

TERRITÓRIO, ECONOMIA E POLÍTICA

Alexandre Bergamin Vieira
Edvaldo Cesar Moretti
Lisandra Pereira Lamoso

ORGANIZADORES

EDITORA TOTALBOOKS

CONSELHO EDITORIAL MULTIDISCIPLINAR

Dr. Alfa Oumar Diallo
Dr^a Ana Maria Colling
Dr. Antonio Moreno Jiménez
Dr. Bruno de Souza Lima
Dr. Celso Augusto Nunes da Conceição
Dr. Charlei Aparecido da Silva
Dr^a Cintia Santos Diallo
Dr^a. Cristina Vargas Cademartori
Dr. Eduardo Salinas Chavez
Dr. Edvaldo César Moretti
Dr^a Edvania Gomes de Assis Silva
Dr^a Elisabeth Ritter
Dr. Eliseu José Weber
Dr. Fabio de Oliveira Sanches
Dr^a Gilca Lucena Kortmann
Dr. Henrich Hasenack
Dr. Henri Luiz Fuchs
Dr. Henrique Carlos de Oliveira Castro
Dr^a Irene Santos Garcia
Dr. Javier Garcia López
Dr. Jefferson Cardia Simões
Dr. Jose Luis Gurria Gascón
Dr. Paulo José Moraes Monteiro e Teixeira Germano
Dr. Paulo Roberto Fitz
Dr. Rodrigo Stumpf Gonzáles
Dr. Rogério Gomes da Silva
Dr^a Valéria Silveira Brisolará
Dr. Vinícius Gadis Ribeiro



EDITORA TOTALBOOKS®

Av. Willy Eugênio Fleck, 1500/337 – CEP 91150-180 – Porto Alegre - RS
www.totalbooks.com.br

Copyright © Alexandre Bergamin Vieira, Edvaldo Cesar Moretti e Lisandra Pereira Lamoso
Capa: TotalBooks
Editoração: Paulo Roberto Fitz
Revisão: TotalBooks

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Território, economia e política [livro eletrônico] / Alexandre Bergamin Vieira, Edvaldo Cesar Moretti, Lisandra Pereira Lamoso, organizadores. -- 1. ed. -- Porto Alegre, RS : TotalBooks, 2022.

PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-88393-21-5

1. Desenvolvimento econômico – Brasil 2. Desenvolvimento territorial – Brasil 3. Geopolítica - Brasil 4. Industrialização 5. Planejamento territorial 6. Políticas públicas - Brasil 7. Turismo - Brasil I. Vieira, Alexandre Bergamin. II. Moretti, Edvaldo Cesar. III. Lamoso, Lisandra Pereira.

21-92604

CDD-320.12

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Políticas públicas : Planejamento territorial : Desenvolvimento socioeconômico : Geopolítica 320.12

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Todos os direitos reservados para os autores.

EDITORA TOTALBOOKS® EIRELI

www.totalbooks.com.br

contato@totalbooks.com.br

Não é permitida a reprodução total ou parcial desta obra, por quaisquer meios, sem a prévia autorização por escrito do/a respectivo/a autor/a.

Os autores e as autoras são responsáveis pelos conteúdos apresentados (textos, figuras, tabelas etc.) e assumem total responsabilidade pública e jurídica sobre os mesmos.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
<i>Alexandre Bergamin Vieira</i>	
<i>Edvaldo Cesar Moretti</i>	
<i>Lisandra Pereira Lamoso</i>	5
NOTAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE FASCISMO, FASCISMO SOCIAL E TURISMO NO BRASIL	
<i>Rita de Cássia Ariza da Cruz</i>	9
PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
<i>Camilo Pereira Carneiro</i>	
<i>Alexandre Bergamin Vieira</i>	
<i>Kamila Madureira da Silva</i>	22
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NA CONURBAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE AQUIDAUANA E ANASTÁCIO-MS	
<i>Ana Paula Archanjo Batarce</i>	
<i>Eva Teixeira dos Santos</i>	
<i>Anderson A. Molina da Silva</i>	43
TURISMO E A VALORAÇÃO DAS ÁGUAS: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DE BONITO - MATO GROSSO SUL	
<i>Elaine Ketelin Pinto Luz</i>	
<i>Edvaldo Cesar Moretti</i>	64
A ECONOMIA NO TERRITÓRIO: ESBOÇO SOBRE POSSIBILIDADES DE REINDUSTRIALIZAÇÃO À BRASILEIRA	
<i>Lisandra Pereira Lamoso</i>	78
INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO, CRISE E O PAPEL DO ESTADO	
<i>Caio Cezar Pedrollo Machado</i>	95
A SITUAÇÃO DE FRONTEIRA E O COMÉRCIO NA ÁREA URBANA DE CORUMBÁ-MS	
<i>Maria Cristina Lanza de Barros</i>	116
AS VIAS ABERTAS DA AMÉRICA DO SUL E <i>PERFORMANCE</i> GEOECONÔMICA: NOTAS SOBRE AMACRO, SAÍDA PARA O PACÍFICO E AGENDA HORIZONTE 2030	
<i>Cristovão Henrique Ribeiro da Silva</i>	132
SOBRE OS AUTORES	146
ÍNDICE REMISSIVO	149

APRESENTAÇÃO

Alexandre Bergamin Vieira

Edvaldo Cesar Moretti

Lisandra Pereira Lamoso

O livro “TERRITÓRIO, ECONOMIA E POLÍTICA”, composto por oito capítulos, apresenta leituras sobre situações e processos presentes no Brasil em um momento de aparente desesperança quanto ao futuro produzido no presente. Mas, como demonstra a leitura dos textos que compõem essa obra, é possível compreender a esperança presente nas análises críticas produzidas pelos autores dos mesmos. A produção deste livro tem a pretensão de apresentar reflexões sobre questões aparentemente díspares, fragmentadas, que constituem a produção do Brasil.

Iniciamos a obra com o capítulo “Notas sobre a relação entre fascismo, fascismo social e turismo no Brasil”, produzido por Rita de Cássia Ariza da Cruz, com reflexões sobre a relação entre a política e o turismo. A autora foca sua análise nas formas que o fascismo e o fascismo social (como apresentado por Boaventura de Souza Santos) estão presentes no Brasil, compreendendo o Brasil como totalidade e partícipe da totalidade-mundo em movimento. Rita tem sua reflexão centrada na perspectiva transtemporal e transescalar, como método de leitura do movimento do real. O texto apresenta concretudes da participação do fascismo social na constituição de políticas para o turismo e a produção de lugares na perspectiva de “fascismo territorial”. Como conclusão, aponta questão fundamental para o estudo do turismo enquanto processo, sua participação dialética nos processos de reprodução capitalista.

No capítulo “Planejamento territorial na produção do território brasileiro: uma perspectiva geográfica das políticas públicas”, escrito por Camilo Pereira Carneiro, Alexandre Bergamin Vieira e Kamila Madureira da Silva, os autores buscaram analisar como as fortes desigualdades regionais no Brasil têm origem em um processo histórico de ocupação territorial e em uma dinâmica de ciclos econômicos regionalmente concentrados em algumas regiões do país. Rompendo com a histórica concepção do arquipélago econômico e da concentração populacional no litoral, as políticas públicas de integração territorial no Brasil emergiram no século XX, sobretudo a partir da segunda metade. Nesse sentido, uma análise das políticas territoriais desde uma

perspectiva geográfica implica em considerar não apenas sua execução, mas todo o processo, desde a formulação, para se entender como os atores participam de sua construção. O capítulo tem como objetivo analisar o planejamento territorial na produção do espaço brasileiro ao longo da história e seus desdobramentos na composição da estrutura social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pautada em análise bibliográfica e documental, cujo recorte temporal abrange o período entre a década de 1930 e o ano de 2019.

O capítulo escrito por Ana Paula Archanjo Batarce, Eva Teixeira dos Santos e Anderson A. Molina da Silva, “Políticas Públicas de enfrentamento da COVID-19 na conurbação dos municípios de Aquidauana e Anastácio – MS”, foi elaborado a partir de dados primários registrados pelos dois municípios analisados, provenientes da Secretaria de Estado da Saúde de Mato Grosso do Sul (Boletim Coronavírus). As informações foram tabuladas a partir dos microdados dos casos confirmados e dos óbitos pela COVID-19, acumulados mensalmente desde final de março de 2020 até final de maio de 2021. O propósito do texto foi de apreender as relações entre o avanço da doença e as políticas públicas de enfrentamento da COVID-19 estabelecidas na área conurbada de Aquidauana e Anastácio. No entanto, ao revisitar os microdados, verificou-se algumas inconsistências como informações equivocadas em relação ao primeiro caso de contaminação pela COVID-19 no estado, bem como os dados referentes à 50ª semana epidemiológica, que não foram informados por ambos os municípios à Secretaria de Estado de Saúde, fato este que contribuiu na divulgação do mapa do Programa Prosseguir de forma incorreta. Outra informação relevante a respeito do início da contaminação da COVID-19, nessa área conurbada, relaciona-se com a comunidade indígena, cujo primeiro caso de óbito ocorreu no município de Aquidauana, em 30 de junho de 2020. Por fim, é possível afirmar que é real a falta de integração entre as cidades conurbadas de Aquidauana e Anastácio na determinação de políticas públicas contra a COVID-19.

Os autores Elaine Luz e Edvaldo Moretti, produziram o texto “Turismo e a valoração das águas: um olhar sobre a cidade de Bonito – Mato Grosso do Sul”, e trazem a reflexão sobre a questão da água e o turismo. O capítulo relaciona a valoração desse elemento natural pela atividade turística e a possibilidade da produção do lugar turístico em função da presença da água com determinadas características específicas. O texto trata do movimento de apropriação privada de um elemento da natureza, especificamente a água, com qualidades estéticas, como transparência e presença de

quedas d'água. Os autores apresentam a ideia de cercamento dos rios, como prática associada ao turismo, corroborando com a leitura do turismo enquanto atividade associada à privatização do patrimônio público.

No capítulo “A economia no território: esboço sobre possibilidades de reindustrialização à brasileira”, Lisandra Pereira Lamoso apresenta um esforço propositivo que possui duas estruturas: uma que se ampara no entendimento do papel da indústria para o desenvolvimento econômico e sua importância para retomada pós-pandemia, e outra sobre propostas de reindustrialização que não implicam em rupturas político-econômicas, pois são necessidades já colocadas pela economia real e que consideram as demandas existentes e potenciais dadas as condições econômicas e territoriais brasileiras. A autora sugere quatro movimentos: Investimentos no complexo econômico-industrial da saúde; Industrialização pela via da bioeconomia; Industrialização para mobilidade urbana; e Industrialização para fortalecimento das cadeias curtas de fornecimento de hortifrutigranjeiros. Suas sugestões recolhem a contribuição de autores geógrafos e não geógrafos. O texto propõe, ainda, que pensemos na centralidade da política para o uso do território a partir do princípio sugerido por Milton Santos como “modelo cívico”, que nos orienta a seguir as necessidades do cidadão para a economia e não o inverso.

Caio Cezar Pedrollo Machado aborda a trajetória da industrialização brasileira, tendo por fundamento o planejamento e a intervenção do Estado na economia, no capítulo intitulado “Industrialização brasileira: desenvolvimento, crise e o papel do Estado”. O autor passa pelas origens do pensamento desenvolvimentista baseado na industrialização e como, nos países capitalistas centrais, esse processo se deu como uma articulação de algumas classes sociais. Elabora a introdução para chegar ao caso brasileiro, a partir dos anos 1930, quando de fato a indústria nacional se organiza sistematicamente. Para Caio, não há uma classe articulada para a industrialização, que acaba por se desenvolver em razão da indução estatal. É mencionado o papel dos planos de desenvolvimento e como esses instrumentos foram geridos pelo Poder Executivo a partir de uma estrutura tecnocrata, uma vez que o Congresso Nacional pouco participava das estratégias nacionais de desenvolvimento. O texto sugere alguns pontos sobre a situação atual do país e sobre como o papel do Estado será importante para, no momento decisivo (que a propósito já transcorre), induzir o crescimento industrial novamente.

No capítulo intitulado “A situação de fronteira e o comércio na área urbana de Corumbá-MS”, a autora Maria Cristina Lanza de Barros apresenta parte de suas reflexões sobre a cidade de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, considerando a situação de fronteira. A cidade de Corumbá está localizada na fronteira entre o Brasil e a Bolívia e a produção de geografias está imbricada pelas relações de idas e vindas de bolivianos. A autora considera a fronteira como um produto social em movimento, onde os conflitos e aproximações promovem a produção de territórios no urbano, que rompem e produzem limites. Especificamente neste texto, a autora apresenta seus estudos sobre o comércio. Sua pesquisa demonstra o movimento de fixação dos bolivianos na área urbana de Corumbá através da abertura de pontos comerciais. O texto apresenta, através de mapas, os lugares dos bolivianos na área urbana e analisa as relações estabelecidas entre brasileiros e imigrantes. A autora conclui que o movimento de ir e vir constitui rompimentos dos limites legais fronteiriços.

O capítulo de Cristovão Henrique Ribeiro da Silva, “As vias abertas da América do Sul e *performance* geoeconômica: notas sobre AMACRO, saída para o Pacífico e agenda *horizonte 2030*”, faz parte dos esforços de compreender os desafios geoeconômicos/geopolíticos traçando planos de *performance* geoeconômica de acordo com os objetivos da agenda da ONU 2030/Horizonte 2030. Essa agenda de pesquisa se abre diante de um cenário de crise econômica e geopolítica global advinda com a pandemia do novo coronavírus, que forçou os Estados Nações a criarem uma perspectiva de recuperação econômica para o pós-pandemia. O texto considera o arco Norte do continente sul-americano como o mais biodiverso e complexo do planeta. O texto salienta experiências exitosas, identificando problemas e sugerindo saídas no contexto de mudanças climáticas e de recuperação econômica regional pós-COVID-19. Trata-se de uma escala regional para a discussão do Território e da Economia.

Esse conjunto de textos permite reflexões sobre temáticas e lugares que participam do processo de produção do Brasil. A leitura de cada capítulo ou do coletivo dos capítulos possibilita leituras geográficas e indica a urgência de pesquisas em diferentes escalas contribuindo com a superação dos desafios impostos para parcelas significativas da sociedade brasileira.

NOTAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE FASCISMO, FASCISMO SOCIAL E TURISMO NO BRASIL¹

Rita de Cássia Ariza da Cruz

INTRODUÇÃO

O conceito de fascismo, ressignificado, adquiriu um sentido mais amplo e plural, que aquele relativo a um regime político totalitário, surgido no início do século XX na Itália. Isso é o que encontramos no pensamento de Boaventura de Sousa Santos, que remete a um tipo contemporâneo de fascismo, compreendido como um “regime social e civilizacional” (SANTOS, 2002), fruto de um momento histórico marcado pelo “crescimento estrutural da exclusão social” e pela conseqüente “ampliação de estados de natureza donde não se tem a opção individual ou colectiva de sair.” (ibid, p. 32).

Em seu livro “Reinventar a democracia”, Santos identifica as seguintes “formas fundamentais do tipo fascista de sociabilidade”: o *fascismo de apartheid social*, que envolve a segregação social dos excluídos; o *fascismo do Estado paralelo*, que implica na discrepância entre o direito escrito e a ação estatal prática; o *fascismo para-estatal*, nas suas vertentes “contratual” e “territorial”, pelo qual prerrogativas estatais são usurpadas por atores sociais poderosos; o *fascismo populista*, que promove a democratização do que, na sociedade capitalista é indemocratizável, por meio de dispositivos de identificação imediata com formas de consumo e estilos de vida que estão fora do alcance da maioria da população; o *fascismo de segurança*, assentado na manipulação discricionária da insegurança das pessoas e grupos sociais vulnerabilizados; e o *fascismo financeiro*, o qual comanda os mercados financeiros e constitui a forma mais pluralista de fascismo, dado o fato de que é comandado por investidores individuais e institucionais (SANTOS, 2002, p. 33-41).

Mas a análise histórica sobre o turismo no mundo e no Brasil nos coloca também defronte ao fascismo clássico enquanto regime político do início do século XX. Com flertes inquestionáveis com o fascismo do passado e com as ‘formas fundamentais’ do fascismo do presente, o turismo tem se desenvolvido não apenas como resultado das

¹ O segundo e o terceiro capítulo contêm fragmentos da Tese de Livre Docência em Geografia da autora, inédita, intitulada “A economia política do turismo e o desenvolvimento geográfico desigual no Brasil”, defendida em dezembro de 2019 na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

contradições sociais e espaciais que caracterizam o modo de produção capitalista, mas também como reprodutora dessas lógicas.

Partindo de tais premissas, definimos como objetivo central deste capítulo analisar a relação entre o turismo, o fascismo das primeiras décadas do século XX, e o fascismo social do final desse século, a partir de uma perspectiva transtemporal e transescalar, considerando a totalidade Brasil como constitutiva da totalidade-mundo em movimento.

Para tanto, este capítulo está organizado em seis partes, incluindo a introdução e as considerações finais. Na segunda parte, o foco é dirigido à escala mundial e às contradições no interior das quais se insere o turismo na contemporaneidade. Na terceira, correlacionamos a origem do turismo de massa no Brasil a um governo com conhecida inspiração fascista, o governo de Getúlio Vargas. Na quarta parte, centramos nossa análise no Brasil do presente, recorrendo a alguns exemplos concretos de fascismo social atrelado ao turismo no território brasileiro. Na quinta, o foco é dirigido especificamente ao atual governo do Brasil, destacando seus planos para o desenvolvimento do turismo no país. Todo o percurso dessas reflexões, como já deixado claro nesta introdução, está assentado no pressuposto de que há uma relação imbricada entre fascismo, fascismo social e turismo no mundo e, também aqui, em território brasileiro, o que objetivamos demonstrar, por meio da argumentação desenvolvida a seguir. O capítulo é concluído com algumas considerações finais.

O TURISMO COMO EXPRESSÃO DAS CONTRADIÇÕES E DO FASCISMO SOCIAL DO MUNDO CONTEMPORÂNEO

De acordo com a United Nations Refugee Agency², 82,4 milhões de pessoas foram forçadas a deslocar-se internamente (em seus próprios países) ou para outros países em busca de paz, de trabalho, de alimento, de moradia, no ano de 2020. São os desconhecidos refugiados. Faces anônimas de uma tragédia humanitária derivada de guerras, fome, lutas por poder e perseguições a cidadãos comuns por motivos os mais diversos como raça, crença religiosa, opinião política e nacionalidade; vítimas de fascismos sociais combinados, tão presentes em tantas nações pelo mundo.

² Fonte: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. Acesso em outubro de 2021.

Somam-se a este contingente, outros cerca de 272 milhões de migrantes internacionais em 2019, segundo a International Organization for Migration - IOM³, das Nações Unidas, que indica ser a motivação de trabalho – por isso chamados imigrantes econômicos - a principal razão pela qual pessoas migram internacionalmente.

Em um mundo marcado e regido pela mobilidade (de pessoas, de mercadorias, de capitais), a crise migratória dos últimos anos escancarou uma realidade antiga dos movimentos populacionais forçados, aparentemente exacerbada nos últimos anos, em que diferentes nações fecharam suas portas a essas pessoas ou, quando as acolheram, nem sempre lhes asseguraram condições dignas de vida, seja como asilados seja como imigrantes.

Cenas dessa tragédia humanitária têm sido mostradas à exaustão nos últimos anos por diferentes meios de comunicação, a ponto de tornar esta temática amplamente conhecida, sem, necessariamente, sensibilizar a todos. Ao contrário, movimentos xenófobos se espalharam principalmente por países europeus, resultando no surgimento de milícias anti-imigrantes em países como Alemanha, Hungria e Bulgária, por exemplo⁴.

Nos Estados Unidos, Donald Trump buscou, a todo custo, construir uma muralha gigantesca na fronteira com o México de modo a barrar a entrada, em seu país, de fluxos de imigrantes pobres latino-americanos, entre os quais muitos brasileiros. É neste contexto que Filippo Grandi, alto comissário da ONU para os refugiados, acusou a imprensa⁵, as redes sociais e políticos, de disseminarem uma “linguagem tóxica” contra refugiados, migrantes e estrangeiros.

Não por acaso, um Relatório do primeiro semestre de 2018, organizado pela ACNUR⁶, agência da ONU para refugiados, que analisou padrões de movimento de migrantes e refugiados, acesso a territórios e asilo, e riscos a que se submeteram essas pessoas, incluindo crianças, foi denominado “Desperate journeys”.

Com a pandemia da COVID-19 e o conseqüente agravamento da pobreza no mundo, movimentos migratórios pela fome vêm crescendo e ganhando novamente

³ Fonte: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf. Acesso em outubro de 2021.

⁴ Conforme noticiado pela BBC no Brasil: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38070872>.

⁵ Em pronunciamento proferido no Conselho de Segurança da ONU, em Nova Iorque, em 9 de abril de 2019: <https://nacoesunidas.org/onu-critica-linguagem-toxica-contra-refugiados/>.

⁶ Disponível em https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65373#_ga=2.18554236.456394148.1558285159-1601699655.1558285159. Acesso em maio/2019.

destaque na imprensa internacional. Europa e Estados Unidos permanecem sendo os destinos principais desses fluxos enquanto erguem novas barreiras legais e policiais e tornam corriqueiras ações de deportação. É quando o fascismo social dos países de origem encontra o fascismo social dos países-destino desses migrantes.

No bojo dessa antiga tragédia humanitária, o turismo se apresenta como expressão dramática das contradições sociais e espaciais que caracterizam as sociedades capitalistas e do fascismo social a que estão submetidas. Desejados por quase todos os países, os turistas internacionais e os fluxos por eles gerados revelam a desigual distribuição social da riqueza em escala planetária, incluindo aí sua dimensão espacial, à qual se liga umbilicalmente. Exemplo paradoxal deste momento é o chamado “turismo de vacinas”, ou seja, enquanto falta vacina para a maior parte da população mundial⁷, o mercado do turismo organiza pacotes de viagem para quem pode pagar pelo alto custo de um deslocamento internacional em busca de imunização.

As geografias desenhadas pelo turismo, no mundo e no Brasil, têm, portanto, muito a nos dizer sobre a economia política do espaço e sobre as diferentes formas do fascismo social, profundamente marcadas por processos intensos de exclusão social, como apontado por Santos (2002).

OS PRIMEIROS FLERTES ENTRE FASCISMO E TURISMO NO BRASIL

A década de 1930 é caracterizada por profundas transformações políticas (por exemplo, instalação de um regime autoritário por Getúlio Vargas), econômicas (pós- crise de 1929 e aprofundamento do processo de industrialização concentrada), sociais (incremento da urbanização e das migrações internas por trabalho) e culturais (dentre as quais se pode destacar a crescente valorização da cultura em sentido amplo e da cultura brasileira particularmente, como já sinalizara o movimento modernista na década anterior), entre outras, as quais, juntas e contraditoriamente, revelam uma economia política do espaço.

E é a partir desse contexto, de construção de uma identidade brasileira, que se gestaram as raízes de uma *economia política do turismo* no país, com a sua inserção nos planos do Estado assim como pelo crescente investimento privado. Medidas públicas como a nomeação de Ouro Preto como Monumento Nacional pelo governo federal em

⁷ Segundo dados da Organização das Nações Unidas- ONU, cerca de 87% das vacinas aplicadas no mundo até início de abril de 2021, foram destinadas a países de alta renda ou renda média-alta. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/04/1747142>. Acesso em 24 de maio/2021.

1933 é parte de um movimento de valorização econômica e política do turismo, intimamente relacionado ao movimento modernista. Cinco anos mais tarde, em 1938, a cidade foi tombada pelo então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, atualmente denominado Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, com um explícito apelo ao desenvolvimento do turismo.

Este foi também o momento em que o Estado brasileiro deu início a um processo de regulação do setor de viagens e de organização do turismo no território nacional por meio não apenas da promulgação de um conjunto de diplomas legais a partir de 1938, mas também pela criação de organismos públicos voltados a esta finalidade, como é o caso da Divisão de Turismo, “primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal.” (CRUZ, 2000), criado em 1939.

Para Rodrigues (2018), o fomento ao desenvolvimento do turismo neste período da história, não apenas no Brasil, mas em outros lugares do mundo, como Itália, Alemanha e Portugal, fez parte de uma estratégia de Estados ditatoriais e fascistas empenhados em controlar o tempo livre do trabalhador. A tradução espacial mais fidedigna disso seria o chamado “turismo sindical”, materializado nas colônias de férias para trabalhadores, amplamente fomentadas, não por acaso, entre as décadas de 1920 e 1930, sob governos como Mussolini, Hitler e Salazar.

No Brasil, as primeiras colônias de férias foram implementadas durante a chamada “era Vargas”, no estado de São Paulo, tendo se multiplicado ao longo do século XX e se expandido geograficamente pelo país (RODRIGUES, 2018)⁸. A primeira relação entre fascismo e turismo no Brasil teria se dado, portanto, no contexto de um governo que reconhecidamente flertava com o fascismo clássico, sobretudo no que concerne à sua face populista. Como afirma Rodrigues:

[...] a intervenção mais complexa e profunda do “regime” talvez tenha sido a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda, que visava intervir e regular amplos aspectos da vida social, seja na cultura, na educação, nos esportes, ou, muito importante destacar, no turismo, o que, por conseguinte, estaria, de uma maneira ou de outra, ligado ao turismo sindical e seus correlatos. (RODRIGUES, 2018, p. 149).

Naquele momento, primeiras décadas do século passado, o turismo no Brasil era uma atividade extremamente restrita tanto social como espacialmente. Do ponto de vista

⁸ A primeira colônia de férias do Brasil foi inaugurada em 1934, no município de Guarujá (SP), sendo pertencendo à Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo – AFPESP (RODRIGUES, 2018).

social, limitada à pequeníssima camada da sociedade que reunia condições materiais para deslocar-se pelo território por motivação de lazer. Consequentemente, as ações do Estado na direção de inserir a classe trabalhadora no universo do turismo eram, de um modo geral, bem recebidas pelos trabalhadores e suas famílias, ainda que essa ‘inclusão’ se restringia a uma pequeníssima parte do conjunto dos trabalhadores brasileiros, como apontara Rodrigues (2018).

Alienar o trabalhador no uso de seu tempo livre do trabalho foi um projeto claro adotado por Mussolini, com sua política intitulada Opera Nazionale Dopolavoro (em uma tradução livre para o português, “Obra Nacional depois do Trabalho”) assim como do nazismo, com seu líder máximo, Adolph Hitler, que mandou erguer (entre 1936 e 1939) a maior colônia de férias para trabalhadores do planeta, o Colossus de Prora, jamais inaugurada para este fim em função da eclosão da Segunda Guerra. A política de fomento à criação de colônias de férias pelo governo Vargas revelaria, assim, como aponta Rodrigues (2018) em sua dissertação de Mestrado, mais uma entre outras formas de aproximação do ditador brasileiro com o regime totalitário desses líderes políticos.

Embora o fascismo pluralista a que remete Santos (2002) não se aplique às primeiras décadas do século XX, é difícil não reconhecer que este, em alguma medida, se conecta ao fascismo social do presente, sobretudo na sua face populista.

FASCISMO SOCIAL E TURISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Boaventura de Sousa Santos remete a enclaves fortificados para ilustrar o que ele chama de ‘fascismo do *apartheid* social’. Esse tipo de fascismo, segundo o autor, produz a segregação social dos excluídos e uma “cartografia urbana dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas”. Sua forma objetificada nas paisagens se traduz por “castelos neofeudais”, “condomínios fechados” e “*gated communities*.” (SANTOS, 2002: p. 33).

Ao transpormos sua proposta conceitual para, por exemplo, localidades dominadas pelo turismo litorâneo e especialmente o de segundas residências, logo nos deparamos com evidências de que esse tipo de fascismo muito bem se aplica à realidade de inúmeras cidades brasileiras, onde uma urbanização voltada para o veraneio é estruturante dos espaços em que se insere.

É o que demonstram, por exemplo, Ferreira e Silva (2007; 2008) ao analisarem o avanço de diferentes tipologias imobiliárias pelo litoral potiguar como a proliferação de

“muros altos”, “que protegem, confinam e separam” (ibid., p. 457), além de expressarem o avanço, pelo território brasileiro, do chamado “turismo imobiliário”. Esses processos, que se reproduzem por diferentes localidades reconhecidamente turísticas, vêm invariavelmente acompanhados da expulsão de moradores pela valorização imobiliária e turística de extensas áreas dotadas de infraestruturas urbanas, diferentemente daquelas onde, muitas vezes, os habitantes locais se vêm forçados a se estabelecer, um exemplo claro, portanto, de *apartheid* social diretamente relacionado à atividade econômica do turismo.

Partindo do pressuposto de que um tipo de fascismo social necessariamente se liga a outros na composição do “fascismo societal” a que se refere Boaventura de Sousa Santos, é imperioso reconhecer que ao “fascismo do *apartheid* social” imbricado ao fenômeno do turismo de massa no Brasil soma-se o “fascismo do Estado paralelo”, segundo o qual o Estado age de forma discrepante e contraditória em relação às “zonas selvagens” e às “zonas civilizadas”, ou seja, fascisticamente nas primeiras, e democraticamente nas segundas. Exemplo disso está consubstanciado na tese de Simone Scifoni (2006), sobre “A construção do patrimônio natural”, que toma como estudo de caso o litoral norte paulista, onde a complacência do Estado com os loteamentos voltados às classes médias e altas contrasta, segundo a autora, com a criminalização da moradia dos pobres, incrustada nas encostas da Serra do Mar, como resultado da valorização do solo urbano litorâneo pelo “turismo imobiliário”.

Os exemplos de “fascismo paraestatal” também abundam no processo social e histórico de produção dos espaços – especialmente urbanos, mas não apenas – para o turismo no Brasil, em que “atores sociais muito poderosos, muitas vezes com a conivência do próprio Estado”, “ora neutralizam, ora suplementam o controle social produzido pelo Estado.” (SANTOS, 2002, p. 34). Esse tipo de fascismo é também evidenciado nas análises feitas por Ferreira e Silva (2007, 2008) assim como por Scifoni (2006), mas vamos usar aqui um exemplo localizado em outra Unidade da Federação, diferente daqueles utilizados pelos autores já citados, desta feita, relativos à cidade de Florianópolis, estado de Santa Catarina.

Após analisar um conjunto de empreendimentos implementados no litoral catarinense pertencentes à mesma empresa, Lopes (2015) apontou para a existência de uma “tendência à efetivação dos interesses dos grandes empreendimentos turísticos na capital do estado, como são os casos do Costão do Santinho Resort, do Condomínio

Residencial Costão Golf e do II Campanário Villagio Resort [...]”, os quais, de acordo com o autor, afrontaram princípios do direito ambiental, incluindo aí as legislações ambiental e urbanística, e impactando, conseqüentemente, de forma irreversível, o meio ambiente (ibid., p. 140). As estratégias ou artimanhas utilizadas pela grande empresa do setor da construção civil assim como a conivência de órgãos ambientais envolvidos com diferentes licenciamentos ambientais são igualmente abordadas pelo autor, evidenciando, neste caso, um tipo de “fascismo territorial”, derivado do “paraestatal” antes referenciado. De acordo com Santos, o fascismo territorial ocorre sempre que:

[...] actores sociais com forte capital patrimonial retiram ao Estado o controle do território onde actuam ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes e contra seus interesses. (SANTOS, 2002, p. 35-36).

Ora, embora não disponhamos de um inventário de todos os casos em que esse tipo de fascismo social vinculado ao turismo tenha ocorrido no Brasil, há fartos exemplos evidenciados em dissertações de Mestrado, teses de Doutorado, artigos científicos, livros e capítulos de livros de autoria de pesquisadores de diferentes campos disciplinares que corroboram sua existência “do Oiapoque ao Chuí”. Flexibilização de normas legais, uso de subterfúgios jurídicos, jurisprudências diversas acompanhadas de destruição de áreas naturais protegidas e expulsão de populações residentes, com maior ou menor conivência de entidades públicas, fazem parte de um extenso rol de exemplos de fascismo social que tem acompanhado o desenvolvimento do turismo em território nacional.

Cabe, ainda, lembrar do fascismo financeiro a que se refere Santos (2002, p. 37), o qual seria, segundo o autor, a forma mais pluralista do fascismo social, “na medida em que os movimentos financeiros são o produto de decisões de investidores individuais e institucionais espalhados por todo o mundo”, tendo em comum o desejo de rentabilizar seus valores.

Impossível dissociar o chamado turismo imobiliário do fascismo financeiro a que remete Santos (2002), e há diversas formas pelas quais esse tipo de fascismo se faz presente no turismo no mundo e no Brasil. Um fenômeno recente e que denota de modo claro essa vinculação entre turismo, fenômeno imobiliário e fascismo financeiro é o Airbnb, plataforma de “economia colaborativa”, que já impactou de forma avassaladora diversas localidades turísticas pelo mundo, especialmente na Europa, em casos tornados

conhecidos como Barcelona, Veneza e Berlim. Embora se faça presente no Brasil, sobretudo em grandes cidades como capitais de estado, os estudos ainda são escassos e a demandar análises mais aprofundadas.

O FASCISTA WANNABE⁹ E SEUS PLANOS PARA O TURISMO EM TERRITÓRIO BRASILEIRO

Em entrevista concedida à Rosana Pinheiro Machado, para o jornal *The Intercept Brasil*¹⁰, um dos maiores estudiosos do fascismo e do populismo no mundo, o historiador argentino Federico Finchelstein afirmou que “Bolsonaro é o populista que mais se aproximou do fascismo na história”, daí o pesquisador chamá-lo de *fascista wannabe*, uma expressão em inglês que remete a “alguém que aspira ser algo”. A conclusão a que chegara Finchelstein deriva do entendimento do autor de que o fascismo tem entre suas principais características a existência de um ditador e a utilização de práticas discriminatórias, entre as quais o racismo, além da violência e da mentira.

Sem pretendermos entrar no mérito de uma discussão sobre a proximidade do atual governo com práticas que caracterizam o fascismo, enquanto regime político inventado nas primeiras décadas do século XX, entendemos por outro lado, que seria uma concessão cientificamente injustificável ignorar os evidentes flertes deste governo com aquele regime, entre os quais os efeitos deletérios de seu negacionismo diante da pandemia da COVID-19 sobre a vida humana no Brasil, sobre as atividades econômicas em geral, entre as quais o turismo, e sobre práticas sociais espelhadas na negação da gravidade da pandemia e de suas reais consequências.

Como resultado das atitudes populistas e negacionistas do atual governo, no tocante à pandemia, encontra-se o agravamento da crise sanitária, social e econômica, no interior da qual o Brasil esteve, durante quase dois meses¹¹, entre março e abril de 2021, no topo do *ranking* mundial da média de mortos por dia, posição mais tarde assumida pela Índia. Não por acaso, muitas nações fecharam suas fronteiras à entrada de viajantes brasileiros nos últimos meses, o que freou a emissão de potenciais turistas para

⁹ Conceito utilizado por Federico Finchelstein, em entrevista concedida à Rosana Pinheiro Machado, para o *Jornal de Intercept Brasil*.

¹⁰ Publicada em 07 de Julho de 2020. Disponível em <https://theintercept.com/2020/07/07/bolsonaro-populista-fascismo-entrevista-federico-finchelstein/>. Acesso em 27 de maio de 2021.

¹¹ “Ranking da Covid: como o Brasil se compara a outros países em mortes, casos e vacinas aplicadas”. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/04/29/ranking-da-covid-como-o-brasil-se-compara-a-outros-paises-em-mortes-casos-e-vacinas-aplicadas.ghtml>. Acesso em 27 de maio de 2021.

o exterior e aqueceu, por outro lado, a demanda interna por viagens para destinos turísticos nacionais¹², em plena pandemia.

No que concerne a esse turismo doméstico, as várias “ondas” formadas por milhares de turistas se deslocando em direção a destinos turísticos tradicionais, como praias ou localidades pelo interior do território brasileiro, desde o início da crise pandêmica, são a expressão material, por um lado, do esgotamento emocional de uma população cansada de viver sob quarentena, mas, por outro, sem dúvida, são também o espelhamento de atitudes sistemáticas do chefe do executivo nacional na promoção de aglomerações, frequentemente sem o uso de máscaras de proteção, incluindo suas viagens turísticas realizadas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021 para o Guarujá-SP e para São Francisco do Sul-SC.

Mas não é somente com o regime político do fascismo do início do século XX com o qual se identifica o governo Bolsonaro. O fascismo social descrito por Santos (2002) pode ser tomado como uma marca desse governo. O desmonte do sistema nacional de proteção ambiental, por exemplo, tem sido uma porteira escancarada para a “passagem da boiada”, ou seja, para a ação inescrupulosa de ‘atores sociais poderosos’ em prejuízo dos interesses de toda a sociedade brasileira, numa promoção evidente do chamado “fascismo territorial”.

Essa mesma lógica de entreguismo é reproduzida nas suas propostas para o setor do turismo. Desde o início de seu governo, Bolsonaro insiste em um discurso voltado à reedição, aqui, do controverso modelo Cancún de urbanização turística:

Segundo Calderón-Maya e Orosco-Hernández (2014, p. 172), o modelo de urbanização urbana de Cancún “se expressa pela obsolescência e deficiência dos serviços públicos, no envelhecimento da infraestrutura e do equipamento turístico, escassa renovação urbana, opções recreativas limitadas, especulação imobiliária em áreas de reserva, mas sobretudo pelo impacto irreversível sobre os ecossistemas naturais”. (CRUZ, 2019, n.p).

Num misto de ‘fascismo territorial’ e ‘fascismo populista’, o governo federal anuncia a criação de várias Cancúns no país, a começar com projetos pilotos em Angra dos Reis-RJ, Maragogi-AL e Florianópolis-SC. Como se pode ler em matéria de 08/05/2021 na Revista Isto é Dinheiro¹³: “O governo federal planeja tornar o litoral

¹² “Os destinos mais procurados por brasileiros para viajar em 2021”. Revista Viagem [On line], Ed. Abril, 6 de nov de 2020. Disponível em <https://viagemeturismo.abril.com.br/materias/os-destinos-mais-procurados-pelos-brasileiros-para-viajar-em-2021/>. Acesso em 27 de maio de 2021.

¹³ Governo quer vender imóveis em praias e criar ‘Cancúns brasileiras’. Isto é Dinheiro, 08/05/2021.

brasileiro mais atrativo para investidores e turistas”. E, para isso, pretende promover a construção de diferentes “Cancúns” ao longo do litoral.

Figura 3 – As ‘Cancúns’ brasileiras planejadas por Bolsonaro.



Fonte: Folha de São Paulo, 07/05/2021¹⁴.

Em reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo em 07/05/2021¹⁵, lê-se:

O objetivo é privatizar imóveis à beira-mar para a construção de hotéis e resorts e também conceder à iniciativa privada ativos inalienáveis — como faixas de areia, áreas de ilhas e espelhos-d'água para a construção de infraestruturas como píeres e marinas.

O Meio Ambiente [...] seria responsável pelo diálogo com as esferas estadual e municipal para liberar entraves no setor. (grifo nosso).

A quem interessa esse modelo? Naturalmente, para além de trabalhadores e pequenos comerciantes locais, que vislumbram no turismo de massa uma oportunidade de trabalho e renda, o ‘modelo Cancún’ desperta a cobiça de especuladores imobiliários atentos à valorização do solo a ser promovida pela chegada maciça de investimentos públicos. Esse modelo costuma, também, atrair investidores internacionais, donos de grandes cadeias hoteleiras presentes nos mais diversos lugares do planeta, as quais, em

Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/governo-quer-vender-imoveis-em-praias-e-criar-cancuns-brasileiras/>. Acesso em 28 de maio de 2021.

¹⁴ Governo quer vender imóveis em praias e criar ‘Cancúns brasileiras’. Folha de São Paulo, 07/05/2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/governo-quer-vender-imoveis-em-praias-e-criar-cancuns-brasileiras-em-angra-maragogi-e-florianopolis.shtml>. Consulta em 28 de maio de 2021.

¹⁵ Governo quer vender imóveis em praias e criar ‘Cancúns brasileiras’ em Angra, Maragogi e Florianópolis. Folha de São Paulo, 07/05/2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/governo-quer-vender-imoveis-em-praias-e-criar-cancuns-brasileiras-em-angra-maragogi-e-florianopolis.shtml>. Acesso em 28/05/2021.

função de sua capacidade de investimento, participam ativamente de processos de privatização e de elitização de lugares antes devotados ao uso público.

É fato que a crise sanitária refreou os planos do atual governo no que concerne ao andamento desse projeto, mas, desde que Bolsonaro assumiu a presidência em 2019, ele reiteradamente reforça essa ideia. Resta saber se terá tempo, recursos e apoio político para levá-la a cabo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferentes formas pelas quais o turismo tem se manifestado no mundo e, em especial no Brasil, não são autoexplicativas. Por outro lado, não há um só caminho analítico para interpretá-las. De nossa parte, escolhemos aqui abordar o turismo a partir dos conceitos de fascismo e de fascismo social, este último proposto por Boaventura de Sousa Santos e apreendido aqui como chave interpretativa da criticidade do momento histórico que vivenciamos.

Para tanto, precisamos ir além das ideias originais sobre o fascismo como regime político e reconhecer que, como todo conceito, este deve ser compreendido na sua vinculação com o contexto histórico e espacial em que se insere. Da mesma forma, enquanto generalizações, os conceitos podem encobrir particularidades de um dado tempo ou relativas a um dado lugar, daí a importância dos estudos de caso.

Como pretendemos evidenciar nas páginas deste capítulo, diferentes formas de fascismo social, ora isoladamente, ora combinadas, têm acompanhado o desenvolvimento do turismo de massa no país, reproduzindo, no território nacional, processos presentes, em verdade, em muitos lugares do mundo, incluindo países com democracias mais avançadas, o que reforça o entendimento de que juntamente das especificidades locais há lógicas globais imperiosas se fazendo presentes.

O fato é que o turismo se insere dialeticamente nesses processos mais amplos de reprodução do modo de produção capitalista, por um lado, como produto da política e da economia, do fascismo clássico ao fascismo social, e, por outro lado, como atividade reprodutora das estratégias econômicas e políticas, as quais representa.

REFERÊNCIAS

- CRUZ, R. de C. A. da. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- CRUZ, R. de C. A. da. Desenvolvimento desigual e turismo no Brasil. **Revista Confins** [On line], n. 36, 2018.
- CRUZ, R. de C. A. da. **A economia política do turismo e a dialética do desenvolvimento geográfico desigual no Brasil**. Tese (Livre Docência em Geografia), Universidade de São Paulo, 2019.
- CRUZ, R. de C. A. da. Por que Angra dos Reis não deve se transformar em uma Cancún. **Jornal da USP**. 7 de Jun de 2019. Disponível em <https://jornal.usp.br/artigos/por-que-angra-dos-reis-nao-deve-transformar-se-em-uma-cancun/>. Acesso em 27 de maio de 2021.
- FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. Dinâmica imobiliária e turismo: novas relações, novos riscos. **Cadernos Metrópole**, N. 18, 2º sem/2017, p. 109-133.
- FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. Para além do muro alto: “Turismo Imobiliário” e novas configurações sócio-espaciais na Região Metropolitana de Natal – RN/Brasil. *In*: VALENÇA, M. M.; BONATES, M. F. (Orgs). **Globalização e marginalidade: o Rio Grande do Norte em foco**. Natal: EDUFRN, 2008, v. 2, p. 457-468.
- LOPES, G. B. di B. Legislação ambiental e urbanística no Brasil: o caso Costão do Santinho Resort em Florianópolis/SC. **Revista Percursos**, Florianópolis, V. 16, n. 32, 2015, p. 121-142.
- RODRIGUES, G. de O. **Fascismo e turismo**: reflexões sobre a relação entre turismo sindical e colônia de férias. Dissertação [Mestrado em Geografia]. Universidade de São Paulo, 2018.
- SANTOS, B. de S. **Reinventar a democracia**. Coleção Fundação Mario Soares. Lisboa: Ed. Gradiva, 2002.
- SCIFONI, Simone. **A construção do patrimônio natural**. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, 2006.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Camilo Pereira Carneiro
Alexandre Bergamin Vieira
Kamila Madureira da Silva*

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, com imensos espaços geograficamente muito diversos. Além disso, apresenta dificuldades seculares na ocupação do seu território, cuja população ainda hoje está concentrada na faixa litorânea e sofre os efeitos de uma industrialização retardatária, incompleta e concentrada (TAVARES, 2002). Ao longo do tempo, processos históricos muito peculiares deixaram heranças de alta heterogeneidade nas trajetórias das cinco macrorregiões brasileiras. Além da porção Sudeste-Sul, consolidaram “três mundos regionais” muito distintos: a Amazônia, o Nordeste e o Centro-Oeste (BRANDÃO, 2019).

As fortes desigualdades regionais no Brasil têm origem em um processo de ocupação territorial e em uma dinâmica de ciclos econômicos regionalmente concentrados em algumas regiões do país. A partir do processo de industrialização e integração do mercado nacional, ações do Estado e de agentes econômicos fortaleceram a concentração econômica e populacional no Sudeste (MOREIRA, 2014). Consolidou-se no Brasil um complexo esquema de relações centro-periferia e hierarquias, ancorado em uma longa trajetória de junções/conexões inter e intrarregionais articuladas. Estas solidarizaram, pela via do mercado, as partes do país, fazendo com que os variados espaços regionais confluíssem seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista capitalista durável por meio século - 1933-1983 (BECKER e EGLER, 2010).

As periferias dos principais centros urbanos passaram a crescer com a indústria e a migração da população de baixa renda, ensejando uma situação na qual o lugar da riqueza passou a ser, literalmente, o lugar da pobreza. Dessa forma, as metrópoles tornaram-se também o lugar da crise urbana, das carências sociais manifestadas em movimentos de posseiros, sem-teto e nos loteamentos clandestinos (SANTOS, 1989).

Face ao exposto, o presente artigo objetiva aferir se as políticas de reatamento territorial se mostram suficientes para trazer uma alteração significativa no quadro de desigualdade regional do país, tendo em vista que a problemática regional brasileira possui um caráter estrutural. Cabe ressaltar que a análise das políticas territoriais implica em se considerar não apenas sua execução, mas todo o processo, desde a formulação, para se entender os papéis dos respectivos atores de sua construção.

Inicialmente, será apresentado um histórico das políticas públicas de integração do território nacional desenvolvidas na segunda metade do séc. XX. Na sequência, serão elencados os marcos legais no processo de planejamento urbano no país. Num terceiro momento, serão analisadas as políticas territoriais no Brasil no século XX e, por fim, serão aferidos o planejamento territorial nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003 a 2016) e as novas diretrizes tomadas a partir do governo Temer (2016 a 2018), continuadas no governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, sob a ótica da Geografia, pautada em análise bibliográfica e documental, cujo recorte temporal abarca o período entre a década de 1930 e o ano de 2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL

Rompendo com a histórica concepção do arquipélago econômico e da concentração populacional no litoral, as políticas públicas de integração territorial no Brasil emergiram no século XX, sobretudo a partir da segunda metade. Na década de 1960, o Ministério do Interior (MINTER) implementou a estratégia de regionalização do país com a institucionalização das macrorregiões (não confundir com as atuais macrorregiões do IBGE). Seguindo a experiência da SUDENE, que será abordada mais adiante, o MINTER criou superintendências para as regiões Norte (SUDAM), em 1966, Centro-Oeste (SUDECO) e Sul (SUDESUL), em 1967, visando neutralizar as oligarquias regionais e organizar as bases para a modernização (ABREU, 2014).

O planejamento estratégico para a integração do território nacional visando adequar a estrutura territorial a uma proposta de industrialização, já constava no Plano de Metas do governo JK (1956-1961), no entanto, esse planejamento viria a se consolidar anos depois, com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que teve duas edições: I PND (1972-74) e II PND (1975-79). O PND objetivava ordenar o território nacional segundo a geopolítica do governo militar. Assim, as políticas para a

integração do território nacional corresponderam a uma ação rápida e combinada para, simultaneamente, completar a ocupação do território - incorporando o Centro-Oeste e a “ilha” Amazônica - e modernizar e expandir a economia nacional, articulando-a à economia internacional, além de estender o controle do Estado a todas as atividades e a todos os lugares. Estas políticas tiveram a função de efetuar a legitimação do Estado, exaltar o nacionalismo e, ao mesmo tempo, fortalecer os limites territoriais do país, sendo usadas como recurso simbólico para forjar a construção do “Grande Brasil” – ideia propagandeada amplamente nas mídias durante o regime militar (1964-1985), ou seja, o Brasil como potência regional da Economia-mundo (EGLER e BECKER, 2010).

Durante a década de 1970, o governo militar também se valeu da urbanização como estratégia para o desenvolvimento do país. Para sustentar o crescimento industrial, os núcleos urbanos assumiram novo significado como base logística da modernização acelerada. Em 1979 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e o II PND, voltado, entre outros objetivos, para a organização interna das cidades e da rede urbana (SOUZA; ABREU; VIEIRA, 2015).

Para Becker e Egler (2010), poucos países do mundo levaram tão longe as ideias do economista francês François Perroux e sua teoria dos polos de crescimento, como o Brasil. Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos polos de crescimento (que no Brasil foram batizadas de “polos de desenvolvimento” e contaram com incentivos como isenção de impostos, suspensão de tarifas de importação de máquinas e oferta de crédito subsidiado pelo governo) foi o modelo escolhido para a organização do território pelo Estado autoritário.

Segundo Becker (2001), tais polos eram lugares privilegiados, capazes de integrar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias, ou seja, os “eixos de desenvolvimento” implementados propunham uma geografia de redes – vias de circulação e núcleos (polos) urbanos, numa visão externa do território. No PND a ocupação da Amazônia foi considerada como prioridade máxima por razões de acumulação, legitimação e integração exógena, privilegiando o desenvolvimento dos polos, os nós da rede - ligados às exportações -, em detrimento do desenvolvimento local - áreas mais extensas.

Por meio do Programa de Integração Nacional (PIN), o governo Médici assumiu o processo de ocupação da Amazônia e também do Nordeste, principalmente com obras de infraestrutura viária, numa perspectiva desenvolvimentista de ampliação das “fronteiras econômicas” e ocupação dos “espaços vazios” (SOARES, 2015), aliando o desenvolvimento do país com a integração do território nacional.

Posteriormente, no período de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 deu início a um novo ciclo na história do planejamento territorial/regional brasileiro. Se as décadas anteriores foram marcadas por uma trajetória instável da priorização do planejamento da ação pública, a nova Constituição trouxe a tentativa de resgate da iniciativa em longo prazo, por meio da estruturação do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse sentido, passou a competir à União dar provisões sobre os Planos Plurianuais (PPAs) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Ao Congresso Nacional coube dispor sobre essas matérias (ZANON, 2019).

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO E RURAL: MARCOS LEGAIS

Paralelamente às conjunturas políticas e em uma perspectiva histórica, cabem destacar alguns marcos legais que influenciaram e influenciam o processo de planejamento urbano na produção do território brasileiro. Ainda no século XIX, foram constatadas grandes mudanças na estrutura fundiária que tiveram início após a aprovação da Lei de Terras (Lei 601 de 1850) - uma resposta à interrupção do tráfico (compra e venda) de escravos no mesmo ano -, que mudou a forma de como a propriedade fundiária passou a ser concebida no país.

Silva (2015) afirma que, apesar de a transformação da terra em mercadoria não ter sua origem na Lei de Terras, ela teve nesta lei um momento fundamental, a partir da construção de um discurso, de uma visão de mundo e de práticas sociais que passaram a ser pautadas unicamente no caráter mercadológico da terra. Isso contribuiu para transformar a terra em uma propriedade no sentido moderno do termo, sendo objeto de compra e venda, mas precisando ter seus limites bem definidos. Nesse sentido, no tocante ao planejamento urbano, alguns marcos legais de abrangência nacional e com influência direta na produção do espaço urbano merecem destaque: o Decreto-Lei n.º 58/1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos; e a Lei Federal n.º 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano.

Não obstante, para Maricato (1997), o planejamento urbano ficou apenas nos chamados “planos-discursos”, ou seja, planos inconsequentes e inutilizáveis. Elaboravam-se os planos para serem esquecidos ou implementados em partes, principalmente aqueles que atendessem aos interesses das elites. Entre 1875 e 1906 as elites implementavam seus planos urbanos de embelezamento e melhoramentos infraestruturais das cidades de forma sucessiva. Após a década de 1930, e principalmente a partir da década de 1960, passaram a ser produzidos “super planos” tecnocráticos, elaborados por especialistas, de aplicação restrita.

Todavia, as atividades de pensar a cidade e propor soluções aos seus problemas eram alienadas da realidade em construção, sendo que no referido período, as grandes cidades cresceram “fora da lei”. Já na década de 1990, a autora afirmava que cada metrópole brasileira abrigava outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte das cidades brasileiras seriam “não cidades”, com autoconstruções, precariamente servidas de transporte, água, saneamento e energia (MARICATO, 1997).

A Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, o Estatuto da Cidade (criado em 2001) trouxeram uma visão ampliada da questão urbana e foram, de certa forma, uma conquista para o Movimento pela Reforma Urbana. Prova disso foi a quantidade subsequente de leis aprovadas que esmiuçavam a necessidade de planejamento. Em quinze anos houve mais leis urbanísticas aprovadas do que em todo o século XX. A aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, geraram condições para a institucionalização de uma política urbana no país e ressaltaram temas como habitação, saneamento e mobilidade urbana. Além destes aparatos, o Estatuto da Metrópole viria a ser aprovado em 2015 (ZANON, 2019).

POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL NO SÉCULO XX

De acordo com Rückert (2007), a política territorial se configura pelo conjunto de enfoques estratégicos em médio e longo prazo, assim como pelas correspondentes formulações de atuação dirigidas a intervir sobre o território, a fim de que este assuma as formas que sejam adequadas ao conjunto dos interesses que controlam o poder político. Cabe ressaltar que a posse e o controle do território têm, classicamente, sustentado a construção do Estado no Brasil, o qual, de acordo com Egler e Becker (2010), antecede historicamente a própria nação.

A formação do espaço brasileiro comandada pelo Estado, regulado pela face hegemônica, ocultou o contraponto entre o modelo comunitário das sociedades indígena, quilombola e camponesa em favor do modelo latifundiário de sociedade engendrado no país desde o início da colonização. Na formação espacial brasileira, marcada pelo papel preponderante do Estado, podem ser identificadas seis fases, contando com o momento atual, a saber: i) dos vetores fundacionais; ii) dos ciclos de assentamento; iii) da maturação do arranjo capitalista; iv) da redesconcentração e privatização da gestão do espaço; v) da articulação das sociabilidades e; vi) tendências de uma formação espacial complexa (MOREIRA, 2014).

Por sua vez, Rückert (2007) recorda que, a partir da década de 1930, o Estado desenvolvimentista começou a consolidar as principais infraestruturas estratégicas nacionais e passou a assumir o papel de principal artífice da construção da nação. Segundo o referido autor, o Estado desenvolvimentista brasileiro, de corte cepalino, passou a implementar, a partir da década de 1940, um núcleo de consenso desenvolvimentista análogo ao Keynesianismo¹⁶ europeu.

No que tange às intervenções de caráter regional do Estado, embora estas datem do final do século XIX, foi a partir da década de 1930 que elas se intensificaram, culminando com a montagem de um sistema de planejamento estatal durante o regime militar (1964-1985) (RÜCKERT, 2007). Corroborando este entendimento, Becker e Egler (2010) afirmam que o primeiro governo Vargas (1930-1945) marca o início do planejamento territorial estatal no Brasil, em um momento em que o país sofria os efeitos da crise de 1929.

Segundo Moreira (2014), a intervenção do Estado iria eliminar estruturas rurais arcaicas e promover o desenvolvimento industrial, consolidando a fase da maturação do arranjo capitalista no território nacional. No início da década de 1930, o governo Vargas começou a criar autarquias e conselhos nacionais que cuidariam de setores específicos ou de produtos considerados economicamente importantes (petróleo, café, açúcar, pescados, sal e erva-mate), controlando a produção e estabelecendo preços mínimos. Estabeleceu, ainda, um sistema de créditos de longo prazo para os estabelecimentos

¹⁶ O Keynesianismo é a teoria econômica criada pelo economista inglês John Maynard Keynes que consiste em uma organização político-econômica fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego.

industriais e definiu o controle estatal da marinha mercante, com a estatização do Lloyd Brasileiro e das empresas de navegação da Amazônia e da Bacia do Prata.

Esse período foi caracterizado pela reorganização do arranjo geoeconômico de uma divisão regional com o qual se implementava a formação da divisão territorial de trabalho e de trocas necessária à alavancagem do desenvolvimento industrial. Assim, a relação regional passou a dar lugar a uma relação espacial desigual-combinada, uma divisão territorial polarizada do trabalho e de trocas. Nesta nova relação de espaço, o comando se deslocou do campo para a cidade, das indústrias regionais para as nacionais e do todo para a região Sudeste (MOREIRA, 2014).

Entre os anos da II Guerra Mundial e 1954 o governo federal deu os primeiros passos no efetivo planejamento territorial, pautado em dois planos: Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Assim, o governo brasileiro passou a utilizar o conceito de segurança nacional para criar uma série de empresas estatais estratégicas, que garantiriam nas décadas seguintes a ampliação do processo de industrialização, principalmente na região Sudeste: Cia. Vale do Rio Doce (1942), Fábrica Nacional de Motores (1943), Cia. Nacional de Álcalis (1943), Cia. Siderúrgica Nacional (1946) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952), para financiar projetos industriais de longa maturação. Já no Nordeste, merece destaque a criação da Cia. Hidrelétrica do São Francisco – CHESF –, em 1945. Posteriormente, em 1953, foi criada a Petrobrás e houve a subsequente instituição do monopólio da extração e refino do petróleo e seus derivados (ALMEIDA, 2003). No âmbito da sistematização de informações e operacionalização do planejamento estatal, foram criados o IBGE (1942), que se centrava na discussão de questões territoriais, e a Fundação Brasil Central (1943), voltada a ações de ocupação do centro-oeste do país.

Segundo Baggio (2014, p. 163), teve início o desenvolvimento de um “meio técnico-científico” no território nacional, com a “difusão e a densificação do espaço construído, potencializando os processos produtivos e a mobilidade de pessoas, mercadorias e ideias”, num pacto entre o Estado e as elites econômicas. Para o referido autor, a formação territorial do Brasil configura um processo cumulativo e desigual de temporalidades, que articula contraditoriamente processos econômicos, práticas políticas e culturais que inferem atributos materiais e simbólicos. Estes territórios desiguais envolvem entrelaçamentos, mas também segregações e hostilidades.

A partir da segunda metade do século XX, diferentes governos implementaram projetos de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o governo Eurico Dutra apresentou ao Congresso, em 1948, um plano econômico voltado a resolver os problemas das áreas da saúde (s), alimentação (al), transporte (t) e energia (e). O projeto, que ficaria conhecido pela sigla SALTE (iniciais dos quatro principais problemas que deveriam ser por ele combatidos) foi aprovado em 1950. Cada um dos setores enfocados no Plano SALTE mereceu minuciosa análise, sendo propostos programas específicos para os principais problemas diagnosticados. Contudo, por seu viés social e pouco vantajoso para o capital, não recebeu apoio do setor privado (CALICCHIO, 2020).

Em 1956, o governo JK lançou o Plano de Metas, direcionando investimentos específicos aos setores de transportes (ferrovias, rodovias, serviços portuários e dragagens) e energia (geração e transmissão de eletricidade), com impactos na infraestrutura e na estruturação do território nacional, na formação do parque industrial brasileiro, na integração da economia brasileira ao circuito mundial e na ocupação do Planalto Central, com a construção da nova capital federal (ROTTA e REIS, 2018). O Plano de Metas foi regido por uma lógica setorial de planejamento e, por mais que apresentasse ações articuladas e intercomplementares entre alguns setores, não conseguiu avançar para um planejamento global de desenvolvimento no longo prazo. Por sua vez, o tema das desigualdades regionais no Brasil, que já estava em evidência desde o final da década de 1940, passou a ser o centro de um amplo debate no país sobre o atraso econômico das regiões periféricas – Nordeste e a Amazônia (LESSA, 1982 *apud* ROTTA e REIS, 2018).

A constituição e a consolidação das desigualdades regionais estão relacionadas a um processo complexo. A articulação e a integração das regiões brasileiras ocorreram a partir de uma região hegemônica que ocupou espaços econômicos relevantes e consolidou diferenças entre as regiões. O processo de industrialização nacional desenvolvido no sudeste lhe garantiu a posição hegemônica e impactou o desenvolvimento das demais regiões (GUIMARÃES NETO, 1997).

A grande produção acadêmica acerca dessa temática, com destaque para os estudos de Celso Furtado, sobretudo o relatório GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) 1959 – diagnóstico sobre a economia nordestina apoiado nas ideias da CEPAL – e as conjunturas sociais e políticas da época levaram o

governo federal a criar a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste) em 1959. Antes, em 1953, havia sido criada a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que viria a ser substituída pela SUDAM em 1966), mas, foi a SUDENE que viria a se tornar a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa. Por meio da atuação da SUDENE houve uma mudança na dinâmica de crescimento do PIB nordestino (ainda que este seguisse concentrado em alguns polos de atração). Nas primeiras duas décadas da SUDENE a economia nordestina cresceu acima da média brasileira, elevando a credibilidade do Nordeste no cenário nacional (CAVALCANTE e FEITOSA, 2019).

Na década de 1960 o Estado brasileiro implementou políticas públicas para a integração da Amazônia ao processo de desenvolvimento nacional, sendo a Zona Franca de Manaus (idealizada como Porto Livre em 1957 e como polo industrial em 1967) o principal exemplo da integração capitalista e industrial exógena, impactando negativamente nas condições de vida da população local e favorecendo o capital, principalmente externo à região (PINTO, 1992). Ou seja, integrou-se parte do território local e, em contrapartida, negou-se à população amazônica o mesmo direito.

Em 1962 o Brasil foi atingido por uma grave crise econômica, exacerbada pela renúncia do presidente Jânio Quadros, que havia sido eleito em 1960. Em 1963, seu sucessor, João Goulart, lançou o Plano Trienal, uma proposta de continuidade do nacional-desenvolvimentismo. Entre outros objetivos, o plano buscava intensificar a ação do governo nos campos da educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública; reduzir as desigualdades regionais; remodelar a estrutura agrária; e refinar a dívida externa.

A partir do golpe cívico-militar de 1964, o Estado autocrático brasileiro passou a se caracterizar por um corte explicitamente geopolítico. O regime militar manteve algumas iniciativas como a SUDENE, mas priorizou a industrialização, a política de incentivos fiscais e financeiros e os investimentos pré-industriais (infraestrutura de energia e transportes, sobretudo). Um projeto geopolítico que resultou na emergência do Brasil como potência regional e nas consequências socioeconômicas do projeto de modernização conservadora (BECKER e EGLER, 2010).

Em 1964, no governo Castelo Branco, foi instituído o Plano Nacional da Habitação e criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), destinado a: i) promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda; e; ii) ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil. O BNH

foi uma resposta do regime militar à crise de moradia em um Brasil que se urbanizava rapidamente. Entendemos que o programa foi uma tentativa de criar uma política de financiamento capaz de fomentar o setor da construção civil e buscar o apoio das massas urbanas, tradicionais bases de sustentação do populismo afastado do poder.

O período em que vigorou o BNH (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação e, apesar das críticas ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível e seus números foram grandiosos, principalmente na produção de novas unidades habitacionais. Contudo, as unidades habitacionais construídas não atenderam à população de mais baixa renda, o que resultou na construção de outra cidade, a irregular (BONDUKI, 2008).

Durante o governo Médici (1969-1974) foi lançado, em 1970, o Plano de Integração Nacional – PIN. Por meio deste, foram implementadas obras de infraestrutura econômica e social no Norte e no Nordeste do país. Entre seus principais projetos estavam as rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163) e o programa de colonização e reforma agrária, com a implantação de projetos agropecuários e agroindustriais com a seleção, treinamento, transporte e assentamento de colonos em áreas do Cerrado e da Amazônia.

Ainda no governo Médici, foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para o período 1972-1974, cujos objetivos eram duplicar a renda per capita do país até 1980 e elevar o crescimento do PIB. Esse fortalecimento da economia implicaria na elevação da taxa de expansão do emprego e na redução da taxa de inflação. O I PND definiu medidas para expandir o mercado interno e descentralizar a produção, e o instrumento eleito para obter esse resultado foi a criação de polos regionais agrícola-industriais (no Sul e no Nordeste) e agrícola-minerais no Planalto Central e na Amazônia. Dessa forma, complementar-se-ia o grande polo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte (BECKER e EGLER, 2010). Ainda no âmbito do I PND, o governo federal criou a CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba), em substituição à Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE). O objetivo era a criação de 165 mil novos empregos, desenvolvendo paralelamente programas sanitários, de educação e de lazer, além da ampliação do sistema elétrico e da expansão da produção agrícola.

Em resposta à crise derivada do Choque do Petróleo de 1973, ao invés de aplicar políticas restritivas, o governo brasileiro, sob o general Ernesto Geisel (1974-1979),

implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no período 1975-1979, considerado naquela altura o mais importante e concentrado esforço do Estado desde o Plano de Metas. O II PND, que expressava a intenção de avançar no processo de industrialização, substituindo importações, consagrou em definitivo a estratégia de polos de desenvolvimento. Nesse sentido, incluía as seguintes iniciativas na região Nordeste: Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari); Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió); Complexo de Fertilizantes do Nordeste; Complexo Metal-Mecânico; e, fortalecimento dos polos industriais tradicionais (principalmente, confecções e calçados). Nas demais regiões do país, destacavam-se: III Polo Petroquímico, no Rio Grande do Sul, e o Projeto Grande Carajás, na região Norte.

A política de modernização acelerada teve como base o aumento da dívida externa. O grande endividamento correspondeu à construção dos últimos grandes blocos de infraestrutura – Transamazônica, inaugurada inacabada em 1972, Ponte Rio-Niterói (1974), Programa Grande Carajás (1980), hidrelétricas de Itaipu Binacional e Tucuruí (ambas de 1984), e usina nuclear de Angra 1 (1984) – e de capacidade industrial, necessários ao projeto geopolítico. O ritmo acelerado de construção, as condições vulneráveis de financiamento, o bloqueio bancário internacional e a pressão de potências internacionais levaram o país à recessão na época/nas décadas seguintes (BECKER e EGLER, 2010).

Durante o regime militar (1964-85) o Brasil ingressou na modernidade pela via autoritária. Na década de 1980, este Estado autocrático testemunhou o esvaziamento de suas propostas e viabilidades em virtude da crise do Estado desenvolvimentista. O projeto geopolítico das Forças Armadas deixou marcas profundas na sociedade. A economia brasileira alcançou o posto de 8º PIB mundial, seu parque industrial atingiu elevado grau de complexidade e diversificação, a agricultura apresentou indicadores flagrantes de tecnificação e dinamismo, e uma extensa rede de serviços interligou a quase totalidade do território nacional. No entanto, a maioria da população brasileira não participou das benesses do crescimento econômico. O Brasil inaugurava a modernidade da pobreza, na qual conviviam a expansão das redes de serviços e o precário estado social da nação. O Estado tentou fazer uma massificação das políticas sociais e terminou por degradar a qualidade dos serviços (BECKER e EGLER, 2010).

O ano de 1983, depois da crise das dívidas latino-americanas, marca o final de meio século de inserção com crescimento do Brasil no contexto internacional do pós-

guerra, com a crise de liquidez, a debacle e as insolvências generalizadas, não possibilitando que os países periféricos honrassem seus compromissos com os serviços da dívida externa. Em meio a este cenário, ao final do regime militar foi desenvolvido o Programa Calha Norte que, em 1985, seria inaugurado pelo governo Sarney. O programa visava a proteção e povoamento da fronteira norte do Brasil, na Região Amazônica.

Na segunda metade da década de 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização impuseram importantes avanços durante o processo constituinte, embora não lograssem fazer frente ao processo avassalador da verdadeira revolução conservadora que tomou conta do país. Dessa forma, o ano de 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco, tanto da Constituição Cidadã, que estabeleceu importantes direitos sociais, quanto da consagração da hegemonia das práticas, das narrativas e da remontagem de instrumentos e dispositivos neoliberais.

Já na década de 1990, as mudanças na paisagem regional e na estruturação territorial brasileira resultaram, em grande medida, de involuções e desconstruções, isto é, mais dos impactos diferenciados regionalmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas do que de processos reestruturantes ou de planejamento territorial. Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002), foram definidos os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), um conjunto de projetos na área de transportes, para a integração das regiões brasileiras, discutidos nos programas Brasil em Ação (Plano Plurianual – PPA 1996-1999) e Avança Brasil (PPA 2000-2003).

Os eixos visavam reduzir as disparidades regionais; no entanto, a primeira etapa desta política resultou na preparação de um portfólio de oportunidades de investimentos para o setor privado, o que significava maiores parcelas de investimentos para as áreas mais favorecidas do país. A política dos “eixos” recebeu críticas também por ser mais voltada às exportações do que ao mercado interno, parecendo uma revivescência dos corredores de exportações. Estes últimos passaram a ser contemplados na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada no ano 2000. Tendo como um dos principais mentores o presidente Fernando Henrique Cardoso, a IIRSA abrangia a implantação de corredores de exportação ligando áreas produtoras de commodities, no interior da América do Sul, aos principais portos do subcontinente.

Na última década do século XX, as características macroestruturais históricas das múltiplas desigualdades sociais e regionais brasileiras se exacerbaram em razão das opções neoliberais de condução da política econômica. O Estado perdeu poder de coordenação estruturante para orientar e promover frentes de expansão. Moreira (2014, p.22) definiu o processo como a privatização do território nacional, no qual “as empresas privadas fatiam o controle, a administração e a definição da estratégia de regulação da formação social brasileira por meio da gestão do seu espaço”. O modelo central foi pautado nas privatizações de empresas estatais e na criação de agências reguladoras - ANEEL, ANATEL, ANP, ANTT¹⁷. A gestão global, via planejamento estatal-federal, passou a ser substituída por uma gestão fragmentada em setores de mando das agências, na qual cabe ao Estado levantar os recursos financeiros e ao capital privado executar e usufruir da maior margem de lucro possível (MOREIRA, 2014).

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF

Ao longo do governo Lula da Silva (cuja política econômica estava voltada, ao mesmo tempo, para o grande capital, em particular o financeiro, e para a realização de programas direcionados às parcelas mais pobres da população, como o Bolsa Família) o planejamento territorial deu ensejo a uma série de projetos importantes e a uma espécie de retomada do desenvolvimentismo, conforme apontam Rotta e Reis (2018), ou mesmo um “neodesenvolvimentismo”, segundo Senra (2009), que define esta fase como a de ampliação da participação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico industrial e na garantia da inclusão social. Tratava-se de uma fase na qual coexistiam duas concepções de Estado diferentes: i) a baseada em conceitos empresariais de eficácia; e, ii) a baseada na articulação do Estado com a sociedade. Uma síntese entre políticas endógenas e exógenas.

Esta retomada do desenvolvimentismo decorreu do fato de os problemas que lhe deram origem (heterogeneidade estrutural, dependência, desigualdades, subdesenvolvimento, etc.) não terem sido superados e demandarem outras reflexões, a partir dos novos contextos, com destaque para os aspectos territoriais locais. Nesse sentido foi lançada, em 2003, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e

¹⁷ ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica, criada em 1996), ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações, criada em 1997), ANP (Agência Nacional do Petróleo, criada em 1998), ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres, criada em 2001).

Desenvolvimento Regional com o governo federal assumindo o compromisso de criar programas regionais, viabilizando investimentos estruturantes, necessários à reversão da histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil, entendendo que o mercado não poderia ser determinante no ordenamento territorial, pois reforçaria as desigualdades regionais e sociais. Ou seja, ficou demonstrado ser fundamental o papel do Estado, com o foco de atuação na dimensão espacial (SENRA, 2009).

Para Senra (2009, p. 87) o fortalecimento do planejamento territorial é a base fundamental para a diminuição das desigualdades regionais, pois a “integração competitiva do território nacional passa pela articulação de uma convergência das prioridades da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes, visando o desenvolvimento local”. Rückert (2007), por sua vez, destaca a importância dos trabalhos de construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), iniciados em 2003, e coordenados pelo antigo Ministério da Integração Nacional (MIN). No âmbito da construção da PNOT, dois projetos passaram a ganhar relevância: a recuperação e asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, a BR-163, que atravessa grandes áreas produtoras de soja, e a transposição do Rio São Francisco.

À PNOT caberia ainda estimular o processo de desenvolvimento das regiões transfronteiriças (verdadeiras “fronteiras ativas”) a partir do conceito de cooperação, contato e articulação produtiva. Em 2003, o MIN visando levantar informações qualificadas sobre a faixa de fronteira para poder atuar realizou uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fruto desta parceria foi a publicação, em 2005, de um estudo intitulado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”.

As primeiras iniciativas governamentais em prol da promoção do desenvolvimento na faixa de fronteira remontam ao ano de 1999, quando o governo federal criou o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), cuja execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN). O programa foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira. Contudo, o PDSFF visava essencialmente projetos de infraestrutura e enfrentou dificuldades técnicas nos municípios executores dos projetos aprovados, tendo sofrido com problemas de gestão (SCHERMA, 2016).

Com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável, em 2009, o governo federal lançou a cartilha do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PPDF. O programa trazia uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As alterações em relação ao antigo PDSFF objetivavam dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul (BRASIL, 2009).

Outro programa importante nessa perspectiva includente foi o Bolsa Família, criado em 2003 e convertido em lei em 2004. Para Jaccoud (2013), a emergência e implementação dos programas de transferência de renda destinados à população pobre veio como uma resposta às trajetórias institucionais e a contextos políticos diferenciados, num novo modelo de proteção social, assentado no paradigma de desenvolvimento humano, propondo suprir as necessidades básicas, além de desenvolver capacidades por meio de condicionalidades em educação e saúde. O Bolsa Família potencializou o cadastro único para programas sociais, possibilitando ao poder público o atendimento às necessidades dos mais pobres (ROUSSEFF, 2014).

A despeito das restrições orçamentárias do país, houve, após 2003, um significativo aumento de investimentos em infraestrutura, o qual foi mais efetivo a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Foi implementado um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, que teve como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos em infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. No entender de Rotta e Reis (2018), com o advento do PAC o Estado voltou a atuar como agente decisivo na agenda do desenvolvimento e passou a estabelecer, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas, visando à criação de um “círculo virtuoso” de crescimento econômico, progresso técnico e a melhoria da distribuição de renda. Um “desenvolvimento includente”, pautado, segundo Sachs (2003), no bem-estar da população e na construção de serviços públicos de base, como educação, saúde, saneamento e habitação.

Também em 2007 foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que tinha como principais objetivos reduzir as desigualdades regionais e fomentar o desenvolvimento das regiões brasileiras. O foco das preocupações incidia sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no

território. O Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) constituiu-se uma das principais iniciativas da PNDR, tendo “como foco a gestão do desenvolvimento alicerçado no estímulo ao potencial e características econômicas, sociais e culturais próprias de cada região”, possuindo, como recorte geográfico, a escala intermediária entre o macrorregional e o local (as mesorregiões), buscando articular as ações do Estado, aproximando-se mais das populações locais e de suas realidades (ROCHA NETO e BORGES, 2016). Para Alves e Rocha Neto (2016) a PNDR configurou uma mudança de paradigma nas ações de desenvolvimento, pois visava superar uma abordagem macrorregional, preconizava uma atuação nacional e ressaltava as múltiplas escalas das problemáticas regionais, além de exaltar o valor econômico da diversidade regional.

Outra importante política pública do governo Lula da Silva foi o Programa Territórios da Cidadania (TC), lançado em 2008. O Programa fez parte de um esforço do governo federal em priorizar ações em territórios em que os investimentos públicos não eram suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Tratava-se de um programa de apoio a processos e produtos organizados, descentralizados e sustentáveis, articulados a redes de apoio e cooperação solidária que, gradualmente, integrariam populações locais a processos de crescimento e de desenvolvimento. Em seu ano de criação, os Territórios da Cidadania contabilizavam um total de 60 unidades. Em 2009 este número passou para 120 territórios, aumentando também o total de ministérios e órgãos federais parceiros do programa, que passou de 17 para 223. O maior número de TC se concentrou no Nordeste (47%), confirmando a prioridade do governo federal em investir em programas sociais nesta região.

Em 2009, com vistas a dirimir o grave problema do déficit habitacional e aquecer o setor da construção civil no país, o governo Lula da Silva lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que subsidiava a aquisição da casa ou apartamento próprio para famílias de baixa renda. Em 2010, último ano do governo Lula da Silva, foi lançado o PAC 2, cujos recursos foram destinados a segmentos como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. O PAC2 contemplava seis áreas de investimentos: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para todos (expansão do Luz para Todos); Transportes e Energia. Tanto o PAC2 como o PMCMV não atingiriam plenamente seus objetivos.

Em 2011, já no governo Dilma Rousseff, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria para superação da extrema pobreza, que buscou o mapeamento dos principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza. O Plano serviu como um diagnóstico e apontou que as diferenças regionais indicavam a necessidade de criação de estratégias específicas para além das ações de caráter universal e que a alta incidência de pobreza no campo demandaria a criação de ações inéditas para dar conta das especificidades dos territórios rurais mais pobres (CAMPELLO; MELLO, 2014).

O governo Dilma Rousseff também elaborou o PPA 2012-2015, intitulado Plano Mais Brasil, uma tentativa de inovação no sentido de ter programas temáticos e programas de gestão, inspirados em agendas como a do PAC e na agenda social dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva. No intuito de elaborar políticas de Estado, que têm como horizonte o longo prazo e não apenas programas governamentais de curto prazo, foi criada a PNDR II, que visava reverter a tendência de desigualdade historicamente estruturada na sociedade e no território nacional. A PNDR II foi direcionada à construção de uma política integrada, pautada na solidariedade regional, com valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica. Houve a preocupação de se fortalecer as instituições, tendo em vista a existência de “complexos obstáculos gerados pelo próprio aparelho governamental, que tende a operar a partir de lógicas setoriais e com priorizações geográficas que nem sempre favorecem a equidade.” (ALVES e ROCHA NETO, 2016, p.319-320).

É importante ressaltar que nos governos do PT não houve uma política nacional de desenvolvimento econômico territorial do Brasil, mas várias iniciativas governamentais dirigidas ao fomento de atividades produtivas, à geração de emprego, trabalho e renda e desenvolvimento local, territorial ou regional (VITTE, 2015). Em relação às questões sociais sensíveis, como o déficit de moradia, embora não tenham sido eficazes nas grandes transformações estruturais nas políticas públicas habitacionais, os programas habitacionais empregados pelos governos neodesenvolvimentistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff trouxeram avanços na conquista de direitos sociais como o acesso à moradia pelas classes mais baixas.

A partir do golpe de 2016 (considerado um golpe branco ou parlamentar, de acordo com intelectuais como Chomsky ou Bresser Pereira) e a retomada da agenda neoliberal pelo governo Temer, o país testemunhou uma mudança no planejamento territorial. Temer rompeu com o compromisso social dos governos anteriores (Lula da

Silva e Dilma Rousseff) e acabou por retirar direitos das camadas mais pobres da população, esvaziando e retirando investimentos de programas sociais. No âmbito das iniciativas de promoção de infraestruturas, a nova diretriz ideológica iniciada no governo Temer, alinhada aos interesses dos Estados Unidos, esvaziou a IIRSA-COSIPLAN (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) e obstaculizou o avanço de projetos de conexão energética, viária e de comunicações com os países vizinhos. As medidas adotadas no governo Temer passaram a ser aprofundadas no governo Bolsonaro, o que acentuou a desigualdade social e a concentração de renda no país. Quanto às políticas territoriais, o governo Bolsonaro recriou, por meio de decreto, em 2019, a PNDR e a CDIF, alterando a composição dos quadros.

Não há a possibilidade de se pensar a formulação de políticas públicas desconsiderando o território e suas potencialidades e particularidades, no que tange às suas relações internas, e as especificidades presentes em cada porção deste, como salienta Santos (1999):

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1999, p.8).

Diante do exposto, o território é uma ferramenta fundamental para as políticas públicas (econômicas, sociais, infraestruturais, etc.) devendo ser compreendido, de perto, para que sejam analisadas as necessidades locais, bem como suas potencialidades, fazendo com que as políticas públicas atendam ao público a que se destinam, não sendo elaboradas de forma generalizada, desconsiderando as especificidades de cada porção do território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história brasileira, políticas territoriais foram direcionadas à integração do mercado nacional e à expansão da fronteira de valorização do capital para o interior do país, muitas vezes sem levar em conta as especificidades regionais no que se refere às reais necessidades da população. No último quartel do século XX a ação estatal mais sistemática, especialmente na periferia do Brasil, reforçou o papel do Estado enquanto investidor direto e estruturante do território nacional. Consolidou-se um regime de crescimento econômico rápido e pelos caminhos de menor resistência, o

que legitimou um estilo perverso de convivência e exclusão social e predação de pessoas, recursos naturais, valores culturais e espaços geográficos. O acelerado processo de urbanização do país acompanhou as políticas de industrialização implementadas ao longo da segunda metade do século XX. As periferias passaram a crescer com a indústria e a migração da população de baixa renda, e tornaram-se também o lugar da crise urbana e das carências sociais de vários tipos.

É importante frisar que a problemática regional brasileira possui um caráter estrutural, de modo que apenas políticas de rebatimento territorial não se mostram suficientes para trazer uma alteração de grande impacto no quadro de desigualdade regional do país. Por mais que em alguns momentos a questão regional tenha figurado dentro da agenda governamental, ela não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida e para a implementação de seus programas e ações.

Para se vencer a miséria é necessário haver uma mobilização de recursos que só o Estado é capaz de prover e gerenciar. Nesse sentido, a dimensão social do planejamento continua a constituir o desafio básico da sociedade civil brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Silvana de. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense, contexto, propósitos e contradições.** Dourados: UFGD, 2014, 384 p.
- ALMEIDA, Roberto Schmidt de. A estruturação da tecnoburocracia do planejamento territorial no Brasil. *In: Terra Brasilis* [Online], 4 – 5, 2003. Disponível em: <http://journals.openedition.org/terrabrasilis/356>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- ALVES, Adriana M; ROCHA NETO, João M. da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II. *In: Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311-338.
- BAGGIO, Ulysses da Cunha. O território brasileiro em perspectiva. *In: Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 14, n. 1, p. 160-174, jan.-jun. 2014.
- BECKER, Bertha. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia. *In: Parcerias Estratégicas*, v. 6, n. 12, 2001, p.135-159.
- BECKER, Bertha; EGLER, Claudio. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo.** 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *In: Revista Arq. Urb.*, n. 1, dez. 2008, p. 70-104.
- BRANDÃO, Carlos Antonio. **Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial.** *In: Texto para discussão.* Brasília: Ipea, 2019.

- BRASIL. **Cartilha do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.
- CALICCHIO, Vera. **Plano SALTE**. In: FGV CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- CAMPELLO, Tereza e MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza *et al.* (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS. 2014. p. 33-65.
- CAVALCANTE, Jupiraci Barros; FEITOSA, Cid Olival. A importância da SUDENE para o desenvolvimento regional brasileiro. In: **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, mai./ago. 2019, p. 226-247.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. In: **PPP**. Brasília: IPEA, n. 15, 1997, p. 41-99.
- JACCOUD, Luciana. **Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil**. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 64, n. 3, 2013, p. 291-307.
- MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e n. 2, 1997, p. 113-130.
- MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.
- PINTO, Ernesto R. F. Zona Franca de Manaus e o desenvolvimento regional. In: **São Paulo em Perspectiva**, SEADE: São Paulo, n.6 (1-2) jan.-jun. 1992, p. 127-133.
- ROCHA NETO, João M. da; BORGES, Djalma F. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. In: **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v.14, ed. Especial, jul.2016, p. 440-472.
- ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos Nelson dos. As Práticas do Desenvolvimentismo Brasileiro: Plano de Metas e Programa de Aceleração do Crescimento. In: **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 17, n. 1, jan.-jul. 2018, p. 151-166.
- ROUSSEFF, Dilma. Prefácio In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia V. da. (Orgs.) **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS. 2014. 848 p.
- RÜCKERT, Aldomar. A política nacional de ordenamento territorial – Brasil. In: **Scripta Nova**. Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245 (66), ago. 2007.
- SACHS, Ignacy. **O tripé do desenvolvimento includente**. Palestra magna proferida no Seminário de Inclusão Social – BNDES. Rio de Janeiro: BNDES. 2003.
- SANTOS, Milton. Por que as metrópoles explodem? In: **Folha de S. Paulo**, 2 fev. 1989.
- SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: **GEOgraphia**, ano 1, n. 1, 1999, p. 7-13.
- SCHERMA, Márcio. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Campinas: UNICAMP, 2015. 246 p.
- SENRA, Kelson V. **Políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil: uma análise comparada dos períodos Pós-guerra (1945-1964), Pós-golpe militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009)**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Brasília: UNB, 2009, 140 p.

SILVA, Marcio A. Both da. Lei de terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. *In: Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 35, n. 70, 2015, p. 87-107.

SOARES, Filipe Menezes. **O governo Médici e o Programa de Integração Nacional (Norte e Nordeste): discursos e políticas governamentais (1969-1974)**. Dissertação (Mestrado em História). Recife, UFPE, 2015, 171 p.

SOUZA, Adauto; ABREU, Silvana; VIEIRA, Alexandre B. Política e Desenvolvimento Espacial Urbano – o processo de implantação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio em Mato Grosso do Sul. *In: Formação*, n. 22, v. 2, 2015, p. 43-58.

TAVARES, Hermes Magalhães. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. *In: Cadernos IPPUR*, ano XV, n. 2, ago.-dez. 2001 / Ano XVI, n. 1, jan.-jul. Rio de Janeiro: IPPUR/UF RJ, 2002, p. 229-248.

VITTE, Claudete de C. Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. *In: Anais do XVI ENANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

ZANON, Elisa Roberta. Planejamento territorial: reflexões sobre uma cultura em construção no Brasil. *In: Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: ANPUR, 2019.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NA CONURBAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE AQUIDAUANA E ANASTÁCIO-MS

Ana Paula Archanjo Batarce

Eva Teixeira dos Santos

Anderson A. Molina da Silva

INTRODUÇÃO

As análises desse estudo foram realizadas com os dados primários, provenientes da Secretaria de Estado da Saúde de Mato Grosso do Sul, encontrados no Boletim Coronavírus. As informações, portanto, foram tabuladas a partir dos microdados dos casos confirmados e dos óbitos pela COVID-19 acumulados mensalmente desde o final de março de 2020 até o final de maio de 2021. Da mesma maneira, os dados gerais relacionados ao Brasil foram retirados da plataforma oficial do governo federal (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

A comparação dos dados registrados entre os municípios conurbados de Aquidauana e Anastácio busca avançar na compreensão das relações entre o avanço da doença e as políticas públicas de enfrentamento da COVID-19 estabelecidas principalmente em escala municipal, verificando assim, as possibilidades, ou não, de desenvolvimento de políticas públicas comuns em áreas conurbadas, nesse caso, as políticas de enfrentamento ao combate da proliferação da COVID-19.

Sabe-se que em 31 de dezembro de 2019, foi registrado o primeiro caso da doença, em Wuhan, capital da província chinesa de Hubei. No Brasil, o primeiro registro de COVID-19 foi na cidade de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2020. Contudo, de acordo com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o vírus já circulava no Brasil desde o final de janeiro de 2020. Este microrganismo “coroad” provoca, na espécie humana, uma síndrome respiratória aguda grave. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) caracterizou a doença causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) como pandemia mundial.

Até 13 de junho de 2021, essa síndrome respiratória aguda grave foi responsável por quase 3,8 milhões de mortes no mundo, sendo mais de 480 mil só no Brasil. Até essa data, no Mato Grosso do Sul, 7.477 pessoas morreram pela infecção causada pela doença e mais de 313.530 casos foram confirmados; em Aquidauana foram 132 óbitos e 4.806 casos confirmados; e, em Anastácio, 65 óbitos e 2.158 mil casos confirmados.

Ressaltamos que a primeira ação em escala estadual de combate à COVID-19 ocorreu em 19 de março de 2020, com o Decreto n. 15.396/MS que: “Declara, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, emergência em razão da pandemia por Doenças Infecciosas Virais - COVID-19...”.

A fim de realizar uma retrospectiva do primeiro caso de COVID-19 no estado do Mato Grosso do Sul, para compreender a situação atual do estado, revisitaram-se os microdados do Boletim Coronavírus e as notícias divulgadas pela mídia. Entretanto, havia dúvida de que alguma informação poderia estar equivocada. Em pesquisas realizadas anteriormente constatou-se uma contradição nas informações referentes ao primeiro caso de óbito por COVID-19 no estado de Mato Grosso do Sul.

Segundo a mídia local e a Secretaria de Saúde do Estado, os dados que existiam até aquele momento (março de 2020) evidenciavam que os dois primeiros casos confirmados da doença, foram provenientes de duas irmãs que retornaram da Bélgica e eram assintomáticas. No entanto, ao terem contato com uma terceira irmã, residente no município de Bataiporã, próxima a cidade de Nova Andradina, esta foi contaminada e chegou a óbito no dia 31/03/2020 (SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Porém, verificou-se que no dia 27 de março de 2020 havia ocorrido o primeiro óbito confirmado por COVID-19 no município de Aquidauana, um dos municípios em análise. Fora uma mulher de 44 anos de idade. No entanto, essa informação só foi aparecer na planilha dos microdados do dia 23 de novembro de 2020.

Isto posto, pode-se afirmar que, segundo os microdados do Boletim Coronavírus, o primeiro óbito por COVID-19 do estado ocorreu em Aquidauana, e não em Bataiporã, como noticiado. Mas como esse equívoco aconteceu? Por algum motivo, essa informação demorou a ser lançada no sistema de dados do governo do estado. A única coisa a ser destacada, no entanto, é que a responsabilidade de envio das informações para a secretaria de saúde do estado é do município.

Outra inconsistência de dados está na informação de que o primeiro caso de contaminação por COVID-19, em Aquidauana, ocorreu no dia 30 de maio de 2020 (CAMPO GRANDE NEWS, 2020b). Na verdade, a doença não chegou em Aquidauana nessa data, mas sim, em 27 de março de 2020, quando foi registrado o primeiro caso de óbito pela doença no estado. Assim, é importante ressaltar que um erro na divulgação de dados é capaz de provocar inverdades.

Naquela época, após o caso de Aquidauana, que levou uma mulher a óbito, e os casos supracitados de Bataiporã, surgiram mais 24 pessoas contaminadas com a COVID-19. Assim foram contabilizados 22 casos na capital do estado, Campo Grande, um no município de Sidrolândia, limítrofe a capital e outro em Ponta Porã, cidade gêmea de Pedro Juan Caballero, localizada no Paraguai.

Com o número de casos crescendo exponencialmente, no dia 7 de abril de 2020, foi decretado “estado de calamidade pública em Mato Grosso do Sul” pelo Ministério do Desenvolvimento Regional através da Portaria nº 870/SNPDC/MDR. Nesse momento, o estado registrava 108 casos de COVID-19, sendo 59 ocorrências na capital e 49 ocorrências em outros 11 municípios do interior do estado. Salientamos que essa foi mais uma ação em escala estadual de combate à COVID-19.

No dia 26 de maio, foi registrado o primeiro caso de COVID-19 no município de Anastácio, de um rapaz, que, apesar de ser anastaciano, estava residindo em Curitiba, no Paraná. Seu caso foi contabilizado para o município de Anastácio, pois “... embora já estivesse morando em outro Estado desde o fim de 2019, o caso de infecção por COVID-19 conta para Anastácio porque o cartão de SUS dele é do município e a testagem foi feita em Mato Grosso do Sul.” (CAMPO GRANDE NEWS, 2020a).

Outra informação relevante a respeito do início da contaminação da COVID-19, nessa área conurbada, relaciona-se com a comunidade indígena. O primeiro caso de óbito da comunidade indígena ocorreu no município de Aquidauana, em 30 de junho de 2020. Tratava-se de um homem residente na terra indígena de Taunay. Esse fato coincidiu com o primeiro decreto de *lockdown* na cidade, em 31 de julho de 2020.

Aventa-se que a contaminação da comunidade indígena aconteceu devido à assinatura pública de uma obra de pavimentação asfáltica. Segundo o CIMI (2020): “Membros do primeiro escalão do Governo do Estado do MS e da Assembleia Legislativa do Estado promoveram, no dia dois de julho, a assinatura pública de uma

obra de pavimentação asfáltica”. Tal situação promoveu “a aglomeração de dezenas de pessoas das comunidades indígenas do distrito de Taunay-Ipegue.” (CIMI, 2020).

Para finalizar a apreensão do panorama da COVID-19 no estado do Mato Grosso do Sul, se faz necessário trazer um contexto mais recente antes de adentrar especificamente no estudo do fenômeno da conurbação urbana entre Aquidauana e Anastácio, e o enfrentamento da COVID-19. Deste modo, é importante dizer que a situação no estado é mais do que alarmante, pois, em 06 de junho de 2021, os pacientes graves de COVID-19 estavam sendo encaminhados para outros estados, visto que não existiam leitos de UTIs disponíveis para essas pessoas, conforme informação da mídia digital:

Mato Grosso do Sul deve encaminhar na tarde deste domingo (6), três pacientes em estado grave, com Covid-19, para hospitais de São Paulo. A remoção ocorre porque com o agravamento da pandemia os hospitais do estado estão lotados e a fila por leitos clínicos ou de terapia intensiva (UTIs) nestas instituições chega a 251 pessoas. As transferências de sul-mato-grossenses para outros estados começaram na quarta-feira (2). Uma paciente de Bonito foi encaminhada para Porto Velho, em Rondônia. O estado havia oferecido como ajuda humanitária 10 leitos de UTI ao governo de Mato Grosso do Sul. Na sexta-feira (4), mais 7 pacientes de Dourados seguiram para Rondônia e no sábado (5), mais um caso grave, desta vez do município de Itaquirai, foi enviado para o estado, totalizando nove transferências. A nova leva de transferências, desta vez para São Paulo, ocorre após uma reunião da equipe do governo do estado com representantes de várias instituições e dos ministérios da Saúde e da Defesa. (G1 MATO GROSSO DO SUL, 2021).

Como se observou até aqui, a situação do estado do Mato Grosso do Sul é crítica, incluindo a microrregião de saúde de Aquidauana, assim como todas as outras microrregiões e macrorregiões de saúde do estado. Como previsto anteriormente, mais de um ano após o início da pandemia, o Sistema Único de Saúde – SUS estava em colapso.

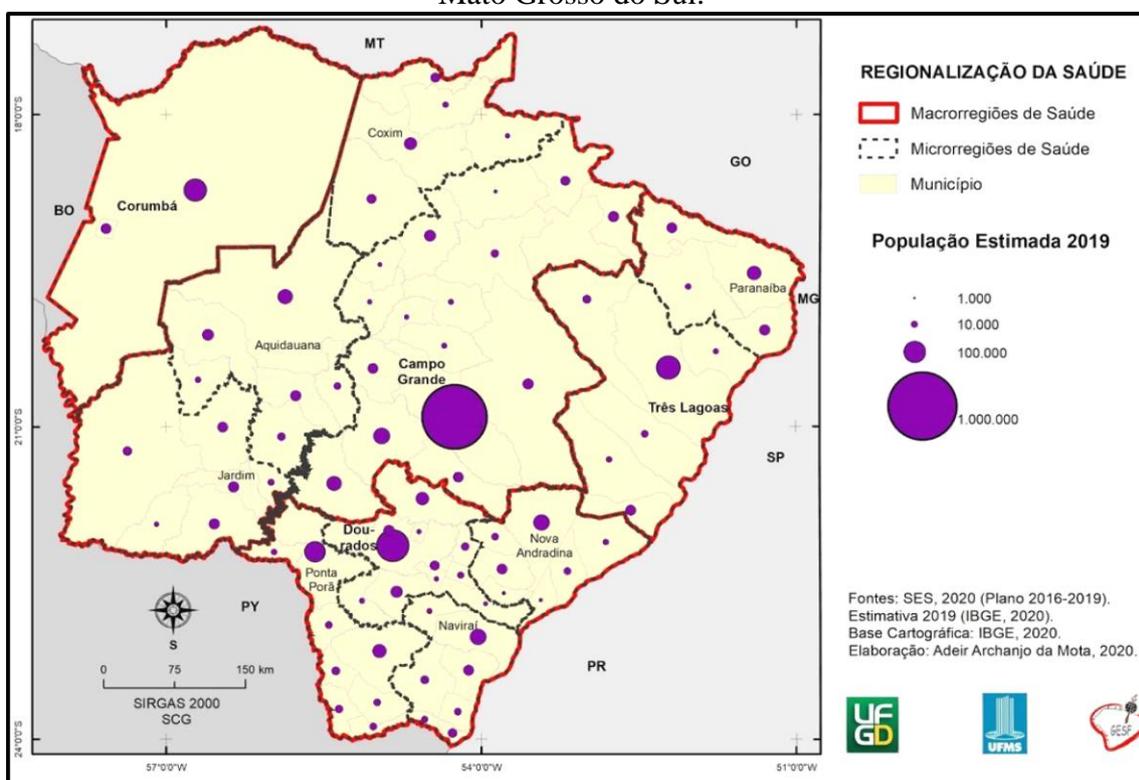
A CENTRALIDADE DE AQUIDAUANA NA REDE URBANA E NA MICRORREGIÃO DE SAÚDE DO SUS

A apreensão da dinâmica da circulação da COVID-19 em Aquidauana passa pela regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), considerando que os municípios de Aquidauana e Anastácio compõem uma das quatro microrregiões de saúde do SUS (MRS Aquidauana) que integram a Macrorregião de Saúde de Campo Grande. Esta, por sua vez, é responsável pelos serviços especializados de saúde que são ausentes ou insuficientes nas cidades pertencentes às microrregiões de saúde que as compõem.

A microrregião de Aquidauana, por exemplo, atende pacientes dos municípios de Anastácio, Dois Irmãos do Buriti, Nioaque, Miranda e Bodoquena, todos eles com população menor que 50 mil habitantes, considerados municípios pequenos na hierarquia urbana. Quando os pacientes atendidos em Aquidauana necessitam de um atendimento mais especializado, eles são encaminhados para a capital, Campo Grande, o município polo da Macrorregião de Saúde de Campo Grande.

A Figura 1, espacializa a assistência médico-hospitalar no território sul-matogrossense e ajuda a entender a importância de Aquidauana no contexto regional do SUS em sua microrregião, assim como evidencia a distribuição da população nas macrorregiões de saúde do estado.

Figura 1 - Regionalização das macros e microrregiões de Saúde do SUS - Mato Grosso do Sul.



Fonte: MOTA *et al.*, (2020, p. 3).

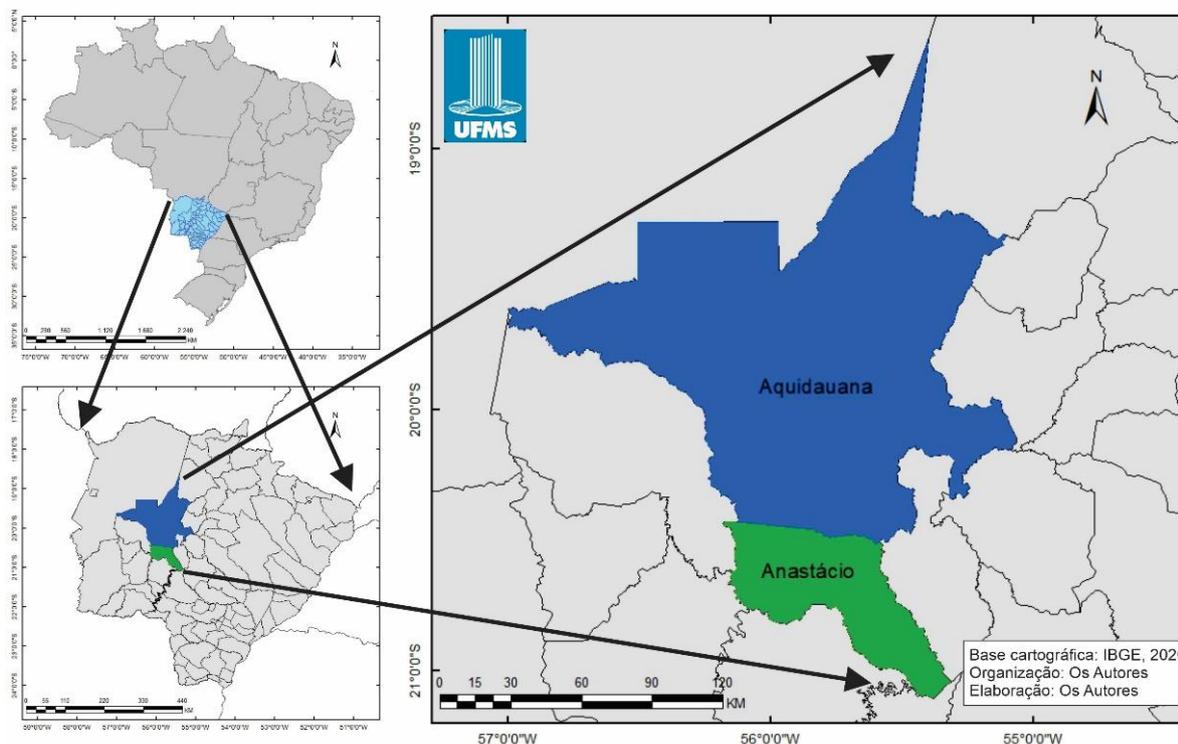
Aquidauana não é só importante para a regionalização do SUS, pois na rede urbana, classifica-se como Centro de Zona A e, portanto, exerce importância regional em relação aos municípios da microrregião geográfica. Nesse sentido, Aquidauana ocupa a posição de polo de saúde da microrregião, tendo como principal equipamento urbano de saúde o Hospital Regional Dr. Estácio Muniz que atende a todos os municípios da microrregião de Aquidauana (MOTA *et al.*, 2020).

Além disso, Aquidauana é o município que tem conexão direta com o centro comercial principal, Campo Grande, capital regional A e, ao mesmo tempo, faz a mediação de um centro secundário atendendo a busca de bens e serviços dos municípios menores. Logo, Aquidauana exerce forte influência nas cidades menores. Na prática, Aquidauana atende aos municípios e distritos ao seu redor sendo um importante centro de influência regional.

O referido município também possui uma característica ímpar, limita-se com uma cidade irmã, Anastácio. Esses dois municípios sofrem o fenômeno de conurbação urbana (Figura 2). Deste modo, infere-se que as trocas cotidianas são intensas. Para Davidovich e Lima (1975, p.51), o fenômeno de conurbação é “resultante da expansão simultânea de duas ou mais cidades de porte aproximadamente equivalente que tendem a aglutinar-se”, assim como pode ser “resultante de uma integração decorrente do próprio sítio geográfico”.

Corroborar-se com Davidovich e Lima (1975), pois Anastácio surgiu em 1964, após ser desmembrado de Aquidauana, sendo que antes da separação era conhecido como a margem esquerda do rio Aquidauana (JOIA, 2003). Dessa maneira, as duas cidades, Aquidauana e Anastácio, unem seus tecidos urbanos.

Figura 2 – Localização dos municípios em estudo.



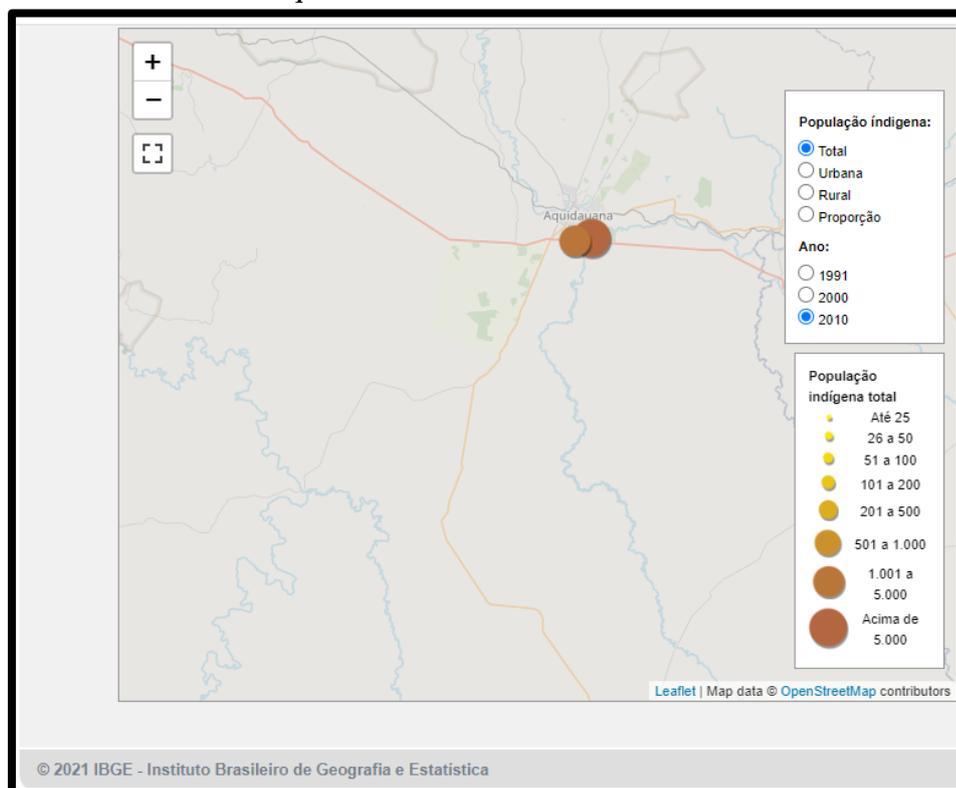
Fonte: IBGE, 2020. Org.: autores.

Enquanto núcleo urbano principal, Aquidauana faz o papel de centralidade nessa dinâmica urbano-regional, exercendo influência socioespacial nessas relações. O fluxo de pessoas entre Aquidauana e Anastácio é intenso, pois, em Aquidauana, o setor de bens e serviços é o mais bem estruturado da região. Localizam-se, na cidade, três instituições públicas de ensino superior, UFMS, UEMS e IFMS, contribuindo consideravelmente na centralidade de Aquidauana em relação a Anastácio e municípios vizinhos, assim como, possibilita a chamada migração pendular.

Existem mais dois elementos que merecem destaque no papel de centralidade de Aquidauana. A primeira diz respeito a MS-450 (Estrada Parque de Piraputanga), que percorre trechos do município de Dois Irmãos do Buriti até o Distrito de Palmeiras, e do município de Aquidauana, compreendendo os distritos de Piraputanga e Camisão, com paisagens cênicas que oferecem turismo de natureza.

Outro elemento a ser considerado é o percentual de população indígena da etnia Terena residente nos municípios de Aquidauana e Anastácio. Em 2010, os municípios contavam com 6.692 e 1.315 habitantes indígenas, respectivamente (Figura 3). Aquidauana ocupa a quarta posição no ranking estadual em quantidade populacional, e Anastácio ocupa a 16ª posição. Ao considerar o total de população urbana, a população indígena corresponde a 6,3% em Anastácio, e 3,9% em Aquidauana (IBGE, 2012).

Figura 3 – Representação da População indígena total nos municípios de Aquidauana e Anastácio-MS.

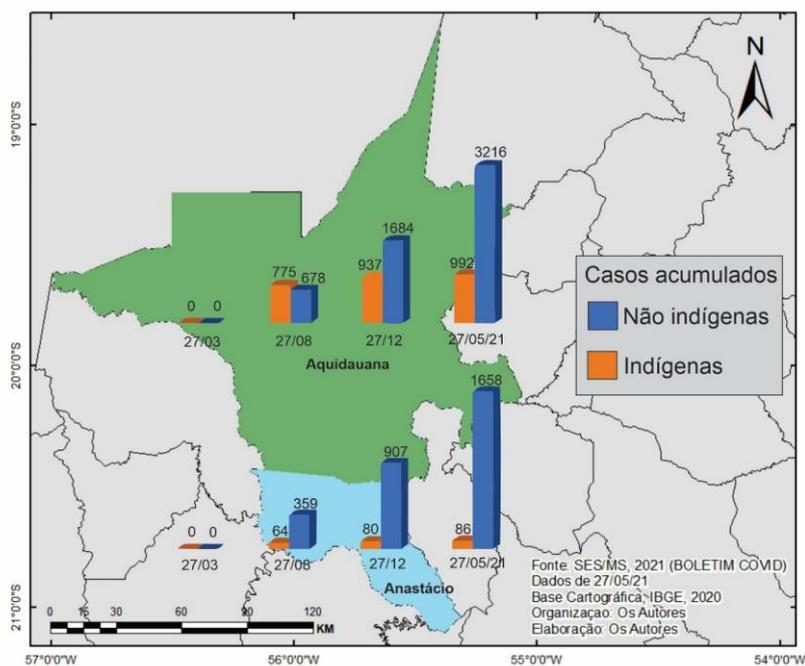


Fonte: IBGE (2012).

Ressalta-se, em relação à pandemia da COVID-19, a importância de que municípios conurbados tenham políticas de enfrentamento conjuntas e, portanto, possam elaborar planejamentos estratégicos coletivos, mesmo sendo unidades territoriais distintas, pois, na prática, em áreas conurbadas, as relações que se estabelecem com a saúde pública não respeitam, necessariamente, o limite político territorial. Nesse sentido, o planejamento e as políticas em saúde pública deveriam acontecer simultaneamente em ambos os municípios.

Conforme se observa na Figura 4, os casos foram acontecendo em ambos os municípios e crescendo de forma exponencial, o que nos ajuda a entender a dinâmica da mobilidade e espalhamento do vírus nessa área conurbada. Percebe-se que esse crescimento é bastante semelhante nos dois municípios, apresentando um aumento de quase 100% entre março e dezembro de 2020. Na mesma proporção verifica-se o crescimento ocorrido nos números dos primeiros cinco meses de 2021, comparando-se com o total de casos em 2020. É importante destacar que, em Aquidauana, no dia 27 de agosto, os casos acumulados em indígenas foram maiores do que na população não indígena, o que demandou a criação de políticas públicas de enfrentamento da doença pelo poder público municipal (decretos com medidas restritivas, testagem em massa, barreiras sanitárias) que serão tratadas a seguir.

Figura 4 – Total de casos acumulados, indígenas e não indígenas, nos municípios de Aquidauana e Anastácio–MS – 2020 a 2021.



Fonte: IBGE, 2020; SES, 2020, 2021. Org.: autores.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE A PANDEMIA DA COVID-19

Conforme caracterização anterior da conurbação entre Aquidauana e Anastácio, buscou-se os decretos municipais de ambos os municípios a fim de analisar como foram estabelecidas e realizadas as políticas de enfrentamento ao combate da pandemia da COVID-19 no período de março de 2020 até maio de 2021. Ressalta-se, ainda, que a visibilidade e transparência na divulgação dos decretos no município de Aquidauana se destacam em relação ao município de Anastácio, que não apresentam a mesma dinâmica e organização, dificultando a busca e acesso aos mesmos.

Tais decretos são documentos públicos que deveriam ter transparência e organização. Por isso, optou-se por elaborar um compilado dos decretos dessa área conurbada para auxiliar nas discussões, assim como, auxiliar qualquer outro pesquisador(a) que necessite da informação.

A partir da análise dos decretos de ambos os municípios, identificou-se que as principais políticas públicas de enfrentamento à COVID-19 foram: publicação de decretos (medidas restritivas, implantação de barreiras sanitárias); testagem em massa da população indígena (Aquidauana); e, em 2021, o início da vacinação.

OS DECRETOS MUNICIPAIS DE AQUIDAUANA E ANASTÁCIO NO COMBATE A PANDEMIA DA COVID-19

Em Aquidauana, a primeira ação realizada no município de combate à pandemia ocorreu com a publicação do DECRETO N.º 037 de 18 de março de 2020 que instituiu o Comitê de Gerenciamento da Emergência de Saúde Pública diante do coronavírus, formado por membros de órgãos e entidades do município, com o objetivo de coordenar ações e medidas públicas para enfrentamento. No mesmo dia, o DECRETO N.º 038/2020 instituiu o toque de recolher no âmbito territorial do município, a vigorar das 20h às 05h, a partir de 21 de março de 2020, com exceção para os serviços de tele-entrega ou delivery. A resolução também proibiu o funcionamento do Terminal Rodoviário de Aquidauana, bem como suspendeu os serviços de transportes coletivo público e particular que circulavam na área urbana, rural e aldeias indígenas.

Em Anastácio, três dias após os decretos de Aquidauana, foi publicado o DECRETO MUNICIPAL N.º 377, basicamente com o mesmo teor que o DECRETO N.º 038/2020 de Aquidauana, se diferenciando apenas pela suspensão da realização de eventos públicos ou privados de qualquer natureza, com reuniões coletivas,

concentração ou aglomeração de pessoas. Nesse ínterim, ele restringe aglomerações de pessoas, portanto, traz uma medida mais restritiva do que a legislação de Aquidauana.

Somente em 03 de abril de 2020, dezesseis dias após a criação do Comitê de Aquidauana, com a publicação do DECRETO N° 388, Anastácio criou o Comitê Municipal de Enfrentamento e Prevenção à COVID-19, com o objetivo de monitorar, estabelecer e divulgar ações de enfrentamento e prevenção à transmissão do vírus, e foi composto por vários órgãos e entidades do município. Analisando os dois decretos, percebemos que o Comitê do município de Anastácio apresenta um número maior de representação de órgãos e entidades que o Comitê de Aquidauana.

Na sequência, no dia 23 de março, em Aquidauana, o DECRETO MUNICIPAL N° 040/2020 instituiu, a suspensão do atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município, no período de 24 de março de 2020 a 07 de abril de 2020. Este foi alterado em 28/03/2020 pelo Decreto Municipal n° 041, que dispunha sobre a flexibilização da reabertura ao público, a partir do dia 30 de março. Em relação ao município de Anastácio, foi publicado o DECRETO N° 380, de 24 de março de 2020 que suspendeu, no período de 24 de março de 2020 a 07 de abril de 2020, o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município.

Os Decretos supracitados caminharam juntos dessa vez. Porém, em Aquidauana houve uma flexibilização antes do prazo previsto devido à pressão exercida pelos agentes do comércio, promovendo sua reabertura com atendimento presencial uma semana após o decreto do dia 23/03/20. Anastácio, por sua vez, manteve as restrições. Somente em 07 de abril de 2020, com o DECRETO N° 396, ocorreu uma flexibilização com a reabertura dos estabelecimentos comerciais no município para atendimento presencial ao público, das 06h30min às 22 horas, desde que atendessem às orientações sanitárias.

Em 15 de maio de 2020, no município de Anastácio, por meio do DECRETO N° 440, ficou determinada a obrigatoriedade da utilização de máscaras de proteção facial, a partir de 16 de maio de 2020, em todos os espaços públicos, vias públicas, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços no âmbito do Município de Anastácio. O toque de recolher, no âmbito territorial do Município de Anastácio, passou a vigorar das 23 horas às 05 horas a partir de 16 de maio de 2020.

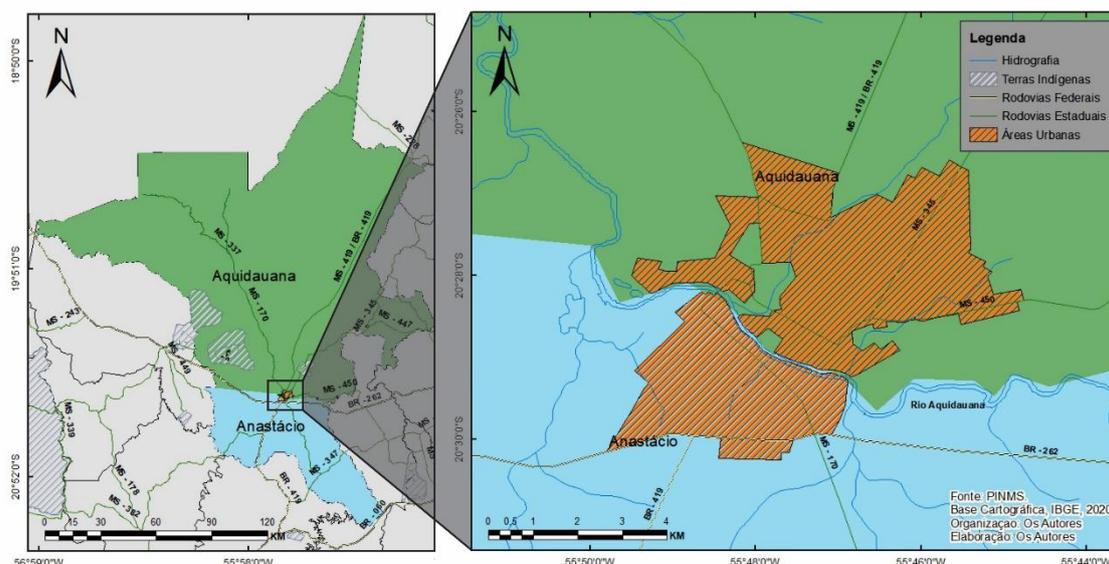
Já em 20 de maio de 2020, em Anastácio, o DECRETO N° 459 instituiu temporariamente o controle sanitário no acesso das entradas que ligavam o município de Anastácio-MS ao município de Dois Irmãos do Buriti-MS, município de Miranda-MS, e município de Nioaque-MS, por meio de fiscalização pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS, através da Vigilância Sanitária e corpo técnico da SMS, no período de 19 maio a 18 de junho, com fiscalização. O acesso livre foi permitido apenas aos residentes do município de Anastácio-MS e de Aquidauana-MS (tendo em vista a conurbação com o município de Anastácio-MS) e/ou às pessoas que trabalhavam nas instituições e/ou estabelecimentos cujas atividades fossem excepcionadas ao funcionamento de ambos os municípios, ao transporte de mercadorias essenciais e aos casos de urgência/emergência médica.

Praticamente dois meses depois, em 21 de julho de 2020, foi publicado o DECRETO N° 531, que disciplinou a instalação de barreiras sanitárias no Município de Anastácio-MS, bem como a convocação de servidores públicos municipais e a atuação de corpo de voluntários nestas atividades. Uma série de regras para abordagem de veículos ou pessoas foi publicada nesse decreto. Importante salientar que, em Aquidauana, as barreiras sanitárias foram estabelecidas no DECRETO N° 114/20 auxiliando as medidas de controle sanitário do município de Anastácio, mesmo porque Aquidauana tem as suas duas entradas principais, na área de conurbação. Na realidade, Anastácio é a porta de entrada para Aquidauana, pois as pessoas para terem acesso à cidade de Aquidauana, precisam passar por Anastácio. Esse decreto também instaurou a barreira sanitária no acesso via MS-450, na entrada de Piraputanga. A Figura 5 apresenta as principais vias de acesso aos municípios, com destaque para a área de conurbação, o que evidência bem a situação acima descrita.

O DECRETO N° 529, de 17 de julho do município de Anastácio, e o DECRETO N.º 113/2020, de 25 de julho de Aquidauana, possuem similaridade e instituíram o toque de recolher das 21 às 05h e das 20 às 05h, respectivamente, permanecendo em funcionamento os serviços de tele-entrega ou delivery até às 23h. Dessa forma, estabeleceram regras gerais de horários de funcionamento para os estabelecimentos. Em Aquidauana foi proibido o consumo presencial de bebidas alcoólicas em bares, conveniências, lanchonetes, restaurantes e congêneres, e em locais públicos, durante as 24 horas do dia. Destaca-se que, apesar de Aquidauana lançar seu decreto 8 dias depois de Anastácio, esse se apresentou mais restritivo em relação ao horário comercial dos estabelecimentos e das academias de ginástica e similares. Porém, nesse quesito,

funcionamento das academias, Anastácio solicitou o plano de biossegurança e o cadastro de academias e similares à Vigilância Sanitária. Por fim, em Anastácio, no dia 23 de julho foi publicado o DECRETO Nº 532 que referendou os horários de funcionamento dos estabelecimentos previstos no decreto anterior, não apresentando nenhuma mudança em relação ao DECRETO Nº 529.

Figura 5 – Principais vias de acesso aos municípios de Aquidauana e Anastácio-MS, com destaque para a conurbação urbana.



Fonte: IBGE, 2020. Org.: autores.

A Prefeitura de Aquidauana publicou, no dia 31 de julho de 2020, o Decreto nº 114/2020 que, além de seguir as orientações das autoridades sanitárias e de saúde do município de Aquidauana, passou também a seguir as do Governo do Estado de MS, do Programa Prosseguir, diante do grave aumento da curva de contaminação no município. Esse decreto determinou o bloqueio total ou *lockdown*, com a suspensão das atividades comerciais e toque de recolher das 18h às 05h, a partir das 22 horas do dia 31/07/2020 até às 05 horas do dia 07/08/2020, incluindo templos, igrejas, academias e disciplinando os horários de funcionamento dos estabelecimentos que integram a categoria de “serviços essenciais”, durante o *lockdown*. Durante os dias de *lockdown* foi proibida a entrada de pessoas ou grupo de pessoas oriundas de outros municípios ou de qualquer Estado da Federação. Foram instaladas barreiras sanitárias para a realização de uma efetiva fiscalização, onde poderiam requisitar e, conforme o caso, exigir o auxílio das forças militar e civil para garantia da ordem e efetividade normativa. A legislação dispunha, ainda, de uma série de regras restritivas, próprias do *lockdown*, somente permitindo atividades estritamente essenciais.

No mesmo dia 31 de julho de 2020, a Prefeitura de Anastácio também publicou o DECRETO N° 538, com a suspensão total das atividades não essenciais (*lockdown*) no município a partir das 20 horas, visando a contenção, no âmbito do município, do avanço descontrolado da pandemia da COVID-19, para os dias 01 e 02 de agosto de 2020. Além disso, foi proibida a entrada, no território urbano municipal, de pessoas residentes fora do município de Anastácio a contar das 20 horas de 31 de julho de 2020 até as 07 horas do dia 03 de agosto de 2020, com o fechamento de entradas do município, como forma de propiciar o adequado controle sanitário.

Logo em seguida, no dia 04 de agosto de 2020, o DECRETO N° 547 flexibilizou duas horas a menos no toque de recolher, permitindo o funcionamento dos serviços de tele-entrega ou *delivery* até as 22 horas e restringiu, até o dia 14 de agosto de 2020, a entrada de visitantes no território municipal de Anastácio. Foram estabelecidas várias regras sanitárias e horários para o funcionamento dos estabelecimentos, permitindo o funcionamento de academias de ginástica e similares, e de templos religiosos. A administração pública poderia exercer o poder de polícia e, o estabelecimento comercial que descumprisse os termos desse decreto teria o alvará de funcionamento suspenso pelo prazo de 15 dias, e, em caso de reincidência na conduta, a suspensão seria por 30 dias.

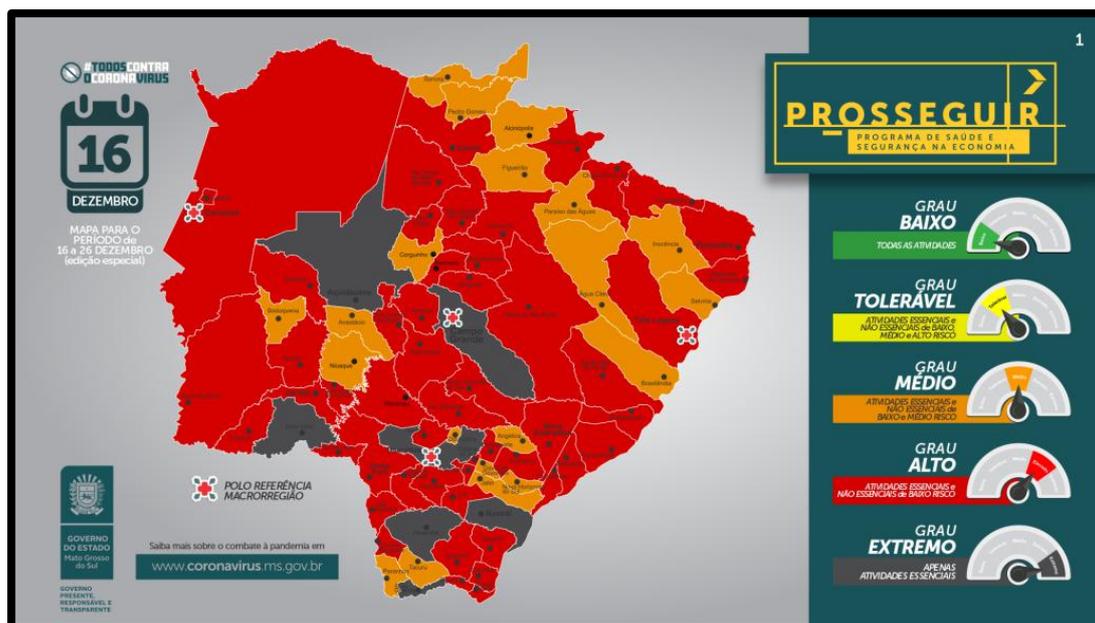
Após a publicação desse decreto, o município de Anastácio publicou esses outros três decretos praticamente com o mesmo teor: DECRETO N° 548 de 08 de agosto de 2020, DECRETO N° 605 de 04 de setembro de 2020, e DECRETO N° 654 de 16 de outubro de 2020.

Observamos que o último decreto publicado por Aquidauana, relacionado à pandemia da COVID-19, ocorreu em 31 de julho de 2020 (Decreto n° 114/2020), que foi o relacionado ao *lockdown*. A partir desse momento, Aquidauana passou a seguir as orientações provenientes do Programa Prosseguir¹⁸, do governo do estado.

O Programa Prosseguir passou a analisar a situação de risco de contágios pela COVID-19 em escala estadual e utilizava, para isso, dez indicadores que classificavam os municípios através de cores (conforme Figura 6). O município de Anastácio promulgou decretos até o mês de outubro de 2020 com flexibilizações referentes ao toque de recolher e a horários de estabelecimentos.

¹⁸ Este programa passou a funcionar efetivamente no início do mês de julho de 2020, pois, até então, não existia nenhum programa da Secretaria de Saúde do Estado do Mato Grosso do Sul.

Figura 6 – Classificação do grau de risco de contaminação do Prosseguir na 50ª Semana Epidemiológica (de 06 a 12/12/20).



Fonte: SES, 2021.

No dia 17 de dezembro de 2020, o Governo de Mato Grosso do Sul atualizou o grau de risco dos 79 municípios, com dados referentes à 50ª semana epidemiológica do Programa de Saúde e Segurança da Economia (Prosseguir), e encaminhou novas recomendações aos prefeitos para o período de 16 a 26 de dezembro. Aquidauana novamente ganhou evidência no quadro geral do estado.

O mapa do Programa Prosseguir referente à 50ª Semana Epidemiológica, de 06 a 12 de dezembro de 2020 ((Figura 6), nos evidencia a situação crítica de risco de contágio pela COVID-19, das quatro Macrorregiões de Saúde do estado: Corumbá, Campo Grande, Três Lagoas e Dourados. É importante destacar que, nesse período, Anastácio se enquadrava no grau médio (bandeira laranja) e Aquidauana, integrava a faixa de risco extremo (bandeira cinza). Neste sentido, pode-se questionar: como dois municípios conurbados poderiam apresentarem um distanciamento tão grande no grau de contaminação?

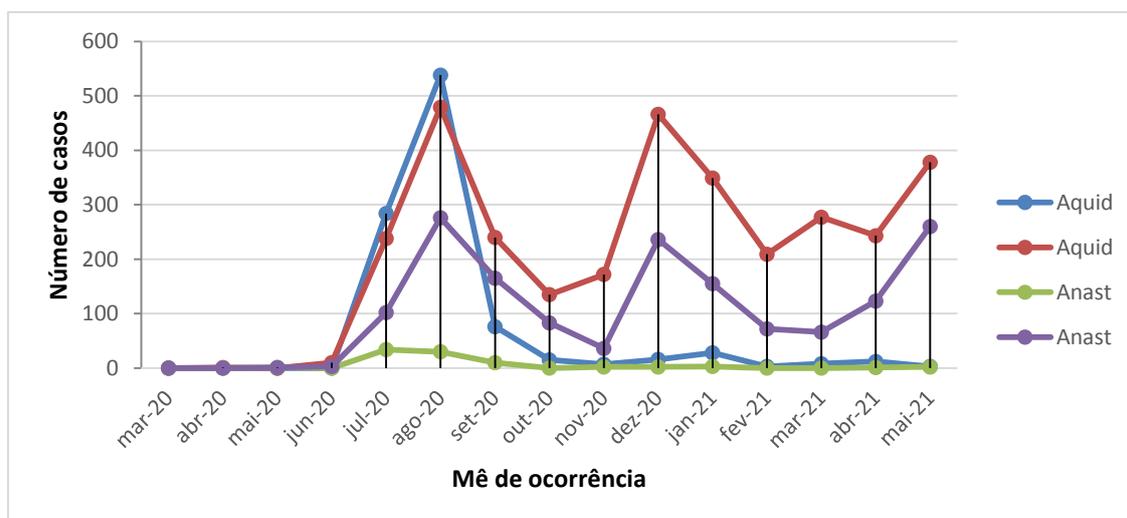
Ao pesquisar o Boletim Coronavírus do dia 14/12/20, responsável pelos dados utilizados no mapeamento do grau de risco da 50ª semana epidemiológica do estado (Figura 6), constatou-se nos microdados (14/12/20) que Aquidauana, no período de 06/12/20 a 12/12/20 apresentava 21 casos confirmados, e Anastácio 05 casos. Porém, verificando os microdados do Boletim da semana seguinte (21/12/20), observou-se que Aquidauana no mesmo período de 06 a 12/12/20, apresentou 74 casos confirmados e

um óbito e Anastácio apresentou 59 casos confirmados e um óbito. A diferença nos números apresentados nos microdados sugere que as secretarias de saúde municipais demoraram a informar, para a SED/MS, os casos confirmados no período de 06 a 12/12/2020, promovendo análises equivocadas.

Pautado nas informações obtidas nos microdados, percebeu-se que os casos novos surgiram de uma semana para outra; porém, estes não foram computados na elaboração do mapa da classificação de riscos de contaminação da 50ª Semana epidemiológica. Não se sabe os motivos do não lançamento dos dados, o que interferiu na análise realizada pelo Programa Prosseguir, explicando o distanciamento nas faixas de risco do mapa na Figura 6, uma vez que não deveriam ter tamanha discrepância nas faixas de risco em se tratando de áreas conurbadas.

Já as figuras 7 e 8 apresentam informações pertinentes para melhor compreender a evolução do número de casos confirmados e de óbitos nos municípios conurbados de Aquidauana e Anastácio, tanto de não indígenas quanto de indígenas. Ao analisar a Figura 7, um fato que chama atenção é a ocorrência de picos de casos confirmados nas populações não indígenas nos meses de agosto e dezembro de 2020 e março de 2021. Já na população indígena, observa-se que o único pico de casos confirmados: foi em julho de 2020, estabilizando-se com baixo número de casos até março de 2021. No município de Anastácio, os casos confirmados na população indígena foram em menor número e mantiveram-se estáveis ao longo do período analisado.

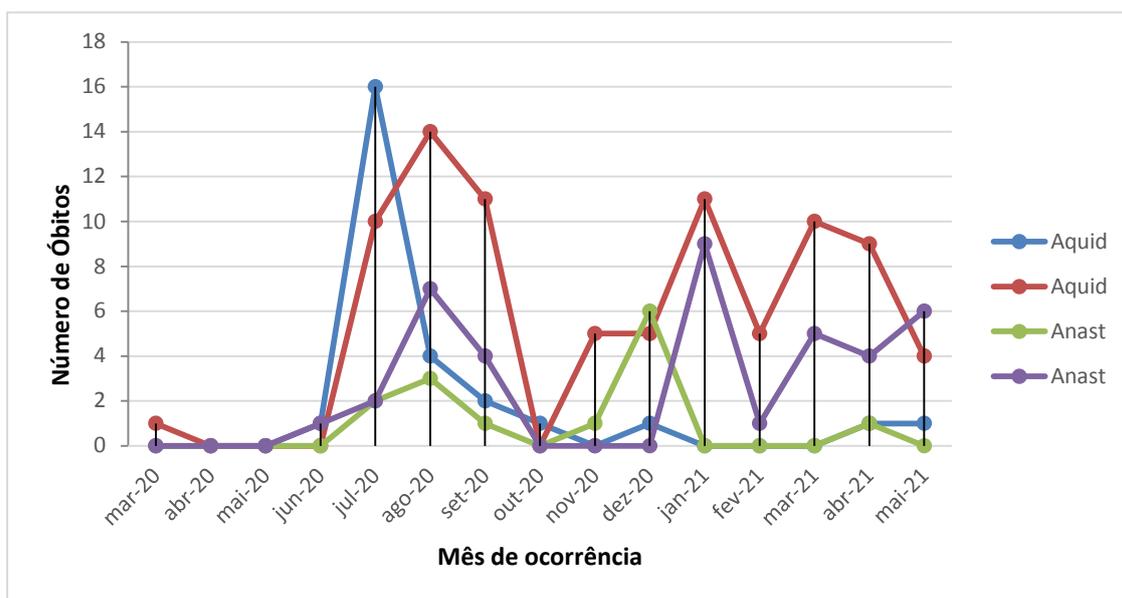
Figura 7 – Casos confirmados COVID-19 por mês nos municípios de Aquidauana e Anastácio-MS, 2020-2021.



Fonte: SES (2021). Org.: autores.

Já em relação ao número de óbitos, conforme se observa na figura 8, os picos de mortalidade na população não indígena de ambos os municípios ocorreram nos meses de agosto de 2020 e janeiro e março de 2021. Já para a população indígena de Aquidauana, o pico de mortalidade ocorreu em julho, estabilizando com baixo número de óbitos ao longo do período analisado. Em Anastácio ocorreram dois picos de mortalidade, sendo um em agosto e outro em dezembro de 2020.

Figura 8 – Óbitos de COVID-19 por mês nos municípios de Aquidauana e Anastácio-MS, 2020-2021.



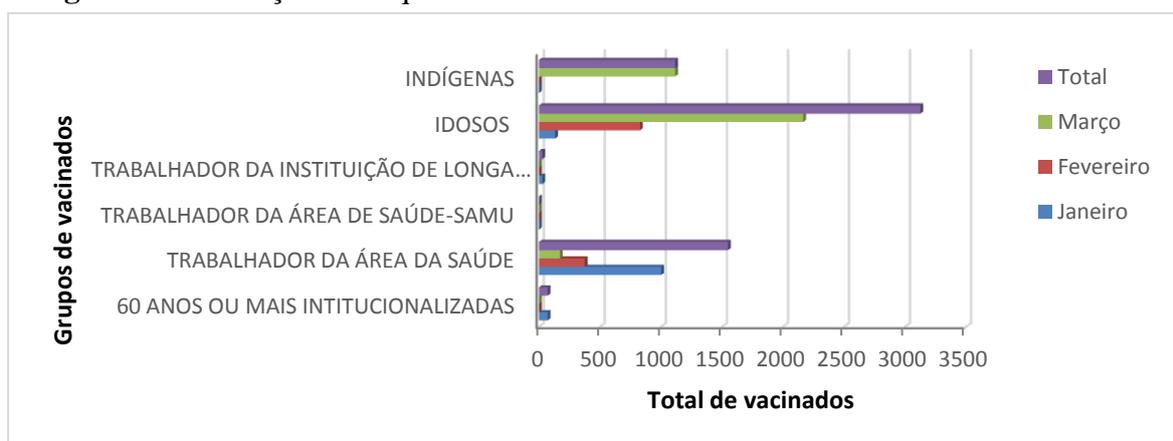
Fonte: SES (2021). Org.: Os autores.

Um fato importante na diminuição/estabilização dos casos e óbitos nos indígenas foi a realização das barreiras sanitárias com isolamento social, bem como a ação da prefeitura do município, Exército, Governo de Mato Grosso do Sul e Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) na montagem de uma estrutura de testagem em massa no distrito de Taunay. De início, a prioridade foi a testagem de indígenas que tiveram casos na família, contato com pessoas que foram infectadas pela COVID-19 ou que estavam com algum sintoma da doença e em seguida, a população geral das aldeias.

O PROGRAMA DE VACINAÇÃO DE AQUIDAUANA E ANASTÁCIO - MS

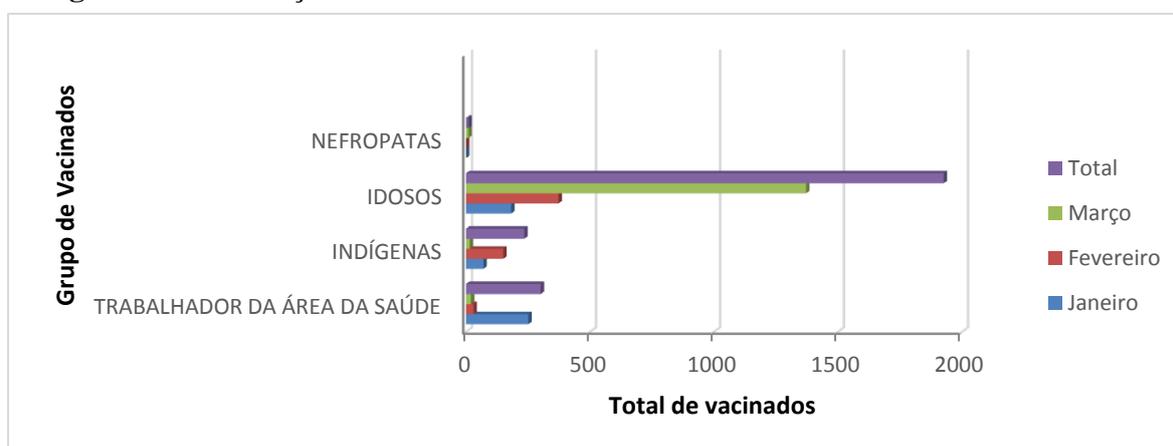
Em janeiro de 2021, iniciou-se o programa de imunização contra COVID-19, nos municípios de Aquidauana e Anastácio. Ressalta-se que os dois municípios apesar de estarem seguindo o Programa Nacional de Imunização do Ministério da Saúde, utilizam nomenclaturas diferenciadas para os grupos prioritários conforme pode se observar nas figuras 9 e 10.

Figura 9 - Vacinação em Aquidauana – Pessoas vacinadas com a 1ª Dose até 18/04/21.



Fonte: PREFEITURA DE AQUIDAUANA (2021).

Figura 10 - Vacinação em Anastácio – Pessoas vacinadas com a 1ª Dose até 28/03/21.



Fonte: PREFEITURA DE ANASTÁCIO (2021).

Importante salientar que, para elaborar os gráficos apresentados nas figuras 9 e 10, os dados foram tabulados a partir das planilhas disponíveis no site da prefeitura de Aquidauana, que apresentavam todos os nomes das pessoas vacinadas no município, grupo prioritário e nome da mãe. Já o município de Anastácio não apresentou essa dinâmica na transparência e disponibilidade da informação; sendo assim, utilizou-se os dados disponíveis no site da Prefeitura em documentos denominados “vacinômetros”, que apresentam o quantitativo periódico do total de vacinados em quatro grupos. Para análise, utilizaram-se as informações disponíveis que se referem ao final de março de 2021.

Conforme evidencia a Figura 9, foram vacinados, em Aquidauana, primeiramente os povos indígenas, os trabalhadores da saúde, os idosos de 60 anos a 80 anos, e trabalhadores de asilos (instituição de longa permanência de idosos). Já em Anastácio (Figura 10) foram vacinados nefropatas, idosos, indígenas e trabalhadores da área da saúde.

Outro elemento relevante a respeito da publicização das informações aos municípios, diz respeito a que ambos os municípios possuem, há pouco tempo, o que estão chamando de “vacinômetro”. Trata-se de um quadro sobre as vacinas que apresenta o número de doses recebidas, doses aplicadas, e em quais grupos foram aplicadas essas doses. No entanto, os períodos utilizados nos vacinômetros se diferenciam em cada município.

De acordo com as informações fornecidas pelo vacinômetro de Aquidauana (Secretaria de Saúde e Saneamento – SESAU), até a data de 18 de abril de 2021 já haviam sido realizadas 8.116 aplicações da 1ª dose da vacina e 3.046 aplicações de 2ª dose, totalizando 11.162 doses aplicadas de CoronaVac e AstraZeneca. Em Anastácio, essas informações vão até o dia 28/03/2021; dessa maneira, foram aplicadas 2.472 da 1ª dose da vacina e 705 da 2ª dose da vacina, totalizando 3.177 doses de vacinas aplicadas entre CoronaVac e AstraZeneca.

Sabe-se que o valor total de doses aplicadas já ultrapassa os casos notificados de COVID-19 nesses municípios. Também se sabe que, levando em consideração somente a aplicação da 1ª dose e os casos confirmados, até 18 de abril, Aquidauana já havia vacinado 209% de pessoas em relação ao número de casos confirmados da COVID-19. Em Anastácio até 28 de março, considerando somente a aplicação da 1ª dose e os casos confirmados, já haviam vacinado 160% de pessoas em relação ao número de casos confirmados da COVID-19.

Com isso, no dia 27 de abril, a Secretaria de Saúde do Estado (SES) divulgou o ranking de vacinação para os dez municípios do estado mais representativos, e Aquidauana figurava entre as cinco cidades que mais aplicaram doses de vacina contra a COVID-19. Aquidauana apresentou a seguinte classificação: 5º Lugar em total de doses aplicadas, com 17.104 doses; 5º Lugar em 2ª dose aplicada, com 6.271 e, 6º Lugar em 1ª dose aplicada, com 10.833. O município de Anastácio não aparece nessa classificação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal ponto a ser destacado é a falta de integração entre os municípios na determinação dos decretos e medidas de prevenção, uma vez que existem fortes níveis de interações espaciais entre as cidades conurbadas de Aquidauana e Anastácio. Assim, compreendemos que as medidas adotadas devem levar em conta a complexidade do fenômeno, que é o novo coronavírus na sociedade, e os impactos da doença em todos os setores e em todas as dimensões da vida humana. Portanto, não bastam medidas apenas na cidade de Aquidauana, ou na cidade de Anastácio. As gestões públicas desses municípios precisam conversar; é necessário realizar um esforço intermunicipal entre os gestores para implementação de políticas de enfrentamento à doença que resultem em ações mais eficientes, efetivas e eficazes. Porém, como isso não ocorre, o Hospital

Regional de Aquidauana fica com enorme sobrecarga, uma vez que Anastácio não tem UTIs e os pacientes dependem do atendimento do município vizinho. Não se pode esquecer também que Aquidauana é a cidade polo na microrregião de Saúde de Aquidauana.

Também merecem atenção as divergências encontradas nos microdados disponibilizados pela Secretaria de Saúde do Estado e, considerando que os municípios são os responsáveis por alimentar essa fonte de dados, tem-se que, se eles não informarem os dados corretos, em decorrência, a secretaria de Saúde disponibilizará informações equivocadas. Nesse sentido, percebeu-se que, tanto Aquidauana quanto Anastácio, na análise da 50ª semana epidemiológica realizada pelo Programa Prosseguir, não informaram a quantidade real de número casos contaminados e de óbitos ocorridos pela COVID-19. Desta forma, os municípios contribuíram na divulgação do mapa do Programa Prosseguir de forma equivocada, principalmente em se tratando do município de Anastácio, que poderia ter sido classificado pelo Prosseguir como município de alto risco de contaminação, ao invés de ter sido classificado, como foi, com médio risco de contaminação.

Com isso, se pode inferir que os dados são fundamentais para traçarem a realidade dos números de pessoas contaminadas e de óbitos ocorridos pela COVID-19 e que são eles que definem as políticas públicas de enfrentamento da doença. Dados equivocados levam a políticas públicas equivocadas ou, pior, a não realização de políticas públicas de enfrentamento.

Os dados trabalhados também nos trouxeram boas notícias em relação ao número de casos e número de óbitos de indígenas. A tendência linear de crescimento ao longo do período apresentou estabilidade, com baixo número de casos e óbitos, se comparados aos meses de pico ocorridos em 2020. Porém, em relação à população não indígena, a tendência linear foi de crescimento ao longo do período analisado.

Todas essas informações nos levam a supor que a estabilização da doença na área conurbada só será possível com a ampla vacinação de toda a população, já que ambos os municípios apresentam ritmos semelhantes no número de vacinados de acordo com a prioridade definida. Além disso, a continuidade dos cuidados sanitários básicos, uso de máscaras e álcool em gel e, principalmente, o máximo de isolamento social, devem ser mantidos. Neste sentido chamamos a atenção para a estabilidade da população indígena supracitada devido à imunização em massa dessa população.

REFERÊNCIAS

CAMPO GRANDE NEWS. **Primeiro caso de covid em Anastácio foi descoberto após denúncia.** 26/05/2020a. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/primeiro-caso-de-covid-em-anastacio-foi-descoberto-apos-denuncia>. Acesso: 05 jun. 2021.

CAMPO GRANDE NEWS. **Primeiro caso de covid-19 em Aquidauana é de mulher que viajou para a Capital.** 30/05/2020b. Disponível em: <https://www.campogrande.news.com.br/cidades/interior/primeiro-caso-de-covid-19-em-aquidauana-e-de-mulher-que-viajou-para-a-capital>. Acesso em: 06 jun. 2021.

CAMPO GRANDE NEWS. **Mais 19 pacientes são transferidos para UTIs em Rondônia e Espírito Santo** - Disponível em: [https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/mais-19-pacientes-sao-transferidos-para-utis-em-rondonia-e-espirito-santo\(02/06/2021\)](https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/mais-19-pacientes-sao-transferidos-para-utis-em-rondonia-e-espirito-santo(02/06/2021)). Acesso em: 04 jun. 2021.

CIMI. **Organizações denunciam deputado e membros do governo do MS por criar condições de contaminação por covid-19 entre povo Terena.** 24/07/2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/07/organizacoes-denunciam-governo-do-mato-grosso-do-sul-por-criar-condicoes-de-contaminacao-por-covid-19-entre-povo-terena/>. Acesso em: 06 jun. 2021.

DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B. de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n. 1, p. 50-84, jan./mar. 1975.

G1 MATO GROSSO DO SUL. **Hospitais lotados e 251 na fila por leitos faz MS mandar pacientes graves com Covid-19 para SP.** 06/06/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2021/06/06/hospitais-lotados-e-251-na-fila-por-leitos-faz-ms-mandar-pacientes-graves-com-covid-19-para-sp.ghtml>. Acesso: 07 jun. 2021.

IBGE. **Cidades.** 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/aquidauana/historico>. Acesso em: 16 jul. 2020.

IBGE. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena_censo2010.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

JOIA, Paulo. Origem e evolução da cidade de Aquidauana-MS. **Revista Pantaneira**, Aquidauana, v. 7, 2003.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 15396 de 19 de março de 2020.** Disponível em: <https://www.coronavirus.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-N%C2%BA-15.396-DE-19-DE-MAR%C3%87O-DE-2020.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

MOTA, Adeir Archanjo; BATARCE, Ana Paula Archanjo; SILVA, Anderson Antonio Molina; SANTOS, Eva Teixeira; FERREIRA, Fernanda Vasques. **Relatório técnico de análise geocartográfica da COVID-19 na microrregião de saúde de Aquidauana-MS referente às semanas epidemiológicas 28ª à 30ª.** 28 p. Disponível em: https://cpaq.ufms.br/files/2020/07/Aquidauana_-RELATORIO-TECNICO-COVID-19-1.pdf. Acesso em: 31 mai. 2021.

OPAS. Histórico da pandemia de COVID-19. Organização Pan Americana de Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 13 mai. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA. SAÚDE. Aquidauana alcança 5º lugar em total de doses aplicadas de coronavírus em MS (27 abril 2021). Disponível em: <http://www.aquidauana.ms.gov.br/index.php?p=noticia&id=4801>. Acesso em: 03 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA. SAÚDE. Confira o horário do toque de recolher para município de Aquidauana (28 abril 2021). Disponível em: <http://www.aquidauana.ms.gov.br/index.php?p=noticia&id=4809>. Acesso em: 03 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA. SAÚDE. Aquidauana inicia a vacinação em profissionais da educação (05 maio 2021). Disponível em: <http://www.aquidauana.ms.gov.br/index.php?p=noticia&id=4829>. Acesso em: 03 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA. PANDEMIA. Prefeitura, Saúde, PM e Polícia Civil discutem restrições para conter aglomerações (25 maio 2021). Disponível em: <http://www.aquidauana.ms.gov.br/index.php?p=noticia&id=4915>. Acesso em: 03 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA. SAÚDE. Aquidauana amplia vacinação para pessoas a partir de 59 anos (27 maio 2021). Disponível em: <http://www.aquidauana.ms.gov.br/index.php?p=noticia&id=4928> Acesso em: 03 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA. DECRETO MUNICIPAL N.º 094, DE 02 DE JUNHO DE 2021. Disponível em: <http://www.aquidauana.ms.gov.br/index.php?p=noticia&id=4946>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SES – MS. Secretaria de Saúde registra primeira morte pelo coronavírus em Mato Grosso do Sul. 31/03/2020. Disponível em: <https://www.saude.ms.gov.br/secretaria-de-saude-registra-primeira-morte-pelo-coronavirus-em-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

TURISMO E A VALORAÇÃO DAS ÁGUAS: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DE BONITO - MATO GROSSO DO SUL

Elaine Ketelin Pinto Luz

Edvaldo Cesar Moretti

O texto propõe analisar a complexidade e a amplitude das questões que envolvem a valoração da água como um elemento fundamental para a economia do turismo no município de Bonito, localizado no Mato Grosso do Sul. Consideramos a água como um bem social comum, direito garantido por Lei Federal, e que é parte integrante dos processos produtivos. Logo, é um elemento fundamental para a produção e reprodução do capital através de seus múltiplos usos e de sua apropriação privada, no caso deste estudo, para a atividade turística.

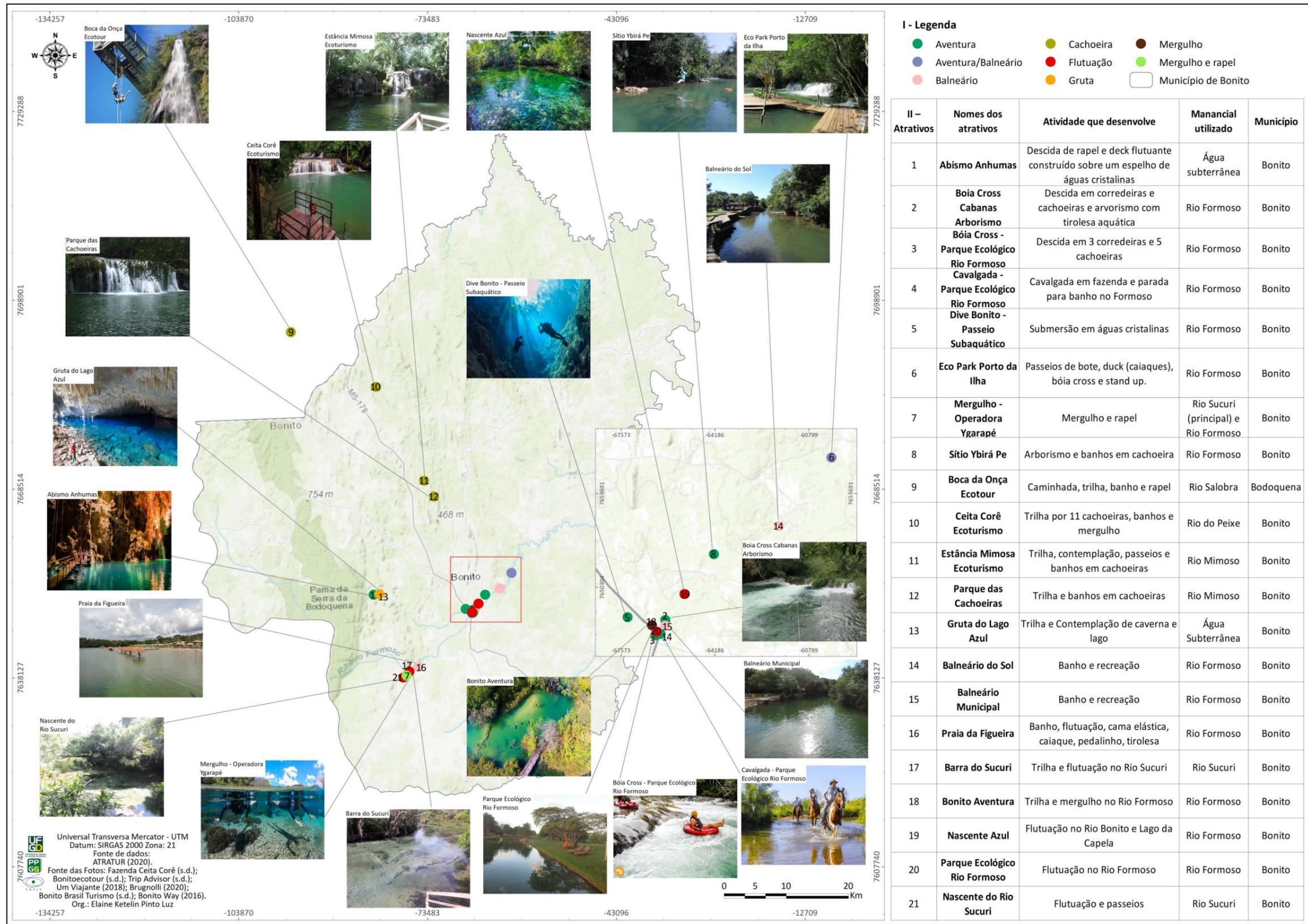
ÁGUA E TURISMO EM BONITO

A cidade de Bonito é conhecida mundialmente como a “*Cidade das águas*” devido à comercialização turística de elementos da natureza, entre eles, seus rios de águas cristalinas. O município possui formações hidrogeológicas de rochas dolomíticas e calcárias, possibilitando a formação de feições como dolinas, sumidouros e ressurgências, cavernas, e corpos d’água cristalinos (BOGGIANI, 1999). Dos atrativos turísticos de Bonito estudados, cerca de 87% estão relacionados ao uso da água¹⁹. Isso denota a dependência e a demanda do setor por água de qualidade para possibilitar o processo de mercadorização (LUZ, 2021).

O mapa da Figura 1 apresenta a localização, o nome e a área de atuação dos principais atrativos que utilizam as águas de Bonito como empreendimentos turísticos:

¹⁹ Dado obtido em pesquisa realizada no ano de 2021 junto às empresas turísticas localizadas em Bonito.

Figura 1 - Atrativos turísticos em Bonito e o uso da água.



Fonte: LUZ (2021).

É comum encontrar, no município, grandes propriedades privadas que possuem rios utilizados economicamente, a priori, como fonte de irrigação ou para dessentação animal. Hoje, com a percepção do potencial de exploração estética das águas, vem ocorrendo uma apropriação desses recursos com o intuito de comercializar os ambientes naturais através do turismo.

No lugar objeto da análise, a incorporação da água como um elemento turístico aconteceu por volta de 1970, por intermédio do trabalho de um pequeno grupo de pessoas compostas por guias informais, empresários locais e pesquisadores de universidade do Mato Grosso do Sul (BOGGIANI, 2001; COSTA, 2010). Apenas no início dos anos 2000, com a organização de grupos locais junto ao poder público municipal, estadual e federal²⁰, a atividade turística da região passou a ser reconhecida como um importante setor econômico com a valorização da atratividade local (RIBEIRO, 2017).

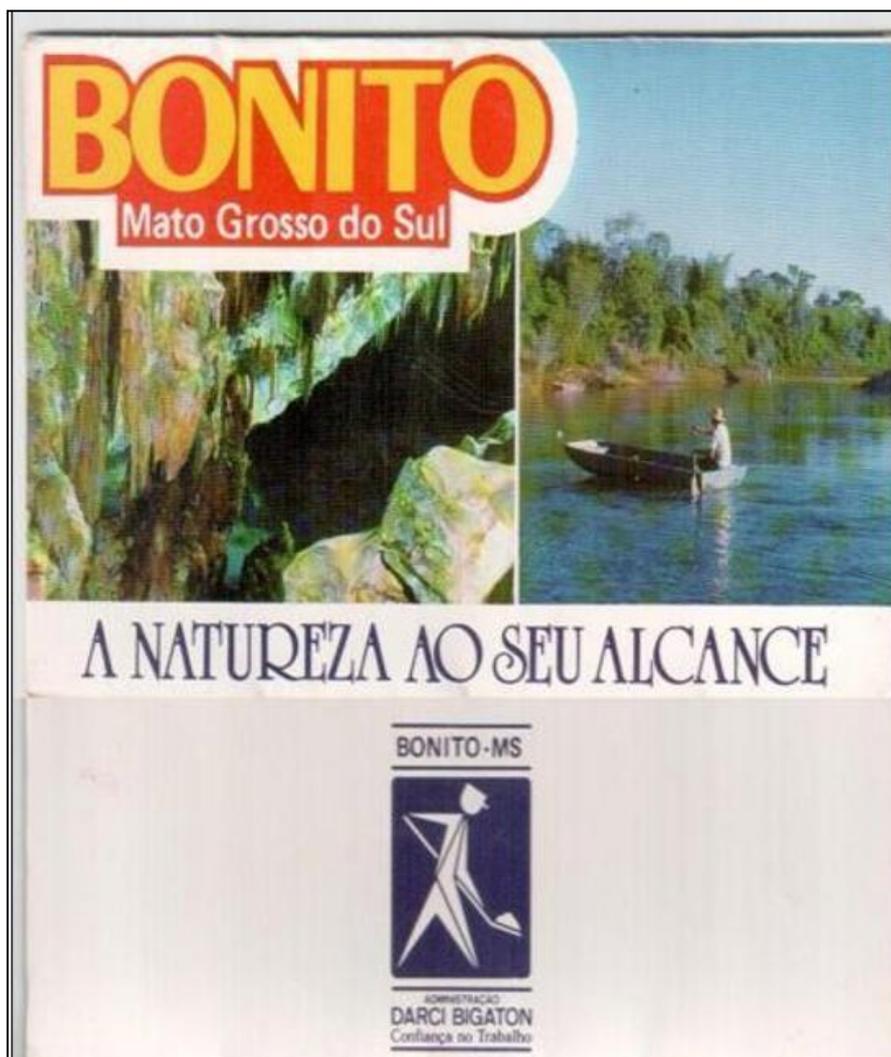
Até a década de 1970, os atrativos turísticos do município eram pouco conhecidos fora dele. Serviam de lazer para a população local. Gradativamente vai se desenvolvendo um turismo amador, independente de maiores investimentos. Alguns proprietários de terras onde se localizavam certos atrativos começam a despertar para a possibilidade de aproveitamento do potencial daquilo que dispunham, ou seja, passam a vislumbrar a possibilidade de consorciar as atividades agropecuárias, base da economia regional, com a atividade turística, através da exploração dos atrativos existentes em suas propriedades. (VARGAS, 2001, p. 1).

No processo de consolidação da prática turística em Bonito, a água dos rios, em função de suas características, passou a possuir significado de valor de troca e o turismo impôs valor aos padrões de qualidade que até hoje despertam o desejo de consumo em seu público alvo. O marketing teve papel fundamental na constituição da transformação do significado das águas de Bonito. Essa busca pela divulgação de um lugar, revela que “a luta pela manutenção da lucratividade apressa os capitalistas a explorarem todo tipo de novas possibilidades. São abertas novas linhas de produto, o que significa a criação de novos desejos e necessidades.” (HARVEY, 1993, p. 103).

As propagandas impulsionaram o turismo local e, na cidade, se inicia o processo de implantação de infraestrutura adequada para receber o fluxo de turistas. É possível perceber, no panfleto da Figura 2, a figura da água como uma centralidade do marketing turístico.

²⁰ Para maiores detalhes sobre as ações do poder público ver: BUSCIOLI (2021); MORETTI (2005).

Figura 2 - Panfleto de marketing do lugar feito pelo poder municipal na década de 80 do século XX.



Fonte: COSTA (2010).

Em 1993 foi ao ar, em rede de televisão aberta, uma matéria sobre Bonito no programa “Globo Repórter”, que abordou enfaticamente as descobertas feitas pela expedição franco-brasileira de 1992 na Gruta do Lago Azul. A Expedição realizada pelo Grupo Bambuí de Pesquisas Espeleológicas, em parceria com bombeiros franceses e pesquisadores brasileiros, teve como objetivo medir a profundidade da gruta que possui um lago, onde lendas foram criadas. A expedição desmistifica, racionaliza, aponta números da profundidade, descobre o que existe no lago, etc. Foram encontrados fósseis de animais do Pleistoceno, com grande destaque para a ossada de megafauna de uma preguiça e de um tigre dente de sabre (BOGGIANI, 2001). Essa exposição midiática fez com que se elevasse o fluxo de turistas (OLIVEIRA, 2010).

Figura 3 - Expedição Franco-brasileira Bonito, 1992.



Fonte: Grupo Bambuí de Pesquisas Espeleológicas (1992). Acervo pessoal de Paulo César Boggiani; LUZ (2021).

O potencial de atratividade advém da valorização mercadológica das características hidrogeológicas da região. A litologia é de rochas calcárias (*carste*) e dolomíticas, as quais possuem alto índice de porosidade e solubilidade. Esse fator possibilita a existência de feições morfológicas naturais como dolinas, sumidouros, ressurgências, cavernas, tufas calcárias, etc. Nesse sentido, os processos geomorfológicos e hidrológicos, a partir da dissolução do calcário, possibilitam a transparência das águas dos rios de Bonito (BOGIANNI, 1999; SILVA; MARINHO; KUERTEN, 2019).

Essas características do ambiente natural passaram por um processo de valorização econômica, o qual teve como um dos principais elementos a valorização da água. Mas não qualquer água. O Rio Miranda, por exemplo, com suas águas turvas não tem o mesmo potencial de atratividade para atividades de contemplação, banho, flutuação, mergulho e outras. O fator que fez de Bonito a famosa “cidade das águas” é a característica da qualidade estética²¹ de seus rios: a água cristalina.

²¹ “Kant utiliza a palavra “estética” para designar os julgamentos de beleza, tanto na arte quanto na natureza. Essa é uma perspectiva mais ampliada da utilização do termo. Recentemente o conceito foi ampliado abrangendo também as qualidades de um objeto, as atitudes do sujeito para considerar o objeto e a experiência prazerosa que o indivíduo pode ter diante de algo.” (SILVA, 2015, p. 49).

A beleza cênica e a qualidade da água são determinantes para definir o lugar turístico. Nesse sentido, a atratividade estética das águas cristalinas de Bonito desperta nos indivíduos a vontade de consumir especificamente esse tipo de produto, e não pagar por um passeio, banho, flutuação ou contemplação nas águas turvas do Miranda.

A prática do turismo utilizando a água como atrativo, atribui valor à qualidade da água, já que para que o turismo aconteça, a água deve apresentar características que exerçam o poder de atração e de satisfação do turista, além de características físico-químicas [sic] compatíveis às normas estabelecidas ao uso turístico. (SILVA; PIROLI; PINTO, 2016, p. 288).

É fato que a gênese do interesse pela comercialização da água pelo setor turístico se deu através da beleza cênica dos rios, pois os estudos de qualidade da água (balneabilidade) aconteceram algum tempo depois que as atividades iniciaram (SILVA; PIROLI; PINTO, 2016). A partir de 2018, o turismo começou a sofrer com episódios de turvamento²² nas águas dos rios, o que afeta diretamente a atratividade cênica e compromete a continuidade da atividade.

É necessário relembrar que o primeiro episódio de turvamento registrado ocorreu no ano de 1992. Não há fotos do acontecimento; no entanto, o caso foi registrado por pesquisadores, moradores e guias turísticos através de relatos em artigos científicos (BOGIANNI, 2001; SILVA, 2015; RIBEIRO, 2017).

Não estamos definindo a água como elemento único de potencialidade e atratividade turística de Bonito, mas sim, tomando-a como centralidade nesse processo, a partir da valorização de suas qualidades físico-químicas e sua beleza cênica pelo setor turístico.

Dos elementos naturais, a água é um dos recursos que mais atrai os turistas, pela diversidade de práticas possíveis de turismo de aventura e ecoturismo. Assim, pode-se considerar que o homem constrói a ideia de natureza baseado na evolução histórica da sociedade. Neste contexto, o turismo de natureza é muito influenciado por essa ideia de natureza vigente, pois é a partir dela que o homem se relaciona com esta natureza. Desta forma, para o turismo é fundamental compreender qual é a natureza que é atrativa para os turistas e como se dá esse juízo de valor estético e as formas de interação com esses ambientes naturais. A água está presente nas paisagens turísticas dos principais destinos turísticos em áreas naturais e exerce um poder de atração muito forte. Por isso, é fundamental compreender a importância dos recursos hídricos como elemento da paisagem e as suas formas de apropriação e valorização. (SILVA; PIROLI; PINTO, 2016, p. 289).

A valoração da água pelo setor do turismo é estabelecida pelas noções de beleza cênica, exotismo e de uma natureza idealizada como intocada. Ou seja, as pessoas

²² Na região são registrados dois tipos de turvamentos: os de aparência leitosa e os avermelhados.

apreendem e representam a realidade através dos sentidos e sentimentos que são gerados diante da interação com o lugar. Assim, as relações sociais com a natureza atribuem à água algum tipo de valor simbólico que é concomitantemente transformado em valor mercadológico (MACHADO, 2013). Este valor simbólico é, além de uma qualidade estética, atribuído à água a partir das noções de purificação, de renovação, etc.

Ao atribuir um valor simbólico e mercadológico ao recurso hídrico, imediatamente se inicia um processo de campanhas de preservação desse recurso, pois há a possibilidade de obtenção de lucro a partir da manutenção de suas qualidades, ou seja, conservar a natureza é sinônimo de manter a atratividade comercial (MACHADO, 2013).

Em Bonito, o turismo teve seu processo de consolidação fortemente atrelado às causas ambientais, mas com forte oposição feita pelos ruralistas. O movimento ambientalista vem desde então criando ONGs e projetos, e organizando atos em defesa do meio ambiente e, principalmente, da preservação das águas do município (BOGIANNI, 2001; RIBEIRO, 2017).

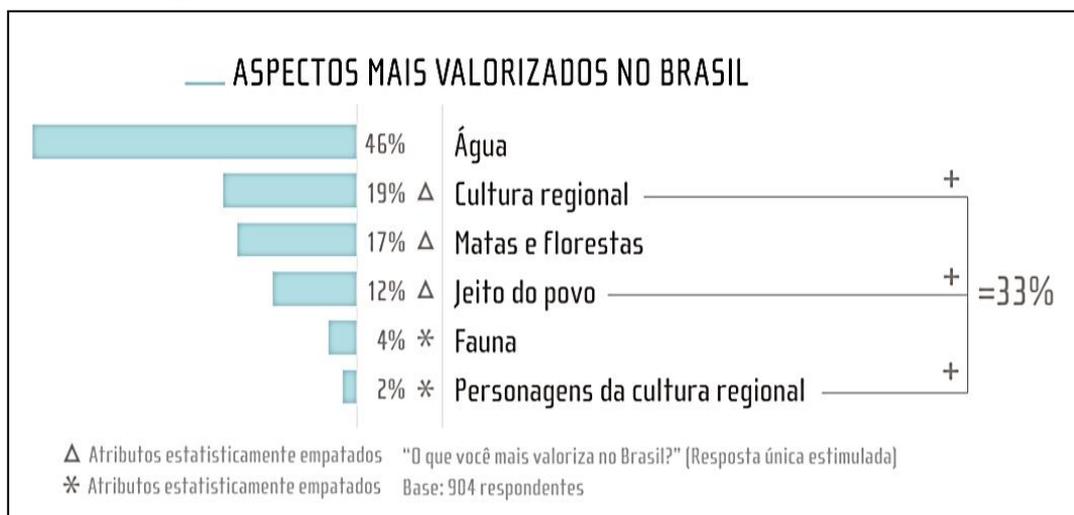
O uso da água pelo turismo no município possui finalidade de recreação e lazer. Nesse sentido, o tipo de contato com a água pode ser primário ou secundário, de acordo com a disponibilidade de cada atrativo. Os atrativos de contato primário envolvem a imersão do corpo na água, caracterizada por atividades como mergulho, flutuação, banhos e outros.

Por outro lado, os atrativos de contato secundário incluem atividades como a pesca, contemplação, passeios de bote, boia e remo. Cabe salientar que os dois tipos de contato podem ser oferecidos em um mesmo atrativo (MOTTA, 1995; SILVA, 2015; SILVA; PIROLI; PINTO, 2016). Essa amplitude de possibilidades de acesso à água é uma das características do lugar, permitindo que o turismo em Bonito se aproprie do imaginário produzido sobre a água e suas características de maneira ampla, conforme observado no mapa da Figura 1.

O produto turístico que advém da apropriação do recurso hídrico em Bonito pode ser caracterizado como ecoturismo, que, por si só, já agrega valor ao lugar a partir da ideia de conservação da natureza e de contato com a natureza em seu estado “natural”.

Em escala nacional, várias pesquisas comprovam que a água é o principal elemento de atratividade dos turistas que fazem parte do segmento ecoturismo. Escolhemos um estudo feito pela ABETA – Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura em parceria com o Ministério do Turismo para demonstrar esses dados. (ver gráfico da Figura 4).

Figura 4 - Atributos de atratividade mais valorizados no Brasil.



Fonte: ABETA (2010).

Essa pesquisa indica que, no Brasil, o produto turístico mais valorizado pelo turista é a água, pois, quando foram questionados sobre os aspectos mais valorizados em termos turísticos, “quase metade (46%) disse ser água: cachoeiras, rios e mar” (ABETA, 2010, p. 44). Segundo o documento, existe uma relação muito forte entre água, sociedade e turismo que possibilita a vivência de um “mundo diferente”, no qual se encontra a paz interior, renovação, uma relação de paz e equilíbrio com a natureza. Essa prerrogativa possui certa conotação mística arraigada nas visões de natureza ao longo dos tempos. Esse imaginário atualmente é utilizado pelos empreendimentos turísticos para cobrar altos preços pelo acesso ao exótico.

É fato que a água é um dos elementos centrais de atratividade turística no território brasileiro e, certamente, este fato não ocorre de forma diferente no município de Bonito. Contudo, existe a especificidade dos rios de águas cristalinas. Sobre essa característica, utilizaremos a pesquisa intitulada “Água e turismo na bacia do Rio Formoso em Bonito-MS: percepção dos turistas.” (SILVA; PIROLI; PINHO, 2016). A partir desse estudo é possível compreender que, além da atratividade da água, sua característica de transparência é a principal potencialidade de atração.

É o sentimento de lugar que se relaciona às motivações dos turistas para procurarem Bonito, pois, ao entrarem em contato com esse espaço turístico, pela sua percepção, os turistas lhe atribuem valor de acordo com suas necessidades, interesses, desejos, sonhos, propósitos e aspirações. (MARIANI, 2002, p. 39).

Conforme Silva, Piroli e Pinto (2016), autores do estudo indicado, a maior parte dos atrativos utiliza-se da água para suas atividades; por isso os pesquisadores procuraram analisar a percepção dos turistas, após o contato com os rios, a fim de entender ao quão importante é a água cristalina como elemento de potencialidade e atratividade paisagística para o turismo no município.

A pesquisa revela que a maior parte dos turistas acredita que a água cristalina sugere a qualidade da água para banho, ou seja, garante sua balneabilidade. Além disso, quando questionados sobre coloração e transparência dos rios, grande parte deles afirma que a água possui uma cor verde e azul em caráter cristalino. Nesse estudo pessoas que estiveram na cidade em dias chuvosos já mencionaram a turbidez das águas como um fator que decepcionou a experiência turística.

Pela análise das entrevistas ficou claro que os turistas veem para Bonito em busca da natureza com enfoque principalmente na água. Eles criam uma expectativa que é atendida e quase sempre superada pelas experiências que vivenciam nos passeios. [...] Quando se trata dos recursos hídricos em diversos momentos os turistas destacam que a água transparente foi fundamental para a experiência turística e compreendem que a água é um elemento da paisagem. (SILVA, PIROLI, PINTO, 2016, p. 309).

Os autores também perguntaram aos turistas entrevistados como a água influenciou a experiência turística no lugar. Conforme os dados da Tabela 1, dos 29 entrevistados 14 responderam que a água cristalina influencia diretamente em uma boa experiência turística. Além disso, afirmaram que essa característica destaca o lugar frente a outros destinos.

Tabela 1 - Forma que a água influencia a experiência turística.

Categoria	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
Transparência da água	14	48,27%
Preferência	4	13,79%
Essencial	4	13,79%
Beleza	2	6,89%
Bem-estar	2	6,89%
Conservação	2	6,89%
Superação	1	3,44%
Total	29	100%

Fonte: adaptado de Silva, Piroli e Pinto (2016).

Tabela 2: Elementos que mais chamam a atenção dos turistas na natureza.

Elementos	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
Tudo	10	41,66%
Rios	4	16,66%
Peixes	2	8,33%
Paisagem	2	8,33%
Animais	2	8,33%
Tranquilidade	1	4,16%
Vegetação	1	4,16%
Cachoeira	1	4,16%
Vida Marinha	1	4,16%
Total	24	100%

Fonte: adaptado de SILVA (2015).

Sob a luz do conceito de estética da mercadoria, a prática turística se apropria de aspectos valorizados da natureza, seus significados e, por extensão, ao tema de nossa pesquisa: a água. A apropriação e o uso da água ocorrem de três maneiras: a primeira ocorre via idealização e apropriação de suas qualidades estéticas, ligada principalmente ao imaginário de oásis e de natureza intocada, atribuindo um valor à beleza cênica da paisagem; o segundo tipo de apropriação é o material, que implica em anexar diretamente a natureza ao comércio turístico a partir da criação de atrativos. A terceira e última forma de apropriação é a junção da apropriação estética e da material, quando ocorre a mercantilização da natureza propriamente dita (MOTTA, 1995; SILVA, 2015; MARTINS, 2019).

Sobre a estética da mercadoria o autor considera:

Quando referimos à estética da mercadoria, fazemos referência à imagem que a mercadoria oferece ao seu consumidor. E mais, diz respeito à forma como esta encarna o “belo” a fim de torná-la um objeto de desejo. Daí que grandes agências de viagens, por exemplo, investem milhões na divulgação dos lugares turísticos que são vendidos como “paraísos”, ambientes de natureza “intocada”, de realização de sonhos, etc. Trata-se da substituição do lugar empírico (que detém o belo evidentemente, mas também contradições e conflitos) por imagens idealizadas. (MARTINS, 2019, p. 520).

A estética da mercadoria turística, quando analisada pelo viés geográfico, revela a fetichização da natureza e a tentativa de varrer as contradições e conflitos para “debaixo do tapete”. Nesse sentido, “vende-se uma natureza “exteriorizada” e autônoma em relação às condições sociais, ambientais e econômicas.” (MARTINS, 2019, p. 524).

Ao transformar os rios de águas cristalinas de Bonito em paraísos perdidos e intocados, se aliena toda a carga de complexidade das relações socioambientais presentes no processo de produção, consumo e mercadorização da natureza. Ao se

apropriar da água transformando-a em atrativo, o turismo entra em conflito com as demais práticas econômicas do município como a agricultura e a pecuária. Essas atividades, por vezes, consomem elementos que compõem a natureza de maneira extensiva causando desmatamento, erosão, compactação do solo, contaminação dos rios com agrotóxicos, turvamento dos rios e outros problemas ambientais.

Existe também a questão da privatização do acesso à água. Antes da criação dos atrativos, mesmo que os rios já se encontrassem em propriedades privadas, os habitantes costumavam frequentar os rios para lazer e recreação sem precisar pagar nada por isso. Com os altos preços dos empreendimentos, o acesso a esse bem comum foi reduzido para as classes menos favorecidas, limitando o acesso livre da população bonitense apenas ao Balneário Municipal. Esse acesso gratuito dos habitantes ao balneário é garantido via Lei Municipal, sendo estabelecido que visitantes de outras cidades e estados devem pagar uma taxa para ter acesso ao atrativo.

Nas palavras de Harvey (2016), a natureza é utilizada pelo capital como uma “grande reserva de valores de uso potenciais” os quais são “monetizados, capitalizados, comercializados e trocados como mercadorias”. O autor aponta que é somente a partir desse modo que a lógica capitalista pode se compelir a níveis mundiais; portanto, a natureza transformada em recurso natural é “fracionada e dividida na forma de direitos de propriedade privada garantidos pelo Estado.” (HARVEY, 2016, p. 232).

A propriedade privada implica o cercamento dos bens naturais comuns. Embora seja difícil cercar determinados aspectos da natureza (como o ar que respiramos e os oceanos em que pescamos, podemos imaginar uma variedade de alternativas (em geral com a ajuda do Estado) monetizar e comercializar todos os aspectos dos bens comuns do mundo natural. Muitas vezes as intervenções do Estado servem para corrigir falhas do mercado. Mesmo que pareçam progressistas, o efeito dessas intervenções é promover a penetração dos processos de mercado e das valorações do mercado em todos os aspectos de nosso mundo vivido. [...] Quando os bens comuns são privatizados, todos os objetos, coisas e processos existentes neles recebem um valor (às vezes de forma arbitrária, por ordem burocrática), pouco importando se neles foi investido trabalho social ou não. É assim que o capital cria seu ecossistema característico. (HARVEY, 2016, p. 233).

A apropriação da água de forma privada, neste caso transformada em um atrativo turístico, vem sendo regulamentada nas instâncias federal, estadual e municipal ao longo do final do século XX e início do século XXI. As leis ambientais têm caminhado lado a lado com as diretrizes para o turismo²³, tendo em vista que os ambientes naturais preservados são de extremo valor comercial para o setor.

²³ Um exemplo local e emblemático dessa junção foi o da criação do Projeto de Lei Municipal Ordinária

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o trâmite de regulação da atividade do turismo chamado sustentável, dentro da lógica capitalista, percorre caminhos de contradição entre suas próprias necessidades, tendo em vista que o lucro é o objetivo inicial e final da prática e do próprio sistema capitalista. Assim, a natureza preservada torna-se um alvo cercado de conflitos. Esses conflitos e contradições ocorrem de maneira endógena e exógena ao setor e afetam diretamente seu funcionamento.

As pessoas se tornam legalmente livres para espoliar o valor social que há em possuir uma natureza “mercadorizada”, transformando-a também em monetização. “Isso cria uma base para a formação de uma classe rentista (e proprietária de terras) potencialmente poderosa, que regula o acesso à reserva de valores de uso em virtude de seu poder de monopólio de classe e da renda que extrai da terra.” (HARVEY, 2016, p. 233).

O turismo se apropria de paisagens naturais ao mesmo tempo em que produz uma natureza artificializada. Essas paisagens estão inseridas em sistemas abertos, suscetíveis às ações antrópicas que ocorrem ao seu redor e, por isso, sua preservação não depende somente do setor. No entorno do atrativo podem surgir outras práticas econômicas mais nocivas à saúde ambiental. Essas práticas podem causar alterações físicas e químicas na paisagem que o turismo explora.

O mapa da Figura 1 nos revela o quão dependente do recurso água é o turismo de Bonito, tendo em vista que a maior parte dos atrativos estudados utilizam a água como atratividade, ou seja, comercializam um bem considerado comum. A maior concentração de atrativos ocorre nos rios Formoso e Sucuri, que tem como principais atividades a flutuação, mergulho, banho, descida em corredeiras, caiaque, bote, etc. Portanto, podemos afirmar a ocorrência de uma concentração dos atrativos em pontos específicos da hidrografia da região.

Essa localização, considerada como pontos, possibilitou a alienação no entendimento da integração entre os elementos naturais e, mesmo, no entendimento dos rios em sua integralidade. É comum, nos atrativos, o “cercamento” de trechos dos rios,

nº 22 de 26 de Maio de 2021, que declara as margens do Rio Formoso como áreas de interesse social. A iniciativa visava fortalecer, por meio de Lei Municipal, a preservação do principal rio da cidade e impedir o avanço de áreas de cultivo e lavras de mineração principalmente nas áreas de banhado do rio.

impondo um território fechado para que o turista não ultrapasse os limites impostos, e impedindo o ingresso de pessoas excluídas destes pontos eleitos como atrativos. Essa produção de “territórios hídricos cercados” cria nichos turísticos e exclui pessoas.

É possível afirmar que, no município de Bonito, um dos elementos de maior atratividade é a água, porém, não somente o recurso em si, mas também a sua ocorrência em características cristalinas. As águas de Bonito, em condições cristalinas, atribuem à paisagem valores associados à beleza cênica, facilitando a mistificação do lugar como paraíso intocado, oásis de purificação, cidade das águas, etc., mas é central entender que essa perspectiva de paraíso é restrita aos pontos cercados.

Os atributos naturais são valorizados pelo turismo e utilizados para justificar os altos preços cobrados pelo acesso a esses lugares transformados em atrativos, fato que, conseqüentemente, gera a produção e acumulação de riqueza através do uso privado da água. O cercamento hídrico é condição imposta para a geração de riqueza e a produção da atratividade é um movimento em busca da manutenção e ampliação do número de consumidores chamados de turistas.

REFERÊNCIAS

ABETA. **Perfil do Turista de Aventura e do Ecoturista no Brasil**. Ministério do Turismo, São Paulo: ABETA, 2010.

BOGGIANI, Paulo César. **Ciência, meio ambiente e turismo em Bonito (MS) – a combinação que deu certo?** In: BANDUCCI JR.; A. e MORETTI, E.C. Qual Paraíso? Turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal. Campo Grande/São Paulo: Editora da UFMS e Editora Chronos. 2001.

BOGGIANI, Paulo César. Por que bonito é bonito? In: SCREMIN-DIAS, Edna; POTT, Vali Joana. *et al.* (Org.). **Nos jardins submersos da Bodoquena**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, p. 11-23, 1999.

BUSCIOLI, Roberson da Rocha. **Política nacional de turismo: discursos e práticas do estado brasileiro e suas interações no processo de (re)produção espacial sul-mato-grossense**. (Tese de doutorado). Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Dourados, MS, 2021.

COSTA, Patricia Gressler Groenendal da. **Bonito, cidade das águas: na trilha das construções identitárias de Mato Grosso do Sul (1948 - 2010)**. Programa de Pós-Graduação em História – Mestrado em História, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2010.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HARVEY, D. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LUZ, Elaine Ketelin Pinto. **A apropriação da água como elemento estrutural do turismo em Bonito – Mato Grosso Do Sul.** (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Dourados, MS, 2021.

MACHADO, Isabela Coutinho. **Os caminhos da contradição entre o valor simbólico e mercantil da água e sua apropriação pelo turismo de águas termais – Turismo em Caldas Novas.** Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Brasília, DF, 2013.

MARIANI, Milton Augusto Pasquotto. **Percepção dos turistas e moradores do município de Bonito: o lugar, os sujeitos e o turismo.** Turismo - Visão e Ação - ano 5 - n. 11 - p. 27-40 abr/set. 2002.

MARTINS, Geraldo Inácio. **Estética da mercadoria e as dinâmicas de apropriação da natureza pelo turismo no litoral alagoano.** Caminhos de Geografia. v. 20, n. 69. Uberlândia - MG, 2019.

MORETTI, E. C. Políticas públicas e regionalização no Centro-Oeste brasileiro pela e para a atividade turística. *In: Anais do X Encontro de Geografia da América Latina*, USP, São Paulo, 2005, p. 9846-9854.

MOTA, S. **Preservação e Conservação de Recursos Hídricos.** Rio de Janeiro: ABES, 1995.

OLIVEIRA, Marcelo Teixeira Cesar de. **Bonito pra quem? Um estudo sobre um destino turístico no Mato Grosso do Sul:** situação atual e perspectivas, Bonito, MS, Brasil. Universidade de São Paulo – FFLCH – Departamento de Geografia, Mestrado em Geografia Física, São Paulo (SP), 2010.

RIBEIRO, Ângelo Franco do Nascimento. **Desafios e conflitos na produção do espaço no município de Bonito/MS:** agricultura, turismo e apropriação da natureza. Programa de Pós-graduação – Doutorado – em Geografia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2017.

SILVA, Gabriela Pereira da; MARINHO, Vera Lúcia Freitas; KUERTEN, Sidney. **Caracterização hidrogeológica de ambientes cársticos – Jardim/MS.** XVIII Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada. Universidade Federal do Ceará, 2019.

SILVA, Priscila Vargos da. **A importância da água para a percepção turística na bacia do rio formoso em Bonito - MS.** Tese (doutorado). Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente, 2015.

SILVA, Priscila Vargos da; PIROLI, Edson Luis; PINTO, André Luiz. **Água e turismo na bacia do Rio Formoso em Bonito-MS:** percepção dos turistas. Revista Formação (ONLINE), v. 2, n. 23, p. 287- 310. Abril, 2016.

VARGAS, Icléia Albuquerque de. A gênese do turismo em Bonito. *In: BANDUCCI JR.; A. e MORETTI, E.C. Qual Paraíso? Turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal.* Campo Grande/São Paulo: Editora da UFMS e Editora Chronos, 2001.

A ECONOMIA NO TERRITÓRIO: ESBOÇO SOBRE POSSIBILIDADES DE REINDUSTRIALIZAÇÃO À BRASILEIRA²⁴

Lisandra Pereira Lamoso

INTRODUÇÃO

De onde sairá o dinheiro para nossa política de cotas no acesso ao ensino superior? De onde sairá o dinheiro para subsidiar habitações populares? De onde sairá o dinheiro para ampliar oferta e qualidade dos serviços públicos de saneamento ou transporte?

Se considerarmos que o orçamento tem sua finitude, não se maneja o orçamento apenas com a famosa “vontade política” e estamos longe de aglutinar forças para a superação do modo de produção capitalista, temos uma provocação nas questões que abrem esse texto. A lista de demandas é, invariavelmente, superior à lista de propostas que possam gerar recursos para que se contemplem os investimentos e as despesas necessárias para a qualidade de vida da população que apresenta profundas carências materiais não atendidas pela lógica do mercado. A atividade econômica é fato gerador de recursos e sua distribuição cabe ao campo da política (a mesma que deve definir quais as atividades econômicas devem ser alvo de implementação). Ainda que a lógica neoliberal faça parecer que o mercado é, por si só, gerador do atendimento de demandas, já conhecemos seus limites e a importância do Estado como orientador em prol da redução (quicá superação) das desigualdades sociais.

Não se trata de criticar o modelo de desenvolvimento ou de propor, na pura abstração, um outro modelo de desenvolvimento. Primeiro, que modelos não existem. São meras forças de expressão que buscam aglutinar algumas estratégias de desenvolvimento já experimentadas. Modelos são estáticos, comportam a rigidez que lhes confere vida curta. A sociedade (e a economia por ela construída) é dinâmica. Desenvolvimento é processo que tem curso em espaços determinados, em tempos históricos definidos. Desenvolvimento é dinâmico.

²⁴ A autora agradece ao financiamento do CNPq, através da Bolsa de Produtividade em Pesquisa, e ao Instituto de Geociências da Unicamp, onde realiza estágio de pós-doutorado.

Este texto ensaia uma reflexão sobre como viabilizarmos o atendimento das demandas materiais postas pela sociedade brasileira. A qual economia nos devemos dedicar para que o Brasil retome, ainda que minimamente, algum processo de desenvolvimento que seja compatível com a oferta de condições de vida razoáveis aos que hoje tem tido sua vida solapada pela crise econômica, política e sanitária que assola o país. São muitas as crises. Pela crise econômica, tomamos a expansão do processo de desindustrialização que se inicia com Collor de Melo, se agrava com o câmbio supervalorizado do Plano Real e permanece rondando as estatísticas, apesar dos esforços de implementação de políticas industriais com intervenção estatal. Por crise política, consideramos a que resultou da transição Dilma-Temer²⁵. A crise sanitária, foi representada pela pandemia que inicia em 2019, popularmente conhecida como COVID-19. Pandemia essa que se expandiu seletivamente, afetando pessoas economicamente já vulneráveis em suas condições de moradia, saúde e alimentação, para ficarmos no mínimo. Pessoas as quais a política conservadora chamou de “invisíveis”, como se fosse possível não reconhecer a condição de pobreza. Com certeza, essas três crises são muito mais complexas do que esse curto parágrafo caracteriza. Não pretendemos nos estender na discussão sobre as crises, mas refletir sobre possibilidades para que seus efeitos perversos sejam menos potentes.

Este texto, além desta introdução, se estrutura em mais dois itens: 1) Propostas para um esforço de reindustrialização à brasileira; e, 2) A centralidade da política na geografia do uso do território.

Recortamos nosso foco analítico no esforço que cabe ao campo da proposição de políticas públicas, limitando a reflexão sobre a indústria nacional. Pensamos que o ponto chave é a ancoragem territorial dessa dita economia, elencando algumas materialidades instaladas no território, e como as mesmas são importantes, pois as crises não se manifestam em espaços genéricos, estão no espaço nacional de especificidades históricas, culturais, econômicas, sociais, enfim, em um espaço definido: a formação socioespacial brasileira.²⁶ Nas considerações finais, reiteramos a necessidade de

²⁵ A transição política, de presidente para vice-presidente, foi resultado de um golpe parlamentar construído por frações de classe que tiveram suas formas de acumulação afetadas tanto pelos efeitos da crise internacional de 2008 quanto pelas fraturas em um projeto nacional de desenvolvimento. As frações de classe afetadas optaram pela recusa do pacto distributivo no momento do agravamento da crise econômica.

²⁶ Formação socioespacial, conforme conceituada por Milton Santos (1977). Santos parte da categoria marxista da Formação Econômica e Social, bastante discutida pelos autores Sereni (1973), Labica (1973).

fortalecer a discussão sobre a política como campo de arena da disputa de projeto. É necessário que os inconformados com as condições presentes no neoliberalismo brasileiro consigam propor a construção de uma nova maioria política, um projeto que considere as experiências vividas e, geograficamente, o espaço enquanto materialidade potencial para uma sociedade menos desigual, com o norte da construção de um modelo econômico “que se subordina ao modelo cívico. Devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão.” (SANTOS, 1996, p.5).

Milton Santos chamou a atenção, em “O Espaço do Cidadão”²⁷, para o componente cívico. Percebeu a importância de manter a dimensão humanística, afirmando que “O modelo cívico forma-se, entre outros, de dois componentes essenciais: a cultura e o território.” (SANTOS, 1996, p.5). E continua:

O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se quer, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência. Para ficarmos apenas como um exemplo, a atribuição do chamado salário-mínimo, isto é, da quantidade mínima de dinheiro capaz de assegurar uma vida decente para cada qual e sua família, não pode ser estabelecida em função dos simples mandamentos da ‘economia’, mas da cultura. (SANTOS, 1996, p.5).

Neste mesmo texto, chama a atenção para o território, conceito que “viraliza” na Geografia um pouco mais tarde (para utilizar uma expressão vinda da linguagem das redes sociais). Para Santos (1987), a plena realização do homem, tanto material quanto imaterialmente, não depende da economia, mas resulta de um quadro de vida material e não material que inclui economia e cultura, relacionando-se com o território como um dado ativo (SANTOS, 1987).

Considerar tanto o modelo cívico quanto o território como dado ativo, nos faz refletir que é necessário mobilizar a materialidade já instalada no território brasileiro, pois temos que esta materialidade possui potencial para favorecer uma vida cidadã. À política cabe encaminhar como isso pode ser feito. A política a qual nos referimos é a grande política, que se ocupa de projetos de desenvolvimento no curto, médio e longo prazo. Ela difere da gestão burocrática que apenas administra orçamentos pré-definidos por esferas burocráticas sem representatividade política. A gestão apenas se ocupa de

²⁷ “O Espaço do Cidadão” teve sua primeira edição publicada em 1987. Esta menção é importante porque confirma a genialidade de Santos no debate de tantas questões sobre o desenvolvimento brasileiro que ainda nos afligem enquanto sociedade.

estratégias de realização contábeis, colocando em segundo plano as necessidades do cidadão.

Nesse sentido, a proposta deste texto reúne contribuição de vários autores, organizando-as no sentido de um esboço que possa atender aos cidadãos, secundarizando as formas de acumulação dominantes, as passadas estratégias de desenvolvimento via industrialização, para centrar-se em maneiras diferentes de orientar o desenvolvimento econômico, com atenção para o papel da indústria.

PROPOSTAS PARA UM ESFORÇO DA REINDUSTRIALIZAÇÃO À BRASILEIRA

Reindustrialização é um processo complexo. A reindustrialização deve ser planejada em estrita consonância com as características da formação socioespacial de uma dada nação. Deve considerar suas relações sociais, políticas, culturais, econômicas, e as condições naturais. Deve incorporar as características da inserção internacional e perceber como esta inserção se organiza em resposta às demandas do centro dinâmico do capitalismo²⁸, e o contexto geopolítico. Temos que não é um processo que deva repetir a sucessão de estratégias ou movimentos espontâneos que tem ocorrido ao longo da história. Cada momento histórico impõe um desafio. Neste texto, no qual apenas elaboramos um esboço, orientamos para o que denominamos como “reindustrialização à brasileira”.

Em termos clássicos, a economia pode ser dividida em setores primário, secundário e terciário. Os dois primeiros, há décadas poupadores de trabalho vivo e, o terciário, em vias de. As relações de trabalho evoluíram da escravidão para a servidão, e para o assalariamento²⁹. As relações assalariadas ocorrem mediante relação de igualdade jurídica entre quem vende e quem compra a força de trabalho, sendo, portanto, um avanço no processo de desenvolvimento das forças produtivas. Não sem contradições, porque assim o é o modo de produção capitalista, com o que o marxismo considerou como extração da mais valia relativa e da mais valia absoluta sempre presentes. Na atualidade, sob formas ainda precárias.

²⁸ A interpretação de que o Brasil desenvolveu-se em resposta às demandas do centro dinâmico do capitalismo mundial é de Ignácio Rangel (2001).

²⁹ Nem sempre de forma etapista; por vezes conjugadas e pertencentes a um mesmo período histórico.

No conjunto dos setores, recortamos, para fins didáticos, o secundário, representado pela transformação industrial. Já tivemos, com ensinamentos dos cepalinos, a orientação de que o subdesenvolvimento se faz mediante mais industrialização. Compreendemos a indústria como motor do desenvolvimento na perspectiva schumpeteriana, que demanda novos processos e avanços tecnológicos à montante e à jusante.

Isso posto, a particularidade da formação socioespacial brasileira é que a industrialização se tenha feito sem ser precedida pela reforma agrária. Além disso, o país chegou aos anos oitenta com a implantação de um robusto parque industrial socialmente acompanhado com uma criticável concentração de renda. Insistir nos rumos do amadurecimento industrial não passa por repetir fórmulas. A história seria implacável. Isto não se dará com o sindicalismo forte do ABC paulista, com o viés de certo nacionalismo econômico implementado em determinados projetos do período dos governos militares, nem com a participação ativa de uma burguesia industrial, (sabe-se lá hoje em dia o que isso representa).

A industrialização nacional, como motor do desenvolvimento econômico, tem maiores e diferentes desafios. Já não é possível participar da fronteira do conhecimento, da complexidade tecnológica em diversas áreas já oligopolizadas e disputadas a custos de difícil alcance pelo esforço nacional. O Brasil perdeu demasiado tempo. Não é possível acompanhar quem defendeu as reformas trabalhistas e propôs a redução do custo da força de trabalho para aumentar a competitividade. Impossível não contabilizar custos ambientais como fator importante para qualquer proposta de desenvolvimento industrial, da mesma forma que se torna difícil aventar a hipótese de que algum desenvolvimento viria na esteira da dependência de uma economia reprimarizada, com forte dependência das *commodities* minerais e agrícolas. Enfim, é muito mais fácil uma lista das impossibilidades do que a indústria que queremos. Se não tomássemos o princípio de considerar a formação socioespacial, seria até interessante olhar para o resto do mundo e se inspirar em planos europeus, com Alemanha à frente, ou no “*new deal* joe bideano”, com seus trilhões de dólares em incentivo à retomada de um protagonismo norte-americano na ordem mundial. Ou nos exemplos chineses, que têm arrastado milhões de camponeses para fora da linha da miséria aliada a um projeto industrial vigoroso, com protagonismo para participação no comércio exterior. Nada

parecido seria ou será possível, dada nossa história e ao fato de sermos a sociedade que conseguimos construir até aqui.

Apresentamos, a seguir, quatro propostas: 1) Investimentos no complexo econômico-industrial da saúde; 2) Industrialização pela via da bioeconomia; 3) Industrialização para mobilidade urbana; 4) Industrialização para fortalecimento das cadeias curtas de fornecimento de hortifrutigranjeiros.

INDUSTRIALIZAÇÃO PELO COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE (CEIS)

A carência material da sociedade brasileira, também no que diz respeito ao acesso a serviços de saúde, é um dado de realidade explorado pelo modelo de acumulação que orienta para a oferta de serviços pagos, geralmente associados aos planos de saúde privados. Também é um dado de realidade, que essa mesma sociedade conta com a oferta, territorialmente dispensa, do Sistema Único de Saúde (SUS) que é uma das excelentes políticas públicas garantidas pela Constituição brasileira. A capilaridade do SUS é uma ferramenta com potencial de ser ainda mais mobilizado dentro de um modelo cívico. Paradoxalmente, a fragilidade torna-se uma oportunidade de investimento produtivo, parte de uma proposta nacional de desenvolvimento. O SUS necessita cada vez mais recursos, tanto pelo envelhecimento demográfico, quanto pelo estrangulamento imposto pela PEC do Teto de Gastos³⁰. Também apresenta gastos que tendem a se elevar tanto pelo enfraquecimento da cadeia de insumos de máquinas e equipamentos quanto de remédios, que foram paulatinamente transferindo-se para fora do país, ou sendo originalmente produzidos em países que priorizaram o investimento em P&D, impondo pagamento de custosos *royalties* e dependência da variação cambial.

Gadelha é um autor que chama a atenção para a importância de olharmos o SUS como parte de um “complexo econômico-industrial da saúde”³¹. Desenvolve a proposta

³⁰ A PEC (proposta de emenda constitucional) do Teto dos Gastos, conhecida também como a PEC da Morte, é a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (ou Emenda nº 95) que alterou a Constituição de 1988, impondo limites de “gastos” que limitam investimentos necessários para o mínimo atendimento de diversas necessidades sociais, entre elas, a saúde pública. Como explicam Rossi e Dweck (2016) a Ementa Constitucional 95 congelou em termos reais as despesas primárias, pelo período de vinte anos, definiu que a alteração do índice de correção inflacionária apenas pode ser feita após decorridos dez anos. A EC também redefiniu o piso da saúde ao desvinculá-lo da RCL anual e colocar como piso a despesa gasta em 2017 reajustada pela inflação. Como concluem os autores, o piso do gasto federal com saúde será congelado no patamar de 2017.

³¹ Para aprofundar o debate, sugerimos, entre tantos, os trabalhos publicados em Gadelha (2012), Gadelha et. al (2017), Gadelha e Costa (2013), Rossi e Dweck (2016).

que une o complexo da saúde com política industrial a partir, como o próprio autor afirma, de uma análise “de corte estruturalista, marxista e schumpeteriana, onde a indústria e as inovações constituem os elementos determinantes do dinamismo das economias capitalistas e de sua posição relativa na economia mundial.” (GADELHA, 2006, p.12). Seu princípio é que “a saúde simultaneamente, constitui um direito de cidadania e uma frente de desenvolvimento e de inovação estratégica na sociedade do conhecimento.” (GADELHA, 2006, p.12).

Os investimentos no CEIS internalizariam o setor que está fora do país, transnacionalizado, como afirma o geógrafo Ricardo Mendes Antas Junior,

a saúde enquanto um bem de direito conduziu a passagem de um setor industrial nacional para o estabelecimento do atual complexo industrial da saúde, transnacionalizado, que monopoliza grande parte do fornecimento dos insumos necessários ao sistema de saúde nacional organizado e regulado pelo Sistema Único de Saúde. (ANTAS JUNIOR, 2017, p. 243).

A internalização desse setor industrial representa redução de despesas com compras internacionais, redução de pagamento de *royalties*, maior emprego de mão de obra qualificada, estruturação de uma rede de serviços, além do ganho maior com o cidadão que faz uso do serviço. De certa forma, ao optarmos por um modelo que fortalece o complexo da saúde, reduzimos a vulnerabilidade do SUS e instituímos algo próximo do “modelo cívico” (SANTOS, 1996).

Uma política com robusta participação do Estado no CEIS reconhece que é possível o fortalecimento da oferta de serviços especializados no território nacional, construção de independência e autonomia sobre determinados subsetores do complexo de saúde, além de outros efeitos.

INDUSTRIALIZAÇÃO PELA VIA DA BIOECONOMIA

As características naturais do território brasileiro, principalmente as já levantadas pela biogeografia, por exemplo, são um patrimônio potencial que não pode ser desconsiderado em qualquer proposta de reindustrialização, porque não se trata de uma reindustrialização limitada aos esforços da terceira Revolução Industrial, trata-se de uma que deve almejar a fronteira do conhecimento, e isso implica em nanotecnologia, biotecnologia e genética.

Tomemos o caso da Floresta Equatorial Latifoliada (na região da Amazônia Legal). Trata-se de um rico ativo que pode ser explorado em si, reduzindo sua substituição por atividades exógenas ao meio, como pecuária e plantação de grãos. Há reconhecimento de que a retirada da cobertura vegetal reduz uma das reservas genéticas mais importantes do planeta, além do papel da mesma na formação do húmus, do equilíbrio da temperatura e da pluviosidade. A estratégia da queimada para introdução de grãos não seria rentável em poucas décadas, para ficarmos apenas no quesito da rentabilidade, que nem é o mais importante, frente aos efeitos socioambientais decorrentes dessa prática.

Como estratégia nacional, a Amazônia Legal, que ocupa cerca de 63% do território brasileiro, deve participar com seu potencial dado pela biodiversidade. Justificar-se-ia, assim, a rentabilidade da floresta em pé, como já defendeu a geógrafa Berta Becker e outros cientistas. Nas palavras de Becker:

A floresta só deixará de ser destruída se tiver valor econômico para competir com a madeira, com a pecuária e com a soja. Mesmo com os grandes avanços na sua proteção, a questão de manter a capacidade sustentável da floresta ainda não foi solucionada. Florestas e terras são bens públicos e, por isso, são trunfos que estão sob o poder do Estado, que tem autoridade para dispor deles, segundo o interesse da nação. Propõe-se, assim, uma verdadeira revolução científico-tecnológica para a Amazônia Florestal. (BECKER, 2005, p.85).

Não entendemos como razoável a expansão do modelo tradicional baseado na industrialização como o de zonas francas. O Estado do Amazonas que conta, desde 1967, com a Zona Franca de Manaus, possui uma estratégia industrial que não deve ser replicada. Em termos de comércio exterior, nem mesmo a Zona Franca tem conseguido promover exportações de manufaturados que sejam importantes, do ponto de vista do valor agregado.³²

Para empreender o esforço da bioeconomia, não há de se partir do zero, pois a região conta com universidades, centros de pesquisa, mão de obra qualificada, financiada durante anos no interior das instituições públicas já instaladas e em

³² No ano de 2019, os seis produtos mais exportados em valor, pelo Estado do Amazonas foram: 1) Preparações alimentícias não especificadas nem compreendidas noutras posições; 2) Ouro (incluído o ouro platinado), em formas brutas ou semimanufaturadas, ou em pó; 3) Motocicletas (incluídos os ciclomoteres) e outros ciclos equipados com motor auxiliar, mesmo com carro lateral; 4) Extratos de malte; preparações alimentícias de farinhas, grumos, sêmolos, amidos, féculas ou extratos de malte, não contendo cacau ou contendo-o numa proporção inferior a 40%, em peso, não especificadas nem compreendidas noutras posições; 5) Ferro Ligas; 6) Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados (GOVERNO FEDERAL, 2020). Como constatamos, não há participação relevante da produção de manufaturados.

funcionamento, com reconhecida competência e expertise para colocar projetos de aproveitamento econômico da biodiversidade em andamento. Esses projetos podem e devem incorporar os saberes tradicionais. “É imperativo o uso não predatório das fabulosas riquezas naturais que a Amazônia contém e também do saber das suas populações tradicionais que possuem um secular conhecimento acumulado para lidar com o trópico úmido.” (BECKER, 2005, p.72).

Ao comentar sobre as atividades econômicas e o modo de exploração da Amazônia brasileira, Benjamim (2019) cita a produção de eletrointensivos, como o alumínio, instalados em áreas propícias à formação de barragens, que afetam as populações tradicionais e os estoques pesqueiros. Em transmissão realizada pelo Instituto Brasilidades³³, Benjamin (2019) propõe um uso mais racional para a oferta que a rede hídrica oferece, muito além da produção de energia para beneficiamento mineral. Ele cita a criação de peixes: “Um hectare de floresta amazônica virgem, tem mais espécies vivas do que todas as florestas temperadas do mundo”³⁴, isso poderia ser utilizado, por exemplo, em projetos de produção de proteína animal através da organização de fazendas de pescados, com estímulo à industrialização local. A atividade da aquicultura produz proteína de alta qualidade, com mercado local, regional, nacional e internacional, vide a diversidade das espécies que estão presentes no próprio ambiente natural. Isso demanda uma rede de mão de obra qualificada no nível da engenharia da pesca, como também na presença do trabalhador local que tem o domínio dessa atividade como algo que faz parte da sua cultura.

Nesta proposta de incluir a Amazônia no conjunto de estratégias para reindustrialização, não se parte do ponto zero, pois há projetos e iniciativas já em curso que demonstram sua exequibilidade. O cientista Carlos Nobre é reconhecido por seu envolvimento com pesquisas no campo da climatologia/meteorologia. Nobre compõe, com grupo de pesquisadores, o projeto Amazônia 4.0, que apoia a iniciativa dos Laboratórios Criativos da Amazônia (LCA). Os LCA trabalham em projetos sobre cupuaçu e cacau, criando soluções e produtos agregados para o que é extraído da

³³ Transmissão organizada pelo Instituto Brasilidades, com o título: “Debate Brasil e a Amazônia, com César Benjamin”. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FtYXZCESv0o&t=2600s>. Acesso em: 4 de jul. 2021.

³⁴ Cesar Benjamim, na transmissão pelo Instituto Brasilidades, com o título: “Debate Brasil e a Amazônia, com César Benjamin”. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FtYXZCESv0o&t=2600s>. Acesso em: 30 de jun. 2021.

floresta. São criadas biofábricas que pretendem estimular a bioeconomia, com lógica de mercado, para rentabilizar a floresta em pé.³⁵

INDUSTRIALIZAÇÃO PARA MOBILIDADE URBANA

Ainda nos anos oitenta, a genialidade do economista Ignácio Rangel (2001) o fez apresentar que um dos pontos de estrangulamentos a serem superados no processo de desenvolvimento econômico brasileiro eram os serviços públicos. Mesmo transcorridas dezenas de anos e algumas concessões de serviços, o problema da mobilidade urbana, notadamente nas macrometrópoles, não se resolveu de forma satisfatória, resultando em mais críticas pelos modelos de concessão do que benefícios ao cidadão.

Horas dispendidas no deslocamento, preços elevados quando comparados com a capacidade de pagamento dos usuários e serviço deficiente (na oferta de linhas, conforto, intervalo de horários, distribuição das estações ou pontos, entre outros), no nosso entendimento, podem se constituir em oportunidade de investimento. Para isso, já ensinava Rangel que era necessária a elaboração de um sistema de intermediação financeira para comportar a transferência de recursos ociosos para o setor que se encontrava estrangulado. Se esse mecanismo for implementado, poderá incluir a aquisição de equipamentos de conteúdo local, com financiamento condicionado também à criação de empregos no território nacional. A fórmula deve ser estudada, pois se trata do difícil exercício do projetamento, para o qual chamava a atenção Ignácio Rangel.

Os investimentos em infraestrutura possuem efeito multiplicador na economia e demandam fornecimento de matéria-prima, serviços especializados, emprego formal de mão de obra, com algumas funções qualificadas. A operacionalização desse aparato financeiro pode ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além dos efeitos multiplicadores, o objetivo é melhorar as condições de deslocamento tanto para os usuários diretos quanto das condições de trânsito nas metrópoles, aliviando a pressão colocada pelos veículos de passeio nas vias com capacidade tão reduzida. Além de tudo, agrega-se a redução de emissão de gases, se a proposta incluir a oferta de uma frota elétrica para os ônibus. E as compras nacionais poderiam reativar a indústria nacional que já chegou a produzir vagões de metrô, substituindo compras de equipamento usado vindo de outros países.

³⁵ Mais informações sobre o projeto podem ser obtidas na *home page* <http://amazoniaquatropontozero.org.br>. Acesso em: 3 de jul. 2021.

Efeitos inconclusos dos investimentos previstos para a ocasião dos grandes eventos esportivos ainda estão no território, de forma desorganizada. A retomada implica na análise dessas obras, na necessidade de complementaridade bem como de expansão ou novo planejamento.

É um desafio de pouca dificuldade política, pois não toca em questões estruturais. É defensável como proposta de viabilidade econômica rentável, visto que a demanda existe, como se pode constatar pelos milhões de deslocamentos diários.

INDUSTRIALIZAÇÃO PARA FORTALECIMENTO DAS CADEIAS CURTAS DE FORNECIMENTO DE HORTIFRUTIGRANJEIROS

O Brasil é reconhecido pela sua produção de grãos em larga escala, pela capacidade de transformar vantagens comparativas naturais e vantagens competitivas em participação relevante das exportações nacionais. Porém, a agricultura nacional também deve ser estimulada para além da produção de *commodities*, via fortalecimento das estruturas produtivas para os trabalhadores rurais sem terra, pequenos produtores, arrendatários, parceiros, meeiros agregados e proprietários de minifúndios, que possuem renda bruta familiar anual de até R\$ 45.245,30 e patrimônio de até R\$ 80.000,00³⁶. Os valores são apenas para fins didáticos na defesa da proposta de que há capacidade instalada no território que pode ser potencialmente beneficiada por programas de incentivo que gerem demandas para o setor industrial. Por exemplo, máquinas e equipamentos de pequeno porte, implementos metalúrgicos utilizados em granjas de suínos e aves, sistema de irrigação, sistema de placas fotovoltaicas para energia solar, silos de armazenagem para pequenos produtores ou cooperativas, máquinas de resfriamento/pasteurização de leite, equipamento de ordenha mecânica, fogões industriais e freezers para emprego na agroindustrialização, equipamento de panificação, automatização de embalagens e empacotamento, equipamentos de transporte adequados à logística dos pequenos. Todas essas são possibilidades de fomentar uma industrialização voltada ao campo, para uma parcela específica dos produtores, estes que estão fora das cadeias exportadoras e produzem para atender ao mercado interno.

³⁶ Esses valores foram tomados como critério utilizado pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário disponibilizado pelo Banco do Brasil, disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/agronegocios/agronegocio--produtos-e-servicos/pequeno-produtor/investir-em-sua-atividade/pronaf-credito-fundiario#/>. Acesso em 24 jul. 2021.

Essa proposta visa fortalecer as cadeias curtas de transporte e, também, preservar a qualidade nutricional dos alimentos, a criação de emprego e renda em áreas que, apesar de rurais, possam evitar deslocamento desnecessário dos alimentos por longas distâncias³⁷. De forma complementar, podemos agregar a valorização de relações sociais e culturais ou, algo próximo ao que poderia ser nomeado como “territórios da cidadania”.

Esses maquinários, equipamentos de pequeno e médio porte, podem ser fabricados pela indústria nacional. Trata-se de tecnologia já dominada pelo setor que resulta na criação de empregos aos já formados e à massa de adolescentes que saem todos os anos das universidades ou dos cursos técnicos e estão com dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho.

A CENTRALIDADE DA POLÍTICA NA GEOGRAFIA DO USO DO TERRITÓRIO

Não será uma reindustrialização que dedicará prioridade ao setor de bens de produção (ou Departamento I, como nomeava Marx). A nosso juízo, a reindustrialização também não será capaz de inserir o Brasil Quarta Revolução Industrial, pelo menos não em curto prazo. A economia está bastante oligopolizada, há muitas e importantes barreiras à entrada. Competir no mercado internacional atual requer esforços financeiros e políticos de elevada complexidade. Algumas possibilidades de industrialização estão fora do alcance brasileiro, visto a distância que nos separa dos setores de ponta, do desenvolvimento alcançado por países que não se renderam à política de Estado mínimo nem caminharam pela via da abertura comercial indiscriminada. Países que colocaram em curso um projeto de desenvolvimento são competidores com os quais o Brasil guarda um enorme hiato tecnológico.

O que esboçamos como esforço preliminar de reindustrialização está pautado em condições menos árduas nas negociações políticas e favoráveis como resultados sociais.

O Brasil possui condições objetivas para tal, com destaque para todo conhecimento já acumulado nas suas instituições de pesquisa e a mão de obra qualificada disponível, que todo ano procura pela formalização do emprego. As universidades têm um papel importante com as propostas, as avaliações de políticas públicas, o conhecimento dos fatores disponíveis em níveis local, regional e nacional.

³⁷ Há estudos muito interessantes, entre eles o de Amaral *et al.* 2020, que foca no semiárido nordestino.

São centenas de programas de pós-graduação espalhados pelo território captando e produzindo informações que podem, a baixo custo, serem disponibilizadas para um esforço de planejamento.

A escassez ou a deficiência na oferta dos serviços no território nacional é uma oportunidade para retomada do desenvolvimento. No Brasil há carência material e demanda por serviços e estruturas que são de baixo custo. Em muito diferimos do território europeu que conta com redes técnicas e sistemas de infraestrutura bastante densas. Neste caso, pensamos nos serviços de transporte como oportunidade de investimento, lembrando que toda infraestrutura tem um efeito multiplicador na economia.

Em se tratando de saúde, o SUS é uma oportunidade territorial, pois qualquer medida nele tende a chegar a todas as pessoas que utilizam o serviço e estão nas mais diversas regiões do país. A diversidade da Amazônia é potencial de investimento que comporta uma robusta vantagem comparativa natural, faz parte do território brasileiro e pode ser via para participação do país em setores de ponta em termos de genética, nanotecnologia, biotecnologia. As deficiências no transporte público, embora mais concentrados nas metrópoles quando se trata do transporte de passageiros, também é um potencial para investimento com retorno financeiro e retorno ao cidadão. A agricultura dos pequenos como fonte de produção de alimentos e soberania alimentar pode gerar economias em várias frentes, por exemplo, na emissão de gases que provocam aquecimento global ao se economizar transporte de alimentos por longas distâncias, na criação de empregos locais/regionais, e na qualidade nutricional. É difícil se contrapor a um projeto com tal viabilidade e capacidade de convencimento do conjunto de pessoas que dispendem parte razoável do salário com alimentação. Todas são propostas que nos parecem contrariar a lógica liberal instalada, pois pensam na reversão da escassez que ocorre em meio à abundância de recursos.

A propósito, escassez e abundância remetem ao título “A escassez na abundância capitalista”, de autoria de Beluzzo e Galípolo (2019). Os autores afirmam que:

Em sua configuração atual, o capitalismo escancara a incapacidade de entregar o que promete aos cidadãos. A exclusão manifesta-se no desemprego dos jovens, no desemprego estrutural promovido pela transformação tecnológica e pela migração da manufatura para regiões de baixos salários. (BELUZZO e GALÍPOLO, 2019, p.193).

Nestas condições, torna-se imperativo que os projetos tenham um caráter nacional no sentido de aproveitarem, como é o caso brasileiro, potenciais e oportunidades que podem ainda ser ferramentas para a construção de uma economia menos perversa. O pós-pandemia imediato requer afastamento da ideologia de Estado mínimo que só tem vigorado no neoliberalismo neotupiniquim em curso nesses anos de 2018, 2019, 2020. O neoliberalismo atual não é mínimo, para os que atualizam suas bases teóricas. Se não tivermos uma proposta viável do ponto de vista cívico, no modelo cívico como propôs Milton Santos, os caminhos propostos na atual conjuntura neoliberal não interessam a quem pleiteia uma sociedade menos desigual. Podemos ter o crescimento de movimentos de extrema direita, o reforço da concentração de renda com o avanço da fome, inclusive. Estes são movimentos que estão em curso. Além disso, o que neoliberalismo tende a fortalecer é a “expansão da racionalidade de mercado a toda existência por meio da generalização da forma-empresa.” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 27).

Contra a ideologia do Estado mínimo, é necessário pautar que nenhuma das propostas elencadas estão aportadas na ingenuidade das capacidades locais de desenvolvimento autônomo. Não comungamos com propostas que entendem a possibilidade de um desenvolvimento local sem que se considere o aporte do Estado. Como diria Brandão (2002) “o esforço cívico e o engajamento solidário-associativista passam ao largo de um Estado que se apresenta apenas enquanto um ‘voyeur’ das vontades de produzir vantagens comparativas e sinergias localizadas [...]”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As quatro proposições para uma reindustrialização de curto prazo, urgente e necessária no pós-pandemia, baseiam-se em propostas sistematicamente organizadas pelos autores citados e, neste texto, foram sistematizadas como uma tentativa, muito preliminar, dados os limites deste capítulo, para chamar a atenção e sensibilizar aqueles que não se dedicam aos estudos de geografia das indústrias, porém não se furtam a pensar fora de seus campos temáticos de pesquisa.

Não se trata de retomar fórmulas de políticas industriais já experimentadas e adequadas a outros períodos históricos, nem mesmo ressuscitar modelos de industrialização fordista ou a expansão das chaminés pelos grandes centros da região sudeste. A industrialização que devemos pensar parte do princípio que Milton Santos

havia considerado como “modelo cívico”, e partir das necessidades do cidadão para a economia e não o inverso, rechaçando completamente a interpretação de que a Constituição de 1988 não cabe no orçamento, como tem sido apregoado pelos defensores da Emenda Constitucional número 95, que impôs teto aos investimentos sociais necessários.

Temos, como parte do desafio, socializarmos a compreensão de que, quando se trata da necessidade do desenvolvimento econômico, este desenvolvimento não é aquele no qual o país cresce, mas não para todos. Trata-se do desenho de um desenvolvimento econômico com propostas inclusivas, a *priori* capazes de atender parte das demandas da maioria dos brasileiros, maioria esta que sobrevive em meio à destacada escassez material. Sem estratégias de crescimento econômico, que devem incorporar a indústria com um projeto inclusivo, corremos o risco de carrear a insatisfação social para projetos políticos de extrema direita que propagandeiam soluções individualistas, muito comuns, do tipo “cada um com seu plano de saúde privado, cada qual com a escola que puder pagar, todos reféns dos financiamentos a juros escorchantes para adquirir moradia e alguma possibilidade de meio de locomoção individual”, o que seria a falência da perspectiva de uma sociedade com qualidade de vida para todos.

Pensamos que, tanto investimentos no Complexo Econômico-industrial da Saúde (como apregoa Gadelha) quanto a valorização da bioeconomia (César Benjamin) ou as biofábricas na Amazônia (Nobre), bem como investimentos em mobilidade urbana, são propostas mais exequíveis nas condições de uma situação pós-pandêmica que vai requerer esforços teóricos e pragmáticos para iniciar um movimento pela criação de empregos, com algum horizonte de crescimento econômico.

Para finalizar, mais dois comentários. Primeiro, que as quatro propostas não são suficientes ou representativas no sentido de colocar em curso, num país da dimensão do Brasil e de sua complexa economia, uma retomada robusta do que se poderia chamar como reindustrialização. Investimentos de bilhões de dólares no sistema de infraestrutura capitaneados pelo Estado com inspiração keynesiana, ainda é algo que não se deve perder como propósito. E, em segundo lugar, é difícil reconhecer que a dificuldade não está necessariamente em elencarmos propostas. A dificuldade está na construção de condições objetivas para implementá-las, o que requer uma maioria política que consiga se organizar para, minimamente, enfrentar a hercúlea tarefa que temos pela frente.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Letícia de Souza *et al.* O papel das cadeias curtas de comercialização na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no semiárido nordestino: o caso da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (CECAFES). **Desenvolvimento e meio ambiente**. v. 55, p. 494-516, dez. 2020.
- ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. A economia política da saúde no território brasileiro e seu complexo industrial: uma análise a partir do conceito de circuito espacial produtivo. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia. v. 29. (2), p. 243-256. mai/ago, 2017.
- BECKER, Bertha Koiffman. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**. v. 19. n. 53, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **A escassez na abundância capitalista**. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- BENJAMIN, César. **Ensaio brasileiros**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2019.
- BRANDÃO, Carlos. A. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. Anais... **VII Encontro Nacional de Economia Política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2002.
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- FIORAVANTI, Carlos. Bertha. Bertha Koifman Becker: Amazônia sem extremismo. **Pesquisa Fapesp**. Ed. 102. ago. 2004. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/amazonia-sem-extremismo/>. Acesso em: 2 jul. 2021.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois (coord). **A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012, 221 p.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois *et al.* (orgs.) **Brasil Saúde Amanhã: complexo econômico-industrial da saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2017.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. **Revista Saúde Pública**, 2006. 40. Número especial, p. 11-23.
- GADELHA, Carlos Augusto; COSTA, Laís Silveira. A saúde na política nacional de desenvolvimento: um novo olhar sobre os desafios da saúde. *In*: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013, v. 1. p. 103-132.

- GOMES, Ciro. **Projeto nacional**: o dever da esperança. São Paulo: Leya, 2020.
- GOVERNO FEDERAL. Ministério da indústria, comércio exterior e serviços – Plataforma Comex Stat. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- INSTITUTO BRASILIDADES. **Brasil e a Amazônia #1 (com César Benjamin)**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FtYXZCESv0o&t=2600s>.
- LABICA, Georges. Cuatro observaciones sobre los conceptos de modo de producción y formación económica de la sociedad. In: SERENI, Emilio. **Cuadernos de pasado y presente**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973. p. 206- 216.
- LAMOSO, Lisandra Pereira. Reprimarização no Território Brasileiro, **Espaço e Economia** [Online], n. 19, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/15957>.
- RANGEL, Ignacio. **Obras reunidas**. v. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Ester. Impactos do novo regime fiscal na saúde e na educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016.
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996.
- SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a Formação Social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, p. 81-99, 1977.
- SERENI, Emilio. La categoría de “formación económico-social”. **Cuadernos de pasado y presente**. Buenos Aires: siglo XXI, 1973, p. 55-95.

INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO, CRISE E O PAPEL DO ESTADO

Caio Cezar Pedrollo Machado

Recentemente muito se tem debatido, seja entre pesquisadores, seja entre políticos, a crise da indústria brasileira. Muitos levantam a hipótese de uma provável reprimarização da economia brasileira, acompanhada do fenômeno da desindustrialização. Alguns notáveis cientistas sociais brasileiros, entre eles Bresser-Pereira, investigaram a possibilidade de o país, na virada da última década, ter sido acometido pela doença holandesa, em razão da apreciação exagerada do câmbio e a exploração do petróleo na camada do pré-sal, entre outras *commodities*.

Fato é que, na ausência de um consenso definitivo sobre o que ocorre de verdade com a economia brasileira, uma observação histórica nos permite defender o argumento de que o setor industrial perdeu força tanto econômica quanto política no campo das estratégias nacionais de desenvolvimento. Esse vácuo, como não podia ser diferente, foi ocupado aparentemente pelo agronegócio em ascensão e pelo setor financeiro, que, inclusive, passou a definir a política econômica nacional a partir de sua influência no Banco Central.

Não é possível afirmar que o Brasil tenha sido um país industrializado – nos moldes do capitalismo dito central – em algum momento de sua história. Porém, o movimento industrializante ocorrido no país, a partir dos anos 1930, deu origem a uma classe de políticos e empresários dedicados à consolidação da indústria no país, em um contexto de crescimento urbano e aceleração das transformações nacionais.

Este capítulo busca apresentar a industrialização como um fenômeno político que, no Brasil, tomou corpo a partir do planejamento centrado no Poder Executivo, caracterizado por uma estrutura tecnoburocrata que implementou projetos de desenvolvimento pela via industrial, na ausência de classes dominantes capazes de se articularem politicamente pelo desenvolvimento econômico nacional baseado na indústria.

Na primeira seção tratamos da industrialização como opção para a busca do desenvolvimento econômico, fenômeno ocorrido em maior ou menor escala temporal nas antigas metrópoles coloniais e em algumas de suas colônias, necessariamente as de povoamento. Na segunda seção abordamos a forma como essa opção foi adotada no Brasil, tendo uma gênese ainda nos 1930 bastante precária e desprezível, mas que, ao longo da década, tomou corpo pela atuação do Estado e terminou por consolidar-se durante as décadas seguintes; aqui identificamos, no que diz respeito ao Brasil, os “planos de desenvolvimento” como os principais instrumentos de implementação do desenvolvimento baseado na indústria. Na terceira seção descrevemos o momento de expansão da industrialização brasileira e em quais bases esteve assentado, bem como seu declínio e em função de quais fatores. Por último retornamos a um arcabouço conceitual-teórico sobre qual ou quais ações cabem ao Estado tomar, diante de um território que se torna cada vez mais primitivo e simplificado produtivamente, para reativar seu progresso tecnológico e seu desenvolvimento econômico.

INDUSTRIALIZAÇÃO E A POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Ainda hoje persiste o debate sobre o que enriquece os países e, sob a ideologia neoliberal, o retorno do dogma das vantagens absolutas (e também comparativas)³⁸ tem ajudado a afastar um projeto de desenvolvimento baseado no progresso tecnológico nacional. Não é incomum que muitos autores, políticos e outros formadores de opinião defendam as supostas vantagens do livre-mercado clássico como única saída possível para a economia, não só no caso do Brasil, mas na maior parte dos países ocidentais.

O desenvolvimento econômico, como entendido neste capítulo, não ocorre sem uma necessária articulação entre os setores público e privado – sob liderança do primeiro – e uma clara orientação da produção rumo a setores tecnologicamente avançados e com amplo conteúdo nacional. Alcançar novos patamares tecnológicos, ampliar e aperfeiçoar mercados, elevar o nível dos salários e da complexidade

³⁸ A teoria das vantagens absolutas foi formulada por Adam Smith; segundo esse raciocínio, um país deveria se especializar naquilo que tem mais aptidão para produzir. David Ricardo formulou a teoria das vantagens comparativas, que defende a concentração produtiva em bens cujo custo é menor. Em ambos os casos, no Brasil, o resultado é a manutenção de atividades primárias ou terciárias de baixa complexidade, pois o país não tem tradição industrial. Esse problema já foi amplamente discutido na academia desde que Raul Prebisch apontou para a deterioração dos termos de intercâmbio.

econômica em geral, não é um mero trabalho tecnocrata limitado aos cálculos econométricos, regulamentos burocráticos e normas jurídicas. O papel da política é fundamental, pois articula os valores de uma sociedade de forma a estabelecer objetivos que satisfaçam as suas necessidades e ampliem seu excedente econômico (FURTADO, 1986).

Ignácio Rangel (1990) escreveu que o desenvolvimento econômico se caracteriza pela capacidade do homem em extrair do meio natural o máximo de técnicas, bens e utilidades capazes de lhe garantirem o sustento, ampliarem seu conforto e seu domínio sobre o meio, tornando-o crescentemente mais complexo. Na perspectiva capitalista, portanto, quanto menor for a dependência humana da produção natural e maior o conjunto de relações e trocas no âmbito dos mercados especializados e com alto grau de emprego de capital, maior o desenvolvimento econômico.

Mas uma sociedade não alcança um nível produtivo superior apenas pelas vontades individuais de seus membros, ocupados, em sua maioria, em atividades de curto alcance geográfico ou setorial, e sem compreensão global (tanto no sentido total como no sentido internacional) da economia. Nos últimos séculos do feudalismo europeu essa situação já se apresentava de forma mais clara; nas pequenas cidades, os artesãos e camponeses criavam corporações protecionistas, enquanto nas cidades maiores, os grandes comerciantes orientavam o poder político local a atender a seus interesses internacionais e até mesmo intercontinentais. Os mercadores mais poderosos participaram na gênese dos projetos de grandes navegações para a criação de rotas comerciais marítimas e, dentre várias outras contribuições, funcionaram como mola propulsora para a organização e consolidação do Estado Nacional, a fim de unificar os interesses fragmentados em torno de objetivos nacionais de maior alcance no tempo e no espaço (SAES; SAES, 2013).

Na Inglaterra, país considerado berço do modo de produção capitalista, a cadeia de eventos históricos, que levou à consolidação da burguesia industrial e à hegemonia da produção manufatureira, caracterizou-se por inúmeros conflitos entre grupos ligados à coroa e ao parlamento ao longo do século XVII. A partir desses conflitos seria definida, mais tarde, a classe dominante que controlaria o poder político e faria o traçado dos interesses nacionais:

Em linhas gerais, parece ser verdade que aqueles setores da burguesia que tinham qualquer raiz na indústria, fossem fabricantes de roupas provincianos ou mercadores de uma *Livery Company* londrina que tinham usado seu capital para organizar a indústria no campo, constituíam adeptos sem reservas da causa parlamentarista. [...] o norte e oeste agrícolas da Inglaterra, à parte as cidades têxteis e os portos, juntaram-se à Coroa. Eram as partes mais atrasadas do país, onde a agricultura capitalista mais nova achava-se em menor evidência e onde era maior a presença dos remanescentes das relações feudais. (DOBB, 1983, p. 121).

A representação desse embate ideológico entre os defensores de uma economia mais primitiva e outra fundada no progresso tecnológico e mercantil foi ainda mais nítida nos Estados Unidos no momento imediatamente após a sua independência. Em cinco de dezembro de mil setecentos e noventa e um, Alexander Hamilton, primeiro secretário do tesouro norte-americano, apresentava ao Presidente da Câmara dos Deputados seu “Relatório sobre as manufaturas”, uma proposta em forma de manual para a promoção do desenvolvimento das forças produtivas no país a partir da industrialização.

Neste documento Hamilton (1995) apontou detalhadamente os passos necessários para assegurar o desenvolvimento pleno do país, não apenas pela preservação da soberania nacional, mas por objetivos eminentemente econômicos, como rendas mais altas, modernização do modo de produção, mercado consumidor para o excedente agrícola, entre outros fundamentos, muitos dos quais ainda hoje não alcançados pela maioria dos países. Entre as características da manufatura que contribuiriam para o sucesso econômico nacional constavam a divisão do trabalho, o uso de máquinas, o favorecimento à ampliação das empresas, a diversidade do capital humano empregado, entre outros. O projeto, porém, não era apenas uma ode à industrialização pura e simples; no documento, o secretário também defendia um papel ativo do Estado na economia, fosse por medidas protecionistas à indústria nacional, fosse através de investimentos vultosos e constantes em infraestrutura.

Nesses lugares onde prosperou a indústria como meio oportuno para alcançar o desenvolvimento, tal consenso não se fez de maneira simples e rápida. Nos Estados Unidos, apesar do governo central ter adotado a perspectiva de Hamilton, as divergências regionais só seriam resolvidas – oficialmente – após a Guerra de Secessão.

Na Inglaterra e em outras regiões da Europa – Países Baixos e Bélgica – a construção política do desenvolvimento baseado na indústria foi mais demorada e remonta aos escombros do feudalismo e à transição mercantilista. Nesse caso, ainda

antes da própria industrialização da produção, a burguesia integrou-se ao aparelho estatal tradicional a fim de impor seus valores e ampliar sua esfera de influência; o desmantelamento das corporações de ofício e a extinção de privilégios feudais fizeram parte dessa transição. A submissão da produção em geral aos critérios mercantis havia aberto caminho para um aumento das trocas, acelerando a acumulação sob domínio burguês. O deslocamento da técnica produtiva para a esfera de influência mercantil significava que era possível lucrar sem necessariamente conquistar mais mercados, mas sim conquistando ganhos de eficiência produtiva através de inovações tecnológicas cambiáveis (FURTADO, 1978).

A economia dos meios de produção – como disse Marx sobre o capitalismo – e, portanto, da eficiência, funcionou como mola propulsora da acumulação pelo incremento tecnológico, pois a técnica é meio – tais incrementos, ou melhoramentos, também atingiram outros fatores como a terra. Para Celso Furtado (ibid.) essas transformações, na Europa, aconteceram permeadas por uma composição de interesses construídos ora por acordos políticos mais ou menos extensos, ora por conflitos mais abertos, sempre em torno da ideia de progresso mais tarde convertida em ideia de desenvolvimento. Nos países que experimentaram, ainda no século XIX, a difusão da indústria, as articulações se deram de forma diferente, em alguns casos bastante autoritárias, e como resposta ao avanço das manufaturas britânicas. Profundas reestruturações sociais e institucionais funcionaram como apoio às estratégias nacionais de desenvolvimento econômico através da indústria, como forma de defesa da soberania nacional frente à expansão capitalista externa.

Os países que absorveram ainda no século XIX esse conjunto de modernizações culturais, institucionais, econômicas e tecnológicas, consolidaram uma posição dominante no novo modo de produção. Diante da nova divisão internacional do trabalho, tais países – e, em alguns casos, regiões dentro desses países – situaram-se como inovadores tecnológicos e fornecedores de bens manufaturados; ali o desenvolvimento econômico se deu como sinônimo do desenvolvimento industrial, diferentemente de outras regiões e países que foram, de pronto, submetidas a uma posição mais primitiva na divisão internacional do trabalho, como fornecedores de recursos naturais e matérias-primas agropecuárias.

A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO POR PLANOS

Se na Europa a ideia de desenvolvimento surgiu através de uma amalgamação entre classes dominantes, no Brasil esse processo ocorreu de forma oposta. A Europa é posta em referência, pois ali o modo de produção capitalista industrial se formou como uma construção de interesses ora mais justapostos, ora mais sobrepostos, até que encontrou a estabilidade.

Não é possível confundir os supracitados “interesses” com os interesses da massa trabalhadora. Aqueles eram os da burguesia ascendente e os do antigo regime – nobreza e aristocracia, basicamente – que se chocaram até formarem um novo sistema de valores e de produção, tecnicamente liderado pela revolução industrial. Os trabalhadores, que já se insurgiam desde a baixa idade média, tiveram que buscar seus meios de luta para imporem um regime de proteção social a partir do Estado Nação.

Nos Estados Unidos, Japão, Alemanha, e outros países, como escreveu Celso Furtado (ibid.) esse modelo foi difundido por outros mecanismos, e não compete aqui delongar sobre essa trajetória. De qualquer forma, em todos os lugares onde o capitalismo industrial se desenvolveu primeiro, encontrou condições mais favoráveis do que no Brasil, especialmente pela maior coesão nacional que essas sociedades possuíam. Resta destacar que, no conjunto de países que se industrializaram imediatamente após a Inglaterra, esse fenômeno produtivo esteve associado à defesa nacional perante o imperialismo britânico e também aos conflitos regionais com outros povos.

A história da América Latina e, especificamente, do Brasil, guarda marcantes diferenças, mas que foram apontadas com clareza por autores como Ignácio Rangel (1981) e também Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1967).

As economias latino-americanas, desde a colonização, haviam se constituído naquilo que Faletto e Cardoso identificaram como “economias de enclave”, que, como o próprio nome nos traduz, é a situação em que um sistema econômico, apesar de estar em um território, é orientado por outro para produzir e comercializar o que este define e consome. Nesse caso, o território em questão não obedece aos comandos de quem o ocupa e, em razão dessa realidade, forma-se uma dependência contínua entre a classe dominante do território colonizado e os mercados globais, majoritariamente definidos e

geridos pelas economias industrializadas. Desde o início do processo de industrialização, a América Latina esteve nessa situação e, mesmo após a independência de muitos países, assim permaneceu haja vista a fragmentação política desse território. É possível afirmar que apenas Brasil, Argentina e México conseguiriam superar parcialmente essa situação no século XX.

Por outro lado, Ignácio Rangel (1981), em sua teoria da dualidade brasileira, apontou para uma relação do Brasil com o mundo externo, mais complexa organizada, internamente, através de pactos de poder entre classes dominantes distintas que, articuladas com as transformações tecnológicas externas, acabavam por novos pactos internos de poder sem, contudo, modificar o caráter concentrado do poder político. Além do mais, em que pese essas transformações tenham dado origem em algum momento a uma burguesia industrial, esta jamais foi hegemônica ou líder no conjunto dos pactos de poder vigentes; de certa forma as oligarquias tradicionais, ora pelo setor agrário, ora pelo setor mercantil (financeiro modernamente), sempre tiveram seu poder consolidado.

Apenas com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas em 1930, algumas condições favoreceram mudanças importantes na estrutura produtiva brasileira. Quando o Manifesto Latino-Americano de Raúl Prebisch foi escrito, a transformação brasileira já estava em curso.

Na economia, a contínua inversão de recursos pelo governo central no complexo cafeeiro favoreceu o surgimento de um excedente de renda capaz de irrigar alguns setores urbanos. O apoio financeiro estatal combinado com a manutenção do emprego fazia essa massa de recursos se transformar em salários e outros fluxos. Por outro lado, uma combinação também provocada pela crise de 1929 criava uma oportunidade para o Brasil. A impossibilidade de exportar o mesmo volume de antes de 1929 fez da renda criada pelo Estado uma formadora de demanda interna e a quebra generalizada das economias industriais tornou mais barato importar maquinaria de segunda mão e, por consequência, passou-se a produzir internamente os bens de consumo anteriormente comprados das indústrias estrangeiras, os quais foram comercializados internamente, trazendo o núcleo dinâmico da economia brasileira de fora para dentro do território (FURTADO, 2007).

As fábricas brasileiras não surgiram nos anos 1930. A indústria de manufaturas já existia no país, ainda que desarticulada de um projeto nacional de industrialização, e a

urbanização ocorria favorecendo o surgimento de certa complexidade no tecido social, com implicações políticas. Nas cidades, os trabalhadores, artistas, pequenos burgueses e tantos outros cidadãos movimentavam as instituições com novas organizações sociais. A situação que Vargas assumiu em 1930 era complexa e, até meados dos anos 1930, por mais que a economia se recuperasse rapidamente pela produção industrial, amparada em uma legislação protecionista, ainda não havia consenso político sobre os rumos do país. Somente em 1937, com o estabelecimento do governo ditatorial de Vargas através do Estado Novo é que o país seria orientado clara e univocamente para um projeto de nação industrial com mercados organizados e articulados (IANNI, 1979).

Eis a grande diferença, portanto, do modelo de desenvolvimento latino-americano e, especificamente tratado aqui, do brasileiro, para o modelo europeu ou quaisquer outros daqueles ocorridos nos países capitalistas mais adiantados. Jamais houve consenso político ou compactação de interesses dominantes em torno da matriz econômica nacional necessária para o desenvolvimento. O governo Vargas se sustentou pela força com concessões ao setor oligárquico rural, que conservou boa parte de seu poder e, portanto, manteve sua inércia diante da modernização do país. O resultado disso foi uma sofisticação parcial da economia e da sociedade, tendo sido mantidos, por exemplo, desprotegidos da nova legislação trabalhista e social, os trabalhadores rurais. Mesmo a modernização (assim chamada) da economia levada a cabo pela ditadura militar foi pautada por amplo apoio ruralista e, nas cidades, pelo achatamento dos rendimentos do trabalho. A industrialização de base, a partir dos anos 1930 e intensificada no início dos 1950, projeto eminentemente estatal, foi organizada e financiada sob iniciativa do governo federal. A burocracia pública na Era Vargas profissionalizou-se e permitiu uma ação mais sistemática e qualificada do Estado sobre a sociedade e a economia.

Todas essas condições eram sintomáticas do tipo de Estado que se formava a partir dali, fortemente conduzido pelo Poder Executivo; finalmente formava-se, no Brasil, um Estado burguês (IANNI, *ibid.*), mas que não encontrava em muitos setores da política a reciprocidade necessária para um desenvolvimento democrático, amplo e socialmente modernizante. O Congresso Nacional, afinal, permanecia sujeito aos desígnios dos líderes políticos regionais fortemente identificados com a lógica coronelista. Também os conflitos em torno do governo central abriam caminho para um acirramento do autoritarismo, o que de fato veio a ocorrer de forma declarada em 1937.

Essa situação de descompasso entre poderes e oligarquia (fortemente presente no legislativo) daria origem a uma característica permanente no desenvolvimento econômico brasileiro: o avanço da infraestrutura e da tecnologia através de planos formulados pelo Poder Executivo. A prática do governo por planos se enraizaria de tal forma na prática governamental que a reforma orçamentária de 1964 transformaria o planejamento em planejamento-orçamento, que seria recebido mais tarde pela Constituição Federal de 1988. A partir de então, o planejamento-orçamento, segundo a Lei Maior, vincularia as ações do poder público, orientando o setor privado quanto ao destino do gasto e dos investimentos públicos.

Tais planos responderam, naturalmente, ao governo de plantão. Os primeiros ensaios de planejamento no Brasil começaram ainda no primeiro governo Vargas. O governo Dutra implementou o plano SALTE; Juscelino, o Plano de Metas; e João Goulart tentou viabilizar o Plano Trienal, sob comando de Celso Furtado. O Plano de Metas talvez tenha sido o mais eficiente e eficaz naquilo que se propôs. Já o Plano Trienal que fora elaborado sobre premissas democráticas e amplamente reformistas, com foco nos problemas sociais acabou não sendo implementado.

A reforma orçamentária de 1964 tornaria mais engessada a possibilidade do governo de articular seus planos, mas a ditadura militar conseguiu implementar os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, por Médici e Geisel. Essa foi a geração dos planos de desenvolvimento, em que a indústria e a infraestrutura eram consagradas, ainda que em razão de forte endividamento público. Endividamento, aliás, que forçou uma reorientação conceitual dos planos brasileiros: de planos de desenvolvimento para planos monetários.

A burguesia nacional e as oligarquias nunca convergiram para um plano orgânico especialmente porque, na expansão da ocupação territorial brasileira ao longo do século XX, formaram-se territórios com objetivos distintos. Um, hoje amadurecido, fortemente agroexportador; outro, metropolitano (especialmente no estado de São Paulo) de médias empresas com produção voltada para o consumo interno. Ambos setores, atualmente, encontraram guarida no mercado financeiro, que impõe, hegemônico, seu regime sobre a economia nacional.

No desenvolvimento do capitalismo, o planejamento nunca foi uma instituição, porque o planejamento é um instrumento que antecipa o uso dos recursos e os sentidos da acumulação de capital. É, portanto, um instrumento de articulação política e,

tecnicamente, de gestão. Mas na gênese do modo de produção capitalista e da introdução e difusão da civilização industrial (FURTADO, 1977) tanto o poder era concentrado o suficiente para não precisar fazer concessões como a máquina pública, dada a própria infinidade aparente de recursos (naturais ou financeiros), como também não requeria métodos aprimorados de gestão. A própria ciência econômica desconhecia o planejamento como variável, pois a lógica da economia clássica é o autoajustamento dos fatores em função da oferta e da demanda.

Mas a teoria marxista, ao tratar do tema da planificação, inseria o planejamento como técnica central da programação econômica. A operacionalização definitiva desse instrumento ocorreria a partir de 1928, na União Soviética, através do governo de Josef Stálin, alcançando sucesso do ponto de vista da acumulação de capital. Não se pode confundir, porém, o sistema de planejamento brasileiro com o planejamento submetido a um sistema de acumulação socialista. Nesse caso, o pressuposto fundamental seria, hipoteticamente, a concordância geral da sociedade em delegar ao comando revolucionário socialista as decisões sobre a acumulação.

De similaridade com a planificação econômica marxista, a brasileira apenas experimentou uma centralização, sendo pouco ou nada democrática, revolucionária, etc. Na verdade, a economia capitalista não se submete à planificação, mas tem se utilizado do planejamento, sobre o qual é necessário tecer algumas considerações.

De início, o modo de produção capitalista prescindia de maiores elaborações técnicas para sua operacionalização. O aumento da produção de bens relativamente simples acompanhava a expansão geográfica e também a conquista de mercados ainda alheios ao consumo de bens produzidos em massa. Mas no século XX, com a integração geral do planeta sob o capitalismo, o progresso tecnológico alcançou intensa complexidade. Vários motivos, é evidente, resultaram nesse fenômeno; a busca por maior produtividade através de novas técnicas e máquinas em razão das pressões dos trabalhadores e a necessidade de gerar novos ciclos de produção e consumo talvez tenham sido os principais.

O fato é que, ao longo do século XX, os sistemas industriais se transformaram radicalmente, como escreveu John Kenneth Galbraith. A especialização tecnológica sofisticou a produção e o consumo, abrindo novas possibilidades em ambas as frentes. Em contrapartida, com a ampliação dos mercados consumidores e a nova complexidade da produção, o risco tornou-se mais alto. Ora, a especialização das técnicas exige novas

atividades laborais, novos tipos de trabalho, novas peças, etc. Amplia-se o número de setores envolvidos na produção de um único bem. Caso esse bem não seja largamente consumido, o conjunto de custos, agora maior, pesará sobre os contratos de forma que poderá levar muitas firmas à falência. O Estado, portanto, é chamado a planejar e orientar a economia a fim de que o bem produzido em seu território seja também consumido (GALBRAITH, 1982).

Esse planejamento que surge na economia capitalista é absorvido pelo Estado. A forma como esse instrumento foi operacionalizado dependeu da natureza da economia de cada país ou região. O produto final dessa transformação – de natureza política e institucional – foi a centralização de muitas decisões em órgãos de governo. A centralização das decisões sobre acumulação de capital, no Brasil dos anos 1930, se fez necessária para submeter ao novo poder republicano o maior volume possível de recursos e de controle sobre as principais estratégias para o desenvolvimento nacional. Para Rangel (1990), o planejamento no Brasil esteve ligado à substituição de importações, como um instrumento que permitia identificar gargalos e estrangulamentos internos e definir o que deveria ser importado ou não. A decisão sobre o que importar levava em conta aquilo que era possível produzir no Brasil, fomentando essa produção interna e limitando a participação da concorrência externa.

Mas, essa atividade teve forte caráter administrativo, em paralelo aos interesses de parte da classe dominante brasileira, que nunca foi homogênea. O desenvolvimento econômico brasileiro pela industrialização era, assim, mais consequência da tecnocracia governamental do que resultado de uma ideia cristalizada na classe dominante. Diferentemente do que ocorreu nos países industrializados, grosso modo, a maior parte da população brasileira foi deixada à margem do desenvolvimento nacional a partir dos anos 1930; as oligarquias conservadoras, ainda que detentoras de riqueza e poder e até mesmo beneficiadas pelo novo modelo econômico gerido pelo governo federal, jamais formaram consenso no sentido de apoiar a industrialização do país. A industrialização brasileira, portanto, transitava sobre um frágil arranjo que ao longo de algumas décadas foi fortemente contestado.

ASCENSÃO E DECLÍNIO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

O programa político estabelecido a duras penas no Brasil ao longo dos anos 1930 não foi totalmente pensado da forma como foi executado. Muito do que foi implementado pelo governo de Getúlio Vargas foi mais consequência dos efeitos da crise de 1929 na economia brasileira, do que um projeto realmente articulado para alcançar os fins que mais tarde atingiu. Celso Furtado explicou de forma detalhada aquele contexto que apresentamos a seguir:

É, portanto, perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida **inconscientemente** no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros. (FURTADO, 2007, p. 272-273, grifo nosso).

É necessário destacar que a defesa do complexo econômico cafeeiro significava a defesa do principal setor exportador do país, mas sem necessariamente implicar em exportações. O governo central invertia recursos como se comprador fosse e, nesse movimento, mantinha elevada a capacidade de demanda interna, haja vista a manutenção da renda (não total, evidente, mas em taxas consideráveis) em todos os setores adjacentes à economia do café.

O Brasil até então possuía uma indústria ligada a bens básicos, de consumo e não duráveis, atendendo a uma fração muito baixa da demanda interna que, dada a capacidade de compra que as exportações de café permitiam, era atendida em boa parte através de importações de bens manufaturados. Continua o supracitado autor:

Nos anos da depressão, ao mesmo tempo que se contraíam as rendas monetária e real, subiam os preços relativos das mercadorias importadas, conjugando-se os dois fatores para reduzir a procura de importações. [...] o valor das importações baixou de catorze por cento para oito por cento da renda territorial bruta, satisfazendo-se com oferta interna parte da procura que antes era coberta com importações.

[...] Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores condições de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital. (ibid., p. 277).

E concluímos o raciocínio com o seguinte trecho:

O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação de preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital. (ibid., p. 279).

Diferentemente dos países citados anteriormente, portanto, o Brasil acelerou seu processo de industrialização por fatores externos que condicionaram transformações internas. Tratou-se de um cenário complexo em que o governo, a fim de manter-se no poder, subsidiou o mais importante setor da economia e manteve boa parte de seus fluxos econômicos em atividade. Essa medida, porém, mantinha com considerável poder as antigas oligarquias que a partir de então estabeleceriam novas relações com a burguesia emergente.

É fato que as condições após a crise de 1929, e as medidas governamentais, abriram caminho para o surgimento de uma burguesia industrial nacional, mas esta nunca se converteu em força autônoma o suficiente das oligarquias tradicionais para implantar um projeto industrializante de sucesso; essas oligarquias se transformariam em novas classes conservadoras na segunda metade do século XX.

O processo de desenvolvimento industrial foi, a partir dos anos 1930, liderado pelo Estado. Mas, foi nos anos 1950 que esse fenômeno encontrou seu auge, ainda durante o governo democrático de Getúlio Vargas. O fato é que Vargas, pressionado pelas oligarquias conservadoras de um lado e pelo capital financeiro de outro – que já exigia estabilização monetária e fiscal – ampliava sua base popular pelo seu apelo populista, que na verdade não era totalmente demagogo, pois gerava realmente resultados concretos. Com o apoio popular, afinal, o governo encontrou espaço para manobrar em meio aos opositores e construir um Estado capaz de interferir na economia.

A modernização das estruturas produtivas brasileiras, diferentemente dos consensos ou entendimentos mais amplos na Europa, Ásia e Estados Unidos, não se deu pelas classes proprietárias. A introdução tecnológica no Brasil se fez, ao contrário, principalmente pelas empresas estatais ou sob controle e planejamento de outros órgãos do Estado.

Ao que parece, o desenvolvimento econômico brasileiro naquele período se fez mais pela habilidade política de alguns indivíduos e menos por uma consciência de classe burguesa a fim de modernizar o país. Vargas, ao liderar por decisões políticas próprias e pelo discurso³⁹ um projeto de organização das massas e de industrialização,

³⁹ Destacamos aqui o discurso de 1º de maio de 1952; assim como em outros, nele Vargas verbaliza para o país suas visões sobre a necessidade de um sindicalismo forte, unido, organizado, através de sindicatos que permitam a construção intelectual do trabalhador. Também defende a industrialização, afirmando que

movimentava esses setores e chamava para si, ou seja, para o Poder Executivo, o papel de articular todas as forças sociais e políticas em prol do aumento da produção nacional, amparada por uma base industrial.

Mas, a política a partir do Executivo não se impunha de forma pacífica e absolutamente própria sobre a realidade. A ação que visava criar os instrumentos de Estado que promoveriam a ação modernizadora sobre a economia esteve permanentemente sujeita a uma pressão de interesses variados, resultando, assim, naquilo que Octavio Ianni chamou de “tecnoestrutura estatal”. Tal aparelho, segundo o autor, se sofisticava na medida em que o Estado, posteriormente ao amalgamento de interesses econômicos, políticos e militares, incorporava o pensamento técnico-científico, contribuindo para a modernização da burocracia estatal.

Dessa forma, com ampla utilização de uma assessoria econômica, o Estado brasileiro foi capaz de criar mecanismos de controle e ação sobre o território e o desenvolvimento brasileiros. Consolidava-se ali a prática do planejamento governamental, para o quê contribuíram também os estudos crescentes vindos da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina. Em 1953, economistas dessa agência e do então BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – formaram o chamado Grupo Misto CEPAL-BNDE, com o que foi possível criar um programa de desenvolvimento. No governo Juscelino Kubitschek, o planejamento econômico já havia progredido tecnicamente tendo conquistado certo descolamento da dinâmica política e se transformado em um instrumento, pelo menos na aparência, imparcial; o Estado brasileiro havia se profissionalizado no que dizia respeito à política econômica e, finalmente, a economia brasileira movimentava-se adiante, não mais exclusivamente pelo setor externo, mas fortemente apoiada nas demandas gestadas no período anterior (IANNI, 1979).

Os anos 1950 conformaram a principal fase da industrialização brasileira. Ali sedimentavam-se institucionalmente as articulações políticas construídas desde os anos 1930, e sentavam-se as bases para uma economia industrial capaz de alcançar o progresso tecnológico internacional. Organizou-se o financiamento de capital a partir do BNDE, bem como nacionalizou-se o petróleo e a política energética como um todo. Nos anos JK, o coroamento do planejamento técnico foi marcado pelo Plano de Metas, dedicado a sanar gargalos de infraestrutura e, além disso, abrir novas fronteiras

dela dependem o aumento e a qualidade dos empregos gerados no país.

geográficas para o desenvolvimento nacional. A aliança entre o grande capital nacional com o capital estrangeiro, mediada pelo Estado, prosperou através da indústria automobilística, tendo levado a reboque um complexo de autopeças e outros bens de capital.

Essa expansão econômica resultou numa maior complexidade do tecido social e, claro, na urbanização crescente. O início dos anos 1960 foi marcado pela emergência da agenda social, consequência das contradições do modo de industrialização; seria aí, porém, que o projeto brasileiro de modernização encontraria um limite imperativo das forças conservadoras e o sentido de modernização seria redefinido através do golpe de 1964.

O regime de 1964, em que pese tenha sido desde o início uma ditadura, não impôs um modelo único de exploração das forças produtivas. Sequer, aparentemente, definiu como prioridade alguma delas. Buscou, dada a heterogeneidade imperativa do Brasil, atender interesses da maior fração possível das burguesias nacional e internacional, rural ou urbana. Se, por um lado, para atender os interesses do capital internacional, levou o capitalismo ao campo, desestruturando boa parte da formação latifundiária clássica, por outro, a tecnocracia estatal, aliada a interesses da burguesia industrial, localizada nas regiões mais densamente povoadas do país, chegou a sustentar um razoável nível de indústria, como explica Theotonio dos Santos:

[...] sobreviveu e até ampliou-se uma indústria de base nacional em setores como a construção civil e a indústria de máquinas e ferramentas que formaram um contrapeso importante à política do grande capital internacional. Na medida em que têm um poder de acumulação própria de capital, estas forças burguesas passaram a representar um papel importante na classe dominante brasileira. (SANTOS, 2006, p. 182).

Diferentemente da expansão das atividades industriais percebida no ciclo anterior, a nova modernização brasileira, sob regime ditatorial, buscava controlar a inflação e recuperar o crescimento econômico com um programa de supressão de ganhos dos trabalhadores e endividamento externo. Essas medidas compunham o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – que, criado imediatamente após o golpe de 1964, tinha por objetivo conter a inflação e sanar o desequilíbrio fiscal do país.

O fato é que o PAEG não logrou êxito nas suas pretensões, principalmente porque estava submetido a um arranjo de poder autoritário fortemente baseado na produção para exportação, em um momento de alta concorrência internacional. Os planos seguintes, os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, buscariam manter

taxas elevadas de investimento público na indústria e na infraestrutura, o que manteve por certo tempo, até os anos 1980, uma participação importante da indústria no PIB nacional, na ordem de 30%.

A persistência dos desequilíbrios jamais corrigidos pelo PAEG, ou pela política econômica da ditadura militar, foi potencializada pelas crises do petróleo nos anos 1970, que resultaram em uma situação de insolvência do país perante os credores externos. Estava dada a armadilha para uma desarticulação generalizada da indústria nacional, que aqui se encontrava destituída de uma robusta burguesia que a defendesse, pois boa parte do aparelho industrial nacional estava concentrado no Estado tecnocrata, agora fortemente endividado. E a política de integração nacional dos governos militares resultou na expansão da acumulação em bases econômicas primárias, notadamente através da ocupação agropecuária do Centro-Oeste.

Um problema já tratado na literatura nacional sobre o tema é a permanente tendência brasileira a financiar-se pelo endividamento. Isto acontece porque as classes dominantes conservadoras, em aliança tática com as classes médias, repelem qualquer possibilidade de transformação do patrimônio acumulado em capital dinâmico. O sistema de acumulação, portanto, requer estímulos externos, seja pela via do financiamento, seja pela própria demanda final dos bens aqui produzidos. Internamente, tanto o potencial mercado consumidor como o estoque de riqueza não são articulados em favor da industrialização nacional. O impulso industrializante desde os anos 1930 até os 1950, que poderia ter resultado em novas classes urbanas mais sólidas e participativas, acabou minguado ao longo das décadas autoritárias; o mercado consumidor de massa comprimido pelo arrocho salarial e a expansão do aparelho burocrático-militar – sem falar nas transformações do capitalismo global nesse período – criaram entraves consideráveis à sustentação de um projeto nacional orientado pela indústria. A partir dos anos 1980, o país retornaria gradualmente à sua esfera econômica clássica: a de produtor de bens primários.

Com o advento, na virada dos anos 1980 para os 1990, do Consenso de Washington, estava dada a sentença para a possibilidade de um projeto de industrialização nacional: ao mesmo tempo em que tal doutrina estrangulava o gasto público e impunha ao Estado restrições nas suas possibilidades de ação econômica, abria uma nova fronteira para investimentos privados especulativos e deslocados, portanto, de atividades produtivas. O câmbio artificialmente valorizado a partir do Plano

Real e mudanças legais ao longo dos anos 1990, como a Lei Kandir, apenas serviriam para acentuar um processo já determinado por problemas estruturais, como a desarticulação do mercado de consumo interno, a inviolabilidade do estoque de riqueza improdutiva nacional e uma acumulação orientada para o progresso tecnológico.

ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO NO SÉCULO XXI

Para o economista Dani Rodrik, uma política industrial deve considerar as potencialidades locais e promover ajustamentos constantes em relação à eficiência das empresas e dos arranjos produtivos. Trata-se de variáveis que certamente demandam capacidade de planejamento, financiamento, inovação.

No Brasil pós-neoliberal – assim chamado durante os governos petistas, mas o neoliberalismo volta a ser ensaiado com disposição – algumas tentativas foram implementadas, consignadas em algumas políticas industriais levadas adiante pelos governos Lula e Dilma. Mas, o câmbio valorizado e a proeminência do mercado de commodities afetaram, com o tempo, a dinamização industrial. Não que a produção total da indústria não tenha crescido, afinal, em alguns setores as exportações até aumentaram. Mas o aumento da importância, no PIB, da produção de bens primários e de atividades do setor terciário, vem reduzindo a importância relativa da indústria na economia nacional; se reduz, assim, a representatividade política e social desse setor perante os outros, inflados. A tendência é a fragmentação cada vez mais acentuada das atividades ligadas à indústria.

Outra importante transformação pela qual passou o Brasil nas últimas décadas se deu no campo jurídico-institucional. A transformação do planejamento governamental em um planejamento-orçamento, assentado na lógica de orçamento programático e, além disso, sua cristalização institucional durante um período ditatorial, fez com que este se tornasse uma peça ficcional, desligada de quaisquer elementos orgânicos da sociedade e suas bases produtivas. O planejamento contemporâneo no Brasil se apresenta como uma obrigação técnica a ser cumprida para a elaboração do orçamento anual, este sim o espaço realmente importante, pois define os recursos a serem distribuídos entre os grupos de poder.

Não poderia ser diferente. Como vimos anteriormente, o planejamento econômico no Brasil foi fruto da internalização da técnica econômica e do poder decisório a partir do Poder Executivo, na época dotado de poder relevante, e uma

tendência a conduzir desenvolvimento nacional pela industrialização, algo que se consolidou como política de Estado com o passar dos anos. O enfraquecimento estatal (principalmente o Poder Executivo, na tradição brasileira, o poder com mais atribuições e encargos) imposto do lado estrangeiro para dentro e a emergência, internamente, dos especuladores e exportadores de bens primários como classes dominantes, só poderia conduzir a um descarte do planejamento, pois descartada está a indústria como núcleo dinâmico da economia; descartada também a política de substituição de importações.

Afinal, uma economia de natureza primária e financeira, ambas dimensões vinculadas ao setor externo, não precisa de um aparelho estatal planejador, pois este se presta a estruturar um sistema de acumulação orientado ao progresso tecnológico baseado em potencialidades endógenas. Na facilidade, por um lado, de se importar e apenas difundir tecnologia internamente em razão dos excedentes gerados pelas exportações e, por outro, de obter lucros pela especulação e o descontrole de capitais, torna-se dispensável o mecanismo de planejamento e imprescindível, apenas, a legitimação orçamentária.

Friedrich List (1982), ao escrever sobre a importância da indústria para o desenvolvimento de uma sociedade, abordou as características do fenômeno da industrialização da produção. Ali, as instituições mais atrasadas são rompidas em favor da modernidade; a vida nas cidades, típica de um território industrializado, favorece a aglomeração e a organização da sociedade, o florescimento cultural e a ascensão de classes ligadas a esse sistema produtivo que, por conseguinte, funcionarão como propulsoras de novas fases do progresso tecnológico. Historicamente a industrialização não é necessariamente tida como um objetivo natural, mas quando apresenta seus benefícios rapidamente é almejada.

Nos Estados Unidos esse movimento foi muito claro com a articulação voluntarista de Alexander Hamilton. A Inglaterra havia sido o grande farol para os outros países sobre como a industrialização é uma força que garante poder a quem a detém. A industrialização ocorreu em muitos países liderada pelos governos centrais, mas, além disso, rapidamente estabeleceu-se uma burguesia consciente da necessidade de dar sustento a uma economia industrializada.

Erik Reinert (2016) explica que a emulação é importante nesse processo. A emulação se dá pela imitação, por um país, das estratégias visíveis de outro que alcançaram sucesso econômico. Mas, ao reproduzirem um comportamento de sucesso,

esses países acabam aprendendo com as próprias táticas e acabam por criar o próprio modelo de desenvolvimento. Apresentado dessa forma, esse fenômeno aparenta ser técnico e mecânico, mas na verdade é bastante social e político, movimentando quase todas as categorias do conhecimento, desde as humanidades até a química. Em paralelo, no campo das relações sociais, é levado a cabo pela compreensão hegemônica que se forma na sociedade sobre a importância da industrialização, canalizada, então, pelas vias políticas, pelos grupos que representam a sociedade. A tendência inicial é a da proeminência de uma burguesia industrial, mas, rapidamente os sindicatos, os trabalhadores e seus partidos também se organizam a fim de tomar parte no projeto de desenvolvimento.

O Brasil ensaiou esse movimento ao longo do século XX, mas suas forças motoras não foram capazes de contrapor o poder agrário, que, em estado de semilatência desde 1930, se viu reinserido e potencializado a partir dos anos 1960, assentado, então, sobre bases tecnológicas avançadas, porém quase todas introduzidas desde o exterior e apenas difundidas aqui. Ao escrever sobre a retomada do projeto industrializante – ou melhor, a tentativa de retomada – durante os governos petistas, a economista Laura Carvalho (2018) evidenciou a dificuldade de uma pactuação ampla e sólida no Brasil, haja vista a redução significativa da indústria nas últimas décadas. Ante as investidas da globalização neoliberal no Brasil, a própria burguesia industrial acabou se articulando com o capital financeiro, reduzindo a propensão ao investimento produtivo.

Crises políticas, institucionais e econômicas – desde a ditadura militar, mas que agora ressurgem – jogaram o Brasil a um estado de reprimarização de sua produção. O Estado brasileiro ausentou-se da estratégia de desenvolvimento nacional e, na proeminência do sistema financeiro ligado a um setor primário fortemente atrelado às exportações e ao capital estrangeiro, viu minguar a indústria como elemento dinâmico da economia nacional.

Para Rodrik (2002) muitas medidas adotadas ao longo do século XX, como a substituição de importações, foram importantes para a construção de uma indústria dinâmica no Brasil. As políticas industriais do início do século XXI, porém, não tiveram eficácia em recuperar a atividade; desde falhas estratégicas, passando pelo câmbio valorizado até a ausência de uma coesão maior entre representantes do setor, o fato é

que a participação da indústria no PIB tem caído diante da elevação dos serviços de baixa qualificação e da exportação de *commodities*.

Mais uma vez o Estado, em algum momento, deverá criar as condições para um novo ciclo industrializante, o que demandará esforço muito maior tendo em vista as profundas e aceleradas transformações tecnológicas mundiais. A cristalização dos setores primário e terciário, como polos atrativos ao investimento, tendem a reduzir a tendência ao investimento industrial; permanecerá, é claro, o conjunto de fábricas produtoras para o mercado interno, geralmente em bens mais tradicionais, ou seja, que significam menor risco e menor propensão à inovação. Afinal, a ausência de articulação política de uma classe interessada na industrialização significa enfraquecimento da capacidade de atrair investimentos e dinamizar o setor.

A quebra do ritmo de transformação produtiva certamente demandará um esforço ainda maior das instituições, especialmente no que diz respeito à retomada do planejamento como ferramenta para o desenvolvimento econômico, mas também provocará conflitos de poder. As organizações representativas da indústria hoje se encontram bastante afinadas com os interesses da economia primária e da terciária, fazendo coro contra a organização dos trabalhadores e o aumento de seus rendimentos. Mas, a crise distributiva pela qual passamos hoje é um indicativo consistente de que a economia baseada na produção primária e no sistema financeiro não será capaz de equalizar os interesses da sociedade e tampouco promover um crescimento econômico sustentado. E, não existindo um consenso político orgânico que compreenda a necessidade de um projeto industrializante, o Estado deverá, novamente, a partir de mecanismos próprios, ocupar a posição de indutor do desenvolvimento industrial.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. [1963] Trad. Manuel do Rêgo Braga; rev. Antônio Monteiro Guimarães Filho, Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. [1967] 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. [1978] trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. [1841] São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- OLIVEIRA, Francisco de. O adeus do futuro ao país do futuro: uma biografia breve do Brasil. *In*: OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil: uma biografia não autorizada**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- RANGEL, Ignácio. **A história da dualidade brasileira**. *In* Revista de Economia Política.
- RANGEL, Ignácio. **Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Bial, 1990.
- REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos e por que os países pobres continuam pobres**. [2008] Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- RODRIG, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. *In*: ARBIX, Glauco; COMIN, Alvaro; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora UNESP; Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- SAES, Alexandre Macchione de; SAES, Flávio Azevedo Marques de. **História Econômica Geral**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SANTOS, Theotônio dos. O modelo econômico da ditadura militar. *In*: FREIXO, Adriano de. *et al.* (orgs) **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Contraponto, 2006.

A SITUAÇÃO DE FRONTEIRA E O COMÉRCIO NA ÁREA URBANA DE CORUMBÁ-MS⁴⁰

Maria Cristina Lanza de Barros

A temática definida para este estudo tem como base o entendimento da produção geográfica em um lugar de **situação fronteiriça**, que se reflete em como as fronteiras vão se estabelecendo e se constituindo à medida que as relações vão se consolidando entre os diferentes territórios que se limitam, no oeste do território brasileiro, Corumbá-MS, com o oriente do país vizinho, a Bolívia, Puerto Quijarro-BO e Puerto Suarez-BO. Tais cenários afloram quando se analisam situações ligadas ao comércio, ao uso da saúde pública, da educação pública, dentre outras, enfim distintos lugares onde os bolivianos estão presentes do lado de cá.

A fronteira, que além de significar um limite que separa dois Estados-nação, revela lugar de moradia e de existência de seus habitantes, de demarcação de diferenças e conflitos, e traz à tona distintas relações onde prevalecem intercâmbios sociais, culturais, políticos e econômicos, tal qual aponta Raffestin (1993). Tal convivência, por sua vez, proporciona a constante construção de identidades. A fronteira é moradia de desigualdades, é arcabouço de complexidade, abrigo de limite, delimitadora de espaço de poder entre os Estados territoriais. Ela abriga o limite, mas dele se diferencia pela expansividade socioeconômico-cultural (AMARAL, 2013).

Martins (1997) diz que a fronteira não é apenas o *limite geográfico*, ela é de muitas e diferentes coisas. Ela não se resume à fronteira geográfica; é a fronteira da civilização, fronteira espacial, fronteira de culturas e visões de mundo, fronteira de etnias, fronteira da história e da historicidade do homem, sobretudo a fronteira do humano, na qual o outro é degradado e subjugado para reforçar a existência de quem domina.

⁴⁰ Texto alterado da tese de Doutorado defendida em 2021, “Os bolivianos do lado de cá: Além do limite, a produção de fronteiras na cidade de Corumbá-MS”, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFGD, como orientação do Professor Dr. Edvaldo Cesar Moretti.

A convivência pessoal nesta cidade e a pesquisa de campo corroboram com Martins (1997) quanto à humanidade presente na situação de fronteira, ou seja, a construção social do lugar. Corumbá-MS é o lugar aqui estudado. Trata-se de uma cidade que se diferencia das demais do Estado de Mato Grosso do Sul pelos seus costumes, sua cultura, seu bairrismo⁴¹ e, até mesmo, seu sotaque.

Localizada na margem direita do Rio Paraguai, a 428 km da capital de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, e a cerca de quatro quilômetros do limite territorial entre Brasil e Bolívia, o município possui 112.058 habitantes⁴². Sua extensão territorial é de 64.721, 71 km², sendo o maior município do Estado de Mato Grosso do Sul e do Centro-Oeste do Brasil.

O que se propõe aqui é verificar como os bolivianos têm se instalado do lado de cá, no lado brasileiro, ocupando e participando da produção desta cidade fronteiriça. Historicamente eles se inserem e desenham a geografia da mesma, principalmente no comércio. Estas relações geram situações conflituosas, levando a constituição de fronteiras outras, reforçando as dificuldades adjacentes desta convivência que, numa ótica distante, parece ser amistosa, mas, sob o prisma local, transborda não ser.

Estão em constante movimento e constituem-se como parte integrante da cidade, produzindo lugares diferenciados, introduzindo costumes e manifestações culturais. As geografias produzidas na cidade, resultantes da presença dos **bolivianos no comércio**, são espaços que foram/são ocupados através da instalação de pontos comerciais, fruto de articulações de sobrevivência destes vizinhos na cidade brasileira em questão.

O conceito de fronteira, do ponto de vista geográfico, está associado a movimento. É comum o uso de fronteira e limite como sinônimos. Os dois, porém, tratam de conceitos etimologicamente diferentes, carregados de significados conceituais que se inter-relacionam, a riqueza conceitual atribuída à fronteira é muito mais ampla do que a de limite (BENTACOR, 2008). As fronteiras se estabelecem ao passo que as relações se consolidam entre os diferentes territórios que elas limitam. Tal fato pode ser constatado entre Corumbá-MS (Brasil) e Puerto Quijarro (Bolívia), quando são

⁴¹ Como apresenta o dicionário Aurélio da Língua portuguesa *online*, bairrismo é sinônimo de regionalismo, nativismo e localismo, ou seja, defesa dos interesses do seu bairro, da sua cidade ou da sua terra. www.dicio.com.br/aurelio, consultado em 25/06/2020. Popularmente acontece uma adoração exagerada pelo lugar de nascimento, chegando até excluir ou desprezar os demais lugares. Característica notória nos moradores da cidade de Corumbá-MS, que enaltecem sua cultura, culinária e até seu diferente sotaque no modo de falar.

⁴² Estimativa 2020 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

analisadas situações ligadas ao comércio da cidade, ao uso da saúde pública, da educação pública, dentre outras.

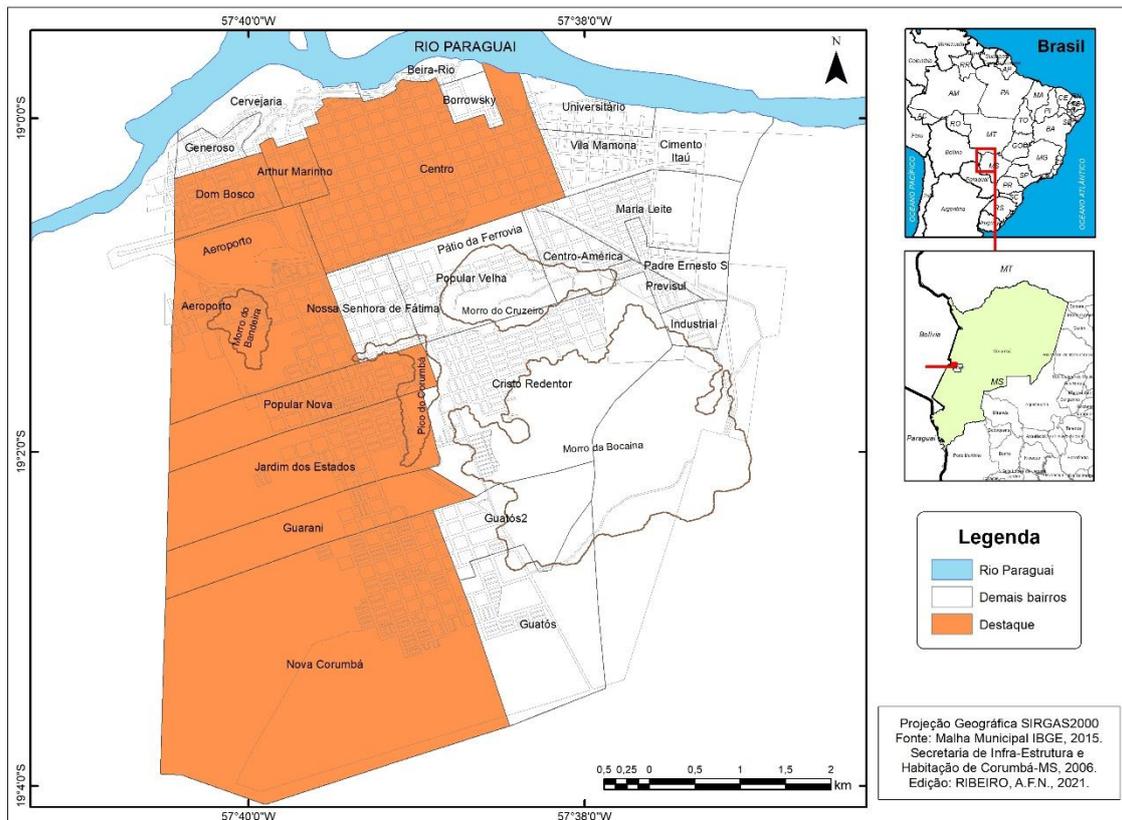
Albuquerque (2010, p. 42) afirma em sua obra, que “as fronteiras são fenômenos sociais, plurais e dinâmicos [...] fronteiras não são estáticas, mas estão em constante movimento de redefinição e negociação”. A ideia de limites fixos, como territórios já definidos historicamente, é questionada a partir do momento em que as fronteiras são vistas como fronteiras nacionais em movimento, através dos fluxos migratórios, estratégias geopolíticas, influências econômicas e circulação de mercadorias no espaço fronteiriço.

Ao longo da formação econômica da cidade de Corumbá-MS, principalmente depois da queda da economia portuária, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, o boliviano foi presença marcante das relações estabelecidas no comércio entre os dois países (ITO, 2000), figurando como feirante, ambulante, comerciante, comprador e consumidor. É notório que, ao longo da história da formação econômica desta região, a presença dos bolivianos foi uma constante, estando estreitamente ligados aos negócios de compra e venda de mercadorias, sejam elas do tipo que for. Comercializa-se uma grande variedade de mercadorias nesta região fronteiriça, com as relações estabelecidas e atreladas às variações cambiais do dólar. O trânsito de bolivianos se intensifica nos tempos da construção da ferrovia Brasil-Bolívia, nas décadas de 1950 e 1960, quando a imigração destes vizinhos cresce na cidade. A falta da produção industrial na economia boliviana talvez seja o que tenha levado seus comerciantes a outros países para buscar por mercadorias.

Atualmente, os bolivianos não só buscam mercadorias em Corumbá-MS, como também lá se instalam, vivenciando e **produzindo a cidade**, num movimento diferente do de outrora, quando timidamente chegavam no lugar. Hoje, eles chegam e se instalam como comerciantes, alugam e/ou adquirem imóveis, e constroem seus comércios e suas casas. A maioria deles, aparentemente, chega provida de recursos para investimentos. A cidade tem sua configuração de comércio modificada por conta das instalações dos bolivianos, e a hegemonia do centro comercial, com suas lojas instaladas nas ruas tidas como comerciais, encontram-se contrapostas aos espaços produzidos e dominados por lojas de propriedade de bolivianos, espalhados por diversos bairros. Tem-se, assim, um comércio promissor e atraente que altera a geografia da cidade.

Os bolivianos estão presentes em quase todos os bairros da cidade de Corumbá-MS, mas detectou-se, em pesquisa, que a maior concentração está na borda oeste da cidade, nos bairros Dom Bosco, Arthur Marinho, Centro, Aeroporto, Popular Nova, Jardim dos Estados, Guarani, chegando até o bairro Nova Corumbá e já, embora timidamente, adentrando no bairro Guatós, conforme Figura 1. Em geral, eles alugam casas que possam servir tanto ao estoque de suas mercadorias, seu comércio, e por vezes, de moradia.

Figura 1 – Maior ocorrência de bolivianos atualmente na cidade de Corumbá-MS.



Fonte: Malha Municipal, IBGE, 2015.

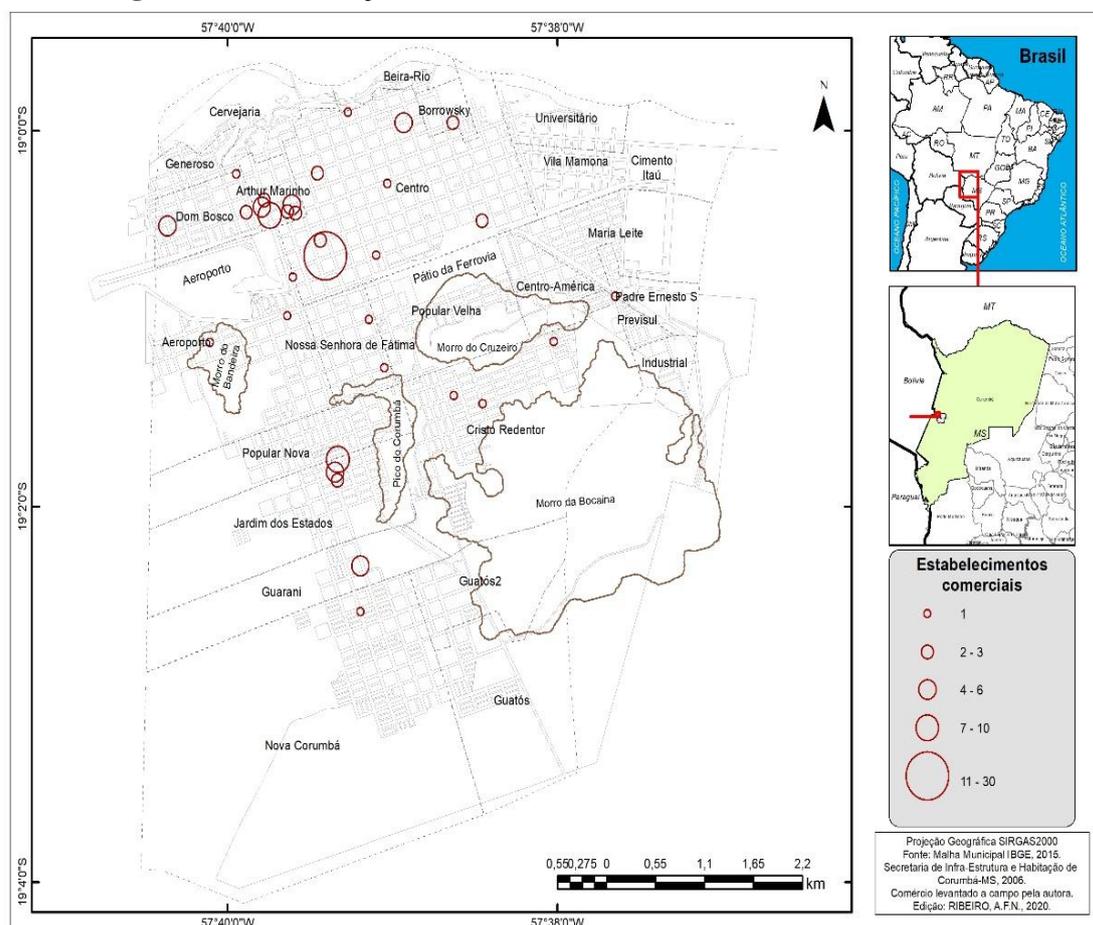
É notório que a presença destas lojas e edificações está mudando a conformação destes bairros, criando novos espaços, os quais recebem denominações populares, como no bairro Popular Nova, em que a rua do comércio hoje é denominada popularmente por “rua dos bolivianos”. As lojas surgem com uma rapidez espantosa, a cada dia uma nova porta de comércio, administrada por boliviano se abre, alterando o lugar, produzindo espaços e relações onde vão se instalando. Costuma-se dizer na cidade que eles, assim como plantas, “brotam”.

O COMÉRCIO FORMAL DOS BOLIVIANOS EM CORUMBÁ-MS

O comércio boliviano se apresenta com suas peculiaridades por toda a cidade. As mercadorias são expostas nas calçadas das lojas e comercializadas ali mesmo, como se fosse uma extensão do local.

A Figura 2 traz os pontos plotados por bairros, como resultado do trabalho de pesquisa de campo, feito pelas ruas da cidade, orientado por observações e conversas com moradores de diferentes bairros sobre a existência de comércios de bolivianos nos mesmos, e pelo conhecimento de vivência local.

Figura 2 – Localização dos estabelecimentos comerciais de bolivianos.



Fonte: Malha Municipal, IBGE, 2015.

O mapa contabiliza os estabelecimentos encontrados em cada bairro. Este universo comercial passa por lojas de produtos alimentícios, bebidas, rações e variados materiais. Existem lojas de celular, roupas e prestação de serviços (salão de beleza e barbearia), que se espalham por praticamente toda a cidade. Nota-se que, em certos pontos, há uma concentração do comércio de bolivianos, deixando claro o

companheirismo e a proteção de uns com os outros. O número de lojas mapeadas em cada local está representado por variados círculos. Quanto maior o círculo, maior concentração de estabelecimentos comerciais bolivianos. É possível afirmar que, passados alguns meses, este mapa sofrerá modificação notória, visto que cotidianamente novos empreendimentos administrados por bolivianos são abertos na cidade. Observa-se, também, na borda oeste da cidade, maior número destes estabelecimentos.

Os bairros Dom Bosco, Arthur Marinho, Aeroporto e Popular Nova apresentam um número maior de lojas e o movimento de pessoas comprando é significativo. Os estabelecimentos são considerados grandes para os padrões locais, assemelhando-se aos conceitos de minimercado. A competição por preços entre os comerciantes bolivianos e o comércio brasileiro é acirrada, na qual os bolivianos garantem quase que exclusivamente as transações comerciais que se dão nestes bairros.

No Bairro Popular Nova, estão crescendo diariamente e ocupam quase que toda a extensão das principais ruas deste bairro. Estende-se pelo Jardim dos Estados, chegando até a parte alta, no Bairro Guarani, próximos ao maior supermercado atacadista da cidade. Presentes também na Rua Paraíba, centro comercial do Bairro Nova Corumbá, um local de intenso movimento.

No centro da cidade de Corumbá-MS, existe um aglomerado de lojas na rua 13 de Junho, entre as ruas Antônio João e Tiradentes, próximo a um dos maiores supermercados da cidade e ao local da maior feira livre, que acontece aos domingos. Ali, dispõem-se lado a lado, seis lojas que se dedicam à venda de roupas, utensílios de cozinha, fraldas, ração para *pets*, bebidas em geral, dentre outras mercadorias.

Figura 3 – Lojas de comerciantes bolivianos na rua Treze de Junho, Centro.



Fonte: Trabalho de Campo em fevereiro de 2020. Foto da autora.

A situação se repete nos bairros Dom Bosco, Arthur Marinho e Aeroporto. Nestes locais há uma concentração considerável de casas de comércio de propriedade de bolivianos figuras 4, 5 e 6, que estão nas ruas Edu Rocha, Cuiabá, na Alameda Joaquim Alcides Pereira, e nas proximidades da Praça Nossa Senhora de Urucupina, antiga feira BRAS-BOL.

Figura 4 – Esquina da rua Edu Rocha com rua Cuiabá, bairro Arthur Marinho.



Fonte: Trabalho de Campo, fevereiro de 2020. Foto da autora.

Figura 5 – Comércio na rua Edu Rocha, bairro Aeroporto.



Fonte: Trabalho de Campo, fevereiro de 2020. Foto da autora.

Figura 6 – Comércio na rua Cuiabá, bairro Dom Bosco.



Fonte: Trabalho de Campo, fevereiro de 2020. Foto da autora.

As mercadorias encontram-se expostas nas portas das lojas, principalmente bebidas, cerveja de várias marcas e refrigerantes, dando uma característica que é peculiar às casas comerciais dos bolivianos (Figura 7).

Figura 7 – A frente de uma das lojas da rua Edu Rocha, bairro Aeroporto.



Fonte: Trabalho de Campo, fevereiro de 2020. Foto da autora.

No bairro Popular Nova, há ruas repletas de lojas que comercializam de tudo um pouco, como as ruas Dom Pedro I e Ciríaco Félix de Toledo, conforme descrito na Figura 2 anteriormente, e registrado na Figura 8, a seguir:

Estes comércios localizados no bairro Popular Nova situam-se à frente de um supermercado local e neles são comercializados produtos similares aos deste estabelecimento comercial, porém a preços mais baixos, chegando até a uma diferença de 50% nos valores, principalmente nos de bebidas em geral.

Figura 8 – Comércio boliviano na rua Dom Pedro I - bairro Popular Nova.



Fonte: Trabalho de Campo, fevereiro de 2020. Foto da autora.

No período de elaboração deste trabalho, notou-se concentração de comércios bolivianos na rua Ciríaco de Toledo, no bairro Popular Nova, com estabelecimentos chegando no Jardim dos Estados e bairro Guarani, onde também existe um conjunto de lojas. Nos bairros Guarani e Nova Corumbá verificou-se a existência de estabelecimentos de propriedade de bolivianos instalados no coração do comércio da parte alta da cidade. As lojas, recentemente abertas, conseguem operar preços mais acessíveis do que o comércio formal do referido bairro, pois as mesmas estão instaladas próximas ao Atacadista Pantaneiro, o maior supermercado da cidade.

Enfim, observa-se que as lojas, de propriedade dos bolivianos, se proliferam em alguns locais dos bairros Dom Bosco, Arthur Marinho, Aeroporto, Popular Nova e área central da cidade, mas estão instalando-se em outros bairros que antes não eram ocupados pelo comércio formal de propriedade dos bolivianos. Sem dúvida, caso continue esta mesma dinâmica, e o preço do dólar se mantenha alto em relação ao Real, o mapa da Figura 2 provavelmente se configurará diferente em questão de meses; aparecerão mais e maiores círculos.

Em diálogos com cinco empresários do setor atacadista, obteve-se informações de que os comerciantes bolivianos estão articulados em rede de compra de mercadorias dentro do território brasileiro. Por isso conseguem, em conjunto, através de um comerciante atacadista brasileiro, ou atacadista boliviano instalado no Brasil, comprar produtos em carretas fechadas (cerveja, refrigerantes, rações para animais, açúcar, arroz etc.), barateando o custo, assegurando o abastecimento dos seus empreendimentos e, assim, justificando os baixos preços praticados dos produtos. Uma das razões que os tornam competitivos é porque conseguem vender dentro do mercado brasileiro produtos

nacionais a preços mais baixos. A legalidade das transações assenta-se na inscrição como Microempreendedor Individual (MEI), que lhes atribui tributação específica e autoriza emissão de notas fiscais, tanto de compra quanto de venda.

Recentemente se instalou na cidade, no bairro Popular Velha, uma rede de atacados, a “Mega Atacadista” (Figura 9). Obtiveram-se algumas informações de um dos gerentes deste comércio, em entrevista concedida para esta pesquisa, que a rede se instalou em Corumbá-MS porque viu, na região, um potencial de clientela para o comércio de atacado e varejo. Entretanto, o cliente boliviano foi uma surpresa positiva muito grande para eles. O gerente Confirmou que cerca de 60% do faturamento de atacado da loja, em Corumbá-MS, vem dos clientes bolivianos que atendem e que os mesmos garantem hoje, cerca de 50% do faturamento das vendas do varejo⁴³. Informou também que atendem a vários comerciantes bolivianos da cidade e que eles não operam com uma margem de lucro exorbitante, por isto atraem sua clientela. Estas informações ratificam as de outros comerciantes atacadistas. Desta forma, e com um sistema familiar de trabalho, se inserem no mercado corumbaense e atraem clientela que colabora com o crescimento dos mesmos.

Figura 9 – Mercadorias expostas no Atacado Mega – bairro Popular Velha.



Fonte: Trabalho de campo em janeiro de 2020. Foto da autora.

A Figura 10 mostra um dos pontos comerciais desta natureza no bairro Dom Bosco. Suas mercadorias estão instaladas na rua Dom Aquino, principal acesso ao país vizinho. Este tipo de comércio é abastecido pela produção das indústrias brasileiras, e posteriormente comercializados com atacadistas ou comerciantes varejistas bolivianos.

⁴³ Reflexo da cotação alta do dólar que, em MÊS/2021, está sendo negociado a R\$ 5,70 (cinco reais e setenta centavos) e, com este câmbio alto, o real se desvaloriza e a moeda boliviana e o dólar aumentam o poder de compras dos vizinhos bolivianos.

Figura 10 – Atacado Fronteira localizado no bairro Dom Bosco.



Fonte: Trabalho de campo em Janeiro de 2020. Foto da autora.

A imagem da Figura 11 mostra um dos estabelecimentos de propriedade de bolivianos, situado no bairro Aeroporto.

Esta dinâmica de comercialização espalha-se pela cidade, abastecendo os comerciantes bolivianos. As informações obtidas sobre esta modalidade comercial vieram através de comerciantes atacadistas brasileiros.

Os comerciantes bolivianos, no geral, temem muito a fiscalização, são desconfiados e pouco abertos ao diálogo. As informações foram colhidas de incursões aos comércios na figura de cliente, estabelecendo-se diálogos na informalidade. Assim foi feito com vários estabelecimentos de propriedade de bolivianos. Desse modo, eles tornaram-se mais amigáveis e esclareceram muitos pontos que, em entrevistas formais, não seriam revelados.

Figura 11 – Atacado Safira Susan de propriedade de bolivianos no bairro Aeroporto.



Fonte: Trabalho de campo em janeiro de 2020. Foto da autora.

Para melhor entendimento do mecanismo empregado na abertura de pontos comerciais por bolivianos e a fiscalização dos mesmos, procurou-se o Chefe da Coordenadoria de Postura do Município de Corumbá, Senhor L.C., responsável pelo setor que fiscaliza os estabelecimentos comerciais. Ele disse que:

A atribuição deste setor é verificar se os bolivianos possuem alvará de funcionamento; no que diz respeito a mercadorias, é de atribuição da Receita Federal. O boliviano, na sua grande maioria, são MEI – Microempreendedor Individual, eles conseguem através do portal do empreendedor, site do Governo Federal, tirar uma licença provisória; posterior a isto eles procuram a prefeitura Municipal e conseguem o Alvará de Localização para exercer sua atividade. E para o boliviano conseguir ser um Microempreendedor no Município de Corumbá basta ele ter CPF e um endereço na cidade, dar entrada nos papéis e, em questão de três dias, consegue o alvará de localização. Eles contribuem com 5% do valor que eles pagam ao governo federal (R\$ 60,00 (sessenta reais) por ano), já vem direto ao ISS do Município repassado pelo Governo Federal. (informação verbal)⁴⁴.

Quanto à questão da legalidade e fiscalização dos empreendimentos, afirmou que:

Na verdade, eles temem a fiscalização por desconhecimento da própria legislação, porque eles têm condições de estarem plenamente legais e exercerem a atividade sem ter problema nenhum. Na verdade, é um equívoco deles fugir da fiscalização porque a fiscalização da prefeitura não é de cunho coercitivo, mas de cunho preventivo e educativo; a gente vai lá e orienta o indivíduo, o que fazer para exercer a atividade sem ter problemas.

Os comércios dirigidos por bolivianos funcionam em horários que não obedecem aos rigores de horários do comércio local da cidade. Funcionam até mais tarde, além das 18 horas, horário previsto ao encerramento de expediente do comércio local. Também abrem suas portas aos domingos e feriados. E, no dia a dia, muitas vezes seu funcionamento inicia bem mais tarde que o horário habitual de abertura do comércio local, às 8 horas da manhã. É muito comum andar pela cidade e ver o comércio dos bolivianos aberto até dez horas da noite, em domingos e feriados, ou seja, o comércio deles não obedece aos horários de funcionamento do comércio local. É uma situação que chama atenção por quem anda pela cidade. Acerca desta diferenciação dos horários de funcionamento, o dirigente municipal informou sobre o estabelecimento:

Ele tem o funcionamento liberado, geralmente vem no alvará de localização dependendo do tipo de atividade exercida; quem exerce atividade com bebidas alcoólicas existe um alvará especial, para poder trabalhar após as 22 horas, aqueles que não vendem bebidas alcoólicas, ele não tem este tipo de restrição, então por muitas vezes

⁴⁴ Entrevista concedida pelo Sr. L.C. [fevereiro 2020]. Entrevistador: Maria Cristina Lanza De Barros. Corumbá, 2020.

não vem no alvará dele descrevendo um horário; então ele pode trabalhar ininterruptamente na atividade. O que dificulta para os brasileiros trabalharem ininterruptamente na atividade é a questão trabalhista, porque os empregados têm um limite de horário diário e isto geraria um ônus. Geralmente os bolivianos não tem empregados, eles trabalham com a própria família, então isto faz com que se diminua muito valor em relação à mercadoria por questão dos próprios encargos trabalhistas; isto já foi objeto de discussão em reunião com a Receita Federal, com a Receita Tributária do Estado; eles tem esta possibilidade de não estar no sistema trabalhista e, por não estar neste sistema, eles acabam não tendo este ônus de gasto, e aí o funcionamento deles fica mais barato do que o comerciante que contrata cinco empregados com carteira registrada pagando todos os impostos. A estrutura familiar deles é que facilita, talvez seja o fator mais forte para o comércio deles ter um preço mais vantajoso. (informação verbal).

E quando se refere aos bolivianos em relação ao comércio, o define de uma maneira peculiar:

O Boliviano é uma parte singular; são diferenciados, não se misturam com o restante, contudo primordial para a manutenção do equilíbrio hoje do comércio em Corumbá, eles entram para comercializar mas também entram para consumir, isto é uma cadeia conexas, não é uma via de mão única onde só se dá, também se recebe. Existe uma conexão onde eles precisam da gente e nós precisamos deles. O boliviano salvou o comércio na situação da crise econômica; o fluxo de receita no município foi sustentado pelo consumo do boliviano. A gente acaba agregando a problemática que eles trazem que é atendimento de saúde, educação, assistência social, mas também eles agregam na parte econômica com este fluxo de pessoas, extremamente necessário e, em momentos emergenciais, são precisos, são nossa reserva em uma situação de extrema necessidade econômica. (informação verbal)⁴⁵.

Por fim, quando questionado em qual momento o boliviano se apresentaria como um problema no comércio, ele diz:

“Ele acaba sendo um problema quando identificamos que por eles abrirem várias atividades comerciais aqui, conseguem fazer isto com valor mínimo. Com relação a parte trabalhista, eles não geram empregos, embora tenham várias lojas na cidade comandadas por bolivianos nenhuma delas emprega na formalidade alguém, se tivéssemos pelo menos cada loja aberta empregando um cidadão (brasileiro) corumbaense teríamos um certo número de empregos gerado por eles. A estrutura do comércio deles é familiar é da cultura dele e quando muito, gera algum emprego passageiro, na informalidade. O maior problema deles aqui na atividade comercial é a não geração de emprego, eles geram receita para o Município, mas não emprego. Na economia do Município, hoje, ele contribui vendendo, oferecendo produtos e consumindo. O gargalo problemático é a não oferta de emprego formal”.

⁴⁵ Entrevista concedida pelo Sr. L.C. [fevereiro 2020]. Entrevistador: Maria Cristina Lanza De Barros. Corumbá, 2020.

Assim, os bolivianos estão com seus pontos comerciais nas ruas da cidade de Corumbá-MS, vendendo diversos produtos, concorrendo com o comércio de brasileiros. Como Microempreendedor Individual (MEI), conseguem pagar uma menor carga tributária, não contratam funcionários, pois optam por um sistema familiar de trabalho, que os livra dos encargos trabalhistas. Estes fatores incidem diretamente nos preços das mercadorias, dando, às vezes, a impressão de concorrência desleal com o mercado brasileiro. Estão crescendo em número de estabelecimento, dia a dia, e percebe-se que todos têm um bom fluxo de clientela. Durante as visitas a esses comércios, observou-se que uma parcela da população, que se apresenta como clientes assíduos destes estabelecimentos, são os beneficiários dos programas sociais de Governos Estaduais e Federais, como Bolsa Família, por exemplo. A partir de diálogos travados com oito senhoras beneficiárias destes programas, houve unanimidade das respostas em declarar preferência de compras nos empreendimentos bolivianos do que nos supermercados brasileiros, devido aos melhores preços praticados.

Mediante tais informações, é possível entender a estratégia comercial dos bolivianos ao se instalarem próximos aos supermercados da cidade. Ali, eles têm condições de concorrer com os preços operados nestes estabelecimentos, pois possuem menos despesas trabalhistas e menor carga tributária. Além disso eles operaram com uma margem de lucro que não é abusiva porque, se eles não fossem competitivos, não sobreviveriam nas portas dos supermercados.

Os espaços produzidos na cidade de Corumbá-MS, por conta da instalação de pontos comerciais de propriedade de bolivianos, cresceram muito depois do ano de 2013, após a extinção da Feira BRASBOL. Embora muitos dos bolivianos tenham se instalado no Centro Comercial Cidade Branca, na rua Joaquim Murtinho, outros preferiram seguir seu caminho em separado e abriram suas lojas nas ruas da cidade, ou se cadastraram para trabalhar nas feiras livres. Houve um aumento significativo no número de lojas comerciais bolivianas ocupando lugares antes nunca explorados por eles, como os bairros Guarani, Nova Corumbá e, até, no Guatós, demonstrando que este comércio exercido pelos bolivianos está atualmente em franca expansão na cidade.

Ao andar pelos bairros de Corumbá-MS, nota-se destacadamente os locais do comércio dos bolivianos, eles se concentram próximos uns dos outros, formando aglomerados de lojas. Organizam-se com suas mercadorias expostas pelas calçadas e

desta forma, produzem lugares diferenciados. Espaços que vão formando novas territorialidades e transformando a geografia da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história, as relações entre os bolivianos e a cidade de Corumbá-MS vão se estabelecendo. Elas são recheadas de acertos e desacertos políticos. No processo de produção da fronteira, os bolivianos demonstram sua resiliência e persistência em existir e habitar um lugar onde buscam, na maioria dos casos, sua sobrevivência. A cidade brasileira, tão próxima à Bolívia, se apresenta como um lugar de oportunidades, onde vários cidadãos bolivianos vêm em busca de emprego, sobrevivência e melhores condições de vida. Nesta busca, estabelecem relações espaciais com o *outro*, no dia a dia, e estas, por sua vez, dão forma nova às identidades.

A presença destes imigrantes na cidade e seu movimento são permeados de uma simultaneidade de história que está explicitada nas geografias produzidas em Corumbá-MS.

Entre conceitos e preconceitos, os bolivianos são vistos como bons e ruins por aqueles que pensam somente na economia da cidade. O boliviano consumidor do comércio em geral é o bom, pois salva, de uma certa forma, a economia local; ao passo que o boliviano que sobrevive de suas vendas é o concorrente, é o ruim para o comércio local de brasileiros. O de melhor poder aquisitivo se torna importante figura no comércio local, pois não concorre, consome.

A variação cambial se configura como a mola propulsora dos movimentos e das relações entre os dois países. Fica claro que a demanda, seja de brasileiros ou de bolivianos, cresce à medida que o câmbio favorece a compra e a aquisição de bens, empregos, lazer ou investimentos, aproveitando-se do que o outro lado tem a oferecer, no momento oportuno em que o câmbio propicia a um ou a outro ter mais benefícios. Estas relações, que acontecem entre pessoas, tornam-se responsáveis pela produção de geografias em ambos os lados.

Sempre ligados ao comércio, às feiras e à prestação de serviços, os bolivianos estão, dia após dia, participando da produção da cidade e, ao chegarem a Corumbá-MS, enfrentam as fronteiras impostas, mas as transpõem, especialmente aquelas estabelecidas por uma identidade nacional. Assim, rompem as fronteiras e, ao mesmo passo, produzem fronteiras. Desta forma, o espaço fronteiro é socialmente construído

a partir de seus moradores, que reforçam os laços ao ultrapassarem as barreiras nacionais, produzindo cotidianamente geografias na cidade.

É impossível andar por Corumbá-MS e não sentir estar no limite entre os dois países, pois a geografia desenhada na cidade reporta o lugar de fronteira, onde o *outro* está presente. A presença dos bolivianos é uma constante, e o fluxo cada vez maior se revela na ocupação dos espaços pelos diferentes bairros.

Entram e vivem na cidade brasileira sempre na busca de melhores condições de vida e/ou sobrevivência, através do trabalho, seja formal ou informal, participam da produção da sua geografia e, apesar das fronteiras que se estabelecem nesta construção, estão integrados, a produzem e dela fazem parte.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. L. C. **A dinâmica das fronteiras:** os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.

AMARAL, M. R. **Formação da Fronteira Brasil-Bolívia e o Tratado de Roboré.** 157 p. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2013.

BARROS, M. C. L. - **Os bolivianos do lado de cá: Além do limte, a produção de fronteiras na cidade de Corumbá-MS.** [recurso eletrônico] 2021. Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021. Disponível no Repositório Institucional da UFGD em: <https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>.

BENEDETTI, A. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano: una aproximación multiescalar. *In.* COSTA, E. A.; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Fronteiras em Foco.** Campo Grande: UFMS, 2011.

BENTACOR, G. T. Las fronteras em um contexto de câmbios: la vida cotidiana em ciudades gemelas Rivera (Uruguay) y Sant’ana do Livramento (Brasil). **Ateliê Geográfico**, v. 2, n. 3, p. 18-42, 2008.

ITO, C. A. **Corumbá:** o espaço da cidade através do tempo. Campo Grande: Ed. UFMS, 2000.

MARTINS, J. S. **Fronteira:** a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

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

AS VIAS ABERTAS DA AMÉRICA DO SUL⁴⁶ E *PERFORMANCE* GEOECONÔMICA: NOTAS SOBRE AMACRO, SAÍDA PARA O PACÍFICO E AGENDA HORIZONTE 2030

Cristovão Henrique Ribeiro da Silva

INTRODUÇÃO

Neste texto temos o objetivo de compor uma análise de conjuntura que possa oferecer algumas pistas para a recuperação econômica no continente sul-americano que experencia, neste início de década, um dos períodos mais difíceis no enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Somatizado a essas crises multidimensionais (sanitária, econômica, política, social) a América do Sul tem, na agenda ambiental, um dos seus principais ativos no pós-pandemia, a oportunidade de se encaixar nas fissuras abertas e potencialidades de redesenho de objetivos que estejam alinhados com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que os 193 países representados na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) aprovaram em setembro de 2015.

As contribuições científicas neste debate perpassam justamente por sua característica multidisciplinar e interinstitucional para oferecer subsídios para formulação e reformulação de políticas públicas urbanas e regionais no continente sul-americano, passando fundamentalmente na agenda da integração regional.

Portanto, daqueles 17 objetivos da *Agenda 2030* da *ONU*, procura-se, neste artigo, reunir elementos que ofereçam estratégias que contemplem, especificamente os objetivos listados a seguir.

⁴⁶ O título faz referência ao livro *As Veias Abertas da América Latina* (1971) do jornalista e escritor uruguaio Eduardo Galeano que analisa, sob a ótica marxista, a história da América Latina desde o período da colonização europeia até a Idade Contemporânea, como um paralelo referencial ao artigo *As vias abertas para a América do Sul* (2009a) de Claudio A. G. Egler, que traça a análise do ponto da integração regional.

- **Objetivo 6:** assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- **Objetivo 7:** assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- **Objetivo 8:** promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- **Objetivo 9:** construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- **Objetivo 11:** tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- **Objetivo 13:** tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- **Objetivo 15:** proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- **Objetivo 16:** promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Evidentemente, os outros objetivos da Agenda 2030 são também imprescindíveis para a análise mais ampla da integração regional. Entretanto, aqui na proposta eles não figuram como objetivos laterais de ataque das ações transversais que o debate sobre recuperação econômica e regional do continente abarca.

Na esteira disso, em uma leitura mais regionalizada, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) compartilhou os objetivos da Agenda 2020 e os intitulou de Horizonte 2030 com o foco de caracterizar as *'mudanças tectônicas'* no sistema internacional protagonizado pela ascensão geoeconômica chinesa na geopolítica global. Assim, esse texto é composto por uma introdução, um panorama do impacto da COVID-19 na América do Sul, o contexto de uma nova regionalização formada por recortes regionais dos estados de Amazonas, Acre e Rondônia (AMACRO) como uma rota de saída para o pacífico, e, por fim apresentaremos a *performance* geoeconômica de desenvolvimento econômico e regional da sub-região.

AS MUDANÇAS TECTÔNICAS E AS CRISES NA AMÉRICA DO SUL NO HORIZONTE 2030

Chegamos à segunda década do século XXI e, mais do que nunca, o desenvolvimento sustentável passa ser uma peça-chave para entendermos o modelo de sociedade em que vivemos e como será o mundo que deixaremos para gerações futuras. O mundo todo assiste com cautela e precaução a rápida expansão global do novo Coronavírus (SARS-CoV-2) desde dezembro de 2019. Tido no início como surto na cidade de Wuhan, na China, a COVID-19, teve sua origem a partir do contato de humanos e animais silvestres que eram comercializados em uma feira na cidade chinesa.

É uma questão complexa que exige um esforço conjunto de mesmo nível, uma vez que o impacto da pandemia já é sentido na dimensão econômica da sociedade global. Como *'mudanças tectônicas'* entendamos a reorganização comercial, demográfica, regional, ambiental e tecnológica que, em rápido movimento, balançou o jogo geopolítico e geoeconômico em países e blocos regionais.

A pandemia agiu como um curto-circuito no sistema internacional na América do Sul. Os dados apontam que oito dos dez países com maiores taxas de mortalidade pela doença até o início de julho de 2021, estão localizados nas Américas. O Brasil lidera com 60% dos casos, e o Peru com 19% das mortes no continente, figurando assim os dois países que mais sofreram com a pandemia de COVID-19 como mostra o gráfico da Figura 1.

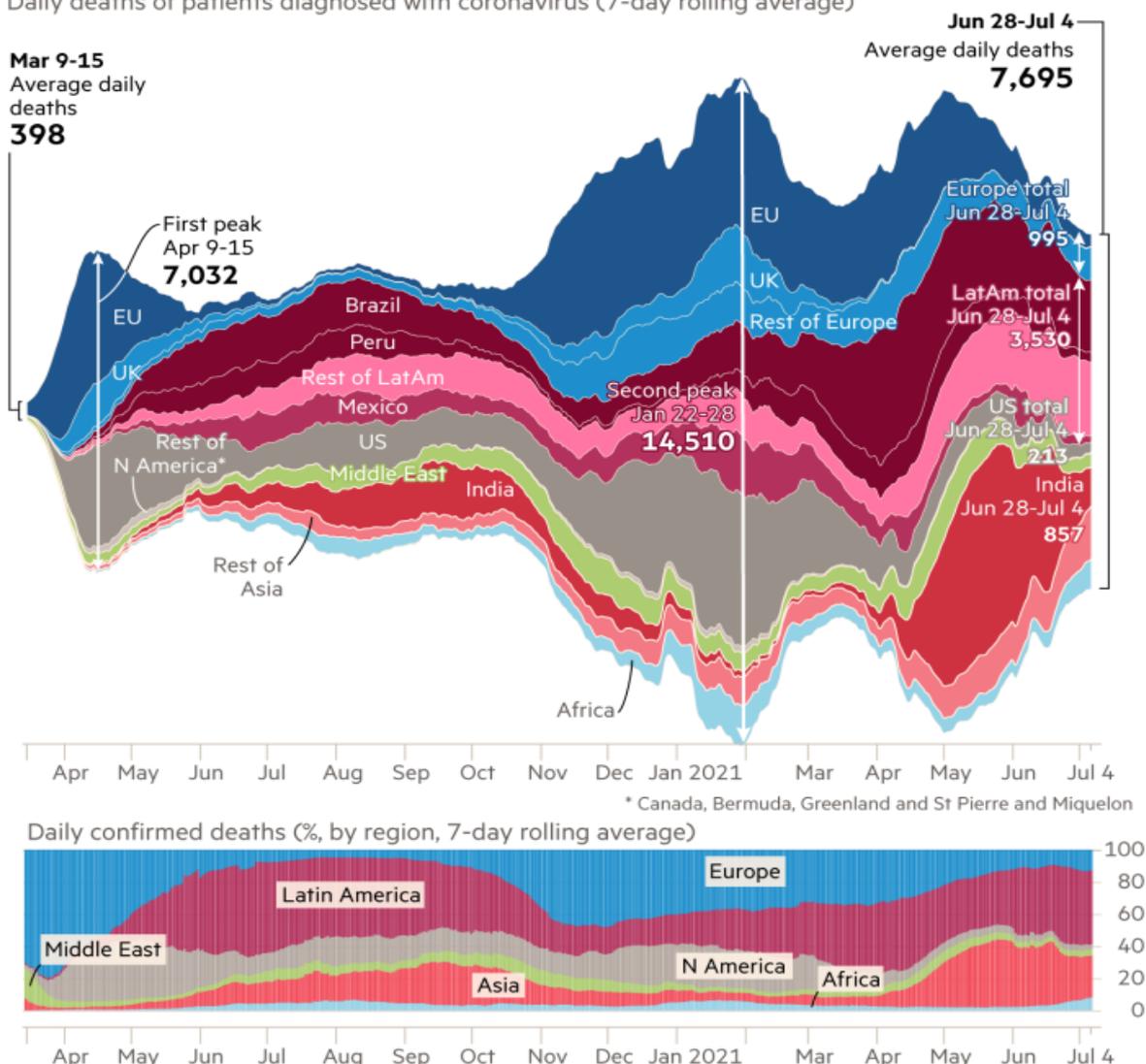
Esse contexto de pandemia na saúde pública criou uma desaceleração da atividade econômica global, possui uma dimensão ambiental importante, e emergirá no pós-COVID-19, um mundo menos aberto com nacionalismos reforçados com a aceleração da ampliação do poder geoeconômico e geopolítico chinês como aponta (WALT, 2020).

Nesse ponto que surge as mudanças tectônicas que se abrirão nas brechas, e que os países da América do Sul, deverão persistir em uma agenda pautada no progresso técnico-ambiental com vistas a uma transição para uma economia global de baixo carbono.

Figura 1 - Mortes por COVID-19 no mundo (15 março 2020 a 04 de julho de 2021).

The global third wave of Covid deaths is easing

Daily deaths of patients diagnosed with coronavirus (7-day rolling average)



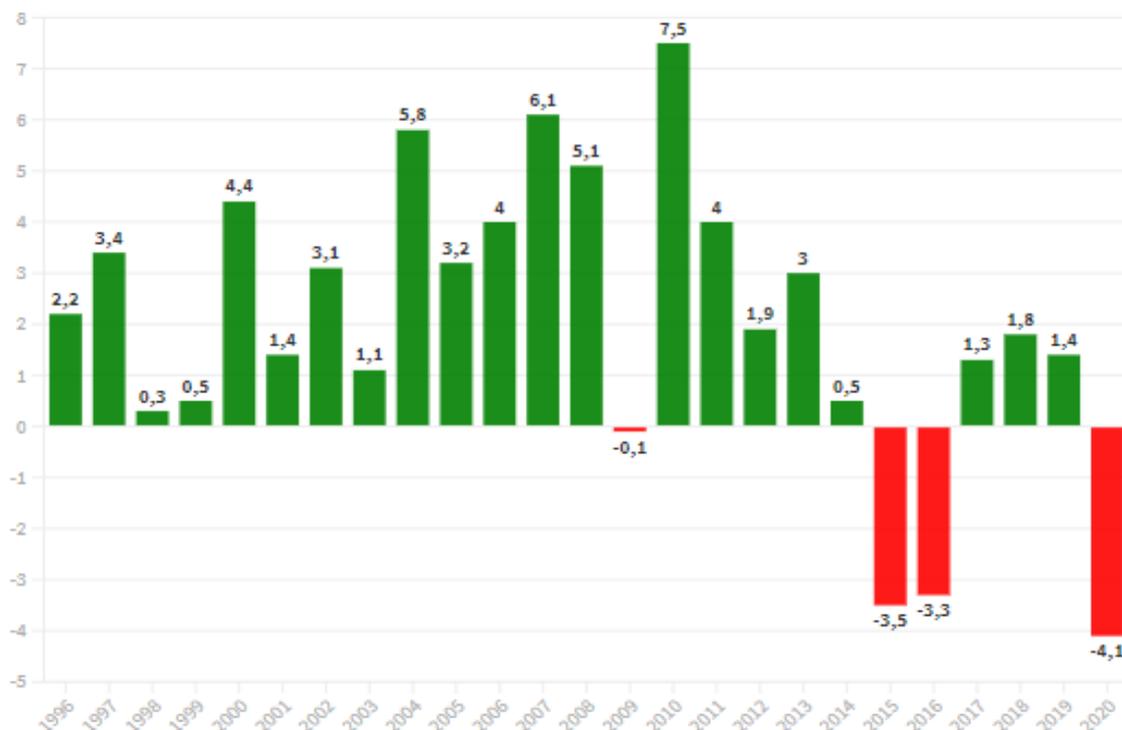
FT graphic: Steven Bernard / @sdbernard

Sources: FT analysis of data from Johns Hopkins CSSE, WHO, UK government coronavirus dashboard, Swedish Public Health Agency
© FT

Fonte: Financial Times, 2021.

Nesse cenário de crise sanitária, a maior economia da região sul-americana, o Brasil, amarga um tombo econômico no ano de 2020, na casa dos 4,1% como mostra o Figura 2. E neste ponto crítico reside a capacidade virada orientada para o contexto regional buscando os rearranjos para compor os objetivos da Agenda 2030 da ONU, construindo assim, as infraestruturas resilientes com a promoção da industrialização inclusiva e sustentável fomentando a inovação regional.

Figura 2 - Crescimento nominal do PIB brasileiro (1996-2020).



Fonte: IBGE, Contas Nacionais, 2021.

Nessa virada crítica, o Brasil e o continente pode operar nas brechas, que apontam as balizas do Horizonte 2030. Já que a cada ano, as temperaturas globais registram recordes de aquecimento, as cidades globais exigem cada vez mais recursos naturais, mesmo com os avanços da agricultura de precisão, centenas de hectares de floresta nativas são desmatados ou destruídos em queimadas. Fator que inegavelmente força a migração de animais silvestres para áreas urbanas, e conseqüente o contato com os humanos é inevitável. Evidentemente, essa dinâmica possui peculiaridades em diferentes regiões do planeta, e, no caso do COVID-19, era um caso específico de um mercado de venda de animais silvestres vivos em Wuhan na China.

Por isso, a dimensão ambiental está embutida na pandemia de COVID-19, e somada a essa questão do desenvolvimento econômico, pode inferir no cenário de recuperação econômica regional para o Brasil e, especificamente, aqui para o centro da Amazônia Ocidental. O modelo de desenvolvimento econômico deve ser uma plataforma inovadora capaz de agregar novos modos de manter a floresta de pé, oferecendo serviços ecossistêmicos potencializadores de povos e de lugares, catalisando novos investimentos e comprometendo-se com uma agenda local/global que protege o meio ambiente.

Os economistas projetam que, a partir de 2027, haja uma recuperação da economia global, até lá, é tempo de fazer a lição de casa forjando um modelo de desenvolvimento sustentável de baixo carbono capaz de mostrar para mundo, que do centro da Amazônia Ocidental, a resposta está na altura dos novos/velhos desafios de uma nova década.

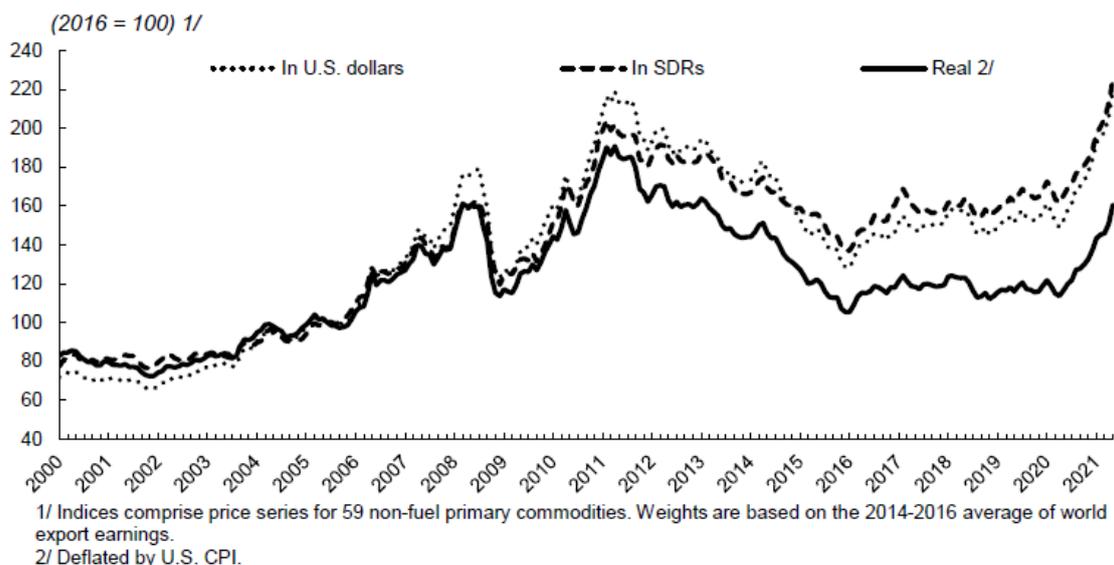
Nesse momento é difícil equacionar qual o tamanho da crise socioeconômica/geoeconômica que o novo coronavírus deixará de legado, mas sem dúvida, a COVID-19 nos ensinou novos hábitos e formas de viver em sociedade. Já dissemos, em outras análises, que a pandemia carrega consigo um fator inicialmente de impacto bidimensional (sanitário e geoeconômico).

Primeiro, ela põe em xeque a capacidade dos Estados em conter o pico da curva epidemiológica que exige uma complexidade de equipamentos e serviços de saúde que, uma vez expostos à alta demanda, entram em colapso, e isso se aplica a sistemas de saúde privados, públicos, de países pobres e ricos sumariamente. E, em segundo lugar, a crise possui um fator geoeconômico, uma vez que afeta todas as cadeias produtivas globais, inclusive as de suprimento do capitalismo contemporâneo que comporta desde a produção de *commodities* como açúcar, soja e minério de ferro até produtos de alto valor agregado como *smartphones*, dentre outros.

Chegamos num ponto central: as *commodities* agrícolas e minerais, ao longo desses 18 meses de pandemia, no seu vaivém de preços, apresentaram crescimento que variou de 20% a 100% como mostra o gráfico da Figura 3. Insumos agrícolas como milho, soja e arroz subiram 84%, 79% e 59%, respectivamente, nesse período segundo dados do Fundo Monetário internacional (FMI). Outras *commodities* como trigo e o leite tiveram alta de 37%, o café robusta subiu 36%, e o açúcar ficou 40% mais caro. Esse cenário de expansão da demanda mundial por alimentos tem forte correlação com a evolução do PIB mundial, que deve crescer 4,4% em 2021, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nessa conjuntura, as *commodities*, sobretudo as intensivas em recursos naturais, ganham um destaque na pauta dos pressupostos do Horizonte 2030, já que meio ambiente passa a ser o ativo na recuperação, e, nas áreas já degradadas pré-pandemia, podem agora ser reflorestadas para a silvicultura para mercados de celulose, potencializando a redução das emissões de poluentes na atmosfera e, em paralelo, compõem os mercados de carbono.

Figura 3 - Índice dos preços de *commodities* 2000-2021 – excluindo combustíveis.



Fonte: Fundo Monetário Internacional - FMI, 2021.

A exemplo disso, nesse campo repousa uma questão regional e ambiental interessante. Segundo a Agência Espacial Americana (NASA), a poluição na China diminuiu após a paralisação das atividades industriais nas cidades em quarentena, em virtude da epidemia. As imagens de satélite mostram um declínio drástico nos níveis de dióxido de nitrogênio (NO_2) gás nocivo emitido por veículos automotores e instalações industriais na atmosfera. As análises das imagens de satélite apontam que reduções nos níveis de NO_2 ocorreram, em um primeiro momento, nas regiões próximas à cidade de Wuhan, epicentro da coronavírus à época e, como um efeito dominó, à medida que as quarentenas iam avançando sua distribuição geográfica, os índices de poluição foram diminuindo gradativamente nos territórios mais industrializados.

De modo geral, após a débâcle do PIB global do ano de 2020, em março do mesmo ano, o grupo econômico das 20 maiores economias do planeta - (G20), fez um acordo, comunicado em conjunto, deixando claro que os países iriam injetar mais de US\$ 5 trilhões na economia global.

Os investimentos seriam concentrados em políticas fiscais direcionadas, medidas econômicas, políticas de transferência de renda e esquemas de garantia de abastecimento das cadeias produtivas globais de suprimentos, políticas no sentido de garantir o emprego, materiais médicos, dentre outras estratégias anticíclicas para evitar o tombo maior do que a que estava por vir, no cenário ideal, após os países achatarem a curva epidemiológica da pandemia.

Os resultados estão por aqui. A pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) é algo novo no século XXI e deve ser enfrentada com o alto grau de complexidade que a situação requer em decorrência de sua característica multidimensional, envolvendo fatores (sanitários, econômicos, ambientais, geopolíticos, geoeconômicos e sociais), e, por que não acrescentar, da integração regional. Sem sombra de dúvida, a pandemia, ensinou para o mundo novas formas de nos organizar enquanto sociedade. Agora é hora de seguir as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e reposicionar o continente diante das fissuras que surgiram como potencialidades geoeconômicas sul-americanas em uma retomada pós-COVID-19.

Nesse caminho, o ideal seria reconhecer essencialmente as desigualdades sociais e proteger renda e empregos de porções regionais mais vulneráveis nas favelas das metrópoles do continente, sejam elas do lado Atlântico ou do Pacífico. Estrategicamente, os rincões urbano-regionais e desiguais deveriam ser rastreados e realçados, porque, afinal de contas, a pandemia de COVID-19 é um desafio fundamentalmente geopolítico/geoeconômico. Então, nesse processo, as saídas regionais coordenadas poderiam evidenciar os potenciais de retomada contidos nas estratégias de integração regional no Arco Norte⁴⁷ da América do Sul que a seguir será apresentado.

RETOMADA PÓS-COVID-19 E PERFORMANCE GEOECONÔMICA DA AMACRO⁴⁸

Como apresentamos na primeira parte deste texto, consideramos, no mínimo, uma redução do espaço geopolítico e geoeconômico dos EUA com o mundo mais sinocêntrico, definindo pela primeira vez, nos últimos 200 anos, uma transição de relações internacionais alicerçada não mais no oceano Atlântico e sim, agora, no oceano Pacífico (CHATZKY e MCBRIDE, 2019).

Nesse ponto reside uma questão regional na América do Sul, fundamental e estratégica: qual o papel dos países do continente nessa ascensão chinesa no mundo pós-

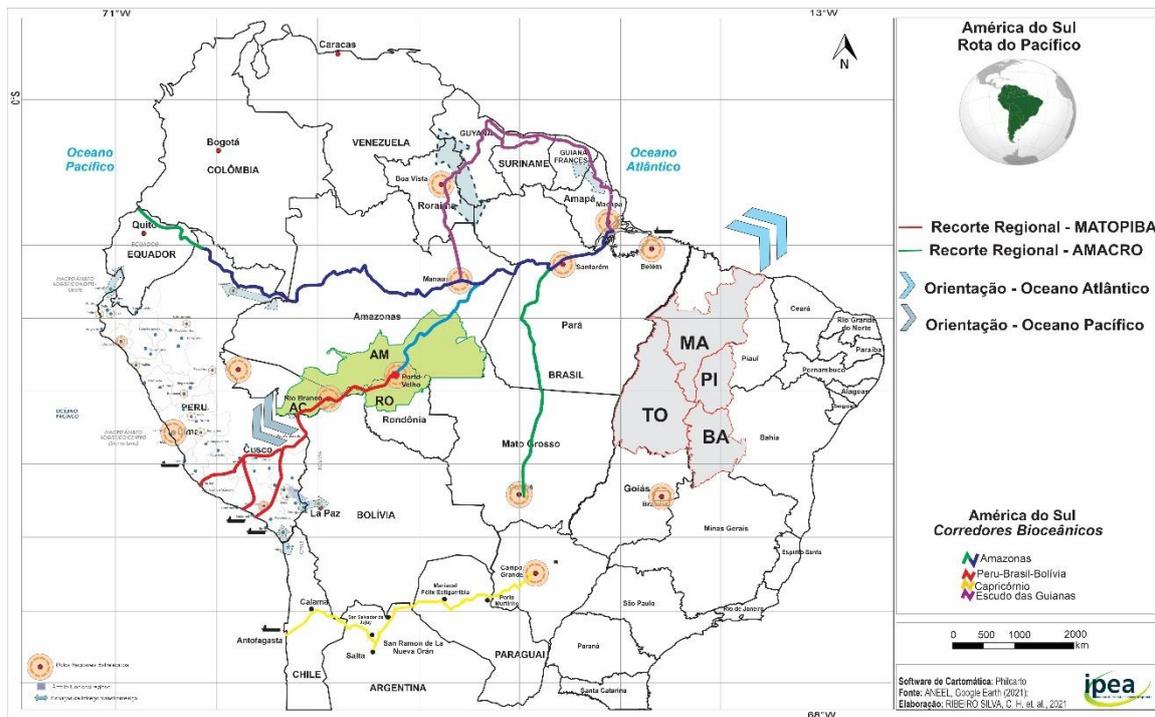
⁴⁷ Delimitado como o sistema de transportes, em seus vários modos, responsável pelo escoamento de cargas e insumos com a utilização dos portos ao Norte do Brasil, por consequência da América do Sul, desde Porto Velho, em Rondônia, passando pelos Estados do Amazonas, Amapá e Pará, até o sistema portuário de São Luís, no Maranhão.

⁴⁸ O nome do projeto AMACRO é um acrônimo da sigla dos três estados Amazonas, Acre e Rondônia. A sub-região AMACRO compreende um conjunto de ações para fomentar a sustentabilidade ambiental por meio do desenvolvimento socioeconômico na região do Sul do Amazonas, Leste do Acre e Noroeste de Rondônia, potencializando vocações locais de bioeconomia e circuitos produtivos agrosustentáveis por meio de ações multissetoriais (SUFRAMA, 2021).

pandêmico? E, para não fechar a agenda de pesquisa, qual seria o papel regional dos governos subnacionais na consolidação do debate acerca do desenvolvimento regional e integração regional sul-americana?

Somada a essas questões, a dimensão ambiental torna-se central no debate sobre a retomada de crescimento econômico no mundo como um todo e, no caso brasileiro, contribuiremos para esse debate no arco norte da América do Sul, tornando-se, assim, o que Pecequillo aponta como o novo espaço geoeconômico do continente (PECEQUILLO, 2013). Assim, no extremo oeste da Amazônia Ocidental, os estados do Acre e Rondônia transformaram-se de lugares pouco expressivos na geografia econômica nacional para o lugar central, e de meio do caminho, para um mundo em transição geoeconômica e geopolítica como podemos compreender no mapa da Figura 4.

Figura 4 - América do Sul: Arco Norte – AMACRO e MATOPIBA.



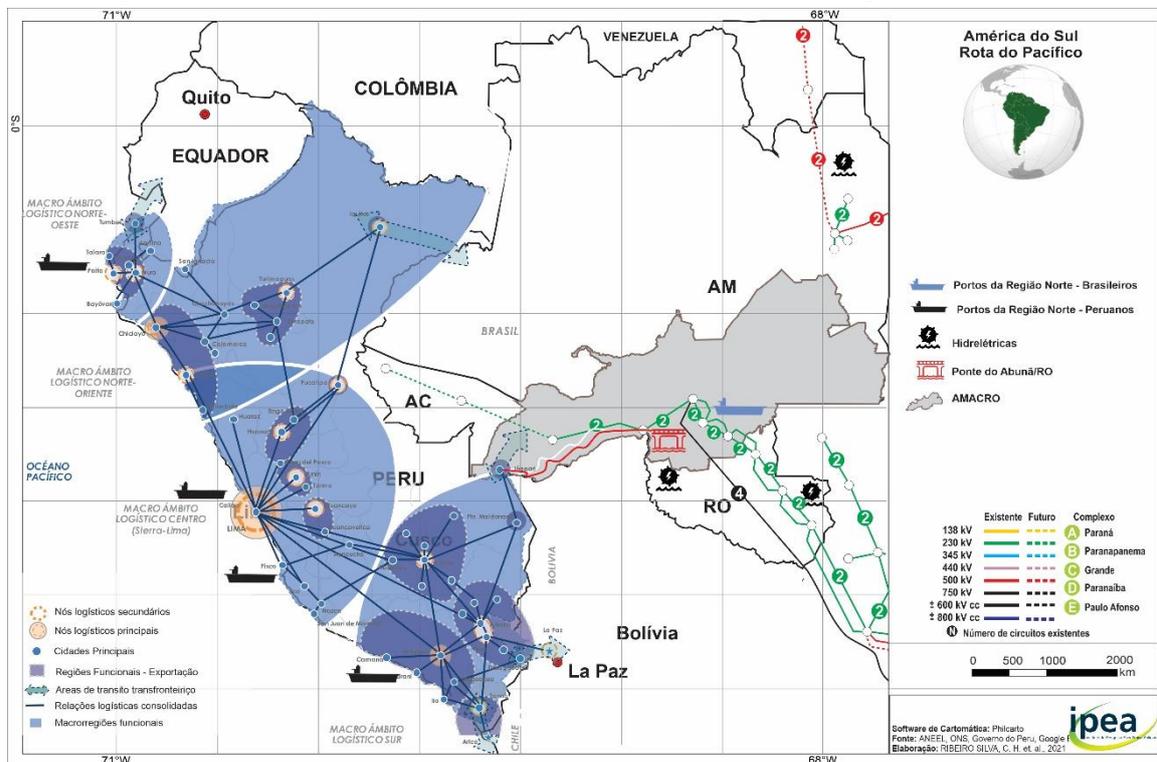
Elaboração: Ribeiro Silva, C. H. 2021

Por isso, dentre um contexto geopolítico e geoeconômico, passa a ser de interesse continental e compõe, as metas do Horizonte 2030, para analisar as principais características de *performance* geoeconômica na porção da Amazônia Ocidental. Podem ser extraídas as potencialidades de integração produtiva, logística e comercial para sustentar os projetos de regional em transportes na região Norte, com destaque para os estados do Acre, Rondônia, Amazonas.

Pensar o Arco Norte do Brasil faz parte de um exercício complexo de compreender vários brasis dentro desse imenso país. A questão regional impera nesse ponto e exige cautela e coerência em ler os dados e medidas tomadas pela ação do Estado em larga medida nos estados amazônicos da região Norte do Brasil. Localizado no extremo oeste do país, o estado do Acre pertence a duas macrorregiões distintas, a saber: a região Norte, juntamente com os estados de Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e, em paralelo, à região da Amazônia Legal, composta por Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão.

Esses dois fatores impõem uma realidade regional nortista totalmente distinta do que temos no centro-sul brasileiro, sobretudo, em tempos de pandemia. Com fronteiras internacionais com a Bolívia a Sudeste e, ao Sul e Oeste, o Peru, o estado do Acre possui cerca de 870 mil habitantes, sendo o vigésimo quinto estado brasileiro em termos demográficos. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,633 (PNUD, 2013) conferindo ao estado a posição de 21º entre os vinte e sete entes federados. Por isso, para debater a questão do Acre, como ficou conhecido o debate no início do século XX, é fundamental debater uma questão regional.

Figura 5 - América do Sul: Arco Norte– AMACRO e saída para o Pacífico.



Elaboração: Ribeiro Silva, C. H. 2021.

Figura 6 - América do Sul: regiões geoeconômicas brasileiras (GEIGER, 1964).



Fonte: GEIGER, P. 1964; Ribeiro-Silva, C. H., 2021.

A conclusão das obras da ponte sobre o Rio Madeira (BR-364) em Abunã-RO, inaugurada em 2021, consolidou, os fluxos regionais crescentes de mercadorias e pessoas que se registram ao longo da *Rodovia Interoceânica Central* e sua continuação no território brasileiro, facilitando o trânsito de passageiros e cargas ao longo de um corredor asfaltado de 2.250 km entre as cidades de Porto Velho-RO, no Brasil, e San Juan de Marcona, no Peru. A conectividade é complementada por uma variante para o porto Ilo-Matarani, localizado na costa marítima dos departamentos de Arequipa e

Moquegua. O investimento é financiado com recursos públicos do Tesouro Nacional do Brasil, sendo responsável pela sua execução, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) do Ministério da Infraestrutura.

Em se tratando de integração regional, infraestrutura e meio ambiente são temas históricos e caros para o desenvolvimento da região amazônica. Entretanto, os últimos anos no Brasil foram marcados pelas crises econômicas de 2015 e 2016, e os estados mediterrâneos e de potencial econômico do agronegócio que capitaneiam, ainda que timidamente, acompanharam a expansão da demanda chinesa.

Desde 2015, o Brasil amarga uma crise econômica estrutural em decorrência de uma gama de fatores tanto de ordem político-econômica nacional quanto internacional, e, mais recentemente, foi acrescido a esse contexto de crise, a pandemia de COVID-19.

Não entraremos aqui no mérito de cada um destes desafios, por uma questão de foco da abordagem deste artigo, mas são esses temas que, no sistema internacional, possuem traços geoeconômicos explícitos e nos dão pistas do que acontecerá com o Brasil nesse início de século, sobretudo, para esses estados que começam a figurar como alternativas geoeconômicas em tempos de redefinição da geopolítica global. Portanto, esse panorama teórico-metodológico nos oferece pistas para a direção do debate desta proposta que consiste em apresentar, ainda que em tom capitular, esses fatores que consolidam essa nova sub-região geoeconômica chamada AMACRO.

Esta discussão surge em um cenário de crise, cujos epicentros da economia brasileira dão sinais fracos de recuperação e, portanto, a AMACRO apresenta-se como uma nova oportunidade para o planejamento do desenvolvimento regional amazônico, principalmente a partir da conexão terrestre que a ponte do Abunã-RO oferecerá. A AMACRO pode ser a iniciativa que melhor acompanhará o deslocamento dos eixos da economia brasileira e global para o Pacífico, bem como a logística de grãos para o Arco Norte, já que, entre 2003-2018, esses estados tem crescido (cerca de 3,8%) acima da média nacional de aproximadamente 2,4%.

É uma agenda que se abre com uma *performance* geoeconômica da região AMACRO e é decisivo o fator da economia internacional da América do Sul – com destaque para o Bolívia, Peru e Brasil – e deve, de acordo com as balizas do Horizonte 2030, se distanciar dos problemas que MATOPIBA tradicionalmente carrega: desmatamento, grilagem de terras etc. Nas fissuras das mudanças tectônicas que

surgem, o desenvolvimento sustentável deve reverter as tendências negativas dessas novas regionalizações na fronteira agrícola brasileira e continental que privilegie a *performance* geoeconômica em uma agenda positiva pós-crise.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, L. M. C. Regiões Geoeconômicas. *In: IPE/SUDEC (ed.). Diagnóstico Socioeconômico do Ceará. One*, Fortaleza: IPE/SUDEC, 1964, p.109-114.

BLAS, J. Supercycle runs out of steam—for now. *In: Financial Times*, 2012. 3 p.

BLACK, C. O superciclo dos preços das *commodities* desacelerou ou está diante do fim? *In: Carta de conjuntura*, ano 23, n. 4, 2 p. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/d9ZrnG>.

BLACK, C. **O Brasil e o novo desenvolvimentismo (Interesse Nacional)**. Interesse Nacional, v. 4, p. 76-85, 2011.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CHATZKY, Andrew; MCBRIDE, James. China's Massive Belt and Road Initiative. **Council on Foreign Relations**. 21 de fevereiro, 2019. Disponível em: <https://on.cfr.org/3uk49le> . Acesso em: 29 de mar. 2021.

CORONEL, D. A. **Impactos da política de desenvolvimento produtivo na economia brasileira**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) Universidade Federal de Viçosa, 121 p., 2010.

COWEN, D.; SMITH, N. After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics. *In: Antipode*, v. 41, n.1, 2009.

DOBBS, R.; OPPENHEIM, J.; THOMPSON, F.; MARRELS, S.; NYQUIST S. SANGHVI, S. (September 2013): **Resource Revolution: Tracking global commodity markets**. MGI: Washington: DC.

EGLER, C. A. G. Crise e Integração regional na América do Sul. *In: F. Mendonça; C. L. Lowen-Sahr; M. Silva (Eds.); Espaço e tempo. Complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico*, p. 661–673. Curitiba, PR: ADEMADAN, 2009b.

FMI, **Fundo Monetário Internacional**. Balanço global 2021. Acesso em: 23 jun. 2021.

FMI. **Global financial stability reports a report by the monetary and capital markets department on market developments and issues**, FMI, 2015, 200 p.

GEIGER, Pedro P. Organização Regional do Brasil. *In: Revista Geográfica*, v. 33 (61), 1964, p. 25-58.

HOBSBAWN, E. **Industry and empire**. London: Penguin Books, 1999.

HOBSBAWN, E. **Development, Geography, and the Economic Theory**. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1995, 117 p.

KRUGMAN, P. OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. 5. ed. São Paulo: Editora Pearson Education do Brasil, 2010.

LAZZARINI, S. C.; JANK, M. S.; INOUE, C. F. K. *Commodities* no Brasil: maldição ou benção *In:* Bacha, E.; Bolle, M. B. (orgs.) **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs**. McKinsey Global Institute and the McKinsey Sustainability & Resource Productivity Practice, 2014, 224 p.

PECEQUILO, C. S. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. *In:* **Carta Internacional** (USP), v. 8, p. 100-115, 2013.

REDIKER, D. Challenge Three: State capitalism 2.0. *In:* WEF, World Economic Forum, **Seven Geo-economics Challenges to globalization**. Coligny/Geneva Switzerland, 2015, 16 p. Acesso em: 15/05/2018. Disponível em: <https://goo.gl/gQhSJq>.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

WEF, World Economic Forum, **Seven Geo-economics Challenges to globalization**. Coligny/Geneva Switzerland, 2015, 16 p. Disponível em: <https://goo.gl/gQhSJq>. Acesso em: 15 mai. 2018

SOBRE OS AUTORES

ALEXANDRE BERGAMIN VIEIRA

Licenciado e bacharel em Geografia, é mestre e doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente-SP. Atua como Professor Associado da Faculdade de Ciências Humanas (FCH) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e como coordenador do Laboratório de Planejamento Regional (LAPLAN). É membro do Grupo de Pesquisa Espaço, Saúde e Fronteiras (GESF). E-mail: alexandrevieira@ufgd.edu.br.

ANA PAULA ARCHANJO BATARCE

Possui bacharelado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP - Rio Claro/SP (2001) e licenciatura em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (2014). Possui mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2004) e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista - UNESP - Rio Claro (2016). Foi pesquisadora visitante 2014-2015 do Departamento de Geografia da "Queen Mary" - Universidade de Londres. É Professora Adjunta da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS - Campus de Aquidauana, onde atua no curso de Geografia. E-mail: ana.archanjo@ufms.br.

ANDERSON ANTONIO MOLINA DA SILVA

Possui bacharelado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS – Campo Grande) e mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS – Aquidauana). É professor da Rede Estadual de Ensino (REE), onde atua no Ensino Fundamental II, Médio e EJA. É bolsista de extensão no país, pelo CNPq – Nível SB. E-mail: molina.and.molina@gmail.com.

CAIO CEZAR PEDROLLO MACHADO

Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), especialização em Gestão Pública - UFGD, mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos - UFGD e, atualmente, é doutorando em Geografia - UFGD. É professor de nível superior, técnico e pesquisador bolsista pelas instituições FUNADESP e FUNDECT. E-mail: pedrollo.machado@gmail.com.

CAMILO PEREIRA CARNEIRO FILHO

Possui licenciatura e bacharelado em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorado sanduíche pela Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne. É pós-doutorado no Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua como Professor Adjunto no Instituto de Estudos Socioambientais (IESA) da Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: camilo.pereira@ufg.br.

CRISTOVÃO HENRIQUE RIBEIRO DA SILVA

Possui licenciatura e mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, doutorado em Geografia Econômica pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD (2016). Fez estágio de pós-doutoramento em Geoeconomia pela Unidade Acadêmica de Estudos Geográficos da Universidade Federal de Goiás - UFG/REJ (2018). É Professor Adjunto na Universidade Federal do Acre - UFAC; onde atua nos cursos de Geografia e Ciências Sociais, e no Programa de Pós-graduação em Geografia - PPGGeo/UFAC (2021). É pesquisador visitante no IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. E-mail: cristovao.silva@ufac.br.

EDVALDO CESAR MORETTI

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista – UNESP/Rio Claro, é Professor Titular da Universidade Federal da Grande Dourados, nos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia. É professor colaborador no Programa de Pós-graduação em Geografia da UNICAMP e coordenador do Grupo de Pesquisa Território e Ambiente da UFGD. E-mail: edvaldomoretti@ufgd.edu.br.

ELAINE KETELIN PINTO LUZ

Possui licenciatura em Geografia pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Pesquisadora associada ao GTA - Grupo de Pesquisa Território e Ambiente, certificado pelo CNPq. Professora convocada pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. E-mail: elaineluzgeo@gmail.com.

EVA TEIXEIRA DOS SANTOS

Possui licenciatura e bacharelado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1997), mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (2000) e doutorado em Saúde de Desenvolvimento na Região Centro-Oeste pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2011). É Professora Associada na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), onde atua nos cursos de Geografia, Pedagogia e no Programa de Pós-graduação em Geografia (Mestrado). É coordenadora de área do PIBID. E-mail: eva.teixeira@ufms.br.

KAMILA MADUREIRA DA SILVA

Licenciada em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) em 2018 e mestranda do Programa de Pós-graduação em Geografia na mesma Universidade. Atualmente é coordenadora de Políticas Públicas para Mulheres na Prefeitura Municipal de Caarapó-MS e professora da educação básica na rede estadual do Mato Grosso do Sul. E-mail: kamila_agro@hotmail.com.

LISANDRA PEREIRA LAMOSO

Possui licenciatura, bacharelado e mestrado em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia (Unesp – Presidente Prudente), e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (2001). Fez estágio de pós-doutoramento na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009) e na Universidad Autónoma de Madrid (2017). É Professora Titular na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), onde atua nos cursos de Geografia, Relações Internacionais e no Programa de Pós-graduação em Geografia (Mestrado e Doutorado). É bolsista de produtividade em pesquisa 2, pelo CNPq. E-mail: lisandralamoso@ufgd.edu.br.

MARIA CRISTINA LANZA DE BARROS

Possui licenciatura e bacharelado em Geografia pela Faculdade de Ciências e Tecnologia - Unesp/Presidente Prudente-SP, mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2000), e doutorado em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (2021). É Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) - Campus do Pantanal, onde atua no curso de Geografia e membra do Grupo de Pesquisa - CNPq - Território e Ambiente - GTA da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: cristina.lanza@ufms.br.

RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ

Graduada em Geografia, mestre (1995) e doutora (1999) em Geografia Humana, é Livre Docente (2019) em Geografia pelo Departamento de Geografia (DG) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), onde atua como docente desde 2003, como orientadora credenciada no Programa de Pós-graduação em Geografia Humana (desde 2004) e como coordenadora do Laboratório de Estudos Regionais LERCEO (desde 2017). É coordenadora do projeto de pesquisa "Turismo em tempos de pandemia - uma análise multi e trans-escalar", criado em 2020 e registrado no Diretório de Pesquisa do CNPq. E-mail: ritacruz@usp.br.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agenda 2030, 136, 137, 139
Água, 6, 27, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75,
76, 77, 137
AMACRO, 8, 137, 144, 145, 148

B

Bonito, 6, 47, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75,
77
Brasil-Bolívia, 120

C

Comércio, 8, 53, 74, 85, 87, 118, 119, 120, 121, 122,
123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133,
134
Corumbá, 8, 57, 118, 119, 120, 121, 123, 128, 130,
131, 132, 133, 134

D

Desenvolvimento econômico, 7, 35, 39, 83, 84, 89,
94, 97, 98, 99, 101, 105, 107, 109, 116, 137, 140
Desindustrialização, 81, 97

F

Fronteira, 8, 12, 34, 36, 40, 118, 119, 133, 134

H

Horizonte 2030, 8, 137, 140, 142, 145, 148

P

Performance, 8, 137, 145, 148
Projeto nacional, 81, 104, 112

R

Reindustrialização, 7, 81, 83, 86, 88, 91, 92, 94, 95

T

Turismo, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21,
22, 50, 65, 67, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77

TERRITÓRIO, ECONOMIA E POLÍTICA

Alexandre Bergamin Vieira
Edvaldo Cesar Moretti
Lisandra Pereira Lamoso

ORGANIZADORES