite maior capacidade de transbordo para cargas provenientes da Ferrovia Norte-Sul. Foi inaugurada em 1985, e pode ser considerada, isoladamente, uma das marcas do núcleo regional PA-MA-TO. Essa marca se reforça com o transporte de passageiros, disponibilizado diariamente com



alternância de ida e volta, em toda a extensão da linha.

Em Açailândia (MA) iniciaram-se, em 1985, as obras da Ferrovia Norte-Sul, com previsão de conectar-se à malha ferroviária do Sudeste em Anápolis (GO). Ao longo das obras o projeto incorporou alterações, como a previsão de mais 480 km até Barcarena (PA) e a extensão Sul até Rio Grande (RS). Atualmente estão concluídos 2.200 km – de Açailândia até Estrela d’Oeste (SP), a maior parte em operação.

Outras conexões estão previstas para a FNS: a ligação com Mato Grosso e Rondônia, com a malha nordestina (no Piauí) e com a FIOI (Ferrovia de Integração Oeste-Leste), cruzando a Bahia até o novo porto de Ilhéus. Desta, o trecho Barreiras-Ilhéus encontra-se em obras.

Ao mesmo tempo, observa-se o avanço do agronegócio pelas terras de Tocantins, Maranhão, Sul do Piauí e Oeste da Bahia. A produção intensiva de soja e algodão, acompanhada de novos contingentes demográficos vindos principalmente dos estados do Sul, e políticas governamentais de incentivo, somam-se aos eventos que têm proporcionado rápidas mudanças na Geografia da região Centro-Norte do Brasil. A nova trama ferroviária do Brasil Centro-Norte implica em novas logísticas operacionais, realçando a importância de terminais portuários como Vila do Conde (em Barcarena, PA) ou Itaqui (em São Luís).

Outro fator indicativo dessa nova dinâmica regional pode ser a denominação MATOPIBA, que se popularizou para identificar as porções do Cerrado recentemente inseridas na grande produção nacional de grãos. Este conceito regional iniciou-se com a ocupação do extremo Oeste baiano, nas décadas de 1980/90, a qual expandiu-se para o Sul do Piauí e do Maranhão, assim como para o Tocantins. O Decreto Federal 8447/2015 “dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba – PDA-Matopiba”, como se pode conferir em apresentações da Embrapa Territorial disponibilizadas em seu portal. Nele pode ser baixado o mapa o mapa à esquerda na Figura 12.

As duas sílabas iniciais de MATOPIBA colocam lado a lado os Estados do Maranhão e Tocantins (MATO...) – por sinal, as maiores extensões deste novo polígono legal, em consonância a outros aspectos já expostos da forte conexão geográfica existente entre ambos. Piauí e Bahia (...PIBA), contudo, são da Região Nordeste, e nela permanecem, como se sugere neste texto.

Se no presente surgem novas conexões econômicas ou culturais, outros liames identitários permanecem. O Maranhão foi uma das capitâneas hereditárias no início da colonização do Brasil (Século XVI), da qual se constituiu a do Grão-Pará, durante o governo espanhol. Nesse mesmo período, em 1621, dividiu-se a Colônia em dois Estados: Brasil, com capital em Salvador, e Maranhão, com capital em São Luís. Um século depois, criou-se a Capitania do Piauí (1718), desmembrada da Capitania do Maranhão, e em 1751 São Luís cedeu para Belém o posto de capital do Estado, o qual passou então a chamar-se Estado do Grão-Pará e Maranhão. O passado colonial conecta o Maranhão aos atuais Estados do Pará e do Piauí. Diferentemente, foi bem menor o vínculo destes com Pernambuco ou Bahia, inclusive pelo fato de que São Luís, e depois Belém, reportavam-se diretamente a Lisboa, e não a Salvador.

Os primeiros estudos de regionalização do país, já no Século XX, mantiveram Piauí e Maranhão destacados do atual Nordeste, compondo a região *Meio-Norte* ou *Nordeste Ocidental*. Essas denominações foram utilizadas por cerca de vinte anos na cartografia do IBGE, perdendo a força quando se oficializou a atual macrorregionalização, a partir do Censo 1970. Desde então, o Nordeste passa a estender-se do Maranhão até a Bahia.

O termo Meio-Norte, porém, resistiu e ainda é utilizado, tanto no Maranhão como no Piauí. No setor agropecuário, tem utilização corrente, certamente reforçada pela presença da unidade local da Embrapa, sediada em Teresina. Denominada *Meio Norte*, tem forte presença entre pesquisadores, técnicos e produtores rurais, como se pode ver na reprodução de *sites* diversos na Figura 11.

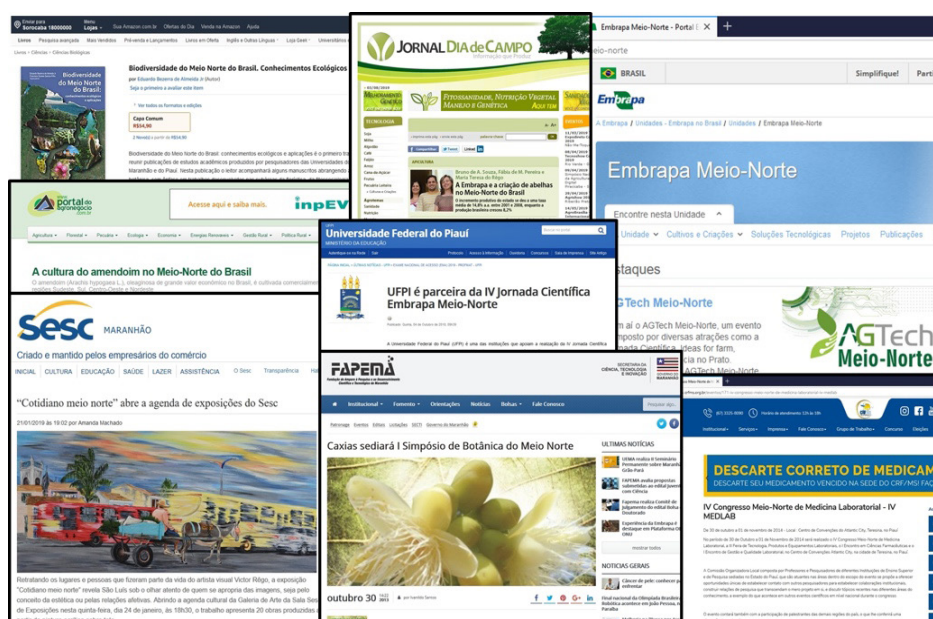


Figura 11: O Maranhão e sua identidade ‘nortista’: Meio-Norte cultural

*Em portais diversos sediados no Piauí e no Maranhão lê-se “Meio-Norte”: publicações, eventos agrícolas, unidade Embrapa, exposição de arte, eventos acadêmicos e médicos.* Fonte: montagem do próprio autor.

No setor acadêmico, o Meio Norte faz parte da clássica divisão do Nordeste em quatro faixas de sentido geral Norte-Sul. A Zona da Mata e o Agreste são estreitas, acompanhando o litoral ocidental, seguidas do Sertão e do Meio-Norte, como se vê na Figura 12.

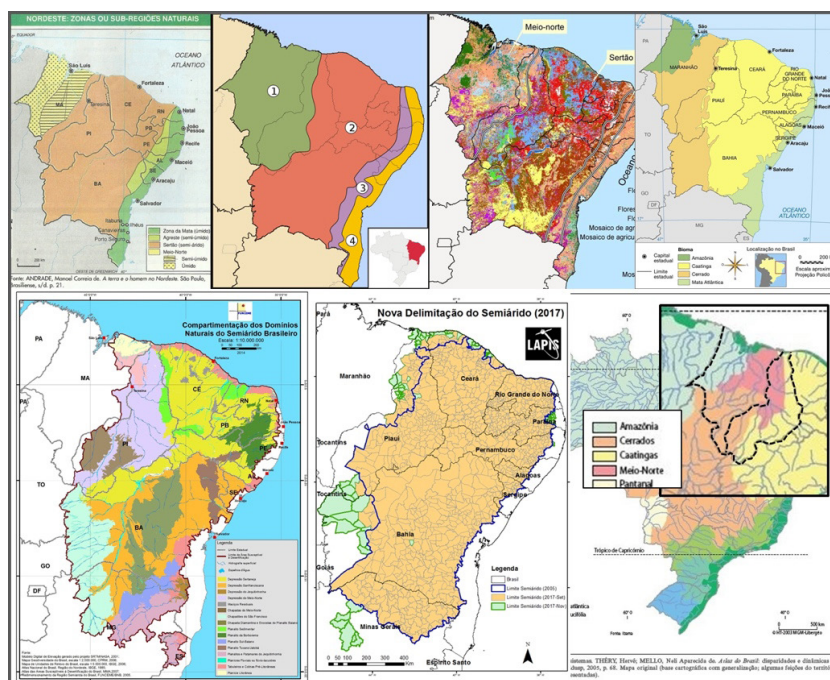


Figura 12 – O Maranhão e sua identidade ‘nortista’: Meio-Norte ambiental

Fonte: diversas fontes e montagem do próprio autor.

Os limites entre Zona da Mata e Agreste são mais ou menos consensuais. O limite ocidental do Sertão, porém, oscila ao longo do leito do Parnaíba. Há uma associação entre o Sertão e o clima semiárido, enquanto a Mata dos Cocais ora é chamada de Meio-Norte Semiúmido, ora de Meio-Norte e outras vezes nem é considerada.

Prevalece, contudo, importante diferenciação entre Piauí e Maranhão em termos ambientais. O Cerrado e a Mata dos Cocais (ou Meio-Norte) ocorrem em ambos; contudo, o Sertão (ou clima semiárido, ou Caatinga) só ocorre no Piauí, enquanto o bioma Amazônia só ocorre no Maranhão. Assim, é pertinente a cisão do Meio-Norte, ficando o Maranhão na proposta Região Norte e mantendo-se o Piauí na Região Nordeste. A conexão econômica e cultural do Piauí com seus vizinhos nordestinos – todos com vasta extensão de Sertão, seria mais forte do que a ligação com o Maranhão dada pelo conceito Meio-Norte. O clima geral mais úmido no Maranhão também seria preponderante na diferenciação ante a aridez característica do clima piauiense.

Lembrando que o espaço geográfico é um contínuo; quaisquer delimitações sempre seccionam elementos, práticas ou fluxos. Cabem, muitas vezes, escolhas sobre a opção menos incidente, como é o caso do Meio-Norte; sua cisão é a opção que garante a integridade dos aqui propostos Nordeste e Norte.

Em 2011, um plebiscito foi realizado no Estado do Pará, como parte do processo de emancipação que visava criar duas novas unidades da federação a partir de sua fragmentação territorial: Tapajós, com as terras da porção Oeste, e capital em Santa-

rém, e Carajás, com as terras de Sudeste, e a capital em Marabá. Durante o processo *eleitoral*, reforçaram-se as diferenças culturais entre as três partes, especialmente em Carajás. Esta região corresponde à porção paraense de ocupação mais recente, para onde afluíram, em maioria, brasileiros de outros estados. O escoamento de minério da grande jazida de Carajás utiliza o Porto de Itaqui, em São Luís, através da EFC, ferrovia que pode ser considerada a concretude da forte conexão que se dá na junção Pará-Maranhão-Tocantins.

Da mesma forma que a criação do Tocantins organizou a esparsa percepção territorial do antigo Norte Goiano, consolidando a identidade tocaninense, a percepção identitária que se engendrou no Baixo Amazonas (Tapajós) e Sudeste Paraense (Carajás) – a ponto de embasar projetos de emancipação – soma argumentos em favor de ajustes no quadro macrorregional do país. Tanto quanto a geoeconomia, o aspecto cultural também se altera, demandando ajustes na conformação regional.

Diversidade ambiental, trajetórias diversas de ocupação do espaço, novas atividades e conexões econômicas, diferentes identidades: os limites das Macrorregiões do IBGE estendem-se buscando capturar essas grandes unidades geográficas ou regionais do vasto território brasileiro. E esses mesmos aspectos, em seu evoluir, requerem periódicas avaliações, sem o que os contornos ou as unidades regionais estabelecidas, em quaisquer escalas, podem defasar-se.

Ainda sobre a dinâmica territorial, este trecho de Milton Santos dá uma boa medida:

cada uma dessas idades do espaço geográfico mantém heranças materiais da fase anterior e acrescenta inovações. A fisionomia do território, nas duas diversas feições, é tanto um vestígio do passado como um retrato do presente. Novos nexos dinâmicos se incorporam e se generalizam, levando à construção de uma nova unidade, fundada na maior fluidez do espaço geográfico, alterando os significados do que antes era ou parecia imóvel (Santos, in IBGE, 2000, p.13).

Não se pretende, pelo formato da publicação, um levantamento mais extenso do quadro geográfico de toda a faixa Norte do Brasil, mas sim destacar elementos de maior peso na composição e caracterização macrorregional. Se a divisão atual separa os dois *mundos* da faixa Norte de país – o nordestino e o amazônico, os mapas e considerações apresentados procuram demonstrar que o contato entre essas duas grandes unidades regionais não se restringe a uma linha limítrofe, e sim a uma vasta e cada vez mais significativa interface. Nesta interface pode alocar-se uma nova unidade regional.

## Uma nova divisão

Além das considerações gerais sobre o espaço geoeconômico brasileiro em sua

porção exatamente Norte (estados do Pará, Maranhão e Tocantins), um olhar sobre o desenho macrorregional atual revela outros aspectos importantes para o questionamento que aqui se expõe. A começar pela extensão física das unidades. Mesmo um observador leigo pode perceber que “a Região Norte é muito grande”. De fato, estende-se por 3,8 milhões de km<sup>2</sup>, mais que o dobro do Centro-Oeste ou do Nordeste, e corresponde a 45% do território nacional.

Suas distâncias máximas (em linha reta) chegam a três mil quilômetros; entre as capitais estaduais, de Palmas a Boa Vista são 2 mil e entre Rio Branco e Belém passam de 2,3 mil quilômetros. Nas demais regiões, no Centro-Oeste nenhuma distância entre as capitais chega a mil quilômetros, que é a máxima do Nordeste, de Teresina a Salvador. A exceção fica com São Luís, que está a 1,3 mil quilômetros da capital baiana.

Também se percebe, mesmo num mapa sintético, que a forma territorial da atual Região Norte é atípica: o estado do Tocantins assemelha-se a um apêndice. Tem fronteiras com apenas um dos estados nortistas, o Pará. E este limite, de 730 km, equivale a 18% do seu contorno perimétrico, condição que aponta para evidente ineficácia do recorte regional.

A população, sem dúvida, é outro quesito importante na comparação de tramas regionais. Aqui, porém, há uma condição praticamente incontornável: a superlativa demografia paulista. Tendo mais que o dobro dos habitantes do segundo colocado (Minas Gerais), São Paulo, em qualquer arranjo regional, resultará em desequilíbrio demográfico. Esse equilíbrio somente seria conseguido destacando-se São Paulo numa região própria; esta solução, porém, rompe com a lógica da regionalização.

O número de subunidades territoriais que compõem uma dada unidade regional também pode indicar a equidade existente entre essas unidades. Na atual divisão do Brasil em Macrorregiões, o Nordeste apresenta-se em clara desconformidade: seus nove Estados correspondem a exatamente um terço dos estados brasileiros. O Norte, contudo, tem números semelhantes: 7 estados ou 26%. Somados, Norte e Nordeste totalizam mais da metade das Unidades da Federação, 59%. Traduzindo esses valores em bancadas legislativas federais, percebe-se o poder político altamente concentrado em apenas duas das cinco macrorregiões brasileiras.

A proposta aqui sugerida, portanto, além de reparar a descaracterização causada pelo dispositivo constitucional (criação do Tocantins e sua transferência do Centro-Oeste), permite reconhecer a inegável regionalidade que se consolida na interface Norte-Nordeste, reforçando-a. Além disso, ajusta o conceito geográfico e regional *Amazônia*, estabelecendo uma unidade efetivamente amazônica (Noroeste) e duas contendo a interface com o Cerrado (Centro-Oeste e Norte), reequilibra as distâncias internas das regiões e também a distribuição regional do poder legislativo.

Sintetiza-se em apenas dois passos: 1 - transferir o Maranhão do Nordeste para o Norte e 2 - criar a Região Noroeste com Rondônia, Acre, Amazonas e Roraima. As demais regiões – Sudeste, Sul e Centro-Oeste, permanecem com a configuração atual. O resultado está na Figura 13.

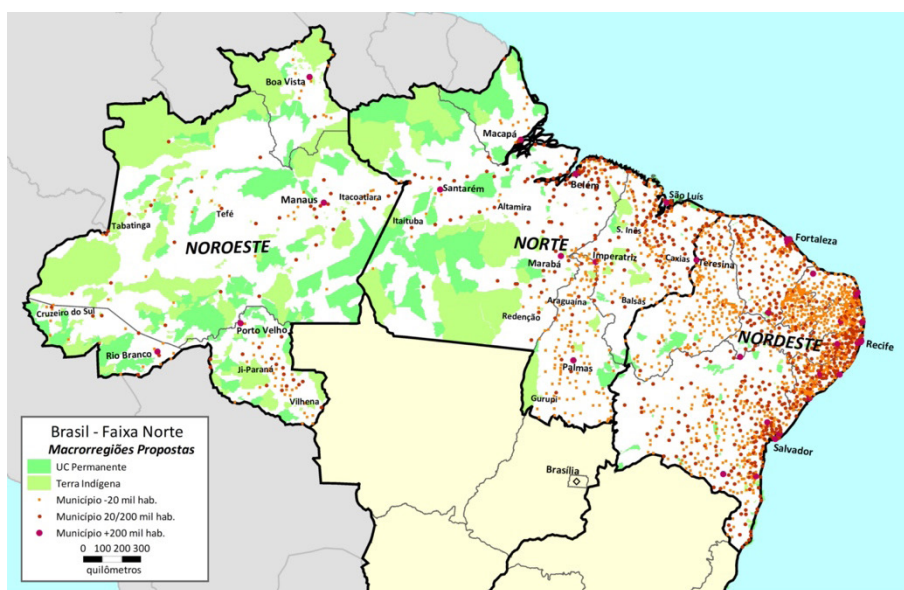


Figura 13 – Faixa Norte do Brasil e macroregiões propostas.

*Neste arranjo, a interface entre o Nordeste o Noroeste ganha contornos regionais e assume, apropriadamente, a denominação Norte. Fonte: do próprio autor a partir de bases cartográficas IBGE versão CEM e outras baixadas diretamente do portal [www.ibge.gov.br/geociencias](http://www.ibge.gov.br/geociencias).*

Na nova macroregião Noroeste, Rondônia assume a segunda posição, enquanto Manaus efetiva-se como polo de primeira grandeza, fazendo jus ao título de Capital da Amazônia. Belém passa a centralizar um novo recorte territorial com maior volume demográfico e econômico e o Maranhão deixa a quarta posição no Nordeste para assumir o segundo lugar na nova macroregião Norte. Tocantins, que antes da emancipação era o distante sertão goiano, deixa também de ser um apêndice para assumir posição central na região.

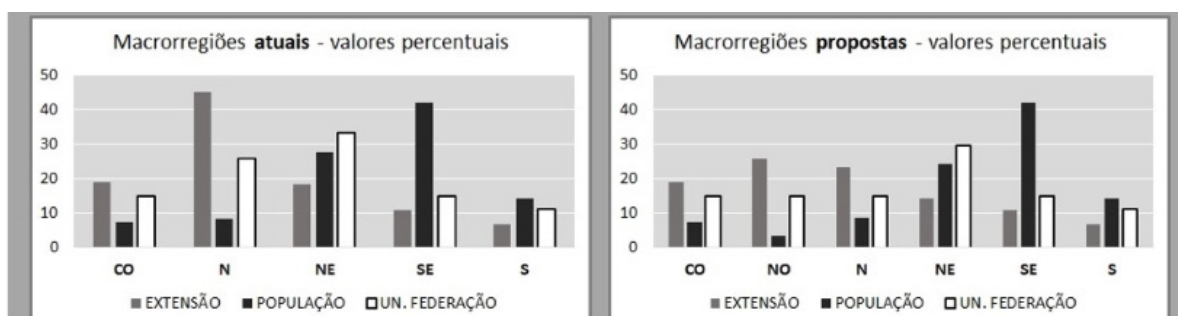


Figura 14 – Área, população e número de UF das macroregiões atuais e propostas.

*Observe que, no gráfico da direita – proposta aqui defendida - as colunas ajustam-se todas abaixo dos 30% percentuais, com exceção da população do Sudeste. Fonte: do próprio autor.*

A Figura 14 confirma o acerto do arranjo macrorregional proposto. O melhor alinhamento das colunas de valores percentuais indica um avanço no equilíbrio dimensional das unidades, condição que favorece o uso da estrutura regional como ferramental de planejamento e gestão, de obtenção de dados e compreensão da realidade, de percepção identitária e exercício da cidadania ou mesmo de sistemas representativos<sup>70</sup>.

## Conclusões

É importante destacar, por fim, que o presente artigo não questiona a validade da atual divisão macrorregional do país. Ao contrário, considera-a fundamental para a Geografia, para a gestão pública, para a cidadania, enfim, para toda a sociedade brasileira. Contudo, demonstra que sua operacionalidade se prejudicou fortemente em 1988, quando a porção setentrional de Goiás, então transformada em novo estado – Tocantins – deixou de pertencer ao Centro-Oeste para juntar-se à Grande Região Norte.

Em decorrência, propusemos em 2007 o retorno ao arranjo de 1970 – transferindo o Tocantins para o Centro-Oeste, ou, aproveitando-se da ruptura ocorrida, que se transfira o Maranhão do Nordeste para o Norte, criando-se, simultaneamente, uma nova região – Noroeste, composta pelos estados mais ocidentais da atual região Norte. Treze anos depois, a análise dos grandes elementos geográficos componentes da porção espacial em que se justapõem Pará, Maranhão e Tocantins revela o maior acerto desta segunda proposta. Acerto no sentido de adequar a divisão macrorregional aos grandes fluxos do território nacional, ao quadro natural, aos processos históricos de ocupação e padrões culturais.

A coincidência com os limites estaduais assegura à divisão em Macrorregiões grandes vantagens como ferramental de gestão pública, seja no planejamento, na prestação de serviços, na distribuição de verbas, ou mesmo nos sistemas representativos. Além dessas características, e pela força que adquirem na consolidação das grandes identidades subnacionais, as Grandes Regiões são tidas como oficiais, por serem do IBGE.

Contudo, a instituição das atuais macrorregiões não se restringiu ao âmbito do IBGE. Foram legalmente estabelecidas pelo Decreto 67.647, de 23/11/1970, três anos após o IBGE (autárquico) ser extinto e substituído pela Fundação IBGE. Como bem explica o advogado e geógrafo Luiz Ugeda em *Direito Administrativo Geográfico*, neste novo formato institucional cabe à Fundação tratar de sistema estatístico, não mais de sistema geográfico. Em outras palavras, mantém-se o “notório saber, mas sem neces-

---

70 A versão publicada na revista CONFINS apresenta, a título de exemplo, um conjunto de 7 pares de mapas: bacias hidrográficas de primeira ordem, grandes biomas, biomas legais, distribuição da população, articulação urbana IBGE (ampliada e intermediária) e comandos militares de área – superpostos pelos contornos da divisão macrorregional atual e pela divisão proposta.

sariamente ter caráter de oficialidade”. (Ugeda, 2017, p. 229).

Confirmando esta nova condição, no Capítulo I do estatuto da Fundação IBGE (relativo à natureza, sede e finalidade) a palavra *informações* aparece seis vezes, quatro das quais seguida de *geográficas*. A palavra geografia aparece apenas no nome da instituição e nenhuma vez é citada a palavra *região* (IBGE, 2003). No entanto, textos referentes à missão institucional do IBGE, aqui inseridos, extraídos de publicação impressa de 1997 (“elaborar divisões regionais do território brasileiro”), parecem contrapor-se a esta nova condição, que, aliás, já passa de cinquenta anos.

Retomando a vasta pesquisa e os urgentes apontamentos de Ugeda, lê-se que “a Geografia de Estado perdeu por completo seu sentido de unicidade; [...] sua atual diáspora axiológica e instrumental desestimula a coesão interna ao não legitimar um órgão para exercer a função de maestro” e que, “com a legislação atual, o país não tem sido eficaz em promover o planejamento de políticas públicas com base em informação oficial geoespacial” (Ugeda, 2017, p.295-296)

Por outro lado, há uma clara percepção, por parte da sociedade, do IBGE como *governo*. Suas ações de pesquisa, entre as quais os censos demográficos e agrícolas, sua tradição na delimitação regional, nos estudos e análises dos dados coletados, tudo induz à sua oficialidade. Parece coerente tratar de Geografia e de estatística simultaneamente, como seu nome sugere, e, se o IBGE, do ponto de vista jurídico *não é mais o mesmo*, como bem esclarece Ugeda, temos um fato para o qual poucos parecem ter-se dado conta.

De todo modo, temos um problema de ordem geográfica, que este texto explicita e procura solucionar. O país cresceu demograficamente, com rebatimento direto na ocupação do espaço, especialmente na faixa Oeste da porção mais adensada ao longo do Atlântico. A *roupagem* da configuração territorial das Grandes Regiões já não cabe no país de 2020. Desenhada em 1970 (e desfigurada em 1988), a trama não contempla Rondônia povoada, Manaus metrópole, tampouco Tocantins, Maranhão e Pará das grandes ferrovias, do agronegócio e novas identidades, fatos inexistentes no ano dos “noventa milhões em ação”.<sup>71</sup>

Os arranjos regionais estão na essência da geografia. Do mesmo modo, as tramas territoriais requerem conhecimentos geográficos. Seu reconhecimento, sua mais adequada delimitação e denominação, nas diversas instâncias escalares, é uma das contribuições do profissional do espaço. Caberia ao IBGE, pela tradição científica e histórico de oficialidade, a produção e manutenção<sup>72</sup> dessas tramas, assim como a definição de normas ou padrões territoriais para subsidiar a instância estadual.

Se há um vácuo de competências, como sugere o exposto acima, como resolver a questão central deste texto? A quem compete a *manutenção* das Grandes Regiões? Existe outro órgão de âmbito federal com *geografia* no nome? Estas indagações le-

---

71 Frase inicial da composição de Miguel Gustavo que se tornou a música oficial Seleção brasileira de futebol na Copa do México.

72 “A progressiva modificação quanto a essas questões [sociais e políticas] e seus rebatimentos espaciais tornam *necessária a revisão periódica* dos diversos modelos adotados pelo IBGE para a definição dos espaços regionais”. [grifo nosso] (IBGE, 1997, p.1-40)



vam a outras abordagens. Mas são pertinentes ao tema e importantes no propósito aqui implícito de chamar a atenção da sociedade, convidar técnicos, acadêmicos, servidores e parlamentares para o necessário debate e contribuições.

Aproxima-se o XIII Censo Demográfico, excelente oportunidade para a adoção de alterações territoriais. Reforça-se, também por este quesito, a pertinência desta abordagem, assim como sua atualidade.



Figura 15 – Síntese da proposta de ajuste na divisão Macrorregional IBGE.

Fonte: do próprio autor.

Noroeste (RO, AC, AM, RR) – exclusivamente amazônico, tem a maior extensão de fronteiras; a densidade agrícola e demográfica de Rondônia contrasta com o grande número de Unidades de Conservação e Terras Indígenas; a preservação ambiental é o grande desafio da região; o grande polo urbano e industrial é Manaus, seguido de Porto Velho. [nova unidade, pelo seccionamento do Norte]

Norte (PA, AP, TO, MA) – densas áreas de ocupação antiga no litoral contrastam com grandes extensões preservadas do bioma amazônico; na interface com o Cerrado, ocupações mais recentes têm médias densidades, com importante pecuária e o crescente agronegócio; destacam-se a mineração e o modo ferroviário, a nova marca da região; o grande polo é Belém, seguido de São Luís e Palmas. [agrega o Maranhão e cede Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia para o Noroeste]

Nordeste (PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA) - centralizou a economia e o poder no início da formação do Brasil; com expressiva marca cultural, exhibe os indicadores mais

desafiadores, somando a segunda população do país e o maior número de estados; na porção interior, o Sertão, predomina o clima semiárido; os grandes polos urbanos - Recife, Fortaleza e Salvador, estão no litoral, onde se consolida o turismo. [cede Maranhão para o Norte]

Sudeste (MG, ES, RJ, SP) – a grande centralidade econômica do país, com o maior e mais diversificado contingente demográfico; reúne o mais completo parque industrial, produzindo também energia e minérios, entre os quais petróleo, e importante agropecuária; ensino, pesquisa e produção cultural também se destacam na região, onde estão as metrópoles nacionais São Paulo e Rio de Janeiro; o terceiro polo regional é Belo Horizonte. [sem alteração]

Sul (PR, SC, RS) – a menor das macrorregiões tem forte tradição agrícola e industrial, é grande produtora de alimentos e energia e apresenta bons indicadores sociais; impactada fortemente com a imigração europeia do Século XIX, o Sul é a região mais conectada aos vizinhos do Mercosul; forte no turismo, seus grandes polos urbanos são Porto Alegre e Curitiba. [sem alteração]

Centro-Oeste (MS, MT, GO, DF) – sob predomínio do Cerrado, faz interface deste com a Amazônia, e contém integralmente o bioma Pantanal; com grande extensão de fronteiras, detém os maiores números do agronegócio nacional, entre produção de carne e grãos; os maiores polos urbanos são Goiânia e Brasília - a capital da federação e marco do Brasil 'moderno', seguidas de Cuiabá.

## Referências

ANDRADE, M. C. Nordeste: Zonas ou Sub-regiões Naturais (mapa). In: **A terra e o homem do Nordeste**. São Paulo: Brasiliense, s/d.

Carvalho, M. S. B. S. et alii, **Compartimentação dos Domínios Naturais do Semiárido Brasileiro (mapa)**. Anais XVII SBSR, João Pessoa, Brasil, 2015.

CAVALCANTE, M. E. S. R. **O discurso autonomista do Tocantins**. São Paulo: Edusp, 2004.

CAZZOLATO, J. D. O embate paraense e a agenda territorial. In: FONSECA, A. A. M. et al., **Estado, Território e dinâmica das fronteiras: reflexões e novos desafios**. Salvador, BA, 2013.

CONGRESSO NACIONAL **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, 1988 (edições entre maio e agosto de 1988) disponível em [www2.camara.gov.br/publicações](http://www2.camara.gov.br/publicações)

CORRÊA, R. L. Logística do espaço brasileiro: as redes geográficas. In: **IBGE Atlas nacional do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000

FIGUEIREDO, A. H. Configuração política do espaço brasileiro. In: **IBGE Atlas nacional do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000

GARCIA, A. L., LEMOS, M. B., CARVALHO, J. A. M. C. **A evolução das áreas de influência demográfica e econômico-demográfica dos pólos econômicos brasileiros entre 1980, 1991 e 2000.** Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, 2003.

EMBRAPA **Áreas Urbanas no Brasil em 2015**, disponível em <http://geoinfo.cnpm.embrapa.br>

EMBRAPA **Projeto Matopiba**, disponível em [www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba](http://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba)

IBGE **Anuário estatístico do Brasil 1996.** Rio de Janeiro: IBGE, 1997

IBGE **Atlas nacional do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000

IBGE **Estimativas 2019**, disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE **Gestão do Território 2014**, disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE **Regiões de Articulação Urbana 2013**, disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IBGE **Regiões de Influência das Cidades 2007**, disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

LAPIS/UFAL *Nova Delimitação do Semi-árido – 2017 (mapa).* In: **Disponível a nova delimitação do Semiárido Brasileiro; veja o que muda.** [www.mundogeo.com](http://www.mundogeo.com) 29/11/2017

LIMA, M. C. A geografia como produção das dimensões política, jurídica e ideológica: imbricação triádica estrutural da Região Metropolitana de Manaus. **Confins [Online]**, 43, 2019.

LEMOS, M. B., DINIZ, C. C., GUERRA, L. P., MORO, S. **A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2000.

MIRANDA, M. C. Apostando na Parceria. In: **Revista Cidades do Brasil**, edição 43, 2003 Disponível em [www.cidadesdobrasil.com.br](http://www.cidadesdobrasil.com.br) Acesso em 20/12/06

REBOITA M. S. et all. Uso e ocupação do solo (mapa). In: **Causas da semi-aridez do Sertão Nordestino.** Revista Brasileira de Climatologia, Ano 12, Vol. 19, 2016.

SANTOS, M. A dinâmica territorial brasileira, hoje. In: **IBGE Atlas nacional do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

Théry, H. e Mello N. A. Brasil Ecossistemas (mapa). In: **Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território.** São Paulo, Edusp, 2005.

UGEDA, L. **Direito Administrativo Geográfico - Fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil.** Brasília: Geodireito, 2017.

Constituição Federal de 1988

Decreto Nº 67.647, de 23 de novembro de 1970

Decreto Nº 3.213, de 19 de outubro de 1999

Decreto Nº 4.740, DE 13 de Junho de 2003 (Estatuto IBGE, 2003)

Páginas consultadas:

<https://negocios8.redeglobo.com.br/Paginas>; acesso em dezembro/2018

[www.ada.gov.br/histórico](http://www.ada.gov.br/histórico); acesso em 28/12/06

[www.amazon.com.br](http://www.amazon.com.br); acesso em junho/2019

[www.amazonia.org.br/guia](http://www.amazonia.org.br/guia); acesso em 28/12/06

[www.brainly.com.br](http://www.brainly.com.br) (mapa *Nordeste Bioma*); acesso em julho/2019

[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br); acesso em 21/12/06

[www.correios.com.br](http://www.correios.com.br); Serviços/Busca CEP/Estrutura CEP; acesso em março/2020

[www.crfms.org.br](http://www.crfms.org.br); acesso em junho/2019

[www.culturahoje.com.br](http://www.culturahoje.com.br) /turismo/tocantins 27/12/06

[www.diadecampo.com.br](http://www.diadecampo.com.br); acesso em julho/2019

[www.fapema.br](http://www.fapema.br); acesso em julho/2019

[www.ibge.gov.br/geociências/geografia](http://www.ibge.gov.br/geociências/geografia); acesso em 27/12/06

[www.ma.gov.br/estado/geografia](http://www.ma.gov.br/estado/geografia); acesso em 21/12/06

[www.ogirassol.com.br](http://www.ogirassol.com.br)/Edicoes especiais/14 anos; acesso em 03/01/07

[www.ogirassol.com.br](http://www.ogirassol.com.br)/Especial/Ferrovia Norte-Sul; acesso em 03/01/07

[www.ogirassol.com.br](http://www.ogirassol.com.br)/Tocantins; acesso em 20/12/06

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)/Legislação ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); acesso em 26/12/06

[www.to.gov.br](http://www.to.gov.br)/tocantins/historia; acesso em 20/12/06

[www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br)/251-regiao-do-salgado-paraense; acesso em junho/2019

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)/estruturas/205/\_arquivos; acesso em junho/2019

[www.mundogeo.com.br](http://www.mundogeo.com.br); acesso em julho/2019

[www.politize.com.br](http://www.politize.com.br)/exercito-brasileiro-estrutura-e-funcoes; acesso em agosto/2019

[www.portaldoagronegocio.com.br](http://www.portaldoagronegocio.com.br); acesso em julho/2019

[www.portodoitaqui.ma.gov.br](http://www.portodoitaqui.ma.gov.br); acesso em julho/2019

[www.sescma.com.br](http://www.sescma.com.br); acesso em junho/2019

[www.ufpi.br/ultimas-noticias-ufpi](http://www.ufpi.br/ultimas-noticias-ufpi); acesso em julho/2019

[www.vale.com/brasil/carajas-railway](http://www.vale.com/brasil/carajas-railway); acesso em junho/2019

[www.valec.gov.br](http://www.valec.gov.br); acesso em junho/2019

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org); acesso em janeiro/2007 e junho-julho/2019

# **GEOGRAFIA POLÍTICA E ENSINO: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM CONHECIMENTO GEOGRÁFICO ESCOLAR PODEROSO**

**Rejane Rodrigues**

*Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
rcarodrigues@gmail.com*

**Marcelo Alonso de Morais**

*Colégio Pedro II / Escola Alemã Corcovado  
alonsomarcelo@yaho.com.br*

## **Introdução**

Ao longo de décadas, no Brasil, fomos acostumados a expressões como “política e religião não se discutem”, “não adianta votar, pois os políticos nada fazem pela população”, “melhor fechar o Congresso, pois não serve para nada”, “político é tudo ladrão”, dentre outras que são reveladoras de um imaginário social consolidado ao longo da segunda metade do século XX e, no caso brasileiro, reforçado durante o período da ditadura civil-militar iniciada em 1964. Este imaginário foi marcado por concepções de neutralidade e de apoliticidade que confrontavam outro ideário no qual predominava a necessidade da organização de movimentos e de lutas políticas para o alcance de demandas dos grupos de menor expressão social e política.

Em período mais recente, vivemos um aparente florescer do interesse pelas questões da política, sobretudo da política partidária, o qual, contudo, não nos permite falar da participação política na sua plenitude. Basta ver o desconhecimento quase geral quanto à possibilidade de participação democrática via plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular, mecanismos previstos na Constituição de 1988. Para além de um nítido desconhecimento do sistema de representação política e dos mecanismos para a institucionalização das decisões políticas no país, a exemplo de bandeiras levantadas durante os movimentos populares de 2013 como a da rejeição

à participação de partidos políticos nas manifestações (UOL, 2013). Sob efeito deste ideário, surgiram partidos que preconizavam uma mudança no modo de fazer política no Brasil, propondo uma “nova política” a qual contaria com representantes “com nenhuma ou pouca trajetória na política” e, portanto, segundo os defensores desta proposição, livre das imposições dos acordos, das trocas e de outras negociações típicas das casas legislativas.

Esses movimentos, que anunciam um suposto declínio das ideologias, dos partidos políticos e da democracia representativa, foram ainda mais estimulados por eventos ocorridos recentemente, como a pandemia da Covid-19, a ampliação das situações de injustiça espacial, o aumento do fluxo migratório e de refugiados, dentre outros. A estes desafios, somam-se a crise de representação e o ceticismo com os partidos políticos, fortalecendo discursos messiânicos, antissistema e populistas, que defendem soluções milagrosas e imediatas para problemas complexos e o resgate de valores tradicionais, familiares, religiosos e nacionais como alicerces diante das incertezas e do medo (Castells, 2018). Para muitos eleitores, os discursos populistas se tornaram sedutores diante da crença de que as pessoas “comuns” não possuem voz significativa; de que o bem-estar social dos grupos nativos estaria sendo deixado para trás em relação a outros na sociedade, como imigrantes e minorias étnicas; de que os liberais, ao promoverem o multiculturalismo, colocam em risco valores religiosos e a vida familiar tradicional da nação; das promessas de repatriação de empregos e defesa dos trabalhadores locais contra a globalização e/ou o globalismo; da luta em defesa dos valores cristãos e ataques ao islamismo e, finalmente, da defesa de uma identidade nacional territorial (Eatwell; Goodwin, 2020).

Tais construções se evidenciaram, em período recente, em episódios e disputas relacionados aos dois últimos processos eleitorais no Brasil, eleições 2018 e 2022, que revelaram um duplo movimento, de rejeição aos movimentos sociais e às organizações sociais e políticas alinhadas ao ideário da esquerda e uma forte tendência ao extremismo de direita. Pode-se dizer que do descrédito de parte da população na política e nos políticos, observada em afirmações sobre o desinteresse pela política, passamos nos últimos anos a um ativismo político de extrema direita no país (Velasco et al., 2015).

Este cenário, apresentado de forma bastante resumida, nos serve de base para a análise apresentada neste capítulo do livro. Ele nos ajuda a pensar sobre o papel da educação, em particular da Geografia escolar, para a educação política do cidadão brasileiro na direção do reconhecimento da importância da política, em todas as suas dimensões, e da participação política democrática direta ou via sistemas de representação. Os enfrentamentos anunciados nos parágrafos anteriores, considerado nosso interesse particular pela formação escolar do brasileiro, nos colocam diante de importantes questões, dentre as quais se destaca: qual o papel e a importância do conhecimento geográfico para a transformação da realidade socioespacial, considerados os objetivos essenciais de promoção de maior justiça social e territorial no Brasil?

No intuito de refletir sobre esta questão, definimos como objetivo particular para este texto, a análise das contribuições da Geografia Política para a afirmação do conhecimento geográfico escolar como um conhecimento poderoso (Young, 2008), empoderador. Com este intuito, organizamos este capítulo em três partes.

Na primeira, damos atenção à trajetória da Geografia, com atenção à desejada neutralidade esperada, em especial, da denominada Geografia dos Professores. E, apontamos a teoria do conhecimento poderoso como uma espécie de contraponto a esta ideia. Na segunda parte, argumentamos sobre o potencial da Geografia e do conhecimento ensinado nas escolas para a construção de conhecimento geográfico poderoso. E, por fim, na terceira parte, procuraremos dar destaque às contribuições da Geografia Política para a construção de conhecimento geográfico escolar poderoso, um meio para passarmos de uma educação desinteressada e desinteressante a uma educação emancipadora.

## Sobre o papel e o valor da Geografia

Apesar das muitas mudanças pelas quais o ensino escolar da Geografia passou, desde o início dos anos 1980<sup>73</sup>, há ainda alguns desafios a serem observados no sentido de se estabelecer uma Educação Geográfica que se aproxime dos propósitos de uma educação para a cidadania. Defendemos a ideia de que não se pode negar a importância do conhecimento geográfico para a formação do cidadão, concordando com Moreira (2014) para quem o conhecimento geográfico escolar se apresenta como um saber que se destaca entre os que mais problematizam o mundo em que vivemos, cabendo às instituições de ensino um papel fundamental para a difusão desse conhecimento para a sociedade como um todo.

Contudo, não se deve esquecer o uso feito desta e de outras disciplinas para fins de controle da sociedade por diferentes Estados e grupos no poder, a exemplo do chamado Novo Ensino Médio (Gonçalves, 2017), que acabam por afastar a Geografia e a escola, de um modo geral, das possibilidades de uma aprendizagem transformadora (Mezirow, 1994). Relacionada, mais ou menos diretamente, a estas decisões e ações políticas, a importância do conhecimento geográfico e sua validade para a formação de cidadãos é frequentemente questionada: seria o conhecimento geográfico essencial à formação do cidadão? Os conteúdos comumente trabalhados pela Geografia Escolar são relevantes para a vida destas crianças e jovens? Por que muitos dos temas discutidos no âmbito acadêmico não frequentam os currículos escolares?

Como demonstramos (Rodrigues, 2022), estas questões parecem frequentar a formação de professores há muito tempo e não resta dúvida de que estas preocupações são de grande importância. Se retomarmos à própria história de consolidação da Geografia como um campo particular da ciência, veremos que o uso ideológico do conhecimento geográfico escolar, numa perspectiva marcadamente conservadora, pôs à Geografia escolar (além de outras disciplinas escolares):

---

73 Cabe lembrar que o ensino escolar da Geografia, como demonstrado por Lestegás (2002), teve papel fundamental na formação das identidades nacionais, fato que ocorreu na Alemanha e na França ainda no século XIX e que se estendeu por vários países como o Brasil.



[...] a missão de despertar nas crianças e nos jovens o sentido de pertencimento a uma comunidade nacional ligada a condições de espacialidade e territorialidade muito concretas (...) a transmissão de uma determinada interpretação do passado e do presente que facilitou a construção e difusão de uma representação comum do território, da forma como foi ocupado e aproveitado, dos símbolos e crenças que seus habitantes compartilham, com o fim de colaborar para a construção de uma identidade coletiva, uma ‘consciência nacional’ que contribui para a existência da própria nação (Lestegás, 2002, p. 180-181).

Dava-se ênfase ao reconhecimento das características físicas, populacionais, econômicas do país e a assimilação de elementos identitários/unitários do Estado nacional, relegando a segundo plano as diferenças internas, as peculiaridades regionais, o projeto político de grupos hegemônicos. Esse contexto foi fundamental para a expansão da Geografia como matéria escolar em ritmo mais acelerado do que a própria Geografia acadêmica, com grande demanda por professores e, ao mesmo tempo, pela formação de professores. E, foi precisamente esta demanda que levou a sua institucionalização nas universidades.

Em definitivo, a Geografia [...] foi uma matéria própria do ensino primário e secundário antes de obter um reconhecimento universitário, sendo as necessidades derivadas do conhecimento escolar as que impulsionaram o desenvolvimento do saber geográfico científico. Portanto, e até época muito recente, era do ensino, de suas necessidades e programas de onde a Geografia recebia praticamente todas as suas demandas universitárias profissionais (Lestegás, 2002, p. 182).

Se, neste período que se iniciou em fins do século XX, coube à Geografia Escolar a difusão de um discurso propagandístico, marcadamente ideológico e pretensamente acientífico, a fase que se inicia nos anos 1980 converteu o conhecimento geográfico “[...] em um assunto desnecessário, supérfluo, decorativo, puramente culturalista e, portanto, perfeitamente prescindível” (Lestegás, 2002, p.182).

Estes lugares ocupados pela Geografia escolar, somados a um tratamento didático obsoleto (especialmente face ao avanço das tecnologias de comunicação), estão profundamente relacionados a sua desvalorização (Rodrigues, 2022), estabelecendo-se a necessidade urgente de refletirmos sobre a construção do conhecimento geográfico no âmbito escolar. Seria, então, o conhecimento geográfico difundido no âmbito da formação escolar perigoso, no sentido de se colocar a serviço de ideologias, e, por isso, dispensável para a formação cidadã em sociedades democráticas? Haveria neste conhecimento geográfico um potencial para a formação de cidadãos críticos, ativos e participativos dos processos socioespaciais com vistas à redução das injustiças sociais?

Uma primeira resposta a estas questões deve remeter ao uso ideológico de ou-

tras disciplinas, como a História, indicando que não se trata de uma peculiaridade da Geografia, mas das orientações políticas que embasam a produção do conhecimento em determinados períodos. Redimida de sua “culpa”, a Geografia Escolar tem buscado reencontrar seu lugar no campo da construção do conhecimento dando ênfase ao seu potencial formativo. Nos manifestos “*This is Geography*” (Geographical Association, 2000) e “*This is geography... in school and beyond*” (Geographical Association, 2003), a Associação Britânica de Professores de Geografia, deu destaque a “oportunidades” que se apresentam a partir da disciplina, como a de realizar investigações durante trabalhos de campo, de compreender fenômenos em suas articulações nas escalas local e global e de formar jovens para o exercício pleno da cidadania, dentre outras. Tal potencial poderia, de acordo com Lestegás (2002), ser mobilizado com recurso às aprendizagens significativas.

[...] é preciso recuperar o valor instrutivo e formativo deste conhecimento mediante abordagens rigorosas e científicas que possibilitem aprendizagens significativas, úteis e funcionais em relação com o desenvolvimento intelectual e cívico de cidadãos críticos e comprometidos com a defesa ativa dos valores democráticos (Hernández, 2002, apud Lestegás, 2002, p. 182).

Embora reconheçamos a importância destas contribuições, buscamos na teoria do conhecimento poderosas referências que nos ajudem a avançar neste debate, possibilitando o resgate do valor das ideias geográficas, ou melhor, a importância do raciocínio geográfico para alcançar um objetivo maior, qual seja de ancorar a Geografia Escolar na perspectiva das aprendizagens transformadoras. E, particularmente, como veremos a seguir, as contribuições da Geografia Política para o estabelecimento de uma aproximação entre a Educação Geográfica e a Educação Política.

## Reflexões acerca do Potencial do Conhecimento Geográfico

O conhecimento poderoso (*powerful knowledge*) é definido por Michael Young (2008) como aquele conhecimento ao qual os estudantes não conseguem acessar nos seus espaços cotidianos e que encerra a capacidade de os transportar para além das suas vivências já que fornece explicações mais confiáveis, novas formas de pensar sobre o mundo e os possibilita maior engajamento político.

Neste sentido, uma primeira questão a se pensar sobre a construção do conhecimento geográfico escolar diz respeito à especificidade deste conhecimento. Muitas vezes, associado à ideia de transposição didática, como proposto por Yves Chevallard (1985), o saber escolar é apresentado como uma construção derivada do saber acadêmico, numa posição subalterna/dependente a este. Como já demonstramos (Ro-

drigues, 2022), não é nosso objetivo negar a importância da teoria desenvolvida por Chevallard, já que nela dá-se destaque à relação entre o saber escolar e a ciência referente. Contudo, tomamos como pressuposto a natureza específica do conhecimento escolar, construído com referência ao conhecimento científico e às informações de outras fontes (imprensa, anuários etc.), associado a uma cultura escolar particular. O conhecimento escolar, transforma profundamente o saber científico de referência até convertê-lo em um saber específico, uma criação original da escola, com finalidades que lhe são próprias, por meio do qual se transmite uma determinada representação de mundo, cabendo a cada disciplina escolar fornecer um conteúdo específico (Chervel, 1988).

O conhecimento disciplinar revela-se, assim, como o fundamento essencial para torná-lo um conhecimento poderoso. Young (2008) defende que as escolas devem trazer de volta o conhecimento, recolocando-o no coração do processo de formação da criança e do jovem. Para o autor, o conhecimento poderoso está relacionado a questões atuais e futuras, podendo prover poderosos modos de pensamento sobre elas.

No que se refere ao lugar particular reservado ao conhecimento produzido pela ciência geográfica, consideramos que mudanças no processo ensino-aprendizagem articuladas à reestruturação curricular tanto no âmbito da escola básica quanto no campo da formação de professores pode, se relacionado a várias correntes e objetos de análise, prover muitos caminhos para se refletir sobre os problemas do real. Capacitar os estudantes a “pensar geograficamente” e a “agir politicamente” é importante, especialmente se podemos identificar e justificar como este pensamento é poderoso em ajudá-los a compreender o mundo de diferentes formas, particularmente porque o poder das grandes ideias da Geografia pode transformar o modo como os jovens percebem o mundo (Roberts, 2014).

Especificamente quanto ao conhecimento geográfico, de acordo com Brooks, Brut e Fargher (2017), para que este seja “poderoso” deve-se, para além da natureza da política e da prática educacional, considerar as condições da Geografia como campo disciplinar e os debates sobre o conhecimento disciplinar. No âmbito desse trabalho, como já enunciado, nossa atenção se volta mais especificamente para o subcampo da Geografia Política, dadas as possibilidades que se apresentam a partir da análise empreendida pelos geógrafos políticos para se pensar os mecanismos que conduzem à produção de um conhecimento geográfico escolar poderoso.

Como um primeiro passo nesta direção buscamos as contribuições de pesquisas sobre a atualidade da Geografia Política nos currículos e materiais didáticos de geografia utilizados nas escolas. Nas pesquisas organizadas por Werminghoff (2017) e Meirelles (2022) deu-se destaque à predominância de estruturas da Geografia Política clássica e a ausência de teorias e conceitos da Geografia Política crítica em currículos e materiais didáticos de referência para a Educação Geográfica. Destacou-se, também, que os currículos de cursos de formação de professores passam ao largo da incorporação de conceitos e teorias da Geografia Política crítica. E, ainda, a partir da análise atenta do documento de referência mais recente para a educação básica no Brasil, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), indicou-se que pouca atenção tem sido dada ao conhecimento produzido pela Geografia Política contemporânea quando se trata de elaborar um currículo destinado à formação do cidadão do século XXI.

Para além das necessidades educacionais determinadas pela BNCC, entendemos que a Educação Geográfica deve promover “uma cultura educacional mais plural, que questione estereótipos sociais e promova uma educação verdadeiramente intercultural, antirracista e antissexista, como princípio configurador do sistema escolar como um todo e não somente orientada a determinadas áreas curriculares, situações e grupos sociais” (Candau, 2000, p.158), permitindo o exercício da cidadania, definida aqui como “qualidade ou *status* de cidadão”, “pertença passiva e ativa de indivíduos em um Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade” (Guerra, 2012, p.62-64). Sendo assim, conforme temos defendido, o estudo de temáticas, teorias e conceitos inerentes à Geografia Política pode se revelar um instrumento de compreensão do espaço vivido e percebido pelos estudantes, auxiliando no combate às injustiças espaciais (Morais; Nunes, 2021).

Ainda, considerando o proposto por Roberts (2014) quanto a necessidade de combinarmos o conhecimento poderoso com pedagogias poderosas, enfatizamos que a organização dos currículos da Geografia no Ensino Básico tem de levar em conta ações didáticas

para estruturar os conteúdos e os conceitos, a metodologia, a didática e sua concepção das ciências para repensar sobre prática na busca de um ensino que inter-relacione as questões do vivido e produzido da sociedade em que o aluno está inserido. Nas últimas décadas, vários foram os estudos que indicam a articulação do conhecimento, a partir do momento em que o professor se reconheça como pesquisador, mediador e orientador desse conhecimento. Ao elaborar o currículo escolar de geografia, o professor deve não só destacar os conteúdos relacionados à ciência geográfica como também organizar suas ações didáticas, com a perspectiva de uma transformação do conhecimento do aluno, e este compreenda a importância da Geografia. Uma das preocupações do professor ao organizar o currículo é articular as aulas e o conhecimento do aluno em relação ao seu cotidiano. Portanto, deve entender os fenômenos geográficos que estão inseridos (Sacramento, 2007, p.8).

Neste sentido, o uso das temáticas, teorias e conceitos da Geografia Política não deve se limitar a uma mera renovação ou inserção de conteúdo, mas também, e principalmente, deve valorizar o desenvolvimento das capacidades de mobilizar os conceitos-chave da ciência para a análise do real e de raciocinar geograficamente, sem perder o foco nos valores básicos que regem a convivência humana, como o diálogo e o respeito às diferenças e a valorização das atitudes nos níveis intrapessoal, interpessoal e de inserção e atuação social. Enxergando-se como sujeito de capacidades múltiplas e como sujeito de relações, o estudante reunirá as melhores condições para desenvolver sua personalidade e agir cada vez com maior capacidade de autonomia, de discernimento, de diálogo, de cooperação e de construção às regras, leis e normas democráticas estabelecidas (Morais; Nunes, 2021).

## Reaproximações entre Educação Geográfica e Geografia Política

Em trabalho publicado em 2022, Rodrigues e Lima refletem sobre as contribuições de Teodor Adorno para a compreensão dos episódios de barbárie registrados no Brasil nos anos seguintes à eleição presidencial de 2018, início de um período de recrudescimento de um movimento político de extrema direita. Estaria este estado de coisas associado às deficiências da educação escolar? Por que o acesso aos conhecimentos difundidos pela história, sociologia, filosofia e Geografia, disciplinas obrigatórias no ensino escolar no Brasil<sup>74</sup>, não tem sido suficiente para que muitos brasileiros rejeitem tal visão de mundo?

Os autores recuperam o proposto por Adorno (1995) sobre a perspectiva da educação para emancipação, aplicando suas ideias ao contexto brasileiro deste período. E propuseram um ensaio de diálogo entre a educação emancipadora, analisada por Adorno, e a restauração da condição humana, proposta por Edgard Morin, como caminho para a compreensão e superação de visões de mundo que levaram o país a um governo de extrema-direita, eleito para o período 2019-2022, e para vencer os desafios colocados a uma educação escolar que deve colaborar para se evitar um retorno à “sociedade dos cotovelos” (Adorno, 1995) – representada no cotidiano de brasileiros por episódios de negação da ciência, desvalorização das escolas, ataques a minorias e outros.

Neste sentido, na análise de Rodrigues e Lima (2022), tendo em conta a ideia central de que a educação para a desbarbarização, para a humanização, tornou-se uma questão urgente, buscou-se identificar as lacunas deixadas pela educação geográfica, em particular no que se refere à formação política do cidadão comprometido com a perspectiva de uma sociedade mais decente e mais justa. Argumentou-se que este caminho tem de, necessariamente, considerar a aproximação efetiva entre a educação geográfica e a educação política. Revela-se, desse modo, a essencialidade da Geografia Política – campo de estudos da Geografia que “analisa como os fenômenos políticos se territorializam e recortam espaços significativos das relações sociais, dos seus interesses, solidariedades, conflitos, controle, dominação e poder” (Castro, 2005, p.53).

Num primeiro esforço de aproximação ao proposto, lembramos que os processos são construídos no e pelo espaço, *locus* privilegiado dos encontros entre os momentos passados (cristalizados) e futuros, mediado pelas relações sociais no presente (Santos, 1994). Num processo recursivo, tomado por conflitos e contradições. Espaço visto não apenas como um receptáculo dos objetos, mas também um meio do ca-

---

74 Cabe esta obrigatoriedade, a partir da homologação da Nova Lei do Ensino Médio em 2022, passou a se limitar ao ensino fundamental. A Nova Lei do Ensino Médio definiu como parâmetro para o ensino médio, uma estrutura curricular mais flexível. Apenas as disciplinas de português, matemática e inglês se mantiveram como disciplinas obrigatórias para os estudantes. As demais disciplinas, a depender do percurso de aprendizado escolhido pelo estudante, poderão ou não ser oferecidas pelas escolas, com efeitos sobre a redução na sua oferta e, em alguns casos, no seu desaparecimento dos currículos de várias escolas.

minho, manipulável, individual ou coletivamente, que embute uma ideologia e um saber a fim de garantir a reprodução das estruturas de poder (Lefebvre, 2008). Um espaço simultaneamente homogêneo, fraturado, desarticulado e abstrato-concreto; não o espaço exclusivo dos gestores, urbanistas, arquitetos, mas sim o espaço do cotidiano, do lazer, das particularidades étnicas e religiosas e do exercício da política.

Tal compreensão do espaço é essencial. Analisar o espaço como uma arena de debates e diálogo, mediado pela política, entre os diferentes grupos, nos possibilita demonstrar como o espaço pode ser condição de cidadania (Morais, 2021). Diante das idiosincrasias da sociedade e da necessidade de mediar as paixões, é por meio do e no espaço que homens e mulheres podem se tornar seres políticos, por meio de ações que nunca se realizam no isolamento e configuram acordos, negociações, regras e leis entre iguais (Arendt, 2012).

A escola por exemplo, enquanto definidora de valores de cidadania, surge como lócus de afirmação identitária e códigos de disputa na arena política, o que revela, para a Geografia, a necessidade de se repensar os conflitos, as disputas e os acordos, expressos no espaço, “que animam a vida política em geral e o ambiente democrático em particular” (Castro, 2013). Em sua análise sobre as práticas religiosas umbandistas na metrópole carioca, Moraes (2017; 2021) destacava que o nível de identidade socioespacial dos umbandistas não atendia aos direitos dos atores sociais que as expressavam, tanto no âmbito material quanto no espiritual-simbólico. O desvendamento deste e de outros inúmeros conflitos, que emergem no espaço revelando situações de injustiças espaciais, requer a compreensão de como os arranjos espaciais são afetados pela política e de como esta, compreendida como a mediadora das paixões, pode fortalecer o respeito à liberdade e à pluralidade de visões de mundo. Compreendida a política, como indicado por Castro (2005, p.49), como a “essência das normas socialmente instruídas para o controle das paixões (interesses, conflitos, ambições, escolhas etc.), tornando-se a condição do surgimento do espaço político onde é possível a convivência entre os diferentes”.

A vontade dos diferentes sujeitos e grupos sociais, classificada como a “determinação material fundamental da definição do poder político” (Dussel, 2007, p.26-27), precisa ser potencializada para que suas demandas possam se tornar objeto de uma decisão consensual quanto ao cumprimento das reivindicações comuns e particulares. O consenso entendido como um “acordo entre os participantes, como sujeitos, livres, autônomos, racionais” (op. cit., 2007, p.26-27).

Por meio da construção de mecanismos técnico-instrumentais se expressam vontades, se manifesta o poder político, organizando-se um espaço político (Castro, 2005; 2017). No espaço político ocorrem concomitantes ações políticas de diversos grupos, onde o incalculável e o improvável podem ser criados (Arendt, 2012). Cabe aqui um breve esclarecimento sobre a distinção entre espaço político e espaço público. De acordo com Gomes (2002; 2012), o espaço público é o local onde ocorre o conflito entre os diferentes e a política se manifesta. Estes espaços públicos, como as praias, praças, ruas e cemitérios, onde todos devem respeitar e seguir as mesmas regras, é o *locus* do exercício da cidadania, ou seja, são objetos de uma legislação que regula o acesso. O espaço público, de acordo com Castro (2004), é o espaço do ver e do ser visto entre livres e iguais. Nestes espaços concretos, de acordo com a autora,

materializam-se tensões que resultam de mudanças institucionais, da regulação do comportamento estabelecida formalmente pela política para o enfrentamento dos conflitos de interesses ou subversão de normas estabelecidas pelo poder político. Os espaços públicos são

lugares onde os problemas são assinalados e significados, um terreno onde se exprimem tensões, o conflito se transforma em debate, e a problematização da vida social é posta em cena. Ele constitui, por isso, uma arena de debates, mas também um terreno de reconhecimento e de inscrição dos conflitos sociais. Por essa razão, esses espaços são marcadores fundamentais da transformação social (Gomes, 2012, p.24).

Marcados pela existência de regras e normas necessárias ao convívio entre os igualmente livres, mas diferentes, podem se definir como espaços da política, *locus* da manifestação do poder político. De acordo com Arendt (2012), o homem sai, transpõe o espaço privado (casa), encontra a liberdade dele e, da ação política, possui um objetivo, uma meta e um sentido. Por isso, argumenta a autora, é no espaço político que ocorrem concomitantes ações políticas de diversos grupos, onde o incalculável e o improvável podem ser criados.

O espaço político<sup>75</sup>, de acordo com Castro (2004), se diferencia do espaço público por ir além da sociabilidade, da visibilidade e da coexistência dos diferentes. É caracterizado pelo enfrentamento entre os grupos plurais (tendo a política como mediadora) que se rebelam e propõem a criação de uma agenda governamental que promova mudanças que afetem a vida de todos. Vai além da expressão de opinião, implicando o perigo de assumir os riscos da negociação de algo que almeja. O espaço político é “delimitado pelas regras e estratégias da política... espaço dos interesses e dos conflitos, da lei, do controle e da coerção legítima” (Castro, 2005, p.93).

Nesse sentido, torna-se fundamental trazer a Geografia Política para o espaço escolar através da discussão sobre espaço político (Castro, 2017; Azevedo, 2016b; Machado Filho, 2017). Azevedo e Morais (2014) defendem que a Constituição Cidadã de 1988 traz inovações institucionais extremamente relevantes que precisam ser cooptadas pelos (as) docentes de Geografia para a formação cidadã dos (as) estudantes do Ensino Básico. Sendo assim, entender o sistema político brasileiro, o federalismo e o papel do município à luz do espaço, este como importante componente da construção da democracia, tomando sempre o cuidado de não haver uma simplificação ou reducionismo desta última. Cabe ao (à) docente, o papel de ser defensor da política, de suas boas práticas, mediando conflitos e criando estratégias pedagógicas que façam os (as) estudantes refletirem que suas trajetórias precisam de um espaço e, principalmente de um espaço político. Como exemplo, o autor, em artigo publicado na Revista Giramundo (Azevedo, 2016a), propõe uma prática pedagógica que, inicialmente, apresenta o conceito de espaço político e suas implicações para a democracia para, em seguida, estimular os (as) estudantes a pesquisarem se os Conselhos Muni-

---

75 Para um maior aprofundamento desse debate, veja o capítulo 6 desta coletânea.

cipais do Município do Rio de Janeiro (RJ) podem ser considerados espaços políticos que favorecem a democracia local.

Retomamos aqui a proposição anteriormente enunciada quanto à necessidade de os estudantes, ao longo da sua formação escolar, acessarem conhecimentos especializados, conhecimentos poderosos/empoderadores, que os permitam revisitar e transpor os saberes construídos a partir de suas vivências. Compreender o significado e a importância do espaço político para o alcance das demandas sociais e a concretização de projetos que apontem para a redução das injustiças sociais é uma das potências da Geografia Política. Devendo, por isso, ocupar espaço privilegiado no debate e na formulação de currículos e materiais escolares destinados à formação do jovem cidadão do século XXI.

## Cidadania e Geografia Escolar

Cabe, neste sentido, dar destaque a outra preocupação central, a do sentido da cidadania. Embora se estabeleça como meta geral da educação a formação cidadã, deve-se atentar para a complexidade deste conceito e, portanto, os riscos de banalização do seu sentido. A cidadania está relacionada a um conjunto de direitos.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei; é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (Pinsky, 2013, p.9).

O cidadão pleno é titular dos três direitos, numa condição de isonomia. Ou seja, goza do direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, participa no governo da sociedade, organizando partidos, votando e sendo votado, e tem acesso garantido à educação e saúde de qualidade, a um salário justo e à aposentadoria (Carvalho, 2013). Nesse sentido, como defendido por Azevedo (2012, p. 35), “há, primeiramente, a necessidade de equiparar legalmente todos os indivíduos, tornando-os, assim, cidadãos, ou seja, sujeitos dotados de iguais direitos e deveres perante o Estado”. Cabe lembrar que, como alertado por Carvalho (2013), a cidadania brasileira seguiu um caminho distinto daquela analisada por Marshall para o caso da Inglaterra.



ra<sup>76</sup>. No Brasil, os direitos sociais, para os quais se deu maior ênfase, precederam os direitos civis e políticos. Essa inversão, segundo o historiador, gerou consequências para a construção da cidadania no país, como o aumento excessivo da força do Poder Executivo, do messianismo político, do corporativismo, do clientelismo e da desvalorização do Legislativo. A organização autônoma de grupos da sociedade que buscam visibilidade e reconhecimento, neste contexto, foi prejudicada. E, predominaram o impessoalismo de procedimentos, pautado numa multiplicidade de classes, grupos, partidos e cidadania, onde os recursos seriam transferidos de maneira impessoal.

Tal debate, sobre os sentidos da cidadania, demanda a atenção da escola básica para outro aspecto da vida política, a democracia, e a complementaridade entre os dois conceitos. Como demonstrado por Castro (2013, p.33), a “democracia supõe um modo institucionalizado de resolução de conflitos”. Contudo, cabe esclarecer que a legitimação das práticas sociais por meio da legislação não tem sido suficiente para atender as demandas dos diferentes grupos sociais. Em particular, no caso brasileiro, apesar dos avanços obtidos com a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”, não foi possível garantir a diminuição da violência e do preconceito. As transformações sociais teimam em não acompanhar os avanços institucionais (Morais, 2021).

O período mais recente, destacado no início deste trabalho, nos serve como um registro concreto desta dificuldade. O impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, considerado por vários estudiosos como um golpe parlamentar (Jinkings; Doria; Cleto, 2016; Krawczyk; Lombardi, 2016), provocou um acirrado debate político no Brasil que acabou por ingressar num período de recrudescimento dos discursos de ódio, amplamente difundidos por meio das redes sociais.

A preocupação com o retorno à sociedade das cotoveladas, à barbárie, nos alerta para a necessidade de recuperarmos os conceitos de cidadania e de democracia, a noção de direitos (sociais, políticos, civis), dentre outras como federalismo, liberdade de expressão, *ethos* republicano, como questões de interesse da educação geográfica. A potência da Geografia Política mais uma vez se revela pela via da preparação dos jovens para a participação, direta ou indireta, na vida política do país. Pelo reconhecimento, garantido juridicamente, das práticas sociais que retroalimentam o sentimento identitário, essencial para a demanda cidadã de vários grupos, e a própria democracia.

Cabe ressaltar que ao Estado democrático de direito a tarefa de garantir sua participação, com segurança, nos debates e decisões políticas, agindo contra a propagação de discursos extremistas e as consequentes reverberações espaciais do ódio que se propaga via Instagram, Twitter, Facebook e WhatsApp (Morais, 2010; 2021).

O ódio, segundo Arendt (1970, apud Gomes, 2019, p.39), “não é de forma alguma uma reação automática à miséria e ao sofrimento como tais”, mas surge onde

---

76 “Na sequência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. A base de tudo eram as liberdades civis” (Carvalho, 2013, p.220).

existirem motivos plausíveis que justificariam as condições existentes que não são modificadas, ou seja, “somente onde o nosso senso de justiça for ofendido é que reagiremos com ódio”. Organizações que reagrupam os ressentimentos, frustrações, indignações e reivindicam vingança e/ou reparação, além das já citadas “perda de alcance e reconhecimento de partidos políticos, sindicatos e outras associações, que sempre canalizaram as frustrações e queixas e prometeram reparação em troca da adesão” são as origens do ódio que se difunde pelas redes sociais, que permitem imediatismo, controle, reciprocidade local e co-presença, canalizando as frustrações, ressentimentos, arbitrariedades e provocando a tirania da intimidade (Gomes, 2019; Innerarity, 2018).

Apoiados nas ideias de Castro (2005) e Castro e Azevedo (2022), propomos, ainda, dar destaque à escala local da análise. A aproximação com o espaço vivido, percebido, pelos estudantes confere maior visibilidade às questões que afetam o cotidiano dos cidadãos, servindo como escala privilegiada para a compreensão pelos dos arranjos espaciais que fundam a ação política. No caso brasileiro, com a maior autonomia de gestão reservada aos municípios na Constituição Federal de 1988, este ente federativo torna-se um *locus* privilegiado das manifestações e reivindicações dos grupos sociais.

Em sua pesquisa sobre o papel da educação geográfica para a promoção da cidadania ativa, Albuquerque (2021; 2023) aponta para os preconceitos advindos da inadequada ou inexistente educação para a política nas escolas. Analisando as respostas de estudantes do ensino fundamental para questões sobre a representação e a participação políticas no Brasil, o pesquisador concluiu que o trabalho desenvolvido pelos professores de Geografia nas escolas deve incorporar temas e debates que contribuam para a participação mais ativa dos sujeitos sociais nos processos decisórios que afetam o seu cotidiano, mais ou menos diretamente.

Complementarmente, devemos recordar o proposto por Boroski e Fonseca (2017), quanto à inserção do tema do federalismo nos currículos da Geografia, chamando a atenção para a necessidade de consideração de outras escalas de análise.

a escala local (e, portanto, o município) aparece com maior potencialidade para a criação de uma cidadania verdadeiramente plena porque é nela onde o processo de socialização histórico e as relações sociais acontecem de forma mais evidente tendo em vista a importância da proximidade geográfica. Mas, a compreensão da cidadania se faz a partir de um diálogo incessante entre as escalas e que, de fato, perpassa por diversas delas através da transescalaridade. Isso é fundamental para que não caiamos no reducionismo e no paroquialismo local, estudando o município por ele mesmo. O desafio está justamente em compreender o local inserido dentro do contexto espacial, econômico, social, político e institucional do qual faz parte. E dentro desta perspectiva, o município não é apenas a dimensão da vivência (lugar, espaço vivido), mas também locus da produção e reprodução de relações de poder, interesses e embates políticos, representatividade política, expressão local do Estado no território e com capacidade de gerar normas de regulação, uso e ocupação do território. Essa abordagem tem a vantagem de diminuir a predominância exagerada de enfoques culturais ou econômicos, como

tem sido de costume, bem como abordagens que valorizam apenas as escalas nacional e supranacional para explicar os processos locais. Ao colocarmos essa especificidade do município no federalismo brasileiro enquanto objeto de estudo da educação básica, estamos permitindo que o aluno amplie sua compreensão política sobre a realidade social em que está inserido. Mais do que isso, é a partir desta realidade que o aluno pode alcançar noções mais universais da geografia política, como aquelas relativas ao estado e à gestão territorial (Boroski; Fonseca, 2017, p.94).

Trata-se, de certa forma, de uma aproximação ao proposto quanto à formação de cidadãos cujas capacidades os possibilitem a compreensão de que os fenômenos, embora percebidos em seus cotidianos, não estão isolados, mas manifestam-se em suas articulações entre diferentes escalas, locais, regionais, nacionais, globais. E, também, da consideração do estudante como um cidadão globalmente inserido para quem a resposta aos problemas cotidianos pode estar em locais distintos e distantes. Desse modo, o recurso à escala geográfica se apresenta como uma importante estratégia metodológica para a educação geográfica no seu propósito de reconhecimento e compreensão do mundo, nos obrigando a repensar urgentemente a consolidada estrutura de estudos baseados nas regiões mundiais (Europa, Ásia, África etc), por exemplo.

Para finalizarmos, sem, contudo, termos a pretensão de encerrar este denso debate, é fundamental considerarmos para a formação dos estudantes a importância do reconhecimento e valorização das diferenças, bem como das lutas que surgem a partir dos conflitos de interesses. É pelas lutas ou mais especificamente pelos movimentos de resistência que visões hegemônicas, dominantes e excludentes podem ser questionadas, possibilitando o florescer de outros modos de ver e pensar o mundo. Trata-se de considerar os movimentos de resistência como parte da luta política, da ação política para a realização de demandas de grupos minoritários, excluídos. Como alertado por Lima (2013, p.158): “resistência que não se deve confundir com quaisquer outras circunstâncias em condição de exterioridade às relações de poder, mas, antes de tudo, como parte imanente dessas relações mesmas [...] contraface do exercício de poder constituído por múltiplas, simultâneas e assimétricas ofensivas estratégicas”.

Tendo em mira o propósito principal de construção de um conhecimento geográfico poderoso, a consideração das lutas sociais, dos movimentos de resistência e das contra hegemônias na produção do espaço social, é de fundamental importância para a formação de sujeitos preocupados e ocupados com a redução das injustiças socioespaciais. Neste sentido, noções presentes no debate contemporâneo da Geografia Política, como decolonialidade e antigeopolíticas, devem ser incorporadas aos currículos escolares da Geografia.

Como exemplo, podemos tomar nossa análise feita sobre os imaginários de resistência presentes em filmes sobre as ditaduras civil militares na América Latina (Rodrigues, 2018). Foram analisados três filmes produzidos no contexto do chamado Cinema do Terceiro Mundo que revelam a existência de um imaginário de resistência, uma antigeopolítica, que se opõe à geopolítica hegemônica desenhada naquele contexto e apresentada nos filmes de Hollywood. O núcleo duro da antigeopolítica, de acordo com Routledge (1999), é formado pelos movimentos sociais, dissidentes, em

seu papel de desafiar o poder do Estado e das instituições internacionais para ativar programas políticos e econômicos particulares.

Enxergando-se como sujeito de capacidades múltiplas e como sujeito de relações, o estudante deverá, ao longo de sua trajetória escolar, ter acesso aos conceitos e temas da Geografia Política para, por meio de situações geográficas, desenvolver o raciocínio geográfico, de suma importância para que possa agir com autonomia, discernimento, cooperação e respeito às regras, leis e normas instituídas e instituintes (Morais; Nunes, 2021).

Trata-se de um enorme desafio colocado à educação geográfica. Impondo-se a necessidade de maior diálogo entre os saberes escolar e o saber acadêmico. E, fundamentalmente, da aproximação aos avanços do campo da Geografia Política, vista por nós como uma importante fonte para a formação cidadã considerada em suas possibilidades de transformação da realidade socioespacial na direção de uma sociedade mais justa. Esta é apenas parte do desafio posto à Geografia, e em particular à educação geográfica, à formação de professores, às políticas curriculares, à produção de material didático, dentre outros.

## Considerações Finais

As reflexões aqui apresentadas têm como pressuposto a ideia de que se faz urgente retomar os debates sobre a educação política em suas relações estreitas com a Educação Geográfica. Nosso propósito mais geral é o de contribuir para os debates sobre os rumos da ciência geográfica no Brasil atual, dando-se maior visibilidade aos nexos existentes e necessários entre a Geografia Política e a Educação Geográfica que se pretende como integrante de um processo de educação emancipadora. Bem como, de habilitar o cidadão brasileiro para, além de pensar geograficamente, incorporar o conhecimento geográfico acumulado ao longo de sua formação escolar como um conhecimento que o torne capaz de compreender e de agir politicamente com relação aos problemas que se manifestam no mundo contemporâneo.

Justificamos esta opção, de um lado, pelas tentativas recentes de institucionalização de limites à pesquisa e ao ensino das Ciências Humanas, aproximando-se daquele discurso de neutralidade que marcou a ciência e que influenciou profundamente a Geografia Escolar durante um período importante da nossa história. Após um período voltado à afirmação da sua identidade, vivido ao longo dos anos 1980, à Geografia brasileira não resta dúvidas da importância do conhecimento geográfico e do seu lugar e especificidade no seio das ciências humanas. De outro, porque entendemos que para alcançarmos os objetivos mais amplos da formação cidadã, indicados como meta essencial em políticas e programas dirigidos à educação no Brasil, precisamos percorrer uma trajetória que dialoga diretamente com os fundamentos da política. E, ainda, porque defendemos que a educação deve ser necessariamente emancipadora possibilitando aos grupos minoritários, excluídos, não hegemônicos o acesso a um conhecimento que opere como referência para suas lutas por condições dignas, menos desiguais, mais justas.

Em nossa análise, dialogamos com algumas ideias que apontam para a urgência da educação recuperar seu papel emancipador, possível se considerada a escola espaço preferencial para a construção de conhecimento poderoso/empoderador. Para tal, defendemos uma revalorização dos fundamentos da política em suas articulações com a produção do espaço, cabendo aos geógrafos políticos contribuir na construção de currículos escolares e da formação de professores.

Somente desse modo poderemos caminhar na direção de reafirmar o potencial da educação geográfica para a formação de cidadãos capazes não apenas de pensar geograficamente, mas principalmente de agir politicamente na direção da construção de uma sociedade mais justa.

## Referências

- ADORNO, Theodor W. **Educação e Emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ALBUQUERQUE, R. H. **O Papel da Educação Política na Construção de um Conhecimento Geográfico Poderoso na Escola**. Dissertação de Mestrado. PGE PUC-Rio. 2021.
- ALBUQUERQUE, R. H. **Política e Cidadania na Educação Geográfica: o letramento político na formação do estudante do ensino básico**. In RODRIGUES, R. (org.) *O Professor de Geografia e Suas Práticas*. Rio de Janeiro: Consequência. 2023.
- ARENDT, H. **O que é política?** Editora Bertrand Brasil, 2012.
- AZEVEDO, D. A. **Resgatando e expandindo a Geografia política no ensino médio**. Revista Giramundo, v. 3, 2016a.
- AZEVEDO, D. A. **A democracia participativa como um sofisma: uma interpretação geográfica da democracia**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/PPGG, 2016b.
- AZEVEDO, D. A. **Divisão municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais: os casos do Piauí e Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro/PPGG, 2012.
- AZEVEDO, D. A., MORAIS, M. A. **Ensino de geografia: novos temas para a geografia escolar**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.
- BOROSKI e FONSECA, BOROWSKI, L. M.; MARTINS DA FONSECA, A. A. O Ensino da Geografia Política Local na Escola como Perspectiva de Efetivação da Cidadania. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, v. 21, n. 2, p. 88-98, 2017
- BROOKS, C., BRUTT, G. e FARGHER, M. (edit) **The Power of Geographical Thinking**. Springer/IGU: London, 2017.
- CANAU, V. A didática hoje: uma agenda de trabalho. In: CANAU, V. (org.). **Didá-**

**tica, currículo e saberes escolares.** Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2000.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal.** Rio de Janeiro: Zahar, Brasil, 2018.

CASTRO, I. E. Espaços públicos: entre a publicidade e a política. **ALCEU**, Vol.4, n.8, Rio de Janeiro, 2004.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. E. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. **Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CASTRO, I. E. **Os espaços políticos da democracia. Uma contribuição da geografia política ao debate e à análise do mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/GEOPPOL, 2017.

CASTRO, I. E.; AZEVEDO, D. A. Por que é preciso falar de municípios e de geografia política. **Revista Conhecer – debate entre o público e o privado**, v.12, p.31-54, 2022.

CHERVEL, A. L'histoire des disciplines scolaires: réflexions sur un domaine du recherche. **Histoire de l'Éducation**, nº38, pp.59-119, 1988.

CHEVALLARD, Y. **La transposition didactique. Du savoir savant au savoir ensei-gné.** Grenoble, La Pensée Sauvage, 1985.

DUSSEL, H. **20 Teses de política.** Buenos Aires: CLACSO: São Paulo: Expressão Popular, 2007.

EATWELL, R. e GOODWIN, M. **Nacional-populismo: a revolta contra a democracia liberal.** Editora Record, 2020.

Geographical Association. **This is Geography in School and Beyond.** Sheffield. <http://www.geography.org.uk>, 2003.

Geographical Association. **This is Geography**, Sheffield. <http://www.geography.org.uk>, 2000.

GOMES, P. C. C. **A Condição urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GOMES, P. C. C. Espaços públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. **Olhares geográficos: modos de ver e viver o espaço.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

GOMES, P. C. Qual a cor da sua revolta? Na França, os coletes são amarelos! Exercício analítico da dimensão político-espacial de um movimento social. **Geografia**, v.21, n.45, p.3-15, 2019.

GONÇALVES, S. Interesses Mercadológicos e o “novo” Ensino Médio. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 131-145, jan./jun. 2017.

GUERRA, S. **Direitos Humanos e cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

INNERARITY, D. **Política para perplejos**. Galaxia Gutenberg, S.L., 2018.

JINKINGS, D. C. (orgs). **Por que Gritamos Golpe? para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo. 2016.

KRAWCZYK, N.; LOMBARDI, J. C. (orgs.) **O Golpe de 2016 e a Educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LESTEGÁS, F. R. Concebir la Geografía Escolar desde una Perspectiva: una disciplina al servicio de la cultura escolar. **Boletín de La AGE**, nº33. P.171-186, 2002.

LIMA, I. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Espaço Aberto**, PPGG-UFRJ, v.3, n.2, p.149-168, 2013.

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

MEIRELLES, G. P. **Antigepolítica em campo: futebol, geopolítica e a construção do conhecimento poderoso na educação básica**. Dissertação de Mestrado. PGE PUC-Rio, 104p., 2022.

MEZIRROW, J. Understanding Transformation Theory. **Adult Education Quarterly**, n.44, v.4, p.222-232, 1994.

MORAIS, M. A. **Umbanda, territorialidade e Meio Ambiente: Representações socioespaciais e Sustentabilidades**. Dissertação de Mestrado. PGE PUC-Rio, 2010.

MORAIS, M. A. **Espaços da religião na cidade do Rio de Janeiro: conflitos e estratégias nas práticas umbandistas**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2017.

MORAIS, M. A. e NUNES, R. A formação do profissional de geografia e inclusão social: as possibilidades da lei federal 10.639 no combate à intolerância religiosa. **Anais do II Encontro Nacional de Inclusão Escolar em Geografia: (re)pensando saberes e práticas**, 2021.

MORAIS, M. A. **Espaço, política e religião: a construção de espaços políticos por grupos umbandistas na cidade do Rio de Janeiro**. Curitiba: Editora Appris, 2021.

MOREIRA, R. **O Discurso do Averso: para a crítica da Geografia que se ensina**. Editora Contexto, 2014.

MORIN, E. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro** (2a. edição). São

Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

PINSKY, J. Introdução. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2013.

ROBERTS, M. Powerful Knowledge and geographical education. **The Curriculum Journal**, 25(2): 187-209, 2014.

RODRIGUES, R. e LIMA, I. Geographycal Education Against Barbarismo. **IGU Geography Education Comission**. Rennes, 2022.

RODRIGUES, R. O Cinema do Terceiro Mundo sob o Olhar da Antigeopolítica: ditadura e resistência na América Latina. **GEOgraphia**, v. 20, n. 42, p.89-100, 2018.

RODRIGUES, R. O Poder do Conhecimento Geográfico Escolar para a Cidadania Ativa. **e-Mosaicos**. Rio de Janeiro: UERJ. v.11, nº. 28. p.198-210, 2022.

ROUTLEDGE, P. Survival and Resistance. In: CLOCHE, P., GRANG, P.; GOODWIN, M. (eds.) **Introducing Human Geographies**. London: Hodder Arnold. 2. ed., 1999, p. 211-224.

SACRAMENTO, A. C. R. **O Currículo na construção do conhecimento geográfico: um estudo da ação docente de duas escolas estaduais de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

UOL Notícias. 17/06/2013. “Sem partido!”, gritam manifestantes contra uso de bandeiras em protesto em SP. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/17/sem-partido-gritam-manifestantes-contra-uso-de-bandeiras-em-protesto-em-sp.htm> Acesso em 31/05/2023.

VELASCO e CRUZ, S; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.) **Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

WERMINGHOFF, F. Geografia política crítica e antigeopolítica: por novas formas de abordagem nos livros didáticos. Monografia. UFF, 2017.

YOUNG, M. **Bringing Knowledge Back In: from social constructivism to social realism in the sociology of education**. London: Routledge, 2008.



# PARTE III

# HOT SPOTS

^

# ANTÁRTICA: A CIÊNCIA COMO INSTRUMENTO GEOPOLÍTICO

Paulo E. A. S. Câmara  
Universidade de Brasília/Escola Superior de Defesa  
paducamara@gmail.com

Leonardo F. Mattos  
Escola de Guerra Naval, EGN  
lfmatto@gmail.com

## Introdução

A Antártica é a região mais inóspita do planeta, a mais fria, mais ventosa, mais alta, mais seca e mais desabitada, tais adjetivos lhe valeram o título de “Continente dos Superlativos”. Atualmente ela é definida como toda a área do planeta acima do paralelo 60°S. A Antártica, com cerca de 14 milhões de Km<sup>2</sup>, é maior que a Europa e quase do tamanho de toda a América do Sul, sendo ainda detentora de inumeráveis recursos naturais ainda intocados.

O Brasil é o sétimo país mais próximo da Antártica e o que possui o maior litoral do Atlântico Sul, portanto, invariavelmente, essa proximidade geográfica implica que o continente gelado influencie, e muito, o clima do Brasil. Entretanto, e infelizmente, a Antártica, bem como o Atlântico Sul, não perfazem nossa cultura, na qual predomina a ideia de que somos um país tropical e que não possuímos relação nenhuma com o continente gelado da Antártica. Isso faz com que esse tema, ao contrário do que ocorre em outros países, ainda seja muito pouco explorado no Brasil, sendo quase que totalmente ausente nos nossos mais diversos níveis educacionais (Câmara; Melo, 2018).

Atualmente, a Antártica é a única área do planeta onde as questões de soberania e territorialidade não foram definidas (Mattos; Câmara, 2020). Essas questões não têm sido matéria de debate nas últimas seis décadas devido a eficiência do Tratado que a rege, como veremos mais a seguir.

## Importância

Geologicamente, a Antártica esteve unida durante o mesozoico à África, Austrália, Nova Zelândia, Índia e América do Sul, formando, há cerca de 200 milhões de anos, o supercontinente de Gondwana, portanto é possível inferir a existência das mesmas riquezas presentes em seus continentes irmãos, tais como petróleo, gás natural, metais raros e preciosos, entre outros. A Antártica possui ainda 90% do volume de gelo do planeta, segundo Colacrai (2004) estima-se que existam na região grandes reservas de prata, ouro, cobalto, níquel, estanho, entre outros minérios estratégicos. Thorp (2012) afirma que, apenas nas águas do Mar de Ross e no Mar de Weddell, existam mais de 50 milhões de barris de petróleo, reservas comparáveis às existentes no Alasca. Estima-se ainda que cerca de 70% de toda a água potável do mundo esteja ali presente (Ainley, 2009). Deve-se lembrar que do ponto de vista estratégico, a Antártica defronta grandes rotas marítimas internacionais, como a Passagem de Drake e o Cabo da Boa Esperança. Segundo Simões et al. (2011, p.70), “a região antártica controla ou pelo menos influencia uma série de processos globais, principalmente a circulação geral da atmosfera e a oceânica e, portanto, todo o sistema climático” o qual tem alto poder de impacto no agronegócio do Brasil. Simões et al. (2011) ressaltam ainda que um aspecto ainda não totalmente explorado da variabilidade do gelo marinho antártico é o seu papel como controlador da gênese e da dinâmica das massas frias geradas no Oceano Austral e que, na escala sinóptica, avançam sobre a América do Sul subtropical, produzindo eventos de baixa temperatura e geadas nos estados do Sul do Brasil. Este é o fenômeno conhecido como frentes frias ou friagens, que, às vezes, chegam até o sul da Amazônia. Entender como as anomalias na extensão do gelo marinho antártico interagem com o clima brasileiro é um conhecimento essencial para melhorar a previsão meteorológica no país (Simões et al., 2011).

Dessa forma pode-se constatar a grande importância que a Antártica tem na regulação do clima do Brasil, e até mesmo do planeta, essa importância ainda é pouco conhecida da população, mas já consta dos documentos de alto nível do Ministério da Defesa, tendo sido recentemente incorporada.

Extrai-se do Livro Branco da Defesa em sua página 41:

A ciência desenvolvida na Antártica tem importância fundamental para o Brasil. O continente, que comporta 90% do volume da massa de gelo do planeta, tem papel essencial na circulação atmosférica e oceânica. É uma das partes mais sensíveis às variações climáticas na escala global, estando interligada com processos que ocorrem em latitudes menores, em especial com a atmosfera sul-americana e os oceanos circundantes. Massas de ar frio geradas sobre o Oceano Austral e que avançam sobre a América do Sul subtropical são responsáveis pela produção de eventos de baixa temperatura e geadas nos estados do sul do Brasil. Além disso, as correntes marinhas trazem recursos vivos, nutrientes e oxigênio para as águas ao largo do litoral do Brasil, fatos que influenciam diretamente a costa sul do País. Grande parte do pescado disponível no litoral brasileiro sofre influência das massas de água provenientes do oceano austral (BRASIL, 2017, p. 41).

No entanto, a ligação da Antártica com todas as regiões do mundo se dá principalmente pelas circulações das correntes atmosféricas e oceânicas. A Península Antártica é a região que tem sofrido o maior aumento na temperatura do planeta desde a segunda metade do século XX (Turner et al., 2009; 2016). De fato, estudos de modelagem do clima preveem que este aumento continue nas próximas décadas (Bracegirdle et al., 2020). Isto demonstra que o impacto na região, ainda que indireto, é preocupante, o que torna todos os países, mesmo os não signatários do Tratado, como responsáveis pelas alterações ambientais que atingem a Antártica, seja através das conexões oceânicas e atmosféricas (Zhang; Haward; Mcgee, 2020), ou pela ação antrópica *in situ*.

Atualmente a exploração dos citados recursos minerais não renováveis está impedida por força do Tratado, pois segundo o STA, a Antártica é hoje uma “*Reserva natural dedicada especialmente a paz e a ciência*” estando proibidas além das explorações minerais, também reclames territoriais e atividades militares, nucleares, despejo de lixo, entre outras. Vale aqui lembrar que a maioria dos recursos minerais ali presentes são atualmente extremamente difíceis de explorar e não são, ainda, economicamente viáveis, exceção à da água doce, que por estar na superfície poderá ser mais facilmente explorada devendo ser o primeiro recurso a sê-lo.

No entanto é preciso estar atento ao crescente aumento da população mundial, associada à futura exaustão dos recursos naturais e à poluição das águas nos próximos anos, isso poderá levar a um cenário de crise que poderá levar os olhares ao continente gelado, podendo inclusive causar desequilíbrios geopolíticos ao Atlântico Sul, região do nosso entorno estratégico onde o Brasil busca o protagonismo.

Destaca-se, ainda, o enorme potencial biotecnológico, como a produção de novos fármacos, probióticos, entre outros produtos e suas respectivas patentes. Sob estes aspectos, a Antártica é, em potencial, importante para todos os países, pois representa um dos ambientes com menos impacto direto dos seres humanos do planeta.

Vale ressaltar que no ano de 2048, já esta prevista a possibilidade de queda da moratória de exploração de recursos econômicos não renováveis. Ainda em 2048, as decisões sobre o destino da Antártica deixarão de requerer unanimidade de votos, passando a operar em regime de voto majoritário. Dessa forma, o Brasil deve estar atento e preparado para as mudanças que possam advir e para as atividades que desenvolverá na região nos próximos anos, que deverão ser decisivas no que concerne ao futuro da participação brasileira no destino desse continente.

## O Brasil na Antártica

Em virtude das tensões políticas da Guerra Fria (1947-1991) e temendo a expansão soviética também pelo continente gelado, no Ano Geofísico Internacional (AGI) de 1957/1958, os Estados Unidos da América (EUA) convidaram outros 11 países com

influência e interesses na Antártica para uma conferência em Washington D.C., e em 1º de dezembro de 1959 foi assinado o Tratado da Antártica, que entrou em vigor em 23 de junho de 1961, após a ratificação por todos os respectivos parlamentos. O Sistema do Tratado Antártico (STA) – que abrange o Tratado Antártico, assinado em 1959, bem como diversos outros protocolos, aprovados ao longo dos anos, tal como o Protocolo de Preservação Ambiental de 1991 (Protocolo de Madrid) assinado em 1998 – rege toda a área acima do paralelo 60° S, o que totaliza aproximadamente 8% do planeta Terra. Existem hoje apenas 29 países membros consultivos do Tratado Antártico, ou seja, com direito a voz e voto nas decisões relativas ao destino desses 8% da Terra, dos quais o Brasil é um deles. Além disso, o Tratado Antártico é um fórum mundial onde o Brasil tem assento em igualdade de direitos com as maiores potências do planeta.

O Brasil, mesmo sendo o sétimo país mais próximo da Antártica e o que possui o maior litoral do Atlântico Sul, não fez parte dos 12 países originais que assinaram o Tratado Antártico em 1959, sob argumento que ali não desenvolvia nenhuma atividade científica ou possuía alguma presença. Ainda assim, o Governo brasileiro manifestou-se por meio da seguinte declaração do Itamaraty: “o Brasil, ante o imperativo de proteger sua segurança nacional, reservar-se-á o direito de livre acesso à Antártida, assim como o de apresentar as reivindicações que possa vir a julgar necessárias” (Gaubet, 1986, p. 79).

Na verdade, o primeiro brasileiro de que se tem notícia de ter pisado na Antártica, que o fez por iniciativa própria e a convite de outro país, foi o médico Durval Sarmiento da Rosa Borges (1912-1999), médico que escrevia matérias sobre alimentação para uma coluna na revista *Visão* e estava buscando informações sobre como era essa questão no continente gelado. Durval conseguiu ser convidado pelo programa antártico dos EUA e visitou, em 1958, a estação científica norte-americana de McMurdo, até hoje a maior estação científica do continente, com a capacidade de receber até 1.300 pessoas no verão. Em novembro de 1961, o meteorologista Rubens Junqueira Vilela, da Universidade de São Paulo (USP), foi o primeiro brasileiro a pisar no Polo Sul, a convite do programa antártico dos EUA, após já ter visitado as estações de McMurdo e Scott (Nova Zelândia). Vilela fez parte ainda da primeira expedição brasileira à Antártica, em 1982/1983, a bordo do Navio de Pesquisa Professor W. Besnard, da USP. Aparte dessas participações individuais e pontuais, o governo não se envolveu em nenhum esforço como nação a ter nenhum envolvimento na região.

Enquanto o Brasil, o maior país e economia da América Latina, não manifestava nenhum interesse concreto na Antártica, países vizinhos como Argentina e Chile fizeram suas reivindicações territoriais e deram início a atividades científicas, consequentemente foram os únicos países latino-americanos que participaram da elaboração e assinatura do Tratado. Dessa forma, a entrada do Brasil no STA só ocorreu 17 anos depois, em 1975, dentro de uma postura totalmente não territorialista, o Brasil tornou-se membro consultivo em 27 de setembro de 1983 (Mattos, 2015), desde então, o Brasil tem tido uma participação efetiva tanto no Sistema do Tratado Antártico como na pesquisa científica ali desenvolvida.

Membro do seleto grupo de países do STA desde 1975, o Brasil é um dos 29 membros consultivos, com direito a voz e voto em todas as decisões no âmbito do STA.

Ao contrário do que se poderia pensar, a participação de um país como membro consultivo do Tratado não se dá pela sua ocupação ou construção de bases/estações. Segundo o artigo IX do Tratado, o status de membro consultivo de um país no Tratado da Antártica se dá “*pela promoção ali de substancial atividade de pesquisa científica*”, ou seja, publicações dos resultados das pesquisas em revistas científicas de veiculação internacional, bem como em congressos científicos/logísticos internacionais. Isso fica claro quando o Brasil assina o tratado em 1975, mas se torna membro consultivo apenas em 1983, já com a criação do PROANTAR, programa de estado que promove as pesquisas científicas do Brasil na Antártica (Câmara; Melo, 2018). A ciência Antártica adquire dessa forma uma grande importância geopolítica (Mattos; Câmara 2020), uma visão sobre as atividades científicas na Antártica nos últimos 40 anos podem ser vistas em Câmara et al. (2020).

Em 1982, por meio do Decreto 86.830, de 12 de janeiro, foi criado o PROANTAR (Programa Antártico Brasileiro). Em setembro do mesmo ano, o Brasil adquiriu seu primeiro navio Polar (Barão de Teffé), e no verão de 1982/1983 foi realizada a primeira expedição Antártica (OPERANTAR I), visando à seleção de um local para estabelecer uma base científica. Nos anos seguintes, uma série de avanços foram conseguidos tais como: a criação da Estação de Apoio Antártico na cidade de Rio Grande (ESANTAR-RG) em 1983, o primeiro voo de apoio Antártico (1983), a inauguração da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), que iniciou operando em 1984 apenas no verão e com 12 pessoas, mas que no ano seguinte (1985) passou a operar o ano inteiro (verão e inverno) coisa que poucos países fazem. Em 1985, foi feita a instalação dos refúgios Cruls (Ilha Nelson) e Wiltgen (Ilha Elefante) e depois em 1986, o refúgio Rambo (península Fildes) e Goeldi (Elefante) em 1989. No verão de 1990/91, ocorreu a primeira visita de um chefe de estado brasileiro a Antártica (presidente Fernando Collor de Melo), a aquisição do Navio de Apoio Oceanográfico Ary Rongel em 1994, a revitalização da EACF em 2005. A segunda visita de um chefe de Estado (presidente Luiz Inácio Lula da Silva) em fevereiro de 2008, mostrando novamente, em escala ascendente, o prestígio do PROANTAR no cenário político nacional. O auge das atividades do Brasil na Antártica foi em 2009, quando foi adquirido o Navio Polar Oceanográfico Almirante Maximiano, que elevou substancialmente o status das pesquisas do PROANTAR.

Deve-se notar que, no verão de 2004, iniciam-se também as primeiras investidas científicas brasileiras rumo ao interior do continente antártico por meio da Travessia Antártica chileno-brasileira, fruto dos esforços do glaciologista brasileiro, Dr. Jefferson Simões. Tal travessia representou a primeira vez que cientistas brasileiros passaram a desenvolver pesquisas além da área de atuação tradicional do PROANTAR (Península Antártica/Arquipélagos da Shetlands do Sul). A travessia liderada por Simões atingiu o polo sul geográfico em 30 de novembro de 2004. Ainda nesse sentido, no verão de 2007-2008, ocorreu a “Expedição Deserto de Cristal”, primeira expedição científica no interior da Antártica planejada e executada por pesquisadores brasileiros e que realizou relevantes pesquisas em uma área ainda pouco explorada a mais de 2.100 km ao sul da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF). Seguiu-se ainda, a Expedição Criosfera (2011-2012) avançando mais as pesquisas em direção ao interior do continente antártico, com a instalação da primeira estação de monitoramento remoto do PROANTAR no interior do continente, o módulo Criosfera 1, que é o módulo científico

latino-americano mais ao sul do planeta. Em 2022/2023 foi construído e instalado o módulo Criosfera 2, também no interior do continente, reafirmando a presença do Brasil no manto de gelo e não apenas na região litorânea da Antártica.

Dessa forma, podemos sintetizar que a presença do Brasil atualmente baseia-se na existência de uma Estação Científica (EACF), atualmente a mais moderna da Península Antártica, dois refúgios (nas ilhas Elefante e Nelson) e dois Navios Polares (nenhum dos quais é um quebra gelo) e dois módulos automatizados, os Criosfera 1 e 2. Além disso, aproximadamente 200 brasileiros trabalham na Antártica durante o verão e 17 no inverno. Estes dados mostram que a presença brasileira na Antártica é indubitavelmente mais modesta que vários outros países, inclusive do Chile e da Argentina.

## A nova Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF)

Como vimos, a presença brasileira na Antártica ainda é modesta em termos de infraestrutura do que vários outros países, inclusive dos nossos vizinhos sul-americanos como Argentina e Chile. No entanto um novo fator virou esse cenário (um potencial *game changer*), que foi a inauguração da nova EACF após o incêndio que a consumiu em fevereiro de 2012, a nova EACF constitui hoje importante ferramenta para ciência antártica e, portanto, da geopolítica polar brasileira.

Fundada em 1984, a EACF sofreu inúmeras ampliações até que foi totalmente destruída por um incêndio em fevereiro de 2012, com a perda de duas vidas. O Brasil deu início a reconstrução de Ferraz tendo inicialmente erguido no local uma estação provisória com Módulos Antárticos Emergenciais (MAE), que ali funcionaram entre 2013 e 15 de janeiro de 2020, data da inauguração da nova Estação (Figura 1).

A nova EACF possui 4.500 m<sup>2</sup> e 17 novos laboratórios plenamente equipados, sendo a maior estação de pesquisas em toda a região da península antártica hoje. Embora o Brasil possua apenas uma única estação, ele possui o “estado da arte” em todos os aspectos, desde sua arquitetura arrojada, o uso inteligente de energias renováveis, até o conforto e a segurança. No entanto, o que mais chama a atenção, e que trataremos aqui, são seus 17 laboratórios de pesquisa plenamente equipados (Figura 2), conforme já comentamos, a ciência é a ferramenta geopolítica no Continente Gelado e a nova EACF deixa isso muito claro com seus modernos laboratórios.

A inauguração da nova EACF se soma ao início da construção no Brasil de um novo Navio Polar, o “Almirante Saldanha”, com maior capacidade de operar em águas com gelo, ampliando assim nosso alcance em áreas hoje inacessíveis e o tempo de permanência na região, hoje limitada pelo gelo aos meses de outubro a março. Além disso a Marinha do Brasil passou a operar novos e modernos helicópteros para uso no PROANTAR e os antigos aviões Hércules C-130 da FAB foram substituídos pelos modernos cargueiros KC390, fabricados pela EMBRAER. Dessa forma o PROANTAR deu um grande salto qualitativo aumentando suas capacidades e segurança.



Figura 1 – Nova Estação Antártica Comandante Ferraz EACF

Fonte: dos próprios autores.

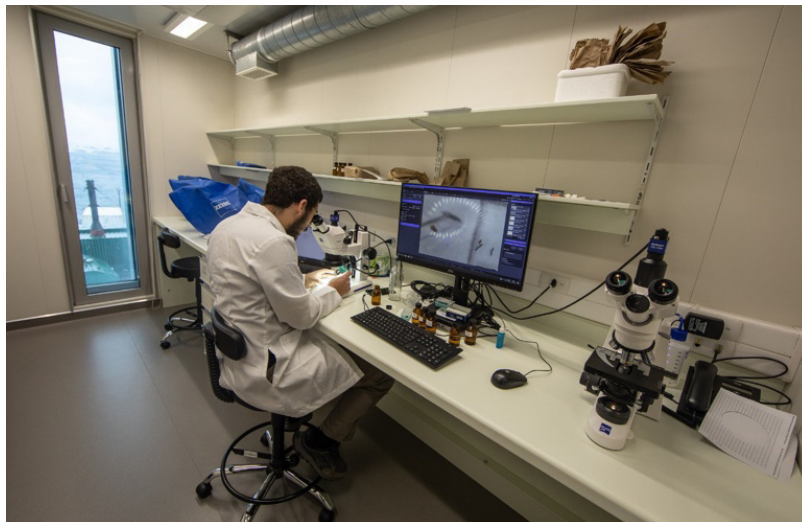


Figura 2 – Laboratório de Microscopia, um dos 17 laboratórios da nova EACF

Fonte: dos próprios autores.

## Territorialismo na Antártica

Segundo a primeira Política Nacional para Assuntos Antárticos – POLANTAR (BRASIL, 1987), “O Brasil não formulou reivindicações de soberania territorial na Antártida antes da entrada em vigor do Tratado da Antártida e pautará sua conduta de conformidade com as disposições do Tratado, durante sua vigência” (BRASIL, 1987, p. 1). Embora o Brasil não possua reclames territoriais, outras nações as têm. Atualmente sete países possuem reclames territoriais na Antártica (Reino Unido, França, Austrália, Nova Zelândia, Argentina, Chile e Noruega). O primeiro país a fazer uma reivindicação territorial na Antártica foi o Reino Unido, em 1908 (Mattos, 2015), baseado



tanto na teoria da Descoberta, como nas teorias da continuidade e defrontação considerando a posse das ilhas Malvinas/Falklands e Geórgia do Sul. Com apoio Britânico, Austrália e Nova Zelândia fazem suas reivindicações em 1933 e 1923, respectivamente. Seguindo a teoria da descoberta, a França e a Noruega fazem suas reivindicações nos anos de 1924 e 1939, respectivamente. Em 1940, segue-se a Argentina com base na teoria da ocupação efetiva e da continuidade, pois já havia uma base Argentina nas Ilhas Orcadas do Sul desde 1904. Ainda no mesmo ano (1940), o Chile faz sua reivindicação territorial com base na teoria da continuidade. Independente de qual teoria embasa as reivindicações territoriais, em 1959, com a assinatura do Tratado, todas as reivindicações territoriais foram congeladas e não são reconhecidas. Embora os demais países signatários do Tratado, não possuam reivindicações territoriais, esses resguardam o direito de fazê-la no futuro.

Acadêmicos como Therezinha de Castro (1930-2000), durante as décadas de 1950-1960 realizaram estudos e propostas para a participação do Brasil na Antártica, inclusive com reclames territoriais segundo os quais o Brasil teria direito, de acordo com a teoria da defrontação (Figura 3). No entanto, no cenário político da década, quando se discutiu o Tratado, a Antártica não ocupava, como ainda hoje não ocupa, nenhuma prioridade. Além disso, conforme discutido, o imaginário do Brasil é o de um país tropical, que não guarda nenhuma relação com o longínquo continente gelado. Segundo Silva (1967), a Antártica resumia-se a “uma região deserta e inóspita”, cujo interesse só se justificava “a partir da geopolítica da Guerra Fria”. Ainda segundo Silva (1967), a Antártica (junto com Costa Sul-ocidental africana e América do Sul) era apenas “placa giratória de manobra” cujo valor geoestratégico estava em conter o avanço do expansionismo soviético (Silva, 1967, p. 87). Isso pode ser bem entendido na frase “nossa geopolítica deverá ser uma geopolítica de expansionismo interior, de integração e valorização territoriais, sem quaisquer ressaibos de um imperialismo além-fronteiras” (Silva, 1967, p.174), o que estava de acordo com a “geopolítica da paz” (Silva, 1967, p. 96). Outro fator que não se deve deixar de considerar era a possível reação negativa da entrada do Brasil na Antártica por parte do Reino Unido, Chile e Argentina, países esses já envolvidos há anos em disputas territoriais na Antártica (Ferreira, 2009).

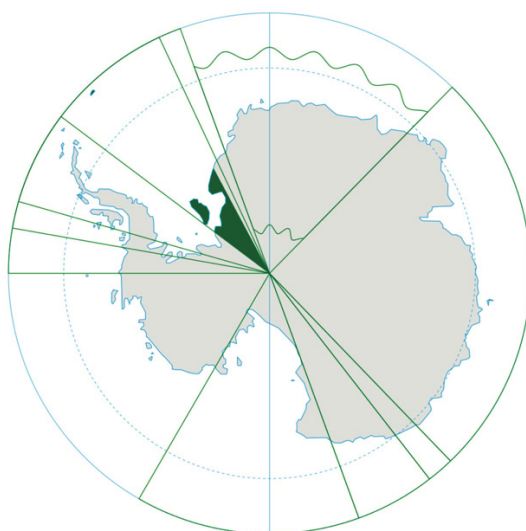


Figura 3 – Porção da Antártica que caberia ao Brasil segundo a Teoria da Defrontação

Embora o Brasil não tenha feito demandas territoriais incluiu o tema na sua Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016), a qual “estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica”. Embora existam várias definições de entorno estratégico, podemos definir como “a região do planeta onde o Brasil deseja irradiar sua influência e liderança diplomática econômica e militar (Fiori 2013). Dessa forma o tema está presente na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e também no Livro Branco de Defesa, porém quase totalmente ausente dos livros escolares.

## A ciência como ferramenta Geopolítica

Como vimos acima, apenas países com produção científica podem pleitear terem acesso ao status de membro consultivos do STA, ou seja, ao direito de voz, voto e veto em todas as decisões relativas ao continente Antártico. Dessa forma a ciência é a ferramenta geopolítica por excelência no STA. Assim sendo, parece-nos claro que a consecução dos propósitos da PND e da Estratégia Nacional de Defesa (END) no entorno estratégico do Brasil só poderá advir por meio de uma intensa atividade de pesquisa científica.

Desde quando foi criado, o PROANTAR sempre teve dois grandes pilares: a logística e a ciência, entendendo-se que a logística é o apoio sem o qual a ciência antártica não é possível. Nos primórdios do PROANTAR até o ano de 1991 toda atividade logística e de pesquisa científica estavam a cargo da Marinha do Brasil. A partir de então a Marinha ficou responsável apenas pela logística.

Desde 1991, o financiamento da pesquisa antártica se dá por meio de editais, regidos e financiados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e sua agência financiadora, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e uma, ainda modesta e esporádica, participação da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sugerimos o texto de Câmara et al. (2020) para um melhor detalhamento dos investimentos e números de projetos financiados ao longo dos anos no PROANTAR. Apesar das dificuldades financeiras que o Brasil enfrenta, e da concorrência com outras pautas como saneamento básico, saúde, segurança e educação, o PROANTAR é um caso de sucesso de um programa de Estado onde atuam de forma harmônica entes como Ministérios, Academia e Forças Armadas há mais de 40 anos.

Apesar das condições extremas, os diferentes ecossistemas da Antártica abrigam uma alta diversidade de seres vivos, como animais, plantas, algas e micro-organismos com grande potencial para estudos biotecnológicos, em especial aqueles capazes de

produzir enzimas, antibióticos, pigmentos, fotoprotetores, substâncias anticongelantes, detergentes, entre outros de interesse na medicina, agricultura e no setor industrial do Brasil. A descoberta dessas substâncias tem grande potencial para desenvolvimento de bioprodutos para geração de empregos e movimentação da economia com altas cifras do agronegócio e setores industriais do Brasil.

A pesquisa científica está atualmente dividida em grandes áreas: Ciências da Vida, Ciências da Terra e Ciências Atmosféricas, de acordo com a *Antarctic Science for Brazil, e um Plano de Ação para 2013-2022*. Essas áreas são agrupadas em cinco programas diferentes da seguinte forma: 1) O papel da criosfera no sistema terrestre e suas interações com a América do Sul; 2) Biocomplexidade dos ecossistemas antárticos, suas conexões com a América do Sul e as mudanças climáticas; 3) Mudanças Climáticas e Oceano Antártico; 4) Geodinâmica e história geológica da Antártica e suas relações com a América do Sul; 5) Dinâmica da atmosfera antártica superior, interações geoespaciais e conexões com a América do Sul. Além disso, há também uma abertura para novas áreas de pesquisa, especialmente as ligadas ao Ártico.

Geralmente, são 22 projetos de pesquisa brasileiros na Antártica por edital. Além disso, colaborações nacionais e internacionais são fundamentais e notórias na Ciência Antártica; para uma melhor compreensão das redes colaborativas do Brasil sob o tratado da Antártica, ver Boyadjian et al. (2020). A China é o país líder em patentes antimicrobianas antárticas, seguida pelos EUA, Coreia do Sul e Suécia. O Brasil não está entre os cinco primeiros e ainda precisa recuperar o atraso em relação às patentes antimicrobianas. De acordo com Silva et al. (2022), as universidades são, de longe, a principal fonte de patentes antimicrobianas antárticas, demonstrando a alta relevância dessas instituições.

Apesar de seus 40 anos e grande importância para o país, tanto pelos produtos gerados quanto pelos aspectos geopolíticos, a ciência antártica ainda é pouco compreendida pela população e pelos segmentos governantes do país. Este fato acabou por resultar numa falta de recursos que podem até ameaçar o nosso estatuto privilegiado de parte consultiva do STA. É fundamental alertar que, sem recursos adequados, tanto para a ciência quanto para a logística, o Brasil estará condenado a um preocupante papel secundário dentro do cenário científico antártico mundial, e sua permanência como membro do Tratado da Antártica como membro consultivo está ameaçada.

## Perspectivas

Podemos reconhecer três etapas na participação do Brasil na Antártica: a PRIMEIRA se caracterizou pelo grande investimento feito para consolidar a presença do Brasil na região, nessa fase o Brasil saiu do nível de conhecimento e envolvimento zero para, em poucos anos, se tornar o país polar que é hoje. Em poucos anos o Brasil adquiriu um Navio Polar, construiu uma estação científica, três refúgios e passou a pousar aviões no gelo, passou a voar com helicópteros em uma das regiões mais inóspitas do planeta e criou um programa de pesquisa científica que duraria 40 anos.

No entanto uma SEGUNDA fase se seguiu onde a preocupação não era mais a de expandir nossa presença, mas sim de consolidá-la, os anos seguintes se dedicaram a manter nossa presença. Ocorreram pequenas expansões na EACF e a aquisição de novos navios em substituição aos já antigos e com a desativação do refúgio Rambo na Península Fildes, podemos dizer que nossa presença até diminuiu.

Agora podemos estar frente a uma TERCEIRA fase, marcada pela inauguração da nova EACF, em 2020, que se soma a inauguração do módulo Criosfera 2, em 2022, a construção do novo navio polar, os novos helicópteros e a operação do novo cargueiro KC390, toda essa infraestrutura logística precisa, no entanto, se refletir também na expansão dos projetos de pesquisa e por que não da presença do Brasil na região.

Durante a pandemia de COVID-19, ficou bastante evidente o nível de dependência do PROANTAR em relação a outros países, uma vez que nossos aviões pousam em aeródromos estrangeiros e usamos igualmente apoio logístico em portos de outras nações. Com o fechamento dos mesmos a OPERANTAR XXXIX (2020-2021) ficou praticamente inviabilizada, embora com a maior estação da região e os mais modernos meios, bastou uma decisão unilateral de algum país para, pela primeira vez em 39 anos, não fosse possível fazer pesquisa de campo na Antártica. A logística seguiu, com imensas dificuldades, mas sem pesquisa.

Dessa forma, do ponto de vista logístico, é de grande relevância que o Brasil considere a conveniência de efetivamente expandir, com a construção de uma segunda estação que possa abrigar um aeródromo brasileiro. O Chile e a Argentina, cada um com várias estações na Antártica, já possuem cada um seu próprio aeródromo, apesar disso a Argentina está construindo mais dois, de concreto, em sua estação Petrel no mar de Weddell. O Reino Unido, com três estações, também possui seu próprio aeródromo, na estação de Rothera.

Do ponto de vista científico, é fundamental que os aportes para ciência Antártica não cessem e possam aumentar. É mister manter a EACF operando durante verão e inverno, sempre cheia de cientistas, a fim de aproveitar ao máximo a excelente estrutura ali disponível para pesquisas, fazendo valer o investimento que o país fez.

Urge também que os cientistas apoiem a escolha de novas localidades possíveis para uma futura estação e novas linhas de pesquisa que aumentem o patamar da produção acadêmica Antártica.

Do ponto de vista diplomático é fundamental que a nova geração de egressos do Instituto Rio Branco esteja preparada para defender nossos interesses quando 2048 chegar, para isso é importante que, desde já, o tema seja discutido nas esferas governamentais, e conste do currículo daquele Instituto. Vale lembrar que a EACF esta localizada em um setor reivindicado por três países (Argentina, Chile e Reino Unido), e próximo do único caso conhecido de troca de tiro entre militares de dois países na Antártica (Argentina e Reino Unido) (Câmara; Gonçalves, 2022).

## O Ártico

A questão ártica vem ganhando cada vez mais atenção no mundo, em especial em decorrência das mudanças ambientais observadas ali, mas no Brasil o tema ainda é muito incipiente. A importância do Ártico em escala planetária é inquestionável, pois o que acontece na região afeta o planeta inteiro. O derretimento do gelo ártico constitui um dano irreversível e irreparável nas diferentes escalas de espaço e tempo, afetando não apenas as comunidades ali residentes como também as plantas e os animais, geralmente representados nas mídias pelo caso de ameaça gravíssima à sobrevivência dos ursos polares. É fundamental ressaltar que não há tecnologia científica confiável para “recongelar” o Ártico, ou pelo menos de como limitar de forma efetiva os danos já previstos para este século, e os eventos climáticos extremos e danos significativos à fauna e flora inevitavelmente associados. Além disso, estima-se que o aumento da temperatura no Ártico possa causar a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) equivalentes à atual emissão dos Estados Unidos, o segundo maior emissor mundial, atrás da China. Deve-se ainda notar que tais mudanças afetam também a geopolítica global, fruto do derretimento do gelo, novas rotas comerciais marítimas têm sido exploradas, diminuindo o custo dos fretes ao mesmo tempo em que reduz a importância de Gibraltar e Suez. Outra consequência é que o derretimento do gelo facilita a exploração de recursos naturais na área tais como petróleo e gás natural, contribuindo assim para o maior acirramento das atuais tensões entre as potências polares (Câmara et al. 2022).

Como podemos ver o que ocorre no Ártico afeta o clima e a geopolítica global, o que inclui o Brasil (que possui parte de seu território, cerca de 7%, no Hemisfério Norte) e não podemos, portanto, nos abster de ter voz nas instâncias que lidam com esse delicado assunto. Sendo um país relevante no Sistema Internacional, com fortes interesses marítimos, o Brasil é o único país entre as 12 maiores economias do mundo a não ter nenhuma participação no Conselho do Ártico, formado pelos oito países cortados pelo Círculo Polar Ártico, seis comunidades de povos originários, treze países observadores, e vinte e cinco instituições também como observadores. Com uma experiência consolidada na Antártica, faz-se necessário a inclusão do Ártico para participarmos na governança de um dos espaços mais relevantes do planeta, e reforçarmos nossa parcela de protagonismo no tocante à segurança ambiental global, no qual o Ártico tem papel essencial.

O Brasil, com mais de 40 anos de presença respeitada na Antártica, se consolidou como um país polar por opção. Nosso Programa Antártico (PROANTAR) é um indiscutível caso de sucesso e nos qualifica para contribuir com estudos científicos também no Ártico. Será a ciência nossa ferramenta de chegada na região. Temas como acidificação do oceano, as mudanças das correntes glaciais, eventos extremos, organismos invasores, migração da fauna, liberação de GEE, bactérias metanogênicas, são apenas alguns exemplos da pesquisa brasileira de interesse no Ártico.

Dessa forma, acreditamos que o Brasil pode contribuir nos temas relativos ao Ártico, em especial no que concerne a nossa expertise ambiental e de pesquisas científicas que podem somar ao debate sobre o futuro da região.

## Considerações Finais

Dada a importância da região, é fundamental a participação efetiva do Brasil nas decisões políticas relacionadas com a Antártica, pois elas nos afetam diretamente. Sabemos disso desde 1975 e assim o Brasil é, há mais de 40 anos, uma nação polar por opção. Temos uma história e expertise consolidadas e uma reputação conquistada por um trabalho zeloso e bem feito. Apesar da reconhecida importância e do sucesso do PROANTAR como política contínua de Estado, a participação do Brasil no continente gelado ainda é tímida, com área geográfica de atuação praticamente limitada à região do Arquipélago das Shetlands do Sul por cerca de quarenta anos e com apenas uma estação científica. O mundo observa o crescimento de outros países na Antártica, como a China e a Coreia do Sul, países que aderiram ao tratado após o Brasil. Outros países aumentaram sua participação com um número maior de bases (ainda que menores), bem como distribuíram melhor suas estações ao longo dos quadrantes, a fim de estarem presentes em mais de um setor antártico. Até mesmo alguns países com menor expressão geopolítica do que o Brasil, parecem possuir maior participação e influência nas reuniões do Tratado. Dentre os de maior presença no continente, China, EUA, Rússia, Reino Unido, Chile e Argentina possuem navios quebra gelos, e seguem investindo na construção de mais embarcações desse tipo, o que possibilita a exploração de áreas fora do alcance do PROANTAR, além de permitir operações logísticas e científicas por um período maior de tempo na Antártica. Outro ponto importante é a existência de aeródromos por parte de países como Chile e Argentina, dos quais somos dependentes, uma vez que não possuímos um próprio na região.

O Brasil está plenamente preparado para seguir atuante e para expandir sua participação na região. A nova Política Brasileira para Assuntos Antárticos (POLANTAR) promulgada em 2022, já abre esse caminho. Trata-se, agora, de decisão política e que deve ser discutida desde já. Outros países já estão atentos, não apenas às mudanças que poderão ocorrer em 2048, mas aos novos cenários globais de disputa entre as grandes potências e que podem afetar inexoravelmente a Antártica, e por consequência, o Brasil.

## Referências

AINLEY, D. et al. The Antarctic Environment in the Global System. In: TURNER, J. et al. (Ed.). **Antarctic Climate Change and the Environment**. Cambridge: Scientific Committee On Antarctic Research. Scott Polar Research Institute, 2009, p.1-32.

BOYADJIAN, A., CÂMARA, P., BARROS-PLATIAU, A.F. & ALBERGARIA, F. In press. Grand challenges in Brazilian scientific research in Antarctica. In: BARROS-PLATIAU, A.F. & OLIVEIRA, C., (Eds). **Conservation of living resources in areas beyond national jurisdiction. BBNJ and Antarctica negotiations**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BRACEGIRDLE, T. J. et al. Twenty-first century changes in Antarctic and Southern Ocean surface climate in CMIP6. **Atmos Sci Lett**, v. 21, n. 9, p. 1-14, 2020.

BRAZIL. 1987. **Decreto nº94.401**, de 3 de junho de 1987. Aprova a Política Nacional para Assuntos Antárticos. Retrieved from <https://bit.ly/2Wbi7zQ>.

BRAZIL. 2016. **Câmara dos Deputados**. Requerimento 5723/2016. Retrieved from <https://bit.ly/3de8qxl>.

CÂMARA, P. E. A. S.; MELO, R. B. Brasil Na Antártica – os próximos 30 anos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 33, n. 68, p. 64-81, 2018.

CÂMARA, P.E.A.S.; BARROS-PLATIAU, A. F.; ANDRADE, I. O.; HILLEBRAND, G. R.L. Brazil in Antarctica: 40 years of science. **Antarctic Science**, n.33, p.30-38, 2020.

CÂMARA, P.E.A.S.; GONÇALVES, J.B. 2022. O Incidente Da Baía Esperanza: possibilidades de confrontação militar na Antártica. **Revista Marítima Brasileira**, n.141, p.159-164, 2022.

CÂMARA, P.E.A.S., MATTOS, L.F., PLATIAU, A.F.B., MACIEIRA, F.H.; SIMÕES, J.C. O Brasil no Ártico: Uma visão geopolítica e da ciência. **Revista Marítima Brasileira**, n.142, p.8-16, 2022.

COLACRAI, M. **El Ártico y la Antártida eu las relaciones internacionales**. Porto Alegre: Ufrgs Editora, 2004.

FERREIRA, F. R. G. **O sistema do tratado da Antártica: Evolução do Regime e seu Impacto na Política Externa Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FIORI, J. L. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 1ª edição, 2013.

GAUBET, C. G. As questões antárticas: algumas perspectivas brasileiras. **Sequência**, Florianópolis, v. 07, n. 13, p.69-81, 1986.

MATTOS, L. F. **O Brasil e a adesão ao Tratado da Antártica: uma Análise de Política Externa no Governo Geisel**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2015.

MATTOS, L. F.; CÂMARA, P.E.A.S. A ciência antártica como ferramenta geopolítica para o Brasil. **Revista Marítima Brasileira**, n.140, p.15-23, 2020.

SILVA, G. C. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1967.

SILVA, M.; et al. (2022). Antarctic organisms as a source of antimicrobial compounds: a patent review. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, n.94, 2022.

SIMÕES, J. C. et al. **Antártica e as Mudanças Globais: Um Desafio para a Humanidade**. São Paulo: Editora Blucher, 2011.

THORP, A. Antarctica: the treaty system and territorial claims. **House of Commons: International affairs and Defense Section**, London, p.1-15, 18 jul. 2012.

TURNER, J. et al (eds.). **Antarctic climate change and the environment**. Scientific Committee on Antarctic Research, Cambridge, 2009.

TURNER, J. et al. Absence of 21<sup>st</sup>-century warming on Antarctic Peninsula consistent with natural variability. **Nature**, v. 535, p. 411-415, 2016.

ZHANG, M.; HAWARD, M.; MCGEE, J. Marine Plastic Pollution in the Polar South: Responses from Antarctic Treaty System. **Polar Record**, v. 56, n. 36, p. 1-9, 2020.



# ÁSIA: GEOPOLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA E A PROJEÇÃO DO BRASIL EM DIREÇÃO À ÁSIA

**Pablo Ibañez**

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*

*Ibanez.pablo@gmail.com*

**Gustavo Westmann**

*Diplomata brasileiro*

*guswestmann@hotmail.com*

## Introdução

Na introdução do livro *Os maus samaritanos*, de Ha-Joon Chang, há um relato pessoal da transição econômica da Coreia do Sul nos anos 1970. Após um dos conflitos mais sangrentos da Guerra Fria (foram cerca de quatro milhões de mortos em apenas três anos), o país ainda era rural, mantinha salários extremamente baixos e o acesso a tecnologias básicas, como uma geladeira, era tido como um luxo. Na década de 1980, Chang (2009) relembra que seu país era considerado um copador, muito longe de se configurar, hoje, como um expoente tecnológico. De exportador de minério de tungstênio, peixes e perucas, passou a ser reconhecido por seus modernos carros, aparelhos digitais, além de conglomerados que produzem maquinários de altíssimo valor agregado utilizados na construção civil do mundo todo.

Essa história não se deu de forma isolada e representa muito do que se viu nos chamados Tigres Asiáticos, novos e velhos. O modelo que ficou conhecido como 'plataforma de exportação' se repetiu na Malásia, em Cingapura e mesmo na denominada 'província rebelde' de Taiwan. Em um momento de declínio vertiginoso da potência soviética, até mesmo a comunista China ensaiava sua abertura comercial, que também seria marcada pela aceleração do desenvolvimento. Os anos que se seguiram foram de transformações mundiais inimagináveis, sendo o fim da Guerra Fria um marco que estabeleceu uma leitura a partir a emergência e consolidação dos pre-

ceitos neoliberais, na economia, e da democracia ocidental, na política. A hegemonia americana, até mesmo pela presença marcante nesses países, parecia incontestada, chegando alguns intelectuais a forjarem termos como o fim da história, caso da obra mundialmente conhecida de Francis Fukuyama.

Já nos anos 2000, com a ascensão meteórica chinesa, alguns autores começaram a questionar se ainda era possível haver heranças da Guerra Fria na região. Segundo Overholt (2008), a China estava muito preocupada com o avanço nuclear da Coreia do Norte, pois era avessa a qualquer instabilidade regional, o que parecia demonstrar uma possível parceria. Porém, o que se observou foi um outro quadro. Se, em um primeiro momento, a China se juntou às principais instituições econômicas alimentadas pelo Ocidente na Guerra Fria e estabeleceu um equilíbrio regional ao amenizar seus conflitos fronteiriços, logo após passou a ser considerada uma ameaça ao sucesso da liderança regional japonesa, assim como vista capaz de desestabilizar e desafiar os Estados Unidos. Contudo, a reação americana à ascensão chinesa se mostrou tardia e, como será exposto na primeira parte deste capítulo, permitiu um crescimento geopolítico chinês que hoje estende sua influência aos (nos) quatro cantos do mundo.

Como piora sensível desse cenário, pouco antes da eclosão da Guerra da Ucrânia, Rússia e China anunciaram “uma parceria sem limites”, em encontro durante os Jogos Olímpicos de Inverno em Pequim em 2022. O fato chamou a atenção até mesmo pelo uso de uma expressão tão forte. A reação ocidental ao início da guerra foi severa, mas não abalou as relações da Rússia com importantes parceiros asiáticos, do Oriente Médio ao Leste da Ásia. Mesmo com sanções econômicas pesadas e uma diplomacia agressiva, nem a Índia condenou de forma incisiva a invasão, assim como o Brasil. Entender as consequências geopolíticas desse movimento vai demandar um esforço profundo e análises menos centradas nos preceitos que ditaram os contenciosos durante o período da Globalização. Não à toa, o termo Guerra Fria 2.0 se proliferou em textos acadêmicos e midiáticos.

Diversos autores têm chamado a atenção para necessidade de um olhar profundo que seja capaz de refletir sobre a Ásia com uma visão a partir de suas histórias e que sejam desafiadores aos olhares extremamente críticos às suas particularidades. São os casos de Edward Said (2007), Kissinger (2011), Stunkel (2017) e Frankopan (2022). A emergência de impérios euroasiáticos traz enormes desafios (Mankoff, 2022), sobretudo para a literatura brasileira, que ainda se encontra muito afastada da região, apesar de tê-la como principal parceira comercial há anos guiada pela aproximação com a China. Afinal, o Brasil hoje não a tem apenas como parceira no âmbito do comércio, mas divide uma das instituições mais desafiadoras da contemporaneidade, os BRICS.

É sobre um olhar para o desenvolvimento geopolítico asiático e a necessidade de pensar como o Brasil se posiciona, ou não, que este texto se debruça. Trata-se de uma proposta extensa, tendo em vista as inúmeras variáveis que podem ser levadas em conta quando se trata do maior continente do mundo. Mas que foi recortada em duas partes. Em um primeiro momento, será dada ênfase na análise mais teórica sobre o desenvolvimento geopolítico da região com foco na ascensão russa e chinesa como potências globais às relevantes transformações no cenário regional, como a crescente corrida armamentista. Não se trata de uma defesa de modelos e sim de

uma leitura sobre alguns elementos que tornaram esses países desafiadores da ordem da Globalização. Em um segundo momento, apontamos algumas lacunas quanto ao desenvolvimento de estratégias e de conhecimento brasileiros para a região. Para elucidar alternativas, alguns pontos cruciais do entorno regional foram tratados, como os conflitos no Mar do Sul da China, a militarização, a expansão de movimentos terroristas e a complexa teia de instituições que tem ganhado cada vez mais força.

## Elementos geopolíticos contemporâneos: um olhar para Ásia

O nascimento da geopolítica como campo de estudo é relativamente recente. Pouco mais de cem anos separam o atual momento daquele em que seus percussores começaram a ter relevância acadêmica e burocrática. Era um tempo de expansionismo das nações ocidentais, as quais, inclusive, passaram a se basear nas teorias geopolíticas que vinham sendo desenvolvidas. Tomando como exemplo os casos da Alemanha e da França: enquanto a primeira teve o foco mais voltado para ampliação do seu poder dentro da Europa, a outra estendeu seus tentáculos por diversos continentes, chegando a ter influência e domínio sobre a cidade de Xangai, hoje capital econômica chinesa de intensa pujança.

O século XX, com exceção do Japão<sup>77</sup>, foi marcado por um domínio no espaço mundial, até o final da segunda Grande Guerra, pelas potências europeias e do nascente EUA. Já no período posterior, foi o momento da bipolaridade da Guerra Fria, que compreendia seu espaço de comando dentro do continente europeu e na América do Norte. Ou seja, mesmo naquele mundo em intensa disputa pelo poder, as prerrogativas estavam fortemente calcadas no Ocidente e em suas formulações teóricas. Durante a aurora da Globalização, pode-se considerar ainda mais acentuada a ocidentalização da análise e dos consensos sobre o período pós-guerra Fria, não à toa autores como Santos (1996) dedicaram partes consideráveis de suas obras à análise da hegemonia estadunidense e dos preceitos neoliberais.

Não era para menos. Se observarmos os países que despontaram como Tigres Asiáticos, estavam todos, e muitos ainda estão, sob forte influência estadunidense. A China em acelerado crescimento ainda era rural, extremamente pauperizada e seus motores de desenvolvimento carentes de peças realmente eficientes para uma economia que pudesse lhe auferir posição de destaque no cenário global. Os preceitos neoliberais avançavam rapidamente pelas democracias ocidentais, acompanhados de uma mundialização de cadeias globais e da financeirização dos mercados. Ainda

---

77 Oliveira (2021) recorda que os impactos das ações militaristas geraram um profundo trauma na sociedade japonesa que desde o fim da Segunda Guerra permaneceu dependente militarmente dos EUA e só a partir dos anos 2010 voltou a investir de maneira significativa no setor militar.

que renomados autores críticos desse modelo, como Rodrik (2011)<sup>78</sup>, viessem apontando seus paradoxos, a força da desregulamentação atingiu o ápice com a crise de 2008. A era da Globalização estava em curso e esse mundo tinha como pressuposto a hegemonia americana (Cannon; Rossiter, 2018).

Do ponto de vista geopolítico militarista, foi também uma fase de expansão muito forte do poderio europeu e estadunidense, que se concretizou em uma doutrina antiterrorista tendo duas invasões, Afeganistão e Iraque<sup>79</sup>, e posteriormente uma incursão com apoio bélico no Norte da África e Oriente Médio, a partir da Primavera Árabe. Como consequência, a região de entrada na Ásia foi tomada por conflitos, muitos dos quais permanecem até hoje, sendo a Síria o único bastião que sobrou daquele movimento regional. O que se presencia lá reflete bem parte dessa complexidade. Ao norte, a Turquia apoiando grupos de desestabilização do governo Al Assad e controlando partes do território sírio, que conta com ajuda militar e diplomática maciça da Rússia e, por fim, a Síria sendo reincorporada à Liga Árabe.

Mankoff (2022) utiliza as ações turcas nesse evento como um dos pilares de sua tese para justificar a ideia de que estamos entrando em um século de Impérios Euroasiáticos. Segundo o autor, o início do século XXI está se moldando para ser uma nova era do império na região, caracterizada pela vontade de algumas potências, mais especificamente, Rússia, Turquia, Irã e China, para intervir nos assuntos de seus vizinhos usando força militar, atores locais, dependência econômica e outras ferramentas que remetem à atuação estatal. Seus governos projetam poder e influência nas respectivas fronteiras e em territórios com os quais estão ligados por laços de história, cultura, língua e religião. São os casos da Ucrânia, da Síria e do Iraque, com clara presença militar territorial de alguma dessas potências. Assim uma nova geopolítica imperial toma a forma de relações econômicas desiguais ou investidas para garantir a lealdade de populações que compartilham fronteiras religiosas, linguísticas ou étnicas ligações, sobretudo no caso chinês.

É interessante notar como o uso da noção de imperialismo por Mankoff (2022), tão cara à geopolítica, retoma o passado dessas potências como base argumentativa para justificar suas ações presentes. Após períodos de crise e derrocada durante o século XX, momento de acelerado crescimento dos EUA no cenário internacional, e consolidação de uma hegemonia baseada em sistema bem mais desafiador que o militar, hoje esses países apresentam estratégias de expansão diferenciadas e desafiam os preceitos da globalização.

---

78 Para o autor, a liberação eleva tensões sociais e esbarra em um dilema com a hiperglobalização a partir da impossibilidade de lidar com três elementos ao mesmo tempo: integração, democracia e soberania. À época, o autor já apresentava exemplos da ascensão de movimentos conservadores que acabariam por ganhar corpo mais tarde com o BREXIT e o crescimento da extrema direita no ocidente.

79 Segundo Roseira (2023, p.5), a “cruzada moral do combate ao terrorismo que resultou na Guerra do Iraque (2003-2011) e na Guerra do Afeganistão (2001-2019) se mostrou um meio para avançar os interesses geoestratégicos da Casa Branca e do Departamento de Estado na Eurásia. O fim da União Soviética tornou possível a agudização da política americana de projeção de poder marítimo no Golfo Pérsico e em todo Mar Árabe, a expropriação de grande parte hidrocarbonetos do Oriente Médio, e a retomada da política de cercamento a potências euroasiáticas como a Rússia”.

Agnew (2008), quando retratou a ‘nova configuração do poder global’, argumentava que a complexidade da globalização evidenciava uma dinâmica de poder disruptiva, que fugia da perspectiva clássica imperial de base territorial e que, portanto, seria impossível os EUA se tornarem um império nesses termos, mas com evidente hegemonismo. Para Mankoff (2022), ao assumirem a democracia liberal como única forma legítima de governo, com normas liberais, dando espaço para a China adentrar na economia globalizada, ao mesmo tempo em que expandiam a OTAN para perto da Rússia e apoiavam a retaliação da entrada da Turquia na União Europeia, deixavam claro que não havia espaço para entrada no seletivo grupo ocidental e que sua liderança era incontestável. Agnew (2005) cogitou a possibilidade de um cenário, caso nada fosse alterado, de nenhuma alternativa significativa ao poder estadunidense, podendo se tornar o século XXI, o “Século Americano”. Até aquele período não era possível prever o comportamento e a expansão dos poderes desses atores e de como esse mesmo século, de americano, poderia pender para o lado asiático ou euroasiático.

A começar pela Rússia, como bem colocado por Kearns (2009), o final da Guerra Fria foi também de seu renascimento geopolítico. Ainda que tenha havido um período de crise e aproximações com o Ocidente, o autor recorda que o aparecimento de figuras como Aleksandr Dugin preconizava o ressurgimento da Grande Rússia expulsando a influência atlantista da massa de terra da Eurásia, que passa a ser mais incisiva com a chegada de Putin, em 2000. Svarin (2016), quando analisa os discursos da política externa russa a partir desse momento, retrata uma transformação do posicionamento diplomático, sobretudo depois da primeira crise da Ucrânia e consequente anexação da Criméia. Até então, ainda havia menção ao Ocidente como parceiro. Um discurso de Lavrov, em 2014, é sintomático. Para o chanceler, a “situação lá revelou os remanescentes profundamente enraizados das falhas sistêmicas da arquitetura existente no espaço euro-atlântico”, tendo o Ocidente embarcado em uma ‘estruturação vertical da humanidade’ a partir de seus próprios padrões, expandindo sua atuação geopolítica “sem levar em conta o equilíbrio dos interesses legítimos de todos os povos da Europa” (Svarin, 2016, p.8). A partir desse momento, o que se verificou foi uma reivindicação cada vez maior do seu papel nos assuntos internacionais, enquanto sua visão geopolítica passou a ser focada na Eurásia e no estabelecimento de uma União Econômica Eurasiana capaz de integrar países da região em torno de temas comuns.

A era Putin também marca uma retomada expressiva dos investimentos no Complexo Industrial de Defesa (CID) russo que, por sua vez, aumentou em muito a capacidade de alteração de suas ações no cenário internacional, seja como um relevante exportador de armas, seja como ameaça direta, vide Guerra da Ucrânia. A análise criteriosa da política industrial e tecnológica russa para o setor feita por Davis (2020) é muito reveladora<sup>80</sup>. Ainda que os padrões tecnológicos desenvolvidos tenham ficado muito aquém daqueles observados nos países da OTAN, a Rússia conseguiu compensar alguns dos impactos negativos através da reorganização da produção de armas, substituição de importações, desvio de comércio e espionagem tecnológica,

---

80 Segundo Davis (2020, p.105), a “Rússia adotou e implementou inúmeras políticas industriais ao longo do período 2000-2019 que afetaram a indústria de defesa: a Estratégia Gref 2010 (cobrindo 2000–2010); a Estratégia 2020 (2012–2020); a Lei Federal n. 488-FZ de 31 de dezembro de 2014 ‘Sobre a política industrial na Federação Russa’ (...) e a Estratégia Kudrin para a Rússia durante 2018–2024 (refletido no Decreto Presidencial de maio de 2018 sobre reformas até 2024)”.

cumprindo os objetivos de diversificar sua economia longe de sua dependência das exportações de energia e matérias-primas materiais, acelerar a inovação tecnológica, melhorar a competitividade de manufatura e aumentar as exportações de bens industriais, mesmo sob sanções. Segundo Farias (2022), o fortalecimento de dispositivos nucleares e sistemas de mísseis acabou produzindo nos EUA a percepção de que a vantagem militar do país estava sendo reduzida pelos avanços russos.

Desde a primeira crise na Ucrânia, Costa (2015, p.4) chamou atenção para a retomada russa e o ressurgimento das disputas com base em variáveis geopolíticas clássicas, pela “atuação dos estados nacionais e, sobretudo, das grandes potências, na defesa dos seus interesses e no aumento das suas reservas de poder, um padrão geral que explicita um sistema político em permanente busca pelo equilíbrio de poder”. Para Roseira (2023, p.5), a “Era Putin resgata a crença de setores nacionais no ‘destino manifesto’ russo entre as grandes nações”. O que não se esperava era uma conjuntura de enfrentamento tão radical dentro do continente europeu, com a eclosão de uma guerra e a emergência de uma ‘parceria sem limites’ que colocaria ainda mais em evidência a Eurásia, reestruturando, inclusive, apoios regionais, como o indiano, o afegão e o saudita, de maneira a desenhar um novo momento da geopolítica.

A ascensão da China como potência global é um fenômeno muito recente e acelerado. Até o início do século XXI, a China não se configurava nem entre as cinco maiores economias do planeta, nem mesmo havia se urbanizado. Brezinski (2000), relevante geopolítico à época, previa que a China não iria se tornar uma potência global, embora fosse uma potência regional capaz de afirmar seu nacional(is) interesse(s). A ideia de ‘fábrica do mundo’ pela qual passou a ser reconhecida globalmente, a partir dos anos 2000, passou por uma séria inflexão com o setor tecnológico e inovativo. Arrigho (2008), em uma obra de fôlego sobre o modelo de crescimento econômico chinês, dedicou boa parte de sua análise aos elementos que estavam em rápida transformação a partir do advento tecnológico. Segundo o autor, uma das razões para esse fenômeno foi a forte intervenção, contrária aos preceitos neoliberais muito difundidos no Ocidente, e que promoveu forte interação entre universidades, empresas e bancos estatais no desenvolvimento de setores como o de informática. Jaguaribe (2016), ao analisar o Sistema Nacional de Inovação do país, trouxe outro dado: não apenas o montante de recursos aplicados em CTI foi crescendo em termos nominais, como também a participação desses investimentos em relação ao PIB, o que evidenciou, para o governo, uma grande centralidade do setor tecnológico e que permanece até os dias de hoje.

Para ficar em apenas um exemplo, quando o atual governo brasileiro retomou de forma mais assertiva suas relações, após um período de turbulências com o governo Bolsonaro, a tônica dos acordos não esteve centrada em setores voltados ao primário, mas sim “a um futuro com maior participação em competitividade, alto valor agregado, tecnologia espacial, mudanças climáticas – projetos eólicos offshore, energia solar e hidrogênio -, inovação em baixo carbono, biodiversidade, combate à fome e à pobreza e projetos nas áreas de educação, turismo e cultura” (Ibañez, 2023, p.1). Nessa seara até mesmo a previsão de lançamento de satélite foi aventada.

Ao passo em que ia se tornando um relevante *player* tecnológico mundial, no ano de 2013 o governo chinês lançou um projeto extremamente ambicioso e único

de expansão de seu poder, a chamada Nova Rota da Seda ou *Belt and Road Initiative* (BRI). Atuando na transformação do espaço mundial, sua premissa geopolítica central seria o apaziguamento das fragilidades e estratégicas da China na Ásia, em que a promoção de corredores econômicos permitiria a melhor integração do continente e a diminuição da dependência do comércio naval, tal como a renovação da infraestrutura em países carentes no setor (WOLF, 2020). Através do desenvolvimento econômico e social, excedendo seu escopo euroasiático, a BRI hoje já extrapolou esses objetivos iniciais e alcança a África, a América Latina e a Oceania, estando presente em todos os continentes através de investimentos em infraestrutura, transporte, energia, turismo, educação, cultura etc., e em apenas nove anos já alcança 149 países (Xinhua, 2020; Breen BRI Center, 2022).

Um dos elementos que chama a atenção na expansão dessa estratégia é o fato de o governo chinês ter forçado, ao longo desses anos, a retirada do reconhecimento de Taiwan enquanto país para que alguns dos atuais membros da nova rota pudessem fazer parte. O Fato fez com que hoje apenas quinze países menores ainda mantenham o reconhecimento da ilha. É a expressão máxima da utilização de mecanismos econômicos para fins geopolíticos, preceito que Luttwak (1990) desenvolveu como *geoconomics*, junção de geoeconomia e geopolítica. Para Blackwill e Harris (2016), a China seria o principal ator geoeconômico do Sistema Internacional, sendo um importante exemplo disso à iniciativa de política externa chinesa BRI. Taiwan, que está no centro das tensões entre EUA e China, conta hoje com pouco mais de uma dezena de reconhecimentos formais, fato que diminuiu muito sua capacidade de ação nos organismos internacionais.

Apesar ser severamente criticada por ações governamentais que afrontam os princípios dos direitos humanos, a China não tem em seu histórico recente participação direta em conflitos armados. Mahbubanis (2021) vai mais além, relembra que em mais de dois mil anos de história, a China se diferencia dos EUA exatamente por não utilizar a opção militar como primeiro recurso e, mais, que dificilmente se tornará uma potência expansionista. Contudo, o autor recorda que em 2015, Xi Jinping havia proposto a implementação completa da Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul de 2002 durante um evento da ASEAN, a qual estipulava conduta de não militarização da região, quebrada pelo aumento das patrulhas marítimas estadunidenses durante aquele período. Como resultado, houve um crescimento acintoso da militarização não apenas no Mar do Sul da China (MSC), como na região de maneira mais ampla. Oliveira (2019, p.19), ao estudar a região, revelou um recrudescimento das capacidades militares japonesas o que, por sua vez, tem estimulado a insegurança no entorno regional e o “fortalecimento das relações militares entre Japão e EUA e a recente política externa dos governos do ex-presidente Barack Obama (2009-2016), intitulada *‘Pivot to Asia’*”. Uma mudança que alterou a configuração das tensões naquela área com um aumento expressivo dos gastos militares em relevantes atores locais.

Farias (2022), ao analisar documentos nacionais de defesa e estatísticas militares, apontou alguns elementos dessa transformação. Para 2020, os países que mais gastaram em termos militares foram EUA, China, Arábia Saudita, Rússia e Índia, respectivamente, sendo os dois primeiros muito maiores que os restantes. Outro ponto foi

a centralidade que a Ásia-Pacífico tomou para a projeção de poder e manutenção da segurança internacional nos documentos americanos, tendo a China se tornado uma ‘ameaça’ nos últimos anos. A resposta interna da China veio não apenas com aumento de gastos, mas com o aprofundamento ainda maior de uma política industrial e tecnológica militar, com forte ênfase naval.

Cheung (2014) realizou um grande esforço para entender como esse processo estava se desenhando na China. Segundo o autor, Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI), além de ser um aspecto central do poder, da prosperidade e do prestígio chinês, estava sendo alçada como vital para a segurança nacional e para competição que já se acirrava com os EUA. Ainda que com sucesso limitado, já era possível observar expansão considerável em setores de mísseis balísticos de alta precisão, sistemas espaciais, cibersegurança, laser e outras tecnologias emergentes. Os dispêndios financeiros, o crescimento do papel de grandes conglomerados de empresas de defesa e a integração entre os setores cível e militar foram fundamentais para que o processo tomasse corpo e hoje já se trata de uma realidade que vem aumentando as tensões militares na região de maneira muito preocupante.

O que se apresenta no momento permite asseverar que novamente Brezezinski (2000, p.9) se equivocou ao dizer que a China não tinha “uma visão clara de sua evolução política ou de seu papel internacional”. Os fatos demonstraram não apenas um crescimento de sua influência econômica, como militar e política, sendo cada vez mais uma peça central da governança global, como Costa (2015) e Roseira (2023) preveem em sua análise de uma nova ordem tripolar. A ‘parceria sem limites’ está se estendendo para o setor militar, mas também traz novos componentes: a busca por deslegitimar internacionalmente o uso de sanções econômicas – uma das maiores preocupações de Pequim em relação a um possível conflito com Taiwan – e a desdolarização da economia internacional. Esta ganha maior contorno quanto à questão da diminuição da dependência do dólar. A dimensão que essa última tem tomado extrapola em muito o entorno chinês: em nossa região, o caso argentino, que possui problemas severos em relação às suas reservas, trata seriamente a utilização de outras moedas com destaque para o yuan (Ibañez, 2023).

Uma verdadeira guerra informacional está em curso e analisar o crescimento da influência desses dois atores, assim como das outras potências regionais asiáticas, como fez Mankoff (2020), é uma tarefa fundamental tanto para o entendimento da geopolítica do presente como para o posicionamento do Brasil frente a esse novo contexto. As visões muito calcadas na diminuição do tamanho dos impactos da presença chinesa<sup>81</sup>, do expansionismo russo, do nacionalismo indiano ou mesmo da crise política interna turca, não condizem com o alcance que esses países vêm galgando tanto regional quanto globalmente. Inclusive, eles revelam reações como o aumento do militarismo japonês, supracitado, assim como de um movimento australiano de combate cada vez maior à presença chinesa dentro de seu território e em toda a região da Ásia-Pacífico. Não à toa foi criado o Quadrilateral Dialogue (QUAD), agrupamento formado por Austrália, EUA, Índia e Japão, como uma forma de contenção da influência chinesa em toda a Ásia. Vale ressaltar que a Índia tem um papel muito

---

81 A rede de comunicação, por exemplo, CNN possui um canal específico para a China, o *Meanwhile in China*, que cotidianamente produz matérias questionando as políticas chinesas.



importante dentro do QUAD por ser uma potência regional que contrabalança a, cada vez maior, presença da China no oceano Índico (Jash, 2021). Por outro lado, tem estabelecido uma posição clara de não condenação da Guerra da Ucrânia, mantendo e até ampliando suas compras de petróleo e armamentos, assim como ampliando negociações dentro dos BRICS e se somando ao coro contra sanções e a favor da desdolarização. Ou seja, trata-se de um cenário complexo e que precisa ser observado caso a caso.

Por esses e outros motivos, a ideia de desglobalização tem sido cada vez mais difundida, como bem posicionou Rajan (2023). Em sua análise, o autor pontua que autores vêm tratando o tema como algo positivo, sobretudo porque criaria cadeias de produção mais locais ou regionais com base na retomada de políticas industriais, inclusive pelos EUA. Porém, além das cadeias ainda estarem muito interdependentes, alguns efeitos indesejáveis poderiam aparecer. São os casos dos custos mais altos dos produtos e serviços, a perda de economias de escala à medida que a produção se torna fragmentada, o aumento do poder doméstico de oligopólios quando a concorrência global é contida, levando ao declínio da aprendizagem por fazer com que corporações multinacionais não difundam mais as melhores práticas e o aumento das pressões inflacionárias como desequilíbrios locais entre oferta e demanda não são mais ditadas por um mercado global. Por fim, o mesmo autor ressalta que os desdobramentos geopolíticos podem ampliar ainda mais as tensões, que já estão evidentes, em função do aumento das rivalidades tanto na busca por mercados quanto por posições de poder.

Outro desdobramento poderia ser o acirramento da ideia de uma Guerra Fria 2.0, termo que vem sendo cada vez mais utilizado, mas que ainda carece de elementos mais sólidos de análise. Parece ser cedo para estipular que há uma ruptura tão abrupta no Sistema Internacional, mesmo que os atuais protoblocos de poder, Ocidental e Euroasiático, estejam se movimentando. É, portanto, urgente aprofundar esse debate, assim como alertar para falta de um pensamento geopolítico e de longo prazo no Brasil, com maior clareza de seus posicionamentos regionais, sobretudo na Ásia, tendo em vista suas especificidades e conflitos que se avolumaram nas últimas décadas. É neste sentido que se pretende colocar o foco nesses dois pontos a partir desse momento do texto.

## Desafios asiáticos à geopolítica brasileira

As relações exteriores de qualquer país devem ser encaradas como um tema transversal à ação governamental, para o qual devem convergir os demais órgãos da administração pública. A política externa refere-se às estratégias do país para a promoção de seus interesses nacionais no exterior, incluindo os meios para atingir os objetivos almejados, sejam eles negociações ou o uso de sua força militar, ajuda externa, políticas econômicas e outras estratégias para projetar influência na arena global.

Práticas efetivas de colaboração intersetorial entre diplomatas, burocratas, militares, acadêmicos e outros setores interessados na agenda externa do país devem,

portanto, ser consideradas elementos centrais de estratégias internacionais exitosas, não apenas sob as perspectivas da política, economia e assuntos sociais, mas também de projeção territorial, segurança e defesa. No caso do Brasil, apesar da existência de prioridades geopolíticas claras para a projeção territorial, o diálogo entre os principais atores da política externa e da geopolítica permanece limitado.

Com efeito, de 1930 a 1980, a geopolítica no Brasil refletiu, em grande medida, a hegemonia do pensamento autoritário e político do Estado, inspirando a maioria das políticas voltadas para a integração nacional e a projeção externa do poder, ainda que a política externa não tenha tido a devida ênfase nesse período (Costa, 1992; Miyamoto, 1981). Apesar de parcial, a geopolítica foi então instrumental e sistematicamente aplicada, essencialmente pelos militares, seja por meio de sua influência dominante nas políticas públicas durante as décadas de 1930, 1940 e 1950, ou, mais diretamente, durante o regime militar que governou o Brasil nas décadas de 1960, 1970 e início de 1980.

A ruptura com este paradigma militarista só ocorreu a partir desse momento, promovendo profundas alterações nas estruturas populacionais e sociais do país, bem como o processo de democratização que paulatinamente se iniciou em 1979 e conduziu à Constituição de 1988. Refletiu também uma ordem internacional caracterizada por movimentos inéditos de multipolarização, pela emergência de novas potências, pelo desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação e pelo desenvolvimento teórico de escolas críticas à geopolítica clássica e de teor militarista (Ó Tuathail, 1996).

Foi nesse contexto que os primeiros grupos de intelectuais do meio acadêmico passaram a dedicar atenção ao estudo da geopolítica, como foi o caso do texto Becker (1988) e Costa (1992). Gradualmente, os centros de pesquisa foram reunindo formuladores de políticas – militares e civis –, intelectuais e representantes da sociedade civil em geral, inspirando a criação de cursos de pós-graduação em Geografia e Ciência Política, e colocando a geopolítica como disciplina necessária para a discussão de todos os tipos de questões relacionadas com a estratégia, desenvolvimento e política internacional. De qualquer forma, não houve um retorno a um pensamento geopolítico brasileiro, como foi verificado durante o século XX.

Não obstante os avanços verificados no país, que lhe conferiram grande destaque internacional, e a crescente importância global conferida à Ásia nas últimas décadas, a literatura acadêmica brasileira continua relativamente pouco preocupada com o continente asiático<sup>82</sup>. As visões difundidas ainda são predominantemente baseadas em pesquisas estrangeiras, que muitas vezes refletem interesses estranhos aos nacionais, e baseadas em estereótipos. A Ásia é o maior continente do mundo em área e população, em uma extensão que vai do Oriente Médio, ao Subcontinente Indiano, à Ásia Central, passa pelo Sudeste Asiático e chega ao Extremo Oriente, razão pela qual é difícil falar em apenas uma Ásia. O Sudeste Asiático em si já conforma área de grande complexidade, onde coexistem múltiplas religiões e etnias, disputas territoriais e acentuados desequilíbrios econômicos intrarregionais.

---

82 Ver Nogueira (2023), Jabbour (2021); Santoro (2020); Oliveira (2021); Stunkel (2016); Ibanez (2020).

É de pouco conhecimento que a China foi a maior potência mundial por muitos séculos, que a civilização Khmer foi uma das maiores do planeta durante os séculos X-XIII, que em 2014 houve um grande golpe de estado na Tailândia, que a Indonésia tem a quarta população mundial e é o maior país muçulmano do mundo, que Vietnã e Laos ainda se afirmam como repúblicas socialistas, que o Sri Lanka é budista teravada, que monges budistas estão perseguindo minorias muçulmanas no Myanmar, que comunidades indianas, chinesas e malaias vivem um equilíbrio instável em Singapura ou que a Índia possui 22 idiomas oficiais.

Independentemente das divergências entre especialistas sobre a configuração da ordem global no século XXI, como já mencionado no primeiro item, grande parte da literatura existente se dedica a discutir um processo quase consensual de transição de poder em direção ao Oriente e a reconhecer a gravitação dos atores asiáticos ao centro do sistema (Bettarello, 2017, p.127), o que abre janelas de oportunidade inéditas para países em desenvolvimento como o Brasil.

Militarmente, a supremacia dos Estados Unidos e de seus aliados da OTAN permanece incontestável, não obstante a capacidade crescente das forças armadas chinesas e de outros países, e a expansão dos investimentos em defesa em todo o mundo (Huntington, 2017). No campo ideológico, apesar dos grandes investimentos associados à BRI e ao Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (AIIB), a China ainda não colheu dividendos significativos e seu *soft power* continua longe do que tem sido alcançado por diversos atores ocidentais (Bettarello, 2017, p.125). De acordo com o ranking geral do Soft Power 30 para 2019<sup>83</sup>, a China assumiu apenas a 27ª posição entre 30 países.

Economicamente, no entanto, a China não apenas assumiu uma posição central na Ásia, mas também se tornou um ator importante em escala mundial, como explicitado quando foi feita a alusão às suas estratégias ligadas à *geoeconomics*. As opiniões divergem sobre a probabilidade de uma futura cooperação sino-americana ou de um grande conflito entre eles, mas a maioria dos especialistas concorda que esta será a relação bilateral mais importante do presente século (Beste; Gugel, 2018), o que exigirá do Brasil a capacidade de navegar sabiamente entre esses países, visando a extrair o máximo de benefícios de suas disputas.

A “deriva para o leste” deve-se muito à China, mas também às demais nações asiáticas, que vêm desde os anos 1970 promovendo padrões muito acelerados de desenvolvimento. Ao lado do grande dragão, destacam-se os “velhos tigres” – Hong Kong, Coreia do Sul, Singapura e Taiwan –, os “novos tigres” – Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia – e o emergente Vietnã, além, é claro, do Japão, e de uma vibrante Índia (AMSDEN, 1989). Esse considerável conjunto de países integra toda sorte de acrônimos correspondentes a agrupamentos de “economias do futuro”.

Em 2011, Quah (2011) calculou a localização média da atividade econômica no planeta, considerando o PIB de diversos países. Os resultados revelaram que, em 1980, o centro de gravidade da economia global caiu em um ponto no meio do Oceano Atlântico. Em 2008, o centro de gravidade moveu-se para um ponto próximo à lon-

---

83 Ver: <https://softpower30.com/>

gitude de Helsinque. Extrapolando as trajetórias de crescimento ao redor do planeta, o autor projeta que, em 2050, o centro de gravidade estará em algum lugar entre a Índia e a China. Até 2050, a PwC estima que a China se tornará a primeira economia do mundo, em termos de PIB (PPP), que a Índia será a terceira e que a Indonésia assumirá a quarta posição, seguida pelo Brasil<sup>84</sup>.

A ascensão da nova classe média asiática levará a um dos mais profundos rearranjos das posições econômicas da história mundial. O rápido crescimento está gerando, no entanto, um aumento exponencial da demanda por energia e outros recursos limitados, criando padrões de consumo que provavelmente não serão sustentáveis no longo prazo.

Enquanto a classe média no Ocidente desenvolvido deve permanecer em cerca de 1 bilhão de pessoas em 2030, a classe média da Ásia-Pacífico deve saltar de 525 milhões de pessoas em 2009 para 3,3 bilhões em 2030, e representará 80% do crescimento da demanda global esperada no período (Bettarello, 2017). Se assumirmos que o peso político também reflete o poder econômico, mas com algum atraso, então a influência política global também se deslocará, de forma análoga, para o Oriente nas próximas décadas, o que não implica em perda imediata de força das potências ocidentais, que se mantêm ainda muito poderosas militar e economicamente.

Porém, nessa ordem mundial que se desenha no século XXI, o peso político relativo das potências emergentes em suas regiões é, na prática, bem maior do que se imagina e tende a recompor o SI em algo que ainda não está evidente (Ibañez; Westmann, 2022). Isso lhes permite influenciar de forma determinada questões geopolíticas e restringir as ambições do poder central nessas áreas. Esses mesmos países têm sua influência ampliada por instituições e coalizões multilaterais, como o G-20, o G-77, os BRICS e assim por diante. Não é de hoje que analistas têm alertado, como é o caso de Jones (2011), que, para navegar neste cenário internacional, potências emergentes como o Brasil deverão usar crescentemente uma combinação de estratégias que incluem a construção de múltiplas alianças, o reforço do multilateralismo e a diversificação de parcerias (Bremmer, 2012).

A distância geográfica não deve impedir, portanto, que o Brasil desenvolva novas estratégias para a Ásia, que sejam coordenadas e partam de esforços de longo prazo. Para tanto, seria preciso ter amplo espectro de possibilidades de ação sobre os desafios que afetam aquela região, suas culturas, modelos de negócios, conflitos e projeções futuras. Esse conhecimento deve ser produzido internamente, pelos centros de excelência brasileiros, que conhecem como ninguém o país e suas possibilidades concretas de inserção na arena internacional. Se no passado o conhecimento sobre a Ásia foi importado dos EUA e da Europa, essa dinâmica não mais atende aos interesses nacionais, por isso é fundamental reiterar que o olhar deve estar cada vez menos carregado de preconceitos.

Considerando a complexidade do “Oriente”, estaria fadada ao fracasso qualquer tentativa de analisar o conjunto da região em tão poucas páginas. Porém, alguns dos grandes desafios atuais já foram discutidos anteriormente e, para estimular ainda

---

84 Ver: <https://www.pwc.com/gx/en/research-insights/economy/the-world-in-2050.html#keyprojections>

mais as reflexões sobre os caminhos a seguir pelas autoridades brasileiras em suas interações com a Ásia, será feita uma discussão de elementos específicos associados às novas configurações políticas, econômicas e sociais do Sudeste Asiático e da Ásia do Leste, extremamente ilustrativos.

No jogo de forças do Sudeste Asiático e da Ásia do Leste, os atores centrais são a China, os Estados Unidos, as Coreias, o Japão, a ASEAN (com seus 10 países membros: Brunei, Cambodja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã), a Rússia, a Índia, a União Europeia e a Austrália. O Brasil ainda possui relações limitadas com a região como um todo, apesar do grande potencial estratégico, comercial, militar e geopolítico a explorar.

Eventos recentes parecem indicar tendência de pulverização gradual dos focos de tensão regional entre o Mar do Sul da China e o Leste Asiático. Esse fenômeno está ligado à evolução da situação política em determinadas democracias asiáticas, na China e nos EUA. Em que pesem as oscilações na política externa dos EUA para a Ásia, analistas, a exemplo de Kissinger, vêm convergindo sobre o esperado aumento de disputas por influência entre EUA e China, que poderá, ou não, ser compensado pela interdependência econômica sino-americana<sup>85</sup>.

Nota-se um certo apetite de Pequim para o diálogo com seus vizinhos. Isto pode ser resultado do desejo de afirmar o país como ator com maior capacidade de estabilizar a região. Questões fronteiriças, terrorismo e pirataria preocupam, o que, somado às crises no MSC e na península coreana, tem gerado complexas disputas por zonas de influência. O apelo de Pequim por maior cooperação militar com seus parceiros de diálogo da ASEAN é visto como sinalização positiva em meio à ampliação da projeção das tensões fronteiriças. Sem contar a centralidade cada vez maior que a Organização para Cooperação de Xangai (OCX)<sup>86</sup> tem tido pelo governo chinês.

Países da ASEAN seguem em busca do fortalecimento da associação, mas com opiniões e interesses bastante divergentes sobre a geopolítica regional, o que pode prejudicar os avanços verificados até então. Em comum, esses países não escondem o interesse em atrair novos investimentos chineses e americanos. Embora concordem sobre a necessidade de evitar interferência excessiva de grandes potências na região, seguem adotando postura de não confrontação com China e com os EUA. Eles têm envidado esforços para desenvolver suas capacidades de defesa, mas seus orçamentos seguem limitados e suas capacidades de investimentos continuam dependendo de melhores condições de barganha com as grandes potências. Existe temor com a insistência dos EUA em exportar e impor seus valores, da mesma forma que a falta de transparência da China transmite pouca confiança. Isto no que se refere à associação, pois no que tange aos conflitos no MSC e no Estreito de Taiwan, Filipinas e Vietnã têm procurado apoio americano. Mais uma evidência do complexo mosaico regional.

Em adição, existe a possibilidade de que problemas internos na China possam

---

85 Ver <https://www.economist.com/films/2021/07/20/henry-kissinger-how-biden-should-handle-china?>

86 Rocha, Santos e Ibañez (2020, p.82) definem como entidade multilateral, fundada em 2001, buscam colocar em prática uma cooperação com um caráter mais voltado para a construção de circuitos de capitais e de cooperação como uma forma de conexão entre tais espaços. Esta relação se tornou mais profunda nos últimos anos, com a criação da OneBelt and OneRoad, anunciada por Xi Jinping, em 2013, no Cazaquistão”.

eclodir em breve, incluindo questões trabalhistas, desaceleração econômica, autoritarismos. Desde pelo menos o século XIV, durante a dinastia Ming, até a queda do último imperador Manchu, em 1911, atitudes chinesas em relação à Ásia foram marcadas por um senso de superioridade natural em relação aos vizinhos, o que se agrava nos dias de hoje pelo velado desejo chinês de recriar uma hierarquia regional com a China em seu topo. Essa realidade tem colocado as ambições chinesas na base da maioria dos focos de tensão regionais (Liao, 1993).

Enquanto isso, na Ásia do Leste, os testes nucleares na Coreia do Norte contam com reação moderada da China, preocupando os vizinhos e aproximando ainda mais Coreia do Sul, Japão e os EUA, inclusive por meio de acordos para troca de informações sensíveis. Em reação ao avanço dessas novas alianças, a China tem feito retaliações pontuais, como em 2017, quando filiais da loja de departamentos sul-coreana Lotte na China foram fechadas e o governo anunciou uma proibição da compra de pacotes turísticos para o vizinho. Pequim é o destino de mais de um terço das exportações coreanas. Os EUA, por sua vez, continuam deslocando contingentes militares para as unidades localizadas na Ásia.

Nos últimos anos, pode-se dizer com relativa margem de segurança que os principais temas no campo da geopolítica regional envolvem as tensões no MSC, o conflito na península coreana, a corrida armamentista, o terrorismo, a pirataria e a pesca IUU (*Illegal, unreported and unregulated fishing*), a migração irregular, os refugiados, o extremismo e os conflitos étnico-religiosos na Indonésia, bem como a segurança cibernética, a mudança do clima e a mitigação de desastres.

O Mar do Sul da China se estende do sudoeste do Estreito de Malaca - entre Indonésia e Malásia - até o Estreito de Taiwan, ao nordeste. Mais de 500 milhões de pessoas da China, Taiwan, Filipinas, Malásia, Brunei, Indonésia, Cingapura, Camboja, Tailândia e Vietnã vivem ao longo de seu litoral.

Além de rica em recursos energéticos e minerais, passam pela região as rotas marítimas que ligam o Nordeste Asiático e a zona Ocidental do Pacífico ao Índico e ao Oriente Médio. Mais da metade da tonelage total mundial de carga circula pela região anualmente, um tráfego duas vezes superior ao do Canal de Suez e três vezes superior ao do Canal do Panamá. Isso representa 15% do comércio mundial e 80% do petróleo direcionado ao Japão, à Coreia do Sul e a Taiwan (Sibuet et al., 2016).

Os desdobramentos do fim da Segunda Guerra Mundial mudaram por completo o panorama das disputas no Mar do Sul da China (Lima, 2018). Efetivamente, o formato atual das disputas foi moldado por cinco eventos principais, que incluem a retirada das tropas japonesas de todas as suas possessões no sudeste asiático; a Guerra Civil chinesa; o processo de descolonização; a descoberta de reservas de óleo e gás na região; e o estabelecimento da Convenção das Nações Unidas para o Direito dos Mares (UNCLOS), em 1982.

Em 1956, o explorador Tomás Cloma declarou ter descoberto um grupo de ilhas desabitadas e até então não registradas como pedaço do território filipino. O 'novo território', que foi batizado por Cloma como *Freedom land*, acabou por ser incorporado ao território do Estado filipino, que passou a demandar soberania exclusiva na área. Essas novas ilhas foram fração das Ilhas Spratly e, ao serem incorporadas pelas

Filipinas, receberam o nome de Kallaayan (Sibuet et al., 2016). No entanto, as ações das Filipinas acabaram por deflagrar uma reação em cadeia dos outros países demandantes.

A simples possibilidade de existência de um rico potencial energético acabou por espalhar demonstrações de cunho nacionalista em toda a área, principalmente na China e no Vietnã. Os dois países passaram a disputar abertamente o controle das Ilhas Paracel junto ao litoral vietnamita. Nos anos 70, incursões chinesas nas Ilhas Paracel e Spratley intensificam-se.

As disputas bilaterais, em conjunto com as questões energéticas, impulsionaram as negociações da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982). A UNCLOS ampliou e definiu os direitos e deveres dos Estados nacionais em relação a uma variada gama de aspectos, sendo o mais importante a definição dos limites onde cada país pode exercer soberania e as áreas onde poderá exercer jurisdição sobre exploração e atividades econômicas. No que tange ao Sudeste Asiático, a Convenção acabou por trazer mais atores às disputas existentes. Colocando de forma simplificada, a discussão sobre as 200 milhas náuticas levou tanto a Malásia quando Brunei a demandar jurisdição sobre áreas que já eram disputadas por China, Taiwan, Filipinas e Vietnã. Esta configuração das disputas permanece até os dias de hoje. A China sustenta que tem direitos históricos nos territórios e águas de cerca de 90% do Mar do Sul da China, e continua construindo ilhas artificiais na região (Lima, 2018).

A Indonésia tem sofrido pressões – ainda que de forma implícita – para atuação mais assertiva no tema, devido ao papel de liderança em seu entorno. Nota-se, porém, preferência do país em manter boas relações bilaterais com a China, principalmente frente aos maciços investimentos chineses em obras de infraestrutura, setor ainda muito carente na Indonésia (Sibuet et al., 2016). Em 2016, incidentes envolvendo a apreensão de embarcações pesqueiras chinesas alegadamente operando na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) da Indonésia fizeram reemergir questionamentos sobre as ambições de Pequim em águas indonésias. Em reação, as autoridades indonésias afirmaram que o país jamais desistirá de sua soberania e reforçaram a presença militar nas Ilhas Natuna.

Uma espécie de corrida armamentista na região segue ganhando forças (Heiduk, 2017). A China tem aumentado significativamente seu orçamento militar e não esconde que o fortalecimento do poder marítimo é uma prioridade. A Tailândia defende prudência na corrida armamentista, que deve se limitar à proteção das soberanias nacionais, sem constituir ameaça à segurança regional. Apesar do país, distante do Mar do Sul da China, não estar diretamente envolvido em nenhum grande conflito bilateral, parte de suas autoridades apoiam a ampliação do material bélico do país, tema não sem controvérsias. A aquisição de onerosos submarinos chineses, por exemplo, causa polêmica. As dificuldades na cooperação militar com os EUA, ademais, impelem o governo local a buscar fornecedores alternativos, a Rússia em particular (Heiduk, 2017).

Em visita ao Vietnã em 2016, o então Presidente dos EUA, Barack Obama, determinou o fim do embargo à venda de armas, vigente há quase cinco décadas, e resultou em contratos assinados por empresas norte-americanas no valor de US\$16 bilhões. Com isso, o governo vietnamita passa a poder adquirir produtos de defesa

com base no regime geral aplicado aos demais países. O país tem aumentado consideravelmente seus gastos em produtos de defesa nos últimos anos, sendo um dos dez maiores importadores de armamentos no mundo. A Rússia é ainda seu principal fornecedor, com compras envolvendo desde equipamentos e armamento leve até a aquisição de embarcações, aeronaves e submarinos, o que novamente reforça a complexa relação de forças na região. Mas há também negócios com a Espanha, Israel e os Países Baixos. Observadores externos especulam que, ao menos num primeiro momento, os EUA poderão incrementar a capacidade dissuasória da guarda costeira vietnamita no Mar do Sul da China com a venda de aeronaves de monitoramento e sistemas costeiros de radar.

A Indonésia, por sua vez, ampliou seus exercícios militares nas Ilhas Natunas, com o objetivo de demonstrar sua presença militar na região e sua capacidade de atuar como “poder dissuasório”. Como parte de mais ampla estratégia nacional, o Presidente Widodo tem afirmado a importância de trazer desenvolvimento econômico-social para a região, de forma a melhorar as condições de vida e prover oportunidades econômicas para a população local.

Esses são apenas alguns exemplos de como a região tem passado por profundas mudanças em anos recentes, criando novas ameaças e também oportunidades, inclusive para países geograficamente distantes como o Brasil. Especificamente no que toca à venda de equipamentos militares, é preciso mencionar que existem possibilidades concretas para os batalhões Astros, da Avibras, para aviões militares, civis e executivos da Embraer, para a comercialização do KC-390, entre tantas outras. É importante mencionar que recentemente, como forma de retaliação ao posicionamento brasileiro em relação a Guerra da Ucrânia, houve um embargo na comercialização de blindados Guarani para as Filipinas, pois possuíam peças alemãs<sup>87</sup>.

Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia são os principais países da região afetados pelo terrorismo, a pirataria e a pesca IUU. Assim como os demais países da ASEAN, a Tailândia condena toda ação terrorista. Desde os atentados de 2014 e de 2015 no extremo sul do país, o combate contra o terrorismo obteve renovado destaque. É grande a preocupação com a penetração do ‘Estado Islâmico’ nas províncias do extremo Sul, onde vigora violenta insurgência autonomista.

Por ora, não há registro de conexão entre esta mobilização e redes terroristas transnacionais, nem de combatentes tailandeses na Síria ou no Iraque. Tampouco o extremismo religioso floresce nesse país. Apesar disso, por sua posição como importante *hub* logístico do Sudeste Asiático, as autoridades se preocupam com a possibilidade de grupos mal-intencionados perpetrarem novos ataques. O atentado ao Santuário de Erawan foi o mais grave ataque terrorista já perpetrado na Tailândia, em 2015, com mais de 20 mortos e 100 feridos.

É oportuno recordar que as redes locais de inteligência policial e militar possuem longo e tradicional histórico de cooperação com suas contrapartes norte-americanas (Acharya, 2000). O governo tem buscado intensificar a interlocução, neste segmento,

---

87 Ver: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/apos-lula-negar-fornecimento-de-municao-para-guerra-alema-nha-embarga-exportacao-de-blindados-brasileiros/>



também com agências europeias, sobretudo francesas e belgas. Bangkok ambiciona constituir, assim, plataforma de coordenação inter-regional de dados de inteligência.

Eventual desestabilização da porção meridional das Filipinas abriria caminho para o fortalecimento dos vínculos do terror na região. O Abu Sayyaf é um grupo terrorista jihadista baseado nas ilhas Jolo e Basilan, no sudoeste das Filipinas, onde por mais de quatro décadas alguns grupos estiveram engajados em uma insurgência por uma província independente do país. O Abu Sayyaf é considerado violento e foi responsável pelo pior ataque terrorista das Filipinas, o atentado à bomba da Superferry 14, em 2004, que matou 116 pessoas. Foram usados principalmente dispositivos explosivos improvisados, morteiros e rifles automáticos.

Na Indonésia, o atentado em Jakarta, em janeiro de 2016, voltou a gerar grande preocupação com a atuação de grupos terroristas no país. O ataque teria sido financiado pelo Estado Islâmico. Trata-se do país com a maior população muçulmana do mundo, com 88% de seus 250 milhões de habitantes professando essa religião, e foi alvo de vários atentados entre 2000 e 2009, cometidos pelo grupo Yemma Islamiya, considerado o braço da Al Qaeda no Sudeste Asiático. O maior ataque ocorreu em 2002, na ilha de Bali, quando explosões coordenadas de várias bombas em uma boate na cidade de Kuta deixaram 202 mortos, em sua maioria turistas australianos (Damayant, 2010).

Extremismos e radicalismos estão ganhando força em todo o mundo. Na Indonésia não tem sido diferente. Discursos mais radicais em mesquitas e o aumento do uso do *hijab* são alguns sinais disso. A Sharia (lei do islã) é aplicada em Aceh desde meados dos anos 2000. Os principais atores nesse processo são a Majelis ULAMA Indonesia, a Muhammadiyah, mais moderados e a Front para a Defesa do Islã (FPI), mais radicais. Ataques terroristas também fazem parte da preocupação chinesa com a província de Xinjiang, de considerável população muçumana e que se localiza próxima às áreas de expansão de atividades terroristas junto ao Paquistão. Neste sentido, Pequim tem empreendido esforços de integrar cada vez mais a região ao restante do país. A *Belt and Road* tem um papel fundamental nessa estratégia (Ibañez; Recio; Pereira, 2023).

Seja pela mediação de conflitos, pelo fornecimento de equipamentos militares, matéria-prima e outros produtos, a Ásia se apresenta como um *locus* extremamente estratégico para a geopolítica e a política externa brasileira, que além desses pontos ainda usufrui de relações institucionais com os BRICS, a ASEAN e o *New Development Bank* (NDB), fatos que conferem ainda mais centralidade para aquela região.

## Considerações Finais

O jogo de forças apresentado envolvendo a Ásia apresenta um cenário geopolítico complexo e extremamente incerto. As variáveis regionais, como vimos, são muitas e algumas apresentam questões extremamente sensíveis do ponto de vista econômico, militar e humanitário. A eclosão da ‘parceira sem limites’ e os aumentos das tensões locais centralizam cada vez mais a China na região. Por outro lado, nos últimos meses, Pequim foi responsável pela mediação e acordos inéditos na região como um todo, exercendo enorme demonstração de força e persuasão. Aproximou-se da

Arábia Saudita, dos Emirados Árabes e do Irã. Colocou-se como mediadora no diálogo entre Afeganistão e Paquistão, até mesmo entre Israel e Palestina. Sem contar com sua participação cada vez ativa na Ásia Central.

A retomada das relações entre Brasil e China de maneira tão acintosa no início do governo Lula não permite afirmar que há uma retomada clara de uma política externa com clareza estratégica, muito menos de uma geopolítica. Ainda que o alcance dos acordos tenha sido muito extenso, não faz parte de uma clara visão brasileira para o país, nem tampouco para a região. Para ficar apenas em um exemplo, na ocasião não foi definida a entrada do Brasil na BRI, assim como nem se comentou o posicionamento brasileiro quanto à expansão de membros nos BRICS, tema de grande relevância para o país.

De modo a obter maiores vantagens das oportunidades e desafios apresentados pelo continente asiático, e contribuir para contornar os problemas emergentes, será imprescindível aos formuladores de política externa brasileira definir novas prioridades, envolver a sociedade civil no processo decisório, prestar contas de forma mais transparente e conciliar habilmente interesses em torno da definição de rumos que reflitam anseios autênticos de nossa sociedade.

As incertezas que permearam a política externa brasileira nos últimos anos impactaram negativamente o processo de inserção internacional do país, o que se torna ainda mais evidente em suas relações com a Ásia. A emergência das revoluções digital e informacional tem permitido um rearranjo inédito das dinâmicas de poder globais, acompanhado pelo gradual deslocamento do eixo econômico em direção ao Oriente. Embora grande parte da literatura já reconheça a gravitação de atores asiáticos para o centro do sistema, ainda existe a sensação de que grande parte das autoridades brasileiras continua pouco preocupada com a região, reproduzindo estereótipos e importando visões prontas dos países desenvolvidos.

Uma estratégia do Brasil para a Ásia deve, necessariamente, envolver diversos atores e dimensões de forma clara e articulada. A relação com China será determinante para qualquer plano brasileiro para a região, mas o país não deve ficar restrito a ela. O Brasil ainda tem amplas condições de intensificar suas parcerias com a Índia, a Coreia, a Indonésia e outros países que vêm ganhando crescente relevância e poder na arena global. Não parece ser a vocação brasileira participar diretamente do arranjo de segurança da Ásia-Pacífico. No entanto, o *soft power* brasileiro, seus recursos econômicos, ideológicos e institucionais podem ser aplicados para a projeção de poder e contribuir efetivamente para o adensamento das relações bilaterais com diferentes países asiáticos. Caberá às gerações presentes e futuras o desafio de promover os esforços necessários para atender às novas, e cada vez mais rápidas, demandas globais de integração.

## Referências

ACHARYA, A. **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and**

**the Problem of Regional Order.** London and New York: Routledge, 2000.

AGNEW, J. **Hegemony. The New Shape of Global Power.** Philadelphia: Temple University Press, 2005.

AGNEW, J. A nova configuração do poder global. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p.207-219, 2008.

AMSDEN, A. H. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.** New York: Oxford University Press, 1989.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2008.

BECKER, B. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, 50, edição especial, IBGE, 1988.

BESTE, R.; Gugel, A. The 21st century world order from the perspective of policy planners. A German perspective. In: BELLI, B.; NASSER, F. (Eds.). **The road ahead: the 21st Century world order in the eyes of policy planners.** Brasília: FUNAG, 2018.

BETTARELLO, F. Brasil, País Pacífico. In: WESTMANN, G. (Ed.). **Novos Olhares sobre a Política Externa Brasileira.** São Paulo: Contexto, 2017.

BLACKWILL, R.; HARRIS, J. M. **War Other Means. Geoeconomics and statecraft.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard, University Press Cambridge, 2016.

BREMMER, I. **Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World.** New York: Penguin, 2012.

BRZEZINSKI, Z. **The Geostrategic Triad: Living with China, Europe, and Russia.** Center for Strategic & International Studies; UK ed. Edition, 2000.

CANNON, B. J.; ROSSITER, Ash. The "Indo-Pacific": Regional Dynamics in the 21st Century's New Geopolitical Center of Gravity. **Rising Powers Quarterly**, v.3, n.2, p.7-17, 2018.

CHANG, H-J. **Maus Samaritanos. O mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHEUNG, T. M. **Forging China's military might. A new framework for assessing innovation.** Johns Hopkins University Press, 2014.

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

COSTA, W. M. da. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial. **Confins**, p. 1-23, 2015.

DAMAYANTI, A. **Terrorism and Counter-Terrorism in Indonesia.** Universitas Kristen Indonesia, Jakarta 2010.

Davis, C. M. The Russian defence industry, 1980–2025: systemic change, policies, performance and prospects. In: HARTLEY, K.; BELIN, J. (Eds.). **The Economics of the Global Defence Industry**. London and New York, Routledge, 2020.

FARIAS, H. C. Aspectos geopolíticos da Guerra do Futuro e os desafios brasileiros. In: AZEVEDO, C. E. F.; RAMOS, C. E. F. (Orgs.). **Estudos de defesa: inovação, estratégia e desenvolvimento industrial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2022.

FRANKOPAN, P. **O coração do mundo: uma nova história ocidental a partir da Rota da Seda, o encontro do Ocidente com o Oriente**. São Paulo: Planeta, 2022.

GREEN BRI CENTER. Countries of the Belt and Road Initiative (BRI). In: **Green Belt and Road Initiative Center, International Institute of Green Finance**, CUFE, 2022.

HEIDUK, F. **An Arms Race in Southeast Asia? Changing Arms Dynamics, Regional Security and the Role of European Arms Exports**. SWP Research Paper Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs. Berlin, agosto de 2017.

HUNTINGTON, S. P. **O Choque de civilizações**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IBAÑEZ, P. Belt and Road Initiative and China-Pakistan Economic Corridor: geopolitical challenges. In: **Journal of China and International Relations: Special Edition: BRICS**, 2020.

IBAÑEZ, P. A centralidade do entorno regional para os EUA frente à expansão chinesa. **Washington Brasil Office**, 2023.

IBAÑEZ, P.; RECIO, C. O.; PEREIRA, A. B. A Relação Sino-Indiana para Influência no Sul da Ásia: o Caso da Belt and Road Initiative (BRI). **GEOgraphia**, v. 25, n. 54, 2023.

IBAÑEZ, P.; Westmann, G. C. Ensaio sobre a nova geopolítica, em quatro mapas. **Outras Palavras**, 2022.

JABBOUR, E.; GABRIELLI, A. **China: o socialismo do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2021.

JAGUARIBE, A. Capacidades estatais comparadas: a China e a reforma do sistema nacional de inovação. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. (eds.) **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

JASH, Amrita. The Quad Factor in the Indo-Pacific and the Role of India. **Journal of Indo-Pacific Affairs**, Volume 04, Issue 02, p. 78-85, Spring 2021.

JONES, B. Managing a Changing World: How the United States has become the largest minority stakeholder in the new global order. **Foreign Policy**, March 14, 2011. Stable URL: <https://foreignpolicy.com/2011/03/14/managing-a-changing-world/>.

KEARNS, Gerry. **Geopolitics and Empire The Legacy of Halford Mackinder**. Oxford: University Press, 2009.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Objetiva, 2011.

LIAO, K-S. **The New International Order in East Asia**. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 1993.

LIMA, L. C. S. M. Conflitos no Mar do Sul da China: o que o Brasil tem a ver com isso? **Dossiê: SimpoRI**, v.4, 2018.

LUTTWAK, E. N. From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. In: **The National Interest**, Estados Unidos, n.20, p. 17-23, 1990.

MAHBUBANIS, K. **A China venceu? O desafio chinês à supremacia americana**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

MANKOFF, J. **Empires of Eurasia How Imperial Legacies Shape International Security**. New Haven and London: University Press, 2022.

MIYAMOTO, S. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para a sua avaliação. **Perspectiva**, São Paulo, n.4, p.75-92, 1981.

Ó TUATHAIL, G. **Critical geopolitics: the politics of writing global space**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

OLIVEIRA, A. C. G. Mobilizing resources and signaling intentions: a neoclassical realist analysis of Japan's domestic and international instrumentalization of the Senkaku Islands dispute and China's maritime assertiveness. **Rev. Bras. Polít. Int.**, n.64, v.1, 2021.

OVERHOLT, W. H. **Asia, America, and the Transformation of Geopolitics**. Cambridge University Press; RAND Corporation, 2008.

QUAH, D. The Global Economy's Shifting Centre of Gravity. **Global Policy**, n. 05, 2011.

RAJAN, R. G. The Gospel of Deglobalization What's the Cost of a Fractured World Economy? **Foreign Affairs**, 2023.

ROCHA, A. S.; SANTOS, J. C. D. Dos; IBAÑEZ, P. A cooperação internacional e os estudos geográficos –um olhar sobre estratégias Chinesas para a África e a Ásia Central. **Revista GEOgrafia**, v. 16, n. 2, p.73-95, 2020.

RODRIK, D. **The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy**. Nova York and London: W. W. Norton & Company, 2011.

ROSEIRA, M. A. O mundo tripolar – geopolítica russa no século XXI e a nova ordem internacional. **GEOgraphia**, v. 25, n. 54, 2023.

SAID, E. W. **Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente**. Companhia das Letras, 2007.

SANTORO, M. The Dragon and the Captain: China in the perspective of Brazil's nationalist right. **GEOSUL (UFSC)**, v. 35, p. 258-269, 2020.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo:

Hucitec, 1996.

SIBUET, J-C; Yeh, Y-C; Lee, C-S. Geodynamics of the South China Sea. **Tectonophysics**, Volume 692, Part B, p.98-119, 2016.

STUENKEL, O. **Post-Western World How Emerging Powers Are Remaking Global Order**. UK, Polity Press, 2017.

SVARIN, D. The construction of 'geopolitical spaces' in Russian foreign policy discourse before and after the Ukraine crisis. **Journal of Eurasian Studies**, 2016.

WOLF, S. O. The China-Pakistan Economic Corridor of the Belt and Road Initiative: Concept, Context and Assessment. In: **Contemporary South Asian Studies**, Springer, 2020.

XINHUA. **China enhances cooperation with B&R countries despite COVID-19**. Pequim, 2020. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/17/c\\_139523126.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/17/c_139523126.htm). Acesso em: 29 jul. 2021.

# EUROPA: RETOMANDO O CONTROLE? A LIÇÃO DO BREXIT PARA A GEOPOLÍTICA CLÁSSICA<sup>88</sup>

John Agnew  
Universidade da Califórnia em Los Angeles  
jagnew@geog.ucla.edu

O referendo do Reino Unido sobre a saída da União Europeia (UE), em 2016, baseou-se na questão de recuperar um controle ou soberania presumidos que haviam sido perdidos com a adesão a essa organização supranacional. As negociações subsequentes sobre a saída concentraram-se em como desvincular o Reino Unido das regras e da autoridade regulatória da UE. Isso acabou sendo muito difícil. Grande parte desse caso reflete o fato de que a própria soberania é inevitavelmente contingente. Somente em poucos casos históricos, geralmente associados a regimes autárquicos exercendo controle sobre grandes impérios territoriais, alguma forma de soberania territorial absoluta se aproximou da realidade. O objetivo deste capítulo é usar o caso do *Brexit* para examinar como é problemático pensar sobre a soberania como singularmente territorial, perspectiva que ainda sustenta o que é considerada como geopolítica clássica. Como resultado, a experiência do *Brexit* sugere que um pilar importante dessa tradição é inerentemente problemático.

Os significados entrelaçados dados às palavras soberania e território representam a raiz do problema. Na língua inglesa e na tradição política inglesa e anglo-americana mais ampla desde o século XVII, as duas palavras foram ligadas. Sob a influência hegemônica dessa estrutura intelectual, espalhou-se pelo mundo junto à associação enganosa de “autodeterminação nacional” com democracia. Uma base normativa adicional é, assim, dada à ligação de soberania e território. Como consequência, a geografia da soberania, isto é, como a soberania pode ser organizada espacialmente, acabou sendo reduzida ao território. O território, por sua vez, é lido como o espaço limitado de um Estado, em vez de receber o uso mais pluralista favorecido por muitas

---

88 Texto traduzido por Felipe Soares (GEA/UnB) e supervisão de Daniel A. de Azevedo (UnB).

outras línguas, como o francês, português, espanhol ou italiano, em que pode ser, por exemplo, sinônimo de lugar. Nesses idiomas, “território” não tem associação necessária ou inevitável com a condição de Estado.

Começo com uma breve discussão sobre a geografia da soberania, usando a ideia de “regimes de soberania” para argumentar que a correspondência entre soberania e território há muito tempo tem sido apenas uma das formas pelas quais a soberania tem sido organizada e expressa geograficamente. Eu me debruço, então, em um esboço das maneiras pelas quais as reivindicações de soberania territorial e suas limitações figuraram no debate do *Brexit* antes e depois do referendo de 2016. Isso de modo algum é único para o caso britânico, mas reflete uma confluência muito mais longa e mundial que deve ser abertamente desafiada se não quisermos retroceder para um mundo de soberanias territoriais em competição em que uma ideologia enganosa determina nosso destino coletivo.

## Regimes de Soberania

Toda a lógica da soberania estatal baseia-se nos espaços atemporais da soberania territorial estatal que, uma vez estabelecidos, são tomados como pressupostos permanentes. Até recentemente, grande parte do debate sobre a soberania do Estado baseava-se na ideia da “persistência *versus* desaparecimento do Estado territorial como a principal forma de organização política no sistema Westfaliano” (Gazit, 2018, p.223). Pouca ou nenhuma atenção foi dada ao passado e ao presente imperfeito da soberania no mundo como de fato é, mas, ao contrário, o mundo era tomado como um decreto legal ou a partir do empirismo “vamos fingir” de um mundo de Estados “iguais”. O próprio sistema tão ritualmente invocado para datar o início presumido da soberania estatal moderna nunca foi imaginado como

um sistema de Estados territoriais soberanos mutuamente reconhecidos; tornou-se o padrão que os Estados europeus subsequentemente mantiveram à medida que se expandiram globalmente [por meio do império]. O modelo Westfaliano também imaginava que o sistema internacional se manteria por meio de um sistema coordenado de direito internacional, tratados e trocas diplomáticas (Howland; White 2009, p.3).

Este é o “mito de 1648”. Sua origem, na verdade, está em restringir o domínio do papado e de outras autoridades sobrepostas em toda a Europa Ocidental. Também proporcionou a base para a explosão do colonialismo competitivo dentro e fora da Europa por parte dos Estados recém-criados, mesmo que alguns tivessem núcleos históricos de grupos étnicos e monarquias que poderiam usá-los para se expandir próximo e distante. O sistema de Estado europeu nasceu com e em um mundo que foi mais feito pelo colonialismo e expansão comercial do que pela delimitação de fronteiras territoriais com vizinhos tranquilos. A exclusividade territorial, por exem-



plo, baseava-se na importação para casa de estratégias de mapeamento e partição desenvolvidas no exterior (Branch, 2010). Por sua vez, com o declínio dos impérios coloniais europeus como um subproduto das guerras mundiais e das lutas nacionalistas-democráticas, “um povo só poderia se tornar soberano como forma estatal” (Howland; White, 2009, p.10), mesmo quando “as populações eram diversas e muitas vezes divididas, e os territórios tinham fronteiras indistintas”.

A contingência de longa data da soberania também tem raízes poderosas na natureza hierárquica do sistema estatal desde o século XIX. Dois aspectos disso merecem atenção. O primeiro, é a maneira pela qual certos Estados poderosos (e grupos de interesse, como empresas) definiram o direito internacional em termos de normas legais e práticas que privilegiavam os direitos de propriedade privada em todo o mundo, independentemente da jurisdição nominal onde tais direitos pudessem ser encontrados. A conversão de terras para fins úteis por meio do trabalho era a justificativa usual para impor direitos de propriedade definidos em territórios coloniais onde eles eram coletivos ou inexistentes (Koskenniemi, 2017). O território doméstico era simplesmente muito limitado para facilitar a acumulação de recursos e capital que a expansão colonial poderia fornecer. Quando surgiam disputas de propriedade, eram resolvidas inevitavelmente por conta da vontade da parte mais poderosa, com os investimentos e advogados para fazer valer suas reivindicações. Assim, a soberania e a propriedade sempre operaram juntas para limitar a soberania de alguns e expandí-la para outros.

Ignorar o acoplamento desses dois conceitos/práticas – soberania e propriedade – tem sido há muito tempo uma forma de manter a ficção de igualdade entre os Estados. Com a globalização da produção global e serviços financeiros, intensificando-se desde a década de 1970, se dificilmente ausente antes, os centros globais como Nova York e Londres tornaram-se centros para a aplicação dos direitos de propriedade globais em todo o mundo. Corporações e associações comerciais exercem poderes que são semelhantes aos dos Estados, mas muitas vezes ainda maiores em escopo geográfico e influência (Garrett, 2008). Alguns atores sempre são mais soberanos do que outros. Suas identidades e locais mudam ao longo do tempo.

A segunda raiz reside na dominação militar-política de alguns Estados em relação a outros. Os Estados não nascem iguais, nem uma posição dominante em relação aos outros pode estar igualmente disponível para todos (Agnew; Corbridge, 1995). A longa trajetória de invasões e intervenções pelas chamadas Grandes Potências, da Grã-Bretanha e França aos Estados Unidos e Rússia, sugere o quão fictício é limitar o exercício dos poderes soberanos às fronteiras dos blocos coloridos de espaço no mapa político mundial. Os poderes soberanos podem ser projetados sobre o espaço por meio de alianças e redes de base que geralmente envolvem a jurisdição extraterritorial do poder distante superando o local. A soberania, portanto, viaja pelo espaço para alguns, mas não para outros.

Em uma publicação anterior (Agnew, 2018), desenvolvi uma tipologia do principais modos pelos quais a soberania efetiva é exercida, levando em conta (1) sua construção política; (2) sua associação frequente com subordinação hierárquica; e (3) seu uso em formas territoriais e não territoriais. Duas dimensões básicas da tipologia são definidas pelo que chamo de força relativa da autoridade central do estado (po-

der despótico do Estado) em um eixo e sua consolidação relativa na territorialidade do Estado (poder infraestrutural do Estado) no outro. O primeiro envolve o julgamento sobre a extensão em que um Estado adquiriu e mantém um aparato efetivo e legítimo de governo. O último refere-se ao grau em que a provisão de bens públicos e a operação de mercados são fortemente regulamentadas pelo Estado e limitadas territorialmente. Consideradas como construções políticas, essas dimensões definem tanto o grau de autonomia de um Estado (autodirecionamento) quanto o grau em que ele é estreitamente territorial ou expansivo além de suas fronteiras na prática. Intersectando as continuidades em vez de categorias discretas, quatro casos extremos podem ser identificados como tipos ideais de “regime de soberania”. Estes são essencialmente relacionais, referindo-se a como a soberania é exercida efetivamente ao longo do tempo e do espaço, em vez de categorias discretas em que os Estados existentes podem ser perfeitamente encaixados.

Por *regime*, entende-se um cálculo dominante de regras em relação a um determinado Estado ou a conjunto de Estados. Nesse sentido, o termo ancora a soberania na autoridade baseada no Estado, porém, faz isso em pleno reconhecimento do papel de outras fontes de autoridade que operam além do escopo do Estado em questão. Essa utilização deve ser claramente distinguida daquela que usa o termo regime para se referir apenas a acordos explícitos entre Estados em determinadas áreas, embora tais acordos, na medida em que envolvem compartilhamento (*pooling*) de soberania, também sejam abrangidos por esta concepção do termo.

Dos quatro casos exemplares, o exemplo clássico é o mais próximo da história frequentemente contada sobre a chamada soberania do Estado de Westphalia, embora mesmo aqui possa haver complicações (por exemplo, Hong Kong e Taiwan para a China). O sentido é de um poder despótico e infraestrutural ainda amplamente implantado dentro de um território estatal limitado (mesmo que cada vez mais dependente de investimento estrangeiro direto e mercados no exterior para suas exportações) e um alto grau de autoridade política central efetiva do Estado.

Em termos político-econômicos amplos, a soberania clássica é, talvez, melhor pensada como semelhante à doutrina do mercantilismo em sua totalização das fronteiras territoriais e sua ênfase na regulamentação central do Estado de todas as transações que entram e saem do seu território doméstico. A China contemporânea é um bom caso de teste para saber quanto tempo tal soberania territorial absoluta pode sobreviver às pressões pela divisibilidade e à necessidade de estabelecer a legitimidade democrática, monetária e empresarial do Estado quando cada vez mais aberto ao resto do mundo. Movimentos recentes (como a política *One Belt, One Road* para investir fora da China em grandes projetos de infraestrutura) sugerem que, mesmo enquanto aconselha a favor da proteção de sua própria soberania territorial (e até mesmo expandindo-a, como no Mar da China Meridional), o Estado chinês também realiza um amplo conjunto de intervenções na soberania de outros países.

O segundo caso se assemelha mais a uma história que enfatiza a hierarquia na política mundial, mas com alcance em rede sobre o espaço que cada vez mais suplementa ou substitui o controle territorial direto. Esse regime imperialista é, em todos os aspectos, o oposto exato do caso clássico. Não apenas a autoridade central do Estado está seriamente em questão devido à dependência e manipulação externa,

bem como à corrupção e má administração crônica, mas a territorialidade do Estado também está sujeita a ameaças separatistas, insurgências locais e integração infraestrutural insuficiente. O poder infraestrutural é fraco ou inexistente, e o poder despótico muitas vezes está efetivamente nas mãos externas (incluindo instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional, bem como Estados mais distantes e poderosos). É imperialista, apesar de também dependente do consentimento e cooperação das elites locais, porque a prática da soberania está inelutavelmente ligada ao *status* político econômico que muitos Estados enfrentam nas regiões, como no Oriente Médio, na África Subsaariana e em partes da América Latina, onde prevalece tal situação. Incursoes territoriais por uma potência externa dominante, como os Estados Unidos na América Central e no Caribe, também podem trazer consigo bases militares permanentes.

Os outros dois casos são menos familiares em relação às perspectivas convencionais e críticas sobre a soberania estatal. O terceiro regime é o integrativo, representado aqui pela União Europeia. Neste caso, a soberania apresenta complexidades relacionadas à coexistência entre diferentes níveis ou camadas de governo e as distintas áreas funcionais que são representadas diferencialmente nos distintos níveis, desde o nível da UE até o Estado-nacional e subnacional regional. Mas, o caráter territorial de algumas de suas infraestruturas de poder é difícil de negar (por exemplo, considere a Política Agrícola Comum da UE), mesmo que a autoridade estatal central para toda a UE e os Estados-membros seja mais fraca do que quando cada um dos Estados era uma entidade independente. É bastante claro que muitos dos Estados fundadores do sistema westfaliano se uniram para criar uma entidade maior e ainda politicamente não classificável que desafia a soberania estatal existente de maneiras funcionalmente complexas e muitas vezes não territoriais. Em muitos aspectos, a UE tem sido um projeto entre elites cuja identidade como “europeus” e interesses em incentivar a integração supranacional como capitalistas e burocratas tornaram-se cada vez mais conflitantes com grandes segmentos da opinião pública nos Estados-membros. Portanto, é problemático saber se acordos integrativos, como a UE, são estados permanentes de coisas. O referendo britânico de 2016 sobre a decisão de deixar a UE e a crise da zona do euro como resultado das consequências da recessão econômica de 2008-2009 colocaram todo o projeto do bloco em questão como nunca.

Por fim, o quarto regime é o globalista. Talvez o melhor exemplo atual disso seja a soberania efetiva exercida pelos Estados Unidos e por outros atores sob hegemonia nominal dos EUA, como estúdios de Hollywood, bancos e bolsas de valores, quando inscreve outros Estados em suas políticas. Certamente, a Grã-Bretanha no século XIX também seguiu uma versão desse regime. Mas, em ambos os casos, foram feitas tentativas de recrutar no regime outros Estados, por cooptação e consentimento, mas também por coerção. De fato, a globalização pode ser vista como o processo (juntamente com mudanças tecnológicas e econômicas necessárias) de inscrever Estados e outros atores no regime de soberania globalista. Com o tempo, uma classe de proprietários globais dedicados ao regime globalista complementa cada vez mais o papel do Estado hegemônico. Do ponto de vista dessa perspectiva, o Estado globalista depende da hegemonia, no sentido de uma mistura de coerção potencial e consentimento ativo, para alinhar outros, especialmente aqueles cujos interesses materiais e ideológicos se alinham com ele, independentemente de sua nacionalidade ou

*status* de Estado, com seus objetivos. A revolução nas tecnologias da informação e telecomunicações aliou-se ao fim do sistema monetário de Bretton Woods no início dos anos 1970 para reduzir os custos de transação nos centros financeiros e estimular a desregulamentação dos mercados financeiros, a ponto de as redes que conectam os vários centros financeiros globais (em Nova York, Londres e Tóquio, em particular) terem sido cada vez mais o centro coletivo do regime globalista. Como resultado, esse regime depende mais do que qualquer outro de mecanismos de poder não-territoriais. É sob seus auspícios que os mercados tendem a desafiar a autoridade dos Estados por meio do papel privilegiado da rede de cidades mundiais como um sistema de autoridade e controle.

Embora a autoridade central do Estado americano permaneça relativamente forte (apesar dos problemas do seu constitucionalismo republicano em lidar com seu papel global e as ineficiências amplamente reconhecidas de seus vários governos, federal, estadual e local), sua centralidade na política mundial o coloca entre dois impulsos territoriais conflitantes: um que pressiona para um império disperso e, outro, que empurra para manter os EUA como uma economia territorial aberta. A base de sua hegemonia é um acolhimento histórico de imigrantes, investimentos e bens estrangeiros, além do encorajamento dessas tendências em outros lugares, mas, ao mesmo tempo, está cada vez mais sujeito à sobrecarga fiscal, já que se esforça para intervir globalmente e atender às demandas de sua população por, entre outras coisas, pensões e benefícios de saúde. Esse papel global agora está em questão como nunca antes. Estados que entram no regime globalista, além do hegemônico, não são tão propensos a experimentar a tensão, porque podem restringir seus gastos militares e, assim, se beneficiar do regime, desde que mantenham um grau relativamente alto de autoridade central do Estado. Em outras palavras, as fronteiras abertas podem ser benéficas desde que os Estados mantenham a capacidade potencial de fechá-las. Caso contrário, o perigo é sempre que o regime globalista se torne imperialista para os Estados que não são dominantes.

## Soberanias do *Brexit*

Todo o debate do *Brexit*, colocado em termos da escolha política em questão (“Sair” *versus* “Permanecer” na União Europeia), tem sido amplamente ignorante até mesmo da possibilidade de tais complexidades sinalizadas pelos vários regimes de soberania. Tem sido uma questão de soberania clássica ou integrativa, como se essas fossem inteiramente mutuamente exclusivas e sem muita atenção para as outras duas, quando ambas estão centralmente implicadas no dilema geopolítico atual da Grã-Bretanha: imperialista, como de fato esse Estado efetivamente se envolveu por séculos antes de se transformar em uma ilha *offshore* em uma UE alienante e globalista, quando efetivamente construiu a economia financeira de Londres e esvaziou a manufatureira do Reino Unido, desde o amor britânico ao capitalismo neoliberal na década de 1980. No entanto, é possível argumentar que a “escolha” em 2016 nunca foi apenas entre a soberania territorializada clássica, por um lado, e o suposto desaparecimento da Grã-Bretanha em si em uma União Europeia integrada, por

outro. Além da simples posição de permanecer (“*Stay*”), endossando a participação contínua no regime integrativo (mesmo com perguntas sobre sua necessidade de reforma), o “debate” tem sido, de fato, sobre três alternativas ao *status quo* frequentemente defendidas simultaneamente pelo mesmo proponente. Então, mesmo viajando sob a bandeira de uma soberania re-territorializada, outras opções surgiram no debate, mas sem destacar o fato de que elas também requerem o “sacrifício” da soberania que a UE presumivelmente envolve, mas que agora deve ser recuperada.

A primeira opção é a de repatriar a soberania de Bruxelas para Londres. Este é obviamente o objetivo mais central aparente dos chamados *Brexiters* e do ceticismo em relação ao euro em que se baseia. Com o tempo, argumenta-se, desde que se juntou à UE (ou ao Mercado Comum, como era conhecido), uma burocracia europeia cada vez mais poderosa e democraticamente deficiente erodiu a soberania dos governos britânicos sobre o território nacional. É possível argumentar que, se a organização tivesse permanecido como um Mercado Comum, haveria menos reclamação. Mas, à medida que expandiu sua autoridade, especialmente a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, produziu políticas cada vez mais projetadas para gerar homogeneidade em toda a UE e, assim, limitar as possibilidades para que a Grã-Bretanha seguisse seu próprio curso. A imprensa sensacionalista (o periódico *Sun*, e assim por diante) tem sido preenchida com histórias há anos lamentando o fim da salsicha inglesa, que teriam parado nas mãos dos eurocratas em Bruxelas.

Dependendo das orientações políticas específicas, preocupações mais sérias incluem a marginalização do Parlamento britânico (e, assim, da chamada soberania parlamentar); a possibilidade de substituir o financiamento para fins nacionais, como o Serviço Nacional de Saúde, por fundos atualmente enviados para a UE; a perspectiva de flexibilizar as regras do bloco sobre práticas de emprego; o fato de que estrangeiros agora possuem grande parte dos ativos do país e a ideia de que fora da UE os governos britânicos poderiam facilmente reestatizar serviços públicos (como ferrovias e agências de água) privatizados desde a década de 1980 (veja, por exemplo, Meek, 2014; Hutton, 2022).

Por trás dessas preocupações, há uma certa imagem ou modelo da Grã-Bretanha “do passado” que era territorializada e autossuficiente. Esta é, em grande parte, a Grã-Bretanha do período de 1945 até a década de 1970, quando a deterioração começou, nesta narrativa, devido à adesão ao que mais tarde se tornou a UE. Se tudo o que deu errado com a economia britânica desde os anos 1970 pode ou não ser atribuído ao bloco é empiricamente problemático, para dizer o mínimo (Meek, 2014; O’Rourke, 2019). No entanto, há plausibilidade na ideia de uma Grã-Bretanha relativamente territorializada durante o período em questão. Os termos “Grã-Bretanha” e “Reino Unido” só se tornaram padrão na política e na escrita histórica após 1945. Como uma série de contas históricas recentes mostram, muito disso relaciona-se ao desenvolvimento de um Estado de bem-estar nacional, um nacionalismo econômico persistente à medida que o império se desintegrou, e a ênfase na identificação e organização de “campeões” econômicos nacionais refletindo um senso exagerado de “gênio inventivo” nacional (Edgerton, 2018). Se uma nostalgia pelo império governou a direita política, a corrente dominante do euroceticismo cresceu na esquerda política, refletindo seu foco na nacionalização dos “meios de produção” (e ilustrada

por disputas sobre a Cláusula IV na Constituição do Partido Trabalhista que exige a nacionalização como estratégia econômica) e dúvidas sobre o federalismo visto como implícito na integração econômica europeia (Hickson; Miles, 2018; Jobson, 2018).

No entanto, a imagem singular de uma entidade territorializada completa posteriormente traída pela defesa do neoliberalismo da Margaret Thatcher e/ou pelo acesso à UE é problemática. Para começar, como David Edgerton (2018) aponta, essa “UK” territorial sempre foi menos coerente do que parecia. Não apenas o *status* da Irlanda do Norte levantou cada vez mais dúvidas sobre a integridade política, particularmente a partir do final dos anos 1960, à medida que o declínio econômico e as demandas por direitos civis da população católica se combinaram para produzir vinte anos de violência, a Escócia e até mesmo o País de Gales estavam cada vez mais inquietos dentro dos confins constitucionais mal definidos do Reino Unido. O resultado do voto do referendo tornou isso ainda mais claro, com a Escócia e a Irlanda do Norte votando com ampla margem de maioria para permanecer na UE em comparação com o voto vencedor de pequena margem para sair na Inglaterra. É claro que a fronteira irlandesa foi completamente esquecida durante a campanha do referendo de 2016, apenas para voltar com força durante as negociações do Brexit com a UE (veja, por exemplo, O’Rourke, 2019).

Com a desindustrialização, até o final dos anos 1960, grandes áreas do norte da Inglaterra, sul do País de Gales e centro da Escócia estavam desesperadas por investimentos de capital, independentemente de sua origem. Empresas estrangeiras começaram, então, a investir como parte da tendência global geral dos modelos de organização da fabricação fordista-territorial aos modelos de cadeia de fornecimento estendidos pós-fordistas. Mas, mesmo antes disso, como parte do acordo do pós-guerra, que começou cedo em 1944 com o Acordo de Bretton Woods, a Grã-Bretanha fazia parte de uma economia política maior definida até a década de 1970 por taxas de câmbio semifixas e outras características do que John Ruggie (1982) chamou de “liberalismo incorporado”. Isso, por sua vez, estava intimamente ligado ao papel britânico como aliado americano na Guerra Fria global. Em vez de um ator territorial independente ou autônomo, o Reino Unido era, de fato, tudo menos isso. A soberania era amplamente compartilhada por uma série de atores, públicos e privados, estatais e não estatais, em casa e no exterior.

A segunda opção baseia-se na nostalgia não por uma ilha Grã-Bretanha, mas por um império perdido. Nesta construção, a Grã-Bretanha fez a escolha errada ao se juntar ao que mais tarde se tornaria a UE. Ao invés de buscar uma Grã-Bretanha nacional, a ideia é que, seguindo um *Brexit* bem-sucedido, a Grã-Bretanha possa encontrar seu caminho de volta a algo análogo à sua situação quando era “parte” do Império Britânico. Alguma fusão de soberania clássica e imperialista é vislumbrada. Winston Churchill é frequentemente invocado como o padrinho espiritual deste objetivo, não obstante o fato de que ele sabia como a adjacência da Europa inevitavelmente coloriria o futuro político-econômico da Grã-Bretanha quando a Índia e os Domínios (Canadá, Austrália etc.) alcançassem a independência política. No entanto, um número importante de expoentes do *Brexit* tem flertado com esta ideia geral. Três vertentes podem ser distinguidas analiticamente, mesmo que em termos de vagas alusões que inspiram o capricho retórico dos defensores do *Brexit*.

A primeira é o que tem sido chamado de “o mundo anglófono”. Isso é talvez o mais coerente dos três por ser baseado em uma espécie de ligação cultural que pode incluir os Estados Unidos, bem como outros membros mais recentes do antigo Império Britânico, como Canadá e Austrália. Certamente antecede a recente campanha para deixar a UE e, portanto, tem a história anterior mais consistente. Mas, como sugerem Kenny e Pearce (2018), desde o referendo, a ideia de encontrar parceiros comerciais substitutos para os europeus perdidos, tendeu a dar a essa noção geral uma nova vida. Também pode ser bem-vindo aos compromissos de livre comércio daqueles que podem achar que toda a ideia de ressuscitar um império perdido não deve ser levada muito a sério.

Uma segunda cepa mais vaga repousa na nostalgia de uma reinicialização presumida do império. Deste ponto de vista, o ponto agora deve ser alavancar a grandeza passada em progresso futuro. Isso poderia envolver oferecer algo semelhante a preferências comerciais imperiais, mas também buscar oportunidades além do horizonte, até mesmo se juntando a empreendimentos como a Iniciativa do Cinturão e Rota da China. Seguindo a orientação de Churchill de que: “os impérios do futuro seriam impérios da mente” (Gildea, 2019, p.45), o imperativo aqui é imbuir o futuro com o “espírito” que trouxe o império no passado. A terceira e final cepa concentra-se mais especificamente na instituição da *Commonwealth*, uma organização cada vez mais decadente composta principalmente por ex-colônias e domínios britânicos, além da própria Grã-Bretanha. A ideia aqui é usá-la para criar uma entidade mundial que possa de alguma forma substituir a UE.

As perspectivas parecem pobres, para dizer o mínimo. Como diz seu principal historiador contemporâneo: “a *Commonwealth* é o equivalente em relações internacionais a um remédio homeopático: um grupo de funcionários tão pequeno que é quase invisível quando dissolvido em uma organização de 2,4 bilhões, mas que mesmo assim pode alcançar resultados miraculosos” (Murphy, 2018, p.226-7). Além disso, o esforço que foi feito para transformá-la em uma organização de Estados iguais vai de encontro ao objetivo de torná-la centrada na Grã-Bretanha. Colocar o “britânico” de volta na *Commonwealth* é mais fácil dizer do que fazer (Economist, 2019).

A terceira opção é o que tem sido chamado de “Grã-Bretanha global”. Nesse sentido, a afirmação é de que, por conta própria e com uma ruptura limpa da UE, a Grã-Bretanha pode começar a moldar o mundo novamente como fez no passado (por exemplo, Hunt, 2019). A lógica aqui é de um mercado global no qual a Grã-Bretanha pode se inserir por meio da negociação de acordos comerciais bilaterais e atraindo capital financeiro nos moldes de Singapura. Se, por um lado, isso implica em uma Grã-Bretanha autônoma que pode se ocupar de seus assuntos sem ser impedida por uma Bruxelas intrometida, por outro, implica em um país cada vez mais sujeito a regras e regulamentos que outros com mais “poder de mercado” podem escolher impor sobre ele. É verdade que um eixo EUA-Reino Unido (mais precisamente, um eixo Nova York-Londres) ainda é o fulcro do sistema financeiro global (Fichtner, 2016).

Mas, o papel de Londres nisso dependeu em parte de sua localização dentro da UE. A Grã-Bretanha também tem tido, sem dúvida, uma economia menos centrada na Europa do que a maioria dos outros Estados membros do bloco há muitos anos (Gifford, 2016). Além dessas características existentes da economia britânica, outras

possibilidades, como “fazer seus próprios acordos comerciais”, parecem mais simples do que realmente são. Frequentemente, leva anos para que acordos comerciais sejam concretizados. O protecionismo crescente em todo o mundo, dos Estados Unidos à China e além, torna o prospecto imediato de uma Grã-Bretanha global próspera problemático, de fato. A UE seria uma base muito melhor a partir da qual poderia tentar fazer isso (Rachman, 2019). Participar da iniciativa chinesa BRI, por exemplo, faria mais sentido se a Grã-Bretanha permanecesse organicamente conectada à Europa (Rowley, 2019). O modelo de “Grã-Bretanha global”, no entanto, implica que a Grã-Bretanha possa substituir facilmente um regime de soberania clássico-globalista pelo atual clássico-integrativo que tem com a UE. Até agora, mesmo que as tendências relacionadas ao comércio e ao crescimento talvez não sejam tão ruins como temiam inicialmente os céticos do *Brexit*, ainda há um senso comum de que as possibilidades globais gerais são limitadas e requerem compartilhamento de soberania com outros, incluindo a ainda potente UE (Gudgin et al., 2022; Portes, 2022).

A opção de restabelecer uma soberania britânica territorializada clássica é, pelo menos, o que se supunha que o referendo se tratava. Isso, é claro, não obstante o fato de que recorrer ao referendo popular foi em si uma violação da soberania parlamentar. Seja como for, a ideia de “Retomar o Controle” tem sido cada vez mais associada, especialmente pela direita conservadora, com as outras opções – desde várias vertentes de nostalgia imperial até a Grã-Bretanha global – quando todas elas envolvem “compartilhar” a soberania com outros de alguma forma. Você pode entender o porquê. As perspectivas da Grã-Bretanha como uma economia autárquica fora da Europa, tendo abandonado seus principais parceiros comerciais, exigem algum tipo de alternativa. Ficar sozinho simplesmente não faz sentido.

## Conclusão

Em todas as possibilidades para “Retomar o Controle” trazidas à vida pelo referendo de 2016 sobre a saída da Grã-Bretanha da União Europeia, existe uma polaridade ou oposição comum que permeia todas as posições. Como expresso de forma eloquente por Fintan O’Toole (2018, p.15), essa polaridade pode ser vista em: “se a Inglaterra não é uma potência imperial, ela deve ser a única outra coisa que pode ser: uma colônia”. Este é exatamente o sentimento “ou isto ou aquilo” que vemos em outros imbrólios geopolíticos, como o da invasão da Ucrânia pela Rússia (Agnew, 2022).

De fato, assim como no caso russo, a perda do império e a incapacidade de encontrar um papel alternativo assombram a história recente da Grã-Bretanha, assim como o curto período de tempo do fiasco do *Brexit*. A falha em reconhecer que o controle raramente ou nunca é exercido de forma totalmente independente, mas envolve graus de cooperação e colaboração com outros, ou seja, o compartilhamento da soberania, talvez seja a maior falha de todas. No entanto, como tentei mostrar, nenhuma das analogias históricas ou imagens contemporâneas nas quais se baseia a lógica do *Brexit* oferece algo além de algum tipo de futuro de soberania compartilha-



da ou mista. Seja para retornar ao mundo de Bretton Woods dos anos 1950 ou aos vários cenários imperialistas da Anglosfera e assim por diante, ou para a arrogância da *Global Britain*, em nenhum caso há uma possibilidade real para a repatriação territorial totalística de soberania prometida pelo *Brexit*. Esta é a lição do *Brexit* para uma geopolítica clássica essencialista de soberanias territoriais em competição.

## Referências

AGNEW, J. **Globalization and Sovereignty: Beyond the Territorial Trap**. Second Edition. Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2018.

AGNEW, J. **Vladimir Putin's territorial trap**. Unpublished Paper, presented to the Seminar on War and Sovereignty, University of Paris-Sorbonne, June, 2022.

AGNEW, J.; Corbridge, S. **Mastering Space**. London: Routledge, 1995.

BRANCH, J. Colonial reflection' and territoriality: the peripheral origins of sovereign statehood. **European Journal of International Relations**, v.18, n.2, p.277-97, 2010.

ECONOMIST. 2019. **Don't let the sun go down. The Commonwealth at 70**. 27 April.

EDGERTON, D. **The Rise and Fall of the British Nation: A Twentieth Century History**. London: Allen Lane, 2018.

FICHTNER, J. Perpetual decline or persistent dominance? Uncovering Anglo-America's true structural power in global finance. **Review of International Studies**, v.43, p.3-28, 2016.

GAZIT, O. A Simmelian approach to space in world politics. **International Theory**, v.10, n.2, p.219-52, 2018.

GIFFORD, C. The United Kingdom's Eurosceptic political economy. **British Journal of Politics and International Relations**, v.18, p.779-94, 2016.

GILDEA, R. **Empires of the Mind: The Colonial Past and the Politics of the Present**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

GUDGIN, G. et al. What Impact is Brexit having on the British economy? **Briefings for Britain**, 13 October, 2022.

HICKSON, K.; MILES, J. Social democratic Euroscepticism: Labour's neglected tradition. **British Journal of Politics and International Relations**, v.20, p.864-79, 2018.

HOWLAND, D.; WHITE, L. (eds.) **The State of Sovereignty: Territories, Laws, Populations**. Bloomington IN: Indiana University Press, 2009.

HUNT, J. Britain has been shaping the world for centuries. That won't change with

Brexit. **Washington Post**, 28<sup>th</sup> March, 2019.

HUTTON, W. The perfect storm. **Prospect**, October, p.38-41, 2022.

JOBSON, R. **Nostalgia and the Post-War Labour Party: Prisoners of the Past**. Manchester: Manchester University Press, 2018.

KENNY, M.; PEARCE, N. **Shadows of Empire: The Anglosphere in British Politics**. Cambridge: Polity, 2018.

KOSKENNIEMI, M. Sovereignty, property, and empire: early English contexts. **Theoretical Inquiries in Law**, v.18, p.355-89, 2017.

MEEK, J. **Private Island: Why Britain Belongs to Someone Else**. London: Verso, 2014.

MURPHY, P. **The Empire's New Clothes: The Myth of the Commonwealth**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

O'ROURKE, K. **A Short History of Brexit: From Brentry to Backstop**. London: Pelican, 2019.

O'TOOLE, F. The paranoid fantasy behind Brexit. **Guardian**, 16 November, 2018.

PORTES, J. et al. **The Economics of Brexit: What have we Learned?** London: Centre for Economic Policy Research, 2022.

RACHMAN, G. Brexiters' delusions on trade die hard: Proponents of 'Global Britain' underestimate how difficult it is to do deals. **Financial Times**, 14<sup>th</sup> January, 2019.

ROWLEY, A. Britain's quest for a role in China's Belt and Road is a journey to nowhere because of the UK's disconnection from Europe. **South China Morning Post**, 7<sup>th</sup> April, 2019.

RUGGIE, J.G. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v.36, p.379-415, 1982.

# ESTADOS UNIDOS: A GEOGRAFIA POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO AMERICANA E POR QUE ELA É DIFERENTE<sup>89</sup>

**Kevin Cox**

*The Ohio State University*

*cox.13@osu.edu*

## Contexto

Na política, a urbanização americana é diferente até um ponto que acadêmicos na Europa Ocidental acham difícil de compreender. Certamente, há um contexto capitalista compartilhado. Mas, dentro dele, formas institucionais e imaginários sociais têm sido a condição para formas altamente distintas de política urbana: uma focada no desenvolvimento econômico local. Este contexto então forma as pessoas intelectualmente, dando às suas opiniões um viés nacional que torna difícil para eles compreenderem outros casos. O elogio é devolvido. Estudos urbanos britânicos e franceses tentaram adotar conceitos americanos da política urbana que só podem ser aplicados com dificuldade: *coalizão de crescimento* e *regime urbano* são exemplos. A confusão transatlântica continua com acadêmicos americanos adotando ideias desenvolvidas em um contexto muito diferente da Europa Ocidental em mente<sup>90</sup>. Mas, isso pode ser encorajado pelo modo como as ideias originais são formuladas tendo alguma significância universal implícita: o viés nacional é algo que, na maior parte daqueles que trabalham em estudos urbanos, não percebem.

Em alguns casos, a suposição de universalidade foi explícita. O artigo de David Harvey de 1989, “Do Gerenciamento ao Empresariamento: A Transformação na Go-

---

89 Tradução feita por Gabriel Urias (GEA/UnB) e revisado por Daniel A. de Azevedo (UnB).

90 Um exemplo recente foi a tentativa de Luke Petach (2021) de aplicar a ideia de Keynesianismo espacial de Neil Brenner ao caso americano. Veja minha discussão aqui: <https://kevinrcox.wordpress.com/2022/01/30/spatial-keynesianism-over-extension-or-what/>

vernança Urbana no Capitalismo Tardio”, é um clássico. Seu argumento era que os governos urbanos se tornaram mais empreendedores, mais engajados na promoção do desenvolvimento local; enquanto um foco anterior na provisão para as massas – transporte, habitação – tendia a desaparecer. Este artigo foi muito influente. É amplamente citado e aprovado pela comunidade científica. O problema é que ele generaliza de forma heróica. As histórias da política urbana nos EUA e na Europa Ocidental são bastante distintas, principalmente no equilíbrio entre o empreendedorismo e o Estado de bem-estar local. Nos EUA, o empreendedorismo urbano remonta há muito tempo.

Mike Davis escreveu sobre o caso de Los Angeles nas primeiras duas décadas do século XX, e certamente foi dominante no início dos anos 1950. Enquanto isso, e dada a escassez de programas de habitação pública nos EUA, a dominação precoce do automóvel e a exclusão do transporte público, a ideia de gerenciamento teve ressonância muito limitada. Na Europa Ocidental, foi bastante diferente. Os Estados de bem-estar pós-guerra eram muito centralizados e desfrutavam de uma profundidade que faltava nos EUA. Os governos municipais eram transmissores do governo central na remoção de favelas e na construção e administração de um extenso estoque de habitação pública. Eles presidiam o transporte público local. Eles operavam suas próprias estações de tratamento de água e esgoto. Entretanto, suas funções de desenvolvimento urbano foram deixadas de lado pelas políticas nacionais de planejamento urbano e regional: a criação nacional de novas cidades e a intervenção do governo central na distribuição de empregos (Cox, 2016). Houve mudança a esse respeito (ibid.), mas apenas desde o final dos anos 1970. A afirmação de um novo empreendedorismo urbano na Europa Ocidental tem alguma validade, portanto; da mesma forma, o recuo do gerenciamento urbano. Mas, isso tem que ser colocado ao lado do fato de que os EUA sempre foram muito diferentes e carecem do tipo de encenação de mudança que Harvey propôs.

Para repetir: a política urbana nos EUA é diferente. Neste artigo, eu examino dois aspectos relacionados a essa especificidade. O primeiro é a maneira incomumente territorializada, seja de modo intraurbano ou entre as cidades. Coalizões de crescimento competem em um palco nacional por novos investimentos e, em seguida, suas contrapartes em menor escala lutam pelas partes resultantes: habitações mais caras *versus* menos caras e centros comerciais. Segundo, existe também o fato da governança urbana – mais desenvolvida e antiga do que na Europa Ocidental, o que propicia uma competição pelo investimento interno; mas no contexto da área metropolitana americana fragmentada juridicamente, é ainda mais necessária.

Esses aspectos do caso americano estão intimamente interligados. Em uma seção final, eu amplio essa relação ao colocá-la no contexto de uma totalidade de relações que inclui a forma do Estado americano e o imaginário social.

## A Geografia Política da Urbanização nos Estados Unidos

### Territorialização

A leitura de qualquer jornal de uma grande cidade nos EUA demonstra como o desenvolvimento local e regional é uma preocupação constante dos leitores<sup>91</sup>. A chegada de um grande investimento na área, onde ele será localizado precisamente e suas implicações para os diferentes governos locais na área metropolitana, gerará grande publicidade. O mesmo se aplica às políticas locais destinadas a fornecer suporte de infraestrutura para novos desenvolvimentos e fluxo de receitas pela área: expansão física do aeroporto, criação de um novo centro de convenções ou arena esportiva, novas obras rodoviárias e expansão da capacidade local de água e esgoto. Isso é intensificado pelo interesse em massa: empregos, certamente, mas também quem pagará a conta pelo novo centro de convenções e aeroporto expandido, já que essas questões podem ser objeto de um referendo local. Uma resistência embrionária, então, gera um contradiscurso sobre o futuro de “nossa” cidade, um futuro do qual todos, promete-se, têm a ganhar de várias maneiras. E, embora os argumentos sobre quem pagará pelo novo desenvolvimento e como isso afetará as classes populares possam sugerir uma política de classe, é uma política que tende a ser conduzida principalmente em termos de território: trazendo novos desenvolvimentos dentro dos limites metropolitanos ou – mais raramente – mantendo algo considerado indesejável fora.

No centro dessa política está o que ficou conhecido como *coalizão de crescimento*. Particularmente importante no desenvolvimento da ideia foi um artigo de 1976 de Harvey Molotch, intitulado “A cidade como uma máquina de crescimento”. Molotch argumentou que o crescimento era o objetivo da cidade e que era impulsionado por proprietários de terras que queriam aumentar o valor de suas terras; como eles não podiam movê-la para nenhum outro lugar, as forças de aprimoramento tinham que ter, então, um foco local. Ele argumentou que havia um aspecto escalar nisso: proprietários de terras poderiam realmente se unir para persuadir o governo local a trazer novos empregos e, portanto, aumentar a demanda por suas terras; mas eles poderiam contestar a localização específica dos lugares resultantes de trabalho e habitação. Esta é uma contribuição fundamental para a literatura de estudos urbanos (Cox, 2017) e só poderia ter sido escrita por um americano, experimentando a cidade americana em primeira mão. O crescimento é, de fato, o que a política urbana é nos EUA e é impulsionado por interesses em recursos imóveis. Mesmo assim, o conceito pode suportar alguma análise adicional. Ele levanta questões importantes e algum

---

91 Devido à extensão geográfica do país, não há imprensa nacional. Em vez disso, o espaço é ocupado por jornais sediados nas principais cidades do país.

desenvolvimento da ideia é necessário para uma melhor compreensão da política urbana nos EUA.

Em primeiro lugar, é importante entender o que constitui a “máquina de crescimento” ou a ideia mais universalmente aceita da “coalizão de crescimento”; pois, como Molotch reconheceu, é de fato uma coalizão de forças. Existem, de forma abstrata, estruturas de relações sociais que implicam uma preocupação com o crescimento que tendem a agir juntas apenas de maneiras contingentes. Existem alianças duradouras de diferentes agentes e outras mais transitórias. Algumas operam no nível metropolitano e outras muito mais localmente. Existem, então, alianças entre elas. E nem todas elas, de forma alguma, têm o interesse em renda da terra sugerido por Molotch. Não menos importante é considerar a indústria do desenvolvimento, as empresas de serviços públicos de gás e eletricidade e o governo local; todos têm a ganhar com o crescimento local e o crescimento em outros lugares não os ajudará.

O que todos eles compartilham como condição para seu interesse no crescimento da economia local é uma fixação: uma incapacidade de mover recursos essenciais, condições fundamentais para suas operações, para outro lugar. Em resumo, eles são dependentes localmente (Cox; Mair, 1988). Eles têm que ser rentáveis em uma área metropolitana específica. Depois de comprarem terrenos para seus centros comerciais, empreendimentos residenciais etc., os desenvolvedores certamente terão um interesse na trajetória da economia local e no que acontece nas proximidades imediatas de seu desenvolvimento; um novo zoneamento inoportuno nas proximidades pode ser um desafio sério e a política local será monitorada de perto. Mas, a longo prazo, e além do crescimento da economia local, o que determina seu sucesso é uma rede de relações que leva tempo para ser construída e que pode ser movida para outro lugar apenas com dificuldade. É preciso estar “bem-informado”: planos para novas rodovias ou saídas de rodovias muito antes de se tornarem públicos; ou grandes investimentos industriais que podem desencadear um *boom* imobiliário em uma parte específica da cidade.

Além de saber, um desenvolvedor também tem que ser conhecido e, em seguida, o aspecto crucial disso, ser confiável. Se o financiamento do desenvolvimento deve ser alcançado, então um histórico com o banco local é importante: primeiro, pequenos empréstimos, graduando-se para projetos gigantescos uma vez que uma reputação é garantida. Os desenvolvedores podem comprar a terra, subdividi-la e vender os lotes individuais para construtores; mas eles têm que ter uma reputação com os construtores pela sabedoria da escolha que fazem: o desenvolvimento está no lugar certo e as condições impostas aos construtores em termos do tipo de habitação, sua expansividade, são apropriadas para o mercado local? Em resumo, os desenvolvedores ficam presos a uma economia urbana e têm dificuldade em se mudar para outro lugar.

Em segundo lugar, existem as empresas de serviços públicos de gás e eletricidade: historicamente, seu crescimento dependia de uma área de mercado geograficamente limitada que teve suas origens finais na legislação federal antitruste do início do

século XX<sup>92</sup>. Para evitar a criação de monopólios nacionais por meio de aquisições, as empresas de gás e eletricidade foram limitadas a áreas geográficas específicas e compactas. Sua dependência local foi então reforçada pelo investimento necessário em instalações de longa vida útil, como linhas de gás, eletricidade e estações de energia. Desde a desregulamentação no final do século XX, em muitos estados isso agora foi relaxado, de modo que a distribuição foi separada da produção. As empresas de serviços públicos compram gás e eletricidade de quem pode fornecê-los com a taxa mais atraente. Mas os limites da área de serviço continuam. Eles desempenham um papel especialmente crucial na atração de novos investimentos industriais (Wood, 1993). Eles sempre tiveram e mantêm seus próprios departamentos de desenvolvimento econômico. Proprietários de instalações industriais irão listá-los com os serviços públicos para que sejam o primeiro porto de escala para os consultores de localização.

Por fim, há o governo local. Ele tem seus próprios interesses distintos no crescimento da economia local. Isso ocorre porque ele depende, em grande parte, de suas receitas de impostos locais e taxas de usuário. Grandes centros comerciais podem ser cobiçados por causa dos impostos sobre vendas que prometem. Um aeroporto expandido pode resultar em aluguéis adicionais. Qualquer novo desenvolvimento estará sujeito a impostos sobre propriedade. Isso pode ocorrer não apenas por meio do valor das melhorias em si, mas pelos efeitos do desenvolvimento no valor da terra e da habitação na área circundante. Mas, novamente, e por definição, não pode ser movido. Um governo local não vai a lugar nenhum<sup>93</sup>. Certamente pode expandir sua área por anexação como meio de aumentar sua base tributária, e isso muitas vezes acontece. Também pode fazer *lobby* junto ao governo estadual por subsídios. Mas, dentro dessas possibilidades, depende da receita que pode gerar dentro de seus limites: impostos sobre propriedade, vendas e, em muitos estados, impostos sobre a renda. O desenvolvimento de terras é uma consideração importante, e não apenas porque permite que o governo local cumpra suas obrigações estatutárias. Seus numerosos funcionários dependem disso se quiserem manter seus empregos como bombeiros, professores e assim por diante.

Em resumo, e por motivos de diferentes tipos de fixidez, os agentes centrais nas coalizões de crescimento local foram os desenvolvedores, as empresas de serviços públicos de gás e eletricidade e o governo local. O que tem atraído a atenção principal em suas atividades de promoção do crescimento tem sido o investimento externo em novos empregos e, para o governo local, qualquer coisa que aumente a base tributária local. Isso precisa ser qualificado. É certo que o grande anúncio sobre uma nova chegada que criaria empregos é procurado pelos funcionários públicos, mesmo que tenham sido minimamente envolvidos: isso vai para o seu registro de forma positiva. Mas, os interesses de crescimento têm outros dois focos.

---

92 Os bancos costumavam estar em uma posição semelhante. Assim como as empresas de serviços públicos, eles eram limitados estatutariamente em suas áreas de serviço e tinham um grande interesse no desenvolvimento local, muitas vezes com um departamento especializado atribuído a essa função. A expansão intermunicipal era proibida. Em alguns casos, como em Illinois, um banco poderia ter apenas um escritório. Permanecem apenas alguns pequenos bancos locais, que então mantêm um interesse contínuo no desenvolvimento local.

93 Embora a possibilidade de fazer isso dependa de um município ser ou não contíguo ao que se chama de 'terra não incorporada': terra que ainda não está incluída nos limites de uma cidade.

Toda área metropolitana tem uma base econômica: uma atividade de “exportação” que traz dinheiro de fora. Casos como o Vale do Silício e a indústria de computadores, serviços de petróleo, em Houston, turismo, em Orlando, e a clínica médica mundialmente famosa, em Rochester, são casos óbvios. Normalmente, a base econômica de uma área urbana é mais diversificada e não necessariamente industrial. As empresas se expandem e algumas se contraem. O que preocupa a coalizão de crescimento é um fechamento ou contração importante resultando em uma grande queda no emprego na área. Esses são os que têm sua presença cultivada e que podem exercer uma pressão desproporcional sobre o governo local. Uma grande contração no emprego pode resultar em pressão da coalizão de crescimento sobre os trabalhadores para renegociar salários e sobre a cidade para montar um pacote de incentivos financeiros. As empresas de serviços públicos têm seus próprios programas de “pós-cuidado” nos quais verificam com os principais consumidores de gás e eletricidade para antecipar qualquer mudança ameaçadora para seus lucros.

Uma segunda preocupação é que as condições das infraestruturas que facilitam o novo desenvolvimento estejam em vigor. Gás e eletricidade podem ser deixados com segurança para as empresas de serviços públicos, mas outros, como a expansão oportuna de rodovias para evitar congestionamentos, podem representar mais um desafio. A expansão do aeroporto, um centro de convenções ou um sistema de metrô leve podem ser questões e uma razão para buscar apoio estadual ou federal, seja financeiro ou na forma de alívio regulatório<sup>94</sup>.

Uma implicação crucial da contínua busca pelo desenvolvimento aprimorado é uma territorialização das relações sociais. As coalizões locais de crescimento competem para atrair novos investimentos para a área: empregos novos, tanto públicos quanto privados; um escritório federal pode ser tão significativo quanto um empregador industrial. Alternativamente, há aqueles investimentos que são buscados porque facilitam outros: novas conexões aéreas, um parque industrial intermodal. Mas, para a massa mais ampla da população, o desenvolvimento não é necessariamente visto como totalmente positivo. Consequentemente, pode ser objeto de intenso conflito. Existem questões sobre quem vai pagar e sobre os efeitos não comercializáveis dos novos desenvolvimentos: as chamadas externalidades negativas, muitas vezes de natureza ambiental.

Em seu trabalho sobre regimes urbanos, Clarence Stone (1987) desenvolveu uma útil distinção entre o que ele chamou de regimes “progressistas” e “corporativos”. Em um regime progressista, houve uma tentativa consciente de desviar os benefícios do desenvolvimento para a vantagem popular: estipulações sobre a contratação de residentes em projetos de construção subsequentes e uma insistência em empresas de construção sindicalizadas. A população geral que paga impostos pode, então, ser protegida dos custos públicos do desenvolvimento. Através do que são chamadas de taxas de impacto, o desenvolvedor pode ser responsável por uma taxa para cada casa construída a fim de financiar o custo das novas escolas e melhorias nas rodovias que o desenvolvimento pode implicar, em vez de torná-lo uma taxa geral para todos os contribuintes. A construção de novos escritórios pode ser acordada sob a condição

---

94 O pânico no final dos anos 70 em relação ao futuro do recém-construído Aeroporto Internacional de Dallas Fort Worth fornece um fascinante estudo de caso de como isso pode funcionar (Cox, 2016, p.31-37).



de que um certo número de unidades habitacionais também seja construído: uma tentativa de proteger os moradores existentes do aumento dos valores imobiliários que podem resultar dessa construção. Significativamente, apesar do fato de que as taxas de impacto são uma opção para o governo local, elas raramente são impostas (Cox, 2016); a mesma coisa ocorre com as unidades habitacionais obrigatórias quando grandes torres de escritórios são construídas. Como Stone aponta, regimes progressistas são incomuns. Regimes corporativos dominam.

Como isso pode ser explicado? Um fator importante é o discurso público e como as declarações daqueles que se arrogaram uma reputação de especialistas – funcionários eleitos locais e os próprios desenvolvedores – são transmitidas pela mídia para um público em massa. A promessa de emprego adicional (nunca uma menção ao emprego que será eliminado pela aparição de um novo centro comercial importante) e as adições à base tributária que irão (mais estritamente, “pode apenas”) aliviar o contribuinte local de parte do fardo, podem ser consideradas como garantidas. Esses supostos ganhos são, então, colocados contra a ameaça de que o desenvolvedor levará seu dinheiro e investirá em um centro de distribuição, habitação cara, em outro lugar. A alternativa é deixar alguns ativistas de curto prazo e seus amigos ambientalistas ditarem a política de desenvolvimento, e em desvantagem para a grande maioria. Ou assim vai a retórica.

Isso é um apelo à razão, ou pelo menos ao raciocínio da indústria do desenvolvimento. Há, também, no entanto, apelos mais emocionais: apelos ao orgulho em sua cidade, em vê-la progredir, ou, novamente, ‘progresso’ como definido pelos desenvolvedores, e em vê-la avançar em relação a algum rival local desprezado. O crescimento é bom. Isso torna “nossa cidade” mais visível; uma para se orgulhar usando os critérios padrão do que torna uma cidade “grande”, enquanto omite a análise crítica dessas normas. Isso nos aproxima de ser, para usar uma frase que os desenvolvedores e seus amigos no conselho da cidade gostam de usar, “uma cidade de primeira linha”.

Também é o caso que grandes áreas de tomada de decisão em torno de questões de desenvolvimento foram retiradas do controle democrático direto: autoridades especiais para, por exemplo, o aeroporto, a reurbanização urbana, o transporte são exemplos. Eles têm poderes para desenvolver, mas a adesão de seus corpos governantes está no feudo do prefeito ou gerente da cidade e não está sujeita a uma votação popular. Como aponta Royce Hanson:

Do ponto de vista do desenvolvimento de terras, as agências funcionais ou de propósito especial e as burocracias intergovernamentais podem ser tão importantes quanto as jurisdições locais de propósito geral. Grandes obras públicas são frequentemente responsabilidade de autoridades independentes de propósito especial... Em grande parte, essas agências especiais têm contato direto com grupos de clientes, não com o público em geral. Não é estranho, então, que aqueles interessados no desenvolvimento tomem cuidado especial para cultivar os burocratas das agências, que naturalmente tendem a cuidar do “seu” público, o que por sua vez protege a agência da crítica ou redução das operações (Hanson, 1974, p.17)<sup>95</sup>.

---

95 Veja também Piven e Friedland (1984).

Enquanto isso, na luta contínua para obter a aprovação de um desenvolvimento específico, o dinheiro conta. Projetos de desenvolvimento podem depender de uma votação pública. Um novo centro de convenções ou aeroporto expandido pode depender do aumento dos impostos locais. Às vezes, um conselho municipal pode ter concedido aprovação para algo – uma mudança de zoneamento facilitando um novo desenvolvimento ou algum incentivo financeiro – que tem um grau de desaprovação popular. É, então, possível solicitar um referendo para revogar a ordenança da cidade que os obriga e, às vezes, aqueles que buscaram o referendo podem vencer. No entanto, geralmente são concursos de Davi e Goliás em que os desenvolvedores são capazes de investir muito mais dinheiro na campanha publicitária (Cox, 2021).

A tendência geral é desarmar tipos alternativos de política que colocariam as pessoas contra a coalizão de crescimento. O território supera a classe. Quando julgado em relação à política urbana na Europa Ocidental, isso é bastante extraordinário. As coalizões de crescimento não são a condição determinante da política urbana que são nos Estados Unidos. Questões mais populares do que Harvey chamou de “gerencialismo” ainda estão presentes, apesar da erosão neoliberal do Estado de bem-estar social. O equilíbrio das preocupações entre o crescimento e o bem-estar geral ainda é bastante diferente. Os projetos de desenvolvimento enfrentam uma oposição que seria incomum nos Estados Unidos: preocupações estéticas, o que um desenvolvimento fará com as vistas de uma paisagem histórica, impactos ambientais, questões de sustentabilidade, o que significa para os residentes mais pobres. Isso tem a ver com estruturas estatais e imaginários sociais muito diferentes: algo a ser discutido adiante.

## Governança urbana

Antes dos anos noventa, a discussão sobre governança era rara. O que seria coberto por esse termo certamente existia nos Estados Unidos, sem ser conhecido como tal. Era simplesmente dado como certo. Na Europa Ocidental, porém, foi notado. No discurso da política de desenvolvimento local e regional, isso se tornou uma nova palavra de ordem em pelo menos alguns dos países da Europa Ocidental<sup>96</sup>. A ideia de governança urbana tornou-se um foco acadêmico<sup>97</sup>. O governo local não mais ‘governava’; em vez disso, buscava ativamente o conselho de outros na sociedade civil e poderia haver disposições institucionais para isso.

Um livro de Pinson (2009) sobre grandes projetos urbanos em cinco cidades, duas na França, duas na Itália e uma na Inglaterra, destacou essa mudança, chamando a

---

96 No entanto, observe a ressalva de Le Galès e Harding (1998, p.30): “no que diz respeito à governança urbana... essa evolução no governo urbano em direção à governança urbana pode ter alguma relevância para a França e para a Grã-Bretanha. O argumento parece igualmente válido para algumas das grandes cidades alemãs e holandesas. No entanto, a estabilidade das formas tradicionais de autoridades locais burocráticas e hierárquicas ainda parece ser dominante em Portugal, Irlanda, Suécia, Noruega e Bélgica”.

97 Uma análise do Google Ngram, reunindo referências em todo o mundo, mostra um uso escasso do termo ‘governança urbana’ antes de 1990. Depois disso, o uso do termo decola com força.

atenção para o deslocamento da hierarquia e do governo estatal por redes locais que reúnem agentes estatais e interesses privados, incluindo não apenas empresas, mas também universidades, hospitais, sindicatos, empresas públicas e semipúblicas e organizações cívicas. O que é interessante em seu tratamento é a ênfase que ele dá em como isso foi engenhado pelo governo central. É oferecendo ajuda estatal em resposta ao surgimento de alguma organização público-privada local em torno de um grande projeto urbano que ele tentou engenhar a mudança de governo para governança. Isso lembra o trabalho de Peck (1995) sobre o surgimento de *'movers and shakers'* em Manchester: algo orquestrado do topo em vez de testemunho de qualquer forte movimento local de base<sup>98</sup>. Isso sugere, é claro, a continuidade da importância do Estado central no que há de *'novo'* nas instituições por meio das quais o desenvolvimento econômico local é entregue na Europa Ocidental<sup>99</sup>. Também exemplifica a estreita relação entre governança urbana e a recente virada para o empreendedorismo urbano.

A governança urbana, no entanto, é uma notícia antiga nos Estados Unidos, mesmo que nunca tenha sido reconhecida como tal. Não há referência a ela no índice de *"Unequal Partnerships"* (Squires, 1989), mesmo que um dos principais focos sejam as parcerias público-privadas. Da mesma forma, em *"The Politics of Urban Development"* (Stone; Sanders, 1987)<sup>100</sup>, não há menção a ela. Em contraste com o caso da Europa Ocidental, a governança urbana nos Estados Unidos surgiu de baixo para cima, originando-se em iniciativas dentro de áreas metropolitanas e impulsionada pelos mesmos interesses de crescimento discutidos acima.

As áreas metropolitanas americanas são famosas por sua fragmentação em termos jurisdicionais: um mosaico de governos locais, incluindo cidades e condados, distritos escolares e várias autoridades especiais. Em relação a estas últimas, pode-se encontrar, por exemplo, autoridades aeroportuárias, autoridades de disposição de resíduos, conselhos de água e esgoto, autoridades de transporte metropolitano. Como elas surgem muitas vezes é para fins de natureza altamente pragmática, como transferir a responsabilidade financeira por uma iniciativa municipal para o condado, tipicamente em resposta a um desejo de aumentar a capacidade de endividamento da cidade<sup>101</sup>.

Desempenhando um papel importante na formulação, apoio e, muitas vezes após o fato, das formas como esses arranjos, ou o que é agora conhecido como "governan-

---

98 Compare Cochrane (1999, p.115): "No caso do Reino Unido, foi necessário construir o envolvimento empresarial de cima. Não foi simplesmente gerado como resultado da pressão local de grupos empresariais existentes. Em vez disso, os estados nacionais e locais assumiram a liderança na criação do espaço institucional para uma política local de negócios. Em alguns casos, o governo nacional chegou ao ponto de criar agências (como os Conselhos de Treinamento e Empresa na Inglaterra) cujos conselhos são explicitamente obrigados a ter representantes de empresas locais como membros. Esta é uma conclusão repetida por Harding (1991).

99 Embora com algumas exceções. Se DiGaetano e Strom (2003, p.380-381).

100 Curiosamente, não há referência à governança no índice do livro *"Unequal Partnerships"* (1989), editado por Gregory Squires, mesmo que um dos principais focos sejam as parcerias público-privadas. O mesmo se aplica à coleção editada por Stone e Sanders, *"The Politics of Urban Development"* (1987).

101 Os governos locais têm o poder de vender títulos para obras públicas, mas os estados impõem limites ao valor pendente.

ça”, são formulados, está o lobby de desenvolvimento. Isso porque a fragmentação é importante para eles e de maneiras contraditórias. Por um lado, há preocupações em tornar a área metropolitana atraente para investimentos externos, por exemplo, explorando economias de escala na provisão pública e na internalização das externalidades entre entidades governamentais que possam impedir o desenvolvimento. Por outro lado, a fragmentação apresenta oportunidades, especialmente para os construtores de moradias que desejam explorar as diferenças e usá-las como uma ferramenta de marketing, como, por exemplo, apontando as virtudes do distrito escolar em que seus novos empreendimentos estão localizados. A fragmentação do governo local facilita a segregação residencial e os construtores estão ansiosos para apelar para as preocupações dos mais ricos, até porque são os mercados mais lucrativos. No entanto, muito depende da escala particular em que a governança entra em jogo. As tensões entre o mais local e o mais regional estão sempre presentes, e isso não é necessariamente uma questão de interesse exclusivo dos construtores de moradias.

A fragmentação das áreas metropolitanas entre governos locais e muitas vezes entre estados<sup>102</sup> tem representado um desafio particular. Por diversas razões, não menos pelo exclusivismo das classes médias estabelecidas em subúrbios independentes e um mapa altamente diferenciado de recursos fiscais, isso tem sido difícil. Um recurso tem sido o distrito especial: eles são tipicamente financiados por taxas de usuários – cobranças de água e esgoto, pedágios de rodovias; e, dado que possuem uma fonte constante de receita, eles são capazes de vender títulos para expansão com a taxa municipal favorável<sup>103</sup>. Eles também têm a vantagem, do ponto de vista dos interesses de desenvolvimento, de serem democraticamente responsáveis apenas de forma indireta: seus conselhos podem ser nomeados por autoridades democraticamente eleitas, por exemplo, mas não diretamente pelo eleitorado em geral. Eles surgem no contexto de áreas metropolitanas específicas e com pouco ou nenhum estímulo de cima para baixo. Além disso, são soluções únicas para problemas locais.

O *Metropolitan Water District* (MWD) do sul da Califórnia foi uma resposta para fornecer água aos governos locais e distritos de forma muito mais barata do que qualquer um deles poderia ter feito independentemente. Isso ocorre primeiro porque o fornecimento para uma área subárida com uma população em crescimento significou a utilização de água de fontes muito distantes e negociações com governos estaduais e federais para acessá-las: falar em nome de uma grande população consumidora é negociar a partir de uma posição de força, algo que teria escapado aos governos locais. Segundo, foi capaz de aproveitar as economias de escala para trazer água para a área: não menos importantes são os enormes aquedutos, as estações de bombeamento e de purificação. A água é, então, vendida a um preço de atacado para autoridades de água mais locais que lidam diretamente com o consumidor final.

Um segundo caso, novamente com claras implicações para o desenvolvimento, é

---

102 Há uma série de áreas metropolitanas que cruzam as fronteiras estaduais, incluindo: Nova York (Nova York e Nova Jersey), St Louis (Missouri e Illinois), Chicago (Illinois, Indiana e Wisconsin), Kansas City (Kansas e Missouri), Portland (Oregon e Washington) e Filadélfia (Pensilvânia, Nova Jersey, Delaware e Maryland).

103 Os títulos municipais, mesmo quando carregam uma taxa de juros mais baixa, são atraentes para os ricos porque são isentos de impostos.

a Autoridade de Transporte Nova York-Nova Jersey. Isso originalmente surgiu como um meio de regulamentar instalações complementares: o porto de Nova York e os terminais ferroviários em Nova Jersey. Em seguida, adquiriu responsabilidade pelas pontes e túneis rodoviários que conectam os dois estados. Mais tarde, assumiu o controle dos três principais aeroportos da área: dois em Nova York (La Guardia e Idlewild – agora JFK) e um em Nova Jersey (Newark International).

Autoridades públicas desse tipo podem substituir o governo metropolitano. Em outros casos, uma cidade grande ou um condado atende às necessidades metropolitanas por meio de relações contratuais. A área de Los Angeles é única entre as áreas metropolitanas da Califórnia em seu chamado sistema Lakewood, um arranjo por meio do qual pequenos municípios podem aproveitar as economias de escala que se acumulam no condado de Los Angeles, terceirizando vários serviços, especialmente polícia, proteção contra incêndios e bibliotecas. Sem isso, é improvável que a área tivesse experimentado o desenvolvimento suburbano na forma como tem feito (Connor, 2013). Isso permitiu a criação de municípios relativamente pequenos que podem então excluir os pobres, manter os impostos locais baixos e atrair centros comerciais que criam impostos sobre vendas buscando baixa carga tributária sobre propriedade.

Diferente novamente, já que a governança urbana nos EUA desafia a definição de modelos padrão, como os contratos de água e esgoto de Columbus, Ohio. No período imediato pós-guerra, muitas das principais cidades americanas no Meio-Oeste e no Nordeste se viram cercadas por subúrbios independentes. Em um contexto de suburbanização dos mais ricos e do emprego, isso significou uma base fiscal estagnada ou mesmo em contração. Columbus, por outro lado, não estava cercada. Como suas fronteiras ainda eram contíguas com terras não incorporadas – terras ainda não parte de um subúrbio independente –, ela pôde anexar. Dado o interesse da indústria em locais onde não havia problemas de montagem de terras, isso sugeriu que a anexação poderia ajudar a cidade a evitar os problemas fiscais de cidades vizinhas como Cleveland.

O primeiro passo foi insistir na anexação como preço para obter água e esgoto da cidade; anteriormente, a cidade havia fornecido esses serviços sem exigir anexação. O segundo passo, crucial em retrospecto, foi contratar subúrbios independentes para fornecer-lhes água e esgoto. Todos eles queriam expandir, mas isso era caro e algumas de suas estações de tratamento de esgoto apresentavam problemas de saúde. Columbus, aproveitando as economias de escala, poderia fornecê-los a um custo muito mais baixo. A cidade insistiu, no entanto, que a área que eles atenderiam seria restrita. O contrato especificou uma área muito limitada na qual um subúrbio poderia expandir. O pensamento era que, ao fazer isso, a cidade poderia cercá-los e continuar a anexar bem no futuro; o que aconteceu. Isso teve várias consequências significativas para o desenvolvimento econômico da área metropolitana mais ampla.

Em primeiro lugar, permitiu à cidade de Columbus expandir sua base tributária. Sua expansão geográfica significou que todos os principais centros comerciais regionais estão dentro dos limites da cidade, fornecendo um fluxo invejável de receitas de impostos sobre vendas. A cidade se expandiu para incluir um importante *hub* intermodal ao sul da cidade. Há uma diversidade de bairros residenciais, incluindo alguns muito ricos. É fiscalmente saudável, o que significa que pode vender títulos para

infraestrutura pública a taxas de juros relativamente baixas e em nítido contraste com a maioria das principais cidades do Meio-Oeste (Cox, 2021). Em segundo lugar, por meio de contratos de água e esgoto para os subúrbios independentes, facilitou a criação de espaços segregados cobijados pelos desenvolvedores. E, em seguida, por meio da contínua expansão de seu sistema de água e esgoto, tem sido capaz de explorar economias de escala. Assim, embora a política de anexação não tenha sido algo inicialmente promovido pela indústria local de desenvolvimento, ela tem redundado em sua vantagem (Cox, 2021).

No entanto, a história de todos esses arranjos de governança está repleta de tensões entre os governos locais, independentemente de sua forma particular. No caso de Columbus, os limites das áreas de expansão têm sido há muito tempo fonte de controvérsia, e os subúrbios em posição de anexar terras (se as restrições pudessem ser relaxadas) buscaram vantagem de barganha para esse fim, e com sucesso (Cox; Jonas, 1993). No sul da Califórnia, a MWD vende para distritos de água locais, como a Autoridade de Água do Condado de San Diego. Porém, este último, há muito tempo, se ressentido do custo mais alto que tem que pagar em virtude de sua localização periférica e tem buscado estratégias mitigadoras, se não vantagem de barganha, comprando direitos de água em um distrito de irrigação a leste. Isso, então, impactou o desenvolvimento daquela área, altamente dependente da agricultura irrigada.

A governança urbana é sempre resultado da união de particularidades herdadas e desafios emergentes, assumindo responsabilidades em troca de outras. A Autoridade de Transporte de Nova York e Nova Jersey não tinha a intenção de incluir a ferrovia PATH pouco rentável que conecta Manhattan ao Aeroporto Internacional de Newark. Isso foi um compromisso com o Estado de Nova Jersey em troca da autoridade assumir a responsabilidade de construir o *World Trade Center*. O impulso inicial para este último veio de um grupo de desenvolvedores, o *Downtown Lower Manhattan Group* (Gelinas, 2012). Por trás do grupo de desenvolvedores estava um desenvolvedor em particular, David Rockefeller, que queria estimular o desenvolvimento do Lower Manhattan para aumentar o valor de seus próprios investimentos lá. Ter a Autoridade de Transporte e possuir o Centro teve a vantagem de poder pedir dinheiro emprestado mais barato, uma vez que, como autoridade pública, usufruía de várias isenções fiscais. No entanto, as tensões entre diferentes autoridades governamentais continuam, especialmente em torno dos investimentos diferenciais entre o Aeroporto Internacional de Newark e os dois aeroportos da cidade de Nova York.

A governança urbana é um aspecto essencial da política de crescimento, e as histórias de suas formas altamente particulares revelam as tensões inerentes a ela. É uma resposta a condições locais, que são, elas mesmas, o resultado de justaposições únicas de influências, muitas vezes históricas. De acordo com isso, suas formas institucionais são altamente localizadas e distintas. Isso complementa o foco no crescimento da política urbana, mas em um contexto de áreas metropolitanas que são fragmentadas juridicamente em um grau notável; algo distintivo da urbanização americana.

## O político urbano e a totalidade americana

Como, portanto, poderíamos compreender mais profundamente uma política urbana que, pelo menos entre as democracias ocidentais, parece ser tão única? Quais são exatamente as condições subjacentes que foram tão propícias para o surgimento de coalizões de crescimento e, em seguida, para a construção de arranjos apropriados de governança? Em primeiro lugar, trata-se de uma forma singular de Estado; quase tão radicalmente descentralizada quanto se possa imaginar, exceto por um Estado confederado. Em segundo lugar, há uma congruência com a forma como os americanos imaginam suas conexões sociais. Em resumo, uma correspondência entre Estado e sociedade, uma unidade orgânica ou totalidade, que de forma alguma estava presente desde o início em 1776, mas que se desenvolveu ao longo do tempo como resultado de certas justaposições fortuitas.

### Forma de Estado

Em sua organização, na forma como divide seu trabalho, o Estado americano é quase tão radicalmente descentralizado quanto se possa imaginar, exceto por um sistema confederado. A divisão de poderes pela qual sua constituição é conhecida é projetada em um plano territorial. Os estados têm um conjunto notável de poderes, imunes a interferências federais: áreas de provisão, como educação e uso da terra, alguns aspectos da legislação trabalhista, como compensação para trabalhadores feridos no trabalho, nos quais o governo federal só pode interferir por meio de sedução financeira: a oferta de dinheiro se os estados fizerem o que ele quer. Em outros casos, a legislação federal foi aprovada apenas com a compreensão de que sua implementação seria compartilhada com os estados e estruturada de acordo com seus desejos; e, em alguns casos, como o programa de renovação urbana incluído na Lei de Habitação de 1949, apenas se um estado permitisse. Outros, como impostos estaduais sobre a renda, foram adicionados.

Alguns desses poderes foram, então, delegados aos governos locais. Educação, segurança pública e regulamentação do uso da terra são exemplos disso. A única polícia a nível estadual é fornecida pela patrulha rodoviária; caso contrário, é uma questão local. Os governos locais, então, têm que encontrar o dinheiro para esses serviços públicos<sup>104</sup>. Existem vários subsídios estaduais, mas, com exceção das escolas primárias e secundárias, há pouco em termos de intenção redistributiva. O contraste é com o caso da Europa Ocidental, onde, com exceção das federações, notadamente as da Bélgica, Alemanha, Espanha e Suíça, os governos locais existem a critério dos ramos centrais do Estado. E embora os governos locais imponham impostos, eles são tipicamente subsidiados pelo estado central para aliviar as dificuldades que podem decorrer de recursos fiscais escassos ou ônus locais incomuns de provisão.

---

104

Em comparação com a França, onde os custos de funcionamento das escolas locais são responsabilidade do governo central e onde a polícia é dividida entre uma força local e a *gendarmaria* nacional.

Essa fragmentação territorial radical de poderes e responsabilidades tem sido a condição para instituições de representação de um tipo igualmente descentralizado. Em contraste com os estados da Europa Ocidental, a organização política partidária nacional é relativamente fraca, enquanto o nível local assume uma importância significativa (Epstein, 1986). Isso é refletido em duas características importantes da prática política (importantes, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento local): a primeira, é a forma como os interesses locais são representados nos comitês legislativos. Os comitês desempenham um papel crucial no processo legislativo, já que se especializam em diferentes áreas de preocupação estatutária: finanças, habitação, agricultura, recursos naturais, comércio, etc. Qualquer proposta a ser considerada pelo legislativo como um todo deve primeiro ser aprovada pelo comitê relevante. Eles têm o poder de emendar e até mesmo de se recusar a passá-la para uma votação completa. Os legisladores tendem a se sentar nos comitês mais significativos para os interesses da área que representam: os estados agrícolas, o comitê de agricultura; estados ocidentais, em comitês de recursos naturais; congressistas da cidade de Nova York e Charlotte, em finanças.

Se uma proposta legislativa for aprovada e encaminhada para uma votação na Câmara legislativa, então os interesses locais e regionais entram novamente em jogo. Isso significa que as coalizões bipartidárias, reunindo representantes ou senadores de diferentes partidos, mas compartilhando um interesse em algum papel na divisão geográfica do trabalho que está ameaçado ou considerado para melhoria, são comuns. As regras são territoriais. O contraste é com os Estados-nação nos quais os interesses de classe desempenham um papel mais explícito. Pode-se considerar os partidos como coalizões de interesses territoriais compartilhados: as pessoas querem habitação social ou benefícios do Estado de bem-estar aprimorados onde vivem e, portanto, podem se unir em torno de uma agenda compartilhada de esquerda. Mas, coalizões entre classes representando áreas geográficas específicas são raras.

Essa tendência pode ser enquadrada em relação a uma estrutura institucional altamente distinta: uma que incentiva a formação de coalizões locais e, de fato, regionais, em torno do crescimento. Os governos locais e estaduais são essenciais, uma vez que dependem muito das receitas fiscais locais; que, por sua vez, dependem da saúde das respectivas economias. Há, então, uma complementaridade entre eles: os governos estaduais ficarão felizes em ajudar a promover grandes investimentos em cidades dentro de seus limites, uma vez que as pessoas lá pagarão impostos estaduais e locais; assim como as localidades individuais no estado podem esperar ganhar através de suas externalidades espaciais.

No entanto, e significativamente, a estrutura estadual também fornece uma estrutura de oportunidades através da qual promove seus próprios interesses locais. Não se trata apenas do apoio que o governo local fornecerá. Em vez disso, há poderes muito específicos que podem ser mobilizados pelos interesses de crescimento locais; poderes que são imensamente significativos. Estes incluem o poder de regular o uso da terra, de oferecer incentivos financeiros aos desenvolvedores ou àqueles para quem os desenvolvedores estão desenvolvendo, de anexar terras não desenvolvidas na periferia urbana – de grande importância em um momento em que os desenvolvimentos nos EUA podem cobrir áreas bastante massivas com o objetivo de internalizar



externalidades<sup>105</sup>, e vender títulos para levantar dinheiro para a infraestrutura física necessária – um serviço expandido de água e esgoto, um aeroporto expandido, novas rodovias. Os congressistas e senadores locais trabalham tanto nos níveis estadual quanto federal, por meio do sistema de comitês e por meio de negociações com legisladores de outros lugares, para garantir alívio regulatório e assistência financeira que ajudará a manter uma base econômica local e facilitar sua expansão ou diversificação.

Do ponto de vista nacional, ou mesmo dos estados individuais, o resultado é a competição territorial e a fraca coordenação central. Há pouca ou nenhuma planificação nacional. Os ramos centrais do Estado, federal e os estados individuais, aparentemente servem para arrecadar dinheiro para projetos inspirados localmente que não podem ter nenhum significado sério para qualquer política de desenvolvimento coerente em níveis mais altos da hierarquia estadual. Eles são atraentes para esse propósito porque os governos locais, em virtude da competição com seus vizinhos, não têm a capacidade de tributar de maneira progressiva. A ansiedade do governo federal sobre a competição fiscal é muito, muito menor; o que explica o caráter relativamente progressivo de seu imposto de renda. Os estados ocupam uma categoria intermediária em poder de tributação. Essa forma peculiar de Estado, no entanto, faz parte de uma totalidade distintiva de relações sociais. Um importante aspecto disso é um imaginário social predominante.

## O imaginário social

Pode-se considerar isso por meio de algumas antinomias críticas: aquelas que fornecem contrastes significativos com os países da Europa Ocidental:

mercado / Estado

competição / monopólio

individualismo / coletivismo

direitos individuais / obrigações sociais

A ênfase americana está no primeiro termo em cada par. Há claramente alguma relação entre eles. O sentimento antiestatal nos EUA, pelo menos em suas versões mais argumentadas, enfatiza o poder desenfreado do governo federal e como a competição pode fornecer um contrapeso crucial. Se os direitos individuais devem ser protegidos, então isso significa uma visão cética do Estado. O monopólio em suas várias formas, incluindo o dos sindicatos trabalhistas, bem como um estado domi-

---

105 Grandes desenvolvimentos residenciais que incluem lagos para fornecer uma estética atraente, um grande centro comercial e talvez um parque industrial leve para ajudar, por meio de seus impostos, a subsidiar as escolas que os servirão.

nante, obstrui a iniciativa individual e o direito constitucional do indivíduo à “busca da felicidade”: uma ideia cuja mutação em busca de uma versão mercantilizada do “sonho americano” é algo que os pais fundadores dificilmente poderiam ter previsto. A competição é a forma preferida para a mobilidade ascendente e para conter as pretensões do Estado.

Como os países da Europa Ocidental se desviam dessa visão é refletido em seus Estados de bem-estar mais desenvolvidos: um reconhecimento do papel que o Estado deve desempenhar no avanço dos interesses materiais de todos, em oposição, como seus porta-vozes afirmam, aos efeitos desigualitários da competição. Existe um senso de obrigação social, subordinação a uma definição particular do bem maior que está ausente nos EUA; em vez disso, o interesse nacional nos EUA emerge, supostamente, através da competição – algo ceticamente observado por Theodore Lowi (1969) em sua análise do processo de grupos de interesse.

Nos EUA, esse imaginário alimentou o reforço da forma de Estado descentralizada de maneira bastante explícita. O Movimento Progressista no início do século XX é significativo. Induzir uma competição maior dentro das instituições do Estado foi uma grande preocupação. O duopólio do sistema de dois partidos deveria ser contrabalançado pelas eleições primárias, nas quais qualquer pessoa poderia se candidatar: algo que foi importante para dar peso às eleições centradas no candidato, à fraqueza dos partidos nacionais e ao subsequente poder dos interesses locais. Nas cidades, a grande preocupação era a chamada “máquina urbana”, na qual um partido dominante garantia sua posição por meio de um patrocínio financiado pelo dinheiro obtido ao dar monopólios a fornecedores privados de serviços, como as empresas de bondes e os provedores de gás e eletricidade.

A solução seria dupla. Por um lado, a pressão competitiva seria colocada nas cidades tornando a incorporação de novas cidades mais fácil e dando às pessoas a escolha se queriam ser governadas pela máquina e sua reputada corrupção ou não: esta é a origem da grave fragmentação jurisdicional das áreas metropolitanas americanas observadas anteriormente. E, em segundo lugar, abolindo os partidos políticos do governo local por completo. Os progressistas apresentaram um conjunto de reformas que incluíam: o gerente da cidade contratado como o principal executivo em vez de um prefeito eleito com um rótulo de partido; um formulário de votação nas eleições locais que não carregaria afiliações partidárias dos candidatos – a chamada “cédula não partidária”; e a instituição de eleições em geral em vez de por distrito, com base no argumento de que este último, por meio de sua conformidade com uma segregação residencial no terreno, encorajava a votação por classe e, portanto, pelos dois partidos.

A agenda de classe que é ocultada por este imaginário social e a estrutura estatal que é tanto apoiada quanto apoiadora dela, foi, então, trazida à luz de forma mais clara pelas lutas em torno do *New Deal* e depois pela reação da classe dominante. Por trás de uma agenda mal disfarçada de direitos dos estados, o *New Deal* concedeu grandes poderes sobre aspectos-chave do Estado de bem-estar aos estados: a compensação por desemprego seria geral, mas os níveis de compensação seriam determinados pelos estados; o mesmo se aplicaria à ajuda a famílias com crianças

dependentes<sup>106</sup>. A reação revisionista após a guerra, à medida que as classes empresariais, por meio do Partido Republicano, visavam reverter quaisquer ganhos que o movimento trabalhista havia obtido por meio do *New Deal*, é igualmente reveladora. A lei trabalhista seria enfraquecida nacionalmente, mas também concedendo novos poderes aos estados. O Ato Taft-Hartley, de 1947, fez isso através de proibições ao boicote secundário de empresas, greves selvagens, piquetes em massa e o fechamento de lojas, pelo qual um empregado tinha que pertencer ao sindicato trabalhista. Os estados individuais foram então autorizados a aprovar legislação chamada “direito ao trabalho”, que proíbe acordos nos quais os sindicatos obtêm uma “cláusula de segurança sindical” obrigando todos os funcionários a pagar as taxas sindicais como condição de emprego. Atualmente, há vinte e oito desses estados, predominantemente no sul e no oeste das montanhas: tipicamente estados onde a filiação sindical sempre foi baixa<sup>107</sup>.

Negar os princípios de elevação coletiva, obrigação social, um papel forte para o Estado supostamente monopolista e sindicatos trabalhistas – este é um imaginário social com uma ênfase distintamente no *status quo*, cético em relação às reivindicações do movimento trabalhista. A legislação, como aquelas disposições do Ato Taft-Hartley que se aplicam ao país como um todo à parte, o fato de uma intensa competição territorial, a retórica do “clima de negócios” e do “gotejamento”, impõe, então, a lei do valor com uma intensidade sombria, tornando as reivindicações do movimento trabalhista, e em contraste com a Europa Ocidental, menos legítimas. Portanto, não é surpresa que os EUA nunca tenham tido um forte partido político de esquerda, socialista ou reformista trabalhista – como tem sido tão diferente dos países da Europa Ocidental. A discussão de Lipset (1996) sobre o excepcionalismo americano, desde que se tente abstrair de um tom ocasionalmente celebratório, é particularmente útil.

Uma das coisas que Lipset (1996) enfatizou foi que, embora os EUA não tivessem um partido na tradição socialista democrática, também não tinham o tipo de partido conservador igualmente típico da Europa Ocidental. O Partido Republicano era conservador no sentido limitado de manter os princípios de uma economia de mercado; o que então o tornou vigorosamente antiestatista. O conservadorismo europeu, por outro lado, havia sido mais cético em relação ao capitalismo e seus valores, mantendo uma visão orgânica, se às vezes paternalista, da sociedade. Não foi por acidente que Bismarck liderou o caminho nos programas de seguro social<sup>108</sup>.

A Europa Ocidental é diferente por causa de sua história: o fato de o Estado ab-

---

106 A preocupação era que o programa permitiria que parceiros não casados se aproveitassem e impactassem no exército de reserva de desempregados em prejuízo dos interesses do capital em mantê-lo em um nível para atuar como um freio nos salários.

107 Outra peça de legislação específica do estado diz respeito ao que são conhecidas como leis de salário prevalecente. Vinte e sete estados têm essas leis, o que significa que empreiteiros em projetos financiados pelo estado devem pagar o salário prevalecente, que é o pago tipicamente aos membros de sindicatos trabalhistas. Em 2023, dos cinquenta estados, 20 estão na categoria de “direito ao trabalho” / “sem salário prevalecente” e 21 têm não apenas legislação de salário prevalecente, mas também não optaram por uma lei de “direito ao trabalho”. Portanto, os dois tipos de legislação tendem a andar juntos.

108 Por outro lado, a guinada neoliberal dos anos 80 em diante, deslocou o equilíbrio do conservadorismo europeu para uma maior dominação da representação direta dos negócios.

solutista ter sido a condição para a forma moderna centralizada. Valores pré-capitalistas, que E. P. Thompson (1971) chamou de “economia moral”, forneceram um conjunto de normas e expectativas ausentes nos EUA: uma ética oposta às presunções da prática de mercado e expressa através da resistência dos motins alimentares. Em *A Grande Transformação*, Karl Polanyi (1944) escreveu sobre a resistência à mercantilização do que ele afirmou não poder ser mercantilizado: especialmente o poder de trabalho das pessoas e a terra. Mas, é preciso se perguntar: ele poderia ter sido americano?

Os EUA foram uma quebra não apenas com as tradições da economia moral, mas também com as expectativas sobre o governo herdadas do Estado absolutista. Limites mais qualificados de pesos e contrapesos codificados na regra parlamentar, as virtudes de uma forma de Estado mais centralizada, eram mais facilmente transferíveis para as outras sociedades colonizadas britânicas, especialmente o Canadá e as do Hemisfério Sul<sup>109</sup>. Mas, os EUA eram diferentes: a Grã-Bretanha era o inimigo e simbolizava tudo o que era opressivo.

Essas condições de longa data foram importantes na formação da exceção americana. A maneira como sua história se desenrolou facilitou, então, sua forma distintiva de imaginário social. Em primeiro lugar, a economia dos EUA expandiu muito rapidamente e sempre teve escassez de mão de obra. Isso significou pressão ascendente sobre os salários, facilitando a visão dos EUA como a terra das oportunidades. Isso foi, então, reforçado pela ideia de uma fronteira em expansão e da “terra livre” para todos prometida pela Lei de Terras de 1862<sup>110</sup>. A vitória na Guerra Civil então fez diferença, não menos porque significava que, daí em diante, a economia espacial do país seria tão desigualmente desenvolvida: algo que daria força à fragmentação do Estado de bem-estar (Béland; Morgan; Howard, 2014) e tentativas subsequentes de reverter o *New Deal* e desativar a classe como o principal eixo de contestação social (Farhang; Katznelson, 2005). Mas, a diferença que fez não foi definidora. Um Estado descentralizado já existia e as reformas progressistas tão significativas para a política das áreas urbanas não tinham nada a ver com a presença do Sul. Ela intensificou tendências inerentes e nada mais.

\*\*\*\*\*

Em 1964, Brian Berry escreveu um artigo com o título evocativo “Cidades como sistemas, dentro de sistemas de cidades”. Embora não dialético em sua concepção, foi mais do que útil nas relações que apontou. As cidades são de fato “sistemas”: do ponto de vista deste artigo, elas podem ser entendidas como conjuntos de unidades jurisdicionais interrelacionadas: governos locais e distritos especiais. Como sistemas, elas têm um interesse conjunto na competição com áreas urbanas em outros lugares. O crescimento da área metropolitana pode ser construído como um benefício para todos. Porém, todas essas relações podem ser de um tipo desconfortável. As áreas metropolitanas lutam entre si por papéis mais desejáveis na divisão geográfica do trabalho do país: formas mais estáveis de emprego, folhas de pagamento maiores. Den-

---

109 A Austrália e o Canadá também são federações, mas nenhum deles se aproximou ou se aproxima da forma federal radical. A união sul-africana era ainda mais fraca.

110 Embora a experiência pudesse ser bastante diferente da promessa (Pós-1982).

tro das “cidades como sistemas”, as relações podem ser igualmente desconfortáveis, pois os governos locais e, às vezes, aliados desenvolvedores, lutam pelos despojos desses prêmios conquistados em um palco nacional.

Falar de áreas, cidades ou governos locais “lutando entre si” pela atração de investimentos ou pelas melhorias de infraestrutura que tornarão essa tarefa mais fácil é evocar imagens de território: dos benefícios do desenvolvimento local para todos. O mesmo se aplica à ideia de governança “urbana”: não governança para a coalizão de crescimento em vez das massas, mas para todos em uma área “urbana” específica. Isso, claro, é completamente enganoso. O processo de acumulação rege e a coalizão de crescimento é um aspecto funcional do processo de acumulação, fornecendo locais para novos desenvolvimentos, edifícios para ocupação, para os centros comerciais que ajudarão na reprodução dos trabalhadores, e assim por diante. Uma maneira de olhar para a coalizão de crescimento, portanto, é como um aspecto da totalidade capitalista, mas uma totalidade que vimos ser distintamente americana neste caso.

Os EUA são diferentes e transpor conceitos gerados aqui para outros contextos nacionais é cheio de perigos. Mesmo assim, a ideia de “excepcional” carrega um pouco demais de carga. É diferente, mas também o são a França e o Reino Unido, mesmo que sejam mais parecidos entre si do que com os EUA. Este artigo, portanto, tem uma relevância muito mais ampla para os estudos urbanos: como os países importam e a luz que pode ser lançada sobre a urbanização ao levar essa restrição a sério.

## Referências

BERRY, B. J. L. Cities as systems within systems of cities. **Papers of the Regional Science Association**, n.13, p.145-163, 1964.

BÉLAND, D.; MORGAN, K. J.; HOWARD, C. The fragmented American welfare state: putting the pieces together. In: D. Béland; C. Howard; K. J. Morgan (eds.). **The Oxford Handbook to U.S. Social Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRENNER, N. **New State Spaces**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

COCHRANE, A. Redefining growth politics for the twenty-first century. In: ANDREW, E. G.; WILSON, J. D. **The Urban Growth Machine (eds.)**. Albany NY: State University of New York Press, 1999.

CONNOR, M. A. Public benefits from public choice’: producing decentralization in metropolitan Los Angeles, 1954-1973. **Journal of Urban History**, n.39, v.1, p.79-100, 2013.

COX, K. R. **The Politics of Urban and Regional Development and the American Exception**. Syracuse NY: Syracuse University Press, 2016.

COX, K. R. Revisiting ‘the city as a growth machine.’ **Cambridge Journal of Re-**

**gions, Economy and Society**, n.10:3, p.391-405, 2017.

COX, K. R. **Boomtown Columbus: Ohio's Sunbelt City and How Developers Got their Way**. Columbus OH: Ohio State University Press, 2021.

COX, K. R.; JONAS, A. E. G. Urban development, collective consumption and the politics of metropolitan fragmentation. **Political Geography**, n.12, v.1, p.8-37, 1993.

COX, K. R.; MAIR, A. M. Locality and community in the politics of local economic development. **Annals of Association of American Geographers**, n.78, v.2, p.307-325, 1988.

DAVIS, M. **City of Quartz**. New York: Vintage Books, 1992.

DAVIS, M. Sunshine and the open shop: Ford and Darwin in 1920s Los Angeles. **Antipode**, n.29, v.4, p.356-382, 1997.

DIGAETANO, A.; STROM, E. Comparative urban governance: an integrated approach. **Urban Affairs Review**, n.38, v.3, p.356-395, 2003.

EPSTEIN, L. **Political Parties in the American Mold**. Madison WI: University of Wisconsin Press, 1986.

FARHANG, S.; KATZNELSON, I. The Southern imposition. **Studies in American Political Development**, v.19, n.1, p.1-30, 2005.

GELINAS, N. **The Port Authority's cloudy future**. City Journal, 2012.

HANSON, R. Land development and metropolitan reform. In: WINGO, L. (ed.). **Reform as Reorganization**. Washington DC: Resources for the Future, 1974.

HARDING, A. The rise of urban growth coalitions UK-style? **Environment and Planning C**, v.9, n.3, p.295-318, 1991.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler** 71B, p.3-17, 1989.

LEGALÈS, P.; HARDING, A. Cities and states in Europe. **West European Politics**, v.21, n.3, p.120-144, 1998.

LIPSET, S. M. **American Exceptionalism: A Double-Edged Sword**. New York: W. W. Norton, 1996.

LOWI, T. **The End of Liberalism**. New York: W. W. Norton, 1969.

MOLOTCH, H. City as a growth machine. **American Journal of Sociology**, v.82, n.2, p.226-238, 1976.

PAUL, D. E. **Rescaling International Political Economy: Subnational States and the Regulation of the Global Political Economy**. London: Routledge, 2005.

PECK, J. Moving and shaking: business elites, state localism and urban privatism. **Progress in Human Geography**, v.19, n.1, p.16-46, 1995.

PETACH, L. Spatial Keynesian policy and the decline of regional income convergence in the USA. **Cambridge Journal of Economics**, v.45, p.487–510, 2021.

PINSON, G. **Gouverner la ville par projet: Urbanisme et gouvernance des villes européennes**. Paris: SciencesPo. Les Presses, 2009.

PIVEN, F. F.; FRIEDLAND, R. Public choice and private power: a theory of fiscal crisis In: A. KIRBY; P. KNOX; S. PINCH (eds.). **Public Service Provision and Urban Development**. Beckenham, Kent: Croom Helm, 1984.

POST, C. The American road to capitalism. **New Left Review**, n.133, p.30-51, 1982.

SQUIRES, G. E. (ed). **Unequal Partnerships**. New Brunswick and London: Rutgers University Press, 1989.

STONE, C. N. Summing up: urban regimes, development policy, and political arrangements. In: STONE, C. N.; SANDERS, H. T. **The Politics of Urban Development**. Lawrence KS: University Press of Kansas, 1987.

STONE, C. N.; SANDERS, H. T. (eds). **The Politics of Urban Development**. Lawrence KS: University Press of Kansas, 1987.

THOMPSON, E. P. The moral economy of the English crowd in the eighteenth century. **Past and Present**. n. 50, p.76-136, 1971.

WOOD, A. M. Local economic development networks and prospecting for industry. **Environment and Planning A**, n.25, p.1649-1662, 1993.

# ÁFRICA: OS CONFLITOS NA ÁFRICA SUBSAARIANA: TERRITÓRIOS, REDES E ESCALAS DA CONFLITUALIDADE NO SAHEL CENTRAL

Frédéric Monié  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
fredericmonie@igeo.ufrj.br

José Guambe  
Universidade Pedagógica de Maputo  
jjjguambe137@gmail.com

## Introdução

A África subsaariana é uma região particularmente exposta aos conflitos armados. As guerras, que flagelaram em graus diversos a quase totalidade dos países, teriam vitimado aproximadamente 10 milhões de pessoas desde a década de 1960. Desde os meados dos anos de 1990 observa-se uma recrudescência da conflitualidade armada. Em 2022, foram registrados conflitos armados e casos letais de violência política em 22 países, num total de 49<sup>111</sup>. O fenômeno contribui para a imagem de um continente “naturalmente violento” que, após ter sido usada para legitimar a “missão civilizadora” do homem branco e a colonização europeia, ingressou na galeria das representações essencialistas e preconceituosas da África construídas pelo resto do mundo.

---

111 Conflitos maiores (entre 1.000 e 10.000 vítimas fatais anuais): Burquina Fasso; Camarões; Chade; Etiópia; Mali; Moçambique; Níger; Nigéria; República Centro Africana; República Democrática do Congo; Somália; Sudão do sul; Uganda. Conflitos menores e violência política (entre 100 e 1.000 óbitos anuais): Angola; Benin; Gana; Quênia; Mauritânia; Senegal; Sudão; Tanzânia; Togo.



Na atualidade, os conflitos são ainda frequentemente adjetivados como étnicos, sangrentos, bárbaros, terroristas etc. por apreciações redutoras minimizando a complexidade de suas causas, características e impactos. Por isso, propomos uma abordagem sintética e diacrônica dos conflitos armados desde as guerras de libertação nacional até os complexos conflituais contemporâneos. Consideramos que o Sahel central (Mali, Burquina Fasso, Níger) constitui um laboratório para a análise desta nova conflitualidade (Figura 1).



Figura 1 - Países da África do norte e ocidental

Legenda: Países do Sahel central

Fonte: FAO. <https://www.wfp.org/support-us/stories/central-sahel-the-humanitarian-emergency-the-world-is-ignoring>

O texto está estruturado de um modo para apresentar a natureza dos objetivos do beligerantes conferiu contornos operacionais e narrativos claramente definidos aos conflitos africanos. Em primeiro lugar, na primeira parte, ressaltamos de que maneira e porque a Geografia e a Geopolítica são suscetíveis de fornecer recursos conceituais e metodológicos relevantes para analisar as interrelações entre crises, atores e lugares que dão origem aos sistemas de crises e de conflitos. Em seguida, discutimos como no âmbito das guerras de libertação nacional, das tensões de tipo secessionista ou dos embates armados relacionados a Guerra Fria, os atores buscavam, essencialmente, exercer o controle político sobre determinado território.

Na terceira seção, voltamos nossa atenção para o momento a partir da década de 1990, quando a África Subsaariana viu eclodir e se multiplicar os chamados novos conflitos, que se singularizam por ter não ter início ou fim muito demarcados e cuja territorialização é caracterizada por lógicas complexas de difusão espacial e transnacionalização das operações. Por último, abordamos como a precariedade do controle do Estado sobre os territórios e a degradação dos serviços públicos contribuem para alimentar novas formas de insurgências cujos atores são múltiplos. Mais recentemente, a conflitualidade passou a apresentar um caráter mais multifacetado no que diz respeito às suas causas, manifestações e consequências. Os efeitos das mudanças cli-

máticas, a crescente instabilidade política e geopolítica, as crises sociais e econômicas ou a conjuntura demográfica conferem assim uma feição mais complexa aos conflitos.

## Por uma geopolítica (da complexidade) dos conflitos na África Subsaariana

Os conflitos que têm por palco a África Subsaariana são frequentemente adjetivados como selvagens etc. por apreciações simplistas recusando a complexidade de suas causas, características e impactos. A complexa combinação de escalas espaciais e dimensões temporais que gera uma dinâmica de conflito costuma, também, ser em larga medida ignorada. Num contexto marcado pelo aumento do número dos conflitos armados e pela transformação de sua natureza, a Geopolítica precisa (re) pensar a relação entre a violência conflitual na África e suas representações tradicionais, abandonando posturas miméticas, reproduzindo lugares comuns impregnados de preconceitos, em benefício de abordagens heurísticas.

Do “continente das trevas” ao “conflito étnico”: representações preconceituosas e análises unidimensionais dos conflitos na África

A “missa civilizadora” que legitimou, aos olhos dos europeus, a colonização da África Subsaariana foi em parte justificada pelos “conflitos incessantes e bárbaros” que mantinham um continente “naturalmente violento” na “era das trevas”, impossibilitando seu ingresso na História da Humanidade (Ba Konaré, 2009; Ki-Zerbo, 2006). A narrativa, essencialista e racista, criando a figura do negro africano irracional e imprevisível, constituiu um elemento central da construção da ideia de uma instabilidade geopolítica crônica prejudicial ao progresso e a civilização (M’Bembe, 2018; M’Bembe, 2019). Falsas evidências e julgamentos morais herdados desse imaginário colonial ainda permeiam a apreensão dos conflitos africanos em detrimento de categorias analíticas que possam retratar a complexidade do fenômeno da conflitualidade.

Segundo Roland Marchal, o recurso frequente ao identitarismo (etnicidade, clanicismo) como principal fator explicativo da violência ilustra a abordagem superficial da problemática dos conflitos (Marchal, 2004). Na década de 1990, os teóricos dos novos conflitos (Kador, Kaplan, Huntington etc.) destacavam a centralidade da questão identitária nas conflitualidades pós-ordem bipolar (Caucásio, ex-Iugoslávia etc.). Na época, o genocídio em Ruanda, os conflitos no Darfur, a violência política no Quênia ou na Costa do Marfim pareciam confortar essa tese. A interpretação dos conflitos como a expressão da “violência étnica” se tornou então recorrente. Clément Mweyang Aapengnuo assevera que prevalece então a ideia de uma

inercia datando de séculos alimentando uma animosidade desafiando toda tentativa de resolução. A diversidade étnica [...] coloca o continente num estado de vulnerabilidade perpétuo diante de conflitos devastadores, baseados na destruição recíproca (Mweyang Aapengnuo, 2010, p.1).

Mas, em que medida a etnicidade intervêm na gênese dos conflitos na África? Se, por um lado, a identificação étnica participa da construção identitária de muitos africanos, por outro lado, as afiliações etno-políticas costumam ser instrumentalizadas por atores que têm interesse(s) em etnicizar as relações de poder (Calas, 2011; Mweyang Aapengnuo, 2010). Essa manipulação pode ter efeitos devastadores em situações de acirramento das tensões provocadas por fatores estruturais (rivalidades entre grupos profissionais, desigualdades regionais por exemplo) e/ou conjunturais (crises econômicas, secas, ciclones etc.). No caso do genocídio em Ruanda em 1994, a tese do extermínio dos Tutsis pelo povo Hutu provocado por um ódio ancestral entre duas etnias rivais foi, progressivamente, submetida à crítica por estudiosos do conflito. Neste país, a violência política inscreve-se historicamente na construção de uma oposição entre os dois povos pelas autoridades coloniais e pela instrumentalização política desta suposta rivalidade histórica no período pós-colonial que culminou com a manipulação do conceito de etnicidade para legitimar o extermínio dos Tutsis (Mweyang Aapengnuo, 2010). Devemos, no entanto, ressaltar que Hutus e Tutsis apresentam características muito semelhantes (língua, religião etc.) e que o pertencimento a uma das etnias é, antes de tudo, associado ao exercício de uma profissão (pastor-tutsi ou agricultor-hutu). Mudar de profissão, pode, portanto, significar uma mudança de identidade etnocultural (Mweyang Aapengnuo, 2010).

Gaud (2004) confirma que a etnicidade funciona mais como máscara, ou eventualmente consequência, do que como causa dos conflitos. No caso do genocídio em Ruanda, devemos analisar como as rivalidades para o uso da terra provocadas pelas elevadíssimas densidades demográficas nos espaços rurais, a diminuição das receitas das exportações, as tensões entre grupos políticos para o acesso ao poder, o papel de países vizinhos (Uganda, em particular etc.) alimentaram a elaboração do projeto de extermínio.

Ainda no campo das representações, Roland Marchal (2004) ressalta a tendência a criminalizar e desqualificar *a priori* movimentos armados que, ao contrário das guerrilhas asiáticas ou latino-americanas, seriam desprovidos de sentido e motivações políticas. A ampla difusão de imagens de crianças drogadas combatendo na Serra Leoa e na Libéria na década de 1990, consolidou a representação do “conflito selvagem” tendo por palco um cenário geopolítico de “anarquia” (Kaplan, 1994; Enzensberger, 1994; Ellis, 1999).

## Como abordar os conflitos africanos? Alguns desafios para a Geopolítica...

Outra armadilha epistemológica e metodológica consiste em conferir uma causa única à conflitos apresentando um caráter multidimensional. As fraturas religiosas são, por exemplo, evocadas para explicar tensões e guerras na interface dos mundos muçulmano e cristão ou “animista” da faixa saheliana e de sua borda meridional. Se a oposição interreligiosa constitui um dos fatores de explicação das rivalidades históricas entre Norte e Sul do Sudão ou da instabilidade interna da Nigéria, vale, no entanto, lembrar que conflitos entre povos de uma mesma religião vitimam ainda mais africanos, conforme o ilustram os casos do Ruanda, da República Democrática do Congo (RDC), da República Centro Africana (RCA), da Somália, do Mali, do Burquina Fasso ou do Darfur. A análise geopolítica, deve, portanto, apreender a religião não como o motivo de conflitos e sim como um dos fatores que alimentam sistemas de crise multidimensionais.

A apropriação dos recursos naturais é, da mesma maneira, apontada como causa única de muitos conflitos africanos (Collier, 2007). No entanto, o controle dos sítios de extração de minérios e hidrocarbonetos ou a arrecadação de impostos sobre essas atividades, constituem menos o motivo do que o motor da conflitualidade. Ele financia o esforço de guerra de governos e/ou grupos armados: diamantes na Serra Leoa, Libéria, Angola; petróleo na Angola, no Sudão do sul, no Delta do Níger etc. Além disso, observamos uma multiplicação de conflitos em países que não abrigam necessariamente importantes reservas de recursos naturais: Etiópia, Somália, Ruanda, Burundi, Mali etc.

A confusão entre causas, manifestações e consequências da violência política representa outro desafio para a construção de modelos analíticos adequados a complexidade da conflitualidade. Convém lembrar que toda formação socioespacial é atravessada por contradições, tensões e rivalidades. De acordo com Calas:

um espaço social, qualquer que seja sua escala, é obrigatoriamente percorrido por contradições sistêmicas internas, fontes de tensões entre os atores. Ele pode, assim, ser definido com um campo de tensões reguladas entre as partes do todo e entre o todo e suas partes constitutivas. A regulação das tensões se efetua graças a lei, ao compromisso e a rotina. O enunciado de norma [...] fotografia e estabiliza uma relação de força, legitima uma dominação e define seu conteúdo e seus limites. Ele permite uma manutenção da ordem social e política (Calas, 2011, p.297).

O conflito estoura quando os benefícios mútuos da regulação das contradições se revelam insuficientes. A contestação das estruturas legais de dominação, da coesão sociopolítica e dos mecanismos de regulação provoca a ruptura do equilíbrio que garante uma relativa convivência social. Os atores podem, então, recorrer a armas para

destruir parcialmente ou completamente a ordem estabelecida (Calas, 2011).

O pesquisador deve, portanto, identificar o momento de ruptura dos equilíbrios vigentes e os fatores que contribuiram para o acirramento das tensões. A ruptura ocorre quando “um dos protagonistas escolhe não utilizar o ritual instituído das regulações de tensões, nem o *exit option* (fuga, exílio, migração, suicídio) nem o silêncio como solução para resolver a tensão preferindo recorrer ao enfrentamento” (Calas, 2011, p.298). Na 2ª metade do século XX, os momentos de ruptura provocando os conflitos armados eram facilmente identificáveis. As lógicas de enfrentamento se inseriam num contexto global (descolonização, Guerra Fria etc.) opondo atores claramente definidos (poder colonial, Estados pós-coloniais, movimentos de libertação nacional, guerrilhas etc.). O domínio sobre determinado território-zona constituía o objetivo maior. Rogério Haesbaert (2004) caracteriza esse território-zona como um espaço sem temporalidades, homogêneo e absoluto, ou seja, definido pelas suas materialidades. A conquista ou o exercício do poder se traduz, por exemplo, por táticas de guerra privilegiando o controle da capital, de nós de comunicação (aeroportos, portos, sede da televisão estatal etc.).

Em todos os casos, o enfrentamento dá lugar a retóricas binárias enaltecendo o campo do bem e da verdade em luta contra o campo do mal, dos bárbaros, demonizados e animalizados (Calas, 2011). Na atualidade africana, a guerra de propaganda é um elemento central da conflitualidade assimétrica. Grupos *ihadistas* como Al-Qaeda e Estado Islâmico recorrem a técnicas de comunicação e narrativas para desqualificar seus inimigos e facilitar o alistamento de militantes. Da mesma maneira, o *soft power* da empresa de segurança privada russa Wagner contribuiu para descredibilizar a presença francesa na RCA e no Sahel onde a firma se engaja no apoio a governos locais e na guerra “contra o terror”.

O conflito visa a instauração de um novo equilíbrio sociopolítico, de uma nova ordem mediante o estabelecimento de regras do jogo aceitas pelos atores (Calas, 2011). A perspectiva da saída do conflito, ou seja, a paz, já está presente no momento de sua eclosão. Isso explica por que, do ponto de vista dos beligerantes, os conflitos são justos e legítimos (libertação nacional, secessionismo). Os conflitos tradicionais seguem, em geral, uma sequência em quatro etapas: escalada, auge, decréscimo da violência e saída da crise, que pode ser mediada por atores internacionais. Em todos os casos, o fim de um conflito estabelece uma nova relação de força entre os atores, institui uma nova ordem fundada na hegemonia, na coerção ou no compromisso (op. cit.).

Na África Subsaariana, essas lógicas e sequências eram aplicáveis às guerras de libertação nacional e aos conflitos do período da Guerra Fria. No entanto, a partir da década de 1990, os chamados novos conflitos passaram a mobilizar um número maior de beligerantes, com características e objetivos diferenciados. Convém, portanto, extrair-se da abordagem clássica focando as dimensões territoriais e privilegiar o papel de atores não estatais e das redes (Agnew, 1994). No Sahel central, as forças armadas regulares inscrevem sua ação, por exemplo, em paisagens bélicas onde evoluem exércitos estrangeiros, grupos separatistas (laicos e religiosos), movimentos *ihadistas* rivais (Al-Qaeda no Magreb Islâmico e o Estado Islâmico no Grande Saara), milícias comunitárias, firmas de segurança privadas, redes criminosas etc. As modali-

dades operatórias dos atores são assimétricas e suas estratégias de alianças e parcerias são particularmente fluidas. Por essa razão, a Geopolítica, cujos estudos clássicos são centrados na figura política do Estado e têm por quadro espacial de referência o território nacional, deve incorporar a multiplicidade dos beligerantes envolvidos em conflitos híbridos, a ausência de objetivos de guerra proclamados, as mudanças de natureza das operações e territorialidades que privilegiam o controle de redes, em detrimento da dimensão zonal do território.

## O espaço nos/dos conflitos na África subsaariana

Segundo Calas:

de um ponto de vista geográfico, um conflito constitui um momento de territorialização, enquadrado por dois momentos de espacialização, às vezes relativa. Com efeito, a espacialização define a coabitação regulada de entidades territoriais. Ao contrário, a territorialização descreve a coexistência de territórios, desconectados uns dos outros, na medida em que sua coexistência não é regulada. Toda territorialização não é conflitante, mas todo conflito resulta da desregulação das relações políticas, sociais e espaciais e, por isso, procede de uma territorialização, ou de uma fragmentação territorial (Calas, 2011, p.301)

Para o autor, o espaço é classicamente o suporte de operações (ofensivas, defesas, logística etc.) e objetos (quarteis, hospitais de campanha, depósitos etc.). Ainda no registro bélico, o espaço é um objetivo tático (conquista de uma colina, uma ponte, um nó de comunicação etc.) ou estratégico (quando oferece um retorno a longo prazo: mina, jazida de petróleo, recursos hídricos, terras férteis etc.). Porém, a partir da década de 1990, a dimensão espacial dos conflitos adquiriu contornos mais complexos. Os exemplos analisados posteriormente mostram que os novos conflitos apresentam espacialidades não convencionais no sentido de não opor dois inimigos em frentes de batalhas. As modalidades operacionais consistem em ataques esporádicos seguidos, com muita frequência, por uma retirada em direção a espaços-refúgios (floresta densa, áreas montanhosas, periferias desérticas etc.) a partir dos quais são lançadas novas operações cujos alvos mudam constantemente (Goré Institute, 2013). Estamos, portanto, diante de um teatro das operações fluido que dificulta a ação das forças militares regulares convencionais como o ilustram os casos do Mali e no norte de Moçambique.

Na 2ª metade do século XX, movimentos de libertação, grupos secessionistas e guerrilhas almejavam o exercício do poder político sobre um território-zona existente (colônia, país independente) ou a ser criado (Biafra, Katanga, Sudão do Sul etc.). Na atualidade, os Estados se deparam com conflitos assimétricos e enfrentam uma pluralidade de atores cujos objetivos não são claramente expostos. A territorialização das operações varia, por exemplo, muito dentro da galáxia *jihadista* do Sahel central onde as “filiais” do Estado islâmico buscam construir um proto-Estado regional,

enquanto movimentos dissidentes se empenham em controlar redes (contrabando, tráfico), tática que, combinada ao saque de bens agrícolas, gado etc., garante sua reprodução (Folarin, 2020).

Da mesma forma, a dimensão escalar dos conflitos foi transformada pelo seu caráter assimétrico. As lógicas reticulares tendem a prevalecer sobre as lógicas territoriais (Agnew, 1994). Consequentemente, não podemos circunscrever o conflito dentro de limites espaciais e temporais rígidos e estancos. Por isso, a Geografia dos conflitos deve estar atenta menos aos lugares e aos atores, do que as relações que se estabelecem entre eles (Calas, 2011).

## Os conflitos tradicionais na África Subsaariana: atores, escalas e territórios

### Conflitos de descolonização e guerras de libertação nacional

Em 1939, os colonizadores europeus ainda exerciam sua tutela sobre o conjunto da África Subsaariana, com exceção da Libéria. Nos anos seguintes, a Segunda Guerra Mundial transformou os equilíbrios geopolíticos globais em benefício dos Estados Unidos e da União Soviética. As duas superpotências se posicionaram a favor da emancipação das colônias africanas. Paralelamente, a perda de influência das “velhas potências coloniais”, como Grã-Bretanha e França, marcava, ao contrário, o início do desmantelamento dos últimos Impérios ultramarinos. Na ONU, os países não colonizadores usaram fóruns da instituição para dar voz aos movimentos independentistas asiáticos e africanos. Mesmo se as potências colonizadoras consideravam que a questão colonial era assunto de política interna, os debates contribuíram para legitimar as reivindicações em prol da descolonização e do respeito do direito internacional.

Fatores endógenos foram também decisivos no processo de emergência e consolidação dos movimentos independentistas no continente africano. Tensões sociais se acirraram, principalmente no Quênia e na Nigéria, em decorrência do agravamento da exploração da massa trabalhadora durante o conflito mundial. Sindicatos e associações reivindicavam ganhos materiais e, também, a obtenção de direitos políticos (Mazrui, 2010). Por sua parte, intelectuais, como Kwamé N’Krumah, construíam progressivamente uma ideologia anticolonialista baseada no princípio de autodeterminação dos povos.

Neste cenário, as trajetórias de contestação da ordem colonial se consolidaram, mas divergiram em função das estratégias adotadas pelos colonizadores para preservar seus interesses econômicos e geopolíticos no cenário pós-Independência (Cooper, 2016). Após a perda da Índia (1947), os Britânicos anteciparam a emancipação de suas colônias africanas instaurando o modelo de *self-government* que garantiria uma transição pacífica. A resistência ao processo de descolonização era maior na França onde foi, no entanto, elaborado um quadro institucional destinado a negociar as In-

dependências: substituição do Império francês pela União Francesa (1946) e criação da Comunidade Franco Africana (1958). Para não perder sua influência, os dois países conseguiram garantir um acesso pacífico à Independência à maioria de suas possessões coloniais. Na Grã-Bretanha e, sobretudo, na França, a História oficial privilegiou a retórica do caráter pacífico das transições políticas e das benesses da colonização. Ao contrário, o papel das mobilizações em prol da libertação nacional foi minimizado, mesmo se a agitação social e insurreições localizadas tinham sido duramente reprimidas pelas autoridades coloniais. Em Madagascar, no Quênia ou em Camarões revoltas populares que tinham por pano de fundo desigualdades extremas nos espaços rurais e a violência das condições de dominação da população foram esmagadas pelo poder colonial. Essas insurreições permitiram construir um embrião de sentimento nacionalista e formar militantes às técnicas de guerrilha (M'Bembe, 1996).

Assistimos, posteriormente, a uma multiplicação dos conflitos armados. As condições próprias a cada território explicam sua evolução diferenciada. Características das sociedades, graus e estratégias de mobilização dos atores locais, cenário socio-político, propriedades geográficas dos campos de operação, métodos e técnicas de insurreição armada desenham trajetórias diversas. Convém acrescentar que a reação dos países colonizadores constituiu também um elemento determinante da conflitualidade. Nesse sentido, foi na África austral que o processo de descolonização revelou sua face mais cruel. A oposição do regime fascista de Salazar à abolição da Ata Colonial de 1930 mergulhou as possessões de Portugal (Moçambique e Angola, em particular) em guerras longas e sangrentas. Ainda no cone sul africano, a violência da repressão nas colônias brancas da África do sul e da Rodésia perpetuou essa forma de colonialismo respectivamente até 1980 e 1990.

## As guerras civis pós-coloniais

Depois das Independências, novas formas de intervencionismo externo exacerbaram a instabilidade geopolítica, promovendo ou apoiando golpes de Estado, movimentos secessionistas, guerras civis etc. Ao contrário da Grã-Bretanha ou da Bélgica, a França sinalizou por um protagonismo político e geopolítico constante no intuito de manter seus aliados no poder, recorrendo para isso ao jogo político dentro do sistema *FranceAfrique* e a operações militares. No contexto da Guerra Fria, tensões geopolíticas e guerras civis eram também relacionadas ao enfrentamento entre os blocos ocidental e soviético que, na sua luta para o exercício da hegemonia sobre o sistema-mundo, transformaram países da periferia mundial em campos de guerras de substituição (N'Dimina-Mougala, 2007). Foi em particular o caso na Etiópia, Angola ou em Moçambique onde Estados Unidos e URSS “terceirizaram” seu intervencionismo militar para países aliados. Por sua parte, a África do Sul foi, durante a vigência do *apartheid* (1947-1990), responsável pela desestabilização da África austral onde países da “linha de frente” tiveram de se unir para conter as ingerências do poderoso vizinho.

Se o intervencionismo de potências externas constitui uma chave de leitura re-



levante da instabilidade geopolítica na época da ordem bipolar, cabe, no entanto, não conferir uma origem única a tensões que remetiam também a fatores internos (lutas para o poder, acesso a renda de recursos, oposição entre grupos populacionais, oposições interreligiosas, crises econômicas etc.) que se articulavam entre eles e com fatores exógenos. Devemos também ressaltar que atores locais instrumentalizaram as oposições ideológicas globais para tirar proveito do alinhamento geopolítico, que abria canais para o acesso a ajuda internacional ou aos circuitos comerciais da indústria bélica.

O período que seguiu a primeira onda de descolonização (início dos anos 1960) foi também marcado por tentativas de secessão regional ilustrando a dificuldade de construção do Estado-nação e a persistência de ingerências externas, privadas e estatais, em particular em países ricos em recursos naturais. No Zaire, a secessão da província mineira do Katanga (1960-1963) inaugurou um período de instabilidade que se estendeu durante cinco anos. Apresentado como uma manifestação de tribalismo, o conflito teve, no entanto, por ator central a corporação belga *Union Minière du Haut Katanga* que mobilizou redes de influência para evitar sua estatização pelo governo de Patrice Lumumba. O presidente congolês, apresentado como uma liderança comunista, foi assassinado por mercenários ocidentais em 1961. Na Nigéria, a proclamação da Independência da República do Biafra ocorreu num contexto de rivalidades entre partidários de uma República unitária e defensores do regime federal. Os primeiros, pertencendo na sua maioria ao povo Igbo, entendiam promover assim uma partilha mais justa da renda das exportações do petróleo extraído na sua região de origem (Sudeste e parte do Delta do Niger) (Bassey, 2015). O conflito armado, que se estendeu de 1967 a 1970 foi marcado por uma rivalidade entre interesses ingleses e franceses. A Shell, Londres e Moscou apoiaram o governo de Lagos enquanto Elf e Paris se posicionavam do lado dos rebeldes (Mazrui, 2010). Em 1970, a derrota dos separatistas permitiu as autoridades nigerianas reestruturar a malha territorial nacional criando novos estados para diminuir a influência de cada um deles. Vale ressaltar que a mediatização do conflito, contemporâneo da difusão dos aparelhos de televisão nos países ocidentais, e o protagonismo de organizações como a Cruz Vermelha e Médicos sem Fronteiras inauguram a era da “ingerência humanitária”.

Desde então, apesar da situação geopolítica permanecer instável nas periferias da RDC e no Delta do Niger e, mesmo com os movimentos separatistas ainda reivindicarem o direito à Independência (Casamansa, Cabinda), a estabilidade dos limites fronteiriços nacionais continua um marco forte da geopolítica do continente africano. Apesar do sucesso dos independentistas eritreanos, em 1993, e sul sudaneses, em 2011, o princípio da intangibilidade das fronteiras herdadas do período colonial proclamado pela Organização da União Africana (OUA) em 1963 foi globalmente respeitado. Apesar do caráter contestável dos critérios de delimitação das fronteiras pelas potências coloniais, os litígios fronteiriços que desembocaram em guerras foram relativamente raros (faixa da Aouzou entre Líbia e Chade; saliente de Kagera entre Uganda e Tanzânia; faixa de Ageshar disputada pelo Mali e o Burquina Fasso etc.) (Gaud, 2004).

Os exemplos citados sinalizam então que, no caso dos conflitos “tradicionais”, nunca podemos atribuir sua origem a uma causa única. Pode existir um fator regional

ou nacionalmente dominante, mas toda análise deve incluir um conjunto de variáveis que permita entender a dinâmica das crises nas suas diversas escalas de tempo e espaço. A emergência dos novos conflitos na década 1990 reforçou a necessidade de uma abordagem transversal e multiescalar na medida em que o grau de complexidade das crises geopolíticas aumentou, no que diz respeito às suas causas, as suas manifestações e impactos sobre a economia, a sociedade e o espaço (Gaud, 2004).

**Quadro 1 - Características gerais dos conflitos tradicionais na África subsaariana**

	<b>Objetivos</b>	<b>Atores</b>	<b>Território de referência</b>	<b>Escala de referência</b>
<b>Guerras de libertação nacional</b>	Emancipação nacional	Movimentos de libertação	Nacional	Nacional
<b>Conflitos secessionistas</b>	Independência/ autonomia	Grupos secessionistas	Região (do território nacional)	Regional
<b>Guerrilhas</b>	Tomada do poder	Movimentos políticos armados	Nacional	Nacional
<b>Pontos comuns</b>	Definidos e proclamados	Influência de atores externos	Território-Zona	Claramente delimitada

Fontes: diversas. Elaboração: dos autores.

## Os novos conflitos na África subsaariana: características, escalas e espacialidades

Após o término da Guerra Fria, analistas e lideranças políticas previam o advento de uma era de paz universal. Assistimos, ao contrário, a uma fragmentação do sistema internacional que não conseguiu impor regras universais destinadas a prevenir conflitos ou propor respostas consensuais. Em meados dos anos 1990, o sonho de estabilidade geopolítica mundial foi aniquilado pela multiplicação de conflitos nos Balcãs, no Cáucaso, na Ásia central, no Oriente Médio e na África. A natureza, a intensidade e as características dos conflitos mudaram sob o efeito do novo cenário geopolítico. A África Subsaariana constituiu então um palco privilegiado de eclosão desses *novos conflitos* teorizados por Mary Kaldor (1999) que expressam cada vez menos a vontade dos beligerantes de se posicionar ideologicamente no jogo de xadrez das relações internacionais, mesmo se narrativas políticas e/ou religiosas são mobilizadas para legitimar insurreições. No plano operacional, observa-se que os novos conflitos africanos não têm início ou fim muito definidos. O término das guerras não é mais sancionado por armistícios determinando os vencedores e perdedores. Da mesma forma, a territorialização dos conflitos evoluiu segundo lógicas complexas de difusão espacial e transnacionalização das operações.

## Os novos conflitos na África Subsaariana

Na década de 1990 todas as regiões da África Subsaariana foram palco de diversos tipos de violência política. A instabilidade geopolítica insere-se então num contexto geral considerado propício à construção de um ambiente de paz e estabilidade, em decorrência do fim da Guerra Fria, da derrocada do regime racista sul-africano, da democratização da vida política em alguns países e das perspectivas de reconciliação em países como Angola e Moçambique. Apesar disso, vários países mergulharam em guerras civis de uma brutalidade sem precedente. Gaud define esses novos conflitos como

conflitos internos, de porte limitado, que não colocam em risco os grandes equilíbrios internacionais. Neste plano, eles são apreendidos como conflitos de baixa intensidade (“low intensity conflicts”), apesar de causar muitos danos nas áreas onde acontecem. Eles podem, no entanto, desestabilizar regiões inteiras (Gaud, 2004, p.19).

Na época, pensadores neoconservadores como Huntington (1993), Enzenberger (1994) e Ellis (1999) alertavam que choques de civilizações, fundamentalismos religiosos (leia-se islâmicos) e violência comunitária faziam emergir uma nova (des)ordem internacional anárquica e selvagem. Segundo Kaplan (1994), o conflito em Serra Leoa representava o paradigma desse processo. Paralelamente, estudiosos dos novos conflitos faziam da “questão identitária” a causa e o motor das guerras civis. Nos seus estudos, inspirados pelas guerras do Nagorny-Karabakh e da Bósnia, Mary Kaldor considera que políticas identitárias enfraquecem o caráter político de conflitos que perdem seu perfil globalizante e projetado no futuro em benefício de lógicas comunitaristas, fragmentadas, exclusivistas e voltadas para o passado (Kaldor, 1999). No caso específico da África Subsaariana, conforme mencionado, o essencialismo culturalista conferiu à “questão étnica” um lugar de destaque na representação da conflitualidade, num cenário caracterizado pela instrumentalização de tensões pré-existentes por atores diversos (Estados, guerrilhas, redes terroristas, partidos políticos com base local/regional, corporações etc.) (Bassey, 2015).

No entanto, os novos conflitos africanos são, mais do que nunca, o produto da articulação complexa e explosiva de fatores políticos, institucionais, socioeconômicos, culturais, religiosos, geopolíticos etc. Do ponto de vista da conjuntura econômica, a década de 1990 foi marcada por uma crise da economia de renda, pautada na produção e no comércio de poucos bens primários que representam cerca de 90% das receitas das exportações. A África Subsaariana foi vítima da diminuição do preço de muitas *commodities* e da maior competitividade de seus concorrentes asiáticos e sul-americanos. A queda das receitas estimulou governos a aumentar a tributação enquanto as margens de comercialização tendiam a crescer penalizando ainda mais a agricultura (Monié *et alli*, 2007). Os impactos da conjuntura sobre os sistemas produtivos e a sociedade foram consideráveis, inclusive em países considerados estáveis,

como a Costa do Marfim.

A estabilidade dos Estados foi também comprometida pela perda da renda estratégica que durante a Guerra Fria garantia ajuda militar, civil e humanitária externa. A “ajuda ao desenvolvimento” caiu 21% entre 1990 e 1996 fragilizando particularmente países do Sahel e do Chifre da África que mais dependiam das transferências financeiras externas (Monié et al., 2007).

A paisagem política dos países africanos também mudou devido à morte dos “pais das Independências” e ao esgotamento de regimes políticos. Paralelamente aumentava a pressão dos órgãos internacionais (FMI, Banco Mundial) e dos países centrais em favor da adoção de Planos de Ajuste Estrutural de cunho neoliberal e da democratização da vida política (Luntumbue, 2014). Enquanto os regimes eram ditatoriais, a unidade foi mantida através da vigência de um partido único e da repressão das oposições. Ou seja, as divisões políticas, sociais, étnicas, culturais e regionais foram mascaradas durante décadas. Mas, quando a abertura política permitiu a criação de novos partidos, a concorrência no “novo mercado eleitoral” multiplicou as legendas partidárias organizadas na base de critérios regionais e/ou étnicos. Em alguns países, a democratização acabou exacerbando rivalidades pré-existentes e aumentou o nível de tensão político.

O acirramento da crise social constituiu uma causa suplementar de instabilidade. A ausência de perspectivas para parte da população jovem foi aproveitada por “senhores da guerra” e guerrilhas para recrutar crianças e adolescentes, cuja presença foi marcante nos conflitos da Libéria, Serra Leoa, na RDC ou no Congo-Brazzaville (Amorim, 2006). Embora antigos em regiões como o Sahel, onde existe uma oposição tradicional entre pastores e agricultores, os conflitos fundiários foram agravados pela crise social. Em regiões caracterizadas por uma elevada densidade demográfica, populações entraram em choque para garantir ou ampliar seu “espaço vital” (Ruanda, Costa do Marfim) alimentando sistemas de conflitualidade.

A combinação do esgotamento do modelo econômico rentista e das tensões políticas, sociais, culturais, religiosas e etnoculturais provocou uma crise institucional, impedindo que governos assumam suas missões regalianas (Luntumbue, 2014; Monié et al., 2007). Ou seja, o modelo do Estado-nação pós-colonial passou a enfrentar dinâmicas de desagregação e a ser mais contestado. A crise do Estado alimentou debates teóricos acalorados. Jean François Bayart (2000) construiu a teoria de um modelo de Estado híbrido que preservou os quadros coloniais da administração territorial, inclusive no campo econômico privilegiando enclaves de economia moderna em detrimento de espaços periféricos abandonados que constituem hoje o coração dos conflitos armados. Populações excluídas dos “espaços úteis” construíram micro-modelos de economia informal, estratégias migratórias em diversas escalas ou de alistamento em redes criminosas ou terroristas.

Outra característica central do Estado híbrido é seu caráter neopatrimonial (Weber, 2022). De acordo com Bayard, o capital acumulado em setores modernos e rentáveis da economia é direcionado para o consumo das classes dirigentes e para *redes de delegação do poder* que garantem a estabilidade político-institucional necessária para a perpetuação das elites no poder (Bayart, 2000). Mas, os grupos que estrutu-

ram as redes clientelistas vivem em estado de concorrência permanente para ampliar seu espaço no sistema. O objetivo dos governantes consiste, por sua parte, em obter o apoio máximo do cliente desembolsando a menor quantia possível de recursos. Ainda segundo Bayart, a diminuição das receitas das exportações na década de 1990 reduziu o volume de recursos destinado ao sistema clientelista e acirrou a competição para o acesso aos benefícios financeiros do sistema (op. cit.). Os governos tiveram que escolher entre a diminuição dos recursos para todos os clientes ou selecionar grupos ou profissões considerados estratégicos para manter a estabilidade política. Em geral, critérios familiares e étnicos acabaram prevalecendo no processo de redistribuição da renda e do poder (op. cit.). Por exemplo, os investimentos destinados às forças armadas regulares diminuíram enquanto as tropas de elites, homogêneas do ponto de vista da origem dos soldados e operacionalmente mais capacitadas, foram beneficiadas, conforme ocorreu no Zaire de Mobutu Sesse Seko (Pourtier, 1996).

O acirramento das tensões dentro das redes clientelistas provocou uma crise institucional e contribuiu, em alguns casos, para a eclosão de conflitos armados. Em países ricos em recursos naturais, em particular em minérios de alto valor no mercado e fáceis de transportar (ouro e diamantes etc.), a apropriação destes recursos se tornou vital para regiões ou grupos relegados à marginalidade pela crise do Estado. Na Serra Leoa, Libéria e no Zaire, a perda de controle do Estado sobre o território nacional alimentou tendências centrífugas impulsionadas por guerrilhas, e, eventualmente, governos estrangeiros, provocando importantes recomposições territoriais em áreas de fronteiras. Nos países citados, essa situação desembocou em conflitos violentos, cujos atores, objetivos, escalas e consequências diferem dos conflitos tradicionais das décadas que seguiram as independências.

## Escalas temporais e espaciais dos novos conflitos africanos

Entre as características marcantes destes novos conflitos podemos mencionar a ausência de declaração de guerra e seu caráter descontínuo no tempo, pois alternam pontos culminantes muito violentos e períodos de relativa acalmia. Enfrentamos, portanto, dificuldades para delimitar precisamente suas linhas de tempo. Em Ruanda, por exemplo, o genocídio de 1994 foi o ponto culminante de tensões e massacres que pontuaram a história desde 1959 (Gaud, 2004). A chamada “revolução ruandesa”, instrumentalizada pela tutela colonial no intuito de transferir o poder as elites hutus antes da independência, podia parecer, na época, um epifenômeno, mas constituiu o pontapé de um conflito não declarado, longo e de contornos mal definidos. O exílio forçado de parte da população tutsi no Zaire e na Uganda, os conflitos fundiários, a pauperização de parte da sociedade camponesa, os massacres localizados e as tensões suscitadas pela problemática da nacionalidade ruandesa inscrevem, então, o conflito na longa duração.

A descontinuidade é também espacial. Gaud observa que

os conflitos africanos são descosturados também no espaço. As verdadeiras frentes de batalha são raras e o território pode lembrar um patchwork, justapondo zonas mais ou menos afetadas e espaços [...] preservados. Alguns são essencialmente rurais (Serra Leoa ou Moçambique), mas, em outros casos, as cidades – e em particular a capital – constituem os principais focos de enfrentamento (Gaud, 2004, p. 19).

Poderíamos acrescentar o caso das periferias dos territórios nacionais onde, conforme mencionado, o Estado cumpre de forma muito precária suas funções relativas à segurança. Em todos os casos, a espacialização dos conflitos é caracterizada pela existência de espaços onde o embate entre beligerantes pode ser violento antes de fluir para outra área. A fluidez espacial dos novos conflitos explica a dinâmica de regionalização de guerras civis. Autores como Pourtier (1996), Marchal (2004) e Diallo (2008) apontam, assim, a emergência de sistemas regionais de conflitos. Na África ocidental, as guerras civis na Libéria e na Serra Leoa se entrelaçaram, antes de ter impactos na Costa do Marfim. Na região dos Grandes Lagos, o genocídio em Ruanda foi um dos detonadores das guerras regionais do final da década de 1990. O conflito no Darfur se difundiu também para regiões periféricas do Chade e da Uganda.

A regionalização destes conflitos levanta novas problemáticas. Ao pano de fundo geral, marcado pela crise socioeconômica e político-institucional, convém acrescentar especificidades regionais e nacionais que dificultam a leitura e a análise de conflitos cujos limites são extremamente fluidos. Neste contexto, as análises geopolíticas tradicionais não se revelam sempre operantes estimulando o uso de novas ferramentas conceituais e metodológicas.

## Os novos conflitos na África subsaariana: conflitos sem solução?

Segundo Bertrand Badie, o fim da ordem bipolar levou as megapotências a abandonarem o exercício de uma hegemonia de tipo messiânico em prol da preservação de sua potência econômica, diplomática, militar e geopolítica (Badie, 2012). Por isso, na década de 1990, o imobilismo se revelou mais vantajoso do que o intervencionismo para os Estados Unidos ou a Rússia. Por sua parte, a incapacidade da União Europeia de elaborar estratégias diplomáticas e geopolíticas coerentes explica sua inércia e a sua incapacidade de se projetar na ordem mundial. Além disso, as intervenções militares ocidentais são cada vez mais assimiladas a invasões e/ou operações neocoloniais e, portanto, contestadas pelas populações (Badie, 2012). As guerras no Sahel ilustram essas tendências. Diminuiu, portanto, a capacidade de resolução dos conflitos armados envolvendo “pequenos países” onde as guerras não afetam os equilíbrios geoeconômicos e geopolíticos mundiais. O caso do genocídio em Ruanda ilustrou esse relativo desengajamento das grandes potências.

Enquanto as guerras da “modernidade geopolítica” envolviam na maioria dos casos Estados e um inimigo interno, a multiplicação dos beligerantes nos novos conflitos invalidam de certa maneira as teses sobre a guerra de Clausewitz. Nos conflitos atuais, a estratégia acaba, com frequência, subsumida pela tática (operações, logística etc.). Neste cenário, observamos a perenização de conflitos em regiões (Grandes Lagos, Sahel) cujas “*sociedades se instalam na guerra*” (Badie, 2012) na indiferença do resto do Mundo.

## Rumo a sistemas de conflitos africanos no século XXI: o caso do Sahel central

A partir dos meados dos anos 2000 observamos um aprofundamento de dinâmicas conflituais em curso. Os conflitos apresentam um caráter ainda mais multidimensional no que diz respeito às suas causas, manifestações e consequências. Pobreza, desigualdades sociais e regionais, dificuldades econômicas, precariedade dos serviços e equipamentos estatais, rivalidades etnoculturais, ingerências externas etc. constituem o pano de fundo tradicional da conflitualidade, em particular no Leste da RDC e no Sahel central. No entanto, convém doravante considerar os efeitos das mudanças climáticas, a radicalização do fenômeno religioso ou a crescente instabilidade política e geopolítica que conferem uma dimensão mais multifacetada aos conflitos. As interrelações entre crises, atores e lugares dão origem a sistemas de conflitos cuja análise requer novas abordagens e procedimentos metodológicos. O Sahel central (Mali, Burkina Fasso, Chade, Níger) constitui um laboratório para a análise desta nova conflitualidade.

## Abordagens sistêmicas e geopolítica dos conflitos africanos

O método reducionista cartesiano, que fragmenta e estuda as partes e subpartes de um conjunto compósito antes de reconstituir o todo para alcançar a compreensão do seu funcionamento, atinge seus limites em contextos que questionam a linearidade temporal e as métricas espaciais da conflitualidade westfaliana-moderna. O espaço do conflito não é mais um simples território-zona suscitando embates entre poucos inimigos. Os sistemas de conflitos constituem conjuntos que não são redutíveis a uma adição de componentes extraíveis para fins analíticos, já que são estruturados por interrelações dinâmicas que conferem sua coerência interna ao sistema. Os territórios-redes da conflitualidade são percorridos por fluxos diferenciados de intensidade e alcance geográfico que variam no tempo e no espaço. Segundo Bavoux, o espaço do conflito

associa, em primeiro lugar, um número imenso de constituintes, cuja diversidade é infinita; esses componentes são ligados por uma multiplicidade de interações, trocas materiais, cujas relações de causalidade são raramente lineares e unívocas, que intervêm em todos os níveis espaciais e se desenrolam segundo ritmos muito variados [...]; enfim as dinâmicas espaciais parecem com frequência imprevisíveis obrigando o Geógrafo a considerar o aleatório, os eventos brutais assim como as transformações imperceptíveis de longa duração (Bavoux, 2010, p.103).

A abordagem sistêmica permite ir além das tradicionais relações causa/efeito e da justaposição de variáveis, valorizando causalidades recursivas onde elementos explicativos solidários se condicionam entre eles e constituem um conjunto interdependente (Bavoux, 2010). Machado (1995) também aborda os espaços regionais como sistemas abertos e dinâmicos, estruturados por interações cuja natureza e intensidade conferem estabilidade aos mesmos ou, ao contrário, provocam desequilíbrios eventualmente geradores de pontos de ruptura. Os conflitos atuais ilustram o caráter instável de subsistemas submetidos a pressões de origens diversas: mudanças climáticas, baixíssimo nível de desenvolvimento humano, problemas políticos de diferentes ordens, especificidades do cenário demográfico etc. Na ausência de mecanismos de regulação eficientes, a gravidade, profundidade, imprevisibilidade e multiplicidade das flutuações prejudicam a volta à uma situação de equilíbrio e perpetuam situações de forte instabilidade, potencialmente geradoras de conflitos.

Métodos analíticos valorizando a integração dos subsistemas de crises e dos fenômenos constituintes da conflitualidade permitem, portanto, escapar da armadilha das análises unidimensionais, lineares e fragmentadas das insurgências armadas. Para isso, faz-se necessário o estudo da estrutura interna e das interrelações entre os elementos que têm um lugar e uma função dentro do sistema (Bavoux, 2010). Por sua parte, a análise multiescalar permite desvendar como esse sistema se relaciona com o ambiente externo e, eventualmente, com outros sistemas.

## **Sistemas de crises no Sahel: elementos, interações e impactos**

Nos últimos anos, o aprofundamento de crises que se articulam no tempo e no espaço contribuiu para o agravamento da conflitualidade no Sahel central, hoje considerado uma das regiões mais instáveis do mundo. O sistema de crises inscreve-se num contexto regional caracterizado pela multiplicidade e gravidade de riscos que elevam o grau de vulnerabilidade das populações, das estruturas socioeconômicas e das instituições. Diante da perda de relevância dos mecanismos de regulação tradicionais, os pontos de ruptura se multiplicam gerando desequilíbrios que alimentam diversos tipos de insurgências, fenômenos migratórios, tensões sociais etc. O Sahel é tradicionalmente definido como uma zona de transição entre as margens meridionais do deserto do Saara e as savanas do domínio sudanês se estendendo entre o litoral



do Oceano atlântico e o Mar Vermelho. A situação de interface permitiu inserir centros urbanos, nós de redes circulatórias (pontos de água, cidades-entrepósitos etc.) em sistemas de trocas comerciais transaarianos cuja prosperidade deu origem a formações político institucionais como impérios, reinos e cidades-estados.



Figura 2 – Mapa Sahel

Fonte: Milenium Ecosystems Assessment

Região de clima semiárido, o Sahel é sujeito a precipitações escassas, irregulares e imprevisíveis, gerando inseguranças e incertezas em sistemas agropastoris e agrícolas vulneráveis a degradação do pasto e à pobreza dos solos arenosos. A escassez da cobertura vegetal aumenta ainda mais o grau de vulnerabilidade de populações que sofrem com o estresse hídrico e uma insegurança alimentar crônica. A região é também estruturalmente caracterizada por seu baixíssimo nível de desenvolvimento humano, pelas baixas densidades populacionais nas áreas mais setentrionais cujas terras são menos agricultáveis, pela clivagem entre populações sedentárias ao Sul e nômades ao Norte, pelo caráter macrocefálico da rede urbana ou, ainda, pelo caráter rentista de economias centradas na exportação de poucos recursos primários. Desde a década de 2010, observamos que as diversas crises que flagelam essa região se tornaram mais intensas e tenderam a se entrelaçar de maneira extremamente complexa (Figura 3).



**Figura 3 – Principais componentes do sistema de crises do Sahel central**

Fonte: Elaboração dos autores.

As mudanças climáticas, que se manifestam por uma diminuição e uma maior irregularidade das precipitações assim como por uma maior frequência e intensidade das ondas de calor, aumentam a ocorrência de secas e crises humanitárias. Episódios de fome e insegurança alimentar geram fluxos migratórios entre espaços rurais e urbanos, entre o Sahel central e países vizinhos (Costa do Marfim, em particular), entre os continentes africano e europeu (Monié, 2022). Por sua parte, o processo de desertificação, em grande parte provocado pelas alterações do clima local, redistribuiu espacialmente as atividades econômicas segundo um gradiente Norte/Sul, entre regiões mais e menos áridas. Os pastores nômades e seminômades tendem a migrar em direção a áreas que oferecem pasto de melhor qualidade e água para os rebanhos. Cresce, portanto, a concorrência para o acesso a dois recursos estratégicos do Sahel central: a terra e a água. O crescimento demográfico acelerado aumenta ainda mais a pressão sobre esses recursos, acirrando rivalidades entre grupos profissionais e/ou comunidades. A concorrência para o uso do solo também concorre para intensificar o fenômeno migratório, que desloca algumas contradições locais do lugar de origem para o lugar de destino dos migrantes (Monié, 2022).

As interações entre os componentes do sistema de crises que podemos atribuir às mudanças climáticas provocam também uma contestação crescente das relações de dominação tradicionais favorecendo algumas comunidades nos espaços rurais. A contestação se expressa no âmbito do jogo político partidário e, cada vez mais, de forma violenta, num contexto de proliferação das milícias comunitárias armadas (Antil, 2022). Essas dinâmicas se articulam com os efeitos da crise do Estado que enfrenta dificuldades crescentes para controlar o território nacional. O fenômeno não é recente, mas se agravou nas últimas décadas (Lutumbue, 2014). Os Estados do Sahel, em particular o Mali, devem administrar territórios vastos cujas populações são desigualmente distribuídas, sem dispor de recursos financeiros para cumprir sua missão.

As receitas orçamentárias são insuficientes para equipar os territórios nacionais em infraestruturas e equipamentos garantindo (potencialmente) a prestação de serviços coletivos de qualidade. O modo de organização territorial herdado do período colonial agrava a concentração espacial da alocação de recursos que beneficia a capital, como no Burkina Fasso onde a região de Uagadugu abriga menos de 15% da população, mas emprega 55% dos funcionários (Antil, 2022; Diallo, 2008).

As desigualdades regionais se manifestam, portanto, pela baixa qualidade e capilaridade da capacidade de intervenção social do Estado que gera descontentamento e frustrações em regiões periféricas onde as populações reivindicam uma melhor distribuição do poder e das riquezas (Lutumbue, 2014; Niang, 2018). Por sua parte, a precariedade das infraestruturas de transporte prejudica as trocas comerciais e o abastecimento alimentar, podendo provocar revoltas populares contra a inflação dos bens de primeira necessidade. Os importantes movimentos de deslocados e refugiados provocados pelas mudanças climáticas e os conflitos se sobrepõem as migrações “socioeconômicas” contribuindo para gerar mais desequilíbrios em diversas escalas e maior pressão sobre equipamentos coletivos escassos e degradados.

A baixa produtividade da agricultura, o baixo nível de complexidade econômica, o subdesenvolvimento dos circuitos superiores da economia urbana (Santos, 2000), a precariedade das redes de circulação e da base produtiva, a baixa capacidade de atração de investimento industrial, a instabilidade política e a permanência de relações econômicas de tipo neocolonial com a França explicam as fragilidades estruturais das economias sahelianas. Dentro de um sistema de crises complexo, essas fragilidades interagem com os efeitos das mudanças climáticas sobre a agricultura, com os impactos do crescimento demográfico acelerado e com as consequências da crise do Estado em termos de insegurança humana e territorial (Lutumbue, 2014).

Desemprego em massa, pobreza e falta de perspectivas de futuro entre jovens, que constituem a grande maioria da população, constituem um risco maior para a estabilidade geopolítica, em particular nas regiões abandonadas pelo Estado. Segundo Michel Lutumbue (2014), o esfacelamento dos serviços públicos e das instituições estatais suscitam uma retórica questionando a legitimidade de um Estado distante das demandas e das aspirações de uma juventude em situação de vulnerabilidade. O mesmo autor aponta tendências de tensões sociais e fragmentação da sociedade que beneficiam grupos, em particular religiosos, instrumentalizando o comunitarismo e o identitarismo para arregimentar fiéis e militantes (Lutumbue, 2014). Diante da ausência do Estado, o pertencimento a seitas, gangues, redes mafiosas, organizações *jihadistas*, milícias comunitárias etc. oferece modos de representação e recursos que permitem se premunir contra os riscos inerentes ao sistema de crises do Sahel central.

## **Dos sistemas de crises aos sistemas de conflitos no Sahel central**

O sistema regional de crises acirra rivalidades pré-existentes, gera novas tensões

e pontos de ruptura que mecanismos de regulação são incapazes de atenuar. Quando os benefícios da regulação das contradições são insuficientes, os atores sociais passam a se mobilizar de forma autônoma para defender seus interesses ou sua sobrevivência. O agravamento das crises sistêmicas leva alguns atores a optar pelo enfrentamento armado (Calas, 2011). No Sahel central formam-se sistemas de conflitos que Massaër Diallo define como

complexos conflituais constituídos por um conjunto de conflitos de territorialidades diferentes, de envergadura e de intensidade variáveis, de formas e de causa imediatas diferentes, mas relacionados entre eles na duração, que se retroalimentam e acabam articulando-se [...] sob o efeito das evoluções, das dinâmicas provocadas pela crise e/ou da ação deliberada de atores [...] cujos interesses convergem ou são comuns (Diallo, 2008, p.1).

De acordo com o pesquisador senegalês, a dinâmica do sistema conflitual se caracteriza pelas interações entre conflitos territorialmente separados e eventualmente diferenciados em termos de causas aparentes e/ou imediatas; pela sua difusão espacial a partir de seu foco territorial inicial provocando o surgimento de novos focos; pela conexão mais ou menos aparente de vários conflitos se desenvolvendo em quadros locais ou nacionais diferentes (Diallo, 2008). A exacerbação das rivalidades entre atores que pretendem controlar, ou simplesmente usar, recursos como a água e a terra foi transformada num dos vetores da conflitualidade, em particular no Mali e em Burkina Fasso. Se as tensões entre pastores nômades e seminômades e agricultores pontuam a história do Sahel e constituem um dos elementos definidores da identidade dessa região, o acirramento recente das rivalidades contribuiu para a radicalização de movimentos secessionistas no Norte de Mali e a perenização de uma luta armada opondo, desde o início da década de 2010, movimentos tuaregues de diferentes matrizes políticas ao governo de Bamaco, a grupos *ihadistas* e, pontualmente, a milícias comunitárias.

Do seu lado, a incapacidade do Estado de regular e solucionar litígios fundiários e intercomunitários leva populações locais a recorrer a mediação dos grupos *ihadistas* cuja autoridade passa, assim, a ser localmente reconhecida (Pérouse de Montclos, 2022). O protagonismo jurídico desses movimentos contribuiu para legitimar sua presença, mesmo episódica em espaços rurais e cidades pequenas, onde eles podem doravante se beneficiar da neutralidade da população. A construção de uma imagem de justiceiros facilita, também, o alistamento de jovens que negam a legitimidade da autoridade do Estado no território. Ou seja, os sistemas de conflitos podem sinalizar a vingança de sociedades ou comunidades locais sobre Estados fracos ou conjuntamente enfraquecidos (Badie, 2012). Por isso, no Sahel central, assim como na Somália, no norte de Moçambique ou no Leste da RDC, símbolos da autoridade estatal (delegacias, quartéis, escolas etc.) são sistematicamente atacados ou desmantelados.

A tática dos grupos *ihadistas* confirma a hipótese de sua capacidade a instalar-se dentro de sistemas de crises pré-existentes graças a uma retórica insurrecional que

seduz populações marginalizadas e abandonadas pelo Estado. A contestação é também voltada contra as estruturas de linhagens associadas a instituições incapazes de propor mecanismos de regulação adequados. O discurso cívico dos movimentos armados facilita, assim, seu posicionamento como árbitros de rivalidades cujo acirramento alimenta a conflitualidade regional.

Por sua parte, a tentativa de etnicização das tensões fundiárias constitui um fator de conflitualidade suplementar. Apesar da contribuição histórica da pecuária à construção da identidade regional, ao crescimento econômico e à segurança alimentar, os pastores são excluídos do sistema político-administrativo. No universo do pastoralismo, os Fulanis são hoje as principais vítimas da violência do Estado, dos movimentos fundamentalistas e de grupos de autodefesa formados por outros povos. O sentimento de abandono, insegurança e injustiça levou comunidades fulanis a construir parcerias com os *ihadistas*, o que aumenta o grau de hostilidade em relação a esse povo, cada vez mais associado ao terrorismo. Observamos, neste contexto, um abandono da atividade pecuária por parte de jovens cuja desesperança pode levá-los a ingressar nos grupos insurgentes ou nas redes da economia ilegal regional (contrabando, narcotráfico etc.) alimentando a violência dentro do sistema regional de conflitos.

## A guerra sem agenda e os territórios-redes dos atores da conflitualidade no Sahel central

A expansão territorial do *ihadismo* armado na África subsaariana (Sahel central, Bacia do Lago Chade, províncias orientais da RDC, Norte de Moçambique etc.) é alimentada pela capacidade de franquias do terrorismo global (Al Qaeda e Estado Islâmico) de abrir frentes operacionais em regiões onde já se entrelaçam crises e tensões micro locais. A proliferação de grupos *ihadistas* no sistema de conflitos do Norte do Mali transformou essa região em epicentro da difusão espacial da conflitualidade armada em direção do centro do território malinense e de países vizinhos (em particular Burkina Fasso). A combinação da insurgência tuaregue de 2012 a favor da Independência do Azawad (Movimento Nacional de Libertação do Azawad – independentista) e do fundamentalismo islâmico (Al Qaeda no Magrebe Islâmico – AQMI; Movimento para a Unicidade e o Jihad na África Ocidental – MUJAO, Ansar Dine – entre outros) garantiu aos beligerantes ganhos territoriais significativos, provocando uma situação de caos político na capital e uma intervenção das forças armadas francesas (Operação Serval – Janeiro de 2013) e de países africanos que conseguiu globalmente reconquistar os territórios controlados pelos rebeldes (Da Silva, 2017; Galito, 2013).

Vale observar que o sistema de conflitos malinense prosperou também graças as suas interações com sistemas externos. Deve, portanto, ser analisado considerando a escala macrorregional. A repressão do fundamentalismo armado na Argélia levou os combatentes de AQMI a abandonar o Saara argelino para se refugiar no Norte do Mali, região transformada em território-refúgio. Da mesma maneira, o esfacelamento da Líbia após a intervenção de países ocidentais em 2011 provocou uma intensa circulação de Tuaregues que pertenciam as forças de elite do regime de Muammar

al-Gaddafi e o desenvolvimento do tráfico de armas. A porosidade das fronteiras do Mali permitiu a consolidação de redes transaarianas de contrabando (drogas, cigarros, ouro além de armas).

Uma das características notáveis do terrorismo saheliano é seu caráter mutável e extremamente complexo, quando considerados o perfil dos beligerantes, os modos operatórios e as estratégias territoriais. O número de ataques, que vitimam em maioria civis, aumenta ao mesmo tempo que os *jihadistas* diversificam suas ações, praticando atentados, sequestros destinados a financiar seu esforço de guerra, ataques a povoados, arrecadação de impostos sobre redes de contrabando, roubo de gado etc.

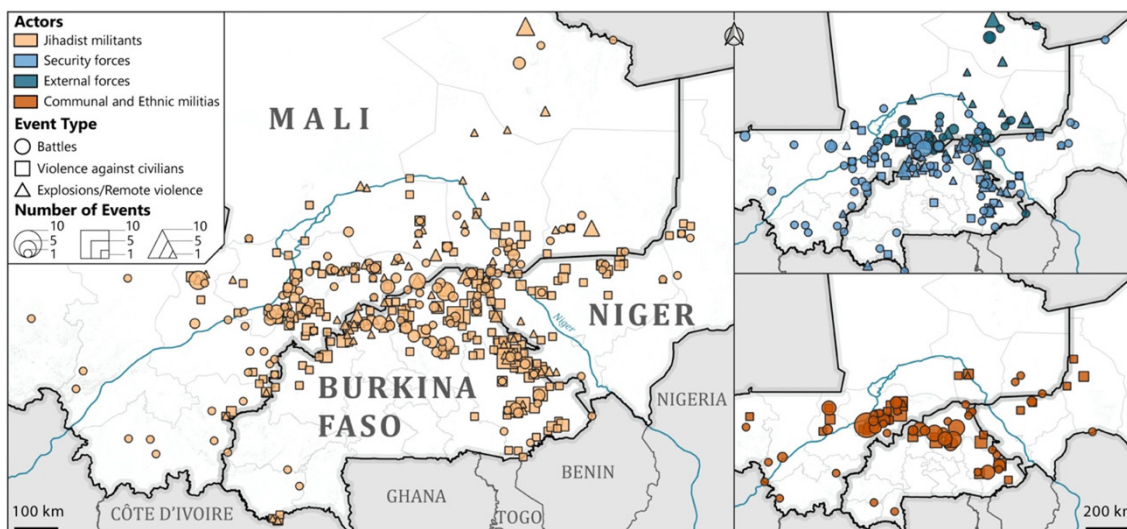


Figura 4. - Violência política organizada no Sahel central: Ocorrências – 01 janeiro/11 de junho 2021 Fonte: ACLED

Esse ambiente de violência armada se traduziu pelo crescente protagonismo de milícias comunitárias, em particular em regiões rurais periféricas do Mali e de Burkina Fasso. O universo das milícias é particularmente diverso. Seus objetivos e modos operatórios são também muito evolutivos. Observamos, por exemplo, que alguns grupos supletivos das forças armadas na luta contra o terrorismo passam, em função das circunstâncias locais, a tecer acordos com movimentos *jihadistas* (Pérouse de Montclos, 2022). Se durante a primeira fase da Guerra do Mali a conquista de territórios-zonas figurava entre os objetivos dos protagonistas, o conflito westfaliano-moderno foi substituído por um sistema de insurgências complexo, assimétrico e híbrido. A sua análise geopolítica é dificultada pela diversidade e a multiplicidade de atores sem “agenda da guerra” (Badie, 2012). Observamos que diversos segmentos da sociedade se apropriam do monopólio da violência legítima que sofre um processo de desverticalização e reterritorialização no bojo de um duplo processo de difusão e diluição da dinâmica da conflitualidade na sociedade (horizontalização), no tempo (descontinuidades) e no espaço (regionalização). Ou seja, estamos diante de uma concepção reticular que faz surgir territórios-redes da conflitualidade. Segundo Haesbaert:

Talvez seja esta a grande novidade da nossa experiência espaço-temporal dita pós-moderna, onde controlar o espaço indispensável à nossa reprodução social não significa (apenas) controlar áreas e definir “fronteiras”, mas, sobretudo, viver em redes, onde nossas próprias identificações e referências espaço-simbólicas são feitas não apenas no enraizamento e na (sempre relativa) estabilidade, mas na própria mobilidade – uma parcela expressiva da humanidade identifica-se no e com o espaço em movimento, podemos dizer. Assim, territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referências simbólicas num espaço em movimento, no e pelo movimento (Haesbaert, 2004, p.279-280).

A mobilidade garante maior segurança aos beligerantes que circulam entre lugares onde realizam seus ataques e espaços refúgios dificilmente acessíveis para seus inimigos em decorrência da distância aos centros urbanos e da precariedade das estradas. A circulação dos combatentes é também adequada a uma economia de guerra baseada na espoliação, na conexão as redes de contrabando e na inserção em redes mercantis transfronteiriças. As regiões de fronteiras são, como no resto mundo, privilegiadas por oferecer oportunidades de lucros e possibilidades de abastecimento, em territórios pouco controlados pelos Estados (Gnanguênon, 2013). A natureza transfronteiriça de algumas crises (ambientais, sociais, agrícolas, intercomunitárias, políticas etc.) e a intensa circulação de refugiados produzem estruturas espaciais muito específicas. Segundo Diallo (2008, p.7), “a territorialidade estatal não é mais necessariamente determinante”. No entanto, a ausência de uma governança estatal tradicional não significa vazio de poder em territórios onde as relações de poder apresentam uma natureza mais horizontal. Sistemas alternativos de trocas e de cooperação desenham, com efeito, os contornos territórios-redes de resistência ao poder das instituições estatais (Meagher, 2014). Tais dinâmicas podem ser observadas na trílice fronteira Mali/Burquina Fasso/Níger e na Bacia do Lago Chade.

A construção desses territórios de conflito transfronteiriços reflete, assim, a capacidade dos atores envolvidos de lidar com as sociedades locais. Os beligerantes podem, portanto, pertencer a mesma realidade sociocultural transnacional (relações de parentesco, proximidade linguística ou religiosa etc.) ou simplesmente ter interesses momentaneamente convergentes (milícia comunitária com máfia ou grupo terrorista). Esse enraizamento de conflitualidade pós-westfaliana na sociedade constitui um elemento que dificulta sua resolução, pois muitos beligerantes têm interesse na perpetuação de conflitos que propiciam ganhos materiais, prestígio e potência geopolítica micro local.

## Considerações Finais

A evolução recente da conflitualidade no Sahel central demonstra a relevância de novas abordagens fornecendo quadros metodológicos e analíticos adaptados a complexidade dos conflitos armados. Durante décadas, presenciamos guerras entre beligerantes que lutavam para o controle ou a conquista de territórios-zonas (guerras de libertação nacional, conflitos entre movimentos ideologicamente opostos, secessionismos regionais etc.). A Geopolítica tradicional, que tinha por quadros de referência analítica as figuras do Estado e do território nacional, fornecia ferramentas adequadas ao estudo das guerras de libertação, das guerrilhas e da luta de movimentos secessionistas.

No entanto, partir da década de 1990, as territorialidades das guerras westfalianas-modernas foram progressivamente substituídas por novas formas de inscrição dos conflitos no tempo e no espaço. A linearidade temporal e a contiguidade espacial da conflitualidade tradicional têm suas métricas questionadas pelos modos operatórios e estratégias territoriais de beligerantes mais diversos. As análises unidimensionais e deterministas, supervalorizando a questão étnica, as oposições interreligiosas e a apropriação de sítios produtores de recursos naturais como causa da beligerância perdem definitivamente sua validade.

Da mesma forma, análises que permanecem centradas na escala nacional, são contestadas pela complexidade extrema da nova conflitualidade, mais descontínua, mais fluída e de contornos mal definidos. Na atualidade, a elevação do grau de complexidade dos conflitos passa a exigir uma compreensão ainda mais fina do ambiente de crise, ou seja, das tensões inerentes à região. A abordagem sistêmica permite superar relações causa/efeito e a justaposição de variáveis, valorizando causalidades recursivas onde os diversos elementos explicativos solidários se condicionam entre eles e constituem um conjunto interdependente. Por isso, a noção de sistema de crises permite apreender a multiplicidade e a gravidade de riscos que aumentam o grau de vulnerabilidade das populações, das estruturas socioeconômicas e das instituições e entender como o enfraquecimento dos mecanismos de regulação tradicionais multiplica pontos de ruptura alimentando diversos tipos de insurgências, fenômenos migratórios, tensões sociais etc.

As tensões localizadas geram micro conflitos onde a retórica insurrecional e as práticas cívicas de beligerantes conectados a redes globais (Al-Qaeda, Estado Islâmico) lhe permitem apropriar-se o monopólio da violência legítima que sofre um processo de desverticalização e reterritorialização no bojo de uma dupla dinâmica de difusão e diluição da dinâmica da conflitualidade na sociedade (horizontalização), no tempo (descontinuidades) e no espaço (regionalização). Os beligerantes não pretendem necessariamente conquistar territórios-zonas mediante o controle das instituições, das infraestruturas e dos espaços do poder político. Privilegiam o exercício horizontal do poder sobre território-redes situados em regiões periféricas onde o Estado não tem mais capacidade de cumprir suas funções regalianas, em particular a segurança pública. Essa lógica reticular contribui para a transnacionalização dos territórios de conflitos pós-westfalianos que por não afetar os grandes equilíbrios do cenário geopolítico global se perpetuam apesar de seus dramáticos impactos sobre



as populações do Sahel e diversas outras regiões africanas.

## Referências

AGNEW, John. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. **Review of International Political Economy**, v.1, n.1, p. 53-80, 1994.

AMORIM, V. R.A. **Crise das rendas, Estado predador e conflitos na África Subsaariana: o caso da República Democrática do Congo**. Monografia de fim de curso, Departamento de Geografia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ANTIL, A. Afrique, zone de conflits. **La documentation française**, nº115, Setembro-Outubro 2022.

BA KONARÉ, A. **Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du président Sarkozy**. Paris: La Découverte, 2009.

BADIE, B. L'Amérique lucide réfléchit à un leadership de survie plutôt qu'à une hégémonie messianique. **Le Monde**, 02/11/2012.

BASSEY, M. **Aprendendo com a África. A extração destrutiva e a crise climática**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

BAYART, J. F. **El estado en África: la política del vientre**. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2000.

BAVOUX, J-J. **Initiation à l'analyse spatiale**. Paris, Armand Colin, 2010.

CALAS, B. Introduction à une géographie des conflits... en Afrique. **Les cahiers d'Outre-Mer**, nº255, p.295-320, 2011.

COLLIER, P. **The Bottom Million: why the poorest countries are failing and what can be done about it**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

COOPER, F. **História da África: capitalismo, modernidade e globalização**. Lisboa: Edições 70, 2016.

DA SILVA, V. S. O conflito tuaregue ao norte do Mali: a geopolítica da resistência no Sahel africano. **Revista TransVersos**, n. 10, p. 85-101, 2017.

DIALLO, M. Systèmes de conflits en Afrique de l'Ouest. Introduction à une problématique des systèmes de conflits, dans la perspective d'une politique régionale préventive. **Atelier de la CEDEAO sur les systèmes de conflits et l'évaluation des risques en Afrique de l'Ouest**. Conacry, Guinée, décembre de 2008, 2008.

ELLIS, S. **The Mask of Anarchy: the Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War**. Londres: Hurst and Co., 1999

ENZENSBERGER, M. **Civil Wars. From L.A. to Bosnia**. New York: Free Press, 1994.

FOLARIN, S. **Why terrorism continues in Nigeria and how to turn the tide.** The conversation. Africa. 10 de Agosto de 2020. <https://theconversation.com/why-terrorism-continues-in-nigeria-and-how-to-turn-the-tide-143479>

GALITO, M. S. **Terrorismo na região do Sahel.** Working Paper/ Documento de trabalho nº118, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, 2013.

GAUD, M. **L'Afrique entre Décomposition et recomposition.** La Documentation Française, Les Conflits em Afrique, nº 5, janeiro-fevereiro 2004, pp.6-21

GNANGUËNON, A. **The perpetuation of o system of conflicts in Darfur: caught between local violence and regional disorder.** UNISCI Discussion Papers, nº3, 2013.

GORÉE INSTITUTE. **Systèmes de conflits et enjeux sécuritaires en Afrique de l'Ouest.** Dacar: Gorée Institutue, 2012.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multi-territorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HUNTINGTON, S. The clash of civilizations? **Foreign Affairs**, v. 72, n.3, p.22-49, 1993

KALDOR, M. **New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era.** Cambridge, Polity Press, 1999.

KAPLAN, R. The coming anarchy: How scarcity, crime, overpopulation, tribalism and disease are rapidly destroying the fabric of our planet. **The Atlantic Monthly**, fevereiro 1994.

KI-ZERBO, J. **Para quando a África?** Rio de Janeiro: Pallias, 2006.

LUNTUMBUE, M. **Comprendre la dynamique des conflits. Une lecture synthétique des conflits en Afrique de l'Ouest.** Note d'Analyse GRIP, Bruxelles, Janeiro de 2014.

MACHADO, L. O. Sistemas "Longe do Equilíbrio" e Reestruturação espacial na Amazônia. **Cadernos do IPPUR**, ano IX, nº ¼, p. 83-106, 1995.

MEAGHER, K. Smuggling ideologies: from criminalization to hybrid governance in African clandestine economies. **African Affairs**, v. 113, n.453, p. 497-517, 2014.

MARCHAL, R.; ERO, C.; FERME, M. Liberia, Sierra Leone et Guinée: une guerre sans frontières? **Politique africaine**, n. 88, p. 5-12, 2002.

MARCHAL, R. Anatomie des guerres en Afrique. **La Documentation Française**, Les Conflits em Afrique, n.5, p.25-31, 2004.

MAZRUI, A. **História geral da África - Volume 8: África desde 1935.** Brasília: Unesco, 2010.

M'BEMBE, A. **La naissance du maquis dans le Sud-Cameroun, 1920–1960: histoire des usages de la raison en colonie.** Paris: Karthala, 1996.

M'BEMBE, A. **Crítica da razão negra**. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

M'BEMBE, A. **Sair da grande noite: Ensaio sobre a África descolonizada**. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

MWEYANG AAPENGNUO, C. La mauvaise interprétation des conflits ethniques en Afrique. **Bulletin de la Sécurité Africaine**, n. 4, p.1-6, 2010.

MONIÉ, F.; AMORIM, V.; GAYER, G. A inserção da África Subsaariana “no sistema mundo”: permanências e rupturas. In: EMERSON, R. (Org.): **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2007, p. 175-183.

MONIÉ, F. Editorial. A África subsaariana frente às mudanças climáticas: perspectivas e desafios. **Boletim GeoÁfrica**, v. 1, n. 1, p.6-15, 2022.

N'DIMINA-MOUGALA, A-D. Les conflits africains au XXème siècle. Essai de typologie. **Guerres Mondiales et Conflits Contemporains**, n.225, p. 121–31, 2007.

NIANG, A. **Stateness and borderness in mediation: productions and contestations of space in the Sahel**. Working papers series, nº26, Leipzig, University of Halle, 2018.

PÉROUSE DE MONTCLOS, M-A. Les États et la paysannerie de l’Afrique sahélienne au défi du djihad et du banditisme rural. **Questions Internationales**, nº115, 2022.

POURTIER, R. La guerre au Kivu: un conflit multi-dimensionnel. **Afrique contemporaine**, n.180, p.15-38, 1996.

SANTOS, M. **O Espaço Dividido. Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2000.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. São Paulo: Edições 70, 2022.

# AMÉRICA LATINA: GEOGRAFIA POLÍTICA DAS CRISES PRESIDENCIAIS NA AMÉRICA LATINA: ESTABILIDADE INSTITUCIONAL, VIÉS IDEOLÓGICO E PADRÕES TERRITORIAIS<sup>112</sup>

**Christian Fernando Scaramella**

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)*

[\*christian.scaramella@gmail.com\*](mailto:christian.scaramella@gmail.com)

## Introdução

Os processos de democratização e a formação de novas modalidades de crises presidenciais na América Latina são dimensões que, na análise da Geografia Política desta região, despertam menos interesse analítico em comparação com outras questões latino-americanas. Embora interrupções institucionais, autogolpes, golpes, *impeachment*, renúncias antecipadas, demandas sociais e/ou parlamentares para solicitar a destituição de presidentes gerem certa atenção, preocupação ou mesmo algum apoio dependendo da mudança de posicionamento ideológico entre membros da academia e os governos em questão, é necessário realizar uma abordagem que problematize esse tipo de problema no atual contexto latino-americano a partir da Geografia Política.

A característica fundamental do Estado Moderno é que ele se constitui como a primeira forma territorial de exercício do poder político, por meio do estabelecimento de limites (Sack, 1986). No território, circunscreve-se a esfera jurisdicional do poder estatal e aí se define o seu sujeito de referência política, ou seja, o *demos* (Johns-

---

112 Tradução: Daniel A. de Azevedo (UnB).

ton, 1986; Knight, 1984). Da mesma forma, no Estado territorial, os mecanismos de representação operam por meio de sistemas eleitorais, cuja implicação é que esses Estados também se configurem como territórios de representação política (Escolar, 1994; Escolar, 1995).

Nesse sentido, vinculado à noção de soberania e às modalidades de representação do demos, é imperioso perceber que, a partir do final dos anos setenta, ocorreu o que Huntington (1991) chama de terceira onda de democratização na América Latina. A democratização significou, para a maioria dos países, um conjunto de características, como pluralidade política, eleições competitivas e respeito às decisões do eleitorado. Graças a esse regime, os mecanismos formais da democracia representativa tornaram-se os meios pelos quais os conflitos são resolvidos nos sistemas políticos da região (Levitsky; Way, 2015). Tal mudança substantiva implicava que qualquer outra modalidade de acesso ao poder seria deslegitimada (Munck, 2010).

O processo de democratização materializa-se por meio de um conjunto de características, que contrastam com os traços assumidos pelos regimes políticos hegemônicos do passado. Nesse sentido, segundo Freidenberg e Saavedra Herrera (2020, p.1), sua singularidade se dá pela “regularidade na realização das eleições, a construção de órgãos autônomos de administração eleitoral [...]; a dimensão da inclusão, a ampliação dos direitos da diversidade, a capacidade de mobilização de atores e agendas excluídos e a construção de democracias paritárias”.

No entanto, como peculiaridade desta pesquisa, não se pretende alcançar um quadro interpretativo que permita estabelecer uma generalização em torno da tensão que existe na relação entre democratização e crise presidencial, mas encontrar cenários únicos que obedeceriam a efeitos contextuais que operam em várias escalas geográficas (Agnew, 1996). O resultado deste trabalho, mais do que tentar encontrar as respostas, servirá melhor para colocar questões sobre porque ocorrem crises em determinados contextos e as modalidades que assumem.

Nesse sentido, observa-se que a partir da década de 1990, há uma mutação na modalidade em que os governos democráticos se deparam com a possibilidade de ter continuidade no poder. Desse modo, as Forças Armadas ou de segurança não mais invadem as sedes do governo, impondo a derrubada do presidente e gerando descontinuidade na ordem democrática (Shugart; Carey, 1992). São os julgamentos políticos realizados pelos legisladores dos países com crise política, em geral em contexto de governo dividido, ou com facções enfrentadas dentro do partido governista, além do surgimento de ação coletiva contra o presidente, ou de processo que se retroalimenta pela confluência de ambos, que levam à destituição, à renúncia ou ao assassinato de presidentes.

Algo que é substantivo esclarecer é que nem toda crise política que afronta os poderes executivo e legislativo tem necessariamente derivações no regime democrático. Na realidade, mais do que colocar em risco as instituições democráticas, o que está em jogo é o peso relativo do poder presidencial (Pérez Liñán, 2010). Assim, os mecanismos institucionais não operam em abstrato, mas, ao contrário, operam em áreas territoriais específicas, o que nos permitiria explicar por que todas as coalizões entre poderes do Estado não têm os mesmos resultados em diferentes contextos

geográficos (Agnew, 1987; Agnew, 1996).

Portanto, este trabalho pretende realizar uma investigação sobre as crises presidenciais na América Latina, a partir dos anos oitenta, sob uma lógica comparativa, propondo uma taxonomia e uma periodização, identificando contextos territoriais e, também, dando conta das relações ideológicas e o perfil político de governos que caem devido a algum tipo de conflito institucional. Além disso, será realizada uma breve caracterização dos regimes democrático-representativos na América Latina e serão delineadas as características assumidas pelos diferentes tipos de crises presidenciais.

## Objetivos da análise sobre as crises presidenciais

Esclarecido que a atual crise política tem conotações mais relacionadas à figura presidencial, e que não tem necessariamente implicações para as instituições democráticas, passaremos a propor um conjunto de objetivos gerais:

- Caracterizar os tipos de crises presidenciais que ocorreram nos Estados territoriais da América Latina desde a terceira onda de redemocratização na década de 1980;
- Realizar uma periodização das crises presidenciais na América Latina no período indicado;
- Identificar cenários territoriais ou regionais que dêem conta das singularidades contextualizadas das crises presidenciais na América Latina a partir da década de 1980;
- Determinar se as crises presidenciais têm um viés que prejudica governos com algum tipo de perfil dentro do espectro ideológico-político;

## Considerações metodológicas

Para poder dar conta das características distintivas que as crises presidenciais assumem na América Latina, procurando classificar suas variantes, apontar mudanças ao longo do tempo em relação a elas, determinar se há singularidades nos Estados territoriais e se há algum viés que prejudiquem governos com um tipo de perfil ideológico-político, o cunho metodológico do trabalho terá uma lógica comparativa (Scokpol, 1979).

Nesse sentido, realiza-se uma análise sob a lógica do método comparativo por casos (Mahoney, 2004). As unidades de observação serão os Estados territoriais da América Latina, nos quais serão levados em conta aqueles distúrbios políticos que se transformam em crises presidenciais que implicam a queda total ou parcial do poder executivo.

A fim de esclarecer a ligação entre as crises presidenciais e o perfil ideológico de seu candidato, tentar-se-á estabelecer sua significância estatística. Para isso, será utilizada uma tabela de contingência e, para determinar se a relação é significativa, será realizado o teste qui-quadrado de Pearson. Para um nível de confiança de 95%, um coeficiente seria usado para medir o grau de associação entre as variáveis (Salvia, 1997; Bilder; Loughin, 2015).

Também será realizada uma análise sobre a implementação espacial dos tipos de crises presidenciais, além de seus padrões gerais. Em outras palavras, tentar-se-á determinar padrões contextuais atípicos que constituem quadros únicos para crises que apresentam algum traço regional e/ou territorial (Escolar, 1998).

## **Democracias representativas - poliarquias e sua relação com as crises políticas na América Latina**

O início da transição democrática na América Latina durante a década de 1980 e sua posterior consolidação na década de 1990 implicou o estabelecimento de poliarquias (Dahl, 1971; Collier; Levitsky, 1998), cuja característica distintiva desses regimes políticos é a garantia da participação cidadã por meio de processos eletivos competitivos, eleições livres e universais, pluralidade política e liberdade de expressão. Mainwaring (1993) considera que um sistema político é democrático se for baseado no sufrágio universal há pelo menos um quarto de século, com uma dinâmica de eleições abertas e competitivas e com liberdades civis garantidas. Outros autores, como Shugart e Carey (1992), definem países democráticos com base no número consecutivo de eleições abertas e competitivas. Por outro lado, Mainwaring e Shugart (1997) argumentam que em uma democracia as eleições devem ser abertas e competitivas, o sufrágio universal e os direitos de livre expressão, organização e devido processo legal. Especificamente, o presidente é eleito pelo voto popular, com mandato determinado.

Segundo Pérez Liñan (2017, p.36) “pouco mais da metade dos países do mundo hoje têm governos democráticos, um nível recorde na história da humanidade”. Para o caso particular da América Latina, Pérez Liñán e Mainwaring (2014) classificam os regimes políticos com base em quatro indicadores: (i) os poderes legislativo e executivo devem ser eleitos por meio de eleições abertas e competitivas; (ii) o corpo eleitoral deve incluir a maioria da população adulta; (iii) com base em certos princípios do liberalismo político igualitário, há proteção aos direitos civis e políticos, como liberdade de imprensa, expressão, organização, entre outros aspectos; e (iv) as autoridades eleitas devem ter o poder de exercer o poder, isto é, as políticas públicas não podem estar sob o controle, ou poder de veto, de outros atores (Tsebelis, 2006).

Após as características indicadas, que estão ligadas às poliarquias, a Figura 1 mostra as trajetórias do processo de redemocratização na América Latina ao longo do tempo. Pode-se afirmar que até o final da década de 1970 a maioria dos países latino-americanos estava sob regimes autoritários, sendo os casos da Venezuela ou Costa

Rica bastante atípicos com democracias. No início do século XXI, teria sido alcançado o máximo da onda democratizante (Huntington, 1991), com pouquíssimas configurações autoritárias, apesar da relativa importância de alguns regimes semidemocráticos. Posteriormente, um cenário qualitativamente diferente estaria se configurando, com certo avanço relativo das variantes semidemocráticas, em detrimento das democráticas competitivas (Pérez Liñán; Mainwaring, 2014; Lührmann; Lindberg, 2019).

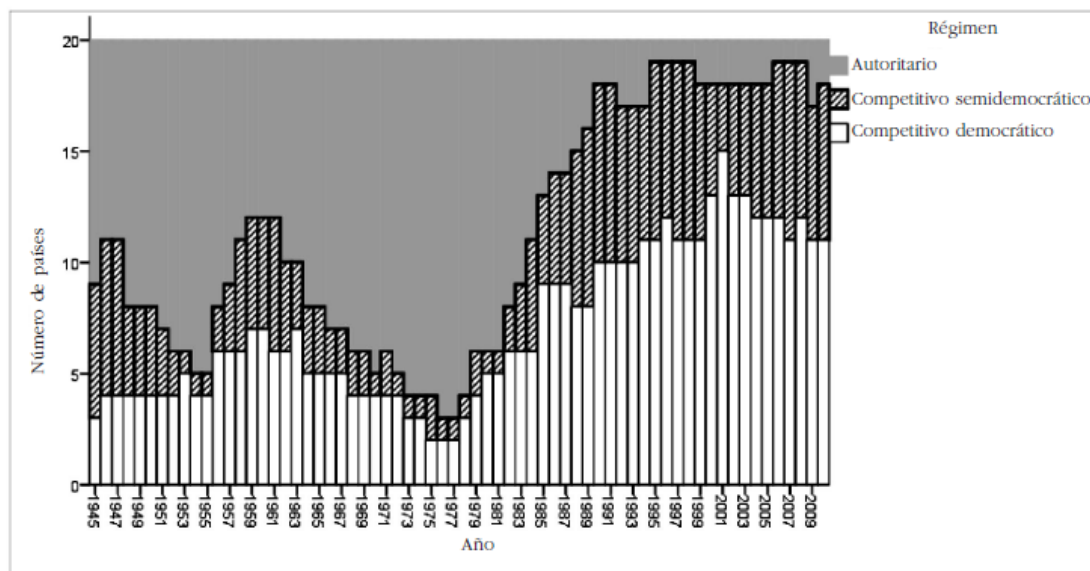


Figura 1: Evolução dos regimes democráticos representativos na América Latina (1945-2010)

Fonte: Elaborado por Pérez Liñán e Mainwaring (2014)

Conseqüentemente, em um cenário político latino-americano, caracterizado pelo processo de democratização sem que o quadro institucional esteja sob ameaça geral, embora com um relativo avanço dos regimes semidemocráticos, as crises no interior do sistema se configuram de forma diferente daquelas que costumavam ocorrer até a década de 1970. Ou seja, as crises políticas atuais geralmente giram em torno da figura do poder executivo. Quanto às suas causas, uma perspectiva considera que se deve ao tipo de relacionamento estabelecido com os legisladores, podendo afirmar que a origem das crises recorrentes se daria a partir da legitimidade representativa diferencial entre os poderes executivo e legislativo, estabilidade institucional, rigidez de seus respectivos mandatos, o estilo plebiscitário de representação presidencial e a lógica de soma zero de sua eleição (Linz, 1997; Chasqueti, 2008).

Já a partir da abordagem de Shugart e Carey (1992), propõe-se que a rigidez dos mandatos é um fator que garante estabilidade à representação política e destaca-se a legitimidade diferencial entre os poderes legislativo e executivo como mecanismo de democracia ao controle. Nesse sentido, ambas as abordagens podem dar conta de dinâmicas diferenciais cujas derivações são compatíveis com conflitos interinstitucionais que se transformam em crises presidenciais.



## Crises presidenciais: delineando sua complexidade

Em trabalho recente de Pérez Liñán (2016), aponta-se que, desde a década de 1990, a democracia na América Latina esteve livre da ameaça da irrupção das forças armadas, quebrando a ordem institucional, como aconteceu em boa parte do século XX. Nesse sentido, salvo pouquíssimos episódios, os resultados de golpes como os do Haiti em 1991 e 2004, do Equador em 2000, da Venezuela em 2002, de Honduras em 2009 e da Bolívia em 2019 são excepcionais em contextos de crise.

No entanto, as novas dinâmicas de crise política assumem outras feições, que conduzem a crises presidenciais e a sua consequente destituição ou, ao menos, a intenção. Nesse sentido, não implica alteração dos fundamentos dos regimes democráticos representativos. As crises ocorrem quando uma fórmula que permite resolver um conflito político e institucional entre os poderes executivo e legislativo é impossível (Mustapic, 2006).

Os processos de impeachment, como os de Cubas Grau no Paraguai, Carlos Andrés Pérez na Venezuela, Collor de Melo no Brasil e Lucio Gutiérrez no Equador, junto com os protestos contra o presidente Fernando de la Rúa na Argentina ou Carlos Sánchez de Losada e Carlos Mesa na Bolívia, que forçaram suas renúncias, teriam inaugurado uma fase de instabilidade na qual operam outras regras que não as de décadas anteriores (Pérez Liñán, 2010). Este autor sustenta que a confluência de conflitos entre os poderes executivo e legislativo, agravados em situações de governo dividido e alto grau de mobilização da sociedade frente ao presidente, são fatores que se retroalimentam e podem levar a um processo de impeachment, e consequente expulsão de quem chefia o poder executivo (Calvo et al., 2001).

No entanto, essas situações de governo dividido ou conflito entre Executivo e Legislativo não se traduzem linearmente em crises presidenciais. Nesse sentido, o acesso de atores radicalizados em qualquer um dos dois poderes do Estado altera os mecanismos tradicionais de negociação, dificultando soluções alternativas dentro dos marcos institucionais estabelecidos (Mainwaring; Pérez Liñán, 2013; Pérez Liñán, 2016).

No contexto de julgamentos políticos, alguma variação pode ser que os próprios presidentes renunciam a seus cargos antes de serem destituídos (Mustapic, 2006). Em situações extremas, levam a golpes, com solução institucional. Ainda mais raro, é o assassinato do presidente ou vice-presidente.

## Uma tipologia das crises presidenciais

Para delinear os traços distintivos assumidos pelas conjunturas críticas que conduzem as crises presidenciais, foi elaborada uma tipologia que considera as seguintes

variantes:

- Coups d'état – Coup d'État (das Forças Armadas e/ou da Segurança)
- Impeachment – julgamentos políticos pelos parlamentos
- Renúncia
- Assassinato

Golpes são o *modus operandi* que prevaleceu na América Latina ao longo do século XX e que caracterizou o desfecho da maioria de suas crises políticas. Implicavam a supressão das garantias constitucionais e a descontinuidade institucional. No entanto, no início da década de 1990, essa modalidade tornou-se uma exceção e resultou apenas na expulsão do poder executivo de suas funções, sem necessariamente implicar em ruptura com as demais instituições.

O impeachment é o mecanismo assumido por algumas crises políticas que conduzem a processos de julgamento político, com posterior afastamento, levados a cabo através do Parlamento. Este se constitui como o principal procedimento que tem desencadeado a queda dos poderes executivos a partir da transição e consolidação democrática. Por outro lado, a renúncia de presidentes costuma ser um resultado intimamente ligado ao impeachment iniciado pelo legislativo. Segundo Mustapic (2006, p.59) essas variantes passam a ser “a aplicação da linha sucessória de acordo com as normas legais e constitucionais”.

Eventualmente, o assassinato daqueles que chefiam o poder executivo é uma singularidade, como uma variante das crises políticas na América Latina nas últimas décadas, que pode ser reduzido a duas situações. Ao contrário de outras regiões do mundo, essa modalidade não foi imposta na América Latina.

De acordo com nossas unidades de análise voltadas para as crises presidenciais nos países latino-americanos, desde a década de 1980 até o presente, pode-se constatar que ocorreram um total de 8 golpes (Tabela 1). Cabe destacar que seis deles foram feitas contra governos do tipo socialista, socialdemocrata, centro-esquerda, esquerda e populista de esquerda (CI-I) e duas contra governos do tipo liberal, conservador, centro-direita, direita, e variantes populistas de direita (CD-D). Dois dos golpes ocorreram nos anos 80, um nos anos 90 e os cinco restantes a partir do ano 2000.

Em relação aos processos de impeachment, foram realizados sete julgamentos políticos, com arquivamento. Do total, quatro delas foram feitas contra responsáveis do poder executivo da categoria CI-I e três contra lideranças do tipo CD-D. Não há nenhum da década de 1980, dois ocorreram na década de 1990 e os cinco restantes ocorreram após o ano 2000.

Por outro lado, como mencionamos, uma variante dos processos de demissão são as renúncias. De um total de catorze, dois foram produzidos nos anos oitenta, quatro nos anos noventa e os restantes oito no novo século. Quanto ao perfil ideológico-político, dois correspondiam a lideranças do tipo CI-I e doze eram da variante CD-D. É preciso contar com uma exceção, como o caso de Raúl Alfonsín em 1989, cuja saída

do poder se deveu mais a um contexto hiperinflacionário, com crise social e econômica, na qual Carlos Menem já havia sido eleito presidente recentemente. Portanto, significava um avanço na entrega do comando. No final das contas, apenas dois assassinatos ocorreram. Em 1999 contra o vice-presidente paraguaio Luis María Argaña e, em 2017, contra o presidente haitiano Jovenel Moise, ambos posicionados no CD-D do espectro ideológico. Esses casos não correspondem a uma tendência geral ligada às crises presidenciais.

Existem várias situações que ficaram excluídas da análise neste trabalho. Nesse sentido, são consideradas apenas as crises políticas que implicaram na mudança das instâncias do Executivo nacional, ainda que o resultado tenha sido posteriormente revertido. Entre os casos não abordados, podemos citar as insurreições de grupos nacionalistas do exército (Carapintadas) e do esquerdista *Movimiento Todos por el Pueblo* contra o presidente Raúl Alfonsín da Argentina, na década de 1980, e as Carapintadas contra Carlos Menem, em 1990, ou o sequestro do presidente Febres Cordero do Equador, em 1986.

Além disso, excluem-se da análise o autogolpe de Castillo no Peru em 2022, o de Fujimori no Peru em 1992, bem como a tentativa de contragolpe do general Jaime Salinas Sedó nesse mesmo ano. Também não estão incluídas as tentativas de golpe contra o presidente Carlos Andrés Pérez na Venezuela em 1992, a primeira liderada por Hugo Chávez. Tampouco foram incluídas as revoltas contra Luis Ángel González Macchi no Paraguai, em 2000, no Equador com Rafael Correa, em 2010, ou diante do novo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2023, entre outras.

Da mesma forma, não são analisados casos de impeachment contra personalidades do poder executivo que não resultaram em destituição ou renúncia, como Luis Ángel González Macchi no Paraguai, em 2001, ou tentativa frustrada contra Ernesto Samper da Colômbia, em 1996 (Perez Linan, 2010). Menos ainda serão considerados casos de mobilização popular que não tenham implicado na queda total ou parcial de um governo – é possível citar as mobilizações contra Iván Duque na Colômbia, em 2020, Sebastián Piñera no Chile, em 2018, Daniel Ortega na Nicarágua, em 2018, Nicolás Maduro na Venezuela, em 2014 ou 2017, entre outros.

Outra variante que também não será considerada, que explica parcialmente o golpe boliviano em 2018, são os contextos que não são consistentes com o que prevê a teoria da nacionalização política (Lipset; Rokkan, 1967). Nesse sentido, as causas das crises podem ser em parte devidas à ativação de certos tipos de clivagens, não mais de tipo social. Mais especificamente, num contexto de territorialização política, a radicalização de determinadas situações poderá estar associada à existência de clivagens institucionais, cuja dinâmica se explica pelos conflitos entre o Estado central e os Estados subnacionais (Calvo; Escolar, 2005; Escolar, 2015). No entanto, a territorialização política pode ser um instrumento para estabilizar o sistema democrático, por exemplo, no caso do Brasil em 2023, quando os governadores defenderam a institucionalidade do regime.

Por outro lado, não será abordada a tensão que resulta na democracia representativa liberal devido à chegada de lideranças populistas ao poder ou ao surgimento de processos de autocratização (Peruzzotti, 2017; Lührmann; Lindberg, 2019). Embora

alguns desses regimes tenham uma fachada democrática, não é difícil encontrar nelas limitações à liberdade de expressão e à atuação de líderes da oposição, incluindo sua prisão, ou o uso massivo do aparato do Estado em favor do partido oficial (Levitsky; Ziblatt, 2018). Alguns exemplos, com características totais ou parciais, são apresentados no Peru com Fujimori durante os anos noventa, com Bolsonaro no Brasil, com Chávez e Maduro na Venezuela ou com Daniel Ortega na Nicarágua desde 2007.

**Quadro 1: Tipologia das crises presidenciais por país, segundo ideologia e ano**

Ano	País	Destinatário	Posicionamento
<b>Golpe de Estado - Coup d'État</b>			
1980	Bolivia	Lidia Gueiler	I - CI
1982	Guatemala	Fernando Romeo Lucas García	D - CD
1991	Haiti	Jean-Bertrand Aristide	I - CI
2000	Ecuador	Jamil Mahuad	D - CD
2002	Venezuela	Hugo Chávez	I - CI
2004	Haiti	Jean-Bertrand Aristide	I - CI
2009	Honduras	Manuel Zelaya	I - CI
2019	Bolivia	Evo Morales Ayma	I - CI
<b>Destituição - Impeachment</b>			
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	I - CI
1997	Ecuador	Abdalá Bucaram Ortiz	D - CD
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	D - CD
2012	Paraguay	Fernando Lugo	I - CI
2016	Brasil	Dilma Rousseff	I - CI
2020	Perú	Martin Vizcarra	D - CD
2023	Perú	Pedro Castillo	I - CI
<b>Renúncia</b>			
1985	Bolivia	Hernán Siles Suazo	I - CI
1989	Argentina	Raúl Alfonsín	I - CI
1992	Brasil	Fernando Collor de Mello	D - CD
1993	Guatemala	Jorge Serrano Elías	D - CD
1996	Rep. Dominicana	Joaquín Balaguer	D - CD
1999	Paraguay	Raúl Cubas Grau	D - CD
2000	Perú	Alberto Fujimori	D - CD
2001	Argentina	Fernando de la Rúa	D - CD
2002	Argentina	Adolfo Rodríguez Saá	D - CD
2003	Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	D - CD
2005	Bolivia	Carlos Mesa	D - CD
2015	Guatemala	Otto Pérez Molina	D - CD
2018	Perú	Pedro Pablo Kuczynski	D - CD
2020	Perú	Manuel Merino	D - CD
<b>Assassinato</b>			
1999	Paraguay	Luis María Argaña	D - CD
2017	Haiti	Jovenel Moise	D - CD

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) e Pérez Liñan (2016)

Em síntese, podemos apontar um total de 31 crises presidenciais a partir dos anos oitenta, cuja derivação foi a mudança de autoridades políticas no Executivo. Destes, um total de dezenove afetados dirigentes de centro-direita ou direita e doze os que podem ser classificados como centro-esquerda ou esquerda.

## **Crises presidenciais: uma forma institucionalizada de limitar governos populares ou de esquerda?**

Apontada a ligação entre as crises presidenciais e o viés ideológico dos dirigentes no poder executivo, é preciso saber se a associação estabelecida, em termos gerais, é estatisticamente significativa. Ainda que não houvesse relação causal, é fundamental mensurar o seu grau, o que, segundo as evidências, não apresentaria o viés mencionado.

Pelo contrário, tanto na mídia quanto no meio acadêmico, há autores que sustentam que as diferentes modalidades de instabilidade política em torno de figuras presidenciais são prejudiciais para aquelas lideranças que costumam ser descritas como de centro-esquerda, esquerda, populares ou populistas de esquerda (Sader, 2016; Sousa Santos, 2023a; Sousa Santos, 2023b). Nesse sentido, em muitos desses expoentes prevalece a ideia de que são as forças reacionárias, de ultradireita ou neoliberais, entre outras variantes, que atentam contra a democracia por meio de golpes de estado.

Sem negar tal possibilidade, as evidências mostram que as crises presidenciais também atingem governos de direita, liberais, conservadores e populistas de direita. Portanto, seria indubitável que a compreensão do fenômeno é mais complexa e não estaria orientada para uma determinada ideologia. Consequentemente, o teste qui-quadrado de Pearson foi realizado considerando dezenove países latino-americanos com regimes democráticos ou semidemocráticos, definindo as seguintes variáveis: (i) o perfil ideológico dos governos no poder; e (ii) se houve algum tipo de crise presidencial, seja golpe, impeachment, renúncia ou assassinato. A Tabela 2 apresenta os dados com as relações entre as variáveis mencionadas. Os resultados, segundo a evidência empírica, não apresentam traços distintivos em relação às crises pautadas na orientação ideológica do poder executivo.

Quadro 2: Relação entre perfil ideológico dos governos e crises presidenciais

Crises presidenciais	Perfil ideológico		Total
	CD - D	CI - I	
Sem crises	11	9	20
Com crises	9	9	18
Total	20	18	38

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) e Pérez Liñan (2016)

No entanto, para validar essas considerações das evidências empíricas, com base no teste qui-quadrado para determinar a independência, ou associação, entre as variáveis analisadas, os resultados obtidos seriam conclusivos nesse sentido (Tabela 3). Um valor de significância assintótica bilateral maior que 0,758, sendo o mesmo maior que 0,05, não permitiria rejeitar a hipótese nula de independência entre a variável perfil ideológico e a crise presidencial. Em suma, a associação entre o perfil ideológico dos poderes executivos e a existência ou não de crises carece de significância estatística.

Quadro 3: Teste de qui-quadrado<sup>113</sup> da relação entre perfil ideológico dos governos e crises presidenciais

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	,095	1	,758

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) y Pérez Liñan (2016)

### A abordagem da Geografia Política sobre o funcionamento democrático

Nos esquemas analíticos mais comuns na Ciência Política, baseados fundamentalmente em perspectivas neoinstitucionalistas para abordar o funcionamento dos sistemas democrático-representativos e as crises presidenciais na América Latina, haveria certo viés analítico cuja intenção seria a descoberta de regularidades, isto é, encontrar mecanismos causais gerais, globais ou universais que ocorrem dentro das próprias instituições do Estado no contexto latino-americano (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985). Sem menosprezar tal pretensão, a proposta alternativa é conseguir dar conta das interrelações entre as diversas escalas sob as quais é viável analisar as crises presidenciais, ou seja, levando em conta as dinâmicas gerais, mas interrelacio-

113 Um nível de significância assintótica bilateral inferior a 0,05 permitiria rejeitar a hipótese nula de independência entre as variáveis. Com um valor mais alto, tal hipótese nula não pode ser rejeitada. Portanto, de acordo com as evidências empíricas, não haveria associação entre as variáveis analisadas.

nadas com aquelas que ocorrem em outros contextos, como os regionais ou territoriais (Paasi; Metzger, 2017).

Portanto, considerando a proposta de Agnew (1996), nossa abordagem pretende dar conta da relação entre a onda de redemocratização e a crise presidencial, mas levando em consideração diferentes escalas geográficas de influência, concentrando-se nos processos macro que ocorrem na América Latina e nos processos de mesoescala que ocorrem nos próprios Estados territoriais. Como afirma Agnew (1996, p.132), “o contexto refere-se à canalização hierárquica (e não hierárquica) do estímulo, através de níveis geográficos que produzem efeitos na política e no comportamento político”.

## Padrões territoriais de crises presidenciais

A identificação dos lugares políticos, chave para enfrentar as crises presidenciais, não só é significativa pelo peso que tem em torno dos processos de redemocratização na região, como também evidenciaria comportamentos atípicos que só poderiam ser explicados a partir de efeitos locais. Para isso, o conceito de contexto-como-lugar seria útil para criar uma ligação entre variações em grande escala e efeitos geograficamente localizados (Agnew, 1987; Agnew, 1996). Assim, procederemos à análise das diferentes dimensões que são abordadas neste trabalho, ao nível dos Estados territoriais.

Em primeiro lugar, serão analisados os tipos de crises presidenciais de acordo com os padrões territoriais desde os anos oitenta até o presente, em governos de centro-direita e de direita (Figura 3). Tomemos como exemplo as renúncias de presidentes, que constituem a principal derivação das crises para governos com esse perfil ideológico, nos quais se iniciou um processo de destituição pelo Parlamento. Destacam-se os casos do Peru, Argentina e Bolívia. Em menor escala, Brasil, República Dominicana e Paraguai. Na América Central, há apenas o caso da Guatemala. De forma menos difundida, os processos de impeachment correspondem principalmente ao Equador e ao Peru.

Com menos frequência, é possível apontar os golpes na Guatemala e no Equador e os dois assassinatos de expoentes do poder executivo, no Haiti e no Paraguai. Esses dois últimos casos são os únicos registrados na América Latina a partir da década de 80.

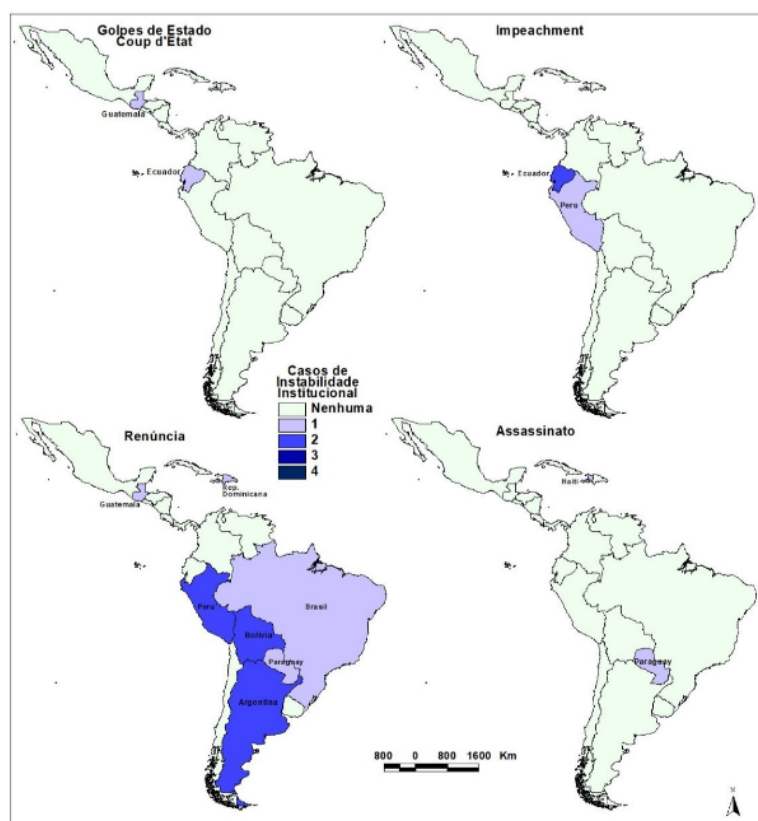


Figura 3: Tipos de crises presidenciais na América Latina em governos CD-D (1980-2023)

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) e Pérez Liñan (2016)

No que diz respeito aos governos de centro-esquerda e de esquerda, os tipos de crise presidencial mais frequentes são golpes de Estado e impeachment (Figura 4). No primeiro, destaca-se a Bolívia, embora haja quase quarenta anos de diferença entre os dois golpes e o caso haitiano contra Aristide. O golpe é a variante que mais afetou presidentes com esse perfil ideológico. No entanto, é necessário esclarecer que eles são poucos e distantes entre si. Com menos frequência, estão os casos da Venezuela e de Honduras, com os golpes contra Hugo Chávez e Manuel Zelaya, respectivamente.



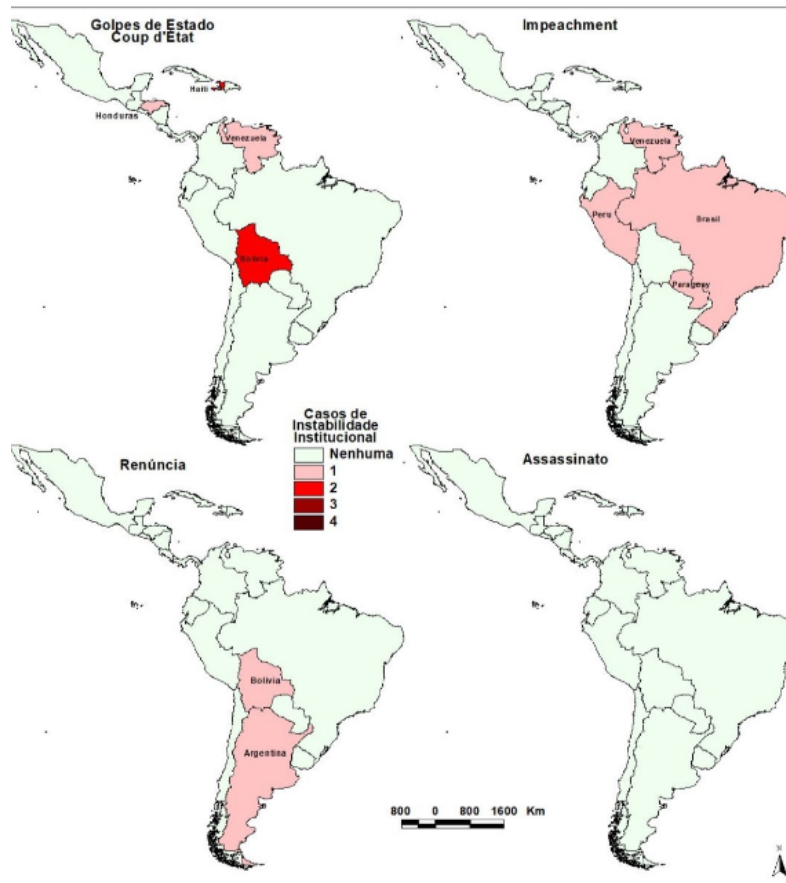


Figura 4: Tipos de crises presidenciais na América Latina em governos CI-I (1980-2023)

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) e Pérez Liñan (2016)

Quanto aos impeachments, afetaram Dilma Rousseff no Brasil (2016), Pedro Castillo no Peru (2022), Fernando Lugo no Paraguai (2012) e Carlos Andrés Pérez na Venezuela (1993). Esta variante está mais concentrada no norte da América do Sul. Nenhum líder político de centro-esquerda ou de esquerda foi assassinado.

Quanto às renúncias, há apenas dois casos: Alfonsín na Argentina (1983) e Suazo na Bolívia (1985). Ambos se passam na década de oitenta. Em suma, a fim de realizar uma abordagem sintética dos padrões territoriais ao longo do tempo, será realizada uma periodização comparativa das crises presidenciais, por um lado, aquelas que ocorreram até o final da década de 1990 e, por outro, as posteriores que atingiram o presente.

A Figura 5 representa as crises presidenciais entre as décadas de 1980 e 1990. De maneira geral, não haveria indícios de um quadro regionalizado concentrado no qual as crises presidenciais, segundo o perfil ideológico, tenham maior incidência.

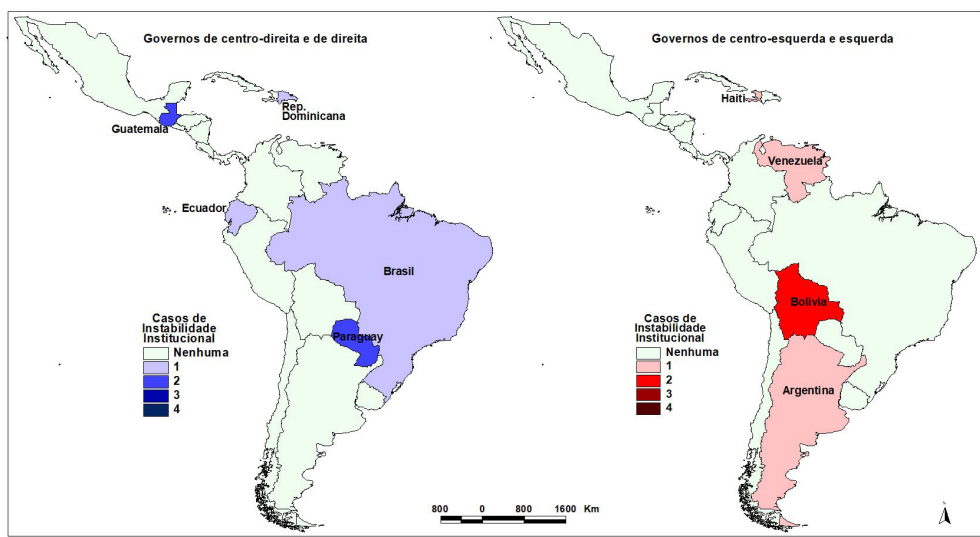


Figura 5: Crises presidenciais na América Latina segundo perfil ideológico governamental (1980-1999)

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) e Pérez Liñan (2016)

Os casos que apresentam maior recorrência são os da Guatemala e do Paraguai, em governos classificados como CD-D e da Bolívia como CI-I. Com menor grau de reiteração de crises, com frequência de uma para cada país, destacam-se os governos CD-D do Equador, República Dominicana e Brasil e, no que diz respeito aos governos CI-I, Venezuela, Haiti e Argentina .

Ao contrário, a configuração regional das crises presidenciais que ocorrem desde os anos 2000 até o presente difere do que foi apontado anteriormente. A Figura 6 representa as crises presidenciais, segundo o perfil ideológico dos governos, para o período de 2000 a 2023.

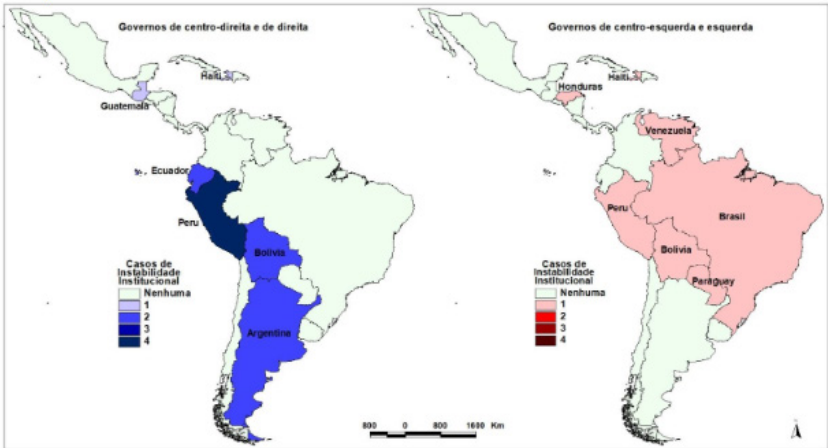


Figura 6: Crises presidenciais na América Latina segundo perfil ideológico governamental (2000-2023)

Fonte: Elaboração própria com base em Mustapic (2006) e Pérez Liñan (2016)

Nesse sentido, haveria maiores indícios de uma configuração regional muito mais deslocada para a América do Sul, para ambas as variantes ideológicas, em relação às décadas anteriores. Embora existam alguns casos na América Central, como Guatemala e Haiti com executivos do tipo CD-D e Haiti e Honduras, com presidentes do tipo CI-I, eles não são representativos da dinâmica política centro-americana.

Diferentemente disso, na América do Sul há um maior desenvolvimento de crises presidenciais para ambas as variantes do espectro ideológico. Para os governos do tipo CD-D destacam-se Equador, Peru, Bolívia e Argentina, e para os do tipo CI-I podem ser citados Brasil, Venezuela, Peru, Bolívia e Paraguai.

No entanto, haveria evidências claras de que a frequência de crises presidenciais em alguns países com governos de centro-direita e de direita é maior do que nos de centro-esquerda e esquerda. Enquanto, neste último, pode-se contabilizar uma crise em cada um dos países indicados, em países com governos do tipo CD-D a frequência é de duas (Equador, Bolívia e Argentina) ou até maior, como no caso do Peru, com quatro crises presidenciais. Portanto, podemos considerar o Peru uma situação extrema em termos de frequência de crises presidenciais.

## Considerações Finais

A atual política latino-americana, em termos institucionais, é atravessada por vários eixos analíticos. Por um lado, no que diz respeito ao seu quadro institucional, apesar de ter uma maioria de países que respondem à variante de democracias representativas de tipo liberal, existem outras modalidades que apresentam traços iliberais, autocráticos ou autoritários, tanto de esquerda como de direita política. Além disso, por outro lado, situam-se situações de crise política, que não conduzem a crises institucionais, mas se reduzem a crises de legitimidade política do poder executivo.

Da mesma forma, são poucas as crises presidenciais que conduzem a golpes de Estado e, inversamente, manifestam-se sobretudo através de processos de impeachment e renúncias, que por sua vez são o corolário de julgamentos políticos iniciados pelos parlamentos.

Quanto ao perfil ideológico, não temos evidências, com base nos casos analisados, de que as crises presidenciais respondam a algum tipo de viés que prejudique substancialmente governos de centro-esquerda/esquerda ou de centro-direita/direita. A afirmação de que existe certa propensão ideológica carece de respaldo científico. No entanto, sob a modalidade de crise presidencial que leva a golpes, embora pouco frequente, afeta fundamentalmente os governos de centro-esquerda e esquerda.

Por outro lado, as demissões atingem igualmente os governos com ambos os tipos de perfil ideológico, enquanto as demissões, categoria intimamente ligada aos processos de impeachment uma vez iniciados, têm a maior frequência de crises presidenciais, afetando principalmente a centro-direita e a direita governos. Entregar o

comando é a variante que ocorre de forma mais repetitiva.

Nos anos do início da onda de redemocratização até o final da década de 1990, não há um padrão de tipo territorial no que diz respeito às crises presidenciais. Alguns países em particular se destacam pela frequência, como Guatemala e Paraguai, com governos de centro-direita e direita, e Bolívia com governos de centro-esquerda e esquerda.

A partir do século XXI, seria evidente uma configuração territorial dos diferentes tipos de crises presidenciais, com um deslocamento destas para a América do Sul. Nesse sentido, embora as crises ocorram em governos com perfis ideológicos díspares, a maioria afeta principalmente os de centro-direita e direita, em maior medida por demissões, uma vez iniciadas as crises. É necessário mencionar os casos da Bolívia, Argentina e Equador, mas fundamentalmente destacar o caso do Peru.

Nesse sentido, a irrupção de atores políticos mais radicalizados no poder executivo e/ou legislativo, de direita ou de esquerda, seria o prolegômeno de cenários de crise presidencial mais frequentes, pois diante dos conflitos político-institucionais que podem ocorrer entre os dois poderes do Estado, não houve incentivos para se chegar a acordos a fim de evitar que as crises aumentassem de intensidade. Mas também é preciso destacar que, apesar das diversas variantes dos regimes e das feições que as crises políticas assumem, as democracias representativas continuam a apresentar maior vigor em relação às formas semidemocráticas ou autoritárias.

## Referências

AGNEW, J. **Place and Politics. The geographical mediations of State and Society.** Londres. Unwing Hyman. 1987.

AGNEW, J. Mapping politics: how context counts in electoral geography. **Political Geography**, v.15, n.2., p.129-146, 1996.

BILDER, C.; LOUGHIN, T. **Analysis of categorical data with R. Boca Raton.** CRC Press – Taylor & Francis Group, 2015.

CALVO, E.; ESCOLAR, M. **La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral.** Buenos Aires. Prometeo, 2005.

CALVO, M.; SWARCBERG, M.; MICOZZI, J.; LABANCA, J. Las fuentes institucionales del gobierno dividido. In: CALVO, E.; ABAL MEDINA, J (Orgs.). **El Federalismos Electoral Argentino.** Buenos Aires. EUDEBA, 2001.

CHASQUETTI, D. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación.** Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas de la República, 2008.

COLLIER D.; LEVITSKY, S. Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa. **Ágora**, n. 8, 1998, p.99-122, 1998.

DAHL, R. **La poliarquía**. Madrid: Tecnos, 1971.

ESCOLAR, M. Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. In: CICCOLELA, P. et al (Org.). **Integración latinoamericana y territorio**. Buenos Aires, UBA-CEUR, 1994.

ESCOLAR, M. Territorios de representación y territorios representados. La mediación geográfica de la identidad y la soberanía política nacional – estatal. In: **Documento presentado a la V Reuniao de antropología do (merco) sul – Tramandaí/RS**. Grupo de Trabajo: Antropología dos estados nacionais. Brasil, 1995.

ESCOLAR, M Lugar, contecimiento y realismo filosófico, el problema de la teoría del espacio y del tiempo. **Documents Análisis Geográfica**, v. 32, p. 71-96, 1998.

ESCOLAR, M. Nacionalización, comunidad civica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos Multinivel. In: ESCOLAR, M.; ABAL MEDINA, J. (Org.). **Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina**. Buenos Aires. Prometeo, 2015.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge, Cambridge Univ Press, 1985.

FREIDENBERG, F. Y SAAVEDRA HERRERA, C. La democracia en América Latina. **Derecho Electoral**, Segundo Semestre 2020, N° 30, 2020.

HUNTINGTON, S. **La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX**. Barcelona. Editorial Paidós, 1991.

JOHNSTON, R. J. Placing politics. **Political Geography Quarterly**, v.5, n.4, 1986, p.63-78, 1986.

KNIGHT. D. B. Geographical perspectives on self-determination. In: TAYLOR, P. J.; HOUSE, J. W. **Political Geography: Recent Advances and Future Directions**. London: Croom Helm, 1984, p. 168-190.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Cómo mueren las democracias**. Buenos Aires: Ariel, 2018.

LEVITSKY, S.; WAY, L. The myth of democratic recession. **Journal of Democracy**, n.26, v.1, p.45-58, 2015.

LINZ, J. Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”. In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Orgs.). **La crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas**. Madrid, España, Alianza, 1997, p.25-143.

LIPSET, S. Y ROKKAN, S. **Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives**. New York, Free Press, 1967.

LÜHRMANN, A.; LINDBERG, S. **A third wave of autocratization is here: what is new about it?**. In: Democratization, 2019.

MAHONEY, J. Comparative Historical Methodology. **Annual Review of Sociology**, v. 30, n.1, p.81-101, 2004.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

MUNCK, G. Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. **Revista de Ciencia Política**, v.30, n.3, p.573-597, 2010.

MUSTAPIC, A. M. América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso. **Revista De Ciencia Política**, 47, p. 55-70, 2006.

PAASI, A.; METZGER, J. Foregrounding the region. **Regional Studies**, Taylor & Francis Journals, v.51, n.1, p.19-30, 2017.

PÉREZ LIÑAN, A. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. México. Fondo de Cultura Económica, 2010.

PÉREZ LIÑAN, A. Democracia, radicalización y agencia política en América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 11-30, 2016.

PÉREZ LIÑAN, A. ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?. **Nueva Sociedad**, n.267, 2017.

PÉREZ LIÑAN, A.; MAINWARING, S. La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). **Ediciones Universidad de Salamanca América Latina Hoy**, 68, p. 139-168, 2014.

PERUZZOTTI, E. El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal. **Revista SAAP**, v.11, n.2, p.213-225, 2017.

SACK, R. D. **Human Territoriality: Its Theory and history**. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

SADER, E. **El neoliberalismo es incompatible con la democracia**. Diario Contexto / Entrevistado por Héctor Bernardo, 2019. <https://www.diariocontexto.com.ar/2019/12/12/emir-sader-el-neoliberalismo-es-incompatible-con-la-democracia/>

SADER, E. **Golpe blanco en Brasil**. Diario Página 12, 2016. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-294600-2016-03-15.html>

SALVIA, A. **Hacia una estética plural en la investigación social**. Buenos Aires. Oficina de publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires, 1997.

SCKOPOL, T. **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and**

**Electoral Dynamics.** Cambridge. Cambridge University Press, 1992.

SOUSA SANTOS, B. **Intelectual alerta de plan para sabotear gobiernos populares.** Telesur TV net, 2023a. <https://www.telesurtv.net/news/brasil-intelectual-alerta-plan-contra-gobiernos-populares-20230112-0007.html>

SOUSA SANTOS, B. **No hay que confiar en la derecha para defender la democracia.** TELAM / Entrevistado por Bernarda Llorente, 2023b. <https://www.telam.com.ar/notas/202301/616961-entrevista-bernanda-llorente-boaventura-de-sousa-santos-brasil.html>

TSEBELIS, G. **Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.** México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

# AS GUIANAS: LABIRINTOS GEOPOLÍTICOS DAS TRÊS GUIANAS NOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL<sup>114</sup>

**Gutemberg de Vilhena Silva**  
*Universidade Federal do Amapá*  
*gutemberg@unifap.br*

**Stéphane Granger**  
*Liceu Melkior Garré (Guiana Francesa)*  
*Stephen.medvic@fandm.edu*

**Bruna Brito Bastos**  
*Universidade Federal do Amapá*  
*br2bs1@gmail.com*

## Introdução: o enigma das três Guianas

No campo da geopolítica internacional, os processos de integração e cooperação regional estimulam reflexões sobre oportunidades e desafios em contextos que são, ao mesmo tempo, cada vez mais conectados e fragmentados. Como interface entre América do Sul e Caribe, as três Guianas – República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa (França) – destacam-se nesse cenário por desempenhar um importante papel regional, embora não exerçam tanta influência em relação aos grandes acordos internacionais.

Tais Guianas se destacam por serem os únicos territórios na América do Sul colonizados por Grã-Bretanha, Países Baixos e França, um histórico semelhante ao de grande parte das ilhas caribenhas, o que as leva a serem frequentemente incluídas

---

114 Texto originalmente publicado na Revista Brasileira de Política Internacional, 2023.



pelas ciências sociais nas regionalizações do Caribe, devido às suas semelhanças em aspectos étnicos, linguísticos, culturais, produtivos e migratórios, levando em conta as realidades históricas e sociais regionais (Menke; Menke, 2015). Inclusive, assim como os territórios insulares<sup>115</sup> do Caribe, essas Guianas são caracterizadas por uma baixa densidade demográfica<sup>116</sup>, com 796.208 habitantes na República da Guiana, 600.008 no Suriname e 318.400 na Guiana Francesa.

Outro fator de afinidade refere-se às independências tardias, uma vez que esses territórios ficaram sob o domínio europeu até meados do século XX na condição de colônias de exploração<sup>117</sup> e o próprio processo de construção de uma identidade nacional foi atrasado: espaços essencialmente agrícolas, a Guiana inglesa se tornou independente em 1966, e a Guiana holandesa em 1975, enquanto a pouco povoada e pouco produtiva Guiana Francesa ainda é um Território Ultramarino Francês desde 1946, com o fim do estatuto colonial. Ademais, estes territórios compartilham também porções da Floresta Amazônica, formando com a Venezuela o que Procópio (2007) definiu como “Amazônia caribenha”, mais pelas condições geográficas do que políticas.

Para ponderar se as estratégias de cooperação e integração regional fortaleceram as posições geopolíticas das Guianas, é útil enquadrá-las em um universo investigativo ancorado nas dinâmicas políticas internacional e regional. Assim, elas são contextualizadas esquematicamente nos seguintes períodos: velho regionalismo (1970-1990), novo regionalismo (década de 1990), regionalismo pós-liberal (anos 2000) e regionalismo pós-hegemônico (2010 até o presente), com comentários sobre o regionalismo líquido (referente especialmente às Américas a partir de 2010).

A periodização é amplamente utilizada em estudos de relações internacionais e pesquisas históricas, sendo uma ferramenta metodológica útil. Seguindo a abordagem de Espinosa e Walker (2021), aplica-se a periodização ao estudo de sistemas complexos, pois permite mapear e analisar as mudanças e transformações em sistemas internacionais complexos, como o contexto geopolítico e econômico das Guianas, ao longo do tempo.

Dessa forma, constrói-se uma visão panorâmica da evolução das relações geopolíticas e econômicas da região, essencial para compreender o contexto atual, identificar oportunidades, tendências e desafios em termos de desenvolvimento regional e de relações com outros atores regionais e globais. Permite, portanto, entender como as Guianas se adaptaram às mudanças no cenário geopolítico global na elaboração de suas políticas e estratégias, e como a cooperação e a integração regional, bem como o diálogo entre elas, se transformaram ao longo dos períodos mencionados.

---

115 Ilhas ainda pertencentes aos Países Baixos no Caribe: Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Santo Eustáquio e São Martinho; à França: Martinica, Guadalupe, São Bartolomeu e São Martinho; ao Reino Unido: Bermudas, Montserrat, Ilhas Virgens e Turcos e Caicos, além das ilhas independentes da Jamaica, Trinidad e Tobago, Antígua e Barbuda, Barbados etc., ainda no Commonwealth britânico.

116 Estimativas Worldometer. Disponível em: <https://www.worldometers.info/world-population/>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

117 Colônias cujo papel principal era fornecer recursos primários, minerais ou agrícolas às metrópoles, ao contrário das *colônias de povoamento*, destinadas a receber populações metropolitanas.

Além disso, a análise é enriquecida pela utilização de fontes documentais e bibliográficas (Walliman, 2011; Rauen, 2018) combinada ao trabalho de campo (Yin, 2001; Gray et al., 2020). Tais metodologias diversas auxiliam a compreensão de como as estratégias de regionalismo fortaleceram as Guianas na geopolítica internacional e regional, ao mesmo tempo em que permitem avaliar os desafios e oportunidades que surgem de sua participação em blocos regionais e da ação ampliada da administração francesa na região.

Neste estudo, as ideias de Bertha Becker (2004) são fundamentais para entender a geopolítica da região das Guianas, sobretudo sua visão de que a Amazônia (que inclui as três Guianas) é um “território estratégico” para o desenvolvimento regional e para as questões ambientais de escala global. Também se utiliza a abordagem geopolítica de Agnew (2009) para ampliar a compreensão das Guianas além das concepções tradicionais de poder e território, uma vez que o “poder” geopolítico está cada vez mais ampliado para além das noções tradicionais limitadas ao território físico, com ênfase em fluxos globais de capital, pessoas e informações. Essa visão é especialmente relevante ao considerar-se a posição das Guianas em uma economia global cada vez mais interconectada.

O presente texto inicialmente reflete sobre diferenças e convergências nos conceitos de cooperação e integração regional, posteriormente apresentando a periodização em quatro fases, ainda em uma perspectiva teórico-metodológica. Na sequência, avalia-se mais especificamente o papel da República da Guiana, do Suriname e da Guiana Francesa nos esquemas regionais criados em cada período.

## Considerações geopolíticas sobre cooperação e integração regional

Cooperação regional e a integração regional são conceitos que representam processos voltados para aprimorar a interação entre os Estados e fomentar a estabilidade e a prosperidade numa determinada região. Cada um envolve fatores e implicações distintas para os países envolvidos, sobretudo no que diz respeito ao grau de comprometimento e à profundidade das relações entre eles (Börzel, 2011; Acharya, 2013).

A cooperação regional refere-se ao estabelecimento de relações de colaboração entre países vizinhos ou pertencentes à mesma região geográfica, buscando trabalhar em conjunto para enfrentar desafios comuns e promover interesses mútuos (Hettne; Söderbaum, 2000). Essa colaboração pode abranger temas variados como política, economia, segurança, meio ambiente e desenvolvimento social. Ela se configura em estratégias de acordos comerciais bilaterais, compartilhamento de recursos naturais, e coordenação de políticas de segurança, compondo uma colaboração voluntária e flexível que permite a manutenção da autonomia, ao mesmo tempo em que busca soluções conjuntas para problemas comuns (De Lombaerde; Fawcett, 2012).

Por outro lado, a integração regional implica em um processo mais profundo e

estruturado para promover a convergência de políticas e a harmonização de normas e regulamentações, muitas vezes envolvendo a criação de instituições supranacionais com autoridade para tomar decisões e implementar políticas em nível regional (Mattli, 1999). Por envolver a transferência parcial de soberania e a criação de instituições supranacionais com poder para tomar decisões vinculativas, pode gerar benefícios mais duradouros, como a criação de um mercado comum e a harmonização de políticas, mas também implica em maiores compromissos e a renúncia parcial da soberania (Laursen, 2018).

Embora integração regional e regionalismo tenham semelhanças, há ponderações importantes a serem feitas sobre esta. O regionalismo se refere a diversos processos em várias áreas (política, econômica, cultural etc.) associados à lógica de interações em uma determinada região, basicamente definidos em: regionalização, consciência e identidade regional, cooperação regional interestatal, integração regional e coesão regional (Hurrell, 1995). Similarmente, Hettne e Söderbaum (2000) consideram o regionalismo um projeto político que pode levar à criação formal de instituições, sugerindo que existem muitos regionalismos em diferentes períodos para regiões específicas, constituindo um tipo de ordem mundial a partir do compartilhamento de interesses e compromissos entre os Estados.

A vasta literatura sobre cooperação e integração regional inclui muitas teorias e abordagens para explicar os determinantes e os resultados desses processos. Ademais, os países têm multiplicado esses acordos como uma maneira de obter inserção competitiva no cenário internacional (Baldwin, 2012). É importante salientar que ambos os mecanismos também apresentam desafios e limitações, uma vez que divergências políticas, rivalidades históricas e desigualdades econômicas podem dificultar a construção de consenso e a implementação de políticas e programas regionais (Dent, 2016).

## **Estratégias de integração e cooperação regional nas Guianas**

Os desafios geopolíticos e socioeconômicos que os países passaram a enfrentar após a Guerra Fria estimularam diferentes processos de integração regional como forma de promover cooperação econômica, integração política, de segurança e de defesa, incluindo a consolidação de valores democráticos e direitos humanos.

Para as três Guianas, o contexto histórico-cultural distingue a região de seus vizinhos latino-americanos, com ligações mais próximas ao Caribe e à Europa, e apenas mais recentemente com os outros Estados da América do Sul. Uma vez que tais relações se dão em distintos e variáveis níveis, os diferentes esquemas regionais dos quais as Guianas participam permitem fortalecer essas conexões e expandir sua presença no cenário internacional, muitas vezes adaptando-se a contextos externos, como ilustrado na periodização da Figura 1.

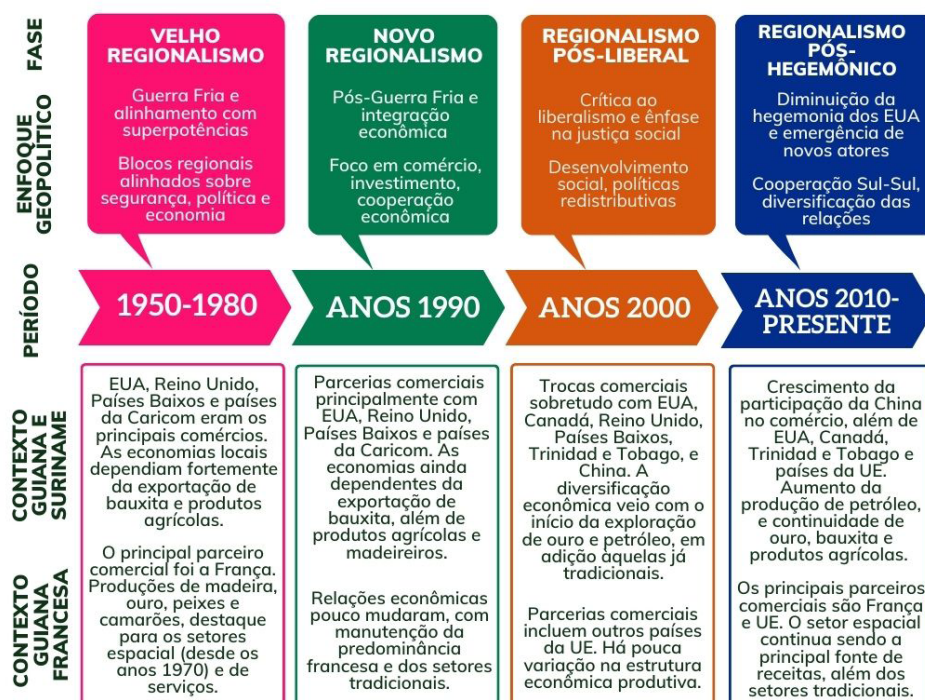


Figura 1 – Periodização da integração regional das três Guianas (1950-2023)

Fonte: Elaboração própria.

O foco de cada época depende diretamente das prioridades de conjunturas histórico-políticas particulares: enquanto o velho regionalismo estava focado na segurança e nos interesses geopolíticos da Guerra Fria (incluindo grande protecionismo econômico), o novo regionalismo enfatizou a cooperação econômica e a integração no período pós-Guerra, já o regionalismo pós-liberal surgiu como uma crítica ao anterior e buscou abordar questões de justiça social e igualdade, e o regionalismo pós-hegemônico, por sua vez, reflete a mudança no equilíbrio de poder global e enfatiza a diversidade e o pluralismo regional.

Especificamente, destaca-se como a base econômica da República da Guiana e do Suriname permaneceu largamente concentrada na produção e exportação de produtos primários (em especial produtos agrícolas, ouro e madeira), com manutenção de parceiros tradicionais, sobretudo em contextos alinhados a grandes potências, incluindo as ex-metrópoles, na busca por garantias econômicas. A recente exploração de hidrocarbonetos tem estimulado grandes expectativas para maior busca por autonomia e desenvolvimento nacional, diversificando ainda suas relações com o crescimento da presença chinesa.

Em contrapartida, como território francês, a Guiana Francesa tem relações institucionais, financeiras e comerciais direcionadas à França e à União Europeia (UE), em detrimento das ligações com os países vizinhos. Ademais, historicamente tem poucas

produções e apenas nas últimas décadas tem experimentado maior crescimento econômico por conta dos lançamentos de vários foguetes com satélites comerciais para a UE pela base espacial de Kourou.

## Pontes inacabadas: uma periodização para os esforços de regionalismo das três Guianas

A evolução dos mecanismos de cooperação e integração regional na América Latina e no Caribe é um tema complexo que se entrelaça com as transformações históricas, políticas, econômicas e sociais tanto na escala regional como global (Rodrigues; Haag, 2022). As decisões geopolíticas tomadas por aqueles países (e pelas metrópoles, no caso dos territórios não-independentes) foram fortemente influenciadas pela dinâmica da Guerra Fria e pelas transformações globais do século XXI (Riggirozzi, 2012).

A economia política internacional também exerceu um papel determinante na conformação do regionalismo latino-americano e caribenho. O regionalismo aberto dos anos 1990, por exemplo, foi influenciado pela ascensão do neoliberalismo graças ao fim da Guerra Fria, permitido pelo colapso do socialismo real e da União Soviética e pelo Consenso de Washington, que impulsionou a criação de blocos comerciais e a integração econômica regional como estratégia de desenvolvimento (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). No caso específico das Guianas, o contexto de suas múltiplas afiliações ao longo de cada fase reflete o caráter híbrido e complexo dessa região.

Menke e Menke (2015) pontuam que, por muito tempo, as relações entre os territórios da região das Guianas permaneceram desconhecidas e pouco exploradas por ações políticas (e pela produção acadêmica), largamente por conta da separação linguística e institucional que fez com as análises não tivessem um enfoque regional. Contudo, cada vez mais tem-se percebido que as Guianas, devido à sua posição geográfica estratégica, servem como uma ponte entre o Caribe, a Amazônia, a América do Sul e a Europa, apresentando uma gama diversificada de interações em termos político-econômicos e ambientais (Grugel; Riggirozzi, 2012).

O regionalismo sobreposto na América do Sul é considerado ambíguo pois, ao mesmo tempo em que múltiplas organizações poderiam fomentar complementaridades, poderiam também denotar uma incapacidade administrativa na articulação de diferentes estratégias de inserção regional; Mariano e Ribeiro (2020) discutem que, para o subcontinente, a articulação seria frustrada pois a diversidade de atores e interesses dificulta a convergência em torno de um projeto comum, o que contribui para a manutenção das sobreposições e fragmenta a região. Nesse contexto, a Figura 2 apresenta de que forma as três Guianas se aproximaram de outros países em diferentes arranjos regionais, permitindo compreender como elas se adaptaram e participam das diferentes fases do regionalismo.

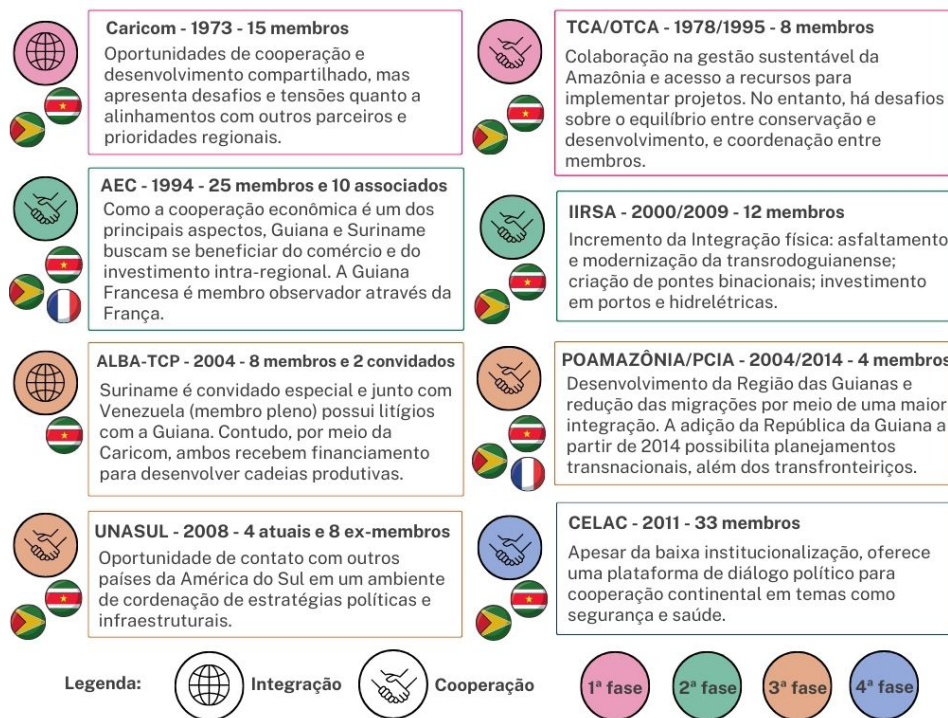


Figura 2 – Esquemas de cooperação/integração regional das três Guianas

Fonte: Elaboração própria.

Em cada uma dessas fases, elas lidam com a complexidade dos regimes e com o fenômeno do regionalismo sobreposto, que implica em participação em múltiplas organizações regionais, muitas vezes com objetivos e obrigações contraditórios (Hurrell, 2006), devendo considerar diferentes perspectivas e prioridades para coordenar expectativas sobre gestão regional e inserção internacional. De maneira mais descritiva, a Figura 3 ilustra como as três Guianas têm se inserido e se posicionado nos principais acordos de cooperação e de integração regional, para aproveitar os benefícios de cada esquema de acordo com seus objetivos e membros.

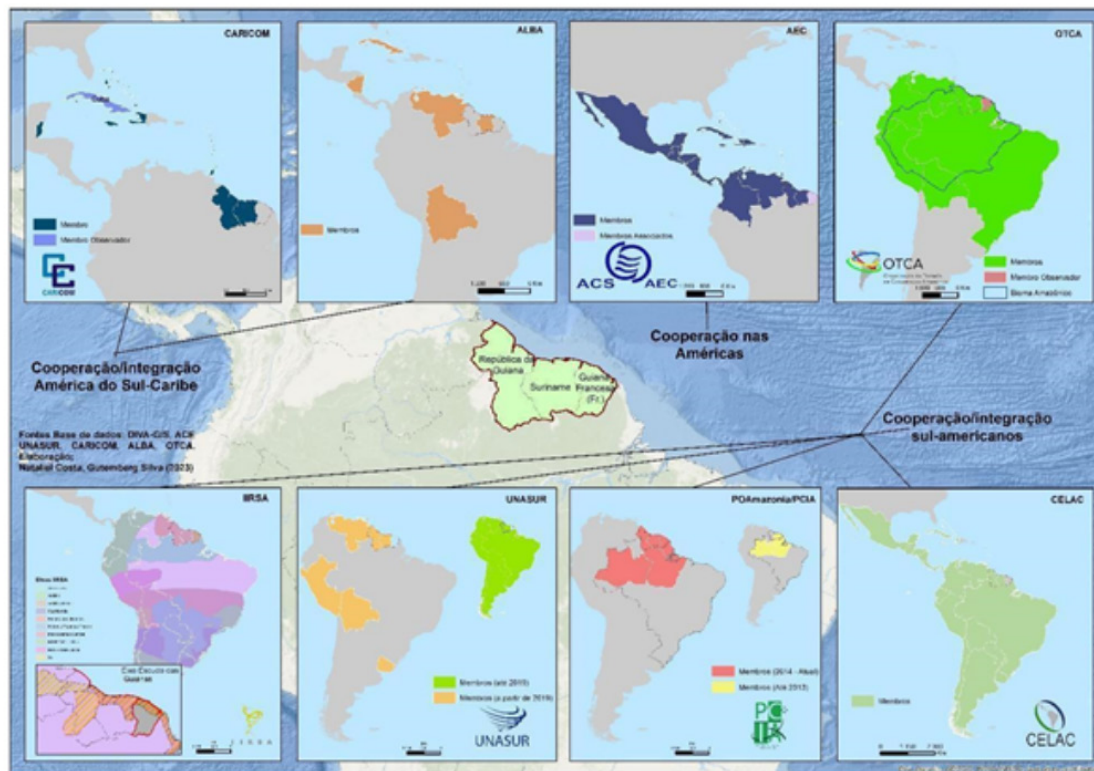


Figura 3 – Participação das três Guianas em Arranjos Regionais (1973-2023)

Fonte: Elaboração própria.

Apesar dos obstáculos político-estruturais que acabam por fragmentar o regionalismo, as três Guianas buscam explorar tais oportunidades para compensar fragilidades comerciais e governamentais, bem como compartilhar experiências – mesmo que no caso da Guiana Francesa a participação ocorra por meio da França e limite as capacidades do governo estadual. É importante notar que a gestão dessa complexidade de regimes e do regionalismo sobreposto requer habilidade política e estratégica, pois pode gerar tanto oportunidades quanto desafios para os Estados-membros, conforme observado no caso das Guianas.

Mariano e Ribeiro (2020) argumentam também que os variados e sobrepostos processos de regionalismo na América do Sul tendem a continuar porque tal dinâmica serve aos interesses políticos dos governos da região, que podem priorizar suas atuações entre os projetos, de acordo com as estratégias daquele determinado momento. Para as Guianas, a possibilidade da integração e cooperação regional representa uma maneira de promover interesses em diferentes níveis para potencializar capacidades e lidar com desafios coletivos, então outros temas foram adicionados às pautas regionais ao longo do tempo. A partir dos primeiros projetos na década de 1970, cada fase trouxe novas discussões e configurações que têm contribuído em maior ou menor medida para tais ambições, como exposto na Figura 3 e discutido nos tópicos seguintes.

## A Busca por Identidade no Velho Regionalismo

O contexto da Guerra Fria e da descolonização orientou as relações geopolíticas e, em meio à promoção do nacionalismo e busca por substituição das importações, as Guianas tentaram estabelecer relações bilaterais e multilaterais com seus vizinhos. Todavia, sua localização geográfica e a falta de integração com os demais países da América do Sul, além de tensões políticas e territoriais latentes e da tardia construção de identidade nacional, as colocavam em posição periférica regionalmente.

A República da Guiana já independente se vinculou com o Movimento dos Países Não-Alinhados<sup>118</sup>, enquanto o Suriname enfrentava instabilidades políticas e econômicas, incluindo um golpe militar em 1980. A Guiana Francesa, por sua vez, como região administrativa francesa manteve laços privilegiados com a Comunidade Europeia.

Criada em 1973, a Comunidade do Caribe (Caricom) foi a primeira iniciativa de integração regional, cuja sede localiza-se na capital da República da Guiana (Georgetown), inicialmente focada nas ex-colônias britânicas do Caribe, e reformulada em 1995 para incluir Haiti e Suriname (ex-colônias francesa e holandesa respectivamente). Ela propõe um Mercado Comum com menos taxas aduaneiras entre membros, em vigor desde 2006; todavia, muitos produtos continuam sendo taxados, há obstáculos para o trânsito de pessoas e capitais e não há coordenação macroeconômica (Al-Hassan et al., 2019; Braithwaite; Rozemberg; Angelis, 2020).

Suriname e Guiana aproveitam esta iniciativa como um espaço de diálogo e cooperação com o Caribe, a fim de alcançar maior integração, alinhamento de interesses e acesso a recursos e conhecimentos em áreas como desenvolvimento econômico, segurança, mudanças climáticas e cultura; contudo, não conseguem potencializar as vantagens porque geralmente são mais concorrentes do que complementares entre si pela similaridade ambiental e econômica como exportadores de produtos primários. A Guiana Francesa, por sua vez, candidatou-se a membro observador em 2015, motivada pelo desejo de maior cooperação regional, diversificação dos seus parceiros comerciais e importação de produtos mais baratos do que os da UE, mas ainda não foi admitida (Silva, 2018).

Cinco anos depois da criação da Caricom, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi constituído como fruto de um período de transformações políticas, econômicas e sociais: a Amazônia começou a atrair maior atenção internacional devido à sua riqueza natural e papel vital no equilíbrio ambiental global, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento econômico e a exploração de recursos estavam causando desmatamento e degradação ambiental.

Assim, no contexto de reivindicações socioambientais, o documento de criação

---

118 Fórum de 120 países que não ficou formalmente alinhado ao lado ou contra qualquer grande bloco de poder internacional na Guerra Fria.



defendia questões específicas da Pan-Amazônia<sup>119</sup>, operacionalizado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1995, que tem contribuído para intensificar os debates ecológicos internacionais e executar projetos conjuntos em diversas áreas como biodiversidade e saúde (Zorzi, 2020). Porém, o desinteresse impacta diretamente na fragilidade da cooperação para questões ambientais e a implementação tem sido dificultada pela baixa autonomia, inconstância de reuniões decisórias e desarticulação entre diferentes instâncias, prejudicando a efetivação dos planos para o desenvolvimento sustentável (Filippi; Macedo, 2021).

A participação da Guiana e do Suriname na OTCA simboliza sua inclusão numa organização sul-americana pela primeira vez e esses países buscam promover o diálogo e a cooperação com outros membros, e equilibrar objetivos de desenvolvimento econômico e conservação ambiental. Por outro lado, como um dos objetivos da OTCA era afastar a influência de potências estrangeiras no espaço amazônico, apesar de os desafios comuns aos demais signatários serem reconhecidos, a Guiana Francesa não é admitida como membro efetivo e a França foi aceita apenas como observadora em 2004 com ajuda do Brasil, mas a rivalidade de competências entre o governo nacional francês e o governo estadual franco-guianense continua a travar a vontade de integração regional desse território (Granger, 2013).

No que concerne à relação com a Europa, a Convenção de Lomé em 1975 criou o grupo África, Caribe e Pacífico (ACP<sup>120</sup>), com a subdivisão do Fórum do Caribe (Cariforum<sup>121</sup>), formalizando vários acordos de cooperação com a UE. Em 2000 foi substituída pelo Acordo de Parceria de Cotonou para incluir o diálogo político como um dos valores centrais para a parceria, e oito anos depois, a cooperação econômica foi intensificada com o Acordo de Parceria Econômica Cariforum-UE, além da convergência para o Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), e o Acordo de Paris sobre Mudança Climática (Montoute et. al., 2017).

Para Guiana e Suriname, o Cariforum diversifica os vínculos UE-Caribe e os acordos são relevantes porque permitem a liberalização comercial assimétrica e oferecem isenções a produtos regionais caribenhos como banana e peixe. Ainda assim, a coerência interna limitada entre os Estados ACP e as relações assimétricas entre o ACP e a UE geram tensões e baixo desempenho comercial, principalmente pelos altos custos associados ao cumprimento das exigências regulatórias europeias, e da adaptação de produtos caribenhos que ainda enfrentam várias barreiras não tarifárias (como segurança e padrões ambientais) (Lodge; Remy, 2022). Portanto, a UE permanece como exportadora de bens industriais, enquanto as exportações do ACP são produtos primários e, por outro lado, a produção pesqueira da Guiana Francesa (que demanda altos custos, principalmente de camarões), não é competitiva no mercado europeu (seu mercado preferencial) com as produções dos países ACP.

---

119 A Pan-Amazônia envolve os territórios que abrangem a floresta amazônica: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela.

120 Composto por 48 países da África Subsaariana, 16 do Caribe e 15 do Pacífico, reunidos para coordenar a cooperação daqueles países com a Europa, a favor do desenvolvimento sustentável, integração na economia global, coordenação de atividades e consolidação da solidariedade e da paz.

121 Estabelecido em 1992, reúne membros da Caricom e República Dominicana, e promove o diálogo político, a cooperação regional e a integração entre as duas regiões

Percebe-se que, ao mesmo tempo que as Guianas integravam esquemas caribenhos, se aproximavam também do subcontinente sul-americano com ajuda do Brasil<sup>122</sup>, em um movimento de “continentalização” (Blanquer, 2005) ou “sul-americanização” (Granger, 2008) a partir das últimas décadas da Guerra Fria, com diminuição da influência estadunidense na América do Sul durante a doutrina Carter e vontade de afirmação regional do Brasil, levando a aproximações com todo o continente sul-americano, incluindo Guiana e Suriname (Hernández; Mesquita, 2020).

## O Novo Regionalismo e o Institucionalismo

A abertura comercial e liberalização econômica da época permitiu que as Guianas, expandissem suas relações comerciais e diplomáticas: principalmente Guiana e Suriname, em relação à Caricom e à América do Sul, enquanto a Guiana Francesa continuou a fortalecer seus laços com a França e a UE através do seu governo estadual, mas passou a enfatizar conexões com seus vizinhos diretos (Suriname e Brasil).

A cooperação entre as três Guianas cresceu em questões ambientais e de desenvolvimento na região amazônica, e a integração regional na América do Sul e no Caribe também se intensificou. Porém, a efetividade dessa integração foi limitada pela falta de infraestrutura e pelos desafios políticos e institucionais, especialmente para a Guiana Francesa, que depende dos interesses de seu país.

No Caribe, a Associação dos Estados Caribenhos (AEC) foi criada em 1994, uma organização mais política do que econômica, com o intuito de expandir as relações da Caricom para os vizinhos falantes de espanhol, de fomentar a cooperação funcional em áreas como o comércio, e de promover melhor inserção internacional da região. A AEC foi pensada também como uma plataforma para acomodar a diversidade caribenha e facilitar o diálogo e a cooperação entre os Estados membros, e promover o desenvolvimento sustentável para fortalecer as economias da região (Martínez, 2020).

No entanto, a dificuldade em estabelecer um plano de ação concreto, fundos permanentes e maior participação, e as acentuadas assimetrias entre os países do Grande Caribe dificultam sua interação em termos de infraestrutura, capacidade econômica e limitações políticas. Ainda assim, Guiana e Suriname aproveitam como fórum de consulta e ação concertada com ênfase em temas ambientais e comerciais, fortalecendo a conexão entre esta sub-região e outros blocos ou países (Ulloa; Sánchez, 2020). Ademais, a busca por uma grande zona de cooperação resultou também na abertura a territórios não independentes, acolhendo a Guiana Francesa como membro associado por sua relação com territórios caribenhos culturalmente semelhantes, apesar das divergências entre o governo nacional e o governo estadual (Daniel, 2018; Martínez, 2020).

A Guiana Francesa foi oficialmente reconhecida como Região Ultraperiférica

---

122 O presidente francês Sarkozy foi convidado pelo presidente brasileiro Lula à cúpula da OTCA em 2009, mas essa foi boicotada pelos outros chefes de Estado com a notável exceção do presidente da República da Guiana.

(como são definidos os territórios pertencendo através do seu Estado de tutela à Comunidade Europeia, mas afastados do continente europeu) por ser parte integrante de um membro da UE, por meio do Tratado de Maastricht de 1992, que determina também sua participação na política regional comunitária e na Zona Econômica Exclusiva europeia.

Para o recorte da América do Sul, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu em 1991 como uma reação do Cone Sul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) ao cenário economicamente restritivo daquela década, visando estimular o mercado regional e uma inserção internacional mais competitiva. Embora o objetivo do Mercado Comum não tenha sido alcançado, por conta do excesso de burocracia que dificulta exportações e da falta de coordenação institucional que atrasa a implementação de políticas comuns, a organização tem contribuído para o aprofundamento das relações entre os países mais ao sul (Mariano; Menezes, 2021).

O relativo isolamento regional da Guiana e do Suriname fez com que fossem admitidos como membros associados somente em 2012, mas apesar de ter acesso privilegiado àquele mercado, não têm pleno direito de voto, não são membros da união aduaneira, e dentre os membros são mais próximos apenas do Brasil. Já a Guiana Francesa poderia ser beneficiada em termos de abastecimento e escoamento de produtos pelo acordo entre Mercosul-EU; porém, as exigências europeias, frisadas em especial pela França (oficialmente, sobretudo por motivos ambientais), continuam a ser rejeitadas pelos sul-americanos por serem consideradas muito rígidas<sup>123</sup>.

## Caminhos Comuns durante o Regionalismo Pós-Liberal

As relações geopolíticas das três Guianas no começo do século XXI foram influenciadas pela expansão comercial global e pela ascensão da China como um importante ator econômico, então buscaram diversificar seus parceiros comerciais e aprofundar a cooperação regional, especialmente em questões ambientais e de desenvolvimento. A cooperação foi intensificada entre elas e outros países da América do Sul e do Caribe, além de uma maior participação em organizações regionais e internacionais, com mais oportunidades de cooperação sul-sul, diversificação das parcerias e busca por soluções regionais para problemas comuns, como a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

No âmbito caribenho, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) surgiu em 2004 da vontade de integração política em protesto contra a dominação dos EUA na América Latina e no Caribe, com uma proposta de solidariedade e intercâmbio complementar entre membros por meio do Tratado de Comércio dos Povos (TCP) – renomeando a instituição como ALBA-TCP em 2006. Sem personali-

---

123 BORGES, B.; CLAVERY, E. Proposta europeia de conclusão do acordo Mercosul-UE é ‘dura e difícil’, diz chanceler. *GI*, 11 maio 2023. Acesso em 12 maio 2023. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/11/proposta-europeia-de-conclusao-do-acordo-ue-mercosul-e-dura-e-dificil-diz-chanceler.ghtml>.

dade jurídica, a ALBA não pretende constituir uma organização supranacional, baseando-se apenas em acordos políticos e bilaterais para compensar as assimetrias presentes na região, mas suas ações foram paralisadas devido a crises internas de seus membros (García, 2020).

O Suriname aderiu à ALBA em 2012 como convidado especial, em uma tentativa de complementaridade e aliança política, e isso cercou a República da Guiana com vizinhos de leste e oeste reivindicando partes de seu território. Todavia, são estabelecidas ainda relações com a AEC por meio do Fundo ALBA-Caribe, criado em 2005 para utilizar as rendas do petróleo na execução de projetos de desenvolvimento socioeconômico, e do Fundo ALBA-Alimentos, criado em 2008 visando contribuir para a autossuficiência alimentar por meio do apoio ao desenvolvimento rural integral, e financiou projetos como uma fábrica de processamento de pescado defumado no Suriname e a melhoria no setor de lácteos na Guiana (ALBA-TCP, 2012; García, 2020; Ulloa; Sánchez, 2020).

A nível continental, a criação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) em 2008, incluindo Guiana e Suriname, refletiu os esforços de presidentes sul-americanos por maior integração e convergência, ensaiando uma governança regional própria para estimular a conectividade e coesão do bloco. Dentre suas atividades, a diplomacia presidencial e os conselhos ministeriais atuaram na promoção da posição conjunta em fóruns multilaterais, além de ser um espaço para convergir nas políticas e na concretização de planos e projetos de longo prazo em temas mais pragmáticos como energia, defesa e infraestrutura (Hernández; Mesquita, 2020; Long; Suñé, 2022).

Visando executar projetos de integração e modernização da infraestrutura física da região, a Iniciativa para Integração Regional Sul-americana (IIRSA) foi incorporada à Unasul por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado em 2009 para institucionalizá-la a nível ministerial e assegurar investimentos. A iniciativa surgiu em 2000 para diminuir as assimetrias entre os países do continente, com foco nos setores de transporte, energia e comunicação, e a posterior formalização atribuiu também maior importância política como um modelo com ênfase na articulação e desenvolvimento regionais (Oliveira, 2020).

As três Guianas são contempladas pela IIRSA no âmbito do Eixo Escudo da Guiana<sup>124</sup>, com alguns projetos já ou quase concluídos, como a ponte sobre o rio Tacutu (entre Guiana e Brasil) e a estrada Georgetown-Lethem, verdadeira espinha dorsal que liga o litoral da Guiana ao Brasil, para otimizar o transporte multimodal, fornecer energia e fortalecer os portos mais importantes da região. Ainda que a Guiana Francesa esteja oficialmente excluída, a ponte com o Amapá no rio Oiapoque faz parte do portfólio da integração, permitindo uma relação física entre Mercosul e UE (Cosiplan, 2017).

Embora a Unasul tenha sido considerada uma mediadora consolidada na região, a onda conservadora a partir de 2018 levou à suspensão e posterior saída de vários

---

124

Inclui 20 projetos que somam US\$ 4,581 milhões e incluem Venezuela, Guiana, Suriname e os estados brasileiros do Amapá, Pará, Roraima e Amazonas.

membros<sup>125</sup> e à nova convergência ideológica regional que criticava políticas de integração feitas por antecessores de esquerda. Assim, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) foi lançado em 2019 como um novo projeto político de baixa institucionalização e com redução da pauta da integração (Long; Suñé, 2022).

No cenário da crise institucional, Guiana, Suriname e Venezuela foram os únicos países que não decidiram denunciar o Tratado Constitutivo<sup>126</sup>, tornando-o ainda vigente nestes Estados. Enquanto a Venezuela não foi convidada para ingressar no novo bloco<sup>127</sup>, Guiana e Suriname aderiram ao Prosul em uma tentativa de manter o contato com seus membros. A Guiana ingressou logo na primeira reunião em 2019, defendendo esforços conjuntos em temas como saúde, economia, migrações, segurança e mudanças climáticas; já o Suriname aderiu em 2022 visando a colaboração para unidade, cooperação e desenvolvimento sustentável – argumentando que a Venezuela deveria trabalhar em seus próprios problemas sem interferência estrangeira, ao mesmo tempo em que busca estabelecer relações mais estreitas com a Colômbia, um dos líderes do novo bloco.

Enquanto isso, a Unasul ficou paralisada e, conseqüentemente, a IIRSA também, o que gerou incertezas sobre a continuidade dos projetos infraestruturais, uma vez que o Prosul não faz referência à IIRSA nem define ações para substituí-la, tampouco tem todos os países do continente como membros. Por outro lado, aquela organização ainda existe legalmente em nível internacional e governos comprometidos com a integração regional (em especial, de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e de Alberto Fernández na Argentina) vem trabalhando para relançá-la (Long; Suñé, 2022).

Por outro lado, a presença de territórios europeus no Caribe contribui para que atuem como uma ponte entre sua vizinhança e a UE, o que tem colocado esse bloco como uma fonte significativa de cooperação através dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) que financiam setores-chave e oferecem cooperação técnica. A cooperação também é majoritariamente suportada por um regime plurianual de gestão de projetos: o Programa Operacional Amazônia (POAmazônia) de 2007 que, a pedido do governo estadual da Guiana Francesa, visava valorizar o ambiente transfronteiriço nas Guianas (envolvendo Suriname e os estados brasileiros do Pará, Amapá e Amazonas, além da Guiana Francesa). Em 2014, tal iniciativa tornou-se Programa de Cooperação Interreg Amazônia (PCIA), ampliado para questões transnacionais ao integrar em suas diretrizes de financiamento também a República da Guiana (Lodge; Remy, 2022).

---

125 Entre 2018 e 2020, sete dos doze países membros notificaram a denúncia do Tratado Constitutivo e deixaram a organização: Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, Peru e Colômbia saíram em 2018, seguidos por Equador em 2019 e Uruguai em 2020

126 Bolívia e Peru anunciaram a decisão pela denúncia, mas como o processo de saída ou suspensão não foi concluído nos âmbitos legais nacionais, continuaram como membros.

127 MINISTER ALBERT RAMDIN BEVESTIGT NOGMAALS: “SURINAME WORDT LID VAN REGIONAAL BLOK PROSUR”. *Dagblad Suriname*, Paramaribo, 28 jan. 2022. Acces em 20 mar. 2023. <https://www.dbsuriname.com/2022/01/28/minister-albert-ramdin-bevestigt-nogmaals-suriname-wordt-lid-van-regionaal-blok-prosur/>.

Desde o início o Programa tem se concentrado nos temas de desenvolvimento econômico, social, sanitário, educacional e ambiental, a fim de melhorar as condições de desenvolvimento em conjunto. O planejamento europeu avalia que a participação do Suriname conta com maior estabilidade de instituições e organizações parceiras por sua tradição de cooperação, então a maior parte dos projetos envolve a fronteira compartilhada. Para o Brasil, a cooperação de longo prazo é dificultada pela alta rotatividade nos órgãos (embora o Amapá seja um aliado privilegiado) e a Guiana é cada vez mais incluída estrategicamente em projetos de cooperação que lidam com problemas comuns à região - especialmente a questão ambiental (Union Européenne, 2022).

Esta iniciativa de cooperação, incluída na política transfronteiriça da UE, também aplicada ao Caribe e aos Balcãs, proporciona o financiamento europeu de projetos de grande alcance dedicados a iniciativas de desenvolvimento da Guiana Francesa e dos parceiros escolhidos. Entre os projetos concluídos ou perto de se concluir, destacam-se a cobertura do Amapá em fibra ótica pela empresa franco-guianense Guyacom, programas de luta contra a malária, ordenamento territorial das margens do Maroni para acolher melhor as lanchas binacionais, ou projetos ligados ao desenvolvimento sustentável (Union Européenne, 2022).

O foco da ampliação da integração regional e oposição à influência estadunidense inspirou maiores cooperações e aproximações entre os atores regionais em diferentes níveis, especialmente quanto à infraestrutura, comércio e segurança, mas crises políticas internas enfrentadas por vários países-membros têm prejudicado a evolução das articulações. Guiana e Suriname também lidam com as próprias crises enquanto tentam acompanhar as mudanças orientadas por atores maiores; porém, ressalta-se como a França, através da Guiana Francesa, passou a dar mais atenção aos vizinhos para direcionar soluções coletivas e mais específicas.

## O Xadrez Geopolítico para o Regionalismo Pós-Hegemônico

O período mais recente tem sido caracterizado pela multipolaridade e o enfraquecimento da hegemonia dos Estados Unidos na região, levando as três Guianas a procurar oportunidades de estabelecer novas parcerias e reforçar sua presença no cenário internacional e regional amazônico. Suas relações geopolíticas foram moldadas por desafios globais, como as mudanças climáticas<sup>128</sup>, a sustentabilidade e as crescentes tensões comerciais entre grandes potências.

Com um escopo regional amplo, a Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (CELAC) foi criada em 2011 como resultado de um longo processo de tentativas para promover a integração econômica, política, social e cultural das duas

---

128 PM CALLS FOR GREATER COLLABORATION AMONG SOUTH AMERICAN NATIONS. *Department of Public Information*, Georgetown, 12 dez. 2020. Acesso em 20 mar. 2023. <https://dpi.gov.gy/pm-calls-for-greater-collaboration-among-south-american-nations/>.

sub-regiões sem a presença estadunidense, constituindo um fórum complementar de diálogo e concertação política. Na busca por autonomia e no contexto da crise da integração alimentada por governos conservadores, a cooperação intergovernamental tem sido privilegiada sobre instituições mais burocráticas, então a flexibilidade da “diplomacia de cúpulas” tem garantido o multilateralismo por conta da articulação a nível presidencial, apesar de implicar em uma institucionalidade mais frágil e baixo monitoramento dos compromissos (Minutti; Bruto, 2021).

A principal vantagem da CELAC para a Guiana e o Suriname é fornecer uma plataforma para o Caribe aumentar sua participação internacional e colaborar para desenvolver o comércio, a conectividade e o intercâmbio cultural com a UE. As cúpulas de alto nível são aproveitadas na Fundação UE-ALC<sup>129</sup>, criada em 2010 a fim de conceber planos de ação em áreas prioritárias para fortalecer e promover o relacionamento estratégico birregional, sobretudo para temas como segurança transnacional e mudanças climáticas; todavia, tal relação não tem a segurança de um compromisso juridicamente vinculativo, e o financiamento pelo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento da UE limita a cooperação triangular entre esta, Caribe e América Latina (Lodge; Remy, 2022).

Considerando o cenário internacional contemporâneo, a crescente presença da China na América Latina e no Caribe tem influenciado as relações geopolíticas da Guiana e do Suriname, que buscam atrair investimentos em infraestrutura e desenvolvimento. Como apuraram Vadell, Brutto e Leite (2020), tais iniciativas do gigante asiático, especialmente para países de baixa renda, representam um desafio direto ao regime de cooperação internacional existente baseado no comportamento de países ocidentais. O país aproveita a posição de maior parceiro comercial da maioria dos países, para oferecer ajuda e assistência ao desenvolvimento em um modelo relevante e atrativo, definindo novas relações políticas e econômicas com seus parceiros a partir dos fluxos e acordos pré-existentes e baseado em novas práticas de diálogo político, acordos comerciais e financiamento de infraestruturas.

Portanto, a estratégia chinesa ainda inclui maior aproximação àqueles arranjos regionais buscando garantir acesso a rotas globais, recursos naturais, matérias-primas e produtos agrícolas, além de novos mercados e apoio político no âmbito internacional, refletido nos esforços do Fórum China-CELAC, por exemplo. Ademais, os investimentos chineses da Iniciativa do Cinturão e Rota (da qual Suriname e República da Guiana são adeptos) têm substituído a IIRSA em concessões de trechos estratégicos, e os membros da Caricom também percebem naquele país uma alternativa à América do Norte e à Europa para comércio, investimentos e cooperação (Baksh et al., 2020; Oliveira 2020; Minutti; Bruto, 2021).

Rodriguez e Haag (2022) argumentam ainda que a China se estabelece como um fator desmobilizador da integração regional na medida em que o interesse chinês e o desinteresse brasileiro em cada projeto promovem uma mudança no conjunto de custos e benefícios da participação dos membros, o que aumenta a competição entre

---

129 Criada em 2010, conta com os 33 Estados da CELAC, os 28 membros da UE e a própria UE em uma parceria estratégica para promover diálogo político, governança global, cooperação técnica e investimentos destinados a aprofundar as relações.

as organizações em um contexto de proliferação de projetos e baixa institucionalização. A redução do papel brasileiro como líder regional, vista a diminuição da participação em reuniões e dos investimentos, vai na contramão da presença crescente da China que aumenta a fragmentação institucional já abalada pela onda conservadora.

Por outro lado, questões como as disputas de fronteira entre a Guiana e a Venezuela, Guiana e Suriname e Suriname e Guiana Francesa, e os desafios de segurança e migração na região (migrações caribenhas, sul-americanas e até africanas e do Oriente Médio) também continuam moldando as relações geopolíticas da região durante este período (Granger, 2013; Silva, 2018).

Analisando as transformações políticas recentes nas Américas, o conceito do Regionalismo Líquido também é útil para entender o atual cenário do regionalismo para as Guianas. A partir das reflexões de Bauman sobre a fluidez da Modernidade Líquida, Mariano, Bressan e Luciano (2021) sugerem esta tipologia como forma de explicar a fragilização e liberalização das organizações regionais no continente desde meados da década de 2010, caracterizada por projetos de consulta com baixo grau de complexidade institucional e de comprometimento dos atores, e certa volatilidade e volubilidade orientada por governos liberais – o que implica em arranjos regionais mais superficiais, informais e restritos, e aumenta a imprevisibilidade e insegurança nos processos regionais.

Como já mencionado nos tópicos anteriores e reforçado por estes autores, vários projetos regionais foram fragilizados pelas transformações políticas internacionais recentes, o que facilitou a crise das instituições regionais no continente (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). Observa-se, portanto, que o desempenho de blocos sul-americanos tende a depender da orientação política de cada chefe de estado (o que cria polarizações em detrimento de um projeto coletivo), enquanto nos blocos caribenhos a cooperação é priorizada (mesmo em esquemas de integração) para lidar com vulnerabilidades comuns.

Assim, a maioria das ações desses dos arranjos tem ocorrido no âmbito político, e tornaram-se importantes meios para que Suriname e República da Guiana fortalecessem suas posições regionais e estabelecessem contato com países maiores ou outras regiões econômicas. Questões específicas relacionadas aos contextos internos e interações com os vizinhos desempenham um papel importante na formação das relações geopolíticas das três Guianas, mesmo no caso da Guiana Francesa, que empreende crescentes esforços em competências paradiplomáticas, apesar de seu governo estadual ainda ser submetido à diplomacia francesa.

Embora as três Guianas façam parte de várias organizações e acordos regionais, sua cooperação regional ainda é limitada, devido, em parte, à sua localização geográfica periférica e à falta de infraestrutura de transporte e comunicações que facilite a interação entre os territórios e destes com seus vizinhos. Elas enfrentam desafios conjuntos de conciliar o desenvolvimento econômico e a exploração dos recursos naturais com a preservação ambiental e a proteção das comunidades indígenas e locais, além de problemas relacionados à segurança, como o tráfico de drogas e a criminalidade transfronteiriça.



## Conclusão

No contexto sul-americano e caribenho, as Guianas desempenham papel importante para mitigar desafios geopolíticos e na promoção do desenvolvimento sustentável. Os elos econômicos, políticos e sociais com os países vizinhos são intensificados através da participação desses territórios em mecanismos regionais de integração e cooperação, estimulando o compartilhamento de experiências, melhores práticas e recursos. Essa interação regional, além de fomentar sinergias e soluções colaborativas, amplia a presença e influência das Guianas no cenário internacional. Isso permite a defesa de seus interesses e a promoção de uma ordem internacional mais favorável.

No entanto, a participação em processos regionais enfrenta obstáculos, demandando equilíbrio entre interesses nacionais e regionais. Desafios geopolíticos emergem de características históricas, diversidade político-econômica e cultural, posição geográfica estratégica e alinhamentos políticos. Tais desafios se manifestam em múltiplas dimensões, tais como:

**Economia:** As Guianas lidam com a necessidade de diversificar suas economias, tradicionalmente concentradas em setores como mineração, agricultura e espaço (Guiana Francesa).

**Infraestrutura:** Problemas de infraestrutura e conectividade interna e externa limitam o desenvolvimento desses territórios.

**Segurança:** Questões como tráfico de drogas, crime organizado e violência representam significativos desafios de segurança.

**Meio Ambiente:** Localizadas na Amazônia, as Guianas enfrentam problemas relacionados à proteção ambiental (causada pela garimpagem clandestina, por exemplo) e mudanças climáticas.

**Direitos Humanos:** A proteção dos direitos humanos, principalmente para as populações indígenas, migrantes e outras minorias sociais, é uma preocupação constante.

**Diplomacia:** As Guianas precisam promover seus interesses no cenário regional e global, o que se torna especialmente complexo para a Guiana Francesa, dada sua condição política dependente.

Neste contexto, a crescente influência da China e as flutuantes relações com os EUA trazem tanto oportunidades quanto desafios. Além disso, os laços históricos e culturais com o Caribe têm limitado a integração com a América do Sul, mas a participação em blocos como Caricom e UNASUL fortalece os acordos com os vizinhos neste continente, especialmente em meio a expectativas para retomada de iniciativas regionais. Disputas territoriais não resolvidas na região das Guianas continuam a afetar a estabilidade e a segurança regional. Portanto, é imperativo que as Guianas trabalhem de maneira cooperativa com seus vizinhos para resolver pacificamente

quaisquer disputas, mantendo a estabilidade na região e potencializando a integração regional.

## Referências

ACHARYA, A. The R2P and norm diffusion: Towards a framework of norm circulation. **Global Responsibility to Protect**, v. 5, n. 4, p. 466-479, 2013.

AGNEW, J. **Globalization and sovereignty**. ed. Lanham; MD: Rowman & Littlefield, 2009.

ALBA-TCP. **Adhesión de Haití, Santa Lucía y Surinam al ALBA como invitados especiales**. Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos, 2012. Disponível em: <<https://www.albatcp.org/acta/adhesion-de-haiti-santa-lucia-y-surinam-al-alba-como-invitados-especiales>>. Acesso em: 29 jul. 2023.

AL-HASSAN, A. et al. Is the Whole Greater than the Sum of its Parts? Strengthening Caribbean Regional Integration. **IMF Working Papers**, v. 20, n. 8, 17, 2020.

BALDWIN, R. E. 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. **WTO Staff Working Paper**, 2012.

BAKSH, S.; DARBASIE, M., POTTER, S.; RODULFO, C. A **Proposal for a Comprehensive Economic and Trade Agreement between CARICOM and China**. Sir Shirdaph Ramphal Centre and TradeLab, 2020. Disponível em: <<https://www.tradelab.org/single-post/2020/07/01/a-proposal-for-a-comprehensive-economic-and-trade-agreement-between-caricom-and-china>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BECKER, B. K. **Amazônia—Geopolítica na Virada do III Milênio (Vol. 1)**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

BÖRZEL, T. A. **Comparative regionalism: A new research agenda**. 2011.

BLANQUER, J-M. **Les Guyanes et les Amériques: entre continentalisation et « océanisation»**. Etudes de la Documentation française, Amérique Latine. Paris: p. 69-79, 2005. Disponível em: <<https://shs.hal.science/halshs-00598912>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRAITHWAIT, S.; ROZEMBERG, R.; JESICA DE ANGELIS. **CARICOM Report: Progress and Challenges of The Integration Agenda**. 1 dez. 2020. Disponível em: <[https://doi.org/10.18235/0002912\\_>](https://doi.org/10.18235/0002912_>)

COSIPLAN. **Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, 18 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?id=4621>>. Acesso em 20 mar. 2023.

DANIEL, J. **The French Territories in the Americas and the Caribbean: The Three Ages of Regional Integration**. **Convergencias transculturales en el Caribe y Centro-**

américa. San José: Universidad de Costa Rica, 2018.

DE LOMBAERDE, P.; FAWCETT, L. Regionalism. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Eds.). **Handbook of International Relations**. SAGE Publications Ltd., 2012, p. 449-467.

DENT, C. M. (Ed.). **The Asia-Pacific, Regionalism and the Global System**. Edward Elgar Publishing, 2016.

ESPINOSA, A.; WALKER, J. **Complexity Management and Multi-Dimensional Methodologies: A Study of Complex Systems**. *Emergence: Complexity and Organization*, v. 13, n. 1-2, p. 3-26, 2021.

FILIPPI, E. E.; MACEDO, M. V. A conversão do tratado de cooperação amazônica em organização internacional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 27, p. 191–214, 2021.

GARCÍA, A. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). **Revista Internaciones**, n. 19, p. 221–247, 2020.

GANGER, S. Guiana francesa, um território europeu e caribenho em via de “sul-americanização”? **Confins**, n. 4, 7 nov. 2008.

GRANGER, S. As Guianas e o Brasil da contenção à continentalização, ou perigos e vantagens de uma interface caribenha e europeia. **Acta Geográfica**, v. 7, n. 15, 2013.

HERNÁNDEZ, L. G.; MESQUITA, B. Da Unasul ao Prosul: (contra)dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 9, n. 18, p. 538–563, 2020.

GRAY, N. J. et al. Doing strong collaborative fieldwork in human geography. **Geographical Review**, v. 110, n. 1-2, p. 117-132, 2020.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis. **Development and change**, v. 43, n. 1, p. 1-21, 2012.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. Theorising the Rise of Regionness. **New Political Economy**, v. 5, n. 3, p. 457–472, 2000.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. **International affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

HURRELL, A. Regionalism in theoretical perspective. **Regionalism in world politics: Regional organization and international order**, p. 37-73, 1995.

LAURSEN, F. (Ed.). **Comparative Regional Integration - Europe and Beyond**. Routledge, 2018.

LODGE, J.; REMY, J. Y. **The Promise of a Recalibrated Caribbean-European Union Partnership**. Occasional paper FC/EU-LAC (3), 2022.

LONG, G.; SUÑÉ, N. **Hacia una nueva Unasur: Vías de reactivación para una integración suramericana permanente**. Center for Economic and Policy Research, 2022.

Disponível em: <<https://cepr.net/wp-content/uploads/2022/10/Long-Sune-2022-PDF.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MARTÍNEZ, J.L. 25 años de la creación de la Asociación de Estados del Caribe: Balance y retos a la integración regional. **Caribbean Studies**, v. 48, n. 2, p. 145-168, 2020.

MARIANO, K. L. P.; MENEZES, R. G. Três décadas de Mercosul: Institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 147-179, 2021.

MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid regionalism: A typology for regionalism in the americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2, 2021.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 35-60, 2020.

MATTLI, W. The logic of regional integration: Europe and beyond. **Cambridge University Press**, 1999.

MENKE, J. K.; MENKE, H. E. Decolonizing social sciences in Suriname: a strategic view in favor of regionalism. **Sustentabilidade em Debate - Brasília**, v. 6, n. 2, p. 260-275, 2015.

MINUTTI, E. C.; BRUTO, G. L. La CELAC más allá del regionalismo poshegemónico. **Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo**, v. 10, n. 1, p. 240-257, 2021.

MONTOUTE, A.; KNIGHT, A.; MARTÍNEZ, J. L.; MOHAMMED, D.; SEERATTAN, D. The Caribbean in the European Union-Community of Latin American and Caribbean States Partnership. **EU-LAC Foundation and the University of the West Indies (UWI)**, 2017.

OLIVEIRA, P. G. **As razões pelas quais o sucesso da IIRSA importa para o campo da segurança, defesa e desenvolvimento nacionais**. Monografia (Especialização) – Altos Estudos em Defesa, Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020.

PROCÓPIO, A. A Amazônia caribenha. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, p. 97-117, 2007.

RAUEN, F. J. O papel da revisão da literatura na argumentação do texto acadêmico. **Linguagem em (Dis)curso**, v. 18, p. 459-469, 2018.

RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421-443, 2012.

RODRIGUES, J. C. C.; HAAG, V. T. The space left for regional integration (or lack thereof): Structural causes of institutional fragmentation in Latin America (1991-2019). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 65, n.1, 2022.

SILVA, G. V. Litígios transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas

na interface entre a Amazônia e o Caribe. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 199-217.

ULLOA, C. A. G.; SÁNCHEZ, C. I. Asociación de Estados del Caribe. **InterNaciones**, n.19, p.137–178, 2020.

EUROPEENNE, UNION. **Objectif Coopération Territoriale européenne 2007-2013**, Programme de Coopération transfrontalière «Amazonie» Guyane-Brásil-Surinam, programme opérationnel. 2007.

Coopération territoriale européenne, **Interreg-Amazone, 2014-2020**. 23 de junho de 2022. Disponível em: <[https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche\\_programme\\_amazone\\_14\\_20.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_programme_amazone_14_20.pdf)>. Acesso em 12 de março de 2023.

VADELL, J.; BRUTTO, G. L.; Leite, A. C. C. The Chinese South-South development cooperation: an assessment of its structural transformation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 63, n. 2, 2020.

WALLIMAN, N. **Research Methods**. Nova Iorque: Routledge, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZORZI, R. B. P. **La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA): Un análisis crítico de su funcionamiento**. Dissertação (Mestrado) – Estudos Internacionais: organizações internacionais e cooperação, Faculdade de Direito, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2020.

# **SOBRE OS AUTORES**

## **André Roberto Martin**

Graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo (1977), mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (1984) e doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (1993). Livre docente em Geografia Política (professor associado) da Universidade de São Paulo, desde 2007. Professor Titular de Geografia do mesmo Departamento desde 2017. Tem experiência nas áreas de Geografia Urbana, Regional e Política com ênfase em Geopolítica. Tem livros e textos publicados sobre Geografia Política, geopolítica e Geografia Regional, enfocando os temas do regionalismo, do federalismo, das fronteiras e da geo-política global.

## **Antonio Angelo Martins da Fonseca**

Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFBA), doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pós-doutor em Geografia pela Texas A & M University/Estados Unidos e pós-doutor em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA.

## **Bruna Brito Bastos**

Mestra em Estudos de Fronteira, pela Universidade Federal do Amapá - UNIFAP. Graduada em Relações Internacionais pela UNIFAP. Pesquisadora com ênfase em Ciência Política, Geopolítica e Meio Ambiente. Participa do Grupo Políticas Territoriais e Desenvolvimento (POTEDDES - UNIFAP) que conta com colaboradores do Brasil e da França, buscando avaliar a relação entre a implementação de políticas territoriais com formas de se promover o desenvolvimento econômico e social, com especial atenção para a Região das Guianas.

## Christian Fernando Scaramella

É geógrafo e professor na Universidad de Buenos Aires (UBA) e na Facultad Latinoamericana de Ciencia Sociales (FLACSO – Argentina). Seu campo de pesquisa está centrada na Geografia Política e electoral, nas ferramentas quantitativas e na geo-computação. Além disso, trabalha como consultor no campo da opinião pública e do comportamento eleitoral.

## Daniel A. de Azevedo

Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília. Trabalha com a relação espaço político e democracia, e especial interesse em Geografia Eleitoral. Graduado, mestre e doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e realizou estágio em doutoramento em Washington D.C. (American University - Centro de Estudos sobre América Latina) e na Cidade do México (UNAM - Departamento de Geografia). Concluiu pós-doutorado na Universidad Nacional Autónoma de México. É fundador e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço e Democracia (Gepedem) e editor da Revista Espaço e Geografia (UnB).

## Dirceu Cadena

Possui graduação em Geografia pela UFPE (2009). Mestre em Desenvolvimento Urbano pela UFPE (2012) e Doutor em Geografia pela UFRJ (2017), onde também realizou pós-doutorado no período de 2018-2020. Foi bolsista de Doutorado-Sanduiche na École des hautes études en sciences sociales (2015-2016). Atua como Professor Adjunto no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). É vinculado ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território (GEOPPOL), atuando na linha de pesquisa de Política da Paisagem e Política do Patrimônio Cultural.

## Iná Elias de Castro

Professora Titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordena o GEOPPOL - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território. Tem experiência na área de 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 as questões relativas ao espaço político e as diferentes formas que ele assume na

relação entre a política e a ordem espacial, o que tem estimulado aprofundamento teórico conceitual e também empírico sobre esses espaços políticos.

## Izan Reis de Araújo

Mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (2017). Professor de Geografia. Atualmente é Co-Founder e CEO do International Institute for Geopolitics & Strategic Intelligence (IIGSI, USA). É Chairman do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI) criado em 2004. Editor Adjunto da Revista *Intellector*. É membro do Laboratório de Geografia Política- GEO-PO/USP. Tem experiência na área de Geografia Humana e Relações Internacionais com ênfase em geopolítica. Seus temas de interesse são: Ciber Security, Climate Change, Supply Chain, Análise dos Sistemas-Mundo, Defesa Nacional e inteligência Geoespacial. As suas pesquisas estão voltadas nas seguintes regiões: Movimentos Antissistêmicos na América Latina, África e Eurasia.

## Frédéric Monié

Geógrafo formado pela Universidade de Toulouse II (França) e Doutor em Geografia pela Universidade de Paris III Sorbonne Nouvelle (França). Atualmente professor do departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor visitante da Universidade Pedagógica de Maputo (UPM-Moçambique). Coordenador geral do Grupo de Estudos e Pesquisa Espaços e Sociedades na África Subsaariana – GeoÁfrica e editor chefe do Boletim GeoÁfrica.

## Guilherme Félix Machado Filho

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com experiência em pesquisa desde o Ensino Médio (CAp-UERJ/ICJr), bacharel e mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), complementação pedagógica pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e integrante do grupo de pesquisas GEOPPOL (Grupo de Pesquisa sobre Política e Território), que atua na área relacionada à Geografia Política e ciência política, principalmente sobre temas relacionados à manifestações, movimentos sociais, relação sociedade e Estado e espaço político.



## Gustavo Westmann

Graduado em direito e em relações internacionais, é mestre por Berkeley e doutor em política externa pela Jindal Global University, Índia. É autor do livro “Novos Olhares sobre a política Externa Brasileira”, e diretor dos documentários “Brasil, País do Presente” e “Via Sacra da Rocinha: Arte e Resistência na Favela”. Já foi Chefe dos Setores Econômico e Comercial das Embaixadas do Brasil na Itália, na Indonésia e na Índia. Atualmente ocupa a posição de Assessor Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República.

## Gutemberg de Vilhena Silva

Atual Diretor-Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Amapá (FAPEAP). Graduação, Mestrado e Doutorado em Geografia. Realizou dois estágios de pós-doutorado: o primeiro pela Universidade de São Paulo (USP) com bolsa Capes-Pró/Defesa, em 2015, e o seguinte pela Universidade Sorbonne Nouvelle, Paris 3, com Bolsa CNPq/Ciência Sem Fronteiras, em 2016. Pesquisador visitante na Brock University, Canadá (2019). Experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política e Regional, trabalhando principalmente nos seguintes temas: Geografia Política, Relações internacionais e Transfronteiriças dos países que compõem as Guianas. Criou e coordena o grupo de pesquisa Políticas Territoriais e Desenvolvimento (POTEDDES). Coordenador do Mestrado em Estudos de Fronteira (PPGEF) entre 2017 e 2019.

## Hervé Théry

Possui graduação em História (1972) e em Geografia (1973) pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), mestrado em Geografia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1973), doutorado em Geografia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1976) e Habilitation à diriger des recherches (Livre docência), pela Université Paris X Nanterre (1994). Atualmente é pesquisador emérito do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), professor da USP (Programa de pós-graduação em Geografia Humana, PPGH). Coordenador editorial da revista Confins Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Geografia do Brasil, Geografia Política, cartografia temática, modelização gráfica.

## John Agnew

Professor da Universidade da Califórnia (UCLA). Graduado em Geografia e Política pela Universidade de Exeter (1970). Mestrado (1973) e doutor (1976) pela Ohio State University. Ganhador em 2019 do Prêmio Vautrin Lud, considerado o Nobel da Geografia. Suas principais obras são *Place and Politics* (1987), *The United States in the World Economy* (1987), *Geopolitics* (1998), *Making Political Geography* (2002), *Place and Politics in Modern Italy* (2002), *Hegemony* (2005), *Berlusconi's Italy* (2008, com Michael Shin), *Globalization and Sovereignty* (2009) e várias outras obras de grande divulgação.

## José Donizete Cazzolato

Com vasta experiência em Cartografia e Geoprocessamento, tem particular interesse pelas estruturas territoriais (divisão político-administrativa), toponímia e identidade geográfica. Atuou decisivamente na divisão distrital do município de São Paulo (lei 11220/92), e apresentou, na dissertação de mestrado, metodologia para divisão dos grandes municípios em bairros (instância territorial local). Nos anos seguintes, propôs um novo arranjo para a divisão macrorregional do Brasil (descaracterizada com a criação de Tocantins), e analisou a pertinência da regionalização do SUS. Em 2011 publicou “Novos Estados e a divisão territorial do Brasil - uma visão geográfica”, propondo um patamar técnico para o adequado enfrentamento das demandas emancipacionistas de nível estadual.

## José Guambe

Possui Doutorado em Geografia pela Universidade Pedagógica – Moçambique (2018). É atualmente professor da Universidade Pedagógica de Maputo. Membro da equipe de coordenação do Grupo de Estudos e Pesquisa Espaços e Sociedades na África Subsaariana – GeoÁfrica e do comitê editorial do Boletim GeoÁfrica.

## Juliana Nunes Rodrigues

É professora e pesquisadora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ-2) e Jovem Cientista do Estado do Rio de Janeiro (JCNE - FAPERJ). Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Buenos Aires (UBA). Doutora em Geografia Política pela Université Jean Moulin Lyon 3, França, tendo realizado estágio em pesquisa no Instituto de

Sciences-Po, Paris. Coordena o Núcleo de Pesquisas sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento (NUPACT-UFF), junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. Desde 2012, é editora da Revista GEOgraphia, Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF.

## **Kevin Cox**

Bacharel em Geografia pela Universidade de Cambridge (1961), mestrado (1963) e doutorado (1966) na Universidade de Illinois. Professor Emérito na Ohio State University. Geógrafo político com fortes interesses nas políticas de desenvolvimento local e regional, na cidade, na história do pensamento geográfico e na África do Sul. Estou particularmente interessado em abordar estes tópicos usando uma estrutura de compreensão marxista.

## **Leonardo F. Mattos**

É Capitão de Mar e Guerra da Reserva da Marinha brasileira, com Mestrado em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval e Mestrado em Estudos Estratégicos pela UFF, e professor de geopolítica e coordenador do núcleo de avaliação da conjuntura da Escola de Guerra Naval. É o Editor Responsável pelo Boletim Geocorrente e Coordenador do Curso de Estratégia Marítima da FEMAR.

## **Luís Paulo Batista da Silva**

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009), mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2012) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2017), com estágio sanduíche na University of East Anglia, Reino Unido. Atualmente é professor do departamento de Geografia e do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Concluiu estágio de pós-doutorado no departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). Membro das redes de pesquisa Waterlat/Gobacit, Rede de Pesquisa em Geografia (Socio)Ambiental - RP-G(S)A e Geografia das Águas no Brasil.

## Marcelo Alonso Morais

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do Departamento de Geografia do Colégio Pedro II e da Escola Alemã Corcovado. Pesquisa sobre as espacialidades das práticas religiosas, especialmente as umbandistas, a construção de espaço políticos por grupos religiosos e mediação didática inclusiva no Ensino de Geografia.

## Michel Foucher

Geógrafo, geopolítico e Diplomata francês. Diretor do IHEDN (Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional) desde 2009. Fundou o Observatório europeu de Geopolítica em Lyon, onde foi diretor até 1998. Colaborou com vários números da Revista *Herodote*, dirigida por Yves Lacoste. Foi Embaixador da França na Letônia (2002-2006). Autor de diversos livros dentre os quais o livro “Obsessão por fronteiras”, publicado no Brasil pela Radical Livros em 2009.

## Nora Mareï

Geógrafa, doutora pela Universidade de Nantes. Sua investigação centra-se nas relações entre a circulação de mercadorias e pessoas, infraestruturas de transportes e desenvolvimento territorial nas cidades europeias, mediterrânicas e ocidentais. Em uma abordagem geoeconômica, privilegia reflexões na escala macrorregional, cruzadas com áreas locais e metropolitanas, para apreender as dinâmicas contemporâneas de construção de territórios na globalização e também para analisar as convergências/divergências dos processos que marcam os territórios do Norte e do Sul.

## Pablo Ibañez

Doutor em Geografia Humana, com foco em Geopolítica, pela Universidade de São Paulo. Foi pesquisador junto à Organização Panamericana de Saúde (OPAS) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na avaliação das políticas industriais e de inovação. Esteve como pesquisador visitante na Universidade FUDAN, Xangai, responsável pela análise do papel da inovação tecnológica na expansão da *Belt and Road Initiative*. Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, onde coordena o núcleo de Estado, Políticas Públicas e Instituições do Centro de Estudos Avançados.

## **Paulo E. A. S. Câmara**

Possui graduação em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília (1999), mestrado em Botânica pela Universidade de Brasília (2002), mestrado em Ciências pela University of Missouri-Saint Louis (2005) e doutorado em “Plant Systematics and Evolution” pela University of Missouri-Saint Louis e Missouri Botanical Garden (2008). É ainda egresso da turma de 2017 da Escola Superior de Guerra. Atualmente é Professor Associado no departamento de Botânica da Universidade de Brasília. Coordena atualmente projeto de pesquisa no âmbito do Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR. É membro do grupo de especialistas em Briofitas da IUCN e do comitê internacional de nomenclatura de Briofitas da IAPT. É ainda professor colaborador da Escola Superior de Defesa em Brasília.

## **Rafael Winter Ribeiro**

É professor de Geografia Política do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde coordena com Iná Elias de Castro o Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território (GEOPPOL). Atua junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ (PPGG/UFRJ) e ao Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). É editor da Revista Espaço Aberto e pesquisador do CNPq e da FAPERJ.

## **Rejane Rodrigues**

É professora na graduação e na pós-graduação do Departamento de Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio. Líder do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos em Cidadania e Política no Ensino de Geografia, NECPEG, e editora da revista eletrônica Educação Geográfica em Foco. É Mestre e doutora pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi professora no Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira, CAP/UERJ, entre 1995 e 2022.

## **Ricardo Nogueira**

Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas; possui mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (1994) e doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (2002).

Realizou estágio de Pós-doutoramento na Universidade de Brasília - UNB (2023) Atualmente é Professor Titular da Universidade Federal do Amazonas, - Revista da Pós Graduação em Geografia da FURG; Boletim Gaúcho de Geografia; e Revista Uáquiri (UFAC) . Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política e Regionalização, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, fronteira, redes geograficas, Amazônia e meio ambiente.

## Stéphane Granger

Doutor em geografia pela Universidade de Paris 3-Sorbonne Nouvelle, com uma tese sobre as relações entre a Guiana francesa e o Brasil (2012). Mestre em planejamento urbano pela Universidade de Paris 10-Nanterre (1986). Professor de História e Geografia na Seção internacional brasileira do Liceu Melkior-Garré de Caiena e no Instituto de Formação dos Professores da universidade da Guiana Francesa (INSPE). Membro da comissão científica do OHM-Oyapock (CNRS, França), assume colaborações periódicas com o Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteiras da UNIFAP (Macapá).

## Thiago Oliveira Neto

Graduado e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas UFAM, foi bolsista em projeto de pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC, desenvolvendo atividades na área de Geografia Política/Geopolítica rodoviária na Amazônia. Realizou no ano de 2014 mobilidade estudantil na Universidade Federal de Santa Catarina e no ano de 2017 cursou o segundo semestre da pós-graduação na USP. Atualmente é doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP, membro do Laboratório de Geografia Política GEOPO. Áreas de interesse: Geografia Humana; Geografia Humana da Amazônia; Geografia Política; Geografia regional; geografia, transportes e circulação; geopolítica.

## Yann Richard

Professor de Geografia da Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Diretor da l'UFR de Geografia e do l'Institut de Géographie. Diretor-adjunto de l'UMR CNRS e membro do comitê editorial do periódico L'Espace Politique. Coordenador do grupo de trabalho "Integrações regionais no mundo" do laboratório Dynamite. Tem como temas de pesquisa a União Europeia, regionalização e integração regional, geopolítica e regionalização do mundo.

## Wanderley Messias da Costa

Professor Titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Possui Graduação em Geografia (1976), Mestrado em Geografia Humana (1982) e Doutorado em Geografia Humana (1991) pela Universidade de São Paulo. É Livre-Docente em Geografia Política junto ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. É especialista em Geografia Política, Relações Internacionais, Meio Ambiente e Amazônia. Atualmente é Vice-Presidente da ABED - Associação Brasileira de Estudos de Defesa.