



XXXII CONGRESO INTERNACIONAL
ALAS PERÚ 2019



Hacia un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida
del 1 al 6 de diciembre-Lima

DOSSIER

**DESARROLLO TERRITORIAL,
DESIGUALDADES Y DESCENTRALIZACIÓN
GRUPO DE TRABAJO 7**

Lima, Perú 2021

**ALAS****XXXII CONGRESO INTERNACIONAL ALAS PERÚ 2019****©ALAS-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA****DOSSIER****DESARROLLO TERRITORIAL, DESIGUALDADES Y DESCENTRALIZACIÓN****GRUPO DE TRABAJO 7****PRESIDENCIA ALAS:**

Jaime Ríos Burga (Perú)

VICEPRESIDENCIA ALAS:

Mg. Jesús Díaz (República Dominicana)

COMITÉ DIRECTIVO:

Dr. Federico Schuster (Argentina)

Dr. Breno Bringel (Brasil)

Dr. Milton Vidal (Chile)

Dr. Alexander Gamba (Colombia)

Dra. Angélica Cuellar (México)

Dra. Briseida Barrantes (Panamá)

Dr. Eduardo Arroyo (Perú)

Dra. Marina Ortíz (República Dominicana)

COORDINADORES GRUPO DE TRABAJO 7:

Nayar López Castellanos (México)

Manuel Dammert (Perú)

Alejandra Dinegro Martínez (Perú)

Paola Mascheroni (Uruguay)

EDITADO POR:

© ALAS-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA PERÚ

Jr. Alonso de Molina N° 1231, Dpto. 303 - Santiago de Surco

Lima-Perú

<http://sociologia-alas.org/>

Primera edición digital, febrero 2021.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Angelo Aguilar (Perú)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú**ISBN: 978-612-48166-8-0****DERECHOS RESERVADOS ALAS ©**



PRESENTACIÓN

El DOSSIER que presentamos es el resultado de las ponencias entregadas al XXXII Congreso Internacional ALAS Perú realizado en diciembre del 2019. Cada uno de nuestros 25 Grupos de Trabajo: Ciencia, Tecnologías e Innovación; Ciudades Latinoamericanas en el Nuevo Milenio; Producción, Consumos Culturales y Medios de Comunicación; Estado, Legitimidad, Gobernabilidad y Democracia; Desarrollo Rural y cuestión agraria; Imaginarios Sociales y Memoria; Desarrollo Territorial, Desigualdades y descentralización; Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social; Estructura Social, Dinámica Demográfica y Migraciones; Estudios políticos, Socio jurídicos e Instituciones; Género, Feminismos y sus aportes a las Ciencias Sociales; Sociología de la Cultura, Arte, Interculturalidad y Religiones; Teoría Social y Pensamiento Latinoamericano; Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo Sustentable; Metodología y Epistemología de las Ciencias Sociales; Universidad Latinoamericana: interpelaciones y desafíos; Trabajo y Restructuración Productiva; Salud, Seguridad Social y Discapacidades; Acciones Colectivas y Movimientos Sociales; Sociología de la Niñez, Juventud y Envejecimiento; Corrupción, Violencia Social, Seguridad y Defensa; Alimentación y Cocinas en las Américas; Sociología de la Educación, Políticas Educativas y Deporte; Integración Regional, Geopolítica y Desarrollo; y, Sociología de los Cuerpos y las Emociones; muestran su rica producción teórica empírica desde sus propias experiencias críticas de saber en América Latina y el Caribe.

Reflexión que en sus diversos campos específicos nos muestran la riqueza del diálogo y el debate realizado en nuestro XXXII Congreso ALAS Perú 2019. Así mismo, queda como evidencia la integración de la sociología cada vez más con los otros campos del saber, sacando a luz o visibilizando la sociología de las ausencias y emergencias en la presente transición global. Un esfuerzo epistémico y metodológico por adentrarse a las situaciones y problemáticas más saltantes de la vida social en sus interacciones y transversalidad temática con sus áreas de problemática y otras áreas centrales de investigación social presentes en nuestros Grupos de Trabajo de investigación y otras comunidades científica del mundo en el esfuerzo creativo por construir un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida que descoloniza el ser, el saber y el poder afirmando la calidad de vida en nuestras sociedades.



Mi agradecimiento en nombre de la Presidencia y Comité Directivo actual a cada uno de la/os coordinadora/es que hicieron realidad este esfuerzo de compromiso institucional con ALAS.

Dr. Jaime Ríos
Presidente de ALAS



INTRODUCCIÓN

La realidad latinoamericana y caribeña está marcada históricamente por estructuras de desigualdad y exclusión social que se han profundizado en la época contemporánea tras la imposición de las políticas neoliberales y el proceso de crisis civilizatoria que sin duda se ha visto agudizada por los impactos multidimensionales que ha generado la pandemia del coronavirus Covid-19.

Desde el ámbito territorial y urbano, y en la propia formulación de las políticas públicas, estas desigualdades se amplían y se multiplican sobre todo a partir de la intensificación de la crisis en las dinámicas de la producción del capitalismo, y en la reestructuración misma de los territorios desde la óptica de la sobre explotación de los recursos naturales a partir de un franco proceso de recolonización de nuestros países del Sur global, con la consabida destrucción del medio ambiente y los ecosistemas, la imposición de megaproyectos y numerosos desplazamientos forzados de poblaciones originarias y campesinas.

Este Grupo de Trabajo desarrolló, en el XXX Congreso de ALAS celebrado en Lima, una profunda reflexión y un rico debate desde diversas líneas de investigación de la sociología y otras disciplinas sociales, en torno a las problemáticas señaladas proyectando al territorio como una categoría clave para analizar y entender los procesos emergentes en nuestro presente, tanto desde las distintas escalas local, nacional, regional, continental y global, como en el entorno de la enorme diversidad societal.

De esta forma, las ponencias que se incluyen en este dossier rescatan aspectos centrales sobre los tópicos planteados. Así, se encontrarán en estos interesantes trabajos las problemáticas específicas que clarifican las causas y consecuencias de las desigualdades en América Latina y el Caribe a partir de importantes líneas temáticas relacionadas a la segregación espacial, el ordenamiento territorial, políticas públicas y gestión del desarrollo urbano y territorial, actores sociales, recursos naturales y procesos de resistencia, actividades y procesos de producción en los territorios como la minería, espacialización de las desigualdades sociales, procesos autonómicos en el ámbito territorial, procesos de recolonización y colonialidad del poder, procesos de integración regional y su impacto en la reconfiguración territorial.

Encontramos en aquellas intensas jornadas, reflejado en las ponencias que aquí se presentan, el importante ejercicio de compartir las experiencias desde las diferentes latitudes del entorno latinoamericano y caribeño, y entrecruzadas también las visiones



rurales y urbanas, desde historias de vida, experiencias de los movimientos sociales y diversos procesos de resistencia, y hasta efectos de fenómenos naturales como los terremotos y huracanes. Los esfuerzos de investigación que reflejan la intensidad de la labor sociológica latinoamericana y caribeña, nos permite acercarnos a las temáticas de las desigualdades y los territorios tanto en grandes ciudades como Río de Janeiro, Ciudad de México, Buenos Aires y Bogotá, como en comunidades o subregiones como Oriximiná (Brasil), región Atenco-Texcoco (México), El Tiple, Valle del Cauca (Colombia), la región Apurímac (Perú), y las fincas bananeras de Palmar sur (Costa Rica).

Damos paso así a la lectura directa de esta parte representativa de los cientos de trabajos presentados en diciembre de 2019 en Lima, Perú, en el Grupo de Trabajo 7. Desarrollo Territorial, Desigualdades y Descentralización, bajo la convicción aportar para el debate y el análisis académico, pero también de constituir un esfuerzo colectivo que desde el pensamiento crítico genera los insumos necesarios para encontrar en las coordenadas del orden económico capitalista y sus actuales ritmos de producción, una parte sustancial de la crisis civilizatoria que hegemoniza nuestro presente. De igual forma, encontramos líneas de acción y resistencia, y sin duda propuestas alternativas, que vislumbran cómo a través de variadas formas de organización colectiva, sobre todo desde el ámbito comunitario, se entreteje la posibilidad de construir otra realidad posible.



7. DESARROLLO TERRITORIAL, DESIGUALDADES Y DESCENTRALIZACIÓN

Línea Temática 1. Desigualdades territoriales y segregación espacial

Pág. 17

Territorio y Educación, una desigualdad que convoca.
Ana Carolina Cabrera Cazaban

Questão urbana e direito à cidade: Contribuição do Serviço Social.
Bruno José da Cruz Oliveira, Francine Helfreich Coutinho

Dinâmicas territoriais na região metropolitana de Porto Alegre: Os Mbyá Guarani e o Parque Estadual de Itapuã, Rio Grande do Sul, Brasil.
Gustavo do Amaral Peruzzo, Jose Valencia Espina, Gabriela Coelho-de-Souza

Estado de la implementación del acuerdo final de paz en el departamento del Tolima.
Karen Yesenia Monroy Mora

Transporte ferroviário urbano e perda de qualidade de vida dos trabalhadores usuarios. dos trens na Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Livia Souza Silva

Medellín. Un modelo de desarrollo urbano que genera ¿víctimas?
Norela Mesa Duque, Alfonso Insuasty Rodríguez, Daniela Londoño Díaz

Fenómeno de vivienda deshabitada en la frontera Norte de México: Fraccionamiento Hacienda de las Torres en Mexicali, B.C.
Wendy Rosas Olivares, Julieta Curiel Llamas

El derecho al agua y saneamiento y los efectos de su privatización en la colonia valle del paraíso en Puebla, México 15 de septiembre 2019.
Daniela Ruiz Vélez, Ivonne Martínez Gutiérrez

La malaria en la producción de territorios tropicales desiguales en México y Colombia.
Sergio Iván Arroyave Arrubla

Hacia la configuración urbana de Ledesma.
Sofía Melina Balceda

Concepções de Saúde e Práticas de Autoatensão de Mulheres Indígenas Kaingang.
Alice do Carmo Jahn, Gabriela Manfio Pohia, Ethel Bastos da Silva, Adilson Policena

As contradições da política de habitação de interesse social no Brasil.
Eliane Barbosa Santos Pagani

Estado e Políticas Públicas: reflexões sobre o mercado da casa própria e a segregação institucionalizada.
João Victor Moura Lima



O Estado como indutor da segregação socioespacial através das políticas públicas de provisão habitacional na cidade de Aracaju-SE.

Lygia Nunes Carvalho

A violência mora ao lado: segregação socioespacial e criminalidade no entorno das escolas estaduais nos municípios da Região Metropolitana de Maringá-PR (Brasil)

Ana Lúcia Rodrigues, Luiz Donadon Leal

Nuevas áreas de centralidad en urbanizaciones privadas

Centros “abiertos” dentro de ciudades cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Sonia Vidal-Koppman

Favela no processo de segregação socioespacial da cidade: reflexões sobre a composição populacional e a mobilidade residencial

Suyanne Galvão Bacelar, José Marcos Pinto da Cunha

Línea Temática 2. Ordenamiento territorial

Pág. 228

Expansión urbana: Reconfiguraciones socio-ambientales y ordenamiento territorial en el corregimiento de San Antonio de Prado (suroccidente de Medellín).

Johnny Alberto Sánchez González

Políticas de Saúde e Ordenamento Territorial: uma análise descritiva e exploratória dos municípios brasileiros que recebem compensações financeiras.

Cesar Pedrosa Soares, Maria Da Penha Costa Vasconcellos

Línea Temática 3. Gestión del desarrollo urbano

Pág. 256

Modelo social para la mezcla de vivienda y poblaciones en la ciudad de Medellín.

Gloria Isabel Quintero Pérez

Urbano e Rural: uma relação de convivência e conivência no município de Ponta Grossa Brasil.

Sandra Maria Scheffer, Carolina Soares dos Santos

Utilização do zoneamento urbano e da outorga onerosa do direito de construir como instrumentos de gestão urbana para possibilitar a realocação do Aeroporto Municipal de Sobral e reestruturação da área remanescente.

Úrsula Priscyla Santana, Ricardo Garllat Paris Júnior, Marília Gouveia Ferreira Lima.

Smart cities no contexto do empresariamento urbano: experiências de Belo Horizonte MG e Florianópolis/SC.

Stella Hiroki, Luciano dos Santos Diniz



Línea Temática 4. Territorio y actores sociales

Pág. 309

Atores sociais que vislumbraram um território: relato de experiencia.

Larissa Caroline Bernardi, Antônio Joreci Flores, Alice do Carmo Jahn, Gabriela Manfio Pohia

Saúde da População Negra: o fazer acadêmico na abordagem intercultural.

Larissa Caroline Bernardi, Alice do Carmo Jahn, José Luis de Moura Filho, Elaine Marisa Andriolli

Reconfiguración territorial en la Región Atenco-Texcoco, procesos de resistencia y nuevos actores.

Feliciano Velázquez Rincón

Agricultor (a) familiar: conceito atribuído por atores sociais e sua relação com a saúde.

Larissa Bernardi, Antônio Joreci Flores, Jean Piere Chassot, Alice do Carmo Jahn, Gabriela Manfio Pohia

La pesca artesanal en el Azufre, Oaxaca, como expresión de conformación territorial.

Leslie Vargas Pérez

Honduras en los procesos actuales de acumulación capitalista global: La producción energética y zonas especiales de desarrollo.

Luis Manuel Martínez Estrada

Movimento de mulheres em Oriximiná: Uma análise sobre associativismo na perspectiva de raça e gênero na amazônia brasileira.

Marina Marçal do Nascimento, Wilson Madeira Filho

Transportando coca y poder: las Chhakas en la construcción territorial del trópico de Cochabamba (Bolivia).

Oliver Alvarado Choque

La protección de los intereses interculturales: un motivo para la construcción de políticas públicas a través de la participación ciudadana.

Yira Lizet Perea Osorno, Carlos Andrés Flórez Rojas

Formación, Territorio y r-existencia.

Cristina Reynals, Alessio Surian, Paul Maquet Makedonski

La lucha por la resignificación de excombatientes de las FARC e imaginarios locales en los procesos de reincorporación 2016-2019.

Sebastián Rengifo Alfonso

Fronteras urbanas en disputa: zonificación funcional del subdesarrollo y territorialidad del hacer vernáculo.

Alonso Merino Lubetzky

El recurso hídrico en conflicto: gobernanza en el abastecimiento de agua en Bogotá D.C.

Angarita Serrano, Angélica, Rafael Peña Herrera



Disputa territorial en el departamento del Cauca en Colombia, impactos de la violencia en las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Angie Lorena Parra

Usos ilegales del espacio público, el caso comparado en dos localidades bogotanas.

David Santiago Ariza Rivera, Juan Dieo Valbuena Patiño

Procesos de descentralización y participación ciudadana en Perú. Lecciones para la gobernanza territorial.

Arnaldo Serna

Entre resistência e violência: a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos no Brasil.

Camila Dias Cavalcanti

Agua sí y petróleo... ¿También?: La gobernanza de los recursos naturales y su rol en la resolución de conflictos ambientales.

Mercedes Castillo, Hernando Sáenz Acosta, Pedro Cárdenas Ávila, Carol Perugache Rodríguez

Caquetá, expectante del fin del conflicto.

Daniel Preciado Sarrias

Gestão condominial no conjunto habitacional Macapaba: Conflitos e desafios na vida cotidiana em uma habitação de moradia popular.

Naiara Videira dos Santos, Edila Arnaud Ferreira Moura

Territórios perante a globalização: estudo de três experiências no Brasil meridional.

Hoyêdo Nunes Lins

Descentralización administrativa y fiscal de las localidades de bogotá. Estudio de caso: San Cristóbal.

Kevin Steven Ruge Moreno

Expansão portuária e reassentamento de comunidade tradicional: Estratégias e articulações da gestão municipal no Nordeste brasileiro. Natal, Brasil.

Cícero Wildemberg Matias Gomes, Maria Dulce Picanço, Bentes Sobrinha Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Análisis Situacional de la Conflictividad Social en la Región Sur de Honduras derivada de la aplicación del Modelo Extractivista en los últimos 25 años: Estudios de casos de proyectos energéticos, mineros, agroindustria y ZEDES.

Nelsy Elizabeth Sandoval Diaz

Fracking en la Cuenca de Burgos, Tamaulipas

Raúl Reyes Osalde

Os impactos do cooperativismo da agricultura familiar no desenvolvimento territorial no estado da Bahia, no Nordeste brasileiro.

Ana Georgina Peixoto Rocha, Eliene Gomes dos Anjos, Daciane de Oliveira Silva



Línea Temática 5. Impactos de las actividades productivas en los territorios

Pág. 653

La dinámica de los sectores productivos como determinante de la inflación en el estado de Zacatecas, México.

Adriana López Escobedo, Alfredo Carlos Pérez Ortiz

Proceso de Generación-Modificación de Modos de Vida en una Comunidad ante la presencia de la actividad minera en la región.

Marivaldo Aparecido de Carvalho, Andres Felipe Ramirez Giraldo, Rosana Passos Cambraia

“Desarrollo la localidad de Añelo (Provincia del Neuquén-Argentina) ante el impacto de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta”.

Norma Noya, Nora Díaz

Lucha por la tierra y el agua ante la cancelación del proyecto aeroportuario en la región Atenco-Texcoco, México.

David Delgado Viveros

Exploración países exportadores de recurso naturales relevantes para el desarrollo de Chile.

Gonzalo Falabella García

Hidroeléctrica y turismo rural: participación de las mujeres en el cambio productivo de Tzibanzá, Querétaro.

Ilithya Guevara Hernández, Anayetzin Rivera Hernández

Mineração na amazônia brasileira: Aspectos da presença e avanço do Capital na Região.

Hauradou Rosas

El sector carbonífero minero colombiano ¿Un caso de reprimarización de la economía o una locomotora de desarrollo?

Julie Tibocho Avellaneda

Flujos comerciales de gran escala en América Latina y El Caribe, 1998-2017.

Liliana Orozco Camacho

Urbanización y Transición Productiva en el Estado de Zacatecas, México.

Rafael Lugo Alvarado

Impactos en los productos básicos agrícolas derivados de la expansión metropolitana de Cuernavaca Morelos, México.

Rodrigo Flores Resendiz, Rafael Monroy-Ortiz, Giovanni Marlon Montes Mata

La responsabilidad de la organización comunal frente a la minería artesanal e informal, provincia Andahuaylas, región Apurímac, Perú al 2018.

Felipe Rafael Valle Díaz, Rony Bequerel Mendez Soto



Entre a mineração e a reparação: economia e sociedade em Mariana após o desastre da Samarco.

Vinicius Cardoso Reis

Rio de Janeiro em crise.

Helena Marroig Barreto

A resistência Terena frente ao avanço da fronteira agropecuária sobre a terra Indígena Buriti, Mato Grosso do Sul.

Marina de Barros Fonseca

Despojo y conflicto en el río Sinú: Modificaciones en las formas locales de apropiación territorial por la generación de energía.

Patricia Gómez Zárate

“Tyol qtx'otx”. Su voz/palabra de nuestra tierra Resistencia y religiosidad mame ante la neo minería en la frontera Chiapas Guatemala.

Martha Areli Ramírez Sánchez, Marin Roblero Morales

Acaparamiento de tierras y despojo alimentario en El Tiple, Valle del Cauca, Colombia: Un análisis desde los cambios en la cultura alimentaria.

Sabina Bernal Galeano

Políticas de desarrollo Indígena. Análisis de un caso desde un enfoque de la etnogubernamentalidad.

Cristian Alister Sanhueza

O Modelo de Desenvolvimento do Tocantins e os impactos para o povo Akwë-Xerente: Limites e possibilidades das políticas públicas para os indígenas no estado.

Reijane Pinheiro da Silva, Héber Rogério Grácio, Cristian Jobi Salaini

Urbanismo 2020 pós-megaeventos: reflexões sobre turismo, espaços públicos e apropriação comunitária nas favelas do Rio de Janeiro.

Thaísa Comelli, Sergio Moraes Rego Fagerlande

Del hato ganadero a un llano sin llaneros: impacto de las transformaciones productivas en la Serranía de Manacacías, Orinoquía colombiana.

Raúl Ivan Clavijo Mejía

Línea Temática 6. Espacialización de las desigualdades sociales

Pág.990

Representações sociais sobre o patrimônio cultural em Mariana/Brasil: Disputas de poder na apropriação e legitimação social no patrimônio cultural

Annelizi Fermino

Espacialização da desigualdade social no semiárido brasileiro: Uma análise sob indicadores sociais sintéticos.

Felipe Xavier de Azevedo, Sofia Caselli Furtado



La sociedad del riesgo como consecuencia de la nueva configuración de los Asentamientos irregulares de la Ciudad de México: el caso de Río Eslava.
Lucía Chavez Hernández

Distribuição espacial e desigualdade na cidade - onde estão as pessoas com deficiência visual em Fortaleza?
Raquel Morano, Zilsa Santiago

Entre las estructuras y los procesos: desafíos a partir de las nuevas lógicas de producción diferenciada.
Andrea Benedetto

¿Cómo combatir la exclusión y la desigualdad en la ciudad? Grupos indígenas en la demanda de sus derechos.
Ivy Jacaranda Jasso Martínez, Alejandro Martínez de la Rosa

Dinámicas territoriales y desigualdades de género en la región de ñuble, Chile Central.
M. Julia Fawaz Y., Mónica Valenzuela Orrego

Línea Temática 7. Políticas públicas de desarrollo territorial. Cohesión territorial

Pág. 1103

Lecturas de la ciudad como escenario de conflicto. Las Gardenias en Barranquilla como caso de estudio.
Cristian Arrieta Morales

Impacto de las políticas públicas desarrolladas en los barrios que conforman las fronteras invisibles en la ciudad de pasto (Colombia).
Diana Carolina Ortega Eraso

Ruralidade e Territórios: perspectivas analíticas para a Política de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – Brasil.
Tanise Dias Freitas, Cidonea Machado Deponti

Política de vivienda sobre asentamientos precarios informales. El caso de los campamentos en la región de Valparaíso, Chile (1990-2018).
Diego Fuentalba

Os Benefícios Previdenciários Rurais e o Desenvolvimento Territorial: Uma Análise do Impacto no Território Potengi/RN.
Marcleanne Gomes, Rayssa Aline Batista de Araújo

La doble cara de la política pública de desarrollo territorial de Uruguay. Implicaciones para la superación de las desigualdades regionales
Jorge Leal

La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala: Un territorio a la mira de políticas sociales.
Lucía Taxis Castillo

Requalificação urbana de territórios vulneráveis à violência: uma experiência em Sobral, Ceará, Brasil.
Marília Gouveia Ferreira Lima



Modelos de desarrollo agrícola y productivo en territorios post-UFCO. Caso de 2 fincas bananeras de Palmar sur, Costa Rica.

Orlando Josué Cordero Calderón

Acerca de territorio, frontera y anclaje territorial: Revisión teórica y sistematización.

Mariana Porta, Mauricio de Souza

Políticas públicas territoriais: Estudo dos municípios do Território do Baixo Sul.

Célia Maria Pedrosa

A Política Habitacional e o desenvolvimento regional: uma análise sobre a região dos Campos Gerais – Pr.

Juliana Thaisa Rodrigues, Priscila Meier De Andrade, Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

Participación ciudadana y política pública en la protección del centro histórico de Cartagena de indias, Colombia.

Rafaela Ester Sayas Contreras, Andrés Eduardo Álvarez Canchila

Políticas Públicas de Desenvolvimento Turístico Implementadas na Região do Baixo São Francisco Alagoano a partir da Criação do Ministério do Turismo.

Cleidijane Siqueira Santos, Rute Rocha Maia, Renata Mayara Moreira de Lina

A Vigilância Socioassistencial entre o Trabalho Técnico e o exercício de conhecer o território.

Soraia Braga de Souza, Eliezer Rodrigues dos Santos

Planificación participativa de los barrios populares en Lima.

Andrea Venini Falconi

Plan de Desarrollo Turístico del Pueblo Mágico Sayulita, Nayarit, México.

Jaqueline Ramírez Tavares, María de Carmen Huerta de León

Línea Temática 08. Procesos autonómicos en la dimensión territorial

Pág. 1320

Protagonismo Mbyá Guaraní no litoral paulista: Autodemarkação da Terra Indígena Tekoá Mirim.

Fábio do Espírito Santo Martins

Sesc Com Unidades/Território Comum: um estímulo à cidadania ativa.

Viviane da Soledade Tôrres, Claire da Cunha Beraldo

“Hazlo tú mismo”. Experiencias autonómicas de reincorporación de ex insurgentes en Colombia: El caso de la cooperativa la fortuna.

Arturo Escobar



Línea Temática 9. Territorio, procesos de recolonización y colonialidad del poder

Pág. 1364

Dilemas do reconhecimento: “desconfianças” e colonialidade em territórios indígenas e quilombolas no Brasil.

Cristian Jobi Salaini, Reijane Pinheiro da Silva, Héber Rogério Grácio

Desafíos civilizatorios integracionistas de nuestra América Latina-Andina-Caribeña (Una perspectiva decolonial Mariateguista).

Manuel Dammert Ego Aguirre

Reflexões sobre o território do Pixaim (Piaçabuçu-Alagoas): políticas públicas, quilombolas e Turismo de Base Comunitária.

Fabiana de Oliveira Lima, Nayane Francini Sales Vieira, Robson dos Santos

Raça e território na configuração de disputas por terra no sul do Brasil.

Adriane Cristina Benedetti

A luta pela terra e os direitos dos povos indígenas no Brasil.

Arioaldo Santos, Eliane Barbosa Santos Pagani

Direito de propriedade e cumprimento da função social: Elementos para fortalecer o Republicanismo no Brasil e no Peru.

Fernanda Lavinia Birck Schubert, Domingos Benedetti Rodrigues

Línea Temática 10. Procesos de integración regional y reconfiguración territorial

Pág. 1491

Desarrollo, territorio y patrimonio cultural. El caso del proyecto La Raya- Desaguadero del Qhapaq Ñan-Perú.

Cinthya Cuadrao Mallqui

Nuevas configuraciones locales y ruptura de la matriz unitaria y homogeneizadora del estado nación en Latinoamérica. Reflexiones desde el giro ecoterritorial y la subjetividad colectiva.

Gabriel Rodríguez Medina

El sistema de producción Agave-mezcal como factor de integración regional en el centro de México.

Eduardo Sánchez Jiménez, Fredyd Torres Oregón, David Iglesias Piña

Modelo de ocupación. Apropiación territorial del departamento del Putumayo: Economías extractivas y de guerra.

Yesenya Mojica Bravo

Proceso de reconfiguración socio espacial del municipio de Sutatenza a la luz de la obra de Monseñor José Joaquín Salcedo.

Irina Ávila, Laura Herrera



Línea Temática 1.

Desigualdades territoriales y segregación espacial



Desarrollo territorial, desigualdades y descentralización.

Ana Carolina Cabrera Cazaban

Resumen

Este artículo tiene por objeto realizar un aporte para el análisis y reflexión sobre la Educación Media uruguaya en el espacio rural actual. Considerando que ésta ha sido referente en la región por su carácter democratizador y universalista (apoyada en los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad), en la que el Estado asume el deber de garantizar formalmente la igualdad para todos los habitantes de la República. A partir de planteos teóricos desarrollados desde la “nueva ruralidad” y su enfoque territorial en América Latina, se realizará una aproximación analítica examinando los procesos en el espacio rural y su vínculos con la educación.

El acceso masivo a la Educación Media, que se ha dado en Uruguay, es un gran paso en dirección a la política pública de igualdad de oportunidades, sin embargo al revisar algunos indicadores educativos, transversalizados por el territorio quedan al descubierto las barreras invisibles que evidencian las desigualdades sociales persistentes en relación a las demandas educativas emergentes desde los territorios rurales.

Palabras clave

Educación; Nueva Ruralidad; Desigualdades; Territorio; Uruguay; Políticas públicas.

Introducción

Esta propuesta tiene por objeto realizar un aporte al análisis sobre la matriz de desigualdades educativas en el espacio rural actual del Uruguay, desde el marco conceptual que propone la “nueva ruralidad”.

La educación es esencialmente un producto social y cultural, enraizado en la experiencia colectiva. La construcción de las sociedades no puede entenderse desligada de los procesos educativos. Estos responden e inciden en la lógica estructurante de lo social, cultural, económico y productivo.

La educación uruguaya ha sido referencia en la región por su carácter democratizador, en este sentido, el acceso masivo a la Educación Primaria como Media, es un gran paso en dirección a la política pública de igualdad de oportunidades e integración social. Sin embargo, al indagar algunos indicadores educativos transversalizados por la variable territorio quedan al descubierto las barreras invisibles que evidencian desigualdades



sociales persistentes en relación a las demandas educativas emergentes desde los territorios rurales.

Se plantea para este trabajo incorporar los aportes del marco conceptual de la “nueva ruralidad”, lo que permite identificar fenómenos y procesos que se gestan desde los territorios, que han sido invisibilizados y solapados por otros con mayor capacidad hegemónica. A la luz de esta perspectiva teórica la educación rural en el Uruguay, debe observarse desde la complejidad irreductible que esto implica, abordando al territorio como espacio heterogéneo donde convergen distintas realidades, distintas ruralidades. Lograr una visión que integre la complejidad del entramado social en este análisis, que desplace el enfoque constreñido a lo agrario como sinónimo de lo rural. Introducir una mirada integral de los actores sociales que interactúan en el territorio. Allí está presente la escuela y sus actores, protagonistas también de estos procesos de transformación.

Fundamentación

A pesar de los procesos de transformación y de puesta en marcha de diversas políticas públicas universales o focalizadas, diversas investigaciones constatan desigualdades entre territorios derivadas de estructuras sociales, económicas, productivas y políticas que determinan un desarrollo inequitativo en distintas regiones de nuestro país. Desigualdades que se expresan en los niveles de pobreza, acceso a los sistemas de salud, empleo y lo que es destacable para este trabajo el acceso, permanencia y egreso al sistema educativo público.

Aún en medio de cuestionamientos sociales, la escuela continúa siendo un espacio de socialización, cohesión y movilidad social en las sociedades contemporáneas. Los centros educativos formales conservan, aún, el papel de acreditar el saber socialmente válido (con consecuencias estructurantes de las posiciones sociales fuera del propio sistema educativo) y contribuye en la construcción de las identidades particulares, locales y colectivas de las sociedades.

Incorporar la mirada y los aportes desde la “nueva ruralidad”, hacen posible identificar algunos fenómenos y procesos que se gestan desde los territorios, que se encuentran invisibilizados, solapados por otros con mayor capacidad hegemónica. A la luz de esta perspectiva teórica se hace indispensable mirar el fenómeno de la educación rural en el Uruguay desde la complejidad irreductible que esto implica.

Este trabajo pretende realizar un aporte al análisis y reflexión sobre la educación en el



espacio rural uruguayo, tomando como referencia planteos teóricos desarrollados desde la “nueva ruralidad” y considerando, sólo a modo ilustrativo de las desigualdades, algunos indicadores comparativos de educación en nuestro país.

No obstante, el propósito central de este trabajo es proponer una reflexión sobre tres ejes articulados : desigualdad – ruralidad- educación y plantear una aproximación crítica a su análisis .Propone centrarse sobre el papel atribuido a la escuela como agente estructurante del orden social, sea como reproductor de las desigualdades sociales de origen o productor de transformaciones sociales .Cuestiones que responden a dos claros enfoques profundamente debatidos en Sociología que hacen del análisis entre la escuela y la sociedad su objeto de estudio.

Aunque se han puesto en marcha diversas políticas públicas universales o focalizadas, es claro que en América Latina persisten duramente las desigualdades sociales .Uruguay no es ajeno a esta realidad, se constatan desigualdades entre territorios derivadas de estructuras sociales, económicas, productivas y políticas que determinan un desarrollo inequitativo en distintas regiones de nuestro país.

El Informe Ruralidades, educación y tics (2016), parte de la premisa de que la educación es el “primer eslabón de la cadena de igualdad de oportunidades”. Se dará cuenta en este informe que esto es todavía más significativo en los sectores rurales. Es sabido que la educación no puede resolver por sí sola todos los problemas del desarrollo pero esta perspectiva pedagógica posibilita la creación de nuevos modelos heterogéneos y diversos que tomen en cuenta las necesidades concretas a nivel local y lo tomen como herramienta de proyección a lo global, siendo un desafíos para la educación. En una reciente publicación de UNESCO se plantea la necesidad de “volver a reflexionar sobre la educación de manera ambiciosa y formular una visión al respecto en un mundo en mutación” (UNESCO, Replantear la Educación, 2015:4).

Es preciso volver la mirada sobre la educación media rural, ésta no ha sido un área prioritaria de interés en los estudios sociológicos. Identificar como área de interés esta relación antes mencionada, anclarla en un territorio, en un tiempo, con una población específica, ayudaría a poner en marcha el desarrollo de líneas de análisis que permitan revisar estas relaciones, identificar nuevas y viejas condicionantes e incorporar elementos para una mirada integradora de las dinámicas sociales.

¿A qué se denomina territorio? Actualmente existe consenso en considerar al territorio



como una construcción social producto de una realidad compleja y dinámica en permanente transformación, donde se combinan las dinámicas físicas, socioeconómicas y culturales en un espacio específico. Los territorios son, por tanto, el resultado de esa interacción en ese espacio, que combina el tiempo transcurrido con el actual en un único proceso histórico (Constantini y Pedreño, 2006; Martínez, 2009; Pérez, 2001; Entrena, 1998)

El territorio es considerado como un espacio en el que convergen fuerzas exógenas provenientes de las estructuras globales y las endógenas que refieren a las dinámicas de sus propios actores o agentes locales. Se manifiestan en tensión y/o conflicto las estructuras y los agentes.

¿De qué hablamos cuando hablamos de desigualdad territorial?

De acuerdo a lo que señala el Informe del El Panorama de Desarrollo Territorial de CEPAL, en su versión 2015, la desigualdad puede manifestarse entre barrios de una misma ciudad o entre territorios rurales y urbanos de un mismo país. La desigualdad en tanto es comprendido como concepto relacional, pone al descubierto el acceso diferencial que tiene la población a diversos bienes, recursos y servicios valorados y distribuidos socialmente, de acuerdo a criterios políticos, económicos, sociales y culturales.

Pueden distinguirse las desigualdades estructurales como las que surgen de las formas de apropiación y uso del territorio, y desigualdades dinámicas las que se producen por las diferentes oportunidades que tienen los individuos de obtención de recursos materiales y simbólicos en dichos territorios (A.Riella y P. Mascheroni ,2011: 39).La educación sería de acuerdo a lo expresado un recursos simbólico, obtenido diferencialmente por los sujetos en relación con el nivel de apropiación y uso del territorio.

Esta nueva ruralidad que ha emergido, tiene ya varias décadas. Lo nuevo, es que ahora se observa una realidad que antes se ignoraba o que quedaba oculta por el enfoque agrario (Gómez ,2001:1).En esta misma línea J.Romero señala que:

Los cambios acontecidos en las últimas tres décadas han requerido examinar el marco conceptual desde los que se interpretaron los procesos sociales de la sociedad rural latinoamericana. En este sentido, se destacan autores clásicos como Gino Germani y Aldo Solari, los cuales fueron influenciados por la sociología rural norteamericana de la



primera mitad del siglo XX, originada bajo la influencia de los postulados de la sociología europea de analizar la realidad social por medio de categorías dicotómicas tales como: “modernidad –tradicional”, “civilización – barbarie”, “rural – urbano” (J. Romero, 2012 :20)

Los conceptos de la “nueva ruralidad” en nuestros países, se presentan como una oportunidad para dar una “mirada” diferente sobre la “vieja” ruralidad latinoamericana” (J. Romero , 2012:21) y también se presentan como una oportunidad para revisar el papel los actores sociales presentes en los espacios rurales así considerados y las instituciones educativas que requiere este escenario. La construcción conceptual de esta categoría tienen implicancias sobre el análisis de los procesos y prácticas educativas que allí se desarrollan.

Algunos datos obtenidos del informe elaborado por los responsables del Programa Uruguay Integra (OPP) sobre los Indicadores de Cohesión Territorial en Uruguay: Disparidades, Institucionalidad y Capital Social, da cuenta de las desigualdades en la dimensión educación media en nuestro país. Éstos muestran que a nivel del país la proporción de jóvenes de 12 a 14 años que residen en áreas rurales y no asisten al sistema educativo formal (en ninguno de sus niveles) promedialmente duplican a los jóvenes en igual situación, y que residen en áreas urbanas con 5 mil o más habitantes. Por otra parte, aproximadamente un tercio de los jóvenes de 12 a 14 años asisten a educación primaria y si comparamos la asistencia a la Educación básica secundaria hay 10 puntos porcentuales de diferencia entre jóvenes que residen en áreas rurales y áreas urbanas.

Entre los jóvenes de 15 a 17 años de las zonas rurales, el porcentaje que no asistente al sistema educativo formal es ampliamente mayor respecto a los jóvenes del tramo etario anterior (12 a 14). Aproximadamente cuatro de cada diez jóvenes que residen en áreas rurales no asisten al sistema educativo formal. Por otra parte, poco más del 25% de los jóvenes que residen en áreas rurales y tienen entre 15 y 17 años asiste al Segundo Ciclo de enseñanza media (Bachillerato). Si comparamos Educación media básica y Educación media superior es claro que este último ciclo presenta la brecha más grande en el acceso a la educación ya que presenta una diferencia porcentual de más de 13 puntos si comparamos región urbana y rural.

¿Qué educación para esta ruralidad? Algunos supuestos desde donde pensar la educación media:



-La educación sigue siendo considerada como un instrumento válido para la construcción de igualdad de oportunidades sociales, laborales o económicas. En nuestro país la movilidad social intergeneracional ha sido explicada a partir de la variable educativa. Aún en medio de las críticas, la escuela se presenta como una institución portadora de posibilidades, de encuentro, desarrollo personal y colectivo.

-La desigualdad territorial no es única forma de desigualdad, pero en la mayoría de los casos se interceptan con otras variables como la pobreza y el género.

-Debates en torno a qué escuela y para qué contexto, qué educación y para quiénes, deben ser construidos colectivamente entre todos los actores involucrados. Los procesos de participación, descentralización (con apoyo técnico y financiero del estado) y de articulación administrativa y pedagógica reales y en distintos niveles: locales, regionales, nacionales parecen ser los mecanismos adecuados para fortalecer las equidades, la distribución de oportunidades para el desarrollo. En este sentido el Estado tiene un rol indelegable en la promoción de políticas públicas que cristalicen en igualdad de oportunidades para todos los habitantes, políticas de construcción de equidad.

-El acceso, la permanencia y el egreso de la población rural a la Educación media en general, evidencia una matriz de desigualdad social persistente en Uruguay. Esta relación de desigualdad queda a veces solapada por las medias estadísticas que indican que Uruguay posee muy buenos indicadores educativos en comparación con la región y América Latina en general. Cuando se integra la dimensión territorial al análisis quedan al desnudo las inequidades urbano/rural, lo que parece indicar que las denominadas “primera generación de reformas educativas” (con el propósito de la masificación de la matrícula en los distintos niveles educativos) no han impactado con fuerza en los espacios rurales.

Reflexiones Finales

La desigualdad territorial ha demostrado ser muy difícil de superar porque contiene la semilla de su propia reproducción: las oportunidades de educación y de empleo, así como el acceso a servicios básicos, no son distribuidas equitativamente en el territorio. Esto pone de manifiesto al territorio como fuente de desigualdad. Las diferencias de capital humano entre personas y territorios constituyen unas de las principales determinantes de la desigualdad y la exclusión social.



Al pensar la desigualdad implica cuestionar al orden social que la genera y obliga a interpelar a las políticas públicas.

Desde esta perspectiva de análisis, la nueva ruralidad como herramienta conceptual permite reconocer la naturaleza heterogénea de los territorios e incorporar la dimensión territorial al análisis de la educación visualizándola como una variable generadora de desigualdades. Echar luz sobre estos procesos provoca incertidumbres, despierta intereses, promueve revisiones de los referentes teóricos que tradicionalmente sostenían la interpretación de la realidad social (cambio de paradigma), es decir, abre el debate, formula nuevas preguntas, identifica otros actores, construye o fundamenta problemas de investigación, reconociendo la complejidad y los particularismos de cada contexto.

La territorialización de las políticas públicas implica considerar la dimensión rural y no solo agropecuaria. Se requieren políticas sensibles a esas diferencias en trabajo coordinado con otros organismos públicos (ejemplo Anep).

Si convergemos desde el enfoque territorial, que desplaza lo agrícola como eje y centra el análisis en los procesos territoriales, en la idea de que los espacios rurales son heterogéneos, no parece prudente su abordaje en clave urbana (desde las concepciones que la condición de urbanidad confiere). Esto tiene consecuencias directas en repensar el papel de la “escuela” en su rol articulador entre los procesos locales y globales, pensada desde y para los propios contextos.

Es claro que los procesos económicos y productivos conforman la base sobre la cual se asientan las dinámicas sociales y culturales. Los períodos de zafra, las distancias entre el hogar y el centro educativo, las características geográficas y los factores climáticos, son algunas variables que deben considerarse al pensar políticas públicas en la órbita de la educación. Pensar la escuela desde y para estas “ruralidades” que no son nuevas, sino que ahora se han visibilizado.

La institución educativa debería interpretarse, desde las políticas públicas, como en construcción dialéctica con el contexto, que le da forma y contenido, transforma pero que a su vez es transformada. Dotar de perspectiva territorial a la política pública implica considerar la conformación de los espacios rurales, la composición y dinámica de la estructura social, laboral, económica y productiva. Reconocer su heterogeneidad permite recuperar el sentido que los actores sociales y comunitarios le dan a los



sistemas de “saberes” locales.

Como se ha afirmado, la educación tiende a comportarse como una variable que condiciona la inclusión o la exclusión de las personas a otros espacios de desarrollo personal y social. Responder a interrogantes sobre los factores que la provocan o la generan, pone de manifiesto el debate sobre si son las dinámicas internas dentro cada centro educativo las que operan provocando desigualdades o éstas son producto de estructurales sociales y económicas que trascienden las voluntades individuales o procesos institucionales.

La educación está llamada por su naturaleza a ser un espacio de consolidación de la democratización, descentralización, participación y compromiso social. A la vez que el diseño e implementación de políticas públicas en un Estado democrático deben ser instrumentos de superación de las inequidades y generación de justicia social y desarrollo humano. Las capacidades locales y su articulación con los procesos globales también debería formar parte de la agenda social.

Estos espacios de reflexión permiten recuperar el valor de lo propio, promueven una revisión crítica desde las ciencias sociales entendida como práctica transformadora que interpele las políticas públicas y cuestione a la sociedad que produce desigualdades.

El problema de la equidad educativa sigue siendo un tema en la cual se ha podido avanzar poco en el contexto latinoamericano. En el Uruguay durante los últimos años se han implementado políticas públicas que tienen como propósito el logro de una mayor equidad en el acceso y en los resultados educativos, a través de estrategias focalizadas de respaldo a las escuelas de tiempo completo en las zonas más carenciadas y al desarrollo de un nuevo currículo no elitista en la enseñanza media, con resultados muy auspiciosos en el corto plazo pero que habrá que analizar con una perspectiva temporal más amplia más adelante (ANEP, 1996-98).

Pensar el territorio como espacio donde convergen distintas realidades, es por ello que se habla de ruralidades, aludiendo a las diversas formas de ruralidad y reconociendo sus diferencias que desde las miradas más centralistas y conservadoras tienden a ignorarse y etiquetarse como lo rural en contraposición a lo urbano. En cada territorio confluyen distintas variables: geográficas, económicas, políticas, productivas, tecnológicas, culturales, laborales que tienen impacto sobre las formas de vida, relacionamiento, el uso del tiempo y del espacio, los intereses, preocupaciones, es decir,



en las condiciones materiales y representaciones simbólicas que cada espacio construye.

Una visión que integre la complejidad del entramado social en el análisis, que desplace el enfoque constreñido a lo agrario como sinónimo de lo rural, implica el desarrollo de una mirada integral también de los agentes sociales que interactúan en el territorio. Allí está presente la escuela, protagonista también de estos procesos.

El análisis sobre estas desigualdades no debe constreñirse a explicaciones estrictamente pedagógicas o didácticas (que también contribuyen) compromete aspectos que van más allá de la propia escuela o del sistema educativo, nos compromete a todos como sociedad.

Referencias Bibliográficas

ANEP. Codicen (2014) Universalización de la Educación Media Rural. Recuperado en www.anep.edu.uy/anep/index.php/grupo-de-trabajo-de-educacion-media-rural.

Constantini, B. y A. Pedreño (2006). "Aridez y construcción social del riesgo en las tierras del sureste español: una aproximación a la sociología del desierto" en Riella, A. (Comp.): Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos. Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Gómez, S. (2001). ¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. La "Nueva Ruralidad": ¿Qué tan Nueva? (Revisión de la bibliografía y un intento por definir su alcance), Santiago, Chile. Julio de 2000.

INEEd (2017), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015- 2016, INEEEd, Montevideo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública (2015) Indicadores de Cohesión Territorial en Uruguay: Disparidades, Institucionalidad y Capital Social. Programa Uruguay Integra. Recuperado en www.otu.opp.gub.uy/.../IndicadoresCohesión_Programa Uruguay Integra.

Oficina de planeamiento y presupuesto (2011) Observatorio Territorio Uruguay Indicadores y Perfiles. Recuperado de <http://otu.opp.gub.uy/observatorio>.

Panorama social de América Latina, 2014, (LC /G. 2635-P). Naciones Unidas, Santiago de Chile. Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Riella, A. y Mascheroni, P. (2011) "Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay". Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 7, n° 7 suplemento especial temático, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 39-63).



Romero, J. (2012) Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. En. *Psicoperspectivas*, 11 (1). Chile.

UNESCO, Informe Replantear la Educación, (2015:4) <https://bit.ly/3nGOBOC>



Questão urbana e direito à cidade: Contribuição do Serviço Social.

Bruno José da Cruz Oliveira¹
Francine Helfreich Coutinho dos Santos²

Resumo

A emergência do Serviço Social como profissão no Brasil possui estreita relação com o processo de urbanização capitalista a partir dos anos 1930. Historicamente, a intervenção profissional dos assistentes sociais desenvolve-se, portanto, em um cenário atravessado pelas disparidades sociais típicas de uma formação capitalista periférica e dependente.

Através da utilização de Pesquisas Bibliográfica e Documental, neste trabalho abordaremos os aspectos históricos e contemporâneos da atuação profissional dos assistentes sociais nas favelas e periferias urbanas da cidade do Rio de Janeiro. Temos como ponto de partida a caracterização do espaço urbano capitalista como uma arena privilegiada onde se desenvolvem um conjunto de contradições que demandam repostas por parte do Estado. Desse modo, a atuação profissional dos assistentes sociais na formulação, gestão e execução de políticas sociais públicas apresenta-se como inicialmente uma das formas de administração das desigualdades socioespaciais. Entretanto, a profissão ao longo dos últimos 40 anos passou por um conjunto de alterações que possibilitam repensar não só seus referenciais teórico metodológicos, mas também sua forma de operacionalizar as requisições profissionais a fim de construir respostas ancoradas na perspectiva de garantia de direitos a população moradora das favelas e periferias.

Palavras chave

Urbanização; Desigualdades; Serviço Social; Favelas; Direitos.

Introdução

Neste artigo, abordaremos aspectos históricos e contemporâneos da atuação profissional dos assistentes sociais nas favelas e periferias no Rio de Janeiro, espaços onde profissionais desenvolvem a intervenção mediada por políticas sociais distintas. Para tanto, entendemos que a profissão está diretamente relacionada com as formas através das quais estas políticas são produzidas pelo Estado em um contexto atravessado por desigualdades socioeconômicas, típicas da formação capitalista periférica e dependente no Brasil.



Partiremos da caracterização do espaço urbano capitalista como uma arena privilegiada das lutas sociais. Nela, os trabalhadores e demais classes populares expressam as suas reivindicações num cenário em que “*os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito*” (Harvey, 2012, p. 73). Se para Lefebvre (1973), a sociedade capitalista é uma totalidade não consumada e, por isso, aberta a inúmeras contradições, é justamente em meio àquelas que emergem no espaço urbano que o Serviço Social encontra algumas das suas principais áreas de intervenção ao longo da história.

Espaço urbano capitalista e as favelas no Brasil: alguns pressupostos

Para entender as favelas na atualidade partimos da premissa que o capitalismo, para além de produzir mercadorias e relações sociais, constrói, necessariamente, espaços e territórios desiguais. Segundo Harvey (2004), faz parte da sua dinâmica recorrer à reorganização geográfica das cidades como solução para suas crises e impasses. Nesse sentido, o mesmo autor chama a atenção para a complexificação da relação espaço-tempo no contexto do processo de acumulação de capital. Na medida em que as configurações do capitalismo alteram-se ao longo do seu desenvolvimento, alteram-se também os aspectos concernentes ao espaço urbano.

No contexto da acumulação primitiva de capital (*Marx:2004*), camponeses forçadamente desalojados encontraram na migração para as cidades a única possibilidade de buscarem condições de reprodução social mantendo-se, por gerações, como despossuídos *Menegat (2006)*. Nesse sentido podemos afirmar que a formação do espaço urbano capitalista tem como um dos seus momentos a constituição de uma massa de não proprietários que possui, exclusivamente, sua força de trabalho.

Esses elementos contribuem para pensarmos o desenvolvimento urbano e, mais especificamente, os territórios populares e favelas. De acordo com *Davis (2006)* o crescimento das favelas no mundo é um fenômeno transnacional, que simboliza a precarização da moradia urbana. O relatório divulgado na Conferência das Nações Unidas para Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em Quito em 2016, afirma que mais de 900 milhões de pessoas vivem em favelas no ao redor do mundo. O mesmo documento afirma que em 2050 esse número poderá dobrar.

De acordo com *Menegat (2006)* a gênese e o desenvolvimento do modo de urbanização do Ocidente se constituíram como um todo estruturado entre centro e periferia. Essa afirmação nos ajuda a entender o processo de formação das favelas como um fenômeno



constitutivo do espaço urbano capitalista. Por conseguinte, para analisarmos o fenômeno da favelização no Brasil é necessário compreendermos as particularidades que caracterizam o desenvolvimento de um capitalismo periférico e dependente que registra uma permanente imbricação entre modernidade e arcaísmo. Nesse sentido, a formação do espaço urbano capitalista brasileiro adaptou um conjunto de estruturas e relações sociais herdadas do período colonial às necessidades de acumulação de capital no contexto de uma sociedade urbano-industrial³.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (*IBGE*) em 2010, dos 190. 072. 903 brasileiros, 11. 425. 644 pessoas estão residindo em 6.329 favelas espalhadas no país. Marcadas pela heterogeneidade da constituição das respectivas regiões e formações geográficas, bem como, pela subalternidade em relação aos demais espaços da cidade, as favelas não podem ser compreendidas apenas como local de moradia de uma parcela significativa dos trabalhadores urbanos. Ela também é um espaço incorporado à dinâmica das relações mercantis apresentando-se como lócus rentável para atividades de produção de extração de mais valia e de ampliação do setor de serviços.

Numa perspectiva complementar, os estudos de *Valadares (2005)* mostram que o solo e as moradias estão entre os primeiros bens que propiciam o desenvolvimento dos negócios nas favelas. As negociações imobiliárias ocorrem como um mercado paralelo àquele gerido no espaço “formal” da cidade. Além disso, desenvolveu-se um significativo mercado de serviços a fim de responder às necessidades da população como farmácias, empresas de telefonia, serviços médicos privados, transporte alternativo, e junto a isso, atividades ilícitas como o comércio de drogas, com suas práticas autoritárias e violentas, se destacam.

A emergência do modelo de cidade-mercadoria *Maricato (2015)*, no qual a cidade passa a ter que apresentar um conjunto de atributos relacionados à infraestrutura e tecnologia para atrair investimentos privados, produziu novas modalidades de mercantilização do espaço urbano. Esse paradigma de organização do espaço urbano capitalista que emergiu articulado à adoção do receituário neoliberal a partir dos anos 1990 tem na mitigação dos seus conflitos internos a estratégia para a produção de consenso entre os seus atores sociais. Para tanto, duas estratégias ideoculturais conjugam-se permanentemente, a saber: a estetização da pobreza *Brito (2010)* e a ideologia do empreendedorismo dos pobres *Botelho (2010)*. A elas, associam-se ainda o recrudescimento da militarização da segurança pública como instrumento de



administração territorial, sobretudo das favelas localizadas próximas às áreas com maior potencial de mercantilização e o desenvolvimento de políticas de transferência de renda⁴.

Esse processo foi acompanhado pelo aumento do custo de vida nas metrópoles e centros urbanos, expresso na elevação do preço dos aluguéis e dos imóveis nessas regiões. Diante desse cenário, indivíduos e grupos pertencentes às classes populares se veem forçados a buscarem as periferias urbanas como áreas alternativas de moradia, fenômeno que tem sido caracterizado por autores como *Harvey (2014)* e *Vainer (2014)* como gentrificação. Essa dinâmica se desenvolveu articulada às ações de remoção de comunidades populares para essas mesmas áreas periféricas (Azevedo e Fulhaber:2015).

Conjugada a ausência, por mais de vinte anos, de políticas habitacionais que promovessem o direito à habitação, para os segmentos mais pobres dos trabalhadores urbanos, o déficit habitacional brasileiro atingiu em 2013, 5,846 milhões de domicílios, segundo dados da Fundação João Pinheiro. Mesmo após a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida⁵ em 2009, a demanda por moradia no Brasil continuou aumentando, por conta do incremento dos preços dos aluguéis. Ao analisar esse fenômeno no contexto da cidade do Rio de Janeiro, *Boulos (2015)* afirma que: “O Rio de Janeiro tem registrado o maior índice de valorização imobiliária entre todas as cidades incluídas nas estatísticas da Fipe/Zap. Nos últimos seis anos, a valorização média do metro quadrado atingiu 262%. Os aluguéis também dispararam, subindo 143% no mesmo período.”

A crise que perpassa a economia brasileira desde o final de 2014 e que, desde então, produziu cerca de 15 milhões de desempregados associada à retração dos investimentos no Programa Minha Casa Minha Vida, na esteira do abrupto ajuste fiscal realizado durante o curto segundo mandato de Dilma Rousseff e aprofundado durante o governo Michel Temer, contribuiu para o acirramento das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. De acordo com uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) o déficit habitacional entre 2015 e 2017 foi acrescido de 220 mil imóveis atingindo 7,78 milhões de unidades habitacionais.

Atualmente, o governo ultraliberal de Jair Bolsonaro estuda a possibilidade de remodelar o programa propondo a troca do financiamento subsidiado pelo Estado pelo pagamento de aluguéis por parte dos seus usuários mais pauperizados. Essa mesma parcela da população que, por sua vez, possui renda mensal de até R\$1800,00 (US\$ 471,35) tem



sido a mais atingida pela carência de moradias. Sobre ela concentra-se 70% do déficit habitacional brasileiro. Assim sendo, é plausível afirmarmos que essa proposta, se implementada, caminhará no sentido de potencializar a favelização das cidades no Brasil ao mesmo tempo em que contribuirá para aprofundar a mercantilização do direito humano à moradia.

O Serviço Social no Brasil e o trabalho dos assistentes sociais nas favelas e espaços populares no Rio de Janeiro

O trabalho dos assistentes sociais na questão urbana, assim como todos os espaços de sua atuação profissional, é balizado pela sua inserção nas estruturas institucionais prestadoras de serviços e políticas sociais. Ao analisar a trajetória dessa categoria profissional é preciso inseri-la no quadro das relações sociais, das contradições entre as distintas classes sociais e das relações destas com o Estado. Partindo dessas premissas, podemos afirmar que o Serviço Social não é uma profissão estática; ela acompanha o movimento da totalidade social agregando novos conhecimentos e atribuições.

O processo de urbanização no Brasil tem nas transformações erigidas a partir da década de 1930 o seu ponto de inflexão. Nesse período, a burguesia industrial passou a constituir-se como fração hegemônica das classes dominantes pautando as ações do Estado de modo a impulsionar o processo de modernização do país. A economia pautada pelo binômio industrialização-urbanização, demandou um conjunto de transformações na configuração do Estado brasileiro. A ampliação do intervencionismo econômico com o objetivo de construir as bases necessárias para a modernização brasileira conjugou-se à criação de um significativo aparato público de provisão social (Behring:2005).

O desenvolvimento de profissões que atuassem diretamente na reprodução social dos trabalhadores e que contribuíssem com a formação de um proletariado urbano industrial apto a ser utilizado como mão de obra nas indústrias em expansão apresentou-se como uma necessidade histórica. Nesse sentido, o Serviço Social institucionalizou-se e construiu a sua legitimidade mobilizada pelo Estado e pelo empresariado, com o suporte da Igreja Católica, no intuito de enfrentar e regular a questão social (NETTO:1992), que a partir dos anos 1930 se intensificou, explicitando as contradições de um país que vivenciava a ruptura com a economia agroexportadora. Assim sendo, o trabalho dos assistentes sociais em favelas e espaços populares não se configura como algo recente.



Com a expansão da industrialização as favelas se constituíram como um problema urbanístico e social que desafiava a administração pública. Nessa conjuntura, onde as alterações políticas e econômicas impulsionaram os processos migratórios do campo para a cidade, as favelas foram incluídas nos planos de intervenção do poder público. Naquele período, a atuação ocorria na intervenção junto à população residente nos *Parques Proletários*, através das ações realizadas pela Cruzada São Sebastião⁶ e, principalmente pela Fundação Leão XIII⁷, criada em 1946. Essa última foi criada com objetivo explícito de intervir sobre a população que habitava grandes favelas, através de ações político-assistenciais, contrapondo-se às possibilidades de uma organização autônoma dos sujeitos, já que o Estado temia o avanço daquilo que denominavam como “ideologias exóticas”.

A “dimensão social da educação” era pautada como uma possibilidade de se recuperar os valores sociais e morais da sociedade vigente. Apontava-se para uma perspectiva de transformação na mentalidade dos moradores que ocorria, não só pelo aparato governamental e institucional, mas, sobretudo, pelas relações estabelecidas com os agentes sociais, entre eles o assistente social (Iamamoto: 1995). Nesse período de aproximação inicial com as favelas, os fundamentos teórico-metodológicos da profissão ainda estavam vinculados ao neotomismo. Desse modo, o pauperismo do proletariado urbano era abordado como uma situação patológica, cuja origem é encontrada na crise de formação moral. O julgamento moral do trabalhador se sobrepunha às análises sobre as estruturas sociais produtoras da carência de recursos.

É interessante destacar aqui o documento “*Regimento interno dos parques proletários*” produzido pelo Serviço Social da Secretaria Geral de Saúde e Assistência Social que exemplifica as ações “educativas” realizadas pelo Serviço Social nos parques proletários. O documento retrata como essas intervenções eram direcionadas para o controle a vida dos moradores de favelas num viés moralizador, fiscalizador, cristão e nacionalista moldando as formas de vida mediante padrões característicos das classes mais abastadas. Segue abaixo um breve recorte:

Os estudos de *Valadares (2000)* sobre a construção histórica das favelas mostram com destaque o trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Esses eram egressos do “Instituto Social” criado em 1937, atual Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Valadares comenta que:



“Não seria exagerado dizer que, de certo modo, as assistentes sociais funcionavam como a mão direita da administração municipal na gestão da pobreza: entre a proteção social e o controle dos pobres”. (...) Nesta perspectiva as ações educativas realizadas pelos profissionais justificavam a presença dos profissionais nas favelas numa perspectiva de direcionar e controlar estes espaços.” (Valadares: 2000 p. 16, grifo nosso).

Considerando as possibilidades dos profissionais construírem um retrato fidedigno da população da favela, havia uma dificuldade em analisar os moradores sem incluí-los num foco estigmatizado e preconceituoso. Destaca-se uma simbiose entre mérito e esforço os quais eram elementos necessários para sair da condição de pobreza. De acordo com Lamamoto (1998), atrelados a isto, a população pauperizada era (e ainda é) visto como o preguiçoso, o transgressor, sujeito a repressão e extinção:

Destaca-se que o trabalho profissional do assistente social ainda se confundia com o desenvolvimento da política pública de assistência social, realizada à época, política esta que se mantém até hoje atendendo principalmente os moradores destes espaços. O controle e o disciplinamento sobre a população pobre aparece com proeminência no trabalho dos assistentes sociais, vistos como o braço do Estado nas favelas.

Não poderíamos deixar de frisar aqui os estudos contidos no Relatório SAGMAS: *Aspectos Humanos das Favelas Cariocas, que é* uma análise socioeconômica elaborada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMAS)⁸. Publicado em 1960, demonstra as ações destinadas ao controle da população pobre, e mostra as primeiras ações das instituições atuantes nas favelas. O denso relatório retrata aspectos vinculados a alguns eixos: religião, educação, política e as ações da Cruzada São Sebastião e da Fundação Leão XIII, onde se inseriam os assistentes sociais. No relatório, o trabalho destas duas instituições é analisado a partir das ações realizadas diariamente com os moradores.

Devido às recusas dos moradores em aceitar essa forma das instituições os tratarem, os assistentes sociais que lá trabalhavam são levados a realizar uma “modernização” de suas técnicas de trabalho, buscando tornar os procedimentos mais aceitáveis. Naquilo que particulariza o Serviço Social, alguns elementos do relatório mostram seu caráter conservador, assim como a iniciativa de “modernização” da atuação profissional.



Em uma breve síntese, destacamos que:

Da transição democrática dos anos 1980 até meados dos anos 1990, quando foi criado o Programa Habitar, na gestão Itamar Franco, o trabalho social dos/as assistentes sociais operacionalizou-se nos mutirões, na urbanização de assentamentos, na oferta de lotes urbanizados, na regularização fundiária e urbanística, nos projetos de instalação e funcionamento de redes de água e esgoto. Foi alimentado pelos eventos políticos, sociais e profissionais, presentes no fortalecimento e organização da categoria profissional, na construção coletiva do projeto ético-político, nas demandas e no compromisso com os movimentos sociais e na participação na regulamentação das políticas sociais. (CFESS: 2016, p.38)

A compreensão sobre a favela, sobre os seus moradores, ou seja, sobre uma parcela expressiva dos trabalhadores urbanos ao longo dos tempos se modificou bastante no âmbito do Serviço Social. O movimento de Reconceituação (Netto:1995) e as prerrogativas atuais do projeto ético-político da profissão (Iamamoto:1998) expressam uma transformação profunda dos parâmetros que direcionam o trabalho dos assistentes sociais ao adotar um o compromisso explícito com a defesa dos direitos humanos e sociais tendo como perspectiva uma crítica francamente anticapitalista.

Todavia, nota-se que o exercício profissional nesses espaços ainda apresenta retrocessos na medida em que o medo, a violência e a ausência de condições de trabalho prejudicam a atuação do assistente social. No Rio de Janeiro, a década de 1990 foi muito representativa em construir marcas identitárias nos discursos sobre a favela como o lugar da violência. As três chacinas, Acari (1990)⁹, Candelária (1993)¹⁰ e o massacre de Vigário Geral (1993)¹¹, foram emblemáticas para reforçar a lógica da “cidade partida” e da segregação social que marca a cidade. Nessa década, chamamos a atenção para as ações profissionais no campo da política urbana que materializaram as diretrizes das agências multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Tais projetos podem ser exemplificados como o programa Habitar Brasil BID, o Programa Favela Bairro e o Programa Morar Melhor, onde a intervenção do assistente social concentra-se em atingir três objetivos: “mobilização da participação e organização da comunidade, educação sanitária e ambiental e, geração de trabalho e renda”.

Com a criação do Estatuto das Cidades em 2001 e do Ministério das Cidades em 2003, um conjunto de mudanças institucionais foi instituído tendo como objetivo promover uma política urbana fundamentada em um modelo participativo e democrático. O conceito de



desenvolvimento integrado onde o direito à moradia estaria articulado à infraestrutura, saneamento básico, acesso aos serviços públicos de saúde, educação e transporte possibilitou a expansão dos assistentes sociais no contexto da política urbana. Nesse sentido, um conjunto de Instruções Normativas foram elaboradas a fim de parametrizar o trabalho social na construção habitacional para famílias de baixa renda¹². Tais instruções sofreram alterações importantes em 2012 com a reformulação do Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) a fim de atender as orientações do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹³. É importante ressaltar que o trabalho profissional dos assistentes sociais nestes espaços vem encontrando inúmeros desafios. Entre eles destacam-se a submissão aos ditames da Caixa Econômica Federal, o desconhecimento do debate sobre a Questão Urbana, a ausência de uma rede de serviços públicos de qualidade, a dificuldade em promover ações de mobilização da população alvo dos programas habitacionais e a violência promovida por grupos armados nas favelas e espaços populares.

O estigma sobre a favela como espaço marcado por uma sociabilidade violenta ofusca outras formas de relação social nela existente. Ao mesmo tempo em que a violência se constitui como expressão da questão social a ser trabalhada pelo assistente social, a imprevisibilidade e o medo da violência física são motivos importantes que afastam o profissional destes espaços. Durante o segundo mandato do prefeito Cesar Maia (2001-2004) houve a retirada de vários Centros de Referência de Assistência Social¹⁴ do interior das favelas¹⁵ com o apoio de muitos assistentes sociais. Dando continuidade a esse processo, nos oito anos do governo de Eduardo Paes (2009-2016) vários equipamentos públicos da saúde passaram pela mesma investida ao terem a sua gestão terceirizada.

Ao longo da pesquisa realizada por Helfreich (2012) que envolveu assistentes sociais da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (SME) que atuam em escolas dentro e fora de favelas, quando perguntados sobre o que compreendem sobre a definição de favela, a maior parte dos assistentes sociais reproduz elementos da visão conservadora difundida pela mídia. Na compreensão dos profissionais entrevistados a favela é definida em perspectiva negativa, ratificando o “discurso da ausência” *Barbosa (2005)*. Ademais, fica nítida a reafirmação da lógica da favela como espaço de moradia das “classes perigosas” (Guimarães:1981) e que se reflete nas precárias políticas públicas desenvolvidas pelo Estado nesses territórios.



É inegável que a violência urbana é um fenômeno real no cenário das favelas, mas é inegável também a função do medo para a manutenção do “*status quo*”. Por meio da divulgação sensacionalista de notícias envolvendo situações de violência, que visam atender a interesses políticos e/ou econômicos, de indivíduos ou grupos específicos, a grande mídia tem contribuído para a disseminação desse sentimento que, por sua vez, converte-se num processo ideológico em que uma parte do fenômeno— imediatamente observado e sentido — é tomada como sendo o fenômeno por inteiro Chauí(1993). Desta maneira, o medo contribui para agravar a distância entre profissionais e território reforçando assim as representações da favela como uma zona cinzenta onde impera a violência como paradigma de sociabilidade e onde o “exótico” se faz presente.

Considerações Finais

Percebemos que existe na atualidade do Serviço Social brasileiro um rareamento de estudos produzidos pela categoria profissional sobre temas como questão urbana, direito à cidade e as favelas. Se historicamente a categoria profissional se destaca por sua aproximação com as favelas e espaços populares e por ter construído reflexões sobre esses fenômenos urbanos, atualmente os assistentes sociais pouco produzem sobre o espaço urbano e principalmente sobre favelas. É importante registrar que essa baixa produção ocorre mesmo com a ampliação do mercado de trabalho, com a requisição de profissionais para atuar em favelas com políticas educacionais, de assistência social, nas obras de saneamento, reassentamentos e remoções em virtude das obras que precederam eventos de grande porte – como a Copa do Mundo e as Olimpíadas - realizados na cidade do Rio de Janeiro. É possível relacionarmos esse fenômeno aos limites oriundos da precarização das condições de trabalho que se expressam na ausência de condições éticas e técnicas¹⁶ enfrentadas pelos assistentes sociais nos seus espaços sócio ocupacionais.

Por outro lado, os debates que têm sido registrados e aprofundados pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pelo Grupo de Trabalho de Políticas Urbanas da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (GTPU-ABEPSS) apontam para a existência de um importante esforço para o incremento da intervenção política e das formulações da categoria nos debates sobre questão urbana . Recentemente, em 2011, o conjunto CFESS/CRESS realizou do Seminário Nacional sobre Serviço Social e Questão Urbana e, ainda hoje, vem construindo o Fórum Nacional de Reforma Urbana:



Essas e outras iniciativas tais como a ampla participação política de assistentes sociais nos Congressos e Seminários, e nos fóruns de direitos, revelam o compromisso de segmentos expressivos da categoria profissional com questões relacionadas às lutas sociais travadas nos centros urbanos do país. Certamente, essas iniciativas contribuem para a afirmação de uma prática profissional alinhada com a afirmação dos direitos humanos e sociais dos moradores das favelas e espaços populares, bem como, para a superação de referências conservadoras na abordagem desses espaços.

Notas

¹ Assistente Social. Professor Adjunto da Escola de Serviço Social da UNIRIO e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Favelas e Espaços Populares.

² Assistente Social. Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da UFF e do Programa de os Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Favelas e Espaços Populares.

³ Uma das práticas mais comuns entre as classes populares urbanas brasileiras consiste em empreender esforços via mutirões informais nos períodos de tempo livre destinados à construção das suas residências. Este fenômeno foi alvo de análises por Oliveira (2003) que aborda as suas relações com o barateamento da força de trabalho no contexto da industrialização pós 1930.

⁴ O Programa Bolsa Família do governo federal é o principal programa de transferência de renda da atualidade, atendendo cerca de 14 milhões de famílias brasileiras. Entretanto, existem programas locais e estaduais que possuem a mesma finalidade como é o caso do Programa Renda Melhor do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

⁵ O Programa Minha Casa Minha Vida é uma política pública criada em 2009 durante o segundo mandato do ex-presidente Lula da Silva. O seu objetivo é subsidiar a aquisição de casa ou apartamento próprio para famílias com renda de até R\$ 1800,00 e oferecer financiamento imobiliário a juros baixos para famílias com renda até R\$ 9000,00.

⁶ A Cruzada São Sebastião foi uma iniciativa da Igreja Católica sob a liderança de Dom Hélder Câmara, então arcebispo do Rio de Janeiro, em 1955. Ela propunha a urbanização das favelas do Rio de Janeiro, capital do Brasil a época, promovendo a construção de conjuntos habitacionais populares. O mais conhecido deles está situado no Bairro do Leblon, Zona Sul da cidade.



⁷ A Fundação Leão 13 é uma instituição criada em 1947 no Rio de Janeiro com o objetivo de promover intervenções sociais nas favelas e espaços populares da cidade. Atualmente, ela está vinculada à Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro.

⁸ A Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) foi uma instituição criada na França em 1947 pelo dominicano francês Louis Joseph Lebret. A instituição atuava na temática do Planejamento Urbano oferecendo formação especializada para profissionais de diversas áreas, com maior destaque para aqueles oriundos das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

⁹ A Chacina de Acari foi um episódio ocorrido em 26 de junho de 1990 quando 11 pessoas oriundas da Favela de Acari localizada na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro foram retiradas de um sítio no município de Magé, Estado do Rio de Janeiro, assassinadas por um grupo de extermínio formado, supostamente, por policiais. Os corpos das vítimas até hoje não foram encontrados. Cabe ressaltar que das onze vítimas, oito eram menores de 18 anos. Desde então, o grupo formado pelas mães das vítimas da chacina as “Mães de Acari” se notabilizou na busca responsabilização dos culpados porém, até hoje, o crime, que prescreveu em 2010, continua sem elucidação.

¹⁰ A Chacina da Candelária ocorreu na noite de 23 de julho de 1993 no centro da cidade do Rio de Janeiro onde 8 vítimas entre 11 e 19 anos foram fuziladas enquanto dormiam próximo à Igreja da Candelária. Dos sete acusados pelo crime, três foram inocentados, um está aguardando julgamento e os outros três cumprem pena em liberdade.

¹¹ Na madrugada de 29 de agosto de 1993 no bairro de Vigário Geral, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, um grupo formado por 36 homens fortemente armados e encapuzados executaram 21 moradores dos quais, a maioria foi retirada do interior das suas casas. O grupo de extermínio conhecido como “Cavalos Corredores” era composto por policiais militares e civis e teve como motivação o assassinato de quatro policiais no dia anterior.

¹² Destacamos como exemplos as Instruções Normativas 27 /2007, 50/2008, 08/2009.

¹³ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007 durante o segundo mandato de Lula da Silva e tinha o objetivo de alavancar o crescimento econômico via investimentos públicos em infraestrutura urbana.

¹⁴ Os Centros de Referência de Assistência Social fazem parte do Sistema Único de Assistência Social criado em 2004. Essas são instituições responsáveis pela oferta de serviços de provisão social nos territórios que se destacam por registrar altos índices de pobreza.



¹⁵ Foram retirados das favelas os CRAS situados nas favelas Nova Holanda e Roquete Pinto (Complexo da Maré), Morro azul, Mangueira e Vigário Geral, todas situadas na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro.

¹⁶ O Conselho Federal de Serviço Social publicou em 2006 a resolução de número 493 que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional de assistentes sociais. Para mais informações ver: www.cfess.org.br

Bibliografia

Botelho, M. L. Crise urbana do Rio de Janeiro: favelização e empreendedorismo dos pobres in, Brito, F. e Rocha P. Até o último homem. SP: Boitempo, 2013.

Boulos, Guilherme. De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2015

Brito, Felipe. Considerações sobre a regulação armada dos territórios cariocas, in BRITO, F. e Rocha, Pedro. “Até o último homem.” SP: Boitempo, 2013.

Chauí, M. Conformismo e resistência aspectos da cultura popular no Brasil. 5. ed, São Paulo: Brasiliense, 1993

Corrêa, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1993.

Davies. Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

Declaração de Quito: Cidades sustentáveis e assentamentos urbanos para todos. Disponível em: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/5.3.4.-DECLARA----O-DE-QUITO-P.pdf>

Fernandes, Florestan. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

Harvey, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Harvey, David. Espaços de Esperança. Loyola. São Paulo. 2004.

Helfreich, Francine. Serviço Social e Educação: o exercício profissional de assistentes sociais nas escolas públicas de favelas. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2012.

Iamamoto, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

Iamamoto, Marilda V., Carvalho, R. Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 4ª ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 1982.



Lefebvre, Henri. A Re-produção das relações de produção. (tradução da 1ª parte de *La survie Du capitalisme*). Porto, Edições Escorpião, 1973.

Machado. Luiz Antonio. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano In: Soc. estado. vol.19 no. 1 Brasília Jan./Jun 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922004000100004&script=sci_arttext. Acesso em: 13 de junho de 2012.

Maricato, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

Marx, K. O Capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2004.

Menegat, Elizabete. Questão social e segregação sócio territorial: termos indissociáveis da crise do modelo de urbanização ocidental. *In libertas*. Revista do serviço social, da UFJF. Pp.143 a 154. 2006.

Netto, José Paulo. Ditadura e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1991.

Netto, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1992.

Silva. Jailson e Barbosa, Jorge. Favela dor e alegria da cidade. Rio de Janeiro. SENAC Rio Editora, 2005.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Subsídios para Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana.. Brasília. 2016. <https://bit.ly/3nGTD42>

Vainer, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/32ZOTthQ>

Maricato, e, Vainer, C. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis:Ed. Vozes, 2000.

Oliveira, Francisco de. Crítica à razão dualista / O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

Valladares, Lícia. A gênese da favela carioca. *A produção anterior às ciências sociais*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais vol.15 nº. 44. São Paulo. 2000.



Dinâmicas territoriais na região metropolitana de Porto Alegre: Os Mbyá Guarani e o Parque Estadual de Itapuã, Rio Grande do Sul, Brasil.

Gustavo do Amaral Peruzzo
Jose Valencia Espina
Gabriela Coelho-de-Souza

Resumo

Itapuã representa um distrito rural na região metropolitana de Porto Alegre. Nele foi criado o Parque Estadual de Itapuã (PEI), uma unidade de conservação (UC) que gerou uma segunda onda de desterritorialização de pessoas que habitavam essa paisagem, sendo que a primeira expulsou os Mbya Guarani e a segunda distintos atores sociais. O objetivo deste trabalho é compreender dinâmicas territoriais envolvendo os Mbya Guarani e o PEI, na região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Sob a linha metodológica da pesquisa-ação, buscou-se estabelecer relações dialógicas com a comunidade Mbyá de Itapuã, com o objetivo de entender suas agências e os processos de desenvolvimento territorial. Em 2000, famílias Mbyá Guarani decidiram retomar o território situado dentro da UC, gerando embates entre grupos ambientalistas e indigenistas, culminando na proibição do acesso ao parque pelos indígenas e na criação de uma aldeia próxima ao PEI. Em 2008 foi criado um Grupo Técnico de Identificação e Delimitação de Terras Guarani, envolvendo o território do PEI. No discurso do cacique Guarani, há uma percepção congruente entre natureza e espiritualidade que dissolve dicotomias cartesianas do pensamento ocidental, inclusive as noções de território e divisão geográfica, levando a questionamentos sobre como produzir relações processuais simétricas na construção de propostas a partir de parcerias interétnicas. Apesar do passado conflituoso, o cenário atual expressa iniciativas de aproximação entre interesses ambientalistas e indígenas, estabelecendo-se diálogos com universidades, órgãos ambientais e atual gestão do PEI, os quais contribuem para uma nova relação territorial entre o parque e os Mbyá.

Palavras chave

Mbyá Guarani; Unidades de conservação; Territorialidade; Dinâmicas territoriais; Parcerias interétnicas.

Meio milênio após os primeiros contatos entre os povos originários e os povos colonizadores do continente americano, a nação Mbyá Guarani mantém vivos processos próprios de relação com o mundo e de produção de conhecimento, resiliente às



violentas mudanças impostas ao seu jeito de viver por parte do Estado, entendido na perspectiva de Clastres (2003) de relações de poder. Escravizados, refugiados nos núcleos de mata, ou servindo como mão de obra barata (Catafesto De Souza, Frizzo, Terra Costa, 2017), a identidade dos Mbyá Guarani no Rio Grande do Sul poderia ter se reduzido a histórias de uma cultura que colapsou frente a uma opressora cosmologia ocidental, berço de uma teoria de modernização em que “o desenvolvimento econômico tinha claras pretensões universalistas” (Little, 2002). Todavia, a coesão das comunidades, guiadas pela sabedoria das lideranças espirituais, permitiu aos Mbyá Guarani manter a possibilidade de seguir princípios ancestrais de pensar-viver, mesmo em contato crescente com a sociedade não indígena. Atualmente, os Mbyá Guarani permanecem lutando pela autonomia que tiveram antes de serem subjugados pelo Estado.

A itinerância dos povos Mbyá é associada a filosofia espiritual Guarani, que prega o desprendimento da materialidade terrestre, pois o objetivo filosófico da pessoa Guarani é “transcender a abóbada celeste”. (Catafesto De Souza, Frizzo, Terra Costa, 2017, p.3). Assim, a mobilidade ao longo do Yvyrupá (território ancestral Guarani que se estende ao longo do que hoje compreende o sul e centro-oeste do Brasil, além de regiões de Uruguai, Argentina, Paraguai e Bolívia) é uma característica relacionada a ausência da concepção de posse sobre a paisagem, gerando movimentos em consonância com os ciclos ambientais. O entendimento é de uma paisagem contínua, regida pela metafísica dos espíritos e guardiões da natureza, que foi criada pelos deuses; por isso, não existem fronteiras, o território é comunicante entre todos seus agentes. Todavia, a partir da colonização do Rio Grande do Sul, o surgimento das propriedades territoriais e a devastação dos ecossistemas nativos, esses grupos vêm sofrendo uma forte marginalização territorial, comumente enfrentando dificuldades para desenvolver seus modos de vida tradicionais, de modo que “[...] os Mbyá Guarani se vêm na necessidade de se adaptar às condições impostas pelos colonizadores, lutando pela demarcação de terras boas de se viver, frente a fragmentação possessiva da paisagem”. (Peruzzo, 2018. p.17)

Atualmente, apesar do avanço da demarcação de terras indígenas nas últimas décadas, muitas comunidades vivem em situações precárias, estando algumas acampadas na beira de estradas. No Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, os Mbyá Guarani se encontram nas regiões das Missões, no Planalto, no Pampa e no Litoral (Rio Grande Do Sul, 2010). Vários trabalhos apontam que a região metropolitana de Porto



Alegre é um território originalmente ocupado pelo mundo Mbyá Guarani (Comandulli, 2008; Rio Grande Do Sul, 2010; Guardiola e Deroma, 2018). Eles eram canoieiros que circulavam pelo Guaíba e pela Lagoa dos Patos de ponta a ponta. (Porto Alegre, 2008; Rio Grande Do Sul, 2010; Guardiola & Deroma, 2018). O presente trabalho teve como objetivo compreender dinâmicas territoriais envolvendo os Mbyá Guarani e o Parque Estadual de Itapuã (PEI), na região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Sob a linha metodológica da pesquisa-ação (Kubo et. al., 2009), buscou-se estabelecer relações dialógicas com a comunidade Mbyá de Itapuã, com o intuito de melhor entender suas agências na inter-relação com essa paisagem.

Itapuã representa um distrito rural do município de Viamão, no limite sul da região metropolitana de Porto Alegre. A partir de 1973 deu-se início a um processo de desapropriação de terras em parte do distrito para a criação do Parque Estadual de Itapuã (PEI) (Rio Grande Do Sul, 1996), uma unidade de conservação (UC) que foi criada em um contexto preservacionista, que indicava o modelo da “natureza intocada” como único modelo de conservação possível (Diegues, 2008). Isso gerou uma importante onda de desterritorialização das comunidades que habitavam a paisagem em que se constituiu o parque. Os primeiros a serem expulsos foram os Mbyá Guarani e posteriormente os distintos atores sociais da região. (Coelho-de-Souza et al., 2009). O Plano de Manejo do PEI, apesar de citar a presença de antigos sítios arqueológicos de origem tupi-guarani espalhados ao longo do território onde então se constituiu o parque, não reconhece a presença dos indígenas no histórico de ocupação da região, apesar de Comandulli (2008. in Coelho De Souza et. al., 2009. p. 9) revelar a presença de pelo menos duas aldeias no território onde foi criado o parque, em 1973, em lugar que hoje é classificado como área intangível, de alta importância para conservação. Curiosamente, os Guarani são novamente mencionados no plano de manejo da UC quando o documento traz a origem da palavra que dá nome a região, Itapuã, que pode ser traduzida do Guarani como “ponta de pedra”. (Rio Grande Do Sul, 1996)

A partir de 1998, famílias Mbyá Guarani, lideradas por Turíbio Gomes e Adolfo Verá, acionaram o Ministério Público Federal (MPF) para realizar a retomada do território situado dentro da UC, reivindicado como terra tradicional Mbyá Guarani. (Rio Grande Do Sul, 2010). O movimento gerou embates entre grupos ambientalistas e indigenistas; houve coleta de testemunhos orais, tanto dos Mbyá antigos moradores da região que foram localizados, quanto de outros moradores locais que confirmaram a presença indígena no lugar. Também foi realizado um levantamento em arquivos de jornais da

região (FIG.1), de modo que encontrou-se seis reportagens jornalísticas entre 1973 e 1975 retratando o conflito e consequente expulsão dos Mbyá Guarani de suas aldeias situadas no lugar onde seria criado o PEI. Apesar das evidências o embate entre órgãos públicos e setores da sociedade civil culminou na proibição do acesso ao parque pelos indígenas. (Rio Grande Do Sul, 2010). Houveram diversas manifestações contrárias à permanência dos indígenas na região: em um programa da rádio comunitária de Itapuã, em maio de 2001, “[...] vizinhos declararam que os Guarani significavam uma ameaça à região, afirmando que eles cortariam as árvores para vendê-las, e iriam caçar e devastar o Parque, comendo todos os animais.”. (Rio Grande Do Sul, 2010. p.72). O conflito escalonou ao ponto de ocorrerem ameaças públicas de que ateariam fogo nas casas dos indígenas caso eles permanecessem em Itapuã. A violência contra os indígenas se dava inclusive pelos próprios funcionários do PEI: “[...] guardas-parque flagraram Adorfo Vherá, liderança Guarani de mais de 90 anos, pescando na Lagoa Negra. Eles apontaram uma arma de fogo contra ele, quebraram seu caniço e forçaram-no a jogar os peixes pescados de volta na água.”.(Rio Grande Do Sul, 2010. p.72)



*Figura 1. Os Guarani de Itapua, 1973.
Fonte: Zero Hora (1973). In: Rio Grande do Sul, 2010)*

As famílias Guarani, entretanto, resistiram aos ataques por parte da vizinhança e permaneceram em área próxima a UC, construindo uma aldeia, a Tekoá Pindó Mirim. Posteriormente, em 2003, o governo do Estado comprou um lote de 25 hectares de terra destinado aos indígenas, de modo a regularizar a situação fundiária do lugar onde a aldeia foi constituída (FIG.2). Em 2008 foi criado um Grupo Técnico de Identificação e Delimitação de Terras Guarani, envolvendo o território do PEI. O trabalho de Coelho-de-Souza et al. (2009) detalha amplamente o processo e as tentativas de delimitação de terras Mbyá-Guarani. A proposta compreende a demarcação e ampliação da terra



ocupada pela comunidade, salvaguardando as nascentes da Lagoa Negra (Coelho-de-Souza et al., 2009). Esta proposta visou conciliar territorialidades dos distintos atores sociais da região, contemplando a ocupação da paisagem pelos Mbyá, pescadores artesanais da Colônia Z5, comunidade da Vila de Itapuã, Varzinha e Lami e o Parque Estadual de Itapuã (FIG.3). Os autores propõem, em uma lógica diferente da sobreposição, “a gestão do conflito a partir de um sistema de mosaicos de UC’s e Terra Guarani, e a construção da gestão compartilhada dos territórios e dos recursos naturais” (Coelho-de-Souza et. al., 2009, p.3), entretanto, essa proposta permaneceu, aparentemente, inerte na política regional. Frente aos projetos que se estabelecem com os Mbyá, é pertinente questionar: “[...] E se os grupos em conflito não estiverem de acordo nem sobre as medidas que definem as unidades territoriais, isto é, que separam o que é material e o que é simbólico, o que é natureza do que é sociedade?”. (Fleury, 2014. p. 74)



Figura 2. Mapa mostrado o território do Parque de Itapua e da Aldeia Guarani Tekoá Pindó. Fonte: Parque Estadual de Itapua



Figura 3. Proposta de implementação do sistema de mosaico da região de Itapuã.
Fonte: Coelho de Souza et al., 2009.

Se, em um passado recente, a academia e a política ambiental brasileira por vezes se colocava em oposição aos interesses indígenas em conflitos ambientais, hoje percebe-se o estabelecimento de alianças entre os povos originários e o socioambientalismo. (Little, 2002). Atualmente existem iniciativas em curso, no sentido de reacender a problemática de Itapuã. A conjuntura é favorável para uma aproximação entre atores sociais de Itapuã e o PEI, pois a atual gestora tem se mostrado aberta para estabelecer parcerias entre o parque e a comunidade. Há também, por parte de funcionárias da Secretaria de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (SEMA), uma iniciativa por dentro do órgão público no sentido de criar um núcleo de trabalho sobre questões indígenas. Nesse sentido, já foi realizado um cadastro das famílias Mbyá para que possam acessar o parque com isenção do ingresso e atualmente está em curso um projeto de etnomapeamento com a comunidade, com o intuito de aproximá-los da unidade de conservação, identificando lugares importantes para a comunidade, e assim avançar no sentido de dar embasamento técnico para que os Mbyá Guarani tenham o direito de acessar outros locais da UC que não os de uso público. Tais movimentos de aproximação entre agentes de órgãos ambientais e comunidades indígenas demonstram que há um processo de renovação de paradigma nas instituições, mesmo que por apenas parte do funcionalismo público. Andréa Zhouri (2004. p. 211), em resenha do livro “Conflitos Ambientais no Brasil”, organizado por Ascelrad (2004), ressalta a re-introdução da análise política na ecologia, de modo que, frente a



problemática de conflitos ambientais, deixa de lado o conservacionismo reducionista, preocupado apenas com “a escassez futura dos meios que se anuncia”, e passa a pensar “a natureza dos fins que norteiam a própria vida social”. (Acselrad, 2004. p.7. in Zhouri, 2004). “A pergunta que se faz é: para que fins se destinam os recursos naturais? A que projeto de sociedade eles servem?” (Zhouri, 2004. p. 211). No desenrolar desse debate, começa a ser “[...]crescentemente difundido o entendimento de que a proteção ambiental não é, ao contrário do senso comum, causa restrita a classes médias urbanas, mas parte integrante das lutas sociais das maiorias” (Acselrad, 2010. p. 115), pois “os conflitos ambientais destinam a maior carga dos danos ambientais do “desenvolvimento” a grupos sociais marginalizados.” (Zhouri, Laschefski, 2010. p. 4). Portanto, é “por meio de suas estratégias argumentativas e formas de luta inovadoras que os atores sociais [...] têm procurado, no Brasil, fazer do ambiente um espaço de construção de justiça”. (Acselrad, 2010. p. 115)

Envolto por atividades produtivas como silvicultura, cultivo de arroz e soja, o próprio PEI segue sob pressões ambientais. A Lagoa Negra, por exemplo, é um dos corpos hídricos pertencentes ao PEI e que já estava dentro das preocupações presentes na proposta desenvolvida pelo Grupo Técnico de Identificação e Delimitação de Terras Guarani em 2008. Nessa proposta, o então grupo de trabalho pretendia, entre outras coisas, salvaguardar as nascentes da Lagoa Negra. A lagoa sofreu uma notável diminuição no volume de suas águas durante o ano de 2018, preocupando tanto a atual gestão do PEI como a comunidade que reside em Itapuã, de modo que a pauta da lagoa tem sido recorrente nas reuniões do Conselho.

Consultivo do PEI e nos programas da rádio comunitária de Itapuã. O uso da água da bacia hidrográfica que abastece a Lagoa Negra é uma das questões levantadas no debate, já que há consideráveis extensões de cultivo de arroz nas áreas próximas ao parque, estando uma das fazendas em território fronteiriço com os limites do PEI. A rizicultura é uma atividade agrícola que demanda grandes volumes de água em sua produção, e tem sido apontada como a principal causa para o recuo dos níveis de água da lagoa, apesar de estudos técnicos iniciados em 2019 não estarem concluídos. Diante dessa problemática, a gestão compartilhada dos territórios e recursos naturais a partir da ideia de mosaicos proposta por Coelho-de-Souza et al. (2009) poderia ser reintroduzida nos debates em Itapuã. Todavia, dentre os fatores necessários para que a proposta se materialize, um desafio essencial, objetivando uma construção participativa e democrática, é compatibilizar a proposta com a concepção filosófica da



cosmologia Mbyá Guarani, contemplando as distintas territorialidades e interesses dos atores sociais de Itapuã. No intuito de encontrar soluções para o conflito local, latente até os dias de hoje, os presentes autores estabeleceram o diálogo com as atuais lideranças da aldeia Tekoá Pindó Mirim, em Itapuã.

Atualmente o responsável pela diplomacia com os juruá (não indígenas) é o cacique Arnildo Verá Moreira, neto de Turíbio Gomes, quem iniciou o movimento de retomada do território Mbyá Guarani em Itapuã. As conversas começaram em julho de 2018, sendo marcadas desde o princípio por sua intensidade. Naquela ocasião, foi oferecida ajuda aos indígenas para pensar estratégias e desenvolver interlocuções com o Estado nos assuntos referentes ao acesso ao território onde está situado o PEI. Em resposta, Arnildo Verá disse: “vocês vem aqui porque acham que podem ajudar, mas nós não precisamos de ajuda, estamos bem. Na verdade, quando vêm nos procurar, são vocês que estão precisando de ajuda e não percebem.”. O cacique diz que a aldeia é o local escolhido por seus avós, e que se eles permanecem lá, é porque Nhanderú, através de sua avó, kunhã karaí Laurinda, indicou que ali é o local que eles devem permanecer.

“Não temos necessidade de viver na mata, sabemos que o lugar onde temos que estar é aqui na aldeia. Não é uma floresta que nos faz ter contato com a natureza; eu posso estar num lugar sem nenhuma árvore, mas eu sinto a natureza, pois a natureza está dentro de mim. [...] se for para a gente ir para lá [PEI], Nhanderú vai nos dizer, e então nós vamos saber que é hora de ir.”(Arnildo Verá Moreira, cacique da Tekoá Pindó Mirim)

O diálogo com Arnildo Verá reafirma o entendimento de que os limites cartográficos não fazem sentido para a cosmoecologia Guarani, pois é a Divindade quem guia sua caminhada no mundo. Essa percepção congruente entre natureza, humanidade e espiritualidade dissolve dicotomias cartesianas do pensamento ocidental, e mostra que, na problemática dos conflitos socioambientais, “estes conflitos são caracterizados pela diversidade e pela heterogeneidade dos atores e dos seus modos de pensar o mundo e nele projetar o futuro”. (Zhourí; Laschefski, 2010. in: Fleury et. al, 2014. p. 66). Considerando o crescente debate sobre territorialidades, tanto no âmbito acadêmico quanto no da luta política de povos e comunidades tradicionais para garantir territórios que permitam processos saudáveis de relação com a paisagem, e mesmo no contexto dos Mbyá Guarani no Rio Grande do Sul, em que, recentemente, houveram múltiplas ações de Retomada de territórios (Peruzzo, 2018), as palavras do cacique Arnildo Verá carregam importantes reflexões a ser consideradas na construção de soluções para o conflito. A questão da UC é tratada com cautela após as marcas deixadas pelo conflito,



sendo notável a mudança de discurso da comunidade atualmente. Entretanto, os Mbyá Guarani não se submetem às regras dos juruá, e sentem-se no direito de circular pelas áreas do PEI, a despeito dos limites territoriais impostos pelo Estado. Para a comunidade, as recentes iniciativas da gestão do PEI e da SEMA de regularizar o acesso ao parque são bem vindas, mas não estão associadas a uma mudança de comportamento da comunidade, que se empodera de uma concepção autônoma de territorialidade, de modo que os movimentos dos agentes públicos estão produzindo ações não no sentido de conferir “permissão” para que os Guarani acessem o parque, mas sim de regularizar a situação dentro da burocracia da cosmologia não indígena.

As palavras de Arnildo Verá permeiam noções de territorialidade que trazem reflexões em níveis mais amplos que o contexto de Itapuã, provocando questionamentos sobre as estratégias tomadas pelas comunidades Guarani. Segundo o cacique, a multiplicação do número de aldeias traz prejuízos para a coesão política dos Mbyá Guarani, pois multiplicam-se as lideranças: “hoje todo mundo quer ser cacique, quer ter sua própria aldeia [...] às vezes é porque acontece uma briga numa aldeia ou uma disputa por poder e um grupo de famílias vai embora para criar uma aldeia nova.”. Esse fenômeno, para o cacique, produziu uma conjuntura na qual “[...] cada comunidade pensa diferente, tem suas próprias regras, seu jeito de fazer as coisas.”, e portanto, se perde a unidade política que outrora existiu entre os Mbyá Guarani. Arnildo e seu pai, Agostinho Moreira, contam histórias de um passado em que a organização da sociedade Mbyá Guarani era mais centralizada. Até o início dos anos 1990 havia no Rio Grande do Sul, segundo os indígenas, uma única Tekoá (aldeia), de difícil acesso e que poucos juruá conheciam; eram tempos em que não havia cacique, pois as situações diplomáticas com os juruá eram raras. As tomadas de decisão da comunidade passavam por uma karáí, liderança espiritual cuja sabedoria era respeitada por todos e guiava o caminho dos Mbyá kuery, o povo Mbyá, na mesma direção. Nesse tempo, as famílias Guarani viviam uma dinâmica de itinerância sazonal. Passavam parte do ano em pequenos núcleos espalhados pelo Estado, muitos trabalhavam como mão de obra para fazendeiros, mas quando chegava o início do ano Guarani, na primavera, as famílias se deslocavam para essa grande Tekoá, onde o Nhanderekó, jeito de ser Guarani, era plenamente vivido. (Arnildo Verá Moreira, Agostinho Moreira; Tekoá Pindó Mirim).

A crítica de Arnildo é que território não basta quando as pessoas Guarani esquecem de praticar a espiritualidade. Por outro lado, outras lideranças Guarani estão realizando



as Retomadas, defendendo a criação de novas aldeias como uma maneira de assegurar lugares ambientalmente saudáveis que permitam praticar o modo de vida tradicional, ensinando às novas gerações a cultura Mbyá Guarani por meio da interação com a paisagem. (Peruzzo, 2018). As transformações da configuração da sociedade Mbyá Guarani levam a relações internas complexas, múltiplas posições políticas, por vezes divergentes, quanto aos territórios, tornado o futuro da nação Mbyá Guarani incerto, podendo ser trilhado não mais por um único e coeso caminho, mas por múltiplos e diferentes.

Isabelle Stengers (2015), ao sustentar que as mudanças climáticas são um fato, consequência do modelo de dominação mundial por Empresários-Estados, nos provoca a pensar perspectivas frente ao “estado de guerra perpétua que o capitalismo fez reinar”. (ibid. p.9). Trata-se, frente a catástrofe que se anuncia, de agenciar as criatividades da diversidade de resistências humanas para que formulem suas próprias perguntas e ações ao desenvolverem estratégias de produção de igualdade a partir da valorização e do contato entre as diferenças. (Stengers, 2015). O Bem-viver pode ser pensado como uma dessas estratégias; concebido a partir do conhecimento das matrizes cosmológicas dos povos ameríndios, esse termo pode ser interpretado como uma tradução do *sumak kawsay* (Kíchwa), do *suma qamaña* (Aymara) ou do *nhanderekó* (Guarani), tratando-se de conceito em construção que se apresenta como uma “oportunidade para construir outros tipos de sociedades, sustentadas sobre uma convivência harmoniosa entre os seres humanos consigo mesmos e com a Natureza.” (Acosta, 2016. p. 24). Talvez essa noção se aproxime da “ajuda” que Arnildo Verá se referia quando não indígenas vêm a procura dos Mbyá Guarani, na ocasião anteriormente descrita.

O Bem-viver é antagônico a ideia de imposição universalizadora da cosmologia noratlântica, é a busca religiosa (relogadora) de pertencimento a Gaia, de cuidado com a vida e de ressonância com seus ciclos e temporalidades, de maneira a conceber complementaridades entre os vários mundos sobrepostos no pluriverso de Gaia; busca equidade entre esses mundos, assim como Édouard Glissant (2005) propôs ao utilizar a metáfora de uma floresta de identidades-raízes humanas que se interpenetram e se transformam, em um mundo que se crioula. Todavia, até que ponto o Bem Viver, enquanto uma nova forma de organização da sociedade que propõe um caminho contrário ao do desenvolvimento da epistemologia moderna noratlântica, pode conviver com a presença do Estado, instituição enraizada na ontologia colonizadora que impera



há tantos séculos sobre outras concepções do viver?

Ao trazer novamente a discussão para o campo das dinâmicas territoriais em Itapuã, as agências de quem, antes de serem funcionários públicos a serviço do Estado, são pessoas engajadas sob o princípio do respeito às éticas comunitárias dos Mbyá Guarani, permitem vislumbrar o equívoco que se torna a essencialização das instituições quando se esquece que antes de tudo elas só existem enquanto feitas por pessoas. A comunidade Mbyá Guarani de Itapuã está feliz em sua aldeia, e enquanto pratica seu modo de vida no território retomado, acompanha com tranquilidade o desenrolar dos acontecimentos que reverberam na região de Itapuã desde que a unidade de conservação foi criada, escalonando os conflitos territoriais locais. Passados 20 anos do início do conflito, os Guarani de Itapuã focam sua energia no desenvolvimento de seu território segundo o modo de vida tradicional, e se dispõe a ajudar qualquer pessoa que julguem verdadeiramente disposta a trabalhar por um futuro saudável para a região.

Talvez seja possível incorporar a ética do Bem Viver de modo a crioulizar não o Estado, no sentido de instituição monolítica enraizada na ontologia colonial, mas talvez os microcosmos produzidos pelas pessoas que compõem a instituição pública, criados a partir de suas agências cotidianas que intervêm em problemáticas locais, como é o caso de Itapuã. As sinapses que criamos também fazem o mundo, de modo que é preciso perguntar-nos qual é nossa agência? de que jeito nossos corpos transitam e se envolvem nesses mundos sobrepostos? Talvez o atravessamento por devires outros, somado ao esforço metodológico de tecer uma dialógica de ontologias, uma “poética das relações” como se referiu Glissant (2005), seja um caminho tão utópico quanto possível para que as diferentes humanidades possam encontrar acordos de convivência entre si e com os demais seres vivos e não vivos, tanto no distrito de itapuã quanto no mundo. Em uma época em que se tornou mais fácil imaginar o fim da humanidade do que o fim do capitalismo, sonhar com a poética das relações humanas se tornou uma estratégia de resistência.

Referências

- Achselrad, Henri, 2010. *Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119.
- Achselrad, Henri, 2004. *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 294p.



Catafesto de Souza, José Otávio; Frizzo, Rafael; Costa, Rodrigo Terra, 2017. Relatório antropológico preliminar sobre retomada Mbya-guarani de parte da área da fepagro em processo de extinção no município de Maquiné, RS. Torres: UFRGS.

Clastres, Pierre, 2003. A sociedade contra o Estado. São Paulo: Cosac & Naify. 280 p

Coelho de Souza, G.; Printes, R.; Comandulli, C.; Denardi, M.; Almeida, F.; Baptista, M.; Haase, A.; Kubo, R., 2009. "Itapuã dos Farrapos, dos Índios e de todos nós": Sobreposição entre terras Mbyá-Guarani e Unidades de Conservação em território transfronteiriço. VIII Reuniao de Antropologia do Mercosul GT11: Guaraníes y Estados nacionales. Cuestiones de Ciudadania. Buenos Aires, 16 p.

Comandulli, C., 2008. Proteccionists and the Guaraní: the village that did not exist. Socioenvironmental conflict in Southern Brazil. Tese de mestrado. University College London. / Congreso Parques en Bariloche: Consideraciones sobre territorios y Areas protegidas - Nación Mbyá Guarani.

Diegues, A., 2008. O mito moderno da natureza intocada. 6ª edição ampliada-São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP/CEC. 101 p.

Fleury, Lorena Cândido; Almeida, Jalcione; Premebida, Adriano, 2014. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. Sociologias, Porto Alegre, v. 16, n. 35, p. 34-82, Abril.

Glissant, Edouard, 2005. Introdução a uma poética da diversidade. Juiz de Fora: UFJF, 176 p.

Guardiola, C. L. T.; Deroma, R., 2018. Fluxos cosmológicos na cidade: a (des)invisibilização indígena. Fotocronografias, v. 03, p. 140-155.

Kubo, Rumi Regina; Terme, Carolina Michelin; Bassi, Joana Braun; Coelho de Souza, Gabriela Peixoto, 2009. O tempo da construção de um trabalho: a pesquisa etnobiológica gerando pesquisa-ação. In: Encontros e desencontros na pesquisa etnobiológica e etnoecológica: os desafios do trabalho de campo. Recife, PE: Nupeea, p. 11-42.

Little, P.E., 2002. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. Telles, v. 2. n. 3., p. 33-52.

Peruzzo, Gustavo do Amaral, 2018. Cultura, paisagem e educação no contexto da retomada mbyá guarani em Maquiné, Rio Grande do Sul. 2018. 122 p. trabalho de conclusão de curso (graduação em ciências biológicas - licenciatura) - UFRGS, Porto Alegre.



Porto Alegre, 2008. Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Núcleo de Políticas Públicas para os Povos Indígenas. Coordenação de Direitos Humanos. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre. 202p.

Rio Grande do Sul, 2010. Coletivos Guarani no Rio Grande do Sul: territorialidade, interetnicidade, sobreposições e direitos específicos. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul / Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Porto Alegre: ALRS/CCDH. 98 p.

Rio Grande DO Sul, Governo do Estado,1996. Plano de Manejo Parque Estadual de Itapuã.

Stengers, Isabelle, 2015. No tempo das catástrofes resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify.

Zhour, Andréa.; Laschefski, K. (org.), 2010. Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte. Editora UFMG, p. 11-34

Zhour, Andréa, 2004. A Re-volta da ecologia política: conflitos ambientais no Brasil. Ambient. soc., Campinas, v. 7, n. 2, p. 211-213, Dez.



Estado de la implementación del acuerdo final de paz en el departamento del Tolima

Karen Yesenia Monroy Mora

Resumen

La presente investigación es un estudio de corte exploratorio documental, que tiene como objetivo rastrear, sintetizar y dar a conocer por medio de la lectura del Acuerdo Final de Paz e informes y categorías de análisis (Reforma Rural Integral, Participación Política con enfoque de género y Reincorporación a la vida civil con enfoque de género) el balance sobre el estado en el que se encuentra la implementación del Acuerdo Final de Paz específicamente en el departamento del Tolima-Colombia, durante el periodo comprendido entre 2016 (firma del Acuerdo) a 2018 (terminación del periodo presidencial de Juan Manuel Santos).

Así mismo, dicha investigación esta focalizada en el Tolima ya que, es en esta región donde nació y se desarrolló la guerrilla de las FARC por lo tanto, fue un territorio que sufrió los embates del conflicto entre la guerrilla de las FARC y el Estado colombiano.

Finalmente, dicha investigación permitió identificar los retrasos que existen en cada uno de los territorios del Tolima generando así desigualdades sociales y territoriales, es por ello que se debe crear un sistema institucional serio y estructural que logre cumplir con funciones concretas y tangibles donde se plasme por medio de una normatividad el cumplimiento efectivo del Acuerdo. Por otro lado, la labor académica es fundamental pues afronta el reto desde la reparación integral a inducir soluciones a heridas que se trastornan en la suma de contradicciones: de sanar lo incurable, de intentar contar historias incontables en un sistema complejo de relaciones.

Palabras clave

Desigualdad territorial; Implementación del Acuerdo de Paz; Normatividad; Tolima; Institucionalidad

Introducción

El presente informe académico tiene como objetivo describir por medio de una contextualización nacional y departamental el estado en el que se encuentra el proceso de la implementación del Acuerdo Final de Paz firmado en el año 2016, para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito



entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep), en el departamento del Tolima.

En la primera parte se realiza una síntesis a partir de la revisión y análisis de algunos documentos e informes presentados por diferentes institutos y organizaciones, en lo que se refiere al estado de la implementación del Acuerdo de Paz, en el nivel nacional¹, desde la firma del Acuerdo Final en el Teatro Colón en la ciudad de Bogotá, el 16 de noviembre de 2016, hasta el fin del gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos Calderón, el 7 de agosto del 2018.

Este documento finaliza con la síntesis del estado de la implementación del Acuerdo Final en el Tolima, de acuerdo con la hoja de ruta de la negociación en la Habana: (1) Reforma Rural Integral (2) Participación Política (3) Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas (4) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (5) Víctimas (6) Mecanismos de Implementación y Verificación.

Finalmente, se concluye que si bien en el departamento del Tolima no ha existido una estable presencia del Estado, si han habido importantes intervenciones por parte de entidades mediante programas y proyectos dirigidos a mejorar y reincorporar a la vida civil los ex-combatientes en el Tolima, principalmente en los municipios priorizados (Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco). Sin embargo, no se descarta que existe una notable carencia de información respecto a la implementación del Acuerdo Final en el Tolima, teniendo en cuenta que el transcurso de tiempo desde la firma del Acuerdo no es aún significativo para evidenciar importantes avances o retrocesos y es así, como también la implementación del Acuerdo Final es una labor en la que se debe trabajar arduamente y el compromiso debe ser parte de toda una sociedad que en últimas ha sufrido las consecuencias de un conflicto armado.

Justificación

El presente documento informe se realiza con el propósito de reconocer que en América Latina especialmente en Colombia existió un fenómeno social como lo fue el conflicto armado durante más de 60 años afectando a sociedades y territorios completos. Así como también identificar el tratamiento que se le ha dado a dicho fenómeno social (conflicto armado) por medio de diálogos y negociaciones que finalizan en la firma de un acuerdo de paz y posteriormente en una implementación de los mismos. Así mismo, identificar la importancia y el estado en el que se encuentra la implementación del Acuerdo Final en el Departamento del Tolima, priorizando a cuatro municipios



(Chaparral, Ataco, Planadas, Rioblanco) estos por compartir contextos históricos relacionados con el conflicto armado por parte de grupos al margen de la ley, como la antigua guerrilla de las FARC, y estar ubicados en zonas estratégicas que facilitaban el movimiento de dichos grupos.

Sin embargo, es importante cuestionarse el por qué son priorizados dichos municipios y por qué a pesar de que existe priorización en determinados territorios del departamento el cambio no responde a una materialización real de una “paz estable y duradera” como reza el Acuerdo. Por otro lado, se quiere hacer evidente que la participación en la implementación del Acuerdo Final no es netamente política, pues existen intereses pensados solo para el beneficio individual y no colectivo. Es importante adquirir un compromiso real y dar participación activa a toda una sociedad que ha tenido que vivir directa o indirectamente el conflicto armado.

Diseño Metodológico

El presente documento es un estudio de corte exploratorio documental, que tiene como objetivo rastrear, sintetizar y dar a conocer por medio de categorías de análisis el balance sobre estado en el que se encuentra la implementación del Acuerdo Final de Paz específicamente en el departamento del Tolima, durante el periodo comprendido entre 2016 (firma del Acuerdo) a 2018 (terminación del periodo presidencial de Juan Manuel Santos).

En el presente documento, se considera al departamento del Tolima ya que, es en esta región donde nació y se desarrolló la guerrilla de las FARC por lo tanto, fue un territorio que sufrió los embates del conflicto entre la guerrilla de las FARC y el Estado colombiano, este escenario de constantes conflictos bélicos causó en la región retrasos en el desarrollo a nivel económico, debido a que en la región no existe actualmente una robusta industria como lo indica el “informe de coyuntura económica regional, pg19” para corte 2016, se evidencia una poca participación y contribución al producto interno bruto (PIB) nacional por parte del departamento reflejado en el 2% a nivel nacional.

De esta manera, dentro de la implementación del Acuerdo para el departamento del Tolima se priorizan cuatro municipios como lo son: Chaparral, Planadas, Rioblanco y Ataco, estos son seleccionados por haber sido zonas críticas por la presencia de la subversión y por poseer corredores óptimos para la movilización de los grupos al margen de la ley, así como también el accionar armado y de control social de la guerrilla y los combates entre las FARC y la fuerza pública por décadas. Teniendo en cuenta el



contexto de estos municipios vale la pena brindar especial atención, sin que por ello exista un abandono hacia los demás municipios que conforman el departamento.

En este sentido, se hizo una lectura al “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” emitido el 24 de noviembre del 2016. Es a partir de esta lectura que se toma la decisión de seleccionar tres puntos del acuerdo (reforma rural integral, participación política con enfoque de género y reincorporación a la vida civil con enfoque de género) obedece en primer lugar, a que el departamento del Tolima es una región que basa su economía principalmente en el sector agrario, por lo que se vería directa y principalmente interesado en el desarrollo del proceso reformativo que redibujaría la base económica de la región. Por otra parte, esto permite que la información se vea reflejada en la construcción de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), y fuentes consultadas tales como: la Unidad de Restitución de Tierras, el Banco Agrario, Unidad para las Víctimas, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación del Territorio y a nivel local se tendrá en cuenta el Balance del I encuentro regional cómo va la implementación del Acuerdo de Paz en el Tolima “Dialogo regional sobre el balance en la implementación del Acuerdo de Paz y sus retos en el corto plazo” del año 2018.

En segundo lugar, la preocupación por la aún insatisfecha condición que tienen las mujeres para ejercer plenamente sus derechos políticos; sumado a la poca información existente en lo que se refiere a la participación política particularmente en las mujeres del departamento. De esta forma las fuentes consultadas fueron la Misión de Observación Electoral (MOE), la cual, con la lectura del informe de la participación a la representación efectiva “La participación política de las mujeres en Colombia” con especial atención ya se tiene una aproximación al estado de la participación política de las mujeres en Colombia, teniendo en cuenta la ley 581 de 2000 o ley de cuotas. El informe señala que “se han identificado obstáculos en el quehacer político colombiano que afectan la participación y representación de las mujeres en las esferas de poder decisorio” p17. Por lo cual, en el presente documento se le dará un grado una relevancia significativa a la participación política de los ex combatientes desde una perspectiva con enfoque de género, ya que, si en el plano ordinario las mujeres enfrentan obstáculos para hacerse a cargos públicos y de elección popular a pesar de contar con garantías como la misma ley 581 de 2000, las ex combatientes podrían enfrentarse a una serie con mayor obstáculos tales como “valores, actividades, actitudes, creencias, estereotipos, costumbres, intereses, lealtades, prácticas políticas y dinámicas



electorales que deben enfrentar las mujeres para ejercer sus derechos políticos” señala el mismo informe de la MOE. Además, se acudirá a la revisión de otras fuentes como lo son la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia “Informe del Secretario General” 2018, ONU Mujeres Colombia, liderazgo y participación política y se tendrán en cuenta los derechos humanos vulnerados hacia las mujeres en torno a la participación política. Por último, la difícil reincorporación de las mujeres a la vida civil como sujetos plenos de derechos sociales, jurídicos y políticos, las fuentes consultadas serán la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia “Informe del Secretario General” 2018, Secretaria Técnica, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), Defensoría del Pueblo y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN); todas estas fuentes son seleccionadas y consultadas porque desde sus diferentes enfoques y disciplinas promueven el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, además por la importante información, la veracidad y actualización de la misma.

Luego del acercamiento respectivo a los informes anteriormente nombrados, se diseñó una matriz con las categorías de análisis seleccionadas basadas en el Acuerdo Final de Paz que consta de: (1) el título de las categorías a analizar (2) concepto siendo este jurídico (las leyes, normas, decretos, artículos que reglamentan dicho concepto) o teórico (3) lo que señala el Acuerdo Final de Paz respecto a la categoría (4) datos cuantitativos y un respectivo análisis. Dicha matriz se realiza con el objetivo de simplificar y explicar de manera clara y concreta las categorías de análisis seleccionadas.

Finalmente, se hizo un acercamiento a los informes anteriormente nombrados, al seguimiento de la información arrojada en torno a las categorías analizadas y a los datos obtenidos a partir de bases de datos con sus respectivos avances o retrocesos para proceder a realizar los análisis y las conclusiones respectivas las cuales están basadas en tres momentos como lo son: (1) dejación de armas (2) reincorporación a la vida civil y (3) construcción de una normatividad, estos son seleccionados teniendo en cuenta material audiovisual “Entrevista 45. Balance Implementación Acuerdo de Paz, la Paz en Foco” publicada el 28 de julio de 2017 y grabada en la Universidad Nacional de Colombia, teniendo como invitados a 3 profesores que desde distintos puntos de vista explican el proceso en el que se encuentra la implementación del Acuerdo teniendo en cuenta los retos, obstáculos, avances, retrocesos y posibles soluciones y actitudes que deben tener tanto las FARC como el Estado colombiano y como esta implementación



puede ser entendida desde tres niveles un nivel macro, un nivel institucional y un nivel micro como lo es la reincorporación a la vida civil.

Análisis

El marco analítico inicial en el cual se basarán los fundamentos propios, se enfoca principalmente en el nivel y condiciones en el que se encuentra la implementación del Acuerdo Final de Paz respecto a los avances, retrocesos y obstáculos, que este ha tenido que sobrellevar y enfrentar, por un lado, el Estado Colombiano y por el otro, la recién desarticulada guerrilla de las FARC, que sin duda alguna repercuten en la sociedad en general. Es así como dicha implementación, desde perspectivas propias se clasifica en múltiples fases que permitan la comprensión en cuanto a los tiempos que se deben tener en cuenta para la ejecución de cada punto pactado en el Acuerdo.

En este sentido, dichas fases están directamente relacionadas con una matriz conceptual construida durante el desarrollo del informe, éstas hacen referencia a (1) una reforma rural agraria (2) la participación política con enfoque de género es decir, como se están ofertando las condiciones óptimas para una adecuada participación a nivel político para las mujeres ex combatientes de las FARC y (3) la reincorporación a la vida civil con enfoque de género.

Obedeciendo al primer punto (reforma rural agraria), su análisis está centrado sobre el departamento del Tolima pues se hace necesario identificar el estado en el que se encuentra la RRI (Reforma Rural Integral) en el Tolima, ya que es una región que basa su economía principalmente en el sector agrario, por lo que se vería directa y principalmente interesado en el desarrollo del proceso reformativo que redibujaría la base económica de la región, es por ello, que se crean mecanismos adecuados que permitan llevar un control relacionado con el proceso que debe tener la RRI en el Tolima esto se puede ver reflejado en la construcción de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), con el objetivo de identificar los aciertos o desaciertos en el cumplimiento de dicha reforma.

En lo que se refiere a un marco conceptual, la ruralidad en Colombia ha sido un factor determinante no solo desde las relaciones sociales y culturales con la tierra y el medio; sino también, desde las implicaciones históricas de los procesos de poblamiento y su influencia política y económica en el uso, acceso, control y beneficio del territorio. Es así que, a través de la historia conflictiva en Colombia, se hace evidente que los confortamientos han sido en su mayoría por la tenencia de la tierra en donde solo se ve



reflejada toda una serie de intereses particulares e individuales, ignorando todo un significado en torno a una cosmovisión construida por comunidades y culturas que toman estos territorios como espacios vivientes.

Teniendo en cuenta lo consolidado en el Acuerdo Final de Paz la RRI “Contribuye a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, posibilitando la creación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía”. Así mismo, en el Acuerdo Final de Paz se plantean una serie de sub-puntos que permiten tener en cuenta posibilidades que pueden entorpecer el proceso adecuado en los territorios rurales dichos sub-puntos son (1) acceso y uso de tierras productivas, (2) formalización de la propiedad y (3) frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

Ciertamente, descentralizar aún más las instituciones y aparatos del Estado Colombiano hacia las regiones más afectadas por el conflicto armado es un proceso que requiere de planificación, financiación, construcción y/o adecuación de infraestructura, traslado de funcionarios públicos a dichas regiones, socialización con las comunidades, diseño de programas para la re-incorporación a la vida civil de los ex-combatientes, entre otros. Para que el Estado colombiano cuente con los elementos institucionales necesarios dentro del territorio para avanzar en la ejecución de la implementación pese a estas dificultades y referente a la RRI, la Agencia Nacional de Tierras reporta que: “Desde su creación, hace dos años, la entidad ha entregado títulos a 180 centros educativos de todo el país.” En este sentido y teniendo en cuenta los pocos datos cuantitativos que existen acerca del Tolima en toda su implementación del Acuerdo de Paz debido precisamente a la poca presencia del Estado en estos territorios. Se evidencia efectivamente un escaso cumplimiento en relación con el tiempo que lleva la ejecución del Acuerdo, puesto que, una forma de medir el grado de avance o retroceso de la implementación de dicho acuerdo respecto a la RRI es por medio de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en el Tolima. Se puede afirmar que este territorio es uno de los departamentos con menos intervención en dichos programas.

Por otro lado, se encuentra la participación política con enfoque de género; existe una preocupación por la aún insatisfecha condición que tienen las mujeres para ejercer plenamente sus derechos políticos sumado a la poca información existente en lo que se refiere a la participación política particularmente en las mujeres del departamento. De esta forma, según la Misión de Observación Electoral (MOE) y la lectura del informe de



la participación a la representación efectiva “La participación política de las mujeres en Colombia” con especial atención ya se tiene una aproximación al estado de la participación política de las mujeres en Colombia, teniendo en cuenta la ley 581 de 2000 o ley de cuotas. En este sentido, es fundamental identificar en el aspecto jurídico, cuál es el respaldo que brinda el Estado colombiano a la situación de la participación política de las mujeres ex combatientes. Haciendo referencia a un aspecto teórico, “la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, en igualdad de condiciones con los hombres, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país”. No obstante, a nivel mundial ninguna sociedad ha logrado garantizar la plena participación de las mujeres, reconocer y potencializar su liderazgo y representar sus agendas y necesidades en las políticas públicas (ONU mujeres Colombia, liderazgo y participación política).

Según el Acuerdo Final de Paz, para que exista una real participación política deben construirse espacios con seguridad democrática que generen debate con intensidad de fortalecer el pluralismo. Es así como, en esta categoría (Participación Política de las mujeres ex combatientes de las FARC) dentro del Acuerdo Final se construye una serie de sub puntos que permiten desglosar de manera más detallada la situación a la que se debe enfrentar la participación política de las mujeres para contribuir al cumplimiento del mismo.

En este sentido y centrando el análisis a nivel local, en el departamento se hace evidente que a pesar de que las mujeres colombianas gozan del derecho a acceder a cargos de elección popular y de los esfuerzos normativos, no ha contado con suficientes garantías para hacerlo efectivo en condiciones de igualdad. Es importante indicar que la implementación de la Ley Estatutaria 1475 de 2001, tuvo un impacto positivo en la participación política de la mujer a nivel local, sin que ello, signifique la inclusión total de la mujer dentro de una sociedad. Teniendo en cuenta que la mujer es fundamental en la construcción de territorio y por ende, en la participación política del Tolima, independientemente sus contextos ya sea en tiempos de paz o conflicto y transiciones, existe una preocupación por los muchos obstáculos que siguen impidiendo la participación de la mujer en la vida política en condiciones de igualdad con el hombre, dichos obstáculos radican principalmente en las labores domésticas y de cuidado que deben desempeñar las mujeres en sus hogares de manera no remunerada, trabajar en muchas ocasiones jornadas dobles y un caso más complejo el hecho de que dichas



mujeres sean ex combatientes de las FARC pues pueden llegar a existir estigmas y prejuicios que imposibiliten su participación en la política.

Es de esta manera, que a la hora de hacer un rastreo de información en torno a la participación de la mujer en la política los datos son muy escasos no solo a nivel local sino en todos los departamentos. Sin embargo, existió una iniciativa de un grupo de mujeres que construyeron la primera Escuela de Liderazgo Femenino en los municipios de Melgar, Chaparral, Ibagué, Lérica, Líbano y Purificación, orientada a promover la participación política y liderazgo de las mujeres. Logrando así, no solo intervenir en la participación política sino también realizando jornadas de prevención de violencias contra las mujeres, creando así espacios comunitarios, académicos, normativos y formativos en torno al rol que cumple la mujer en una sociedad víctima del conflicto armado. De igual forma, apoyaron el fortalecimiento organizativo de los colectivos de mujeres en situación de desplazamiento de los municipios de Líbano, Lérica y Rioblanco.

Si bien, existen intentos y proyectos en pro a la participación de la mujer en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos aún quedan muchos obstáculos y retos por cumplir con el objetivo de primero, definir acciones como lo son el tema de oportunidades de empleo y generación de ingresos, acciones desde sectores estratégicos como el desarrollo agropecuario y agrario cerrando así cada vez más la brecha existente entre hombres y mujeres y segundo, sensibilizar a las mujeres y hombres desde perspectivas feministas y de género, para que se comprenda la urgencia de dotar de herramientas teóricas y prácticas que ayuden a construir una sociedad igualitaria que erradique la violencia por razón de género articulada con otras opresiones como la clase, la raza, la edad, la pertenencia geográfica todo con el fin de garantizar la plena y libre participación política de la mujer. Es por ello, que la importancia de la participación de la mujer permite que los departamentos y los municipios incorporen la perspectiva de género en sus planes de gobierno y de esta manera, se logre tener en cuenta necesidades particulares especialmente de las mujeres más vulneradas y excluidas como lo son mujeres indígenas, afro, rurales, víctimas del desplazamiento, víctimas de la violencia y comunidad LGTBI. Finalmente, el ser mujer y el poder ser participe en la toma de importantes decisiones dentro de una sociedad no debería ser un tema de selección y debate pues es dentro de estas discusiones que se viola los derechos humanos en general y hacia la mujer.



Por último, la reincorporación a la vida civil de las mujeres ex combatientes de las FARC como sujetos plenos de derechos sociales, jurídicos y políticos se ven afectadas por toda una serie de obstáculos a los que las mujeres están sometidas como el poco conocimiento y experiencia en actividades laborales “convencionales” en territorios urbanos. Una de las instituciones creadas para llevar un óptimo acompañamiento y control a las personas que se reintegran a la vida civil es la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y la Defensoría del Pueblo por medio de la construcción de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) promoviendo el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

Respecto a la reincorporación a la vida civil, este está adscrito en el punto número tres del Acuerdo Final como sub punto a cumplir para brindar una seguridad óptima a los ex integrantes de las FARC. La reincorporación de los ex combatientes de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Se iniciará un proceso de formación en materia de autoprotección para la seguridad orientado a las y los integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, para lo cual el Gobierno Nacional proveerá al nuevo movimiento político de las herramientas y recursos suficientes para hacer efectivo tal propósito. La reincorporación de las mujeres que anteriormente formaban parte de las FARC-EP será tomada en cuenta en la dimensión de género, entre otras cosas, con orientación para la implementación de las acciones de género de la política para la reincorporación aprobada en junio de 2018 y apoyo técnico para la ejecución de los proyectos productivos.

El punto 3 del Acuerdo en general, ha sido el que más grado de avance ha tenido respecto a los demás puntos acordados pues, en lo que respecta a una entrega casi total de material bélico las FARC han demostrado su voluntad, interés y compromiso hacia la construcción de una paz estable y duradera en donde se ha hecho evidente el dialogo entre iguales sin armas en el escenario, lo cual también da un parte de confianza por parte de la población colombiana frente el proceso hasta ahora adelantado en este punto. Seguido a esto y como sub punto del Acuerdo, haciendo referencia a la reincorporación a la vida civil de los ex combatientes con enfoque de género el caso es similar a la participación política de las mujeres ya que, los datos señalados por la



Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) indican que en el Tolima han cumplido con la ruta de reintegración 69 mujeres y 318 hombres.

En materia de reincorporación a la vida civil de las mujeres los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) deben reconocer la transformación estructural de la sociedad donde se promueva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres mediante la adopción de medidas específicas para garantizar que hombres y mujeres participen y se beneficien en pie de igualdad en la implementación del Acuerdo según las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

Conclusiones

El objetivo planteado para el desarrollo de este informe académico radicó principalmente en describir por medio de una contextualización nacional y departamental el estado en el que se encuentra el proceso de la implementación del Acuerdo Final de Paz firmado en el año 2016 para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), en el departamento del Tolima. Dicho objetivo se logró teniendo en cuenta la selección de categorías de análisis como lo son (1) Reforma Rural Integral, (2) Participación política con enfoque de género y (3) Reincorporación a la vida civil con enfoque de género, sin olvidar el reconocimiento que deben tener los demás puntos del Acuerdo Final.

Es así, como la implementación en cuanto a la Reforma Rural Integral en el Tolima se queda atrás respecto a los demás departamentos puesto que al identificar los indicadores que contiene este punto y se pone en contraste con los demás territorios afectados por el conflicto el Tolima aún es lugar de olvido, en donde no existe una clara presencia del Estado e instituciones que controlen, regulen y protejan de manera sistemática el adecuado funcionamiento de los PDET en el departamento y por otro lado desde la academia no se han creado espacios sólidos en donde las discusiones académicas giren en torno a brindar estrategias y soluciones óptimas para un mejor desarrollo del departamento en materia de conflicto y resolución de los mismos.

Por otro lado, lo referente a la participación política con enfoque de género y la reincorporación a la vida civil con enfoque de género son dos categorías o puntos preocupantes ya que, el grado de avance es inferior a la RRI. No existen estrategias e instituciones pensadas a la protección de los derechos humanos de las mujeres.



Creando así una brecha más evidente entre los roles que desempeñan los hombres y las mujeres.

Sin embargo, en lo que se refiere a la reincorporación a la vida civil de las mujeres, han diseñado espacios dirigidos a la recuperación de la memoria a través de actividades, con el objetivo de sensibilizar a la sociedad en general respecto al doble estigma a las que están expuestas como lo es el ser mujer y el ser ex guerrillera. De acuerdo con el artículo "Nunca invisibles": el documental hecho por mujeres de las FARC publicado en el periódico *"el espectador"* en noviembre del año 2018 indica que, en el departamento del Tolima en el municipio de Icononzo un grupo de mujeres se reúnen con el propósito de desmentir todo lo que se ha dicho sobre ellas y de solicitar la presencia del Estado en territorios que no se han tenido en cuenta en la implementación del Acuerdo.

En este sentido, el conflicto armado ha logrado expandirse de manera indiscriminada en el sentido del ser (como sujeto, como verbo), profundizo desde los hechos de violencia una perspectiva de realidad atada al miedo, a la desconfianza, y al desosiego. El conflicto armado dejó cicatrices y heridas profundamente abiertas en daños de poca visibilidad, pero de importante trascendencia, como el caso de las relaciones familiares y sociales, la cotidianidad de la vida y la expresión de las libertades desde el sentir propio.

La labor académica y sobre todo la responsabilidad Estatal afrontan el reto desde la reparación integral a inducir soluciones a heridas que se trastornan en la suma de contradicciones: de sanar lo incurable, de intentar contar historias incontables. Y es un reto que va más allá de lo presupuestal y lo infraestructural, se basa en explorar con mayor profundidad el concepto de sociedad, como un cumulo de relaciones que tienen vida en la integración de historias y realidades, cuyo contenido se construye en los detalles, en las experiencias y en las condiciones para dialogar subjetivamente, colectivamente, y con cada uno de los componentes del entorno. Es un sistema complejo de relaciones. Si no hay una mirada profunda a ese sistema y sus detalles, no es posible pensar sociedad, y con ello, una idea de reparación o de reconstrucción de tejido social.

De esta forma, se debe crear un sistema institucional serio y estructural que logre cumplir con funciones concretas y tangibles donde se plasme por medio de una normatividad el cumplimiento efectivo del Acuerdo, teniendo en cuenta no solo miradas y propuestas nacionales sino también perspectivas internacionales. Desde el planteamiento institucionalista, se puede asumir que la implementación de instrumentos



para asegurar los acuerdos y las estrategias para construcción de la paz son sumamente complejas, inciertas y difíciles. Debido que, se necesitan construir instituciones que aseguren la paz y el desarrollo a largo plazo, pero también que permitan la solución de problemas inmediatos. Así mismo, es importante entender los procesos de implementación de los acuerdos de paz de otros países; y, de qué manera este tipo de operaciones, estrategias y procesos pueden llegar a construir y desarrollar una cultura de paz en Colombia. Para ello es importante explorar qué son las instituciones, cómo se construyen, cómo funcionan y la relación que existe entre estas y los procesos de reconstrucción con el objetivo de comprender y construir entornos de institucionalidad democrática.

En este sentido, existen actores fundamentales que participan en la construcción de estrategias, es así como se debe reconocer que hay de por medio intereses e intenciones particulares tanto por parte del Estado, las FARC y actores internacionales las relaciones internacionales hacia el país y como esto puede afectar los procesos de implementación. Es allí donde entra el rol que deben cumplir las instituciones entendidas como conjuntos de reglas, normas, rutinas y valores respecto a cómo estas logran transformar el comportamiento de dichos actores ya sea por medio de incentivos o mediante procesos de socialización e interiorizando las normas para que no exista un impacto negativo en los procesos y en la implementación en concreto.

Si bien, se debe comprender y conocer que los conflictos, condiciones estructurales y coyunturas en cada territorio y país son diferentes se deben crear mecanismos e instrumentos necesarios en pro del beneficio general de toda una nación.

Finalmente, es importante que pese a las dificultades que ha tenido y pueda tener el departamento del Tolima en cuanto a la implementación del Acuerdo, el rol que debe cumplir la academia y los procesos pedagógicos son fundamentales para el desarrollo de una cultura para la paz.

Notas

Entre ellos están: los informes de seguimiento a la implementación del Instituto KROC, la matriz sobre la implementación normativa de la Corporación Viva la Ciudadanía, la matriz de revisión del control de constitucionalidad del Acuerdo de Paz y sus avances normativos por parte de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), y el informe de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre otros.



Transporte ferroviário urbano e perda de qualidade de vida dos trabalhadores usuários dos trens na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Lívia Souza Silva¹

Resumo

O estudo é o produto da pesquisa “Transporte Ferroviário Urbano em Questão: análise das políticas públicas e pauta e consequências para os trabalhadores na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” e tem como perspectiva abordar a perda de qualidade de vida dos trabalhadores que usam os trens dos ramais Gramacho, Saracuruna, Vila Inhomirim e Guapimirim na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Apresenta dados sobre privatização de serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros, que ocorreu em 1998, antes prestados pela Companhia Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens), que foram concedidos para a SuperVia. A questão principal centraliza a mobilidade urbana nos territórios de localização das estações de trânsito, na falta de infraestrutura, bem como as condições dos serviços, os “privilégios” para ramais mais lucrativos e consequências para a vida dos usuários. Além da revisão bibliográfica (Stampa, 2010) e documental (Ramos, 2010; Cruz, 2011 e 2012; Sousa, 2013 e 2014; Correa, 2015; Reis, 2016 e 2017; Silva, 2018), foram realizados diálogos com usuários dos trens dos ramais estudados e observação a partir da utilização do transporte ferroviário, voltada para coleta de dados, percepção da estrutura dos trens, das malhas ferroviárias e das estações de trabalho oferecidas pela SuperVia. A partir desses elementos, considera-se que conhecer os impactos gerados pelos serviços oferecidos pela SuperVia traduz a perda de qualidade de vida dos trabalhadores usuários dos trens.

Palavras chave

Trabalhadores urbanos; Privatização de serviços públicos; Transporte ferroviário; Qualidade de vida; Rio de Janeiro (Brasil).

Introdução

O presente artigo resulta da pesquisa de iniciação científica coordenada pela professora Inez Terezinha Stampa², do grupo de Pesquisa Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social (TRAPPUS), vinculado ao Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, cujo tema é “Transporte ferroviário urbano em



questão: análise das políticas públicas em pauta e as consequências para os trabalhadores na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”.

A participação no projeto se deu a partir de março de 2018, com o objetivo de apresentar reflexões sobre a perda de qualidade de vida dos usuários dos trens da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), com recorte nos ramais Gramacho, Saracuruna, Guapimirim e Vila Inhomirim, os quais percorrem municípios da Região da Baixada Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

Este artigo foi produzido conforme o estudo foi sendo desenvolvido, buscando considerar a historicidade na análise dos processos, com foco no tema proposto (a perda de qualidade de vida dos usuários dos trens da RMRJ), através de revisão bibliográfica dos temas, levantamento documental a partir dos relatórios dos bolsistas de iniciação científica que participaram do estudo desde 2010, além de pesquisa em jornais e diálogos informais com usuários dos trens dos ramais mencionados.

Privatização dos serviços de transporte ferroviário de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A privatização se tornou um mecanismo global do capitalismo no século XX, período de grande crise, sendo necessária a utilização de estratégias ditas neoliberais. A reestruturação produtiva é uma delas, sendo materializada no Brasil com as privatizações de empresas que prestavam serviços públicos. Essas ações foram aceitas pela população em função da parceria do governo com as mídias na perspectiva de demonstrar que não havia mais possibilidade do Estado manter-se responsável pela manutenção dos serviços (Stampa, 2011).

A análise dos novos contornos que a questão social vem, hodiernamente, adquirindo, permite a observação de que foi criada uma cultura anti-Estado, ao se vincular a ideia do déficit público com a da produção dos bens sociais de caráter público, o que levaria a crise que se instalou. Essa cultura vem fortalecendo a dicotomia entre público e privado, ficando o público relacionado ao ineficiente, ao desperdício e a corrupção, enquanto privado é caracterizado como a esfera da eficiência e da qualidade. (Stampa, 2011, p. 57).

Stampa (2011) descreve que, no ano de 1998, em função da adoção de medidas neoliberais pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), empresas que prestavam serviços sofreram com dificuldades financeiras, gerando “reprivatizações” com auxílio do governo, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e



Social (BNDES)³, onde o Estado, através da verba disponibilizada, tornou-se o acionista majoritário dessas instituições. Porém, com o entendimento por parte do governo que a adoção da privatização de empresas estatais seria a melhor saída para equilibrar as finanças do país, o BNDES foi designado o responsável pelas privatizações.

A mídia exerceu grande influência ideológica para que a população usuária acreditasse que, com a passagem dos serviços públicos para o setor privado, os serviços melhorariam. Dessa forma, houve mercantilização dos direitos sociais, dentre eles a saúde, educação e transporte (Stampa, 2011).

Segundo Correa (2015), os campos dos direitos recebiam direcionamentos e financiamentos estrangeiros por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴ que, conforme descrito por Stampa (2011), possuía orientações neoliberais que direcionavam o andamento das empresas públicas para os âmbitos estaduais e municipais.

No Brasil, a privatização do serviço de transporte ferroviário se deu a partir da desestatização⁵ do transporte de passageiros em função da Lei n.º 8.031/90. O Estado brasileiro atuou neste setor com o Programa Nacional de Desestatização (PND), onde empresas ou pessoas jurídicas que obtinham condições de prestar serviços públicos tinham permissão para oferecê-los, desde que demonstrassem condições de administrá-los. Porém, um breve olhar pela história do país permite observar que, desde o governo de Getúlio Vargas, no ano de 1952 o mesmo recomendou que a administração das linhas férreas existentes no Brasil fosse realizada por parte da União, inclusive as de empresas privadas, onde as mesmas receberiam financiamento da União para que se convertessem em empresas de economia mista, criando, assim, a Rede Ferroviária Federal S.A.⁶ Vargas tomou essa decisão em função da ação ter dado certo em outros países (Correa, 2015).

Segundo a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)⁷, em 1992 a RFFSA foi inserida no PND pelo Decreto n.º 473/92, onde os serviços oferecidos pelo Estado estavam destinados à iniciativa privada. O BNDES era o responsável pelo PND, devido ao fato do banco ser entidade decisória do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e do Conselho Nacional de Desestatização (CND).

Não obstante, a desestatização da RFFSA, devido a Lei nº 8.693/93, que objetivava a divisão dos serviços de transporte ferroviário de carga e transporte, a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU)⁸ foi vinculada à União e se tornou



responsável pela formação das empresas que ofereceriam os serviços de transportes ferroviários. Desta maneira, com a estadualização no Rio de Janeiro foi criada a Companhia Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens) em dezembro de 1994. Todavia, segundo análise do processo de criação da companhia, a mesma foi gerada de forma a atender os interesses do capital, sem pensar na qualidade na oferta dos serviços (Stampa, 2011).

Ainda de acordo com Stampa (2011), o processo de criação das agências reguladoras nacionais foi complexo, com muitas mudanças nas legislações, em decorrência das organizações das comissões e permissões para as privatizações.

Sendo assim, em 1998 houve a venda da Flumitrens para a SuperVia⁹, tornada a empresa responsável pela manutenção e oferta dos serviços ferroviários na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Cabe sinalizar que durante a privatização houve demissão em massa de trabalhadores. No ano de 1998 a Flumitrens tinha 8.500 trabalhadores. “Entre 1994 e 1997 foram afastados cerca de 5.100 trabalhadores” e, no momento da privatização, a SuperVia contava com 3.200 trabalhadores. Já no ano de 2005, a concessionária tinha 1.800 funcionários, além dos trabalhadores terceirizados, retirando sua responsabilidade com direitos trabalhistas e o sucateamento dos serviços, por falta de manutenção. Ainda que, posteriormente, houvesse investimentos com a compra de novas composições em função das demandas e pressão dos trabalhadores usuários dos trens, porém, os ramais considerados não lucrativos somente pioraram. (Stampa, 2011).

Ramais Gramacho, Saracuruna, Vila Inhomirim e Guapimirim e suas estruturas

As privatizações, conforme observado, geraram sucateamento nos serviços e maior obtenção de lucro para os empresários. Consequentemente, foram gerados problemas estruturais nas malhas férreas, estações e composições de alguns ramais, dentre eles os ramais Gramacho (estações: Gramacho, Corte Oito, Duque de Caxias, Vigário Geral, Parada de Lucas, Cordovil, Brás de Pina, Penha Circular, Penha, Olaria, Ramos, Bonsucesso, Manguinhos, Triagem, Maracanã, São Cristóvão e Central do Brasil), o ramal Saracuruna (estações: Campos Elíseos, Jardim Primavera e Saracuruna), o ramal Guapimirim (Parque Estrela, Santa Dalila, Suruí, Santa Guilhermina, Iriri, Magé, Jardim Nova Marília, Jororó, Citrolândia, Parada Ideal, Jardim Guapimirim, Parada Modelo, Parada Bananal e Guapimirim) e o ramal Vila Inhomirim (estações: Morabi, Imbariê, Manoel Belo, Parada Angélica, Piabetá, Fragoso e Vila Inhomirim).



O ramal Gramacho obtém composições mais novas devido ao percurso percorrido da Cidade de Duque de Caxias ao centro da cidade do Rio de Janeiro, porém, as estações e a manutenção da malha férrea vão melhorando conforme a aproximação com o grande centro. As estações de Saracuruna, Guapimirim e Vila Inhomirim sofrem com a falta de investimentos, tanto nas composições, quanto nas malhas férreas.

Os dois últimos ramais, anteriormente mencionados, a SuperVia não tinha interesse em manter-se responsável por eles, declarando que os mesmos não eram lucrativos. No entanto, devido à luta dos movimentos sociais a concessionária foi obrigada a assumi-los, mas em algumas estações não há cobrança de tarifas, na perspectiva dos usuários não cobrarem melhorias da empresa.

A população residente nestes territórios, em sua maioria, trabalha próximo aos grandes centros, e em muitos desses locais os transportes rodoviários são duas ou três vezes mais caros que a tarifa dos trens, que também são crescentes¹⁰, mesmo sem o investimento necessário. Porém, os transportes ferroviários são mais baratos¹¹, mais rápidos comparados ao percurso e o tempo de viagem¹² até a Central do Brasil (estação central situada na cidade do Rio de Janeiro).

Cabe evidenciar que o espaço geográfico em que as malhas ferroviárias foram criadas, está ligado diretamente à composição dos territórios de habitação da RMRJ, sendo compostos por residências e comércios aos entornos das estações dos trens, visando a melhor acessibilidade e locomoção da população, mas nem sempre os serviços conseguem atender a população que dele necessita (Stampa, 2011).

Conforme dados da Supervia, a concessionária transporta diariamente em média 450 mil passageiros em 2019, anteriormente, na década de 1980 os trens transportavam cerca de 1.000.000 diariamente, pois era a referência de transportes da RMRJ. Porém, com os investimentos que valorizaram a utilização das rodovias no século XX no Brasil, há uma grande quantidade de usuários de carros, caminhões e ônibus diariamente na RMRJ (Ramos, 2010).

A falta de aplicação de capital para manutenção e melhorias das estações, gera muitas vezes transtornos a pessoas idosas e deficientes, devido à acessibilidade das estações que muitas das vezes não oferecem rampas, escadas rolantes ou elevadores. Além das restrições dos horários de composições dos ramais considerados menos lucrativos, onde existe a oferta de poucas composições em horários muito espaçados (Cruz, 2011).



Houve por parte da empresa investimentos em estações específicas (Maracanã e Engenho de Dentro)¹³, em função dos Jogos Olímpicos e Copa do Mundo de Futebol, realizados, respectivamente, nos anos de 2016 e 2014, em razão de haver uma grande quantidade de turistas circulando. Essas melhorias ocorreram para os turistas e não visando atender melhor às necessidades dos usuários diários do transporte ferroviário (Sousa, 2013).

Cabe destacar a insegurança passada pelos passageiros, diariamente, pela falta de manutenção, além dos riscos em função de alguns locais nos quais os trens passam serem alvos de conflitos armados por poderes paralelos (tráfico de drogas), onde estão localizadas algumas estações, tais como Jacarezinho e Manguinhos (localizadas na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro), além de Padre Miguel, Santíssimo e Senador Camará (as três são estações do ramal Santa Cruz, localizadas na Zona Oeste do Rio de Janeiro). Esse poder tem maior força de atuação, devido aos pontos de vendas de drogas, gerando medo aos usuários do transporte. Ainda assim, os trens são considerados importantes para os trabalhadores que necessitam deste transporte para sua locomoção.

Perda de qualidade de vida dos usuários dos trens na RMRJ

Para melhor entendimento do conceito de qualidade de vida aqui utilizado, nos reportamos a Pereira (2012), que descreve que não há a aceitação de apenas uma definição, pois destaca uma percepção que a qualidade de vida não está ligada somente à saúde física e mental, mas a múltiplas questões que estão vinculadas à vida humana, evidenciando o trabalho, sentimentos, emoções e circunstâncias do cotidiano. O conceito é configurado como algo individual, multidimensional, complexo, dependendo da percepção pessoal, considerado como um construto social, em virtude das mudanças históricas, cultural, o mundo do trabalho, psique e ao fato de cada ser humano observar a vida de acordo com seus conhecimentos.

Em consonância com esta percepção, Costa (2016) apresenta o conceito como complexo para definição, ambíguo, diferente individualmente e culturalmente em razão das mudanças histórico-sociais. A mesma autora defende que fatores diferentes impactam na qualidade de vida humana, onde a cultura, expectativas, os serviços prestados e necessidades influenciam na definição do conceito.

A autora supracitada disserta que a Organização Mundial de Saúde (OMS), no ano de 2008, passou a considerar a qualidade de vida como valor importante, englobando-o no



conceito de saúde. Dessa forma, há um vínculo da qualidade com as ações assistencialistas, com as políticas públicas e a saúde. Costa (2016) salienta que, de acordo com a OMS, qualidade de vida possui duas linhas: a objetiva, que está vinculada a questões econômicas, políticas, ambientais, nível funcional e socioeconômico; e a subjetiva, que depende da leitura individual. A qualidade de vida objetiva está ligada à condição de atendimento às necessidades básicas com qualidade, sendo elas físicas e sociais, enquanto a subjetiva é a qualidade do atendimento que o indivíduo valoriza, conforme sua própria avaliação.

Segundo a OMS, a qualidade de vida contém quatro dimensões: ambiental, física, social e psicológica. A dimensão ambiental está vinculada a observação pessoal sobre o ambiente em que se está inserido; a física está ligada à percepção pessoal sobre a condição física; a social está ligada à reflexão individual sobre “os papéis adotados na vida” e às relações sociais; a psicológica está submetida à análise sobre a condição cognitiva e afetiva individual. Costa (2016) indica que a classe social, a cultura, a percepção individual sobre seus valores, os objetivos pessoais, as preocupações, expectativas e padrões influenciam na construção do conceito.

Em sua amplitude, o conceito utilizado neste artigo é o descrito pela OMS, juntamente com a linha objetiva descrita por Costa (2016), (saúde mental e física, tipo de alimentação, condição de habitação, acesso a bens de consumo essenciais, integração familiar, acesso a bens culturais e sociais, acesso à participação cívica, escolarização, profissão e rendimento suficiente), com a inclusão da dimensão ambiental relacionada à percepção do indivíduo sobre o ambiente em que se está inserido.

Relacionando a dimensão ambiental e a linha objetiva com os serviços oferecidos diariamente pela SuperVia nos ramais analisados, há a percepção de desconfortos que os passageiros passam em função da quantidade de usuários e pela pouca oferta de composições, onde os mesmos não possuem acesso a assentos, ao fato de alguns não conseguirem se segurar nas barras para ter segurança no percurso, à altíssima lotação nas composições que, muitas vezes, partem da estação terminal já com muitos passageiros, o que deixa os trabalhadores estressados, além dos atrasos constantes, gerados pelos conflitos armados e acidentes causados por falta de manutenção das malhas ferroviárias.

Conforme publicado no site da SuperVia, somente de janeiro a julho de 2019 houve cinco interrupções nos serviços dos ramais estudados, sendo uma em decorrência de operação policial; quatro por manutenções feitas no final de semana, onde o transporte



é utilizado tanto para ida ao local de lazer e, para alguns, a ida ao trabalho; além de irregularidade de horários. A causa citada foi problemas nos cabos da empresa e a supressão de duas viagens, uma do ramal Saracuruna para Guapimirim e a outra de Guapimirim para Saracuruna, sem apresentação de motivos para tal ação.

Venda da concessionária SuperVia – reprivatização

No mês de maio de 2019 a SuperVia foi reprivatizada, pois ocorreu a venda da mesma, por R\$800 milhões, para a Guarana Urban Mobility Incorporated (GUMI), concessionária japonesa pertencente ao Mitsui¹⁴. A SuperVia era, em parte, de maior responsabilidade da Odebrecht Transport (OTP), que passou por diversos escândalos de corrupção no âmbito da Operação Lava Jato¹⁵, tendo que vender -ações, onde a nova concessionária prestadora de serviços de transporte de passageiros ferroviários foi escolhida. Atualmente a OTP possui apenas 11,33% da SuperVia e a GUMI possui 88,7% das ações. Sendo assim, a empresa encontra-se quase 90% entregue a uma empresa internacional. Novamente se observa o avanço da mercadorização dos serviços de transporte ferroviário na RMRJ, agora com maior participação de empresas estrangeiras.

Considerações Finais

Considero que a aproximação com a história do processo de privatização dos serviços de transporte ferroviário de passageiros na RMRJ demonstra o quão perverso é o sistema capitalista para os trabalhadores e como o mesmo visa sempre favorecer os empresários, sem pensar na melhor oferta de serviços aos usuários e trabalhadores. Uma estratégia neoliberal legitimada e fortalecida pela ideia de ineficiência do Estado, que prejudica a classe trabalhadora usuária dos serviços ferroviários.

O estudo dos ramais Gramacho, Vila Inhomirim, Sacacuruna e Guapimirim, considerados não lucrativos, permitiu perceber e entender, a partir dos diálogos informais, as consequências que geram a perda de qualidade de vida dos usuários que utilizam os trens em seus deslocamentos diários, bem como os medos, riscos e preocupações pela falta de manutenção da empresa nas malhas férreas. Cabe ressaltar que, ainda assim, os valores das tarifas têm sido crescentes, mesmo o transporte trazendo impactos negativos, devido o menor tempo no percurso e a tarifa ser mais barata, em comparação com os transportes rodoviários.



Apontando, também, a venda da SuperVia, decorrente dos problemas de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, com o envolvimento da empresa Odebrecht, ocasionando a ação que concedeu cerca de 90% das ações da empresa para um consórcio internacional, o que gera mais preocupação na qualidade dos serviços que serão oferecidos aos trabalhadores que utilizam os trens na RMRJ. O grupo japonês, ao lado de outras duas empresas do Japão, já detinha 40% da Odebrecht Mobilidade que, por sua vez, tinha 60% da SuperVia. A Odebrecht Transport reduziu sua participação indireta de 72,8% para 11,33% das ações, enquanto a Mitsui ficou com os 88,67% restantes, através de sua controlada Gumi. O negócio foi estimado em cerca de R\$800 milhões, numa proposta apresentada à Odebrecht em novembro de 2018¹⁴.

Notas

¹ E-mail: <liviasouzas1433@gmail.com>.

² Assistente Social e Socióloga. Professora do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brasil), Rua Marquês de São Vicente, 225, Gávea, Rio de Janeiro – RJ. Bolsista Produtividade em pesquisa (CNPq). E-mail: <inezstampa@gmail.com>.

³ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 1952, é um banco de financiamento nacional e de investimento econômico brasileiro de apoio a empreendedores, visando o desenvolvimento do país e geração de empregos. Informações complementares podem ser obtidas em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>. Acesso em 10 set. 2018.

⁴ O Fundo Monetário Internacional foi criado em 1944 na Conferência de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, na perspectiva da garantia de estabilidade financeira dos países. Informações complementares podem ser obtidas em: <https://bit.ly/3fjoAYN>. Acesso em 15 set. 2018.

⁵ O conceito de desestatização, conforme o artigo 5º do Decreto nº 2594/98, é: “Art. 5º Considera-se desestatização: I - a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; II - a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade”. Informações complementares podem ser obtidas em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2594.htm. Acesso em 18. nov. 2018.



⁶ A Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) foi criada em 1957, em função da Lei nº 3.115, quando era uma sociedade de economia mista que tinha a responsabilidade de gerenciar as ferrovias no Brasil, conforme os interesses da União. Em 1994, foi sendo iniciada a sua privatização. Informações complementares podem ser obtidas em: <https://www.rffsa.gov.br/principal/historico.htm>. Acesso em 18 nov. 2018.

⁷ A Agência Nacional de Transporte Terrestre foi criada pela Lei nº 10.233/2001, com o objetivo de fiscalizar e supervisionar a qualidade e manutenção dos serviços de transportes terrestres prestados anteriormente pelo Estado, concedidos à iniciativa privada. Informações complementares podem ser obtidas em: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ResenhaAction.php?acao=recuperarResenhaModulo&cod_menu=5411&cod_modulo=161. Acesso em 12 jan. 2019.

⁸ A Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU) foi criada em 1984 pelo Decreto nº 89.396 com a função de modernizar e expandir e o transporte ferroviário de passageiros. Informações complementares podem ser obtidas em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu/a-companhia/historico>. Acesso em 12 jan. 2019.

⁹ A SuperVia é uma companhia operadora de transporte ferroviário, que recebeu do governo do Estado do Rio de Janeiro a concessão para operação comercial e manutenção da malha ferroviária urbana de passageiros da região metropolitana do Rio de Janeiro, a partir do dia 1 de novembro de 1998, por um período de 25 anos, renovados por mais 25 anos. A companhia foi criada pelo Consórcio Espanhol Bolsa 2000, então vencedor da licitação que recebeu a concessão. Em 2011, a formação societária da SuperVia mudou com a aquisição de 60% da concessionária por parte da Odebrecht TransPort e 40% por um fundo de investimento estrangeiro parceiro. Após a transação envolvendo a chegada da Odebrecht, o contrato de concessão da SuperVia foi prorrogado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro por mais 25 anos, sendo válido até 2048. Em abril de 2019, foi concretizada a aquisição pelo conglomerado japonês Mitsui das ações em poder da Odebrecht TransPort, então controladora indireta da companhia.

¹⁰ Conforme informações do site da SuperVia, o valor das tarifas do ano de 2016 ao ano de 2018 era de R\$4,20. Segundo a concessionária, em função do valor crescente inflacionário, a tarifa, no ano de 2019, foi reajustada para R\$4,60. Informações complementares podem ser obtidas em: <https://www.supervia.com.br>. Acesso em 12 jan. 2019.



¹¹ As tarifas do transporte ferroviário na RMRJ atualmente estão definidas assim: Trem R\$ 4,60 + Metrô R\$ 4,60 = R\$ 9,20. Com a utilização do Bilhete Único (um benefício tarifário que reduz o valor da passagem, tendo um valor específico de gasto que, no total, não seria o valor pago em dinheiro pelo trabalhador), há uma integração que se aplica para utilização de trem + metrô, como também para trem + ônibus no valor de R\$8,55. Porém, nem todas as linhas de ônibus aceitam a tarifa compartilhada, fazendo com que, dessa forma, os trens continuem sendo o meio de transporte mais rápido e de valor mais acessível às populações de baixa renda residentes na RMRJ.

¹² Da estação Gramacho até a estação Central do Brasil os usuários gastariam, em média, R\$4,60 e o tempo de viagem, em média, é de 40 minutos. Se o percurso fosse por transporte rodoviário, gastariam, em média, R\$ 7,00, dependendo do local de moradia do usuário, pois as tarifas de ônibus variam entre R\$ 6,00 a R\$ 10,00 reais e levaria, em média, o tempo de 1 hora e 30 minutos ou até 2 horas para chegarem à região da estação Central do Brasil.

¹³ Estações próximas aos estádios de futebol Jornalista Mário Filho (localizado no bairro Maracanã) e o Olímpico Nilton Santos Filho (localizado bairro Engenho de Dentro), onde ocorreram alguns jogos dos megaeventos esportivos (Copa Mundial de Futebol de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016).

¹⁴ Mitsui Group é um dos maiores conglomerados do Japão.

¹⁵ A Operação Lava Jato foi criada pela Justiça Federal com a perspectiva de investigar os esquemas de desvio e lavagem de dinheiro no país, onde alguns políticos apareceram nos resultados das investigações junto a grandes empresários e funcionários de altos cargos nas mesmas empresas. Informações complementares podem ser obtidas em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 7 mai. 2019.

¹⁶ Fonte: <http://www.revistaferroviaria.com.br/detalhe-noticias.asp?InCdMateria=29448&InCdEditoria=2>. Acesso em 8 de set. 2019.

Referências

Correa, L. N. (2015, agosto). Transporte ferroviário urbano em questão: política de privatização de transportes públicos e consequências para os trabalhadores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais do Seminário de Iniciação Científica e Tecnologia da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 23.



Costa, M. C. (2016). *Os impactos da política de assistência estudantil no rendimento acadêmico* (vol. 11, nº 22). Rio de Janeiro: Revista Contemporânea Educação.

Cruz, J. D. S. (2011, agosto) Transporte ferroviário urbano em questão: análise das políticas públicas em pauta e as consequências para os trabalhadores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais do Seminário de Iniciação Científica e Tecnologia da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 19.

Pereira, É. F., Teixeira, C. S., & Santos, A. (2012). *Qualidade de vida: abordagens, conceitos e avaliação* (vol. 26, nº 2). São Paulo: Revista Brasileira de Educação Física e Esporte.

Ramos, M. A. M. (2010, agosto). Transporte ferroviário urbano em questão: análise das políticas públicas em pauta e as consequências para os trabalhadores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais do Seminário de Iniciação Científica e Tecnologia da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 18.

Sousa, M. N. (2013, agosto). Transporte ferroviário urbano em questão: políticas públicas adotadas e consequências para os trabalhadores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Anais do Seminário de Iniciação Científica e Tecnologia da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 21.

Stampa, I. T. (2011). *Nos trilhos da privatização: ferrovias e ferroviários do Rio de Janeiro em questão*. São Paulo: Annablume.



Medellín. Un modelo de desarrollo urbano que genera ¿Víctimas?

Norela Mesa Duque¹
Alfonso Insuasty Rodríguez²
Daniela Londoño Díaz³

Resumen

La investigación en la que se enmarca la presente ponencia se denomina "Políticas públicas de seguridad en Medellín: repercusión en la criminalización de la pobreza", capítulo sobre Comunidades afectadas por el desarrollo, víctimas de un modelo de ciudad. El fenómeno estudiado fue la vulneración sistemática a los derechos de los moradores de los territorios en los que la administración municipal de la ciudad de Medellín (Colombia) ha venido interviniendo a través de proyectos de renovación urbana, infraestructura y movilidad y que dan cuenta de la ausencia y necesidad de una política pública de protección a moradores en la ciudad de Medellín. El objetivo central fue la indagación sobre los elementos esenciales, actores y principales retos y problemas en la construcción de una política pública que propenda por los derechos de los moradores en el contexto específico de esta ciudad. Esta se realizó bajo una metodología de carácter cualitativo cuyo eje central fue la colaboración constante entre los actores sociales implicados. La perspectiva crítica y participativa fue vital en las dos primeras fases de la investigación, pues como se verá en el desarrollo de la ponencia, el contexto social, político y económico de la ciudad de Medellín genera una serie de particularidades en las que las relaciones de poder, el modelo económico, los actores sociales y políticos tienen una participación directa en el fenómeno analizado. Las comunidades de más de veinte territorios de la ciudad fueron sujetos activos en el proceso de indagación, recolección de información y análisis, incluso, la producción de textos, comunicados, peticiones, páginas web y demás por parte de sus organizaciones sociales – y otras de la ciudad – fueron material vital para el análisis que aquí se esboza.

Palabras clave

Desarrollo, víctimas, macroproyectos de renovación urbana, reordenamiento autoritario y criminal, extractivismo urbano.

Introducción

La ciudad de Medellín se ha caracterizado, sobre todo en los últimos años, por promover proyectos de infraestructura urbana que propendan por la conservación patrimonial, evidenciado este en los proyectos de recuperación del centro de la ciudad,



especialmente de aquellos sectores donde se encuentran bienes de interés cultural (arqueológico, arquitectónico y urbanístico); por la consolidación de sectores/barrios a través de obras de equipamiento, infraestructura vial y servicios públicos; destacan también los proyectos de renovación urbana y en otros casos, mejoramiento integral en suelo urbano y rural, sólo por nombrar algunos de los tratamientos urbanos que se encuentran establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

No obstante, se plantea como un problema la forma en cómo estos proyectos impuestos por la Administración Municipal terminan generando transformaciones en la comunidad, no solo en los usos del suelo y en el tipo de población que empieza a habitar los espacios, sino también en las dinámicas de los antiguos pobladores, que para el caso de los proyectos de renovación urbana y las mega obras (planes parciales como el de Naranjal, Corredor vial Ayacucho – tranvía y sus dos metro cable- , puente Madre Laura, etc.), han derivado en procesos de reubicación de los moradores que habitan los espacios intervenidos, que en la mayoría de ocasiones han desmejorado sus condiciones de vida en los siguientes aspectos:

- Detrimento patrimonial: para el caso de las personas que deben vender o ceder sus propiedades al municipio (por vía negociada o por vía de expropiación administrativa), muchas veces las propiedades son valuadas en valores muy por debajo a lo que realmente cuestan y en los procesos muchas veces no se tienen en cuenta todas las compensaciones por los perjuicios materiales y morales a que se ven abocados los propietarios.
- La anterior afectación tiene dos consecuencias: la primera es que las personas afectadas no logran encontrar con el dinero pagado por la administración una propiedad igual o mejor a la que habitaban y esto es un requisito indispensable, según la normatividad vigente, para poder efectuar los procesos de negociación de los predios, lotes o bienes inmuebles que se determinen como de utilidad pública; lo otro es que cuando se trata de casos en los que la población es reubicada, la mayoría de veces se hace en lugares que no cuentan con las mismas condiciones en cuanto al acceso a otros bienes y servicios, es decir, si alguien vive en el centro de la ciudad, es reubicado en sectores periféricos de la ciudad - caso Moravia/Ciudadela Nuevo Occidente- (Caracol Radio, 23 de agosto de 2017; Gómez, 22 de febrero de 2017; Mercado, 2 de mayo de 2018).
- Afectaciones morales/psicológicas: las personas, al perder las propiedades en las que han vivido toda su vida, al alejarse de los barrios en los que crecieron,



tienen su círculo social, sus redes de apoyo y donde han construido toda una apropiación territorial y del espacio, suelen caer en estados de depresión profunda, situaciones de estrés y enfermedades de distinta índole. Un ejemplo de ello, es cuando en los planes parciales de desarrollo o redesarrollo, las obras de renovación urbana pretenden pasar de la vivienda convencional con todas sus dinámicas de vecindad alrededor de pequeños comercios, en especial tiendas y bares que funcionan a su vez como lugares de integración social, a grandes torres de apartamentos de hasta veinticinco pisos (construidos por grandes constructoras como la firma Coninsa Ramón H) , dejando atrás todo su pasado histórico representado en grandes casonas y los pequeños edificios circundantes (tres pisos máximo); y pretender con ello también que quienes viven en esas casonas de hasta 120m² o más, se “acomoden” en apartamentos de 45m².

- Vulneraciones a distintos derechos; derivado de lo anterior, se tiene que el principal derecho que se siente vulnerado es el que se consagra a partir de la constitución de 1991 en su artículo 58: la propiedad privada; el mismo que planea excepciones para los casos expuestos anteriormente. El artículo 51 consagra también el derecho a la vivienda digna, aunque no deja claras las condiciones que debe tener una vivienda para poder ser considerada como “digna”. Es propicio recordar que este derecho es consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos, artículo 25.1 y que la ONU-HABITAT, establece cuáles son esas características del derecho a una vivienda adecuada, las cuales están definidas principalmente en la Observación general N° 4 del Comité de 1991 sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 de 1997 sobre desalojos forzosos (ONU, 1993; ONU-HÁBITAT, 2014).

Todos los anteriores hechos dan cuenta de una visión prospectiva sobre la configuración de los espacios urbanos que, desde la institucionalidad, deben ser intervenidos apuntando a objetivos de desarrollo, más desde lo económico que desde lo social, pues en cada uno de estos proyectos, el capital de la empresa privada ha sido determinante para la ejecución y puesta en marcha de los mismos (Villa e Insuasty, 2014). Esto nos lleva a pensar que la gestión urbana, a través de una planeación estratégica, se optimiza de acuerdo con disposiciones de quienes representan el brazo económico de la ciudad, incluso en contravía - en varias ocasiones - del deseo y bienestar de quienes habitan



los espacios intervenidos. No puede dejarse de lado, en esta misma línea, que muchos de los proyectos ejecutados se han hecho con el fin de incentivar y atraer la inversión privada y extranjera (caso clúster – RutaN y Ruta de la Salud) y como estrategia que permita incrementar el turismo nacional e internacional, lo que le genera grandes dividendos a la ciudad.

Partiendo de esto y enmarcado en un proyecto de investigación que trabajó poco más de dos años y del derivó el libro “Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa”, se decidió analizar algunos casos puntuales de obras que se han efectuado en algunos barrios de la ciudad de Medellín. El objetivo trazado ha sido comprender las problemáticas y afectaciones que estos megaproyectos causan en las comunidades que hacen parte de las áreas de influencia de estos, y adicionalmente identificar las experiencias de organización y resistencia de estas comunidades, reconociéndolos a ellos como sujetos políticos que luchan para que su voz sea escuchada y para que la planeación de la ciudad no sea solamente desde el Estado hacia abajo, sino que sea la misma gente la que gestione el territorio, es decir, que puedan decidir a partir de las formas en que habitan el territorio cuales son los proyectos necesarios para la comunidad y que este tipo de obras no se impongan de la manera como se viene haciendo hasta el momento.

Metodológicamente se recurrió a entrevistas con los líderes, voceros y algunos habitantes de las comunidades afectadas por los proyectos. Adicionalmente, se tuvo acceso a varios derechos de petición y a setenta demandas radicadas por personas que sufrieron vulneración a sus derechos en el marco de la ejecución de las obras y noticias de prensa sobre las inconformidades e irregularidades de los procesos de negociación, desalojo y reubicación de las comunidades, así como la posición de funcionarios de la institucionalidad y las declaraciones oficiales de las entidades involucradas. En términos del análisis, se hizo a través de matrices categoriales de las cuales se obtuvieron algunas generalidades en cuanto a las problemáticas, el tipo de afectaciones, los derechos vulnerados, las acciones llevadas a cabo tanto por instituciones del Estado, como por entes privados y la participación ciudadana y la organización social en torno a estos proyectos (Mesa, et al., 2019).

Resultados y Discusión

Los macroproyectos analizados, tomando como base el análisis de las setenta demandas, fueron: el corredor Tranvía de Ayacucho, el Parque Bicentenario, el Metro



Cable Picacho que recientemente empezó ejecución, el puente de la Madre Laura y el Túnel de Occidente.

Las áreas de influencia para el caso del Tranvía de Ayacucho abarca gran parte de la zona centro oriental de la ciudad, Guayaquil, Boston, Buenos Aires, Alejandro Echavarría, el Sector San Luis, Miraflores y el sector de las Estancias, y aquí vale aclarar que el corredor Tranvía de Ayacucho no sólo es el Tranvía, sino que también acoge las dos estaciones de metro cable que se construyeron en la comuna 8: Las Torres y Villa Sierra. Para el caso del Parque Bicentenario, el área de influencia es el sector de Boston. En el caso del Metro Cable Picacho, pasa algo particular por tener en su área de influencia un barrio no “legalizado”, La Paralela, barrio no reconocido por la institucionalidad y que como muchos de los barrios de la ciudad fue autogestionado; este va más o menos desde la estación del metro de Madera por todo el lado del viaducto del metro hasta Tricentenario, concentrándose en este territorio las principales afectaciones; adicionalmente, como el metro cable parte de la estación Acevedo hasta la estación El Progreso, se ha afectado también el barrio Doce de Octubre. Respecto al caso del Puente de la Madre Laura, la ubicación de la zona de influencia se dificultó en cuanto a los afectados, pero las personas que se entrevistaron están ubicadas en el barrio Moravia, sector el Oasis, aunque hay otras áreas de influencia indirecta (Tricentenario, Palermo, Castilla). Finalmente está la Vereda Naranjal ubicada en el corregimiento de San Cristóbal donde se localiza el Túnel de Occidente.

En cuanto a las problemáticas y afectaciones en que se ven inmersas las comunidades que habitan esos territorios son en resumen las siguientes:

1. Los avalúos oficiales versus los avalúos comerciales: como parte del proceso de negociación de los predios y/o bienes inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos, la administración municipal, departamental o la entidad que se delegue para tal fin, debe efectuar un avalúo de las propiedades con base en el que presentan oferta de compra de las mismas. Estos procesos de negociación se han dado de manera arbitraria, en tanto la negociación, como tal, no existe, pues lo que suele suceder es que, si la gente no acepta la oferta, tampoco se da la posibilidad de controvertirla. En estos casos, la vía rápida por la que optan los entes gubernamentales es aplicar la expropiación por vía administrativa.
2. Dentro de las demandas analizadas, lo reiterativo dentro de los hechos narrados por los demandantes es precisamente esto: la gente quería



controvertir el avalúo oficial y no era posible; incluso los afectados contrataban otras entidades para hacer el avalúo comercial de las propiedades, pero al final del proceso, la sentencia de resolución de la demanda, acreditaba en la mayoría de los casos el avalúo oficial que realmente constituye valores muy por debajo de los que comercialmente valen las propiedades ubicadas en estos sectores.

3. Otra afectación tiene que ver con los daños en los bienes inmuebles ocasionados por las obras. Esto se dio en el caso de los barrios San Luis y Alejandro Echavarría, áreas de influencia del Tranvía de Ayacucho, donde la gente que no tuvo que entregar la propiedad para la construcción de corredor, ahora están afectadas porque las implosiones que realizaron las empresas encargadas de los diseños estructurales y de la obra como tal desestabilizó el suelo ocasionando agrietamientos y daños en la infraestructura de las casas. Al hacer el reclamo a la entidad correspondiente, la respuesta es que esas casas también eran requeridas para la obra por estar en la zona de influencia y que, por tal motivo, se realizará la respectiva oferta de compra (El Espectador, 30 de junio de 2015). Conforme al proceso, el avalista designado realiza la visita a la propiedad, pero la avalúa como si estuviera dañada mucho antes de la ejecución de la obra, cuando el daño de la fue producido por esta, constituyendo todo ese proceso en una grave irregularidad que como consecuencia inmediata tiene que el dinero de las indemnizaciones, no alcanza ni para la cuota inicial de una casa con iguales condiciones a las que dejaron, violando la garantía que establece que bajo ningún caso se debe desalojar a una persona y dejarla en condiciones inferiores, al contrario, se debe mantenerle su calidad de vida o mejorarla y en los casos aquí expuestos, sucede todo lo contrario.
4. Afectaciones psicosociales, económicas, territoriales, de salud: en primer lugar, se da una afectación de tipo económica pues la administración municipal asume que la casa es solamente un lugar de refugio sin considerar las relaciones de tipo económico que allí se dan; una casa puede ser una unidad productiva y evidencia de ello son los casos en que en el primer piso de la vivienda habita la familia y el segundo piso es alquilado, o tienen una tienda u otro negocio para efectos de su sostenimiento. Se dan afectaciones en la salud, pues la gente termina enferma y preocupada pensando que pasará con ellos, con su futuro, con su estabilidad socioeconómica y su calidad de vida y donde



las instituciones no les dan respuesta efectiva, porque por un tiempo les dan el subsidio de vivienda, pero después se desentienden.

Según los casos considerados en la investigación y las comunidades con las que se tuvo acercamiento, habría alrededor de 5.924 afectados, lo que da pie para afianzar la categoría de “víctimas del desarrollo” y desde una perspectiva crítica, cuestionar la idea de “desarrollo” y analizar para quien es el desarrollo, tomando en cuenta que lo que se evidencia es que es un modelo que está generando exclusión, despojo, desplazamiento intraurbano, donde la participación de las comunidades es nula, salvo para efectos de socialización de los proyectos, y se termina imponiendo lo que las instituciones consideran como la mejor forma de reestructurar la ciudad y de venderla al mundo. Así pues, emerge la pregunta de ¿una ciudad, para quién?, ¿para la gente que la ha construido a pulso, teniendo en cuenta que la mayoría de los barrios de la ciudad han sido autoproducidos? O, ¿es una ciudad privada, una ciudad para el turista, una ciudad para vender?

Aunado a lo anterior, con base en el perfil poblacional de las áreas de influencia de los proyectos, se logra entrever como hay una criminalización de la pobreza, teniendo en cuenta que estas comunidades se ubican entre los estratos uno y tres, cuando estas personas deciden llevar a cabo acciones políticas, la institucionalidad las reprime, las coarta y se empieza a criminalizar la protesta y la organización social, vulnerando todos los derechos y revictimizando la población.

Otro aspecto en cuanto a la capacidad organizativa es la necesidad de generar alternativas, puesto que en varias ocasiones las acciones políticas y jurídicas terminan “mutiladas”, pierden fuerza y capacidad de incidencia colectiva cuando el Estado le resuelve a cada persona su afectación por separado, ocasionando una desarticulación de la organización social y, por ende, que pierda fuerza.

Finalmente, es indiscutible, con lo anteriormente expuesto, que la ausencia de una política pública de protección a moradores ha posibilitado la comisión de tantas irregularidades en la ejecución de los macro proyectos y que urge crear e implementar una política pública que realmente garantice y proteja las comunidades que están inmersas en estas problemáticas, que tengan derecho a una vivienda digna, a que se les reconozcan las compensaciones e indemnizaciones justas, que haya claridad con respecto a quién es un morador y que en efecto se garanticen sus condiciones de vida sin ningún tipo de detrimento.



Conclusiones

La misma lógica con que se reorganiza, planifica y gestiona el territorio, no solo en la ciudad de Medellín, sino en las demás ciudades principales de Colombia, es la que opera a la hora de ejecutar proyectos de desarrollo minero-energéticos e infraestructura en las zonas rurales. Con base en esto, se destacan cinco puntos importantes:

En primer lugar, el tema de la imposición de las necesidades de la economía global, que termina reconfigurando los territorios urbanos y rurales de la misma forma; esa necesidad de la economía global termina capturando a los estados, que han dejado de ser autónomos y su función se limita al poder suplir las necesidades de la economía de mercado, las necesidades de los que llamamos del primero mundo o del mundo desarrollado, lo que implica para los “subdesarrollados” unas condiciones de despojo y unas condiciones de no vida, aunque es donde se produce la vida.

En segundo lugar, está el papel del Estado, que para cumplir con las expectativas del mercado, moldea sus instituciones, las cuales se ven inmersas en una disociación funcional epistémica, es decir, que están hechas para una cosa pero hacen todo lo contrario, por ejemplo, proteger el medio ambiente, pero en realidad favorecen las empresas para que estas puedan hacer sus explotaciones o exploraciones en busca de recursos naturales.

En tercer lugar, se da una suerte de cierre de las oportunidades y posibilidades, hay una criminalización constante de la pobreza y de todo lo que significa oponerse a estos espacios de poder (Serna, 2012), lo que nos lleva a una cuarta conclusión y es que hay una participación capturada; hay muchas normas sobre la participación, pero es una participación que no es útil, en la medida que no está enfocada en construir un proyecto comunitario o construir una perspectiva de territorio.

En quinto lugar, está la cultura. Las identidades culturales terminan siendo eliminadas paulatinamente, para imponer una sola forma de ser humano, una sola forma de valorar, una sola forma de sentir, y que en resumidas cuentas, siempre vaya en función del mercado. Ejemplo de ello se tiene en el Caquetá, en las comunidades campesinas, indígenas en Hidroituango, en San Carlos, y en Medellín.

Y por último quedan como retos la resistencia que está en función del Estado, pues el estar peleando con este resulta desgastante; la formación política versus la formación ciudadana que es lo que ahora se implementa, es decir, el conocimiento solo de normas, en lugar de instar por un reordenamiento o por el rechazo institucional constante y que



daría pie a la construcción de la autonomía que implicaría pensar sin Estado, construir sin Estado. ¿Es posible? Esto implicaría recuperar valores, recuperar epistemes, pues a veces es común encontrar personas que defienden los derechos humanos pero su episteme es netamente capitalista y no nos percatamos de ello pues estamos demasiado permeados por las relaciones económicas de este sistema. Así pues, el reto como tal está en construir un escenario de futuro a mediano y largo plazo, apalancado en la organización, la formación, la investigación con las comunidades y la comunicación para la transformación social.

Notas

1 Socióloga egresada de la Universidad de Antioquia y Técnica en Administración Judicial y Criminalística (Politécnico de Antioquia). Investigadora e integrante de la Red Interuniversitaria por la Paz (Redipaz-Colombia) e integrante del grupo autónomo de investigación Kavilando. Medellín (Colombia). Contacto: yeny.mesa@udea.edu.co

2 Licenciado en Filosofía, especialista en Ciencias Políticas, magister, estudiante del doctorado en Conocimiento y Cultura en América Latina Ipecal (Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina, A.C.). Contacto: alfonso.insuasty@usbmed.edu.co

3 Psicóloga, magister en Cooperación para el Desarrollo Universidad de Valencia (España). Joven Investigadora Universidad de San Buenaventura Medellín, Grupo GIPDAD. (Colombia). Contacto: danylondono@gmail.com

Referencias bibliográficas

Caracol Radio. (23 de agosto de 2017). *Algunos afectados de Moravia permanecen bajo el puente Madre Laura de Medellín*. Obtenido de Caracol Radio:

El Espectador. (30 de junio de 2015). *Deben desalojar personas afectadas por obras del tranvía en Medellín*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/deben-desalojar-personas-afectadas-obras-del-tranvia-me-articulo-569239>

Gómez, C. M. (22 de febrero de 2017). *Puente Madre Laura: familias afectadas aún no han sido reasentadas*. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/puente-madre-laura-familias-afectadas-aun-no-han-sido-reasentadas-JJ5856931>

Mercado Pérez, D. A. (2 de mayo de 2018). *Familias afectadas por cable Picacho y tranvía critican reasentamiento*. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/familias-afectadas-de-cable-picacho-y-tranvia-de-ayacucho-critican-modelo-de-reasentamiento-212488>



- Mesa Duque, N., Londoño Díaz, D., Insuasty Rodríguez, A., Sánchez Calle, D., Borja Bedoya, E., Valencia Grajales, J. F., . . . Pino Franco, Y. A. (2019). *Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa*. Medellín: Kavilando. Obtenido de <https://www.kavilando.org/libros/territorio-y-despojo/51-editorial-conflicto-social-y-paz-2/6762-victimas-del-desarrollo-en-medellin-progreso-y-moradores-en-disputa>
- ONU. (1993). Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos
- ONU-HABITAT. (2014). *Desalojos Forzados. Folleto informativo N25*. Nueva York y Ginebra: ONU-HABITAT. Obtenido de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1_sp.pdf
- Serna, C. P. (2012). Medellín: la dinamización de la lógica del capital y del control territorial. *Kavilando*, 4(1), 50-55. Obtenido de <http://www.kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/122/106>
- Villa Holguín, E., Insuasty Rodríguez, A. (2014). Capital, sujeto y ciudad. Lecturas de la ciudad y la crisis humanista. El caso Medellín. *El Ágora USB*, 14(1), 87-96. doi: <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.122>



El derecho al agua y saneamiento y los efectos de su privatización en la colonia Valle del Paraíso en Puebla, México.

Daniela Ruiz Vélez
Ivonne Martínez Gutiérrez

Resumen

La crisis global del agua tiene un impacto en la calidad de vida de las personas. En ese contexto, el modelo económico neoliberal ha impulsado la privatización creciente de servicios públicos, entre ellos el del agua potable y el saneamiento, lo que restringe el acceso a los mismos a pesar de que este ha sido reconocido como un derecho humano fundamental. En esta investigación se analizan los efectos de la privatización del agua en una colonia marginada del municipio de Puebla. El presente trabajo tiene como objetivo principal: analizar el orden jurídico del agua a nivel internacional, en México y en Puebla, para así poder encontrar cuáles son las contradicciones existentes entre, promover el acceso al agua como un derecho y, a su vez privatizarla. Aunado a lo anterior, busca:

1) Identificar los problemas causados por la privatización del agua en la colonia marginal Valle Paraíso en Puebla, México; 2) Analizar el estado en el que se encuentra el servicio del agua en la colonia Valle Paraíso.

Para la elaboración el trabajo se hizo una revisión documental y posteriormente se realizaron entrevistas semi-estructuradas a habitantes de la colonia.

Palabras clave

Derecho al agua; Privatización; Marginación; Servicio público

“Recurso vital, el agua se inscribe en la cadena de las necesidades absolutas para la conservación de todas las especies vivientes. Recurso vital no sustituible, es por naturaleza el elemento más irremplazable de la vida ” (Rolland y Cárdenas, 2010:156)

Introducción

El interés por realizar esta investigación surge del debate sobre si el agua debe considerarse como un derecho humano o como un bien económico por el cual hay que pagar si se quiere acceder a él. Así, nos dimos cuenta de que, el tener servicio de agua potable, es sin duda, un derecho humano fundamental pues simplemente, el agua al ser un recurso vital no puede ser mercantilizada bajo ninguna justificación, ya que



justamente el sentido de que los derechos son inherentes a la personas, es que no hay condición alguna que permita privar a alguien de ellos.

A pesar de que el derecho al agua y al saneamiento es reconocido tanto a nivel internacional, como en el marco jurídico mexicano, los procesos de privatización de dicho recurso prácticamente clasifican al agua como un bien económico, pues pagar por ella se vuelve un requisito indispensable para obtenerla. Por esta razón, decidimos estudiar los efectos que se generan por la privatización de los servicios públicos, en este caso, el servicio del agua y el saneamiento.

Empero, para poder elaborar una mejor investigación se requirió hacer trabajo de campo, es decir, ponernos en contacto directo con personas que se han visto inmersas en las consecuencias generadas por la privatización.

Entonces, el siguiente paso consistió en buscar y seleccionar una colonia o lugar de la ciudad de Puebla que nos permitiera analizar el impacto de la privatización en el estado, misma que se efectuó en el año de 2013.

Una vez que se eligió a la colonia, se prosiguió a elegir la metodología adecuada para lograr el acercamiento con los habitantes de la misma; en primera instancia se identificó el estado en el que se encontraba la colonia con respecto al servicio del agua, y posteriormente, se determinó cómo les ha afectado la privatización de dicho servicio. El instrumento utilizado para la obtención de información fue la realización de entrevistas semi-estructuradas a los miembros de la colonia.

Fundamentación del problema

La crisis global del agua es un problema de índole socioambiental que debido a la idea del libre mercado que prevalece en la actualidad ha ocasionado que cada vez más servicios públicos sean puestos a disposición del sector privado. Es por ello que, resulta pertinente encontrar cuáles son las contradicciones existentes entre, promover el acceso al agua como un derecho y simultáneamente privatizarla.

El privatizar el agua conlleva efectos negativos en comunidades de escasos recursos, por consiguiente, analizar dichos efectos en la colonia Valle Paraíso de Puebla, la cual representa una muestra del proceso de urbanización, será útil tanto para visualizar el impacto de la mercantilización del agua, así como para comenzar a plantear las posibles



medidas que deben tomarse con el fin de mejorar el nivel de vida de los habitantes de Valle Paraíso.

El conflicto que existe con respecto a los que tienen acceso al agua y los que no, se profundiza al relacionarse con la forma en la que se distribuye la población y el nivel de ingresos de la misma, de este modo, se seleccionó a la colonia Valle Paraíso en la capital del estado de Puebla, por ser una colonia irregular, periurbana y que dispone de un nivel de servicio que no cuenta con el equipamiento mínimo.

El acceso al agua y al saneamiento, fue reconocido en julio de 2010 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, en México, se logró alcanzar el reconocimiento de dicho derecho hasta el 8 de febrero de 2012; este derecho se encuentra establecido en el artículo 4°, párrafo 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde se menciona que: “[...] Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible [...]”.

A nivel estatal, en la Ley del Agua para el Estado de Puebla se establecen las especificaciones para el uso del líquido, referente a los usuarios y para los encargados del servicio. Rescatando los artículos que responden al margen de nuestra investigación, el artículo 30 establece que “Los sectores sociales privados podrán participar en la prestación, administración, operación y mantenimiento de los servicios hídricos públicos”. Considerando que el servicio hídrico es un servicio para todos, el artículo 32 da a conocer que dichos servicios públicos “[...] serán prestados en condiciones que aseguren su continuidad, calidad y cobertura, de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de los usuarios”. Por lo tanto, para que el servicio del agua sea prestado, se debe celebrar un contrato¹ por parte de los usuarios y el prestador de servicios. Visto así, el artículo 118 establece que “Las prestadoras (sic.) de servicios estarán facultadas para establecer y actualizar las tarifas en cuentas aprobadas, estas tarifas deben estar autorizadas por el Congreso del Estado de Puebla” (Secretaría de Servicios Legales y Defensoría Pública, 2012).

Cabe mencionar que el servicio del agua es de carácter oneroso, de ahí que la facultad de suspenderlo o no por falta de pago constituye una herramienta que el artículo 99 de la Ley del Agua para el Estado de Puebla dicta:

Cuando es para uso personal y doméstico y hay falta de pago del usuario, la autoridad



no puede suspender su suministro de forma total y absoluta [...] sino que debe reducirlo y proveer una cantidad mínima indispensable para que el usuario pueda solventar sus necesidades básicas, lo cual no implica que resulte gratuita (Tesis aislada (Constitucional) emitida por primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del sexto circuito. Visible en la página 2191 del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, t. I, Décima Época, de febrero de 2017).

Sin embargo, dentro de este último artículo se menciona que el servicio se podrá suspender de forma absoluta solo cuando el usuario tenga la capacidad económica para cubrir con el pago del servicio y no lo esté solventando o, en caso de que persista el incumplimiento del pago.

Bajo esas circunstancias en la legislación correspondiente al tema del agua, se distingue que las políticas ambientales en materia de este recurso priorizan más las necesidades económicas que las urgencias de protección, conservación y uso racional de este debido a que de ser un servicio que en primera instancia fue público, ha pasado a manos privadas.

Contexto Puebla

En el año 2013, el Congreso local aprobó una reforma a la Ley de Agua, la cual responde a una iniciativa presentada por el exgobernador Rafael Moreno Valle (+). A pesar de que la privatización de este servicio incumple el derecho constitucional al acceso al agua potable y al saneamiento (Artículo 4), solamente hubo nueve votos en contra de los cambios propuestos. De esta manera, la ley se aplicaría para :

25 Sistemas Operadores de Agua Potable y Alcantarillado (Soapap) que son manejados por los ayuntamientos, entre los que se encuentran los municipios más poblados de la entidad: Puebla, Tehuacán, Atlixco, Cuautlancingo, Huauchinango, Xicotepec, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula y Teziutlán, entre otros (Hernández, G., 2013).

No obstante, según lo dicho por José Juan Espinosa (quien en aquel tiempo era presidente municipal de San Pedro Cholula, un municipio conurbado a la capital) en una entrevista para *el Universal* (2017), realizada por el colaborador Edgar Ávila, Espinosa dijo que fue en el 2013 cuando el agua del municipio de Puebla, y sólo una parte de la zona metropolitana (San Andrés, Cuautlancingo y San Pedro Cholula), fue privatizada y otorga a la empresa Concesiones Integrales, es decir, no se impuso a los demás



municipios mencionados previamente. Así, en el momento en que el servicio de agua potable pasó a manos de la empresa Concesiones Integrales, mejor conocida como Agua de Puebla para Todos, los poblanos han sufrido aumentos en el costo de las tarifas; lo más grave es que, aunque el servicio sea cada vez más caro, no se ve reflejada ninguna mejoría del mismo.

Entonces, se puede decir que desde que se le entregó el contrato (el que nunca se ha hecho público a pesar de que la Ley de Transparencia lo establece así) a la empresa Concesiones Integrales (Agua de Puebla para Todos) ésta ha brindado un pésimo servicio: “[...] en tres años, la empresa Agua de Puebla para Todos aumentó las tarifas del agua en 28%, sin mejorar el servicio y sin tomar en cuenta el nivel socioeconómico de cada estrato en los que está dividida la zona metropolitana de la ciudad de Puebla” (Regeneración, 2017). Por consiguiente, la población más afectada es la que tiene un nivel de ingresos muy bajo.

Dentro de las acciones arbitrarias efectuadas por Agua de Puebla destacan las siguientes:

Durante los últimos meses de 2017 la empresa Concesiones Integrales SA de CV, Agua de Puebla, realizó inspecciones en colonias ubicadas al suroriente de la Ciudad, como Tres Cruces y Loma Linda, previo citatorio a las familias, para identificar cuántas familias viven en los domicilios, bajo el argumento de “regularizar” el servicio (Núñez, E., 2018).

Asimismo, de acuerdo con el periodista de *E-Consulta* Efraín Núñez, una residente de la colonia Tres Cruces, declaró que antes de octubre de 2017 su tarifa del servicio era de alrededor de \$245 pesos mensuales; sin embargo, después de que la empresa hiciera una revisión, el monto ascendió a los \$700 pesos mensuales. Además, la empresa también ha sido denunciada por amenazar a los clientes, en caso de que ellos se negasen a la revisión (2017).

A cinco años de que el servicio de agua potable fuera concesionado a la empresa de Agua de Puebla para Todos, el ahora diputado José Juan Espinosa, presentó una iniciativa que pretende reformar el artículo 12 de la Constitución estatal; dicha reforma busca prohibir que los gobiernos municipales puedan concesionar el servicio de agua potable a empresas particulares.²

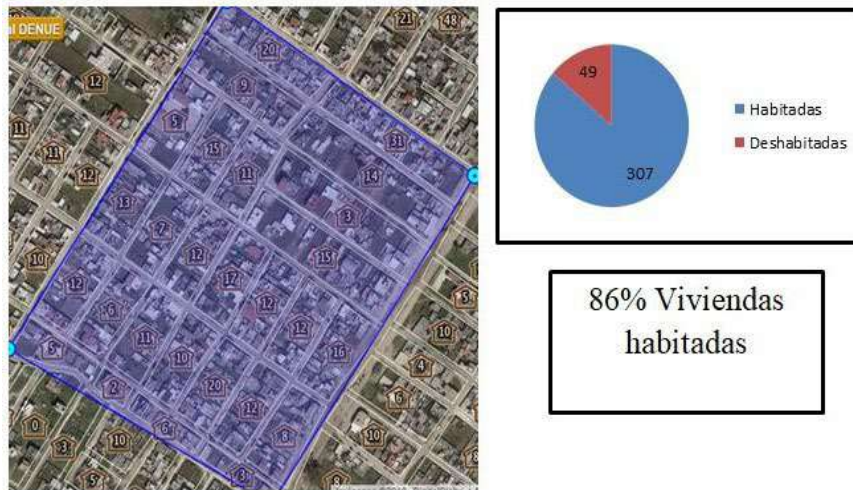


Sin embargo, ahora que se ha presentado la iniciativa para revertir la privatización del agua en Puebla, tras la derrota del partido Acción Nacional que la impulsó, un obstáculo primordial para lograr esta acción es que, no se cuenta con el contrato por lo que no hay manera de conocer las sanciones correspondientes en caso de que éste llegue a disolverse. De hecho, parafraseando a Hernández (2018), se sabe que en el juicio 303/2017 el juez tercero en materia administrativa ordenó la entrega inmediata del contrato, empero, la empresa aún no cumple con el mandato judicial y no ha entregado completa de la documentación; pero algunos de los datos con los que ya se cuenta, indican que: primero, el contrato lo firmaron Agua de México, Eppcor Servicios y Tecnología Intercontinental; segundo, los testigos ciudadanos de la firma del acuerdo son dos organizaciones (Ciudadana para la Rendición de Cuentas AC y AR Información para Decidir) de las cuales no se tiene conocimiento alguno; y tercero, el Consorcio entregó un pago de 1 mil 480 millones de pesos, de los cuales 500 millones se destinaron al pago de deuda con Banobras y los otros mil millones de pesos se destinaron a la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal, sin que se conozca el uso que se le dio a ese dinero.

Metodología

De acuerdo con el carácter mixto de nuestra investigación, se obtuvieron datos cuantitativos y cualitativos a través de instrumentos metodológicos tales como el diseño y aplicación de entrevistas semiestructuradas y consultas a la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Los instrumentos fueron utilizados con la finalidad de establecer una conexión entre la situación socioeconómica de Valle de Paraíso y su servicio de abastecimiento y calidad del agua.

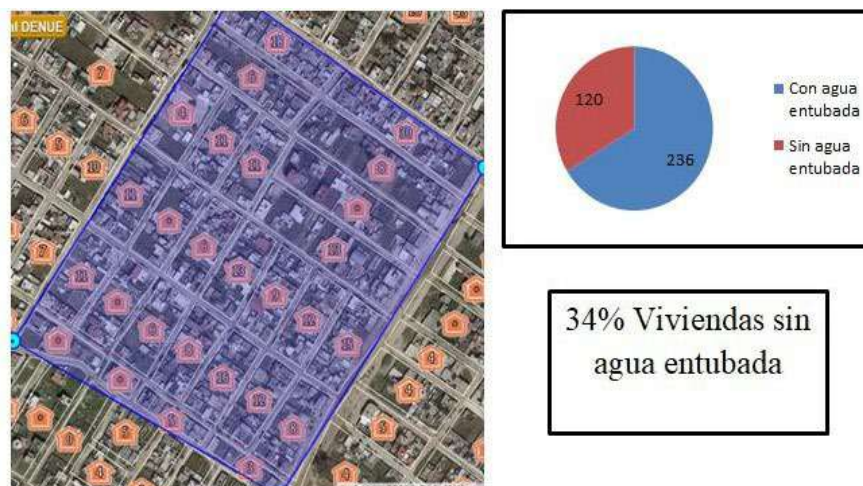
La información obtenida desde el Banco de Datos del Inventario Nacional de Viviendas 2016 del INEGI se procesó para la elaboración de gráficas que muestran el número total de viviendas habitadas, las viviendas sin agua entubada y las viviendas sin drenaje de la zona limitada.



86% Viviendas habitadas

Figura 1. Número de viviendas habitadas por manzana en la Colonia Valle del Paraíso.

Fuente: Banco de datos del Inventario Nacional de Viviendas 2016 del INEGI.



34% Viviendas sin agua entubada

Figura 2. Número de viviendas con agua entubada por manzana en la Colonia Valle del Paraíso.

Fuente: Banco de datos del Inventario Nacional de Viviendas 2016 del INEGI.

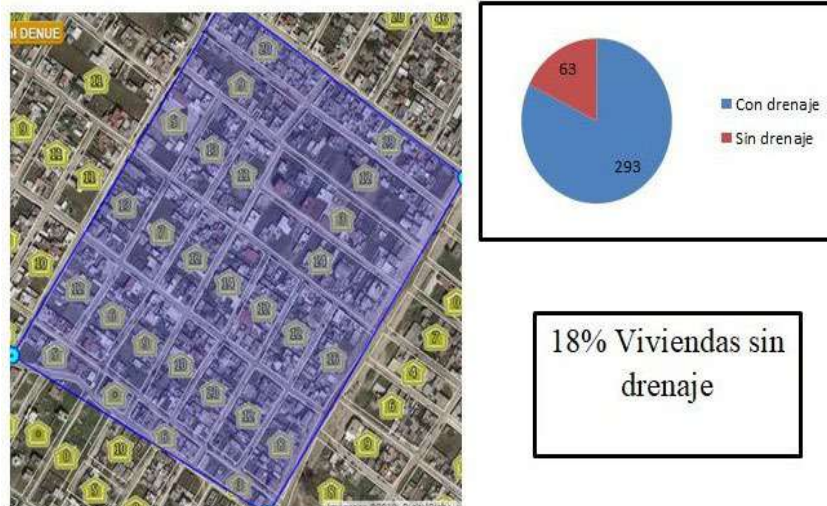


Figura 3: Número de viviendas con drenaje por manzana en la Colonia Valle del Paraiso.
Fuente: Banco de datos del Inventario Nacional de Viviendas 2016 del INEGI.

Respecto a las entrevistas semiestructuradas, se pretendió facilitar la recolección de información y la posibilidad de aclarar dudas y establecer relaciones entre las diferentes situaciones o problemas hacia nuestro objeto de estudio, lo que abrió paso a profundizar con una mayor libertad y flexibilidad las variables entre los dieciséis habitantes de la colonia que fueron elegidos al azar.

Resultados

Se realizaron dieciséis entrevistas en octubre de 2018 a personas informantes clave, cuyo servicio de agua se ha visto afectado en los últimos cinco años. Con la información obtenida, se pudieron identificar y clasificar 5 ejes centrales: contratos fallidos, suspensión del servicio y aumento de pagos, la instalación de una red de agua, calidad de agua y ahorro del recurso, obteniéndose así testimonios que ejemplifican la situación.

Contratos fallidos

Con respecto al acceso a la red de agua, los habitantes de la colonia se ven en la obligación de celebrar un contrato (como establece el artículo no. 43 de la Ley del Agua para el Estado Puebla). Sin embargo, hubo casos particulares en los que a pesar de que las personas cumplían con los pagos correspondientes, la empresa no se hacía responsable de brindar el servicio.

“No tengo agua. Hace como 15 días pagué, me dijeron que iban a venir a instalar el servicio y no lo han hecho” (María, entrevistada No. 15)



Suspensión del servicio y aumento de pagos

Ante el incumplimiento del contrato por parte del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), la gente optaba por dejar de pagar, ya que el gasto general de las familias aumentaba al tener que costear no sólo la red de agua, sino otras alternativas como la adquisición de pipas, acarreo y el reuso con el agravante de que la suspensión del pago del servicio equivalía a la generación multas que al no ser liquidadas, se acumulaban.

Otro punto importante que se obtuvo, fue que durante el periodo que comprende de abril a junio del 2018, el agua dejó de fluir por la red, no obstante, durante el lapso entre esos 3 meses, la empresa siguió cobrando.

Acorde a las entrevistas, se encontró que hubo un incremento del ingreso en la parte destinada al consumo. No obstante, el aumento de tarifas, no reflejaba una mejora en el servicio, de hecho, para compensarlo, se adquirían pipas o se acarrea agua desde un pozo ubicado a 2 km de distancia con respecto a la colonia (Topografía INEGI, s.f.).

“Hace como dos meses metieron la red. Todavía no cae agua pero nosotros la compramos por medio de pipas” (Laura Montero, entrevistada No. 16)

“Un señor vendía agua; juntaba dos toneles y en un caballo nos la traía de un pozo cercano” (Lilia Báez, entrevistada No. 11)

“Llevo comprando pipas desde hace 8 años. Todavía no estamos conectados a la red” (María I. Soledad, entrevistada No. 14)

Instalación de una red de agua

Asimismo, los entrevistados mencionaron que por el mes de agosto (aproximadamente 2 meses antes de realizar las entrevistas), se instaló una red de agua en algunas partes de la colonia. Empero, por lo que se pudo notar, no se ha homogeneizado la instalación, eficacia y calidad del servicio ya que se obtuvieron diferentes opiniones al respecto:

“Con la nueva red ahorita no tengo problemas con el agua, pero antes sí; antes no caía” (Xóchitl, entrevistada No. 3)

“Es un problema porque menos agua tenemos” (Pilar Bonilla, entrevistada No. 4)

Calidad del agua

Si bien es cierto que, algunos observaron mejoras en el suministro del recurso después de que se instaló una nueva red, hay quienes aún no se han abastecido de agua o quienes afirmaban que en general, el servicio es ineficaz; no sólo por la escasez y su



mala distribución, sino por la calidad.

*“El agua que cae no es de calidad; tiene mucho sarro, hay veces que viene color café”
(Xochitl Azunzena, entrevistada No. 7)*

Una cuestión a considerar cuando se habla de si la privatización del agua en Puebla, significó una mejora o deterioro del servicio, es que aun cuando este era administrado por el Estado, es decir, 5 años atrás, la colonia ya presentaba problemas con el abastecimiento de agua.

Ahorro del recurso

Como se mencionó anteriormente, al aumentar los precios, mas no la calidad del servicio, los habitantes de Valle de Paraíso se ven obligados a buscar alternativas para cuidar el agua, entre ellas, técnicas de reuso, optar por consumir lo mínimo o la implementación de sistemas de acaparamiento de aguas pluviales.

“Tengo un tanque para juntar el agua de lluvia, porque hay veces que tarda hasta un mes en el que no nos cae ...Hay que cuidarla. Si lavas trastes a lo mejor eso te sirve para el baño, enjuagar ropa, limpiar o regar las plantas” (Cristina Rivera, entrevistada No. 1)

“Tratamos de reciclar. El agua de la lavadora la ocupamos para el baño y lavar pisos. Aquella que sobra de los trastes lo echamos a las plantas” (Laura Montero, entrevistada No. 16)

Privatización

Dentro de las personas que fueron entrevistadas, fueron más del 90% las que no notaron mejoras que de verdad respalden la justificación del Estado para privatizar el servicio. Además, aunque sí haya existido un progreso, eso no quiere decir que hubo familias inmunes al aumento de las tarifas, ya que no fue suficiente para contar con un servicio adecuado.

“La colonia si ha progresado, pero los beneficios económicamente no siempre son buenos. Ahorita la red es buena porque es nueva. Es para convencer a la gente. “...Tengo que pagar haya o no haya agua” (José Luis Pérez, entrevistado. No. 9)

“Yo tengo aquí 3 meses... y no tenemos agua. Se compra el agua” (Beatriz, entrevistada No. 2)

“El servicio sigue igual pero los costos han aumentado mucho” (Xóchitl, entrevistada No. 3)



“Ah claro, es un derecho, pero ahora mira, tanta privatización, las consecuencias las pagamos nosotros...Proveerán mejor a los que más tienen dinero” (Pilar Bonilla, entrevistada No. 4)

Discusión

Considerando las fuentes utilizadas para sustentar la investigación, cabe resaltar que la mayoría de ellas provienen de notas periodísticas, la razón de esto radica en que, encontrar libros o artículos que aborda el problema del agua en Puebla con mayor profundidad fue difícil, principalmente por la presión política que se ejerce sobre el tema. A decir verdad hay pocos autores involucrados, y por lo tanto, no existen fuentes suficientes para una amplia investigación.

Por otro lado, la información obtenida a partir de las entrevistas es confiable porque pudimos llegar al punto de saturación, es decir que, se llegó al punto en donde realizar entrevistas adicionales, no aportaba información nueva o diferente a la que ya se había recabado. El testimonio de los colonos pone en evidencia que a pesar de la suspensión del servicio, las personas tuvieron que seguir pagando y que además, las tarifas aumentaron. Igualmente se comprobó que la privatización del agua, no incrementó ni la calidad del servicio ni la del agua que se distribuye, sin olvidar que no todas las calles estaban conectadas a la red de distribución.

Dentro de nuestras limitaciones, es difícil determinar qué porcentaje del ingreso se destina al consumo de agua. Por consiguiente, no se pudo medir ese dato ya que para ello, se hubiera tenido que diseñar y aplicar una encuesta para obtener información como: si la toma de agua estaba dentro del terreno o del domicilio, si caía agua de la llave, información de la vivienda, entre otros datos que, nos darían una idea más exacta del nivel socioeconómico de las familias.

Conclusiones

La ley establece el término de concesiones, pero dados los hechos, el concepto de privatización corresponde a un proceso donde las ganancias ya no son recaudadas por el Estado, sino que pasan a manos de empresas privadas.

Dentro del marco legislativo, la contradicción de normas entre la Constitución federal y la ley estatal genera una incertidumbre jurídica que se ve reflejada en las desigualdades sociales. Ya que por un lado, la Constitución Mexicana establece que el Estado debe garantizar y salvaguardar los derechos, entre ellos, el del acceso al agua. No obstante,



a nivel estatal, se puede apreciar la privatización de este recurso reflejado en aspectos como la celebración de contratos, tarifas elevadas y malos servicios para las comunidades, las cuales se ven más afectadas en la medida en que aumenta su grado de marginación.

En este caso, la entidad encargada de proporcionar aquellos servicios ha actuado en favor de intereses políticos, por lo que la interrelación entre gobierno y la ciudadanía se ha deteriorado, provocando el surgimiento de varios movimientos sociales que se pronuncian en contra de dicha privatización y que exigen un mejor desempeño del Estado para salvaguardar sus derechos.

Los conflictos en la colonia Valle del Paraíso con respecto al tema del agua y saneamiento son muy críticos, sobre todo porque “El grado de segregación urbana define las desigualdades espaciales en el acceso a los servicios, la infraestructura y el equipamiento” (López, R. 2014: 291).

En la colonia Valle del Paraíso, el nivel de la vivienda es la que sufre las consecuencias puesto que las intenciones de desarrollarse se ven limitadas de diversas formas: cuando celebran contratos donde se establece que se tiene que pagar por el servicio del agua; aumentan las deudas o la suspensión del servicio; el agua es sarrosa; y la instalación de la nueva red de agua no ha dado resultados satisfactorios para todos. Como consecuencia de lo anterior, la gente busca reusar o reducir el consumo del agua, ya que no tienen la oportunidad de destinar una parte “extra” del ingreso para su adquisición.

Además, es claro que la decisión del Estado de privatizar el agua no satisface en su totalidad a aquellos argumentos que la sostienen, más bien como ya se mencionó, únicamente le ha sido funcional a los ejes capitalistas como parte de un discurso político.

En resumen, se puede decir que a los habitantes de viviendas marginadas, solo les restan dos opciones: adaptarse a los procesos de la mercantilización o bien; construir e involucrarse en movimientos que promuevan la participación ciudadana para exigir que sus derechos sean garantizados en su totalidad, y que a su vez, esté ligado a la propuesta de soluciones que consideren incrementar la oferta del agua como la recolecta de aguas pluviales y/o el reuso de aguas residuales tratadas.

Debido al modelo de desarrollo económico que priva actualmente, por lo menos en



México, resulta inviable considerar la remunicipalización del servicio del agua como una solución a corto plazo, por esta razón, concluimos que se necesitan elaborar métodos alternativos para la administración del agua haciendo hincapié en que las empresas tienen que cumplir con la obligación de ampliar la cobertura de la red y mejorar el servicio, alcanzar una distribución equitativa del uso del agua; encontrar nuevas fuentes de aguas sustentables para estar preparados para situaciones extremas de escasez, así como hacer una revisión de la legislación. Inclusive se puede puntualizar en la participación de las fuerzas sociales para que se respalde la problemática, sin apartar la idea de que el agua es un elemento sumamente valioso, ya que sin duda el recurso también conocido como “el oro azul” es esencial para el desarrollo de la vida y por esta razón es un derecho humano.

Notas

¹El artículo 43 marca que para recibir los servicios públicos, los interesados deberán celebrar con el Prestador de Servicios Públicos el contrato respectivo del servicio de que se trate, cumpliendo al efecto con los requisitos y condiciones que establece esta Ley.

²Con relación al contrato celebrado con la empresa de Concesiones Integrales (Agua de Puebla para Todos), cabe mencionar que el tiempo establecido fue un periodo de 30 años, por lo que seguramente, la revocación del contrato significaría un pago de indemnización a la empresa.

Bibliografía

Ávila, E., 2017. Llevan a la Corte privatización del agua en Puebla. El Universal. URL <https://bit.ly/3IJWEQp>

Banco de Datos del Inventario Nacional de Viviendas 2016 del INEGI (2016). Vivienda. Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/default.html#Mapas> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 febrero). Artículo 4. 6° Párrafo. E-consulta., (30 de oct. de 2018). Ordenan publicar contrato de Concesión del Agua en Puebla. URL <http://www.e-consulta.com/nota/2018-10-30/ciudad/ordenan-publicar-contrato-de-concesion-del-agua-en-puebla>

Hernández, G., 2013. Aprueba Congreso de Puebla privatizar servicio de agua potable. *Proceso*. URL: <https://www.proceso.com.mx/352632/aprueba-congreso-de-puebla-privatizar-servicio-de-agua-potable>

Hernández, G., 2017. Se organizan pobladores contra la privatización del agua en Puebla. *Proceso*. URL: <https://bit.ly/38X6qLv>



- Hernández, G., 2018. El gobierno de Puebla debe hacer público el contrato con el que privatizó el servicio de agua. *Proceso* URL: <https://bit.ly/2UGThhn>
- Hernández, G., 2018. Empresarios piden dar marcha atrás a la privatización del agua en Puebla. *Proceso*. URL: <https://bit.ly/36R7vSp>
- INEGI (s.f). Topografía. Carta E14B53a. Recuperado el 9 septiembre 2019. Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/>
- Juárez, V.H., 2018. Presenta PT iniciativa para eliminar privatización del agua potable. *El Sol de Puebla*. URL <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/presenta-pt-iniciativa-para-eliminar-privatizacion-del-agua-potable-puebla-2037713.html>
- López, R. (2014). Los servicios de agua potable y saneamiento en la ciudad de Puebla. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Documento en línea.
- Regeneración.*, (2017). Con la privatización del agua en Puebla, la tarifa subió más que la gasolina y la luz. URL: <https://regeneracion.mx/con-privatizacion-del-agua-puebla-subio-mas-que-gasolina-y-luz/>
- Núñez, E., 2018. Sorprende a poblanos aumento a tarifas de servicios de gobierno. *E-consulta*. URL: <https://bit.ly/391LWRW>
- Rolland, L., Cárdenas, Y.V., n.d. La gestión del agua en México.



La malaria en la producción de territorios tropicales desiguales en México y Colombia.

Sergio Iván Arroyave Arrubla

Resumen

La relación malaria y territorio en América Latina se ha estudiado desde dos puntos de vista: 1) las desigualdades sociales posibilitan la permanencia de dicha enfermedad en ambientes tropicales; 2) hay posibilidad eliminar o controlar la enfermedad partir del conocimiento, sin necesidad de modificar las relaciones sociales. Propongo exponer algunos procesos de salud-enfermedad sobre la malaria como parte de los ejes de producción de territorios tropicales en Colombia y México, entre 1950 y la actualidad. Lo anterior desde una perspectiva metodológica territorial, en la cual se analizan las redes de los procesos de salud-enfermedad de la malaria como diversas trayectorias de apropiación, dominio y accesibilidad, vinculados a flujos de información, materia y sujetos en la producción de territorios desiguales. Esto como resultado de los registros de Campañas de erradicación, estrategias de control, investigaciones médicas y bacteriológicas, datos y entrevistas a personal de salud.

Se discute sobre los aportes de los procesos de salud en relación a la malaria en la producción de territorios tropicales. Igualmente, que el territorio no es meramente el escenario donde ocurren los hechos, sino que es generado por las acciones de diversos actores y al mismo tiempo es un actor que afecta e influye en las dinámicas de su población. Por último, se concluye que los procesos de conocimiento y combate a la malaria han aportado a la construcción de un nuevo territorio tropical de imaginarios, prácticas y experiencias que es necesario entender en su complejidad de relaciones en nuestros países latinoamericanos.

Palabras clave

Producción territorial; Malaria; Colombia; México.

Introducción

Esta ponencia hace parte de mi investigación doctoral, en la cual he propuesto abordar la formación territorios y construcción de la tropicalidad en Colombia y México, entre 1950 y la actualidad (2019). Esto a partir de un tríptico: las enfermedades tropicales, en especial la malaria; la generación de alimentos y el reto de hacer de las tierras bajas un lugar habitable integrado a las naciones, enfocándome en Programas de desarrollo y



formas de vida de los grupos humanos; y el tercero, la protección de otras especies y el dominio territorial de la conservación.

Me enfocaré en el primer eje del tríptico con el objetivo de analizar procesos de salud-enfermedad de la malaria, como parte de los ejes de producción de territorios tropicales. Para ello trataré sobre el trópico americano como construcción histórica dentro del sistema capitalista; generación de conocimiento científico dirigido al control, apropiación y explotación de lo tropical; estrategias de eliminación y control de la enfermedad que se tradujeron en términos del mosquito como el enemigo no humano y la permanencia de desigualdades socioterritoriales.

El trópico como territorio construido

La problemática de la investigación se vincula con el surgimiento y los cambios en la espacialidad, nombrada trópico húmedo, como realidad territorial en la que múltiples actores se relacionan de forma diversa con las materialidades y otros seres vivos. Unos más vinculados al agua, como las culturas anfibias (Fals Borda, 1986), otros a la tierra como la ganaderización (Manjarrez Muñoz et al., 2007; Rentería, 2006; Tudela, 1992), al subsuelo como los procesos vinculados a la extracción de petróleo (Rendón & Contreras-Sánchez, 2013), la educación y la salud relacionados con el Estado, por mencionar algunos que han generado procesos de territorialización, que se materializan en prácticas de negociación, alianzas o vínculos, y también en disputas que ocasionan desterritorializaciones y re-territorializaciones.

Estudios sobre territorios de humedales tropicales muestran problemáticas tales como: la pérdida de biodiversidad, degradación ambiental, vulnerabilidad y los riesgos, cambio climático entre otros (Koleff et al., 2007), que han sido enfocados en el análisis de las estructuras y funcionamientos de los ecosistemas. Igualmente, se han dado estudios sobre problemáticas como el uso de bienes comunes, la adaptación de grupos humanos, la marginación de éstos ante el Estado y sus instituciones (Fabre, 1994), los procesos de transferencia de conocimiento y tecnología; temas que giran en torno a la pobreza, la praderización asociada a la ganadería, el cómo desarrollar dichos territorios tropicales entre otras (Poore, 1975; FAO, 2000). Todos estos trabajos dan por hecho la existencia de lo tropical como unas características naturales de dominios geográficos (posición en el globo) y climáticos principalmente. En ellos prevalece una visión de cómo desarrollar e integrar esos espacios a las economías capitalistas vinculadas o controladas por el Estado Nación (Serje, 2011).



Bajo esa misma visión se han generado otra serie de estudios vinculados a la relación malaria y territorio tropical en América Latina, pues esta ha sido una enfermedad que ha sido argumento para asociar el trópico a connotaciones negativas en cuanto a su habitabilidad y explotación. Una vertiente de tales investigaciones se fundamenta en que las desigualdades sociales posibilitan la permanencia de la enfermedad en ambientes tropicales. Una segunda vertiente argumenta que hay posibilidad de eliminar o controlar la enfermedad partir del conocimiento sin necesidad de modificar las relaciones sociales. Sin embargo, poco se ha pensado en como los procesos de salud-enfermedad vinculados a la malaria pueden ser considerados como contribuidores a las formas de interacción y relacionamiento con aquello que se ha llamado tropical, es decir, de sus aportes en la construcción de territorios tropicales.

La importancia de esta investigación es aportar al entendimiento de procesos de articulación de diferentes actores e intermediarios, que permiten la creación de los territorios tropicales de Colombia y México. Es importante como propuesta alternativa que aporta a nuevas formas de pensar los procesos que han desembocado en la actual crisis ambiental provocada por la insostenibilidad de los modos de explotación, producción, consumo e interacciones afectivas.

Redes que producen territorios

La propuesta teórica está basada en que el territorio es producido y transformado a través de redes que a su vez surgen de procesos de interacción. Con red me refiero a la categoría analítica para pensar los vínculos y asociaciones entre actores e intermediarios humanos y no humanos que generan espacialidades dentro del mundo humano. La red se compone de una alineación de mínimo tres actores, los cuales realizan acciones por medio de intermediarios que son materialidades que portan mensajes y describen las conexiones del entramado. Esta opera bajo la lógica de traducciones, interpretaciones y representaciones de los actores de sí mismos, de los otros actores y del significado de las acciones (Callón, 2001; Latour, 2008).

El territorio ha tenido una mayor predominancia en cuanto a ser concebido como herramienta analítica para estudiar las relaciones de poder, diferentes perspectivas lo toman como un proceso complejo en el cual intervienen múltiples dimensiones, políticas, económicas, culturales y sociales, y se define por los procesos de territorialización y desterritorialización. El primero hace referencia a las formas y procesos de ejercer dominio político-económico y apropiación simbólica del espacio por grupos humanos,



en los que se destaca la relación espacio poder. El segundo indica los procesos que generan la imposibilidad de construir y ejercer control efectivo sobre sus espacios, en cuanto a dominación y apropiación (Haesbaert, 2011).

Por tanto, el territorio es una red creada por otras redes que posee estructura, órdenes y dinámicas en su interior. Éste emerge a partir de procesos que implican trabajo, energía e información y es el resultado (parcial) de trayectorias de interacciones de intereses de los actores por la apropiación y dominio de los espacios-tiempos.

Tales apropiaciones y dominios ocasionan desigualdades como explotación, despojo y discriminación, a los cuales se les suman el acaparamiento de oportunidades, la exclusión y las distancias en inclusión en las redes globales de conocimiento y tecnología, igualmente, cada vez hay mayor precarización del trabajo y desempleo (Reygadas, 2008).

Como transitar de la red al territorio

Tal propuesta teórica se ha llevado a cabo a partir de una metodología en la cual se analizan las redes de los procesos de salud-enfermedad de la malaria como diversas trayectorias de apropiación, dominio y accesibilidad vinculados a flujos de información, materia y sujetos en la producción de territorios desiguales. Para ello se utilizaron herramientas etnográficas y análisis espacial, con la finalidad de reflexionar sobre discursos y prácticas desde una perspectiva territorial. El Análisis consistió en la identificación de actores, intermediarios y acciones, esto implica evidenciar las redes y traducciones que la definen como tal, lo que dio paso a la síntesis, es decir, de cómo estas redes se vinculan a procesos de dominio y apropiación, lo que genera desigualdades territoriales de eso llamado trópico. Las fuentes utilizadas fueron los registros de Campañas de erradicación, estrategias de control, investigaciones médicas y bacteriológicas, datos y entrevistas a personal de salud.

El trópico americano como construcción histórica

El trópico se ha traducido como naturaleza malsana, interpretación y construcción del territorio que ha sido resultado de los procesos históricos. Con la llegada de europeos y africanos al continente americano, al igual que animales domésticos como el perro, también arribaron otros agentes como virus y bacterias a vivir y territorializar los nuevos espacios y crearon nuevas interacciones con seres vivos del lugar (Carrada, 1995). Agentes como la lepra, la viruela, el dengue entre otros.



Para el caso de la Malaria, que para las costas se ha mezclado con la fiebre amarilla y fiebres intermitentes, hay testimonios de que causó graves daños a la población en las épocas virreinal e independiente en México, los médicos utilizaban para su tratamiento la quinina, elemento usado por los indígenas por años. Las fiebres se dispersaron, “muchos españoles y otros europeos y africanos eran portadores de plasmodios e infectaron a los anofelinos autóctonos, cuya biología era adecuada para la multiplicación de los parásitos maláricos” (Fernández de Castro, 1998).

Para México en la época de la colonia se tienen registros escritos que había calenturas, fiebres terciarias y cuartanas, posiblemente asociadas al paludismo, y se encontraban en la Ciudad de Tenochtitlán, al igual que desde Yucatán hasta la región centro norte de la Nueva España, en zonas habitadas por los Chichimecas. En el siglo XIX el paludismo siguió expandiéndose por gran parte del territorio mexicano, con excepción a algunos lugares por sus condiciones climáticas o la ciudad de México, la cual se le realizaron procesos sanitarios para la desecación del lago, que según la tradición higienista y médica europea traía consigo las enfermedades (Blancarte & Cabrera, 1959).

Para la década de 1930 el paludismo ocupaba áreas que significaban más del cincuenta por ciento del territorio Nacional Mexicano, por cada cinco habitantes uno tenía la enfermedad (Fernández de Castro, 1998). Luego de esta década disminuyó la cantidad de casos, no obstante, para los años cincuenta del siglo XX más de la mitad del país se encontraba bajo la influencia de dicha enfermedad.

Los climas cálidos considerados agrestes, sus enfermedades unidas a dinámicas de los grupos humanos nativos, hicieron que los europeos fundaran su sistema colonial donde los asentamientos centrales a las dinámicas del país estaban en terrenos fríos, similares a los templados del viejo continente (Crosby, 2002), a excepción de los estrictamente necesarios como los puertos de Veracruz, Tampico, Frontera en el Atlántico y en el Pacífico, Acapulco y Manzanillo, en lo que hoy se conoce como México (Pimentel, 1900). Para Colombia están los puertos de Cartagena, Santa Marta y Mompox (Palacio, 2006). Éste sistema se ha mantenido similar hasta entrado el siglo XX, así entonces esto se ha expresado en áreas centrales y al margen dentro de las colonias, y luego en los estados nacionales.

Tales dinámicas de apropiación territorial han sido mediadas por la traducción contradictoria de la imposibilidad de vivir “adecuadamente” en el trópico, pero de la necesidad de su explotación de sus riquezas, lo que ha conllevado a diversos intentos



de colonización de las tierras cálidas. Unas migraciones fueron encabezadas por sectores oprimido, por ejemplo, grupos afrodescendientes que crearon los palenques en la época colonial en Colombia (Fals Borda); otros por campesinos sin tierra en las partes altamente pobladas, otros por buscadores de fortuna a partir de la explotación de los “productos tropicales”. Sin embargo, sólo fue hasta la construcción del canal de Panamá (1915) que la idea de transformación del paisaje agreste hacia uno más “amigable” tomó mayor fuerza (Palacio, 2006), lo que permitió la instalación más duraderas de empresas capitalistas que se juntaron con las de poblaciones marginales con respecto al sistema social y económico hegemónicos.

Las colonizaciones del siglo XX han tenido como características el desmonte de los bosques, lo que en palabras del director del Instituto Colombiano de Medicina Tropical, Luis Ernesto Gómez, ha traído consigo nuevas enfermedades:

“Somos una sociedad que se mete donde no la han llamado, aquí hay un bosque primario sin mucha intervención de comunidades y nosotros queremos, creemos que en ese bosque va haber una posibilidad de sembrar o de tener ganado, entonces metámonos allá. ¿qué pasa con eso? pues sacamos lo peor de esos sectores, allá hay cosas con las que nosotros no nos hemos puesto en contacto, hay virus, bacterias, todo lo que queramos y cuando eso entra en contacto con los humanos es que aparecen unas cosas raras”. (Entrevista con Luis, 21 agosto de 2018)

Generación de conocimiento

En el siglo XIX se asumía que la malaria se generaba en los humanos por el contacto con ambientes “miasmáticos”. A finales de este siglo surge una nueva teoría a partir de la aparición del microscopio, de la identificación de bacterias y micro organismos (Latour, 1995), lo que llevó a replantear la concepción de los agentes que operan en la realidad de las enfermedades, pues se identificaron patógenos microscópicos, “vectores” y huéspedes, lo que fue aplicado a los estudios de enfermedades en áreas de colonias europeas en Asia y África (Gómez, 2014) con el interés de proteger a los colonizadores provenientes de Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica y Holanda, así fue que surgió la medicina tropical (Kumate & O’ Shea, 1998).

Esta enfermedad después del siglo XIX era lo que Max Sorré llamó “complejo patógeno”, el cual se compone de relaciones espaciales de agregación, es decir, no posee un propósito como tal. Sin embargo, tales actores combinados con el ambiente generan territorios de malaria que han sido sujetos de diversas estrategias de transformación, control y apropiación. Tal conocimiento derivó en estrategias de estudio y combate



contra la enfermedad de acuerdo a los diferentes actores identificados: el mosquito anophelex, el plasmodium y el huésped(humano). Lo que se ha traducido en estudios sobre: bionomía de los mosquitos, ADN, adaptaciones y ciclos reproductivos de ambos seres no humanos. Igualmente, se han realizado estudios de comportamientos de los grupos humanos y su interacción con el medio-ambiente, higiene, adaptación y resistencia de razas a los plasmodiums entre otras.

Las relaciones entre los elementos biológicos y las dimensiones sociales han sido planteadas a través de modelos de salud pública como la interacción agente , La propuesta de Lalonde, el modelo Dnagegi, determinantes sociales (Baldomero) o los modelos de la epidemiología crítica latinoamericana (Piñeros, 2010). Todos ellos desde perspectivas diferentes han tenido la intención de determinar, medir e intervenir los factores y dinámicas que influyen en la permanencia y proliferación de enfermedades.

Las enfermedades de transmisión por vectores, consideradas como enfermedades tropicales, actualmente se les ha asociado su permanencia y expansión territorial a varios factores, según el personal de salud, que no necesariamente son medibles como en los modelos antes mencionados. Los médicos, bacteriólogos y biólogos a los cuales entreviste de México y Colombia unánimemente concuerdan con la idea que en palabras del fundador de ICMT el Doctor Botero: *las enfermedades tropicales son enfermedades de pobres de tierra caliente (Botero...)* o como dice el Doctor Baldomero que por ser las personas de bajos recursos las que la padecen, “ellas son las que aguantan todo, hasta hambre, aguantan y aguantan, pero no reclaman” (Entrevista con Baldomero). De este argumento se derivan otras problemáticas tales como que la medicina no se preocupa lo suficiente por ello, pues como lo dice la Doctora Ángela Tobón:

Hay un deseo de hacer medicina tan desarrollada y tan tecnificada como los países desarrollados, entonces se invierte más en cáncer, en enfermedades cardíacas de tipo isquémico, las mismas hipergripemias [hiperglicémicas]... son enfermedades que ya tienen un estatus de enfermedad desarrollada” (entrevista con Ángela Tobón, 20 de ago 2018).

Tal estatus también se ve reflejado en el reconocimiento, sueldos y recursos de proyectos que puedan gestionar los investigadores, esto hace, según Wilber Gómez, que los médicos jóvenes decidan realizar especializaciones sobre cáncer, VIH o enfermedades cardiovasculares.

Las Naciones Unidas en la actualidad consideran a estas enfermedades como desatendidas y tiene una serie de programas que se encuentran vinculados con las



estrategias nacionales y regionales para el registro y control de este tipo de enfermedades. Por tanto, hay otros investigadores que consideran que realmente “si hay recursos, no los suficientes, pero hay inversión” (Entrevista con Wilber, 29 de ago 2018) el problema radica en las pocas personas interesadas en estudiar y desarrollar nuevas formas y dispositivos de prevención, control y tratamiento de dichas enfermedades. Una primera interpretación en términos de construcción de lo tropical es que en la actualidad la desigualdad social de las poblaciones de climas cálidos y generalmente húmedos se transforma en una desigualdad territorial donde el trópico es entendido y vivido como un territorio marginal, agreste y con posibilidades distintas en cuanto a la atención en investigación científica para la salud.

Las Enfermedades tropicales son poco valoradas por la medicina y al mismo tiempo han sido olvidadas por grupos sociales que inciden en las políticas de impacto y atención a dichas poblaciones que habitan y por tanto aportan a la construcción de territorios tropicales. Esto se evidencia en el subregistro de los casos individuales de las enfermedades tropicales para México el doctor Baldomero menciona:

En México ha pasado algo curioso, si uno grafica las enfermedades, sobre todo estas de la gente pobre, puedes marcar exactamente cuándo empieza y terminan los sexenios. ¿Yo les digo a mis alumnos, a ver muchachos porque aquí bajó tanto las enfermedades, que acaso de veras hicimos acciones para que bajara? no, simple y sencillamente, no las buscas, no las registras (Baldomero 26 oct 2018).

En Colombia no es diferente, Luis director del Instituto Colombiano de Medicina Tropical (ICMT), instituto encargado del sistema de control de enfermedades tropicales en Antioquia en asocio con la Gobernación de dicho departamento, dice:

En Antioquia las estadísticas que uno le muestra la secretaria de salud es, por ejemplo, para una cosa bien simple: Malaria, desde que nosotros venimos trabajando con este programa viene bajando. ¿Qué pasa? que cuando cambian los gobiernos departamentales hay un asunto de “yo le voy a dar ese contrato a otros” entonces, mientras convencemos a la administración departamental que con esto no se juega, pasan dos o tres meses y en ese hueco se suben las estadísticas y vuelve y juega, trabaje duro otra vez para volverlos a bajar (Entrevista con Luis, 21 ago de 2018).

Estrategias de eliminación y control

En 1891, el profesos Paul Wener del Hospital de la Cámara de San Petersburgo escribió:



“la malaria ésta la más extraña de las enfermedades...es ciertamente única en que la infección tiene un sólo enemigo: la civilización, en contraste con todas las otras, la malaria evita la civilización” (Kumate & O’shea, 1998, p. 8)

La apropiación, dominio y explotación de las áreas tropicales se han dado, por prácticas de saneamiento de tales ambientes, esto ha implicado diseñar e implementar estrategias para la eliminación o control del principal impedimento de las intenciones ya mencionadas de los grupos humanos, con ello me refiero al mosquito anophelex, vector de los plasmodium de la malaria.

Las estrategias se han basado o desencadenado en una serie de traducciones de los actores de la red (o redes) que emergieron de dichas acciones. Aquí expondré cuatro de ellas por su importancia en la construcción de territorios nacionales y de sus relaciones con la economía capitalista global.

La primera traducción a las relaciones de las poblaciones con los ambientes cálidos (principalmente) para mediados del siglo XX, por parte de potencias como Estados Unidos, el Estado Mexicano y Colombiano, es que la malaria era considerada una causa importante del no desarrollo, pues una población enferma no era posible que trabajara como el modelo de modernización lo indicaba (Cueto, 2013)

Tal traducción estaba estrechamente vinculada a los intereses geopolíticos de postguerra de los Estados Unidos el cual era de impulsar el desarrollo en aquellos países que lo necesiten; con la idea de que estos en un futuro cercano queden bajo la influencia y establezcan relaciones económicas más sólidas, por ello América Latina fue uno de los pioneros en la lucha antimalarica.

Los gobiernos, elites políticas, algunos médicos de México y Colombia entendieron que se debía combatir la malaria en el sentido de la integración de territorios tropicales a la economía nacional y el fortalecimiento de los Estados. Tanto la visión geopolítica y la Nacionalista se lograron alinear en una red encabezada por la UNICEF, la OMS, OPS los gobiernos de México y Colombia, que a su vez diseñaron otras redes de la salud (Bibliografía). Pues tal alineación de cooperación de intereses estaba mediada por otra traducción: Es viable eliminar el vector, lo que solo era posible si este era considerado como enemigo, para así entablar una guerra contra él, así surgieron en los años cincuenta organismos como la Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo (CNEP) en México y el Servicio de Erradicación de la Malaria (SEM) en Colombia,



ambos operaron hasta los años ochenta bajo lógicas militares para la eliminación de la malaria.

El intermediario clave en la red para la erradicación del vector y por ende la apropiación territorial efectiva de los grupos humanos era el DDT Dicloro Difenil Tricloroetano (DDT) del género de los hidrocarburos clorados, en México se comenzó a utilizar con mayor intensidad desde 1947, que se roció en el estado de Morelos, en 1948 se rociaron la ciudad de Villahermosa y Frontera en Tabasco, en Veracruz la parte norte se roció en asocio con Pemex y en el sur con la fundación Ruckerfeller (Blancarte & Cabrera, 1959).

La CNEP se convirtió en un dispositivo de legitimidad y presencia estatal en los territorios tropicales que expresaban orden, patriotismo, disciplina y sacrificio, como lo expresó el médico Blancarte:

Ha de señalarse el entusiasmo y fervor patriótico de los empleados de la CNEP que desde sus niveles inferiores en las zonas hasta los puestos directivos en la oficina central no han tenido límites aun a pesar de haber llegado muchas veces hasta el sacrificio. (Blancarte & Cabrera, 1959, p. 48)

De forma similar sucedió en Colombia, incluso algunas administraciones municipales o departamentales solicitaban información cartográfica al SEM (Fuente cartas AGN) para desarrollar labores de planeación entre, es decir, era esta institución considerada por los gobiernos locales y regionales con una legitimidad, recursos y conocimientos tal que generaba las representaciones del territorio que ellos podían aprovechar.

Luego de los años ochenta la traducción de la erradicación de la malaria que era básicamente la eliminación del mosquito anophelex fue inevitablemente transformada por la resistencia adaptativa de tal insecto, la estrategia debió ser cambiada el nuevo objetivo era controlar la enfermedad. Tal estrategia se realizó por medio de las regiones (estados y departamentos) con una vinculación nacional, de intercambio de información, pero las directrices eran tomadas por cada unidad territorial administrativa.

En México todos los procesos de estas dos grandes estrategias fueron exitosas, pues para los años noventa los casos de paludismo eran mínimos. En Colombia esta enfermedad aún sigue siendo importante en la salud de la población, principalmente en las regiones de reciente colonización.

Una idea interpretativa se puede sugerir de los dos procesos sobre la erradicación y control de la malaria en México y Colombia, estas se basaron en la configuración e identificación de un enemigo externo, no humano, el mosquito así las redes creadas de



investigación, tecnología, recursos económicos y humanos estuvieron dirigidos a su eliminación o en su defecto el control. Es decir, se escogió una estrategia que implicaba asumir la posibilidad y la supremacía del dominio del ser humano sobre la naturaleza; pero tal estrategia sirvió para el mantenimiento de las desigualdades sociales y territoriales de los trópicos.

Conclusiones y reflexiones

El trópico como construcción de procesos históricos permitió hablar sobre la llegada de nuevos agentes que territorializaron los nuevos espacios, en este caso los cuerpos indefensos de los nativos y de europeos y africanos. Varios de estos se instalaron muy bien en las tierras cálidas lo que contribuyó a la traducción de estas como tierras malsanas, que a su vez a portó al patrón predominante de asentamiento colonial, el cual se mantuvo hasta el siglo xx. Por esto y otros procesos que no fueron mencionados el trópico como territorio adquirió connotaciones contradictorias, ser frontera y al mismo tiempo poseer abundantes riquezas. Esto se tradujo en diversas colonizaciones tanto de los grupos que querían huir del sistema hegemónico dominante, como de grupos que querían emprender empresas para la explotación de este ambiente de riquezas excepcionales. Estos dos procesos se han dado de forma simultánea y llevaron a la tumba de los bosques que trajo consigo la interacción con nuevos agentes patógenos.

En el segundo apartado consistió en una muestra en la cual se reflexiona sobre el surgimiento de conocimiento microscópico y de las nuevas interacciones que descubrió y generó en cuanto a las enfermedades transmitidas por vector. Luego se nombraron algunas teorías que relacionan los factores biológicos y sociales que son causales de las enfermedades, con el propósito el control de las enfermedades. Sin embargo, en las estrategias de intervención han prevalecido las de control biológico (de los vectores), en los discursivo las enfermedades tropicales se les asocia con la población pobre de tierras calientes. Por último, se hace mención a como el trópico también se ha construido desde los actores de la medicina, donde la investigación de las enfermedades de estos ambientes posee una menor valoración y prestigio que otras ramas de la medicina.

En el tercer apartado de estrategias de eliminación y control se analizó la traducción que relacionaba los territorios con malaria con el no desarrollo, esto desembocó en la alineación de intereses geopolíticos de EEUU, la lucha de las Organizaciones internacionales de la salud y propósitos nacionalistas de México y Colombia. Tal articulación de actores se dio bajo la creación del enemigo común, muy propio de la



guerra fría en la cual se vivía, el cual era el mosquito que debía eliminarse completamente bajo estrategia militar por medio del DDT. A escala Nacional se crearon instituciones que llevaran a cabo tal objetivo, CNEP (México) y SEM (Colombia), estos con la erradicación total o parcial en el país de la malaria generaron legitimidad del estado en territorios considerados marginales como lo han sido los tropicales. Sin embargo, tal estrategia permitía el mantenimiento de las desigualdades, pues sólo atacaba el mosquito y no las condiciones sociales de las poblaciones.

Bibliografía

- Blancarte, J., & Cabrera, J. (1959). El programa de erradicación del paludismo en México. *Salud Pública de México*, 1(1), 9-50.
- Callón, M. (2001). Redes tecno-económicas e irreversibilidad. *Redes*, 8(17).
- Carrada, G. (1995). Importancia de las enfermedades tropicales en México y en el Mundo. *Salud en Tabasco*, 1(No4), 119-122.
- Crosby, A. W. (2002). *Imperialismo ecológico: A expansão biológica da Europa, 900-1900*. Companhia das Letras São Paulo.
- Cueto, M. (2013). *La salud internacional y la Guerra Fría: Erradicación de la malaria en México, 1956-1971*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fabre, D. A. (1994). Cambios en el paisaje y formas emergentes de organización en el trópico húmedo mexicano. La colonización del Valle de Uxpanapa, Veracruz. *Revista relaciones*, XV, 103-131.
- Fals Borda, O. (1986). *Historia doble de la Costa* (Vol. 3). Universidad Nacional de Colombia. Banco de la República. El Áncora.
- FAO, R. (2000). *Sistema de uso de la tierra en los trópicos húmedos y la emisión y secuestro de Dióxido de carbono*. 96p.
- Fernández de Castro, J. (1998). El paludismo en México y la lucha para su control. En *A cien años del descubrimiento de Ross. El Paludismo en México* (Primera, pp. 227-234). México D.F: El Colegio Nacional.
- Gómez, A. M. G. (2014). El tiempo y el lugar de los peces: Saberes asociados a la pesca en Puerti Cé, golfo de Urabá1/The time and place of the fishes: knowledge associated to fishing in Puerto César, gulf of Urabá. *Boletín de Antropología*, 29(48), 66.
- Gómez-Pompa, A. (1998). The conservation of biodiversity in Mexico: Myths and realities. *Botanical Sciences*, (63), 33–41.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad* (Primera). Recuperado de <https://bit.ly/3nlujKM>



- Koleff, P., Tambutti, M., March, I., Esquivel, R., Cantú, C., Lira-Noriega, A., ... Blanco, S. (2007). Análisis de vacíos y omisiones en conservación en México. R. Dirzo, R. González e I. March (comp.). *Capital natural y bienestar social: Segundo Estudio de País. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.*
- Kumate, J., & O'shea, M. del S. (1998). EL paludismo antes de 1897. En *A cien años del descubrimiento de Ross. El paludismo en México* (Pra, pp. 6-10). México, DF: El Colegio Nacional.
- Latour, B. (1995). Dadme un laboratorio y moveré el mundo. *Sociología de la Ciencia y la Tecnología*, 237–257.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.
- Manjarrez Muñoz, B., Hernández Daumás, S., de Jong, B., Nahed Toral, J., Dios Vallejo, O. O. de, & Salvatierra Zaba, E. B. (2007). Configuración territorial y perspectivas de ordenamiento de la ganadería bovina en los municipios de Balancán y Tenosique, Tabasco. *Investigaciones geográficas*, (64), 90–115.
- Palacio, G. A. (2006). *Fiebre de tierra caliente. Una historia ambiental de Colombia 1850-1930*. Ilsa.
- Pimentel, V. (1900). *Cartas historico geograficas Mexicanas. La invasión norteamericana 1846-1848* [Litografía]. Recuperado de <http://bdmx.mx/documento/invasion-norte-americana-1846-1848>
- Piñeros, J. (2010). Malaria y determinantes sociales de la salud: Un nuevo marco heurístico desde la medicina social latinoamericana. *Revista Biomedica*, 30(Núm2), 1-8.
- Poore, D. (1975). *Normas ecológicas para el desarrollo del trópico húmedo americano*. (UICN Informe Ocasional N.º 11). Morgues, Suiza: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Morges (Suiza) FAO, Roma (Italia) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Kington (Jamaica) CEPAL, Santiago (Chile).
- Rendón, M. J. P., & Contreras-Sánchez, A. (2013). Impacto socioambiental de la industria petrolera en Tabasco: El caso de la Chontalpa. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 10(2), 122–144.
- Rentería, C. (2006). *La Colonización, Adaptación y Desarrollo Económico de la Selva a través de la Ganadería: El Caso de la Frontera Tabasco-Chiapas*.
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Tejiendo las redes de la desigualdad*. México, UAM-Anthropos.



Serje, M. (2011). *El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

Tudela, F. (1992). *La modernización forzada del trópico: El caso de Tabasco, proyecto integrado del Golfo*.



Hacia la configuración urbana de Ledesma

Sofía Melina Balceda

Resumen

El presente trabajo realizó una reconstrucción histórica del proceso de urbanización de la ciudad de Libertador General San Martín, Ledesma de la provincia de Jujuy en Argentina, donde se destacó el desempeño del ingenio azucarero, a partir del cual se inició la configuración urbana.

Es interesante el estudio de esta ciudad porque presentó una gran concentración latifundista de la tierra y un predominio del monopolio de la producción industrial del ingenio, provocando una insuficiencia habitacional que se hace presente hasta la actualidad. La misma fue una de las más afectadas de la provincia por la falta de un lugar para vivir. Es donde se dio la lucha por la tierra urbana y donde se ausentaron las respuestas por parte del sector gubernamental.

Esta situación ocasionó que muchas familias de los sectores populares urbanos optaran por la decisión de tomar tierras como así también viviendas construidas por el Estado, intentado procurar una solución a la demanda habitacional. Solo a través de este mecanismo, numerosos ledesmeneses lograron acceder a la ciudad de una manera ilegal y precaria, manteniendo y reproduciendo su situación de desigualdad estructural.

Cabe destacar que éste forma parte del trabajo de tesis doctoral, donde el eje central son las tomas de tierras de dicha ciudad; y que se llevara a cabo a partir de una revisión bibliográfica y de documentos personales e institucionales.

Palabras clave

Urbanización; Ledesma; Ingenio; Lucha; Tomas de tierras.

El crecimiento urbano

Los problemas de urbanización según González (1998) citado en Balceda (2016) que enfrentan gran parte de las ciudades latinoamericanas tienen una mejor comprensión si son abordados desde una visión que rescate la historicidad de los procesos económicos, políticos (Reese 2006 citado en Balceda, 2016) y sociales promovidos por marcos neoliberales, como así también su agotamiento, sus efectos y su relación con la crisis actual del capitalismo mundial.



Alain Roquie (1991) citado en M. Jerez (2013), menciona que las condiciones de alojamiento en América Latina, a principios del siglo XX, eran en general deplorables. Esta descripción no se alejaba demasiado de la realidad que exhibía nuestro país. La notable evolución demográfica y urbana experimentada en el territorio argentino, producto de las migraciones europeas primero, y del traslado de la población rural a las ciudades con el desarrollo de la industria después, trajo aparejado un patente desajuste entre el número de habitantes y la oferta de viviendas. Ello derivó en otras implicancias, en el hacinamiento de numerosas familias en los cuartos de insalubres conventillos e inquilinatos.

Distintos estudios urbanísticos, han señalado que desde los últimos años del siglo XX, que la población urbana aumentó más rápidamente que el número de viviendas de calidad mínima según patrones estándar, con un déficit creciente en servicios básicos. Ni los gobiernos locales ni los nacionales lograron dar una solución a la problemática de viviendas y servicios que respondiera al ritmo del crecimiento poblacional. Esto ha dado como resultado un acelerado incremento de las viviendas donde sus habitantes residen en condiciones precarias y muchos de ellos son constructores de sus propias viviendas (Abiodum 1987 en O. Jerez 2005). Esta situación, al menos para las ciudades de las tierras bajas de Jujuy, San Pedro y Libertador General San Martín, no ha tenido cambios sustanciales para los primeros años del siglo XXI.

Las principales ciudades del país, comenzaron a modificar, no solo su estructura social sino también su fisonomía: crecieron, multiplicaron su población, diversificaron su ocupación y trastocaron su paisaje urbano (M. Jerez, 2013).

Dice la Introducción del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 (INDEC 1981): “Jujuy es en la Argentina una de las Provincias de más antiguo asentamiento humano. Antes que los españoles fundaran San Salvador existían numerosas e importantes localidades indígenas cuya ubicación está señalada por Amilcar Razori. “Este autor las clasifica en poblados o núcleos indígenas permanentes (Los Amarillos y La Huerta), poblados agrícolas con viviendas urbanas y economía agraria (El Altarcito y Coctaca), pucaras o fuertes con fines exclusivamente militares (Yacoraite y Perchel) y pucaras poblados (Campo Morado, Huichairas, La Cueva y Tilcara). Algunos de esos agrupamientos excedían en su época de apogeo las 100.000 personas” (Aramayo, 2009).

Varias ciudades jujeñas, durante las primeras décadas de siglo XX, registraron una importante expansión, de las cuales, en este caso, solo nos centraremos en la ciudad



de Libertador General San Martín que fue una de las más pobladas -de la provincia y de la región de las yungas- después de San Pedro. A este centro urbano le prestamos atención dado que podremos destacar ciertas características de la evolución urbana y agudización de la problemática habitacional puesto que, ahí es nodal (O. Jerez 2005a, 2005b, 2007).

Ante esta situación, se indagó y describió los procesos de urbanización (Castells, 1974) de la ciudad antes mencionada que forma parte de las tierras bajas de Jujuy (Santamaría y Lagos, 1992; Teruel, 2005) puesto que la tierra urbana se ha convertido en una de las mercancías más preciadas y disputadas por los grupos sociales. Para ellos se realizó una revisión bibliográfica, recopilación de datos censales y geográficos para un posterior análisis socio-demográfico.

Este trabajo se llevó a cabo puesto que, para los sectores subalternos la tierra urbana es la base material para la reproducción de su subsistencia, mientras que para las elites resulta uno de los soportes más redituables. De allí que la lucha por la tierra urbana se exprese en las denominadas tomas de tierras, a través de las cuales los sectores populares logran acceder a la ciudad de una manera ilegal y precaria, lo que mantiene y reproduce su situación de desigualdad estructural (Giaretto 2010 citado en Balceda, 2016). En este sentido, las familias ledesmensenses en reiteradas oportunidades optaron por dicha alternativa para solucionar su problemática habitacional debido a la concentración latifundista de la tierra y el predominio del monopolio de la producción industrial (Jerez, 1995, 1999; Jerez y Rabey 1998).

La urbanización de las tierras bajas

Un componente clave en los procesos de formación de nucleamientos urbanos en el noroeste argentino fue la instalación y desarrollo de diversas industrias, entre las que se destacan la minería, como el caso del complejo siderúrgico Altos Hornos de Zapla en la ciudad de Palpalá (Balceda 2015; Ferreiro y otros 1992) y la agroindustria en las ciudades de Libertador General San Martín (Karasik, 1991) y de San Pedro de Jujuy (O. Jerez 1999, 2007; O. Jerez y Rabey 1998; Jerez y Vilca Vilca 2009; entre otros). En el Valle de San Francisco, la economía agrícola industrial regional ha conformado grandes centros vinculados especialmente con la producción de caña de azúcar. Estos centros agroindustriales, fundamentalmente los ingenios azucareros de Jujuy y Salta, han cumplido un papel significativo en el surgimiento de los centros urbanos aledaños a ellos. Según distintas investigaciones (Lagos y Teruel 1989; Santamaría y Lagos 1992;



Santamaría 1984; Teruel 2005) entre 1880 y 1920 las administraciones de estas empresas, a través de diversos mecanismos, se constituyeron, en fuertes captadores de la mano de obra laboral de las etnias de las tierras bajas: Toba, Wichi, Chorote, Mocoví, Pilagá y Aba-Guaraní. A partir de 1920 hasta los años 1940/1960, aproximadamente, esta política de captación se orientó hacia las tierras altas del Noroeste Argentino y del Sur de Bolivia.

Entre los años '20 y fines de los '40, el contratista o enganchador, constituyó una importante figura en la política de captación de mano de obra para los ingenios azucareros argentinos, fue una figura controvertida y estos, tenían a su cargo la tarea de conseguir mano de obra barata y abundante, principalmente en las zonas altas del noroeste argentino y del sur de Bolivia. Además fueron de vital importancia dentro de la estructura sociopolítica de los ingenios (Whiteford 1977; Reboratti 1986; Rutledge 1987; Lagos y Teruel 1989 citado en O. Jerez, 2009). La figura del contratista se fue diluyendo, a medida que los campesinos se fueron transformando en obreros de los ingenios, y luego de muchos años, decidieron asentarse definitivamente en las ciudades próximas a los ingenios. En ese momento, los ingenios de Salta y Jujuy necesitaban en su etapa de despegue económico contar con una mano de obra abundante para la cosecha de la caña, pues en esta etapa de la producción se requería una gran cantidad de braceros. A fines del siglo pasado y a principios de este siglo, la población local era insuficiente para satisfacer la cantidad de mano de obra que demandaban los ingenios, por lo tanto se hacía necesario captarla de otras regiones (O. Jerez, 2009).

Desde fines de la década del '60, este caudal de fuerza laboral comenzó a declinar debido a la mecanización incorporada por los ingenios al proceso de cosecha de la caña de azúcar (Balceda y O. Jerez, 2018).

La mecanización originada en los años de 1960 produjo la transformación del modelo agroindustrial, que trajo aparejada una disminución de la demanda de empleo estacional y temporario (Rutledge 1987 citado en O. Jerez, 2009). A causa de este fenómeno, algunos trabajadores migrantes decidieron establecerse en forma permanente en su ámbito campesino de origen o buscaron nuevas salidas laborales temporarias en otras actividades agrícolas. Estos últimos trasladaron su espacio residencial temporario de las tierras bajas del área azucarera al área tabacalera, y más al norte, a las áreas frutihortícolas de Pichanal y Orán-Aguas Blancas. Otros optaron por asentarse en las ciudades más próximas a los ingenios, constituyendo los núcleos urbanos más cercanos



sus principales centros de recepción; a la vez que se construyen distintos corredores de trashumancia (Rabey y O. Jerez 1999 citado en Balceda y O. Jerez, 2018).

De esta manera, las innovaciones tecnológicas de la cosecha tomadas por los ingenios azucareros y sus consecuentes cambios en las políticas de contratación de trabajadores temporarios, constituyeron importantes condicionantes para el desarrollo de las modalidades de asentamiento poblacional. Esto se agudizó aún más, a consecuencia de la inexistencia de una política estatal de planificación y organización del espacio urbano. A su vez, los trabajadores estacionales fueron produciendo estrategias de asentamiento y producción barrial que interactuaban con la dinámica empresarial y con el clientelismo político, para producir un modelo no planificado (al menos por urbanistas) de producción y crecimiento de la ciudad (O. Jerez y Rabey 1998). Es significativo que, pese a que se realizaron algunos intentos de proyectar la ciudad desde una perspectiva urbanística técnico-profesional, ninguna de las planificaciones y diagnósticos se llevaron a la práctica (O. Jerez, 2007).

Distintos estudios realizados a fines del siglo XX (García Moritán, 1997; O. Jerez, 1995; Mealla, 1995) nos permiten afirmar que las políticas de expansión de las ciudades en Jujuy han sido producto de la presión y de la acción de los sectores populares que los transformaba en co-productores de la ciudad. En dichas ciudades de la provincia, las políticas urbanas han sido el resultado de la interacción entre las prácticas de los distintos agentes sociales, legalizadas o no, por normas provinciales y municipales (O. Jerez, 1999; O. Jerez y Rabey, 1998).

Características geográficas y socio-demográficas de la región de las Yungas

El importante crecimiento poblacional que exhibió la provincia de Jujuy desde las primeras décadas del siglo XX fue uno de los factores que agudizaron los efectos de la falta de vivienda. Este movimiento demográfico presentó características distintivas con respecto a lo acontecido en el país, siendo ciertamente notorias las diferencias en el ritmo de su evolución. Otro tanto ocurrió en relación al nivel de urbanización, a los aportes inmigratorios y al origen de los mismos (Jerez 2013 en Balceda, 2019).

En la década del 40, la provincia de Jujuy presentaba una población predominantemente rural, común en la región del noroeste. El crecimiento por inmigración, se dio por personas provenientes de otras provincias y de países limítrofes (Jerez, 2013). Esta población, como ya mencionamos, luego migró a la región de las yungas, de las



ciudades azucareras demostrando claramente una modificación en su estructura demográfica y urbana.

Como nuestra mirada se focaliza en el ámbito urbano, vamos a destacar los datos de los censos nacionales que muestran el crecimiento demográfico del departamento de Ledesma.

Región	Departamento	Ciudad	2001	2010
Yungas	Ledesma	Zona Rural		1.751
		Bananal	439	689
		Bermejito	234	145
		Chalican	1.015	1.062
		Fraile Pintado	11.878	13.300
		Libertad	47	138
		Libertador General San Martín	43.701	46.642
		Paulina	15	429
		Yuto	6.147	6.301
		Calilegua	4.888	5.997
		Caimancito	5.362	5.336
TOTAL	75.716	81.790		

Cuadro 1. Evolución de la población de la ciudad del departamento de Ledesma de la provincia de Jujuy entre los años 2001 y 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los censos Nacionales de Población de los años 2001 y 2010.

En esta zona de las yungas, las ciudades más pobladas son: Fraile Pintado, Yuto y Libertador General San Martín. De las cuales se destaca abismalmente la última, la ciudad azucarera con 46.642 habitantes en el 2010, convirtiéndose así en una de las ciudades que concentra la mayor parte de la población en la provincia (Balceda, 2019).

Estos datos también reflejan que, los mayores aumentos demográficos que se dieron en este periodo fueron en algunas localidades rurales como ser Paulina en Ledesma, que paso de tener 15 habitantes en el 2001 a 429 en el 2010, y también el caso de Libertad, del mismo departamento, que contaba con 47 y llegó hasta los 138 habitantes. En cuanto a las localidades urbanas más pobladas, Libertador Gral. San Martín incremento su población aproximadamente en un 6,72% [2001 → 2010].

Estas son ciudades que están rodeadas por tierras, cuya propiedad mayoritariamente son de los ingenios azucareros, cuyas historia están fuertemente relacionadas con la historia de los ingenios, ya que el surgimiento y posteriormente crecimiento de las mismas se dieron por la aparición de los ingenios, a fines del siglo XIX. Son ciudades que crecieron a la luz de las demandas populares, los intereses empresariales del ingenio y los intereses de los sectores políticos partidarios (Balceda, 2019).

“Ledesma” ligada a los vaivenes del ingenio

Libertador General San Martín¹, al igual que gran parte de las ciudades próximas a centros industriales en la provincia de Jujuy, la historia del surgimiento y posterior desarrollo y expansión de su periferia, están ligados a los vaivenes de las fábricas. Esta ciudad coloquialmente como “Ledesma” o “Libertador”, surge fuertemente vinculada a la historia del Ingenio (Demitropulus en Jerez y Gutiérrez, 2017).



Figura 2. Libertador General San Martín, Ledesma – Jujuy, Argentina.
Fuente: Google Maps.

El libro de Ricardo Nelli, *La injusticia cojuda* (1988), relata que Martín de Ledesma, conquistó un nuevo territorio y que quería doblegar indios, confinarlos y ponerlos a realizar labores agrícolas. En 1626 construye una fortaleza llamada El Fuerte de Ledesma; y denomina a toda la región entre las sierras de Calilegua, San Francisco y Bermejo, como las Pampas de Ledesma.

En 1710 las fuerzas militares y Don Antonio de la Tijera, gobernador de Jujuy, doblegaron a las resistencias indígenas para fundar, en las Pampas de Ledesma, el fuerte de Nuestra Señora del Rosario, luego llamado Pueblo de Ledesma, actualmente, Libertador General San Martín. Luis Laco, ex trabajador del ingenio, dice: “por eso es que se llama Ledesma, porque el milico fue el primero que llegó y dejó una posta” (Nelli, 1988).



Esta ciudad se encuentra comprendida dentro de la región yungas. Esta zona, se caracteriza por un clima subtropical que la convierte en la región más cálida y húmeda de la provincia. Sus temperaturas máximas se aproximan a los 40°C y las mínimas a -2°C. El relieve de esta región impone escalonamientos térmicos y diversos pisos de flora (Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de Jujuy, 2015). Sus características naturales la dotaron de condiciones óptimas para la actividad agropecuaria y forestal (Teruel et al., 2010). Es por ello que, en 1830 don José Ramírez Ovejero estableció una fábrica de azúcar en Ledesma. En 1908 paso a la compañía azucarera Ledesma, integrada por Ángel Cerda y David Ovejero. Después de 3 años, la misma es adquirida por el alemán Enrique Wollman, fundador de la Ledesma Sugar Atates and Refining. Sucesivos compromisos matrimoniales y comerciales mezclarían los nombres de los Wollman, los Arrieta y los Blaquier. “ahí está el negocio: amor por interés” dice Donato Garnica (ex secretario de relaciones gremiales del Sindicato Calilegua), (Nelli, 1988).

“Antes el ferrocarril llegaba nada más hasta Güemes [...] y cuando pusieron el ingenio, luego el ferrocarril. Los caminos eran todos de tierra” “el casco de Ledesma antes limitaba con el río San Lorenzo. La otra punta, yendo hacia el sur, llegaba hasta el río Ledesma. Era todo el casco que tenían ellos. Luego fueron comprando, desde la década del '30, cascos, fincas y apropiándose de otras”, expresa Luis Laco (Nelli, 1988). “Eran nueve manzanas la ciudad de Libertador, era un pueblito mísero. De la esquina de la casa para acá era todo un rancherío de madera y después, poco a poco, se ha ido edificando” cuenta Donato Garnica (Nelli, 1988).

El ingenio Ledesma

Dos factores incidieron en el despliegue y desarrollo de la agroindustria azucarera de Jujuy. El primero tuvo que ver con la llamada “organización nacional”. En la década de 1880 se inicia el periodo de plena integración de la economía azucarera de Jujuy al mercado nacional. Esta correlación se basó en la identificación del poder económico y político local con el poder nacional. El acuerdo político y económico de las clases dominantes del centro y de la región del noroeste hizo posible la fijación de un régimen de tarifas fuertemente proteccionista de la producción azucarera. La evolución de los aranceles para el azúcar que provenía del exterior fue creciendo a partir de 1883 (Aramayo, 2009).

El capital inglés se instalaba en el ingenio La Esperanza, los franceses en el ingenio Ledesma y los alemanes en el ingenio La Mendieta. La fórmula se repetía: capital local



escaso, tierra barata, salarios bajos, materias primas baratas y construcción del ferrocarril (Aramayo, 2009).

Marcelo Lagos dice que “la transformación de la región estuvo asociada con la transformación de las dos haciendas más extensas de la zona, San Pedro y Ledesma, en importantes empresas altamente capitalizadas. El proceso de cambio, que ubicamos entre la década de 1870 y los primeros años del presente siglo (XX), estuvo vinculado esencialmente con el cambio de la propiedad de la tierra, la incorporación de capital y tecnología externas a la región y el vital rompimiento del aislamiento micro regional que permitió canalizar la producción hacia los mercados de la región y nación” (Aramayo, 2009).

La propiedad de la tierra y la producción que inicialmente había estado en manos de familias que pertenecían a las clases dominantes de Salta o Jujuy fueron pasando a manos del capital extranjero. Marcelo Lagos, citado en Aramayo (2009) presenta un testimonio de la época (1908) que dice “En los Departamentos... San Pedro y Ledesma, es muy difícil adquirir en compra tierra apta para la agricultura, debido a que los dueños de los ingenios La Esperanza y Ledesma pagan por fracciones cultivables y con riego, para plantar caña mejores precios que cualquier oferente”.

En 1914 se constituye Ledesma Sugar Estates and Refining Company Limited, con aporte de capitales norteamericanos y franceses. Los propietarios de los ingenios se fueron convirtiendo en gran burguesía agraria-industrial y en poderosos terratenientes y usando todo tipo de coacción para obligar a los indígenas a trabajar en las peores condiciones de servidumbre y esclavitud (Aramayo, 2009).

En el catastro de 1872 en el Departamento Ledesma se registran 6 propietarios, de los cuales dos propietarios, Ovejero Hnos. y Salvador Villar poseen el 79,6 % del total de las tierras valuadas. En 1908 ya existe la Compañía Azucarera Ledesma y sobre un total de 200 propietarios es dueña del 48,7 % del total de las tierras valuadas (Aramayo, 2009).

El avance de las relaciones de producción capitalista y la apropiación de grandes cantidades de tierra y del agua fueron las características de ese momento. En pocos años más los dueños de los ingenios lograron el control hegemónico del Estado provincial. El modo como fueron logrando su predominio consistió en otorgar créditos al Estado provincial, los cuales eran amortizados a través de la deducción de los impuestos a la tierra, al azúcar y al alcohol (Aramayo, 2009).



El Ledesma creció, se volvió un gigante, desplazó y absorbió competidores, aumento su dimensión y consolidó su poderío. Máximo Arancibia (secretario de organización de SOyEIL) expresa que “si es una empresa que hasta al mismo gobierno se lleva por delante y hace oídos sordos, por lo cual se va adueñando cada vez más” (Nelli, 1988). Ledesma es hoy una Sociedad Anónima Agrónoma Industrial con características particulares dentro de la actividad azucarera. Posee el ingenio que mayor cantidad de caña muele en el país y es uno de los de mayor tamaño en el mundo. Hacia 1985, la empresa poseía 240.000 hectáreas de campos de su propiedad, de las cuales 40.000 son explotadas con caña, 1.600 con frutales y el resto son bosques de madera o bien extensiones sin explotar (Nelli, 1988). Es una empresa agroindustrial argentina que emplea a casi 7.000 personas, que lidera los mercados de azúcar y papel, además, participa en el de frutas y jugos cítricos y en el de carnes y cereales. El desarrollo de sus actividades productivas está difundido en las provincias de Jujuy, San Luis, Buenos Aires y Entre Ríos (Bernal, Martínez y Medina, 2008).

A continuación, se detallan las principales actividades: Complejo Agroindustrial Ledesma (Bernal et al., 2008):

- 37 000 hectáreas plantadas con caña de azúcar.
- Fábricas de azúcar, alcohol, celulosa y papel.
- 2 000 hectáreas de plantaciones de cítricos y paltas, un empaque de frutas y una planta de jugos concentrados.
- Generación propia de electricidad de algo más de 51 000 kW.
- 600 km de carreteras construidas y mantenidas por la empresa.
- 1 400 km de canales de riego construidos y mantenidos por la empresa.

La trama urbana de Libertador

La noción de sociedad urbana es creada por Lefebvre (González Ordovas, 1998) al referirse a la urbanización completa de la sociedad contemporánea. Cree que, el punto de partida y máximo proceso transformador es la industrialización, considerado como proceso inductor y como una etapa de la urbanización.

Siguiendo a los autores anteriormente mencionados, podemos decir que, el fenómeno urbano le otorga un doble sentido al espacio, puesto que en la sociedad ocurren una serie de hechos, valores y visiones institucionales e ideológicas que aumentan la complejidad de dicho fenómeno. Por este motivo la ciudad aparece como ámbito y objeto de estrategias políticas e intereses económicos. En otras palabras, el tejido



urbano interesa al proceso productivo tanto por la estructura y disposición del espacio como por el sistema de valores de la ciudad (González Ordovás 1998, Castell 1974 citados en Balceda et al., 2018).

La actual composición poblacional, y las desigualdades socioeconómicas que se expresan en la diferencial ocupación del espacio urbano con las respectivas desigualdades materiales, se fueron configurando desde los inicios del surgimiento del capitalismo en esta región (Aramayo 2009, Cruz 2014, Morales 2012, Rutledge 1987, entre otros en O. Jerez y Gutiérrez, 2017). La trama urbana de Ledesma está conformada por la ciudad de Libertador General San Martín, el complejo agroindustrial y en los últimos años, por la construcción de nuevas viviendas que prácticamente se anexo- la localidad de Calilegua. La dinámica social y económica entre Calilegua y Libertador General San Martín, es muy fuerte, sobre todo porque gran parte de la población de ambas localidades trabaja en el Ingenio (O. Jerez y Gutiérrez, 2017). Según el censo de 2010 (INDEC 2010), la población de Calilegua es de 5.997 habitantes y la de Libertador General San Martín es de 46.642 habitantes.

La ciudad de Ledesma, es una ciudad prácticamente sitiada por los campos de cañas de azúcar, de propiedad del ingenio. Históricamente, todo crecimiento del ejido urbano siempre estuvo regulado a los intereses de la empresa; y hasta hace pocos años -y muy adentrado en el tiempo de la recuperación de la democracia Argentina-, cualquier crecimiento de la ciudad siempre fue decidido unilateralmente, desoyendo los reclamos populares respecto a la demanda de espacios para viviendas.

El último antecedente de toma de tierras se desarrolló en el denominado “triángulo”, fue el corolario a una sucesión de reclamos que siempre fueron desoídos y/o desactivados por el sector político dirigencial tanto de la provincia como del Municipio local, en resguardo de los intereses de la Empresa. Las familias optaron por dicha alternativa para solucionar su problemática habitacional debido a la concentración latifundista de la tierra y el predominio del monopolio de la producción industrial (O. Jerez 1995, 1999; O. Jerez y Rabey 1998).

Notas

Libertador General San Martín (también llamado Ledesma), es la ciudad cabecera del departamento de Ledesma, la tercera ciudad más poblada de la provincia jujeña. Se encuentra situada a 106 km de San Salvador de Jujuy. Su principal actividad económica es la agricultura con la producción de caña de azúcar y cítricos. Hacia 1830 la



producción de azúcar se instaló en Ledesma de la mano de José Ramírez Ovejero González. En 1911 el Ingenio, que desde 1908 se llamaba "Compañía Azucarera Ledesma", fue comprado por el ingeniero alemán Enrique Wollmann. http://reporteplatense.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=3717:ingenio-ledesma-una-historia-de-poder-explotacion-y-muerte&catid=13:nota-de-tapa&Itemid=83

Referencias bibliográficas

- Aramayo, Carlos Benito (2009). *Jujuy en el bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ágora.
- Balceda, Sofía Melina (2015). "Palpalá de hierro. Contextualización, emplazamiento y crecimiento urbano". En Omar Jerez, Soledad Garzón, Ingrid Julián y Luciana Garzón (Compiladores), *Viejos actores, nuevas miradas. Aportes a las Ciencias Sociales por Jóvenes Investigadores*. capítulo VII, 1a ed. - San Salvador de Jujuy: Purmamka Ediciones.
- Balceda, Sofía Melina (2016). "Tierras, Prácticas Sociales y Comunicación". En C. González Pérez y M. Brunet (compiladores). 1a ed. Encuentro Nacional de Carreras de Comunicación. San Salvador de Jujuy, Jujuy: UNJu.
- Balceda, Sofía Melina y Jerez, Omar (2018). La disputa por el espacio en las tierras bajas de Jujuy, Argentina. En A. Dantas y M. Toribio B. Lemons. Ed., *VI Congresso Internacional do Núcleo de Estudo das Américas*. (321pp.). Rio de Janeiro, Brasil: NUCLEAS.
- Balceda, Sofía Melina (2019). Tomas de Tierras: Avances de un análisis geográfico y socio-demográfico de Ledesma. *En XIII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. Jujuy: UNJu.
- Bernal, Gabriel; Martínez, Ricardo y Medina, Fernando (2008). *Impacto económico de Ledesma S.A.A.I. en la provincia de Jujuy*. Recuperado de Naciones Unidas: <http://www.fernando-medina.com.ar/wp-content/uploads/2014/09/Impacto-Econ%C3%B3mico-de-Ledesma.pdf>
- Castells, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores S.A.
- Ferreiro, Juan Pablo; González, Daniel Raúl y Argüello Susana (1992). Y al principio era la fábrica: Una aproximación a la problemática de la identidad sociocultural en Palpalá. Cuadernos Nº 4, pp: 145-152. FHyCS, UNJu.
- García Moritán, Matilde (1997). Campo Verde. Un proyecto urbano basado en la auto-organización. (Tesis de Licenciatura en Antropología, no publicada). FHyCS – UNJu. San Salvador de Jujuy, Jujuy.



Gonzales Ordovás, María José (1998). La cuestión urbana: algunas perspectivas críticas. *Revista de estudios políticos*. Vol. (101). Pág. 303.

Jerez Marcelo (2013). "El problema de la vivienda en Jujuy durante los gobiernos populares (1946-1962)". Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy, EdiUnju.

Jerez, Omar (1995). "Queremos un terreno propio". El conocimiento y la narrativa popular para reconstruir una historia barrial. En: Gravano, Ariel (comp.). *Miradas urbanas. Visiones barriales. Diez estudios de antropología urbana sobre cuestiones barriales en regiones metropolitanas y ciudades intermedias*. Págs. 288: 153-177. Montevideo: Nordan-Comunidad.

Jerez, Omar y Rabey, Mario (1998). La construcción del espacio en la periferia urbana: El caso de San Pedro de Jujuy. En: *Revista Cuadernos de Antropología Social. De la Sección de Antropología Social del Instituto de Ciencias Antropológicas, UBA*. Nro. 10. Pags.228:77-96.

Jerez, Omar (1999). *De Evacuados a asentados: una etnografía de la periferia urbana*. Jujuy: UNJu.

Jerez Omar y Gutierrez Guerrero Evelith (2017). La demanda y lucha de un espacio donde vivir en Libertador General San Martín. "XXXVII Encuentro de geohistoria regional. Problemáticas regionales: fronteras y conflictos". Posadas, Misiones: UNAM.

Jerez, Omar (1995). "Queremos un terreno propio". El conocimiento y la narrativa popular para reconstruir una historia barrial. En: Gravano, Ariel (comp.). *Miradas urbanas. Visiones barriales. Diez estudios de antropología urbana sobre cuestiones barriales en regiones metropolitanas y ciudades intermedias*. Págs. 288: 153-177. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

Jerez, Omar (2005a). Las distintas percepciones en torno a la ciudad. KAIRÓS, Revista de Temas Sociales Universidad Nacional de San Luis. Año 9 – N° 16.

Jerez, Omar (2005b). ¿Quiénes construyen la ciudad? el espacio urbano como disputa social. En: *1er. Simposio Internacional "La investigación en la Universidad: Experiencias Innovadoras contemporáneas en Investigación y Desarrollo tecnológico"*. Pags. 49-60. Universidad Católica de Santiago del Estero, Delegación Académica San Salvador de Jujuy.

Jerez, Omar (2007). Etnografía y procesos de urbanización. Las disputas por el espacio urbano. En Ana Núñez (Dir.). Ed., *Campo político, campo barrial...¿(Di)-visiones en pugna?* Págs. 5-80. Mar del Plata: Suarez.

Jerez, Omar (2009). *Azúcar, Migración e Identidad. Procesos de urbanización en la frontera argentinoboliviana*. 1a ed. - San Salvador de Jujuy, Jujuy: DASS-UCSE.



Jerez, Omar y VILCA Viviana (2009). La construcción del espacio urbano: Disputas y tensiones sociales por la tierra. En: Maria Geralda de Almeida y Beatriz Nates Cruz (Organizadoras) *Território e Cultura. Inclusão e exclusãnasdiânamicassocioespaciais*. Pags. 256:86-100. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/FUNAPE; Manizales: Universidad de Caldas.

Karasik, Gabriela (1991). La mecanización en la industria azucarera jujeña: El discurso de los agentes sociales. Cuadernos 2: 13-15. FHyCS, UNJu.

Lagos, Marcelo y TERUEL, Ana (1989). Composición del sector laboral en la industria azucarera jujeña en la etapa de despegue. En: Cuadernos 1. FHyCS, UNJu,.

Mealla, Ana María (1995). Construcción del espacio urbano en Perico. (Tesis de Licenciatura en Antropología, no publicada). FHyCS-UNJu. San Salvador de Jujuy, Jujuy.

Nelli, Ricardo (1988). *La injusticia cojuda. Testimonios de los trabajadores dl azúcar del ingenio Ledesma*. Buenos Aires, Argentina: Puntosur.

Santamaria, Daniel y Lagos Marcelo (1992). Historia y etnografía de las tierras bajas del norte argentino. Trabajo realizado y perspectivas. En: Anuario del IEHS, VII. Tandil.

Santamaria, Daniel (1984). Acceso tradicional a la fuerza de trabajo rural, política de tierras y desarrollo capitalista. El caso de la agricultura de caña de azúcar en el noroeste argentino. pp. 117-130. En: Revista Paraguaya de Sociología. N° 21. Año 60.

Teruel, Ana (2005). "Las tierras bajas. Una historia de frontera, azúcar y olvidos". En D. Santamaría (comp.), *Jujuy. Arqueología, Historia, Economía y Sociedad. Centro de Estudios Indígenas y Coloniales*. Jujuy: Cuadernos del Duende.

Teruel, Ana; Lagos, Marcelo y Peirotti, Leonor (2010). Los valles orientales subtropicales: frontera, modernización azucarera y crisis. En A. Teruel y M. Lagos (Directores), *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. (1° ed., pp 437- 464). Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.



Concepções de Saúde e Práticas de Autoatenção de Mulheres Indígenas

Kaingang.

Alice do Carmo Jahn
Gabriela Manfio Pohia
Ethel Bastos da Silva
Adilson Policena

Resumo

Este estudo tem como objetivo conhecer e analisar as concepções de saúde e práticas de autoatenção de mulheres Kaingang. **Método:** Trata-se de uma pesquisa descritiva, exploratória de abordagem qualitativa, com 21 mulheres indígenas Kaingang, realizada no ano de 2018. Os dados foram produzidos a partir de entrevistas e oficinas. Os resultados foram analisados com aportes das ciências sociais da autoatenção e Bardin. **Resultados:** A concepção de Saúde de Mulheres Kaingang está pautada no modelo biomédico, assim como a inclusão de suas relações sociais. Como medidas autoatenção estão o citopatológico, o auto- exame das mamas e a mamografia. **Conclusão:** O estudo permitiu conhecer concepções e medidas de autoatenção adotadas por mulheres Kaingang. Na autoatenção, aderem o que é ofertado nos serviços oficiais de saúde, pautadas no modelo biomédico, o qual não dialoga com os saberes culturais. No entanto, ficam claros os aspectos relacionais os quais expressam o elo entre o viver e o fazer coletivo, apontando oportunidades e necessidades aos profissionais, para debater e dialogar na perspectiva da valorização das práticas terapêuticas da cultura Kaingang. Mostrou também, a emergência da realização de um cuidado integral e diferenciado, minimizando os efeitos sofridos através do contato interétnico e descaracterização de seus territórios.

Palabras clave

Saúde da Mulher; Mulher Kaingang; Cultura; Autoatenção; Território.

Introdução

A ampla diversidade sociocultural presente no Território Brasileiro, fez com que a Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, opta-se no ano de 2005 pela adesão a proposta do Ministério da Educação, de expansão e interiorização do ensino público federal de qualidade, vislumbrando a diminuição das desigualdades regionais e contribuição para o desenvolvimento da região Norte e Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – RS, a qual a universidade está inserida desde o ano de 2006, através



do Campus de Palmeira das Missões (Jahn *et al*, 2017).

Esse território é rico em diversidade cultural o que proporciona aos docentes e discentes um vasto campo de inserção para além das modalidades acadêmicas, destaca-se à presença de indígenas da etnia Kaingang no sentido quantitativo. Estes constituem um dos cinco povos indígenas mais numerosos do Brasil Meridional, com uma população em torno de 45.620 pessoas (ISA, 2014).

Os elementos acima citados são importantes tendo em vista a magnitude que envolve o território, bem como, a formação generalista preconizada na proposta curricular do curso de graduação em enfermagem, a qual proporciona a inserção em diversos cenários de cuidado, as aproximações teóricas e teóricas práticas referentes à etnia Kaingang, ocorreram durante as aulas da disciplina de Saúde Coletiva, mediante discussões referentes às políticas públicas de saúde, bem como a atenção voltada aos povos indígenas e os preceitos éticos preconizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Esse primeiro contato foi determinante para a inserção em um projeto de pesquisa ação e posteriormente a um programa de extensão, desenvolvido em comunidades rurais e indígenas Kaingang, no município de São Valério do Sul/RS. A vinculação da pesquisadora a este programa vem ocorrendo há dois anos e meio.

Destaca-se que o município de São Valério do Sul, alvo da abrangência do Programa em andamento, faz parte do Território da Cidadania Noroeste Colonial que é composto por 34 municípios. São Valério possui o IDH de 0.642, e sua população é de 2.647 habitantes, segundo dados do último Censo de 2010. Deste total, 510 pessoas estão na área urbana, e na rural, cerca de 1.300 são índios da etnia Kaingang na Terra Indígena –TI – Inhacorá (IBGE, 2010).

As mulheres indígenas compõem um grupo étnico que é específico em suas diversidades epidemiológicas, sociais e culturais, ou seja, apresentam aspectos culturalmente diversificados o que demanda uma oferta de assistência diferenciada, a qual venha em consonância com os princípios e diretrizes do SUS (Scoppel; Dias; Wiik; 2012).

Sendo assim a Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena (PNASI), foi instituída para compatibilizar os direitos diferenciados constitucionalmente garantidos aos povos



indígenas à Lei Orgânica da Saúde, mas por sua vez, não menciona as questões inerentes à relação entre gênero e saúde (Ferreira, 2013).

Outro destaque importante sobre a questão que tratou da sistematização da saúde indígena aconteceu pela “Lei Arouca” nº 9.836/99, que propôs a criação de um Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. A referida Lei tem como objetivos pensar um modelo diferenciado na atenção à saúde indígena, fruto da II Conferência Nacional de Saúde, a qual ocorreu em 1992, onde foram definidos os princípios e diretrizes norteadores da Política de Saúde Indígena (Brasil, 2002). Desde 2004 as instâncias gestoras do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena ensaiam elaborar uma política pública específica para atender a saúde das mulheres indígenas, entretanto, até o momento não houve avanços. Para a sensibilização quanto às particularidade dessa etnia faz-se necessário a aproximação histórica e de organização social.

O Povo Kaingang

O povo Kaingang faz parte das Sociedades Jê e constituem um dos grupos indígenas mais numerosos do Brasil Meridional, tendo povoado uma vasta região que compreendeu os estados São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além de possuir aldeias na Província de Misiones, na Argentina (Becker, 1995; Freitas, 2005).

O Kaingang ocupou regiões do Brasil onde se encontram relatos sobre o seu caráter valente, resistiu a diferentes desafios, entre a colonização, os aldeamentos, a violência, agravos na saúde-doença, entre outros. Atualmente, esse povo é reconhecido como um grupo étnico diferenciado, antes denominado *os bravos Índios Selvagens Coroados*, contemporaneamente chamados Kaingang (Mabilde, 1983).

Os Kaingang pertencem ao grupo linguístico Macro Jê, dentre os idiomas, constam com o maior número de falantes entre as línguas indígenas no Brasil (D’angelis, 2012; Portal Kaingang, 2017). Apresentam uma organização social marcada pela existência de duas metades exogâmicas e patrilineares, que em sua relação assimétrica, se complementam enquanto unidade social (Silva, 2001; Jahn, 2015).

As metades duais são conhecidas como Kamé e Kairú que são representações cosmológicas relacionadas ao mito de origem do grupo. Para Borba (1908), Kame e Kanhrú são heróis que teriam sobrevivido ao dilúvio no início dos tempos e que deram origem aos Kaingang na atualidade, as partes complementam-se entre si (Nacke, 2007; Jahn, 2015).



Segundo Claudino (2015) na organização social do povo indígena Kaingang, a maior parte da educação dada aos filhos parte das mulheres que são as protagonistas no processo da educação das crianças, desde o nascimento acompanhando-as em parte dos rituais que acontecem na cultura tradicional. Este aprendizado pode ser constatado em momentos no convívio social Kaingang e no cotidiano familiar junto da mãe, em que se pode acompanhar a preparação das comidas tradicionais, na busca e preparo da obra prima para a confecção do artesanato com a mãe a criança lava roupa, aprende histórias contadas e ensinadas pelos Kofá (velhos) de como são os afazeres da casa. Aprendem não como serviço forçado, mas sim como um aprendizado espontâneo.

As mulheres indígenas vêm se demonstrando mais ativas e com poder de articulação política, reivindicando seus direitos e de seu povo. Lutam por igualdade de gênero, educação, resgate cultural das práticas tradicionais, sustentabilidade, contra as violências que estão expostas, soberania alimentar, entre outros tantos assuntos.

Como a consideração dos conceitos e medidas de saúde adotadas pela população indígena; construção coletiva através de um processo de planejamento participativo com a preconização dos sistemas tradicionais de saúde dos povos indígenas, os quais são articulados a diversos aspectos da organização social e de sua cultura (Funasa, 2001).

Esta qualificação deve permear a cultura do povo ao qual prestamos suporte, levar em consideração suas práticas, medicina tradicional e medidas de autoatenção que adotam. (Silva, *et al*, 2001).

Destacamos que neste contexto utilizaremos o conceito de autoatenção adotado por Menéndez (2003). Para o autor a autoatenção refere-se às atividades que a população utiliza “para diagnosticar, explicar, atender, controlar, aliviar, aguentar, curar, solucionar ou prevenir os processos que afetam sua saúde”. Essas atividades, em um sentido restrito de autoatenção, caracterizam - se pela intencionalidade dos atores sociais, frente aos processos de saúde e doença.

A autoatenção como forma de intermedicalidade cultural

Ao reconhecer que as pessoas envolvidas no episódio patológico exercem sua agência com relativa autonomia ao escolherem as práticas e os especialistas da saúde mais adequados para tratar do caso e avaliarem o resultado e a eficácia do tratamento, Menéndez (2003) propõe o conceito de autoatenção como principal núcleo de articulação de diferentes modelos de atenção à saúde (Ferreira, 2012).



As formas de autoatenção ocorrem desde a formação do processo de cuidado, até a realização de formas específicas em si, promovendo, articulação de processos hegemônicos, entre o sistema oficial de saúde e as medidas da medicina tradicional indígena.

Por sua vez, as práticas que Menéndez chama de “autoatenção” são amplas e consideram os aspectos sociais, culturais e econômicos, que influenciam a tomada de decisões em relação ao processo de saúde e doença, assim como o melhor caminho para a cura, procurando o equilíbrio do indivíduo como um todo (Vieira, *et al*, 2013).

Tendo em vista as especificidades das populações indígenas é de suma importância para os profissionais conhecer previamente as concepções de saúde das comunidades a qual se inserem, pois isso determina o pensar e o agir dos atores sociais, no processo saúde – doença e a busca de medidas de autoatenção. Sendo assim, esta construção tem como objetivo conhecer e analisar as concepções de saúde e práticas de autoatenção de mulheres Kaingang.

Processo Metodológico

Trata-se de uma pesquisa descritiva, exploratória de abordagem qualitativa, com o aporte teórico metodológico das ciências sociais e da saúde. Segundo Gil (2002), a pesquisa descritiva é aquela que tem o objetivo de descrever as características de determinada população ou fenômeno, o estabelecimento das relações entre as principais variáveis.

O local de escolha para realização da pesquisa ocorreu devido à aproximação proporcionada por um programa de extensão e ao território ser abrangido pela UFSM/RS. A Terra Indígena Inhacorá (TI) está organizada em uma só aldeia. Possui 2.843,38 hectares e se localiza a margem direita do Rio Inhacorá, a 14 quilômetros da sede do município de São Valério do Sul – RS, distante 443 quilômetros da capital do Estado (IBGE, 2010; Jahn *et al*, 2017). É habitada exclusivamente por índios da etnia Kaingang com cerca de 1.300 pessoas, o que revela uma característica diferente se comparada aos demais territórios habitados por índios desse grupo.

Outro marco é que a nessa TI a população tem a língua materna o Kaingang, como principal idioma. O público alvo da pesquisa foi composto por uma amostra de 21 mulheres Kaingang que atenderam os critérios de inclusão e exclusão. Como critérios de inclusão foram adotados: ser indígena Kaingang, residir na TI Inhacorá há mais de



seis meses, não estar fora no período de coleta de dados. Foram excluídas do estudo mulheres menores de 18 anos e as que não estavam presentes durante a primeira imersão para coleta de dados. A coleta foi realizada de novembro a dezembro de 2018, em três momentos estabelecidos pela pesquisadora.

O primeiro momento foi destinado à apresentação da pesquisa as mulheres da comunidade. O segundo e terceiro momento foram destinados à realização de entrevista com um roteiro estruturado com questões abertas e fechadas, com auxílio de gravador digital, cada entrevista durou em média 40 minutos. Estes momentos ocorreram na Unidade Básica de Saúde Indígena presente na TI Inhacorá localizada em uma região central da aldeia, foram observadas questões de ambiência como privacidade, silêncio e segurança. Todas as interlocutoras participaram de forma voluntária, após a leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As observações e vivências da pesquisadora foram registradas em diário de campo.

Para a análise dos dados desta pesquisa, utilizou-se dos referenciais metodológicos das ciências sociais, e de acordo com referencial de autoatenção, bem como da análise de conteúdo de Bardin (2009), que enquanto método torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens. Situa a análise de conteúdo no plano cronológico e epistemológico, o jogo entre as hipóteses, entre a ou as técnicas e a interpretação. “Isto porque a análise de conteúdo se faz pela prática” (Bardin, 2009, p.51).

Após o fechamento das interações com as indígenas, o material empírico foi transcrito na íntegra, lido e organizado. Para consideração dos aspectos éticos que garantem a preservação do anonimato das participantes, utilizou-se de codificação alfanumérica, apresentando a letra I que indica índia e o elemento numérico que demonstra a ordem da interlocução durante o processo de análise dos dados coletados.

Através da análise de dados originaram-se duas categorias: 1) Concepção de Saúde de Mulheres Kaingang; 2) Práticas de autoatenção de mulheres Kaingang. Este estudo faz parte da pesquisa matricial intitulada "Narrativas de Mulheres Kaingang da Terra Indígena Inhacorá RS - Brasil, na Vivência Cultural e o Processo Saúde Doença" com aprovação do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) sob nº 08620.010740/2018-04; Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE): 83865718.6.0000.5346 e Autorização de Ingresso em Terra Indígena nº



79/AAEP/PRES/2018, vinculada ao Programa de Extensão em Desenvolvimento Sustentável.

Resultados e Discussões

Fizeram parte do estudo 21 indígenas Kaingang, com idade entre 18 e 50 anos, onde todas se auto declaram pardas e bilíngues, falam a língua portuguesa e Kaingang, sendo que a maioria das mulheres possui ensino fundamental incompleto. Linguisticamente o povo Kaingang pertence à família Jê, faz parte do tronco Macro- Jê, o qual é dividido, no Brasil, em três grupos: os Jê Setentrionais, os Jê Centrais e os Jê Meridionais, que incluem os Xokleng e o Kaingang (D'angelis, 2012; Jahn *et al*, 2017).

Em relação ao estado civil das interlocutoras a maioria é casada, e os relacionamentos perfazem de 02 a 40 anos de união e possuem de 1 a 7 filhos. Na organização social do povo Kaingang é possível visualizar a manutenção e presença de aspectos culturais, como se verifica em especial nos casamentos, que se baseiam nas metades clônicas: o Kamẽ e o Kanhru, os quais são respeitados e mantidos na TI da presente pesquisa, o casamento de um indígena com pessoas não indígenas não é permitido, embora seja consentido o casamento com outras etnias daquelas proximidades. Entre os Kaingang, o compromisso e a responsabilidade no casamento são de grande valia e entendem que o mesmo é para sempre (Cipriano, 2014).

As metades ou marcas possuem características assimétricas que se complementam enquanto unidade social. Uma depende da outra para dar continuidade à metade oposta. As metades para o Kaingang são percebidas como cosmológicas ligadas aos heróis ancestrais que emprestam os nomes a elas (Silva, 2001; Crépeau, 2002; Veiga, 2006; Nacke, 2007; Jahn *et al*, 2017).

Referente à religião das mulheres indígenas 10 referiram ser evangélicas, 9 católicas e 02 declaram não seguir nenhuma religião. Na TI há 3 igrejas: Pentecostal Deus e Amor; Assembléia de Deus e Católica. Destaca-se que nesta TI os indígenas tem a liberdade em seguir uma religião de sua escolha, sem interferência da liderança. O que é semelhante aos dados encontrados, na pesquisa conduzida por Jahn (2015) com os Kaingang da TI Serrinha/RS, onde foi identificada a ausência de espaço físico para os seguidores da religião católica.

A inserção de igrejas foi destacada pelas indígenas, como um importante espaço de circulação. Pois atribuem os momentos de encontros como elos que fortalecem as



relações com vizinhos e familiares. Outro destaque atribuído pelas indígenas em seguir uma religião, está ligada a figura do pastor, em função de seu papel de mediador, junto as famílias, como por exemplo em conflitos relacionados, ao uso de bebidas alcoólicas e tabagismo.

Em suas interlocuções as mulheres indígenas não fizeram referências ao Kuia, figura central do contexto e da tradição cultural Kaingang, como líder espiritual. O fato das indígenas não trazerem explicitamente a existência do líder espiritual e o seu papel, na convivência da pesquisadora entre elas, foi possível perceber a presença e importância deste para comunidade.

Quanto ao local de moradia, estas residem em casa de alvenaria, com energia elétrica, água de poço artesiano, banheiro com vaso sanitário e chuveiro. Estas se assemelham às estruturas físicas dos não índios, algumas foram obtidas mediante o projeto do governo “Minha Casa Minha Vida” (Jahn *et al*, 2017).

Em relação ao envolvimento das mulheres em suas atividades diárias, estas referiram que destinam seu tempo ao cuidado e educação dos filhos, da família, dos afazeres domésticos e também na confecção do artesanato e sua comercialização, o qual caracteriza maior parte da renda dessas famílias. Trouxeram elementos fundamentais na construção de seus papéis sociais e culturais, para além da esfera doméstica. Conforme demonstrado por Sagás; Nötzold (2016), as mulheres Kaingang desempenham papéis fundamentais e estratégicos no âmbito familiar, como articuladoras e conselheiras nas decisões dos maridos e filhos.

Conforme mencionado anteriormente é da confecção e comercialização do artesanato que provem a maior fonte de renda das famílias, seguida de benefícios sociais como o bolsa família e a atividade na agricultura. O contato interétnico forçou os Kaingang a ocupar e a usufruir de pequenos espaços de sobrevivência, influenciando a dinâmica de vida dos indígenas. Com isso, modificou a forma de utilização dos espaços de circulação e também da disponibilidade de recursos naturais renováveis, impactando no estilo de vida e saúde do povo Kaingang (Jahn, *et al* 2017).

Na sequência, do estudo serão expostos os elementos centrais que norteiam o pensamento das mulheres Kaingang sobre saúde.



Concepções de Saúde de Mulheres Kaingang

Os dados que emergiram quanto ao entendimento de saúde para as mulheres indígenas, são pautados na *prevenção de agravos; em não sentir dor; e em suas relações sociais*. Em relação à prevenção de agravos como concepção de saúde, as interlocutoras destacaram o exame preventivo, ou seja, o citopatológico. As verbalizações que exprimem este pensamento se verificam nas falas abaixo:

Í1:[...]acho que é cuidar né, fazer exame preventivo (exame citopatológico), né.

Í6:[...]Eu já fiz um preventivo (exame citopatológico) né esse ano, mas eu não tenho nadané ele (médico) contou para mim, está tudo bem, isso é tersaúde.

Como se observa nas expressões das mulheres, estas entendem que saúde, consiste em prevenir, sendo o exame citopatológico a garantia na manutenção e concepção em saúde. Fica clara a assimilação da cultura envolvente no momento em que as mulheres buscam os serviços ofertados no sistema oficial de saúde.

Para o Kaingang, ao falar em saúde é imperativo entender os elementos que assumem importância e norteiam a vida do seu povo, suas práticas tradicionais, para decidir ou negociar o que envolve as concepções em saúde e seus processos de autoatenção.

O entendimento do grupo de mulheres sobre saúde tem significado pautado na atenção da cultura envolvente, e na adoção das práticas de autoatenção fortemente influenciada pelo modelo biomédico. Os impasses que emergem da concepção indígena de saúde, se assimilam com o que está preconizado no ministério da saúde, pelo programa de saúde da mulher.

As informações expressas pelas mulheres nesta pesquisa foram reveladoras da assimilação da cultura envolvente, como também, fica explícita as ambiguidades, entre o modelo biomédico. Nas suas relações e concepções de saúde, adotam as ações ofertadas no sistema de saúde oficial. Para atender os indígenas no processo saúde – doença, na TI Inhacorá existe uma unidade básica de saúde indígena com uma equipe multidisciplinar composta por enfermeira, dentista, técnicos de enfermagem, agentes indígenas de saúde, agentes indígenas de saneamento e motorista. No momento da coleta dos dados, havia a presença de um médico cubano.

O fato de a maioria dos profissionais que prestam cuidados as mulheres, serem brancos, pode - se inferir que está configuração venha refletir na assistência as indígenas, que trazem em suas percepções que saúde está diretamente vinculada a prevenção,



porém esta, limitando-se ao procedimento técnico. O conhecimento da cultura em que os profissionais estão atuando é primordial assim como a sua formação, podendo influenciar e determinar o pensar e o agir da população que esta sendo atendida em suas concepções e necessidades em saúde.

Conhecer o pensamento de um grupo étnico e o significado que atribuem culturalmente, possibilita repensar ações em saúde mais efetivas a esta população, o que muitas vezes difere daquelas oferecidas pelos profissionais de saúde inseridos no contexto indígena. Nessa percepção, fica claro que a compreensão de saúde se apresenta permeada por conceitos legitimados pelo saber biomédico.

Os indígenas desse território buscam resgatar e revitalizar seus saberes e práticas tradicionais para que na área da saúde venha acontecer uma atenção equânime conforme a legislação preconiza (MS, 2002).

A atenção diferenciada é preconizada pela Política Nacional de Saúde Indígena, bem como a consideração das especificidades culturais, epidemiológicas e operacional dessa população, considerando para tanto as práticas terapêuticas tradicionais e a articulação destas com a prática biomédica. Como forma de fortalecer os aspectos culturais, esta política traz em uma de suas diretrizes a preparação de recursos humanos para atuação no contexto intercultural, não consiste em substituir as práticas indígenas pelos ocidentais, mas trazer a articulação entre os diferentes saberes (PNASI, 2002).

Na TI Inhacorá existe um líder espiritual denominado Kuia. Também é de conhecimento da pesquisadora, que os Kofá e parteiras são importantes referências para a comunidade. No entanto o fato das interlocutoras trazerem em suas concepções de saúde o sistema biomédico tradicional da cultura envolvente chama-nos a atenção. Por outro lado, a conformação das políticas de saúde aos indígenas, preconiza que a aplicação dos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), para que possam ser efetivados, é necessário que a atenção à saúde se dê de forma diferenciada, levando-se em consideração as especificidades culturais, epidemiológicas e operacionais dos povos indígenas.

Na Constituição Federal observa-se uma mudança no paradigma da Política Indigenista existente até então, assegurando aos índios “seus costumes, valores e tradições, bem como as terras que tradicionalmente ocupam...” (Art. 231). Na Carta cidadã e na



legislação subsequente está garantido, aos indígenas, o direito a uma atenção integral à saúde e esta deve ser em conformidade com sua especificidade étnica. (Jahn, *et al* 2015).

Outras mulheres indígenas participantes da pesquisa trazem uma concepção de saúde atrelada a ausência de doença, onde para elas ter saúde significa não adoecer, expressões voltadas a saúde como não sentir dor, reforçando a visão biologista da cultura envolvente:

Í9: não ficar doente[...]

Í7:[...]Ah é não procurar médico né, não ter doença.

Í17: é não estar doente né[...]

Índia12: Não sentir dor[...]

Conforme expresso nas interlocuções das mulheres Kaingang há uma visão centrada na ausência de doença, e a busca pela assistência se dá mediante o adoecimento na eminência dor. O que vai ao encontro dos dados da pesquisa realizada por Baggio e Colaboradores (2018), em que mulheres índias da etnia *Haliti-Parisi*, trazem em alguns discursos o conceito limitado de saúde, em referência a ausência da dor. O autor diz que “Esse pensamento de saúde como ausência de doença, é muito disseminado entre a cultura ocidental, e pode ser verificado em outras etnias, principalmente nas que se localizam próximas a áreas urbanas.”

Por outro lado algumas interlocutoras relacionam a saúde a seus aspectos relacionais, ou seja, levam em consideração suas relações sociais, familiares e comunitárias, referem que sua concepção em saúde baseia-se na relação de harmonia e bem-estar, entre filhos, familiares e vizinhos.

Í9: [...] Como assim? Ah, é visitar o vizinho não tá de mal com ninguém.

Í16: É fica bem com minha família [...] Í14: [...] tá bem com os filhos e netos, tá com a saúde boa né.

Nesta concepção relacional sociocultural vislumbramos a importância do elo familiar para as mulheres Kaingang, onde o aspecto materno é referenciado como um fator de saúde, a família e vizinhos estão ligados a concepção de qualidade de saúde, considerando assim o aspecto cultural das interlocutoras, apresentam como qualidade de vida o bem estar proporcionado pelas relações afetivas e sociais.



Um outro estudo realizado na mesma TI traz o entendimento de saúde como a verbalização e demonstração nas suas construções, as quais consistem na reciprocidade coletiva, relacionadas as relações interpessoais, preocupar-se com o coletivo, ou seja, tudo o que afeta a comunidade (Jahn,2017).

Com estas concepções fica claro nos elementos da presente pesquisa a assimilação das mulheres no fazer e praticas da biomedicina, somadas pelas relações sociais, que inferem nos aspectos culturais étnicos. Após conhecermos as concepções de saúde das índias Kaingang da TI Inhacorá imergimos para as práticas de autoatenção que realizam.

Práticas de autoatenção de mulheres Kaingang

Trazer informações na perspectiva das mulheres indígenas Kaingang sobre saúde aponta oportunidades e direcionamentos aos profissionais, na cultura envolvente, para debater e dialogar no sentido de valorizar as práticas de autoatenção. Dentre as participantes, algumas citaram o exame preventivo, tipo citopatológico, o autoexame das mamas e a mamografia como medida de autoatenção, conforme observamos nas falas abaixo:

Í6: [...]Sim (exame citopatológico) e mamografia também já fiz... tudo não deu nada. Sim faço (autoexame das mamas) quando tomo banho né[...]

Í20: [...]Sim fiz (exame citopatológico), fiz mamografia tudo certo...Sim faço (autoexame das mamas) no banho né [.]

Nos dados obtidos junto às interlocutoras, observa-se a assimilação na conduta dos profissionais de saúde as medidas de autoatenção, como o exame preventivo de câncer de colo uterino, o autoexame das mamas e a mamografia. As medidas de autoatenção expressas pelas mulheres indígenas podem estar associadas aos indicadores de políticas de incentivo ao cuidado da saúde da mulher, os quais se estenderam a este segmento da população, onde se observa o cuidado com o corpo visando à gestação, por serem mulheres jovens.

Segundo a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, do Ministério da Saúde (2004) a um grande movimento que busca assegurar a atenção integral à saúde da mulher conforme os princípios de igualdade, equidade e universalidade que o formam. Silva (2018) traz que as políticas de saúde devem contemplar a diversidade sociocultural, econômica e epidemiológica relativa às mulheres.



As indígenas são parte da população que demandam por políticas de atenção diferenciadas de acordo com a diversidade étnica, racial e cultural. Visualiza-se que as políticas públicas de saúde buscam meios universais de atenção, mas o que se verifica na maioria dos serviços de saúde, em especial quando se refere às mulheres indígenas, o saber cultural não são considerados.

Coimbra e Santos (2003) abordam que a saúde indígena apresenta modificações causadas pelo processo histórico de mudanças sociais, econômicas e ambientais juntamente com a expansão de frentes demográficas, o que reflete no estilo de vida destas populações e por muitas vezes a assimilação da cultura envolvente.

Os estudos demográficos e epidemiológicos disponíveis sobre o tema oferecem informações principalmente a respeito dos padrões de fecundidade, mencionando atenção à saúde no período reprodutivo, uso de métodos contraceptivos tradicionais e modernos, mas ainda de forma incipiente (Pagliaro; Baruzzi 2009). Isto é visualizado quando índias deste estudo relacionam suas medidas de autoatenção à adoção do uso de métodos injetáveis e cirúrgicos de anticoncepção, conforme se visualiza nas falas abaixo:

Í12: Fiz ligadura[...]

Í19: [...]Sim a vacina (anticoncepcional injetável) de três em três meses pra não engravidar[...]

Em todas as sociedades há modelos interpretativos de saúde e doença que são construídos, teorizados e reelaborados cotidianamente por diferentes culturas (Menéndez, 2003). Na verbalização das mulheres Kaingang, se observa a concentração de suas medidas de autoatenção com foco no cuidado reprodutivo da

Índia2: Eu acho boa a minha saúde. Consulto sempre e me sinto bem[...] mulher, outras associam suas formas de autoatenção a consultas com profissionais de saúde e realização de exames, reforçando o modelo biomédico tradicional:

Índia10: Eu tenho gordura no fígado, eu já fiz exame, dai estou bem[...]

Ao relacionarmos os resultados deste estudo com práticas de autoatenção, destaca-se que está uma das várias formas de atenção pelas quais os indígenas procuram assistência para amenizar os sintomas dos agravos no processo saúde – doença (Scopel; Dias; Wiik,2019)



Em termos gerais, um episódio da doença é caracterizado pelo reconhecimento dos sintomas, pelo diagnóstico, tratamento e avaliação. Em casos graves ou prolongados, os episódios frequentemente se tornam crises que ameaçam a vida e desafiam o significado da existência (Langdon, 1996).

Diante do exposto os elementos que emergiram na presente pesquisa, demonstram que as mesmas aderem o que é ofertado nos serviços de saúde, refletindo em suas medidas de autoatenção. Trouxeram o conhecimento e aplicabilidade de uma assistência funcional, isso é revelador pois os saberes e práticas culturais devem dialogar enquanto suas concepções de saúde.

Os serviços oficiais de saúde, pautados pelo modelo da cultura envolvente, propendem a ignorar e até negar os saberes e práticas de autoatenção utilizados pela população em geral. De certa forma, o reconhecimento das diversidades entre as práticas biomédicas e as práticas indígenas de atenção à saúde e às enfermidades tende a polarizar-se de forma antagônica na efetivação das políticas públicas (Menéndez, 2003; Scopel, 2013).

Ressaltam-se a importância da visão ampla dos profissionais de saúde para permear essas diversas formas de autoatenção, proporcionando uma assistência equânime e integral às indígenas. O que vai ao encontro com o referencial adotado que compreende que atores sociais perfazem vários caminhos na adoção de medidas de autoatenção.

Considerações Finais

Neste estudo observou-se que as mulheres indígenas adotam modelos ofertados nos sistemas de saúde oficiais, que demonstra uma assimilação da cultura envolvente, se submetem a repertórios que não articulam os saberes culturalmente reconhecidos. A pesquisa apresentada indica claramente que a partir de suas concepções em saúde e práticas de autoatenção, as relações sociais podem expandir-se para campos interétnico ou interculturais, mas não vem em consonância com o cuidado em saúde.

Observa-se a necessidade de práticas que vissem a assimilação cultural por parte dos profissionais, e não pela população assistida, objetivando uma busca pelo respeito à diversidade cultural e um cuidado interétnico que busque a revitalização dos saberes tradicionais, ofertando caminhos para a busca dessas indígenas há assistência em saúde, realmente integralizada.



Por fim, aponta-se a um vasto campo para novas investigações, que vissem contribuir para novas atualizações. Com isso busca-se auxiliar na formação de profissionais e estudantes, visando uma qualificação na assistência prestada a essas populações, considera-se um importante fomento para possíveis debates e discussões, onde ocorra à implementação de políticas de saúde voltadas mulher indígena, e as especificidades que a circundam.

Referências

Baggio, E; Nascimento, F. V; Hattori, Y. T; Lemos, R. S. V. (2018) O cuidar da saúde para a mulher indígena Haliti-Paresí/ Care For The Health Of Haliti-Paresí Indigenous Women/ Article DOI: 10.5205/1981-8963-v12i3a22870p729-737-2018.

Bardin, L. (2009). Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA.

Becker, I.I.B. (1995) O índio Kaingang do Rio Grande do Sul. São Leopoldo: Unisinos.

Borba, T. (1908) Actualidade Indígena. Curitiba: Imprensa Paranaense, 171 p.

Brasil (2004). Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes/Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. – Brasília: Ministério da Saúde.

Brasil. Fundação Nacional de Saúde. (2002) Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. - 2ª edição - Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde

Brasil. Ministério da Saúde (BR). (2001). Saúde indígena: etno desenvolvimento das sociedades indígenas. Brasília (DF).

Brasil. Ministério da Saúde. (2002). Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Aprovada pela Portaria n 254, de 31 de janeiro de 2002. Brasília:MS. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

Cipriano, P. (2014). Terras habitadas por Kaingang, Terras habitadas por colonos: a história da divisão da Terra Indígena Inhacorá. UFSC. Florianópolis.

Claudino, Cleci. (2015) O Papel Social da Mulher Kaingang da Terra Indígena Guarita: Trabalho de Conclusão de Curso. 2015. 62 f. TCC (Graduação) - Curso de Licenciatura Intercultural Indígena, Departamento de História, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Crepeau, R.R. (2002) A Prática do Xamanismo entre os Kaingang do Brasil meridional: uma breve comparação com o xamanismo bororo. Porto Alegre: Horizontes Antropológicos, a.8, n.18, p.113-9.



- D'Angelis, W.R. (2012). A língua Kaingang. Portal Kaingang 2012. Disponível em: <<http://www.portalkaingang.org>>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- Scopel; Raquel Paiva Dias-Scopel; Flávio Braune Wiik. (2012). Cosmologia e Intermedicalidade: o campo religioso e a autoatenção às enfermidades entre os índios Munduruku do Amazonas, Brasil. *Cosmology and Intermedicality: the religious field and illnesses self-care among Munduruku indians of the Amazon, Brazil*. *Saúde Indígena. Tempus - Actas de Saúde Coletiva*.
- Ferreira, O. L. (2013). O Desenvolvimento Participativo da Área de Medicina Tradicional Indígena, Projeto Vigisus II/Funasa1 The Participant Development in Traditional Indigenous Medicine Area, Project Vigisus II/Funasa. *Saúde Soc. São Paulo*, v.21, supl.1, p.265-277.
- Freitas, A.E.C. (2005) Mrur Jykre: a cultura do cipó- territorialidadeskaingang na bacia do Guaíba. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Gil A. (2002) Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Índios Zona Urbana e Rural (2010). Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/etnias/etnias/etn_rs.htm>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- Instituto Socioambiental (ISA). (2014) Povos Indígenas no Brasil. Disponível em: <http://https://pib.socioambiental.org/pt/povo/kaingang/286>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- Jahn, A. C., Andriolli, E. M., Pohia, G. M., Mazzonetto, J., Soler, G. P. (2017). Revista Orbis Latina: O Retorno Dos Kaingang À Terra Indígena Inhacorá Após A Desapropriação: desafios e possibilidades. *Foz do Iguaçu Pr: Orbis Latina*, v. 7, n. 3, 15 dez. 2017. Mensal. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- Jahn, A.C. (2015). O Kófa: uma etnografia sobre velhice Kaingang. 143 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Enfermagem. Programa de Pós-Graduação em Enfermagem.
- Langdon, E.J. (1996) Xamanismo- velhas e novas perspectivas. In: Langdon, E.J. (Org.) *Xamanismo no Brasil: Novas Perspectivas*. Florianópolis: EdUFSC, 1996. p.9-37.
- Mabilde, Pierre F. A. Booth. (1983). Apontamentos sobre os indígenas selvagens da nação coroados dos matos da província do Rio Grande do Sul: 1836- 1866. São Paulo: IBRASA: [Brasília]: INL, Fundação Nacional Pró-Memória.
- Menéndez, E. L. (2003). Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, p. 185– 207.



Pacheco, Andréia. Permanências e transformações nos papéis das mulheres na sociedade Kaingáng: Terra Indígena Xapecó. (2004). 56 f. TCC (Graduação) - Curso de História, Departamento de Departamento de História, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. 51 p.

Portal Kaingang (2019) www.portalkaingang.org Acesso em 12 nov.

Rosa, R.R.G. (2005). A dinâmica do Xamanismo Kaingang. Numem, Revista de Estudos e Pesquisa da religião. Juiz de

Silva, S.B. (2002). Dualismo e Cosmologia Kaingang: o Xamã e o domínio da floresta. Rev Horizontes Antropológicos, Porto alegre, v.8, n.18, p.189- 209.

Veiga, J. Aspectos fundamentais da Cultura Kaingang. (2006) Campinas, SP: Curt Nimuendaju. 256 p.

Veiga, J. Cosmologia e Práticas Rituais Kaingang. (2000). 301f. Tese (Doutorado)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Vieira, T. G H; Oliveira, J. E. L; Neves, R. C. M. A relação de intermedicalidade nos Índios Truká, m Cabrobó – Pernambuco. (2013) The intermedicality relationship among Truká Indians, in Cabrobó – Pernambuco. Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.566-574.



As contradições da política de habitação de interesse social no Brasil.

Eliane Barbosa Santos Pagani¹

Resumo

Dez anos após o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que se constitui como o maior programa de habitação de interesse social do Brasil, este artigo tem por objetivo analisar se políticas habitacionais de interesse social são capazes de promover o efetivo direito à moradia adequada, definida como aquela com boa qualidade de construção, com acesso à infraestrutura, serviços públicos, e oportunidade de geração de emprego e renda. O artigo é fruto de conclusões preliminares obtidas em pesquisa sobre programas habitacionais de interesse social, em Londrina/PR. A hipótese é que a ocupação diferenciada da terra urbana está diretamente ligada ao processo de acumulação capitalista que promove a distribuição desigual da riqueza produzida na cidade resultando em respostas desiguais às demandas da população de baixa renda no que concerne a habitação. Desde modo, as políticas de habitação de interesse social também atendem a lógica de acumulação capitalista. Apesar da existência de um marco regulatório sobre a política urbana e habitacional é comum a segmentação do espaço entre áreas nobres, servidas de infraestrutura e equipamentos urbanos e, na maioria das vezes, em áreas opostas e distantes, as periferias formadas por bairros populares, habitações precárias e irregulares, carentes de infraestrutura e equipamentos. Deste modo, o PMCMV apresenta suas contradições mediadas pelo Estado, que por meio das políticas habitacionais de interesse social possibilita o aquecimento do setor imobiliário em contradição ao acesso ao direito à moradia digna preconizado pela PNH (2004). Trata-se de uma pesquisa qualitativa cujas ponderações foram elaboradas a partir de levantamento bibliográfico e pesquisas em jornais locais.

Palavras chave

Política de habitação de interesse social; Direito à moradia; PMCMV.

Introdução

Dez anos após o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que se constitui como o maior programa de habitação de interesse social do Brasil, apresenta as contradições resultantes da lógica capitalista na qual o capital, sob o pretexto de atender demandas de habitação popular acaba por transformar as manifestações da questão social em mecanismo para atender mais as necessidades da própria



acumulação capitalista do que os direitos sociais dos beneficiados. A ação do Estado por meio das políticas habitacionais de interesse social e suas relações com o processo de urbanização, atesta seus impactos no aquecimento do setor imobiliário e socioeconômicos em contradição ao acesso ao direito à moradia digna preconizado pela PNH (2004).

O processo de construção e desenvolvimento das cidades brasileiras sempre ocorreu de modo a não considerar a circulação e permanência dos segmentos pauperizados. Tal marca é expressiva nas precárias condições de moradia e trabalho para amplos segmentos da população nas grandes cidades brasileiras na atualidade. A trajetória da política de habitação de interesse social, nesse contexto, apresenta-se vinculada às questões estruturais da sociedade e pelas singularidades conjunturais que culminaram no agravamento das desigualdades.

A intervenção do Estado na promoção da política de habitação, desenvolvida historicamente no Brasil, mostrou-se ineficaz diante da demanda colocada pela população que necessitava de moradia, tendo se constituído em um espaço de reprodução das desigualdades sociais e de perpetuação de privilégios.

Breve histórico da Política de Habitação de interesse social no Brasil

Em 1964 com a instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) o Estado brasileiro assumiu a demanda por moradia popular crescente nos centros urbanos, em decorrência da expansão urbana, resultado do processo de industrialização do país, que até então fora atendida de forma assistemática.

Esta conjuntura abriu espaço para respostas vindas da iniciativa privada como as vilas operárias, casas de aluguel e as ocupações irregulares de áreas públicas e privadas por aqueles que não podiam pagar pela moradia regular. Na prática a classe de baixa renda assumiu individualmente os custos pela moradia, seja pelo pagamento de aluguel ou pelo estigma por morar em áreas não regulares.

Se na década de 1960, quando a industrialização se iniciava no país e expandia os centros urbanos, a política habitacional não foi capaz que enfrentar o déficit habitacional muito menos eficaz se apresentou nos anos recentes, em 2010 quando mais de 84% da população brasileira é urbana, tendo parcela significativa com condições precárias e irregulares de moradias mantendo a informalidade como característica da urbanização.



A história da política da habitação no Brasil evidencia que a confluência do Estado, empresas privadas do setor imobiliário e capital se perpetua. Bonduki (2013) analisa o período do BNH e do trinômio “loteamentos periféricos-casa própria-auto-construção” comparando com o momento atual do PMCMV, segundo o autor nota-se que a diferença reside no contexto histórico econômico de cada um desses períodos em como a questão habitacional é entendida e em como ela se presta a adaptação dos diferentes momentos da reprodução do capital pelos quais o país passou e vem passando.

Nesta perspectiva, em março de 2009, com déficit habitacional² calculado em 5,7 milhões de domicílios, o governo federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida que quantitativamente foi o maior programa de habitação de interesse social já realizado no Brasil. O PMCMV foi lançado menos de um ano após a crise de 2008 com o objetivo de aquecer a economia interna e de diminuir o déficit habitacional. Se por um lado, o PMCMV foi um dos maiores programas de habitação de interesse social, por outro serviu de medida anticíclica mantendo alguns setores nacionais da indústria em crescimento mesmo com a economia em recessão.

Segundo Maricato (2018) o MCMV contratou a construção de cerca de 5 milhões de residências, 14,7 milhões de pessoas, o equivalente a 7% da população brasileira, já receberam moradias pelo programa. Entre as unidades contratadas, cerca de 39% se destinavam à faixa 1, 49% à faixa 2 e 12% à faixa 3.

Porém, nove anos após o seu lançamento o programa demonstra que mesmo com legislações mais consistentes no tocante à função social da cidade e da propriedade³ e o direito à moradia o MCMV manteve o modelo anterior com construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas desprovidas de serviços e equipamentos públicos. O PMCMV foi uma estratégia desenvolvimentista que acentuou a segregação territorial e social das cidades brasileiras, ampliando o déficit habitacional devido ao gasto excessivo com aluguel e alimentando um processo de gentrificação.

O PMCMV mostrou como o distanciamento entre a gestão do solo e a política habitacional e destas com outras políticas setoriais no Brasil tornou-se entrave para a efetivação do direito à moradia, padrão recorrente na gestão desde as primeiras iniciativas de políticas habitacionais brasileiras.

A habitação de interesse social no Brasil, ofertada pelo Estado, historicamente esteve subordinada às relações capitalistas apresentando por um lado, o fortalecimento do capital imobiliário e, por outro, problemas qualitativos, que abarcam o aspecto



construtivo das moradias concentradas em áreas periféricas gerando uma cidade segregada. Deste modo, a questão da habitação é histórica e inssolúvel nos moldes de produção capitalista, cuja base de sustentação está na propriedade privada.

Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR.

Acima do indicador nacional Londrina⁴ possui 97,40% de sua população residente na área urbana. O município, por meio da COHAB/LD, aderiu o PMCMV no mesmo ano do seu lançamento e na ocasião um de seus empreendimentos, Residencial Vista Bela⁵, foi considerado o maior do país.

A implementação de empreendimentos habitacionais exclusivos para a faixa de renda de zero a três salários mínimos foram implementados pelo município conforme demonstrados na tabela 01.

Fonte de Recursos	Ano de Entrega	Região Atendida	Famílias Atendidas	Nome do Empreendimento
	2009	Norte	32	Elizabeth
	2010	Sul	100	Nova Esperança I
	2010	Noroeste	85	Ana Terra
FGTS	2011	Oeste	21	Columbia I
FAR	2011	Sul	50	Nova Esperança II
FDS	2011	Sul	02	Santa Joana
	2011	Norte	18	Vila Romana
	2011	Norte	2712	Vista Bela I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X
	2012	Sul	60	Maravilha
	2013	Sul	480	Cristal I e II
Total			3.560 Unidades	10 empreendimentos

Tabela 1. Empreendimentos executados COHAB/LD – anos 2009 a 2013.

Fonte: COHAB/LD, 2018

Comparando o número de famílias atendidas e o número de famílias inscritas na COHAB/LD em 2009 que era de 35.750 famílias para programas de habitação, trata-se de uma quantidade ínfima. Os números se tornam ainda mais discrepantes quando lembramos que o número de contemplados pelos mesmos programas no ano de 2009 atingiu a marca de 4.269 famílias. Ou seja, aproximadamente 5% do número dessas famílias foram beneficiadas através do PMCMV.

Destaca-se que algumas áreas foram novamente ocupadas após remanejamentos para empreendimentos habitacionais de interesse social devido à permanência de vazios urbanos, como é o caso do Córrego sem Dúvida atendido pelo Fundo Nacional de



Habitação de Interesse Social 2009 (FNHIS) e atualmente com mais de 200 famílias nesta ocupação.

O perfil das famílias, conforme levantamento realizado pela COHAB/LD demonstra que 65% das famílias são chefiadas por mulheres, a escolaridade máxima é o fundamental incompleto e apenas 11% das famílias possuem trabalho formal, estando a maioria desempregada e atendida com benefícios sociais. (Silveira, 2018)

Comparados com dados de 2013 observa-se um aumento de 51,78% no número de ocupações que passou de 29 em 2013 para 56 em 2017, quanto ao número de famílias em ocupações o aumento foi de 32,91% subindo de 1.041 em 2013 para 3.160 em 2017, já em número de pessoas o aumento representa 30,31% passando de 3.294 para 10.867 pessoas morando em ocupações. Conforme apresenta a tabela a seguir:

2013	2017	% aumento
29 ocupações	56 ocupações	51,78%
1041 famílias	3160 famílias	32,91%
3294 pessoas	10867 pessoas	30,31%

Tabela 2 . Número e proporção de aumento de ocupações irregulares, famílias e pessoas entre 2013-2017.

Fonte: Silveira, 2018 - adaptado pela autora.

Outro dado importante é que metade das ocupações está localizada na região norte da cidade, região que concentra maior número de empreendimentos habitacionais de interesse social construídos em diferentes períodos e por diferentes programas habitacionais⁶ que levaram décadas para se integrarem à cidade.

De acordo com o Presidente da COHAB/LD este aumento ocorre devido à crise financeira, alto custo do aluguel e também pela ausência de política habitacional efetiva. Esta afirmação permite inferir que o crescimento da proporção de famílias e pessoas morando em áreas irregulares ocorre por um processo de empobrecimento e pauperização com reflexos na qualidade de vida. Também pode ser observada a intervenção do poder público local quando salienta que o município adotou medidas para aumentar a produção de moradias para a população de baixa renda por meio de parceria público privada, aprovação de leis de incentivo fiscais e edífícios para a construção de moradias de interesse social. (Silveira, 2018)

Importa destacar que Londrina possui 58 mil pessoas inscritas na COHAB/LD em lista de espera por moradia, destas 84% estão na faixa de renda 1 do PMCMV, enquanto



busca solucionar a paralisação de duas obras do PMCMV e conseqüentemente o impedimento de recebimento de recursos para novos empreendimentos.

O caso mais emblemático é o do Residencial Flores do Campo, localizado na região norte da cidade, assinado em 2013 com previsão de entrega para janeiro de 2015. O empreendimento previa a construção de 1.218 unidades habitacionais: casas geminadas, sobrepostas, isoladas e apartamentos, todos com área útil entre 39,44 m² e 41,56 m². A obra com investimento de R\$ 82,8 milhões, sendo 77,9 milhões com recursos do FAR previa iluminação pública, rede de energia, água e esgoto, drenagem de águas pluviais, pavimentação em concreto betuminoso, passeio em concreto, arborização e muros de arrimo entre as casas e na divisa do loteamento. Porém, a obra foi paralisada devido à falta de pagamento à empreiteira responsável pela execução.

Após a paralisação das obras as casas foram ocupadas em outubro de 2016 por 400 famílias. Segundo moradores a ocupação foi motivada pela demora na entrega das moradias. A fala de uma moradora a seguir demonstra o descompasso entre a demanda por moradia e o atendimento pela COHAB/LD enquanto os aluguéis sobem progressivamente.

Não tínhamos um lugar para morar, nem condições de pagar os aluguéis, por isso ocupamos o Flores do Campo. Todos aqui possuem inscrições há anos na COHAB (Companhia de Habitação de Londrina). Nosso sonho é formalizar esta situação e pagar a primeira prestação da casa própria. Sabemos que a 'estrada' até isso acontecer é longa, mas, além da resistência, temos muita paciência". (Residencial Flores Do Campo, 2017)

Outra moradora é umas das quatro mil pessoas que vivem no Flores do Campo. Ela mora em uma das casas junto aos três filhos, de oito, sete e quatro anos de idade, conta como chegou ao Flores do Campo:

Faz uma semana que cheguei. Fiquei desabrigada da noite para o dia. Cuidávamos de uma grande gráfica, localizada na PR-445, que faliu recentemente. Com isso, fomos colocados na rua. (Residencial Flores Do Campo, 2017)

Outra moradora diz que seu marido desapareceu e mora com seus três filhos:

Não tinha um teto para passar a noite e fiquei desesperada. A minha sorte foi encontrar o Flores do Campo. Hoje moro com meus três filhos pequenos com tranquilidade. Fiz a minha inscrição na COHAB há sete anos, estou até hoje aguardando. (Residencial Flores Do Campo, 2017)



Assim como o Residencial Vista Bela o Flores do Campo foi construído afastado de área comercial da região. Com população estimada em quatro mil pessoas (novembro/2016), inúmeros estabelecimentos foram surgindo por iniciativas dos próprios moradores para suprir suas necessidades básicas de consumo, como mercearia, bazar, mecânica, assim como Igrejas, coleta de lixo, a ligação de energia e água foram realizadas pelos próprios moradores apesar da Justiça Federal determinar reintegração de posse em favor da Caixa Econômica Federal (CEF).

Embora já desocupado parcialmente a paralisação da obra impede o município de contratar novos empreendimentos do PMCMV. Conforme COHAB/LD há capacidade para iniciar 1500 novas unidades habitacionais.

O segundo empreendimento é o Residencial Alegro Villagio localizado em uma área de 7,500 m² no extremo sul de Londrina. Prevê a construção de 144 apartamentos de 43 m² de área total, sendo nove blocos com quatro andares. O empreendimento do MCMV teve início há mais de quatro anos com previsão de entrega para outubro de 2017. Com a construção paralisada é visível os efeitos de deterioração com o tempo enquanto as famílias, que já foram sorteadas para o empreendimento, veem o sonho da casa própria adiado. Em 2013, o valor total da obra era de R\$ 9.648.000,00. (MONTEIRO, 2018)

Se os empreendimentos estivessem prontos totalizariam 1.362 unidades, correspondendo a 2,43% da lista de espera da COHAB/LD. Este dado demonstra o quadro caótico, pois a demanda por moradia cresce em ritmo superior a oferta de residências, condição que não ocorre só no município de Londrina.

Em que pese que em algumas circunstâncias a construção de novas moradias se faz necessário outras medidas também são tão necessárias quanto, como a regularização fundiária. Atualmente o município possui 17 áreas em processo de regularização que contempla 780 famílias, estando assim divididas: 50 região sul, 29 região oeste, 380 leste, 216 norte, 68 centro e 37 em distritos rurais. (COHAB/LD, 2018).

A COHAB/LD também possuiu 03 áreas com medidas de reintegração de posse, sendo Flores do Campo e Novo Horizonte II, na região norte da cidade e fundo de vale no Jardim Abussafe, zona leste.

A conjuntura da política de habitação de interesse social em Londrina exemplifica como nos mostra Lefebvre



O processo que subordina as forças produtivas ao capitalismo se reproduz aqui, visando à subordinação do espaço que entra no mercado para o investimento dos capitais, isto é, simultaneamente o lucro e a reprodução das relações de produção capitalistas. (Lefebvre, 2001, p. 164).

A ação do Estado orientado pela lógica de subordinação da política habitacional aos interesses das relações capitalistas tem como consequência por um lado, o fortalecimento do capital imobiliário e, por outro, problemas qualitativos, que abarcam o aspecto construtivo das moradias concentradas em áreas periféricas gerando uma cidade amplamente segregada sem ser capaz de resolver a demanda por moradia.

Apesar da dimensão quantitativa o PMCMV piorou as cidades e aumentou a especulação imobiliária, pois a definição da localização dos empreendimentos não foi feita pelo governo federal e ou municipal a partir da demanda por moradia, e sim a partir de interesses de proprietários imobiliários, incorporadores e empreiteiras.

Da dimensão qualitativa pode ser afirmado que o MCMV não contemplou as diretrizes da Reforma Urbana pela consolidação de uma política habitacional integrada às demais políticas públicas e em parceria com os movimentos sociais. Somente 2% dos investimentos totais do programa foram destinados à parceria com entidades (Maricato, 2018). Todos os empreendimentos realizados em Londrina foram orientados pelo mercado imobiliário.

Conclusão

A política habitacional brasileira desde sua origem está focada na produção de moradias atrelada à iniciativa privada. A ação do Estado orientado pela lógica de subordinação da política habitacional aos interesses das relações capitalistas tem como consequência por um lado, o fortalecimento do capital imobiliário e, por outro, problemas qualitativos, que abarcam o aspecto construtivo das moradias concentradas em áreas periféricas gerando uma cidade amplamente segregada.

Em Londrina particularmente a fragilidade de participação social no processo de construção de uma política urbana contribuiu para a execução de políticas habitacionais que mais atende aos interesses de grupos particulares de investidores do que efetivamente assegura o direito à moradia das famílias contempladas pelos empreendimentos habitacionais de interesse social.



O sucesso dos programas habitacionais deve ser medido para além dos dados quantitativos e mais pela articulação deles com a política urbana e as demais políticas sociais.

Deste modo, fica expresso a maior contradição do PMCMV que ao mesmo tempo em que constrói casas, empreendimentos com projetos padronizados e de grande quantidade de unidades habitacionais inviabilizando a sociabilidade, desconstrói cidades expondo sua face desterritorializante.

O padrão de política habitacional focada na produção de moradias em detrimento de outras modalidades de intervenção de uma política pública habitacional tem como consequência problemas qualitativos que abarcam o aspecto construtivo das moradias concentradas em áreas periféricas e também a dimensão social e o acesso à cidade.

Notas

Assistente social, docente na Universidade Estadual do Paraná –Campus Apucarana

² São componentes do déficit habitacional: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados. (FJP, 2013, p. 14).

³ A propriedade urbana, regulada pelo Estatuto da Cidade, "cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas". (Brasil, 2001).

⁴ A cidade foi planejada e implantada para ser a capital da área de colonização e sede da gestão imobiliária da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP). Esta companhia era subsidiária no Brasil da empresa britânica Paraná Platantion Ltd, que adquiriu a partir de 1925, junto ao governo estadual e proprietários particulares uma área de 515.017 alqueires paulistas de terras férteis e cobertas por matas, entre os rios Paranapanema, Ivaí e Tibagi. (Tomazi, 1989). Porém, a grande novidade introduzida pela Companhia e que lhe valeria o "slogan" de "a mais notável obra da colonização que o Brasil já viu" foi a repartição dos terrenos em lotes relativamente pequenos. A CTNP definiu toda a área residencial e comercial, tamanho e valores de propriedades, localização de vias e etc. Iniciando as primeiras evidências de segregação em Londrina.



⁵ Residencial Vista Bela é composto por 2.712 unidades habitacionais verticais e horizontais, sendo 1.440 apartamentos e 1.272 casas, construído em área anteriormente destinado a produção agrícola e ao lado de uma zona ambiental - fundo de vale Ribeirão Lindóia. Sua construção foi fracionada entre três construtoras locais - Artenge Construções, Protenge Engenharia e Terra Nova Engenharia - que construíram o empreendimento gradativamente e realizaram a entrega das unidades habitacionais em dez etapas iniciadas em junho de 2011, tendo-se concluído as entregas das moradias em 2012. Possui uma população de 8.395 pessoas sendo 48,7% composta por crianças e adolescentes. As famílias contempladas com as unidades habitacionais são provenientes de diferentes regiões da cidade. Do total das 2.712 famílias, 1.723 eram provenientes de 80 (oitenta) bairros da região norte (64%); 556 de 60 (sessenta) bairros da região leste (20%); 241 da região central (8,9%); 171 da região oeste (6%) e 21 da região sul (1%). (COHAB-LD, 2013). 840 famílias do total acima mencionado residiam em áreas de ocupação irregular (fundo de vale, assentamentos e ocupações de diferentes regiões do município). (Pagani, 2016)

⁶ Na década de 1970 dos 27 empreendimentos realizados, com a produção de 8.397 moradias, 6.434 localizaram-se concentradamente no extremo norte da cidade. Na década seguinte, dobrou o número de unidades produzidas e dessas mais de 40% foram implantadas na zona norte. Importa destacar que diferentemente da região hoje desenvolvida e com forte potencial econômico, nas décadas de 1970 - 1980 a região norte, onde foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais, não possuía nenhuma infraestrutura. (Pagani, 2016).

Bibliografia

Bonduki, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil Arquitetura Moderna, Lei do inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade. 2004

Brasil. Lei nº 12.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Estatuto da Cidade*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, D.F. 11 jul. 2001 e retificado em 17 jul. 2001.

Companhia de habitação de Londrina – COHAB/LD. *Áreas em fase de regularização*. Disponível em: <<https://bit.ly/3fg7Wt6>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

Companhia DE Habitação DE Londrina – COHAB/LD. Disponível em: <https://bit.ly/2IXo07n>. Acesso em: 03 jul. 2018.



Frigeri, Vinicius. Paraná TV 2ª edição, Londrina, 02 abr. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/3nIIPmS>>. Acesso em: 16 jun. 2018

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013.

Instituto brasileiro de geografia e estatística – IBGE. Censo demográfico 2010. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/F5Msw4>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

Instituto brasileiro de geografia e estatística – IBGE. Londrina. Paraná. Cidades. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/QSw4jM>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

Lefebvre, Henri. A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, 2ª ed.

Marconi, Guilherme. ConCidade será debatido em audiência pública. **Folha de Londrina.** Folha política. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/concidade-sera-debatido-em-audiencia-publica-1000618.html>> Acesso em: 06 jul. 2018.

Maricato, Ermínia. Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula. Revista IHU On line. São Leopoldo, 05 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3nFXldX>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Monteiro. Paulo. Residencial Alegre Villagio já tem sinais de abandono. Londrina, 19 fev. 2018. Disponível em: <www.bonde.com.br/bondenews/londrina/residencial-alegro-villagio-ja-tem-sinais-de-abandono-456929.html>. Acesso em: 06 jul. 2018.

Pagani, Eliane B. S. O programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR: Residencial Vista Bela como processo (des) (re) territorializante. 2016. 181 fls. Dissertação Mestrado em Serviço Social – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2016

Residencial Flores do campo na zona norte de Londrina Já Tem Cara de Cidade. Londrina, 14 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.bonde.com.br/bondenews/londrina/residencial-flores-do-campo-na-zona-norte-de-londrina-ja-tem-cara-de-cidade-427708.html>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Silveira, Fabio. Paraná TV 2ª edição, Londrina, 12 fev. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/3nHH3kZ>>. Acesso em: 16 jun. 2018.



Estado e políticas públicas: Reflexões sobre o mercado da casa própria e a segregação institucionalizada.

João Victor Moura Lima¹

Resumo

A segregação têm sido um dos temas mais discutidos nas ciências sociais. Ao longo dos anos, os estudos realizados apontam a existência de diferentes graus e formas de segregação, além das “áreas sociais” por ela originadas. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo sistematizar reflexões acerca do mercado da casa própria e segregação institucionalizada, analisando o papel do Estado nesse fenômeno a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, que auxiliaram na construção do arcabouço teórico e das análises a partir das perspectivas aqui abordadas.

Isto posto, apesar de destacar-se positivamente reduzindo o déficit habitacional a partir da promoção do acesso à casa própria e aquecendo o setor imobiliário, os impactos do PMCMV evidenciam-se por segregar a população de baixa renda. Assim, o Estado fomenta a exclusão e o estigma dos beneficiários enquanto o viés mercadológico do programa corrobora para a hegemonia do capital financeiro e das classes mais abastadas em relação ao mercado de habitação.

Conclui-se, portanto, que o PMCMV, ao priorizar os interesses do capital em detrimento dos interesses da população, culmina num fenômeno de segregação institucionalizada, que reforça as desigualdades socioespaciais nas cidades. Resultando, ainda, na reprodução de uma lógica que legitima a violência simbólica materializada pelo Estado a partir da segregação, bem como das dificuldades que dela decorrem. Aponta-se, ainda para a importância de ampliar os estudos acerca das temáticas aqui abordadas, com vistas a dar corpo às investigações aqui iniciadas.

Palavras chave

Segregação sócio-espacial; Estado e sociedade; Programa minha casa; Minha vida.

Introdução

Ao longo dos anos, muitas têm sido as transformações políticas, econômicas e sociais no Brasil e no mundo. Tais mudanças geram impactos substanciais nas cidades e no modo de vida dos indivíduos. Nesse sentido, alguns autores, dentre os quais



Vasconcelos (2013), acenam para a existência de movimentos mais amplos enquanto plano de fundo para as mudanças contemporâneas responsáveis pela origem de processos e formas socioespaciais nas cidades.

Cada processo possui seu contexto e suas particularidades, podendo receber influências maiores ou menores das dinâmicas socioespaciais. Aqui, interessa-nos a compreensão do fenômeno da segregação, sobretudo quando este se dá de forma institucionalizada. Interessa-nos, também, a discussão acerca da atuação do Estado no sistema capitalista e sua importância para o fortalecimento ou enfraquecimento deste fenômeno.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a sistematizar algumas reflexões acerca do mercado da casa própria e da segregação institucionalizada, explorando a importância do papel do Estado. Para tanto, o texto será capitaneado por três seções teóricas, além desta introdução e das considerações finais. A primeira, intitulada “A atuação do Estado no capitalismo e o espaço urbano” é responsável por introduzir a discussão acerca da forma como o Estado age e os resultados desta ação na estruturação do espaço urbano; A segunda, denominada “Segregação e o Estado” apresenta o conceito de segregação socioespacial a partir de várias óticas, ressaltando como o Estado pode perpetuar ou romper com a lógica deste fenômeno; enquanto a terceira, epitetada “Mercado da casa própria e o Programa Minha Casa, Minha Vida - faixa 1” discorre acerca do programa supramencionado, relacionando-o com os demais conceitos abordados ao longo do texto.

Estado, Capitalismo e Espaço Urbano

Para que se discorra acerca do papel do Estado no sistema capitalista é interessante, de antemão, destacar a relação entre Estado e mercado, considerada por Przeworsky (1995) predominantemente tensa, bem como as implicações desta relação dentro da democracia.

Sendo assim, parte-se, do pressuposto de que o mercado e o Estado são os dois mecanismos a partir dos quais alocam-se e distribuem-se os recursos para usos diversos dos consumidores. Existem, no entanto, diferenças entre os recursos produtivos e interesses de cada um. No mercado, a alocação de recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) é realizada por seus proprietários. Contudo, os Estados têm o poder de taxar, transferir e regular custos ou benefícios que dizem respeito às esferas



pública e privada. Assim, cabe ao Estado a decisão de fomentar a equidade ou promover o capitalismo, considerando as condições de ação e o grau de autonomia que possui (Przeworsky, 1995).

Há, portanto, uma tensão permanente entre Estado e mercado. Nesse sentido, Przeworsky (1995) aponta a possibilidade de o Estado assumir três posições teóricas distintas, sendo estas: (1) o Estado governando com vistas a realizar os desejos dos cidadãos, (2) o Estado governando em prol de si mesmo ou (3) o Estado agindo mediante os interesses do mercado.

No que tange à primeira posição teórica, ou governo do povo, compreende-se que numa sociedade capitalista, segundo as teorias econômicas da democracia, o Estado é capaz de representar os interesses dos cidadãos a partir da representação destes por agentes públicos. De acordo com esta linha de raciocínio, o “modelo do eleitor mediano” seria capaz de revelar as preferências e interesses dos cidadãos através do governo da maioria. O problema desta teoria é o fato que as preferências individuais podem não convergir num resultado que represente efetivamente a vontade coletiva, pois desconsidera eventuais mudanças nas preferências dos indivíduos durante o processo eleitoral.

Ademais, são feitas críticas (sobretudo pelos neoliberais) ao processo democrático em si e à intervenção do Estado. Segundo o argumento neoliberal, o processo democrático tem em sua composição indivíduos desinteressados e facilmente manipuláveis, o que põem em xeque sua legitimidade e eficiência. Para Przeworsky (1995), contudo, tal crítica não se sustenta, uma vez que não se pode analisar a partir da mesma perspectiva a eficiência do Estado e do mercado.

Em relação ao governo do Estado, entende-se neste modelo que o governo toma decisões em benefício próprio, independentemente das vontades do mercado ou da sociedade. Nesse sentido, o Estado teria a autonomia, bem como a prerrogativa institucional, de realizar ações com vistas a alcançar os objetivos próprios, mesmo diante de opiniões ou interesses conflitantes (Przeworsky, 1995). Entretanto, considerando que no capitalismo tanto a força de trabalho quanto o capital são privados, cabe ao estado realizar propostas àqueles dotados de capacidade decisória.

Por isso motivo, os marxistas afirmam que o Estado sempre será comandado pela classe dominante, uma vez que quando houver intervenção estatal na economia, haverá



a tentativa da burguesia de controlá-lo. Nesse sentido, se a burguesia comanda o trabalho, os investimentos e o Estado, este deixa de ser dominante e passa a ser instrumento de dominação perdendo, por conseguinte, sua autonomia.

Assim, o governo do capital tem como prerrogativa a subordinação do Estado ao capital, restringindo suas ações e interesses em benefício daqueles que detêm a propriedade privada e, conseqüentemente, reproduzindo o capitalismo. Afirma-se, ainda, que o Estado não é (nem foi) necessário para a sobrevivência e legitimação do capitalismo, uma vez que este perpetua e reproduzirá a si próprio (Przeworsky, 1995).

Corroborando com Przeworsky (1995), Offe (1975) aponta a existência de dois modelos de Estado Capitalista, quais sejam: o Estado intervencionista e o Estado liberal. Nesta pesquisa interessa-nos o primeiro, onde existiriam duas atividades de intervenção, categorizadas como (1) distribuição e (2) produção.

Na atividade de distribuição, o Estado “distribui” poderes e recursos através da criação e manutenção das condições de acumulação de maneira autoritária. Além disso, teria como características: (1) a distribuição de recursos próprios, (2) a resposta às demandas e leis (política), (3) as demandas positivas e específicas (tempo, espaço, grupo, tipo e quantidade de recursos) e (4) as decisões influenciadas pela política.

As atividades produtivas, por sua vez, teriam como características: (1) a produção de insumos de acumulação, (2) a inexistência de demandas incapazes de eliminar ameaças à acumulação global e (3) as decisões influenciadas por políticas baseadas em regras de decisões geradas pelo Estado.

Nesse sentido, destacando as atividades e o modelo de Estado a serem abordados, é importante compreender de que forma esse Estado vai agir, reforçando que a legitimidade deste se dá não apenas pelo monopólio do uso da força, mas pelo sufrágio e pela democracia (OFFE, 1975). Contudo, independente da forma como o Estado distribua os poderes e recursos, a massa da população é posta numa condição em que não tem opção se não vender a força de trabalho para o capital para que possa sobreviver (Harvey, 1981).

Em consonância, compreende-se que, na prática, é possível (e mais comum) que o Estado incorpore características das diferentes proposições teóricas citadas, podendo



agir em causa própria em algumas temáticas, e em prol do mercado e dos cidadãos em outras.

Dito isto, é importante que se discuta a importância do Estado no espectro dos processos socioespaciais, sobretudo no processo de segregação, ressaltando o papel central desempenhado por ele no urbanismo e na estruturação das cidades, visto que “[...] nenhum estudo do espaço urbano será satisfatório se não entender a segregação espacial urbana” (Villaça, 2011, p. 41). Parte-se, portanto, da compreensão da cidade enquanto ambiente tangível construído, que consistiria, por conseguinte, num produto social. Tal produto teria como características as formas particulares e padronizadas de processos gerais da vida social, política e intelectual (Harvey, 1981).

Em sendo um ambiente construído, a cidade se torna palco de diversas lutas, sendo moldada de acordo com os interesses daqueles que detêm maior influência e capital, a partir do domínio das esferas econômica, política e ideológica. Por outro lado, os menos abastados acabam por ficar com o ônus destes processos, concentrando-se, sobretudo, em zonas industriais ou concentrações terciárias, enquanto os mais ricos comandam a produção material e direta do espaço urbano, bem como seu preço e valor, por meio do mercado imobiliário (esfera econômica).

Não obstante, comandam ainda as ações do Estado (esfera política) em relação a esse espaço, que adequa a legislação urbanística, além da localização dos aparelhos de Estado e da produção do sistema de transportes às demandas da classe dominante. Todo este processo é legitimado pela influência que as classes mais ricas detêm sobre as demais, naturalizando as desigualdades e, por conseguinte, fenômenos como a segregação (Villaça, 2011), como explicitaremos adiante.

Segregação institucionalizada e a ação do estado

De antemão, é importante destacar que a segregação têm sido uma das temáticas mais discutidas na literatura das ciências sociais. O termo teria sido utilizado originalmente para referir-se à área correspondente ao *gueto* formado em Veneza, com a reclusão dos judeus numa ilha cercada por muros e portas (Wirth, 1980 *apud* Vasconcelos, 2013).

Ao longo dos anos, os resultados dos estudos realizados apontam para a existência de diferentes graus e formas de segregação, bem como das “áreas sociais” por ela originadas. O conceito começa a se desvencilhar de seu sentido original a partir de sua utilização para descrever a situação segregatória de Paris, destacando o “[...] acesso



desigual aos equipamentos coletivos e o fato de que a classe operária teria sido empurrada (*repoussée*) em direção a uma periferia menos equipada” (Vasconcelos, 2013, p. 24).

Para alguns autores, como Feldman (2004), a segregação se dá através do “[...] grau de separação entre grupos sociais, basicamente a separação residencial entre grupos sociais. Isto pode assumir dimensões étnicas, pode ter dimensões socioeconômicas ou outros recortes (Feldman, 2004, p. 90). Compreende-se, ainda, a segregação urbana enquanto fenômeno social e espacial. Seu caráter social justifica-se uma vez que é fruto da organização da sociedade e das relações sociais, corporizadas por meio da reprodução das condições materiais e subjetivas de existência. Sua natureza espacial, por sua vez, fundamenta-se uma vez que essas relações se dão num território desigual e socialmente construído (Salas; Castro, 1993).

No que tange à sua forma, o fenômeno da segregação socioespacial pode se dar de maneira voluntária ou involuntária. Como exemplo de segregação involuntária, podemos destacar casos datados da idade média, como os guetos judeus, bem como aqueles implantados durante o regime nazista, além dos bairros habitados majoritariamente por negros nas cidades americanas. Nesse último, vale ressaltar a interferência direta do Estado, visto que “[...] os financiamentos em habitação só eram concedidos pela administração federal aos negros caso eles fossem residir em bairros exclusivamente negros (Myrdal, 2003, p. 625 *apud* Vasconcelos, 2013, p.24).

Ressalta-se, contudo, que a segregação pode ser identificada em todas as camadas sociais, possuindo características e causas diversas em cada caso (LE Guirriec, 2008). Para Marcuse, este fenômeno pode ser definido enquanto o “[...] processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área espacial definida, em um gueto. É o processo de formação e de manutenção de um gueto” (Marcuse, 2004, p. 24). Tal definição está, entretanto, mais intimamente ligada ao contexto Estadunidense, seguindo um modelo tradicional que busca explicar os processos e formas espaciais da segregação, tendo como escala os bairros e centrando-se na dualidade centro *versus* periferia.

Em contraponto, alguns autores, dentre os quais Villaça (2011), buscam explicar a segregação para além da abordagem clássica, em razão dos exemplos práticos² que desmistificam alguns pontos dessa estrutura na realidade brasileira. Como alternativa à concepção tradicional, propõe-se uma abordagem articulada entre segregação urbana,



desigualdade e dominação, incorporando os seis maiores avanços conceituais sobre a temática, que segundo Villaça (2011) consistem em:

1) [...] negar a forma clássica de segregação que se apresentaria sob a forma de círculos concêntricos, com os mais ricos no centro e os mais pobres na periferia. 2) ... historicizar a segregação. A falta de inserção histórica é uma das responsáveis por várias das limitações nas análises atuais sobre segregação urbana. 3) ... mostrar como se dá a relação entre a segregação e a totalidade das estruturas social e urbana. Sem isso, os estudos sobre segregação ficam incompletos e por isso inaceitáveis. 4) ... mostrar a relação entre a dominação e a segregação, esclarecendo as especificidades da dominação através do espaço urbano, ou seja, mostrar o papel do espaço urbano no processo de dominação. 5) ... abordar a segregação, não mais por bairro, mas por região geral da cidade; essa abordagem traz um enorme potencial explicativo muito maior que o da segregação por bairro, e só ela é capaz de explicar as relações aqui indicadas. 6) Finalmente, e em síntese, avançam no sentido de explicar a segregação, e não apenas no de denunciá-la, descrevê-la ou medi-la. (Villaça, 2011, p. 38)

Não obstante, compreende-se que, apesar da heterogeneidade de definições acerca do conceito de segregação, há uma convergência em relação à sua natureza enquanto categoria espacial, cuja característica central consiste em refletir, no espaço físico, a estrutura social, isto é, quanto maior a desigualdade, maior a segregação. Assim, reafirma-se a segregação como um elemento central na produção do espaço urbano (Villaça *apud* Feldman, 2004).

Corroborando com as ideias de Villaça (2011), que destaca a capacidade das classes mais abastadas de criar uma geografia própria a partir do domínio das esferas econômica, política e institucional, destaca-se a

capacidade que o Estado tem de impor divisões de status no espaço sobre os seus residentes [que] pode ter origem no simples controle da força física, [podendo], ele mesmo, atender aos desejos dos detentores de poder político e econômico, desejos que se refletem de modo semelhante nos padrões de mercado paralelos que, desse modo, passam a beneficiar aqueles que não estão diretamente ligados ao aparelho do Estado (Marcuse, 2004, p. 28)

Nesse sentido, a atuação do Estado assemelha-se ao segundo e ao terceiro modelos descritos por Przeworsky (1995), onde são priorizados os interesses do próprio Estado e do mercado, em detrimento do governo com vistas a realizar os desejos dos cidadãos. Tal forma de atuação, alinhada aos interesses das classes mais ricas, fomenta as



desigualdades e, por conseguinte a segregação.

No cenário brasileiro, embora a segregação não se manifeste a partir da formação de guetos étnicos ou religiosos, como no caso estadunidense, é perceptível a partir da identificação de favelas (aglomerados subnormais) e periferias. Nesses casos, os moradores não são levados, coercivamente, a permanecerem nessas localidades. Contudo, diversos fatores, dentre os quais o valor dos aluguéis, fortemente influenciado pelos interesses da elite dominante e materializados graças ao seu alinhamento junto ao Estado e ao mercado, fazem com que a permanência daqueles menos abastados se torne inviável em determinados espaços cujo custo de vida é mais elevado.

Tais características assemelham-se ao que LE Guirriec (2008) descreve enquanto segregação institucional, uma vez que a “[...] separação física dos grupos sociais é institucionalizada e aparece como efeito de uma vontade coletiva, de uma organização socioespacial que o grupo dominante impõe” (LE Guirriec, 2008, p. 30).

O mercado da casa própria e o minha casa, minha vida – Faixa 1

Em consonância com o que foi dito acerca do conceito de segregação institucional (LE Guirriec, 2008), destaca-se a relação de subordinação do trabalhador com o capital, materializado a partir do princípio da propriedade privada. Isto porque, muitas vezes, o capital “[...] em conflito com essa orientação, precisa também organizar o consumo dos trabalhadores para garantir que este seja barato e racional, do ponto de vista da acumulação” (Harvey, 1982, p.29).

Pressupõe-se, portanto, a necessidade da existência do espaço para que estes trabalhadores possam viver. Sob esta ótica, infere-se que a terra se configura enquanto condição de vida para a força de trabalho, ao mesmo tempo em que consiste numa condição de produção para o capital (Harvey, 1982).

Nessa perspectiva, para além da concepção do espaço enquanto condição básica de vida, interessam-nos, aqui, o conjunto de recursos que corroboram para a construção do ambiente de vida do trabalhador, a saber: a habitação, o transporte, o lazer e os equipamentos urbanos. Considerando a necessidade dos elementos supramencionados, compreende-se que o trabalho se posiciona em contraste com a propriedade fundiária, bem como a apropriação da renda. Além disso há, ainda, a oposição entre estas e as predileções da construção civil, que busca, a partir da produção de casas, a obtenção do lucro (Harvey, 1982).



Para além disso, tem-se, na sociedade ocidental contemporânea, uma enormidade de atividades individuais coordenadas pelo sistema de preço, operacionalizado a partir da atuação do mercado. Tal dinâmica culmina numa estrutura social onde a sociedade se encontra fragmentada em classes estratificadas e mercados de trabalho geograficamente segmentados (Harvey, 1981; 2011). Estas fragmentações, por sua vez, impactam diretamente no valor dos imóveis, que têm como critério primeiro para a determinação de seu preço a localização, considerando os serviços e equipamentos urbanos aos quais encontram-se próximos.

Assim sendo, os imóveis de melhor localização são acessados por aqueles que detêm maior poder aquisitivo, enquanto os mais pobres localizam-se, majoritariamente, em áreas cujo acesso a serviços e equipamentos coletivos é escasso. Nesse âmbito, destaca-se ainda que “[...] a cidade é em parte uma loja atacadista de heranças fixadas, acumuladas, antes da produção” (Harvey, 1981, p. 174).

Tal cenário, somado ao fato de que os trabalhadores que residem a uma longa distância de seus locais de trabalho têm nisso um limite externo no cotidiano para uma eventual quebra na reprodução social, evidencia a dinâmica desigual da cidade e a forma como o componente espacial é determinante para a perpetuação ou quebra desta lógica (Harvey 2011; Villaça, 2011).

Nesse sentido, Harvey (2011, p. 67) ressalta que “[...] a preferência cultural “anglo” por uma “casa própria” em um pedaço de terra tem gerado padrões de suburbanização que são perdulários em relação à energia e desperdiçam terra” (Harvey, 2011, p. 67). Embora o fragmento citado tenha sido escrito voltando-se majoritariamente para os países europeus, pode-se afirmar que, no Brasil, compactua-se com esta ideia.

Para além dos interesses dos próprios cidadãos em adquirirem um imóvel próprio, houve, também, um movimento do Estado brasileiro no sentido de criar e fomentar oportunidades de aquisição de unidades habitacionais por parte dos trabalhadores desde a década de 1930 (Caldeira, 2008). Não obstante, destaca-se o direito à moradia, assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal, sendo considerado direito fundamental através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Sendo um direito humano fundamental, o direito à moradia detém os atributos referentes àqueles, a saber: universalidade, interdependência, inalienabilidade e irrenunciabilidade. Existe, também um vínculo entre o direito à moradia e os direitos



civis, visto que para o exercício destes se faz necessária a fixação do indivíduo a um domicílio que, segundo o Código Civil, consiste no local onde este indivíduo estabelece residência com ânimo definitivo.

Para que seja assegurado o direito à moradia e, por conseguinte, a legitimação do exercício dos direitos civis, cabe ao Estado a criação de normas que possam garantir a efetivação destes direitos. Uma destas normas é a Lei nº 11.977/09, que dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbana.

O Minha Casa, Minha Vida consiste num programa que se organiza através de vários subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, agentes operativos e formas de acesso a casa própria, objetivando a criação e/ou fomentos aos mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais. Criado inicialmente com vistas a reduzir o déficit habitacional, o PMCMV era, em sua origem, um programa econômico, concebido pelos Ministérios da Fazenda e Casa Civil, dialogando diretamente com o setor imobiliário. Hoje, entretanto, está ligado ao Ministério das Cidades. O programa subdivide-se em três faixas salariais que vão de 0 a 10 salários mínimos. Aqui, interessa-nos discutir a faixa 1, de 0 a 3 salários mínimos. O programa tem por objetivos desde que foi criado:

- a) *[diminuir] Os problemas de infraestrutura e saneamento básico das residências existentes, ao combater o déficit por reposição de estoque, via concessão de subsídios às famílias.*
- b) *Regularizar a questão fundiária das moradias em terrenos invadidos ou em áreas públicas, pela diminuição do valor de custas/ emolumentos cartorários ou da exigência de legalização de matrículas nos cartórios de registro de imóveis, com a preferência pelo registro do imóvel no nome da mulher.*
- c) *Aumentar a oferta de unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos instituídos por parte das construtoras, visando diminuir o déficit por incremento de estoque.*
- d) *Eliminar a “elitização” dos financiamentos imobiliários ao conceder subsídios às classes sociais mais pobres, sobretudo aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e que em geral não têm acesso aos recursos do FGTS.*
- e) *Resolver os aspectos técnicos da construção de novas moradias, ao determinar padrões de construção, impor limites para a construção de unidades habitacionais por empreendimento e exigir uma infraestrutura urbana mínima para aprovação dos projetos e liberação dos recursos (D’Amico, 2011, p. 47).*



O programa tem ganhado maior destaque por seu viés social, uma vez que torna possível às famílias de baixíssima renda beneficiadas (faixa 1) o custeio de até 90% do valor total do imóvel, sendo o restante dividido em até 10 anos³. Há, ainda, a possibilidade de dispensa da participação financeira por parte do beneficiário em casos de operações com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Social (FAR)⁴.

Contudo, muitas críticas têm sido feitas ao PMCMV, sobretudo no que tange à localização dos empreendimentos construídos e na implicação disso na vida dos beneficiários. Tais críticas, subsidiam-se na concepção de que o direito à moradia se estende para além das quatro paredes da casa, consistindo, também, na garantia do acesso a serviços e infraestrutura.

No caso das unidades habitacionais construídas para a população de baixa renda na Região Metropolitana de Natal, foi constatado que embora a Lei responsável por balizar o programa em questão preveja a construção de empreendimentos em áreas conectadas à malha urbana, possibilitando o acesso a equipamentos coletivos (infraestrutura viária, serviços educacionais, segurança e transporte) na prática, tais exigências legais não têm sido atendidas (Moura, 2014).

Junto a isso, soma-se o fato de que, nas novas unidades habitacionais construídas, não há um sentimento de pertencimento à comunidade⁵. Tal fato pode ser explicado quando se constata que a maior parte das atividades cotidianas dos moradores se dão em lugares distantes de suas residências. Apesar da ressalva de que também se estabelecem relações quando os indivíduos constroem suas casas num mesmo lugar⁶, no caso do programa em questão, tais relações não foram desenvolvidas, de fato, pois, além dos moradores não terem sido responsáveis pela construção das casas, estas encontram-se, em sua maioria, distantes dos lugares onde desempenham atividades laborais e consomem bens e serviços.

Não obstante, constata-se que a construção de empreendimentos em localidades afastadas das áreas urbanas teve efeitos diretos na diminuição das relações e práticas sociais dos moradores, além da redução do bem-estar, ocasionada em razão da baixa hierarquia do espaço no meio urbano (Moura, 2014). Ademais, infere-se que a forma como está se dando a construção de unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida – faixa 1 na Região Metropolitana de Natal reforça, além da segregação, uma lógica de periferização, que dificulta o acesso às áreas centrais da cidade por parte



daqueles que detém menor poder aquisitivo.

Nessa perspectiva, o PMCMV e, por conseguinte o Estado, acabam promovendo uma segregação institucionalizada da população de baixa renda, atuando no sentido de fomentar a exclusão, bem como o estigma através do poder que exerce frente os beneficiários. Ademais, o viés mercadológico do programa corrobora para a hegemonia do capital financeiro e das classes mais abastadas em relação ao mercado de habitação, a exemplo do que aponta Harvey (1982, p. 13), quando afirma que “a aparente entrada dos trabalhadores nas formas menores de propriedade de habitações é, na realidade, em grande parte, seu exato oposto: a penetração de capital-dinheiro numa posição de controle, dentro do fundo de consumo”.

Considerações Finais

Em face do exposto, considerando as contribuições da literatura acerca das temáticas aqui abordadas, reafirma-se o fenômeno da segregação socio-espacial enquanto uma das formas de perpetuar as desigualdades. É possível apontar, também, que, apesar de destacar-se positivamente reduzindo o déficit habitacional, a partir da promoção do acesso à casa própria, e aquecendo o setor imobiliário do mercado financeiro, os impactos do Programa Minha Casa, Minha Vida – faixa 1 na Região Metropolitana de Natal evidenciam-se, sobretudo, pelo fato de segregarem a população de baixa renda.

A partir dessa lógica, compreende-se que o Estado, por meio de ações voltadas para os interesses do mercado, reforça as desigualdades sociais e espaciais presentes nas cidades. Nesse sentido, compreende-se que, no âmbito do Minha Casa, Minha Vida – faixa 1, a atuação do Estado se dá mais no sentido de atender aos interesses dos setores financeiros relacionados ao mercado imobiliário do que, necessariamente à população, numa concepção aproximada de governo do capital descrito por Przeworski (1995).

Conclui-se, portanto, que a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – faixa 1 na Região Metropolitana de Natal culmina, ao priorizar os interesses do capital em detrimento dos interesses da população, num fenômeno de segregação institucionalizada, que reforça as desigualdades socioespaciais nas cidades. Resultando, ainda, na reprodução de uma lógica que legitima a violência simbólica materializada pelo Estado a partir da segregação, bem como das dificuldades que dela decorrem. Aponta-se, ainda para a importância de ampliar os estudos acerca das



temáticas aqui abordadas, com vistas a dar corpo às investigações aqui iniciadas.

Notas

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais – UFRN. Especialista em Projetos Sociais e Políticas Públicas – SENAC/SP. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas – UFRN.

² O autor cita os exemplos das Zona Sul do Rio de Janeiro, que nunca teve uma periferia pobre, bem como as favelas que se localizam em manchas urbanas, não encaixando-se nas definições teóricas de periferia.

³ Com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00.

⁴ quando essas: I – forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; II – forem vinculadas a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento, e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; ou III – forem destinadas ao atendimento, nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel. (BRASIL, LEI Nº 12.693, Art. 6º-A, § 3º, 2012)

⁵ Ver Moura (2014)

⁶ Ver Elias (2000)

Referências

Caldeira, Tereza. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2008.

D' Amico, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: Costa, Juliana Camargos. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, 2011.

Feldman, Sarah. Debate: A pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições. Espaço & Debates, São Paulo, v. 24, p. 87-109, 2004.

Harvey, David. A. Justiça social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1981.

Harvey, David. O enigma do capital: as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.



Harvey, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & debates*, v. 6, p. 06-35, 1982.

Le Guirriec, Patrick. Segregação e Mixité socioespacial: conceitos e realidades na França. *Revista Vivência*, Natal; n. 34, p. 29-37, 2008.

Marcuse, Peter. Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado. *Espaço & Debates*, São Paulo; v. 24, n. 45, p. 87-109, 2004.

Moura, Jéssica Morais De. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, p. 339-359, 2014.

Offe, Claus. The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. *Stress and contradiction in modern capitalism*, p. 125-144, 1975.

Przeworski, Adam. O Estado e a economia no capitalismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

Salas, Minor Mora; Castro, Franklin Solano. Segregacion Urbana: um acercamiento conceptual. *Ciencias sociales*, San José; n. 61, p. 17-26, 1993.

Vasconcelos, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013.

Villaça, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo; v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.



O estado como indutor da segregação socioespacial através das políticas públicas de provisão habitacional na cidade de Aracaju-Se.

Lygia Nunes Carvalho¹

Resumo

O artigo ora proposto é resultante de pesquisa elaborada ao longo de três anos de mestrado em Planejamento Urbano e Regional na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), e tem como objetivo analisar a atuação do Estado na indução e consolidação da segregação socioespacial urbana, por meio das políticas públicas de provisão habitacional na cidade de Aracaju, capital do estado de Sergipe, na região nordeste brasileira. As cidades latino americanas evidenciam, em sua malha urbana, fortes consequências da segregação socioespacial promovida pelas atividades lucrativas frente a ocupação do solo urbano, resultante da lógica capitalista de produção do espaço. Aqui se propõe levantar e demarcar as ações do Estado, enquanto agente produtor do espaço urbano, que coaduna e contribui com a lógica imobiliária, em diferentes épocas e contextos, desde a fundação da cidade de Aracaju, em 1855, até os dias atuais. Para tal, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, afim de reunir autores que enunciam o papel do estado frente a produção do espaço urbano, pesquisa em documentos e órgãos públicos e pesquisa de campo, com o intuito de confrontar dados específicos sobre a realidade local. A pesquisa apresenta sua principal contribuição quando sistematiza os dados coletados em quadros, tabelas, e principalmente mapas que evidenciam ao longo da expansão urbana da cidade de Aracaju, a relação entre a malha urbana consolidada e a localização dos conjuntos habitacionais, fruto das políticas públicas de habitação social, que negaram a essa população o direito a cidade.

Palavras chave

Segregação socioespacial; malha urbana; urbanização capitalista, políticas públicas; Aracaju.

Introdução

O presente artigo objetiva analisar a atuação do Estado na indução e consolidação da segregação socioespacial urbana, por meio das políticas públicas de provisão habitacional em Aracaju- SE. Para tal, se fez necessário estudar a política habitacional em seu contexto nacional, entendendo os seus desdobramentos no espaço das cidades; levantar dados sobre a produção de habitação social na cidade de Aracaju,



relacionando com sua urbanização e, por fim, analisar a demarcação da localização dos exemplares habitacionais construídos ao longo do tempo em Aracaju frente ao crescimento urbano e criação dos espaços segregados.

Para tal utilizou-se de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Os dados coletados foram reunidos e sistematizados em tabelas e mapas com a intenção de tornar a análise mais detalhada e facilitar a visualização dessas ações na malha urbana de Aracaju. Inicialmente foi necessário construir mapas que apresentassem o crescimento urbano da cidade, organizados a cada década. Esses mapas foram construídos com a junção de informações obtidas através de documentos públicos, entrevistas com pesquisadores, profissionais da área e referências bibliográficas.

Uma vez foram demarcados os perímetros urbanizados de cada década, foram inseridos os perímetros dos conjuntos habitacionais construídos em cada uma dessas décadas, delimitados a partir do partido urbanístico de cada um deles. Essa demarcação foi realizada com o intuito de analisar as relações de localização dos conjuntos na época em que foram construídos, já que, com o passar do tempo e o crescimento urbano, alguns conjuntos que foram construídos completamente desvinculados da malha urbana existente, nos dias de hoje, já não apresentam mais tal a localização enquanto problema tão significativo. Ao final, todos os conjuntos foram reunidos em uma única base cartográfica que diferencia, através de cores, os bairros por classes sociais.

Ao longo do conteúdo aqui apresentado, percorreremos diferentes períodos históricos e contextos sociais e políticos, observando sua relação com a segregação socioespacial e os direitos negados hoje vivenciados.

Os desdobramentos da política habitacional no espaço urbano no Brasil

A atual conformação das cidades brasileiras, onde se observam áreas segregadas e demarcadas pelo padrão social e poder aquisitivo dos seus ocupantes, nada mais é que um reflexo do processo de urbanização fundamentada na lógica capitalista, que se iniciou no século XIX.

De acordo com Souza (2000), baseando-se no pioneirismo da teoria de Engels, que analisou a estruturação urbana do ponto de vista das contradições sociais geradas pelo modelo de produção capitalista industrial emergente, nota-se claramente as diferenças nos padrões de ocupação do espaço urbano determinadas pelos diferentes padrões sociais. Distinguem-se as áreas de ocupação da população de baixa renda por uma



ocupação aleatória, ambientalmente precária e densa, enquanto os locais onde vive a população de mais alta renda caracterizam-se por condições físicas e de habitabilidade opostas.

A respeito desse processo de produção do espaço urbano, baseado no padrão de acumulação capitalista, Namur (2004, p.56), considera que há uma lógica cada vez mais perversa que contribui para o aumento das desigualdades sociais e consequente deterioração das condições de vida: “da poluição ambiental às carências de serviços urbanos, das dificuldades de transporte às más condições de habitação, da insuficiência de lazer ao aumento da criminalidade”.

Topalov (1970), considera que a cidade não é apenas o local onde acontecem as relações sociais ou as transferências de renda, mas também um negócio rentável ao mercado imobiliário. Diferentemente da produção agrícola, que se mantém sempre sob um mesmo espaço, a produção imobiliária necessita de novas áreas para cada um de seus produtos (lotes ou imóveis). Dessa forma, o principal agente na produção do espaço urbano é o setor imobiliário, que por sua vez conta com as ações do Estado para produção de áreas que gerem lucros especulativos.

Campos Filho (1992, p. 48) define a especulação imobiliária, de um modo geral, inserido no quadro do capitalismo, como “[...] uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano.”

Segundo Villaça (2001), no estudo do espaço urbano devemos considerar dois tipos de valores dos imóveis. O primeiro é o valor do produto (edifícios, ruas, praças, etc.) em si. O outro é aquele referente a localização dos edifícios, que neste caso se apresenta como um valor de uso da terra, que no mercado é chamado de preço da terra. O que modifica este valor é justamente a estruturação desta localização: a infraestrutura e os serviços que ela apresenta.

A disputa pelas localizações é uma disputa pela otimização (não necessariamente minimização) dos gastos de tempo e energia. A segregação e o controle do tempo de deslocamento dos indivíduos que ela possibilita são decisivos nessa disputa. No entanto os homens não disputam enquanto “indivíduos”, mas enquanto classes, e nessa disputa determinará a estrutura intra-urbana em qualquer modo de produção – não apenas no capitalismo [...] (Villaça, 2001, p. 333).



Seguindo a lógica das análises acima, sobre a definição da especulação imobiliária e da valorização de certas localizações urbanas, podemos observar que o processo de transferência da renda para os setores produtivos da economia se dá a partir do momento em que o poder público investe em benfeitorias para determinadas áreas.

Preteceille (1986) relaciona o fator da segregação urbana às ações do Estado, denunciando que este privilegia justamente as áreas de mais alta renda com a provisão de equipamentos públicos, fato que aumenta ainda mais o valor da terra, e causa maior disparidade entre as áreas ocupadas pelas classes mais abastadas e pela população de baixa renda.

Villaça (2001), baseado em autores como Soja (1980) e Gottdiner (1985), analisa sob um diferente ponto de vista a relação entre o espaço e a sociedade, que veio sendo abordada até aqui a partir das transformações que as estruturas sociais causam no espaço urbano. Para este autor, a relação inversa também é presente na complexa dinâmica das cidades, quando ele considera “a segregação espacial das classes sociais como processo necessário para o exercício da dominação política e desigual apropriação dos recursos do espaço enquanto produto do trabalho e como força determinante da estruturação intra-urbana”

Sem essa configuração seria impossível – ou extremamente difícil – a dominação e a desigual apropriação. [...] a segregação é uma determinada geografia, produzida pela classe dominante, e por meio da qual essa classe exerce sua dominação – através do espaço urbano. A segregação é um processo necessário para que haja tal dominação. (Villaça, 2001, p. 46)

Ao longo de um histórico de mais de mais de 60 anos de políticas que se propunham a resolver o problema da falta de moradia no Brasil, o crescente déficit habitacional² e o surgimento de inúmeros assentamentos precários evidenciam a contradição no discurso do Estado, uma vez que esse age em prol da manutenção do seu próprio poder e de suas relações com as classes dominantes.

[...] os investimentos, nos quais é preponderante a participação estatal, visam lubrificação da engrenagem econômica, e os problemas vividos pela população só se transformam em problemas públicos na medida em que são compartilhados pelas camadas dirigentes. (Kowarick, 1979)



Além disso, é notório que durante todo o histórico de produção da habitação social, esta é feita de forma isolada. A maior parte dos conjuntos habitacionais são um exemplo direto da expressão produção da habitação sem cidade. Esses conjuntos localizam-se em áreas distantes, remanescentes e conseqüentemente baratas.

Esta habitação é implantada sem que haja uma infraestrutura mínima de água encanada, rede de esgoto, energia elétrica e deficiente em outros serviços públicos. Segundo Maricato (1998), quando alguém compra uma casa, está comprando também a localização e o acesso a serviços, além do imóvel propriamente dito.

Segundo Namur (2004), a política de localização dos empreendimentos habitacionais é uma política de desenvolvimento urbano. A autora também destaca que “morar não é apenas um abrigo”, uma vez que a produção habitacional demanda, também, a produção dos equipamentos urbanos e a inclusão desta população na cidade. Ela acrescenta que os vazios urbanos deveriam ser ocupados por estes empreendimentos, uma vez que estas áreas já estão bem providas de infraestrutura e serviços.

A política de localização dos conjuntos habitacionais repercute tanto na população quanto na cidade. A população é excluída do convívio urbano das áreas centrais e dinâmicas, e os vazios urbanos se proliferam, à espera da valorização imobiliária. Esse fenômeno é o que dá origem as áreas periféricas nas cidades, repletas de problemas estruturais e sociais.

Cada vez que a valorização do solo aumenta em uma determinada área, os conjuntos habitacionais são localizados em regiões cada vez mais distantes, chegando a ocupar cidades fronteiriças. Dessa forma foi formada a maioria dos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas brasileiras, fruto das ações do mercado imobiliário, juntamente com a omissão do poder público enquanto regulador do espaço urbano, além das próprias políticas públicas.

A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de “periferia”: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão de obra necessária para fazer girarem a máquina econômica. (Kowarick, 1979, p. 31).

Assim como os conjuntos habitacionais, os assentamentos precários são “empurrados” para áreas distantes, onde o solo ainda não é urbanizado e conseqüentemente o valor da terra é mais baixo, ou seja, de uma forma ou de outra, a população de baixa renda é



“expulsa” das áreas privilegiadas da cidade.

A necessidade de movimentação da economia, o interesse do mercado imobiliário e da construção civil na obtenção de lucros, bem como a necessidade do próprio Estado em ampliar os números da produção habitacional por ano, faz com que os recursos para financiamento habitacional aumentem a cada dia e o modelo desta produção se repita: grandes conjuntos desarticulados da malha urbana consolidada, causando impactos tanto para a sociedade como para os ambientes natural e construído.

Sínteseda política habitacional e suas resultantes em aracaju-se

Aracaju é a capital do estado de Sergipe, localizada na região nordeste do Brasil, entre os estados da Bahia e Alagoas. É uma cidade litorânea, banhada pelo Oceano Atlântico em toda sua extensão leste. Possui aproximadamente 181,8 quilômetros quadrados, ocupando uma região de planície com pequenas elevações, a norte e noroeste. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³ estima população de 657.013 habitantes para o ano 2019.

A cidade se origina em torno de duas áreas de ocupação: uma projetada e outra ocupada aleatoriamente. A área mais próxima do mar, localizada no Bairro Centro, foi o ponto de partida escolhido para implantação do projeto da nova capital, ou seja este é o marco inicial da cidade “planejada” e construída pelo poder público. Já o segundo ponto, localizado no Bairro Santo Antônio, marca a área onde já existia um pequeno povoado no alto do morro Santo Antônio, e onde a população mais pobre vai ocupar de forma espontânea. (Loureiro, 1983)

Desde o início da formação do território aracajuano, já podemos citar nítida exclusão socioeconômica. A sede da cidade foi instalada em uma área problemática: pantanosa, muito abaixo do nível do mar, facilmente inundável. Logo muitos desses locais precisaram ser aterrados com material retirado das dunas, o que encareceu e dificultou a construção das edificações, além de impactar o meio ambiente natural.

Outro fator de exclusão foi a legislação. O Código de Posturas de 1856 foi o primeiro compêndio legislativo da cidade de Aracaju. Embora bastante simplificado, sem determinações urbanísticas, este apresentava artigos que definiam o comportamento e a conduta dos transeuntes e habitantes da área planejada (36 quadras), inclusive no tocante a suas vestimentas. Dessa forma se excluía do convívio urbano toda a população nativa e escravos que migravam da zona rural.



O desenho das quadras se constituiu muito mais como limiar de separação entre as classes dominantes e a população nativa paupérrima, do que como real planejamento de cidade, e demonstram a forte atuação do Estado no processo de segregação desde o início da urbanização da área, além de ações expressivas no tocante a expulsão das classes mais baixas das áreas centrais através da política habitacional.

A atuação mais significativa do poder público no tocante a provisão habitacional se inicia no final da década de 60, embora tenham havido tímidas intervenções habitacionais antes disso.

A década de 60 foi marcada por mudanças ocorridas na política pública nacional. Em 1964 os militares assumiram o poder e o Brasil passou a ser comandado por uma ditadura militar. Este governo iniciou um processo de desenvolvimento do país por meio da elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), inclusive em cidades de pequeno e médio porte. Fez parte desta política o incentivo a industrialização, como forma de geração de emprego e renda.

Segundo Silva e Barbosa (2005), é findado o período de ações populistas por parte do Estado, que passou a ser autoritarista e conduzido pelos interesses dos setores econômicos dominantes. Essa fase é também caracterizada pelo controle que o Estado exercia sob as camadas populares.

Segundo Maricato (1998), inicia-se uma fase de forte intervenção estatal no tocante à habitação e ao espaço urbano, por meio da criação de órgãos e mecanismos voltados especificamente para a questão habitacional: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e do seu agente central regulador, o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Foi nessa fase que teve início uma maior dinamização econômica e crescimento populacional de Aracaju. De acordo com o Censo Demográfico, IBGE, em 1950 a população urbana de Aracaju era de 67.539 habitantes, praticamente triplicando em 1970, para 176.296 habitantes.

Uma vez participante do Plano Nacional da Habitação (PNH) e diante da intensificação do processo migratório em Aracaju, o Governo do Estado desencadeou uma fase de intervenção direta na produção de unidades habitacionais, destinadas a população de baixa renda, criando a sua Companhia de Habitação Popular (COHAB/SE), em 1965.

Em 1967, foi criado o Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), que



juntamente com a COHAB/SE, teve um papel de destaque na política habitacional, financiando a construção de 5.956 unidades destinadas à classe média, durante seu período vigente (1970 – 2003). (Souza, 2009, p. 74).

Enquanto a COHAB/SE desempenhou o papel de construir casas para uma população com rendimento mensal entre 01 e 05 salários mínimos, o INOCOOP era responsável por construir casas para uma população com renda entre 05 e 10 salários, através de empreiteiras. A parcela da população que não dispusesse de renda mínima mensal, ou não tivesse como comprová-la, não seria atendida por essa política. (Campos, 2006, p. 228).

Desde então, até serem iniciados os projetos desenvolvidos pela COHAB/SE, o setor privado era o principal agente interventor na realização de grandes obras. (Nogueira, 2005, p. 69).

A localização dos conjuntos habitacionais influenciou no direcionamento dos eixos de expansão da cidade de Aracaju e na ocupação de áreas antes não ocupadas. O Governo do Estado foi o principal interventor neste aspecto, iniciando sua produção habitacional em 1968. A partir de 2000 a Prefeitura Municipal iniciou seu período de gestão destas ações.

O discurso e ações da prefeitura municipal se concentraram no levantamento da situação habitacional no município, quantificação e tipificação das unidades habitacionais das ocupações irregulares, urbanização dessas ocupações (menos significativa) e construção de novas unidades habitacionais.

Diante das modificações na maneira de se pensar a política habitacional e urbana no Brasil, inseridas pelo movimento pela reforma urbana (década de 60, anterior ao regime ditatorial) e consolidadas pela Constituição de 1988 e, posteriormente, com a elaboração do Estatuto da Cidade, a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Aracaju também iniciou seu processo de transformações.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) foi criado com a finalidade de regulamentar o capítulo da política urbana, introduzido na Constituição Federal apenas em 1988. Este instrumento legal visa garantir o papel social da cidade e da propriedade, e a democratização da política urbana. Embora o Estatuto só tenha sido aprovado em 2001, os governos municipais, fomentados pela ideia de estruturação e fortalecimento



da gestão local, iniciaram o processo de transformações antes da aprovação do Estatuto da Cidade.

Em 2000, a Prefeitura Municipal de Aracaju, passou a introduzir modificações, no seu aparato legal e institucional, necessárias para formulação de uma política municipal de desenvolvimento urbano. Embora o município já viesse se articulando nos anos anteriores, fato tratado logo adiante, neste ano é aprovado o Plano Diretor Desenvolvimento Urbano, principal instrumento desta política. No ano seguinte são elaborados o Plano Estadual de Moradia Subnormais (PEMAS)⁴, dotado de um diagnóstico da situação habitacional em Aracaju e o Programa Moradia-Cidadã, principal marco de municipalização da política habitacional.

Em 2001 foi levantado um déficit habitacional de 23.751 domicílios, dos quais 13.371 unidades necessitam de reposição de estoque e 10.380 encontram-se em situação precária, carecendo de melhoria urbanas. (Aracaju, 2001) A Figura 1, a seguir, ilustra a marcante presença das ações do Estado na produção habitacional para a população de baixa renda e indução do crescimento urbano, predominantemente na direção sudoeste.

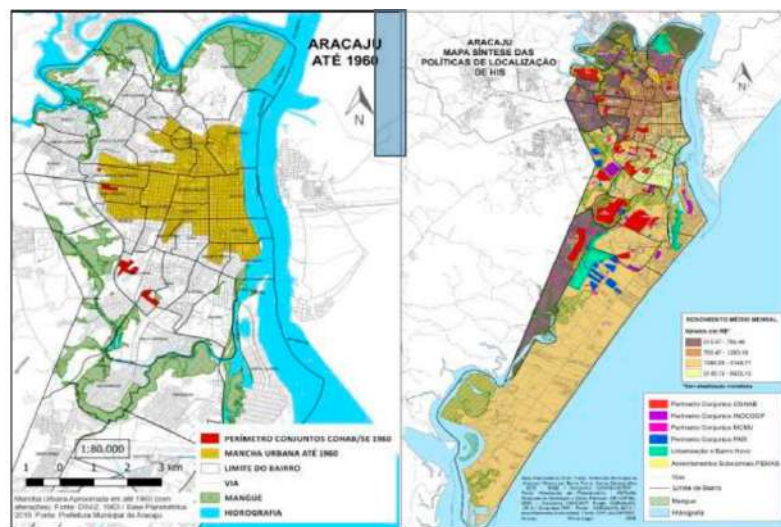


Figura 1. Perímetro urbanizado na década de 60 (início da atuação do Estado na provisão habitacional (a esquerda). Mapa síntese das ações do Estado até 2009).

Fonte: Elaborado pela autora em 2011 e georreferenciado por Dauane Santana em 2019.

Já na Zona Norte do município, cujo território foi ocupado, em grande parte, de forma aleatória, por segmentos excluídos social e economicamente das áreas centrais, observa-se a presença de uma série de ocupações irregulares.

A figura deixa claro, também, a existência da segregação socioespacial no município de



Aracaju. Observa-se que os bairros de menor renda média são aqueles mais distantes do centro, e onde os conjuntos habitacionais foram localizados.

Na Figura 1 é notória a significativa participação da COHAB/CEHOP na política habitacional promovida pelo Governo do Estado, como maior produtora de novas unidades habitacionais e precursora na ocupação de novas áreas, dando origem a novos bairros.

O poder público, em parceria com a CEF e a iniciativa privada construiu uma série de novas unidades habitacionais pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), a partir de 2001, principalmente na Zona de Expansão e na região sudoeste. A ocupação de glebas antes vazias juntamente com a provisão de infraestrutura por parte do poder público aumenta a valorização destas áreas, iniciando o processo de especulação imobiliária sob os vazios urbanos adjacentes.

Através do programa ainda vigente, o Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Estado reproduz a mesma lógica de localização das unidades habitacionais em áreas cada vez mais distantes, porém, ocupando menores áreas, uma vez que a tipologia edilícia predominante desse período são os edifícios verticais.

Nota-se, também, na imagem acima, a semelhança nas ações do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal, no tocante à localização das novas unidades habitacionais. A Prefeitura Municipal, através do PAR e do MCVV, construiu conjuntos habitacionais nos mesmos moldes da política anterior, embora apresente um discurso diferenciado, pautado na urbanização de assentamentos precários e na construção de uma política habitacional participativa, democrática e integrada.

A Figura 2, abaixo, ilustra as semelhanças na configuração dos conjuntos habitacionais construídos em períodos diferentes. A primeira imagem é de um dos maiores conjuntos construídos na década de 80. A outra imagem ilustra, ao fundo, vários conjuntos do PAR e, à frente, algumas unidades já concluídas do bairro novo, 17 de Março, não concluído. Nota-se nas duas imagens a localização de grandes conjuntos habitacionais em uma área distante da malha urbana consolidada, a segregação espacial destes na cidade e a geração de inúmeros vazios urbanos. Além disso, observa-se que estes foram implantados em desrespeito a legislação ambiental, uma vez que grandes áreas de vegetação natural foram desmatadas, mananciais aterrados para abertura de vias e construção das inúmeras unidades habitacionais.



Figura 2 . Conjunto Habitacional Augusto Franco, 1982 (a esquerda) e Conjuntos do PAR e MCMV, em 2000 (a direita).

Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho.

Observou-se em Aracaju, um processo de urbanização desigual, uma vez que o poder público (executivo e legislativo) juntamente com a iniciativa privada proveram boa infraestrutura e serviços nas áreas centrais e ao longo do rio e do mar, em direção à zona sul , expulsando a população de menor poder aquisitivo destas áreas, seja por meio da legislação urbana, dos altos preços do solo nestas áreas , ou induzindo a ocupação desta população em áreas distantes e desarticuladas da malha, com a construção dos conjuntos habitacionais. (Figura 3).





*Figura 3. Imagem aérea da região central, direção sul, de Aracaju – em 2012 (a esquerda) e Ocupação Beatriz Nascimento na zona norte da cidade - em 2010 (a direita).
Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho e SEPLAN, 2010.*

Essa “política de expulsão” das classes menos abastadas das áreas estruturadas da cidade causou impactos sociais à população menos favorecida economicamente, que é excluída do convívio urbano e do acesso a serviços públicos de qualidade, além de impactar o meio ambiente natural.

A Zona Norte de Aracaju, onde estão localizados a maioria dos assentamentos precários, é marcada pela existência de um traçado mais espontâneo não havendo grandes intervenções por parte do poder público ou privado, e conseqüentemente menor valorização do solo urbano.

A localização destes conjuntos, além de induzir a direção da expansão urbana, foi também responsável pelo espraiamento da cidade e ocupação de áreas nos municípios limítrofes. Aracaju aumentou seu território horizontalmente, apresentando ocupações pontuais e grandes vazios urbanos. Estas áreas de vazio são beneficiadas pela infraestrutura implantada pelo poder público e comercializadas apenas quando se possa obter maiores lucros, seja com sua venda ou com a construção de novos empreendimentos.

Neri (2011, p. 124) elaborou um estudo que quantificou os vazios urbanos, bem como as áreas subutilizadas na malha urbana de Aracaju, chegando a conclusão que dentro da área consolidada ainda existem espaços onde se pode construir. Segundo ela, “Aracaju ainda pode abrigar em seus vazios quase 50% da população hoje residente em sua malha urbanizada”.



Aracaju, já em 1995, quando foi elaborado o diagnóstico para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, evidenciou-se que dos terrenos vazios, maiores que 3.000 m², 75% do total, eram de propriedade privada, e apenas os 25% restantes pertenciam à iniciativa pública (federal, estadual e municipal) , ou seja, o direcionamento do crescimento e ocupação dos vazios urbanos, na cidade de Aracaju, se deu de acordo com os interesses das empresas privadas, que controlam a especulação imobiliária em determinadas áreas e a manutenção de vazios urbanos, à mercê de sua valorização.

Podemos observar que este processo de exclusão das classes menos abastadas é contínuo. À medida que a cidade cresce e que novas áreas são incorporadas e valorizadas, as classes mais baixas são expulsas para áreas cada vez mais distantes. Hoje essa população se encontra próxima ao limite urbano do município, quando não, nos municípios limítrofes, principalmente em Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, como pode ser observado na Figura 4, abaixo, que ilustra a localização dos assentamentos precários na periferia de Aracaju e em São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro.

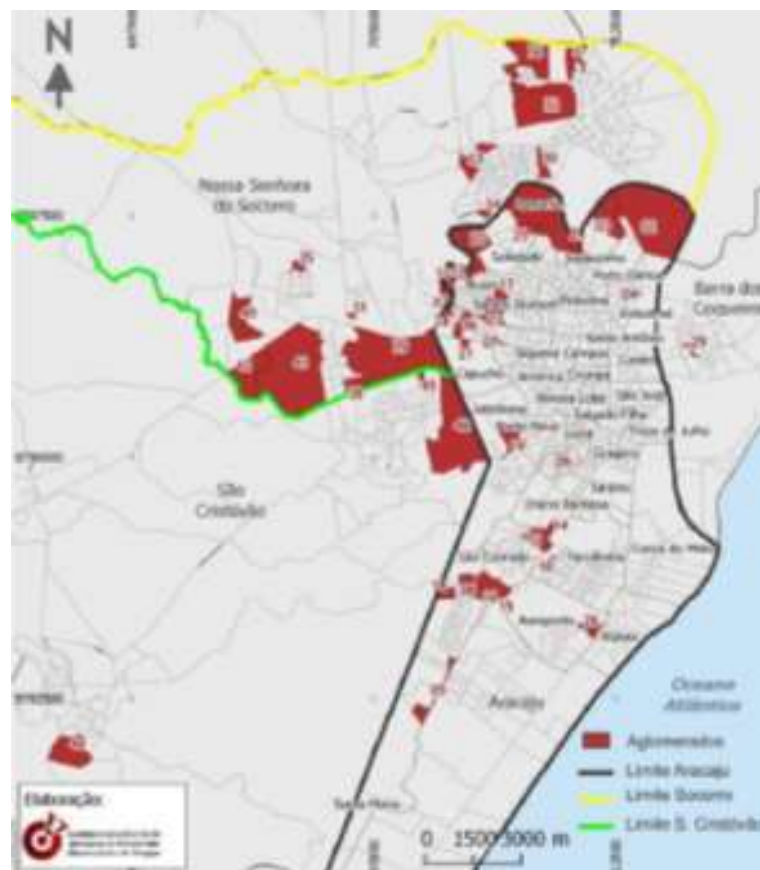




Figura 4. Assentamentos precários na periferia e municípios limítrofes a Aracaju (a esquerda). Imensos conjuntos habitacionais construídos em município limítrofe no final dos anos 80 (a direita)

Fonte: IBGE, Censo 2010 e Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho.

Ao longo desta síntese, que revela apenas alguns dos diversos pontos de conflito existentes na malha urbana de Aracaju, torna-se nítida a participação do Estado, na formação de uma cidade que se apresenta segregada socialmente, ocupada de forma fragmentada e esparsa, e onde as áreas de preservação ambiental são degradadas, por serem alternativa à ocupação da população de baixa renda.

Considerações Finais

De acordo com as pesquisas aqui realizadas, o Estado manteve-se, ao longo do processo de formação do espaço urbano aracajuano, representando importante agente na consolidação de uma malha urbana socialmente segregada. Ações em grande escala a partir da política habitacional promoveram a localização das classes sociais mais baixas em áreas distantes da malha urbana consolidada, e conseqüentemente da infraestrutura, serviços urbanos, oportunidades de trabalho e geração de renda.

Essa produção de habitação em massa, antes de atender à população, movimentava a economia e a indústria da construção civil. É por meio desta política que o Estado age em prol da sua manutenção no poder e da relação com as classes dominantes, além de exercer a dominação sobre as classes mais baixas, segregadas em áreas distantes por esta política de localização da habitação.



A inclusão do capítulo de políticas urbanas na Constituição Federal foi uma importante conquista da sociedade brasileira. O Estatuto da Cidade permite a regulação do uso e ocupação do solo urbano pelo poder público, e poderia garantir a produção de cidades mais sustentáveis e democráticas, o direito à terra urbana, à habitação e aos serviços públicos de qualidade.

Torna-se urgente a implementação dos instrumentos legais introduzidos pelo Estatuto, a fim de conter o crescimento esparsos e desordenado das cidades, os ganhos especulativos provenientes da prática de estocagem de lotes em áreas estruturadas, e a nítida “expulsão” da população de menor poder aquisitivo para áreas distantes e segregadas, apresentados ao longo deste trabalho.

Notas

¹ Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo. Atualmente professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes, Aracaju-SE, Brasil.

² Em pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro baseada nos dados do Censo Demográfico de 2000 e publicada pelo Ministério das Cidades em 2004 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004), chegou-se a conclusão de que existe uma necessidade quantitativa de 7,2 milhões de novas habitações no Brasil, das quais, 5,5 nas áreas urbanas. Dentre as habitações existentes, 10,2 milhões apresentam pelo menos um tipo de carência em infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia), sendo que a região Nordeste é responsável por 36,6% deste total.

³ De acordo com o último levantamento do instituto, em 2010, a cidade apresenta 571.149 habitantes e densidade demográfica de 3.140,65 hab/Km². (Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/panorama>, visualizado em 20/10/2019 as 20 horas).

⁴ Este diagnóstico foi elaborado no ano 2001, quando foram pontuados 72 ocupações irregulares no perímetro urbano de Aracaju, porém foram cadastrados apenas 52, uma vez que os outros 20 só foram pontuados no final da pesquisa de campo

Referências

Campos Filho, C. M. (1992). *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 2 ed. – São Paulo: Studio Nobel



- Campos, A. C. (2006). *A Construção da Cidade Segregada: O Papel do Estado na Urbanização de Aracaju*. In: ARAÚJO, Hélio Mário de. (Org.). *O Ambiente Urbano: Visões Geográficas de Aracaju*. São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Censo, 2000 Contagem da População, 2007*
- Kowarick, L. (1979). *A lógica da desordem*. In: KOWARICK, Lucio. *Espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- Loureiro, K. A. S. (1983). *A trajetória urbana de Aracaju em tempo de interferir*. Aracaju: Instituto de Economia e Pesquisas – INEP.
- Maricato, E. (1998). *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.
- Namur, M. (2004). *A questão da localização no Processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano*. Porto Alegre: Ambiente Construído.
- Neri, A. L. C. (2010). *Vazios urbanos e a sustentabilidade urbanística do município de Aracaju-SE*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Núcleo de pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe.
- Nogueira, A. D. (2005). *Análise sintático-espacial das transformações urbanas de Aracaju (1855-2003)*. Cadernos PPG-AU/FAUFBA.
- Preteceille, E. et al. (1986). *Ségrégation urbaine*. Paris: Anthropos, 1986.
- Seplan (2000). *Mapa da Cidade*.
- Seplan (2005). *Mapa da Cidade*.
- Seplan (2010). *Mapa da Cidade*.
- Seplan_(2019). *Mapa da Cidade*.
- Secretaria Municipal de Planejamento. *Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais*. Prefeitura Municipal de Aracaju.
- Souza, A.M. G (2000). *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA.
- Topalov, C. (1970). *La Urbanization Capitalista: Algunos elementos para su analisis*. Mexico: Edicol.
- Villaça, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute.



A violência mora ao lado: Segregação socioespacial e criminalidade no entorno das escolas estaduais nos municípios da Região Metropolitana de Maringá-PR (Brasil)¹

Ana Lúcia Rodrigues
Luiz Donadon Leal

Resumo

Esta pesquisa se insere nos estudos realizados no âmbito da rede nacional Observatório das Metrôpoles e, desta forma, analisa as correlações entre o processo de segregação socioespacial e as ocorrências de criminalidade no entorno das escolas estaduais dos 25 municípios que compõem o Núcleo Regional de Educação de Maringá-PR. O banco de dados se constitui pela organização e tabulação de todos os eventos criminais registrados nos Boletins de Ocorrência Unificado das Polícias Militar e Civil (roubos, arrombamentos, assaltos, furtos, apreensão de drogas, homicídio etc), sistematizados no RECOP-Registro e Controle de Ocorrência Policial. Tais dados compostos pelas ocorrências são georreferenciados num raio de 500 metros de todos os colégios dos municípios da região analisada. Com isto se estabelece o “efeito vizinhança” que deve ser abordado na análise de processos de violência na escola, considerando nossos pressupostos de que o território importa para a constituição do perfil que a escola apresenta. Os dados confirmam o que estes pressupostos indicam, ou seja, que a segregação socioespacial fragmenta ao mesmo tempo, o território urbano e, também, o tecido social. Assim, os alunos que estão nos territórios com maior índice de ocorrências de violência, expressam sua situação de segregados e excluídos por meio do descaso, da descrença e da indiferença em relação à vida escolar e até mesmo com reações de violência diante da escola.

Palabras clave

Segregação socioespacial; Violência na escola; Efeito vizinhança.

Introdução

Esta pesquisa se insere nos estudos realizados pelo Núcleo do Observatório das Metrôpoles da Região Metropolitana de Maringá, que analisam as correlações entre a segregação socioespacial e o fenômeno de violência no território metropolitano, por meio de uma série de informações organizadas em banco de dados. Essa proposta é uma das etapas de um sistema de monitoramento do conjunto de fenômenos comumente reconhecidos como “violência na escola”. Para a implementação de



políticas públicas que respondam à questão da violência na escola, é imperioso o estabelecimento das correlações existentes entre as formas de violência na escola e os processos de segregação socioespacial, por meio de sistematização das ocorrências de violência no território onde está a escola.

A organização urbana está assentada sobre intensa fragmentação social expressa, inclusive, no tecido urbano. A segregação dos moradores em bairros periféricos, em favelas, em territórios de baixa qualidade urbana gera uma população submetida a múltiplos processos de fragilização de suas ligações com o restante da sociedade, pois se encontra submetida a inúmeras situações de risco e a enormes distâncias físico-territoriais, mas, principalmente, sociais e educacionais, vivenciando um acúmulo de vulnerabilidades e situações de violência. Sendo assim, o território onde a escola está exerce influência sobre o perfil da mesma em todos os aspectos, como demonstrado em recente trabalho anterior (Rodrigues; Pereira & Leal, 2015).

Problema

Os objetivos buscam de uma perspectiva geral analisar as correlações entre o processo de segregação socioespacial e as ocorrências de criminalidade no entorno das escolas estaduais dos municípios da Região de Maringá-PR. E, especificamente levantar, sistematizar e tabular todos os eventos criminais registrados nos BOU's-Boletins de Ocorrência Unificado das Polícias Militar e Civil e sistematizados no RECOP- Registro e Controle de Ocorrência Policial construir a base digitalizada dos municípios da região de Maringá, por Área de Ponderação, com localização de todas as escolas estaduais; georreferenciar as ocorrências criminais num raio de 500 metros no entorno das escolas estaduais; correlacionar o total de ocorrências registradas no entorno das escolas com a tipologia socioespacial da área onde a escola se localiza.

Além destes objetivos visou, também, organizar os dados com as características socioespaciais e de qualidade urbana – vinculada ao conjunto dos equipamentos sociais, públicos e coletivos – criando as bases para uma correlação com as ocorrências de violência nos estabelecimentos de ensino e com o desempenho escolar auferido pelos índices das avaliações do MEC; aprofundar os estudos sobre a temática da violência urbana na Região de Maringá. Por fim as atividades de pesquisa contribuíram para a consolidação da metodologia de análise social do espaço que possa identificar e mensurar as conexões sócio-territoriais com os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais e da violência urbana, produzindo conhecimento e informação



para subsidiar políticas públicas e contribuindo para o fortalecimento da capacidade institucional dos atores sociais e gestores das políticas de Segurança Pública e de Educação.

Metodologia

Para atingir os objetivos definidos foram localizados e espacializados no conjunto dos municípios que compõem o Núcleo Regional de Educação de Maringá (NRE), os colégios estaduais de médio da Região Metropolitana de Maringá, segundo as Áreas de Ponderação², definidas pelo IBGE em 2010. Além disso, utilizamos os dados do RECOP (Registro e Controle de Ocorrência Policial) de 2015 e do IBEU-Índice de Bem Estar Urbano (Ribeiro, 2013), indicador construído no âmbito do Observatório das Metrôpoles a partir dos dados do Censo de 2010. Este indicador é composto por cinco dimensões: mobilidade urbana, condições ambientais, condições habitacionais, atendimento de serviços coletivo e infraestrutura. Todas essas dimensões foram definidas considerando as propriedades necessárias do espaço urbano que podem possibilitar condições coletivas adequadas de vida para seus habitantes. O índice varia de 0 (nenhum bem-estar urbano) a 1 (bem-estar urbano total). Os resultados podem ser observados na próxima seção.

A metodologia utilizada se desenvolveu por meio de levantamento, tabulação, sistematização e análise de dados primários e secundários de diversas fontes, dentre as quais as principais são: banco de coordenadas para a localização georreferenciada das 103 escolas em 25 municípios, ao mesmo tempo, da Região Metropolitana de Maringá (RMM) e de abrangência do Núcleo Regional de Educação (NRE) de Maringá e sistematização de uma categorização dos eventos criminais registrados, no sistema RECOP-Registro e Controle de Ocorrências Policiais, dos Boletins de Ocorrência da Polícia Militar, no período 2011 a 2015.

Resultados e Discussão

Os dados do RECOP para indivíduos entre 14 e 18 anos, que configuram a faixa etária em idade escolar, isto é, no ensino médio. Como é possível observar, as ocorrências com maiores concentrações dentro da Região Metropolitana de Maringá são referentes a roubo/furto/receptação/invasão, brigas e perturbações, lesão corporal, maus tratos e tortura e consumo ou venda de drogas. Outro ponto evidenciado é a diferenciação entre o envolvimento do indivíduo com a ocorrência, ou seja, se ele foi notificado como vítima ou autor da ocorrência. Pelo gráfico verificamos que no caso do porte ilegal de armas



os indivíduos entre 14 e 18 anos, são em sua maioria autores da ocorrência. Nos demais casos a proporção é maior quando o envolvido é uma vítima (figura 1).

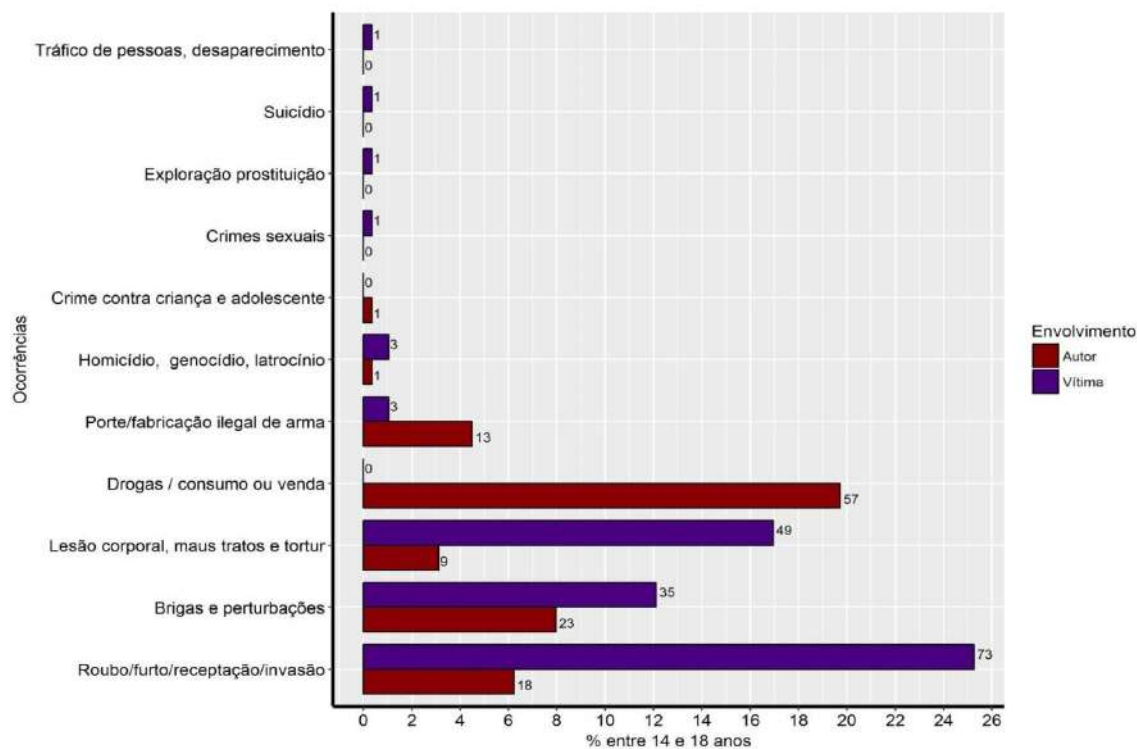


Figura 1 . Ocorrências entre 14 e 18 anos para a RMM - 2011 a 2015.
Fonte: Recop - 6º. Batalhão de polícia militar – Maringá.

Os dados sistematizados na figura 2 evidenciam as ocorrências a cada 1.000 indivíduos entre 14 e 18 anos, nos municípios que compõem a RMM. Nota-se que existe um número maior de ocorrências, a cada 1.000 indivíduos para as cidades de menor porte, ou seja, as que estão fora da área de concentração populacional composta por Marialva, Paiçandu, Floresta, Maringá e Sarandi. Desse modo, conclui-se que há maior número de ocorrências dentro da idade de interesse para municípios menores de menor porte populacional (figura 2).

Anexo 1 Figura 2

Nos mapas apresentados a seguir, foi feita a espacialização dos dados. Desse modo, é possível visualizar espacialmente a distribuição das ocorrências, segundo as APONDS, a localização dos colégios e o IBEU. Partindo disso, pode-se verificar o comportamento das ocorrências no entorno dos colégios, bem como, de acordo com as alterações no IBEU. Além disso, foram empregados mapas de calor, que nos permitiram evidenciar

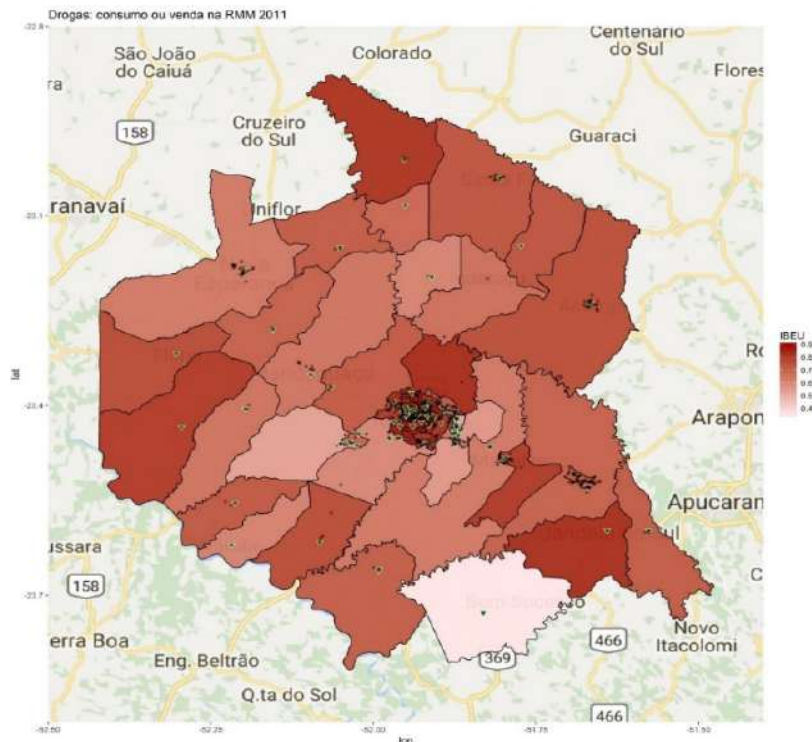


Figura 5. Consumo ou venda de drogas, segundo os colégios e o IBEU na RMM - 2011 a 2015
 Fonte: Recop - 6º. Batalhão de Polícia Militar – Maringá

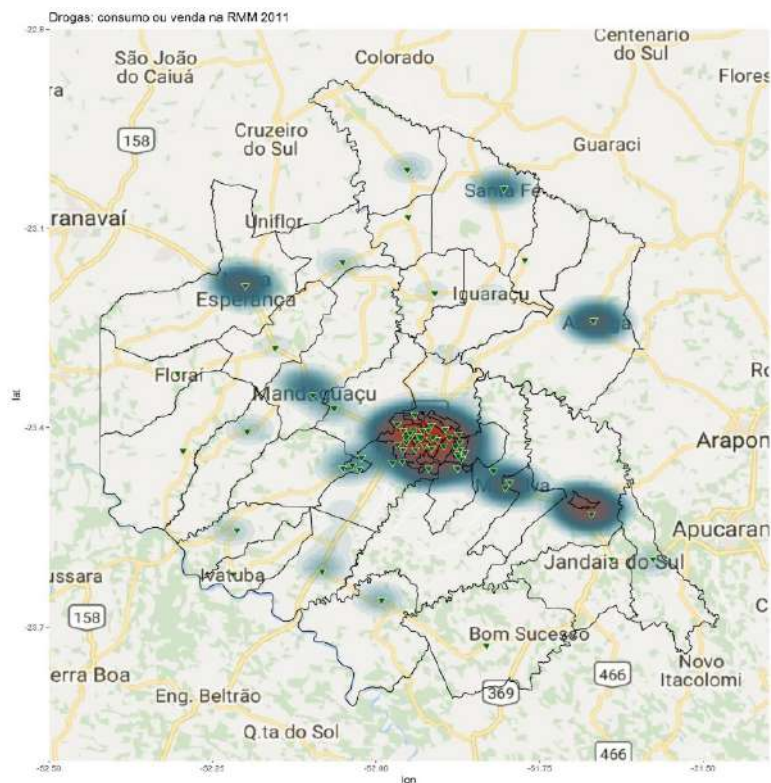


Figura 6. Mapa de calor para consumo ou venda de drogas na RMM - 2011 a 2015
 Fonte: Recop - 6º. Batalhão De Polícia Militar – Maringá

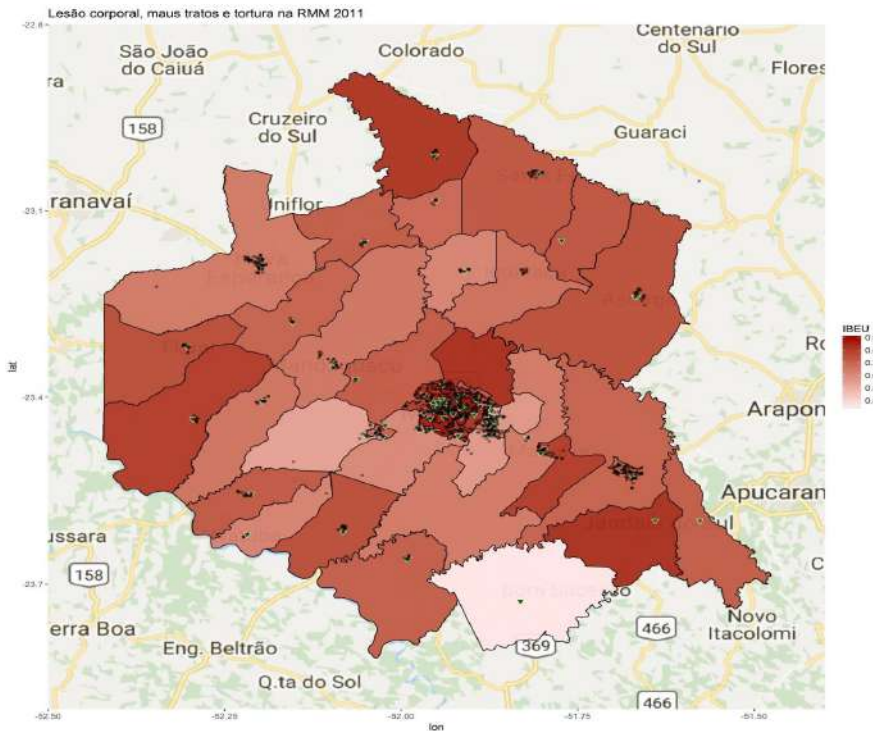


Figura 7. Lesão corporal e maus tratos, segundo os colégios e o IBEU na RMM - 2011 a 2015
 Fonte: Recop - 6º. Batalhão De Polícia Militar – Maringá

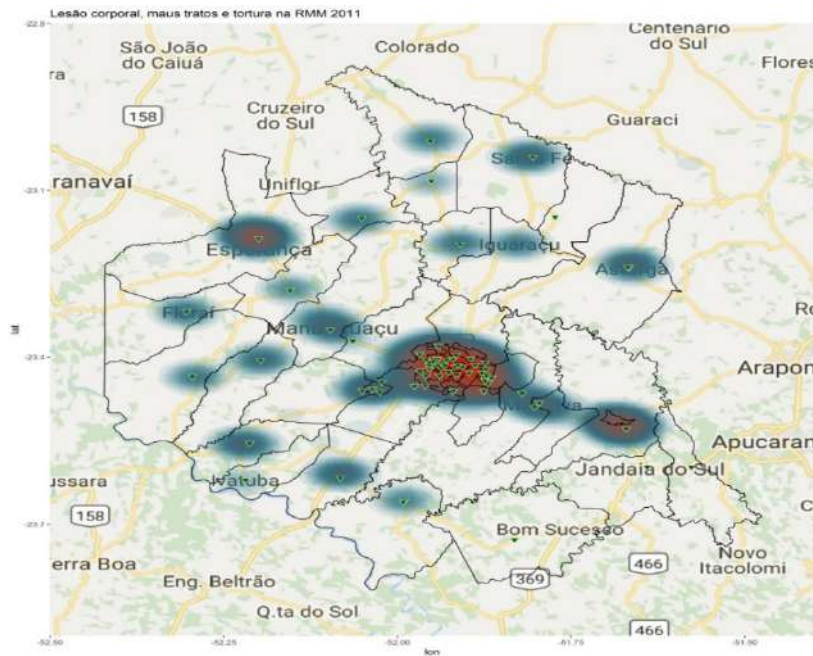


Figura 8. Mapa de calor para das brigas e perturbações na RMM – 2011 a 2015
 Fonte: Recop - 6º. Batalhão De Polícia Militar – Maringá

Por fim, selecionamos Maringá para a melhor visualização dos buffers ou os raios de 500 metros dos colégios, com o intuito de melhor verificar a presença das ocorrências



notificadas no RECOP no entorno dos colégios. Nesta aproximação é possível observar claramente as concentrações das ocorrências segundo cada um dos colégios e as regiões de Maringá.

Nota-se que na cidade de Maringá há uma preponderância de ocorrências na região central onde a cor vermelha é bem acentuada; em Sarandi a mancha de cor vermelha possui uma grande extensão abarcando o entorno de 6 dos 8 colégios referenciados no mapa intensificando em alguns pontos centrais e na região do entorno do Colégio Estadual Helena Kolody. No município de Paiçandu a mancha vermelha possui maior concentração na área central da cidade diminuindo nas demais áreas do território deste município.

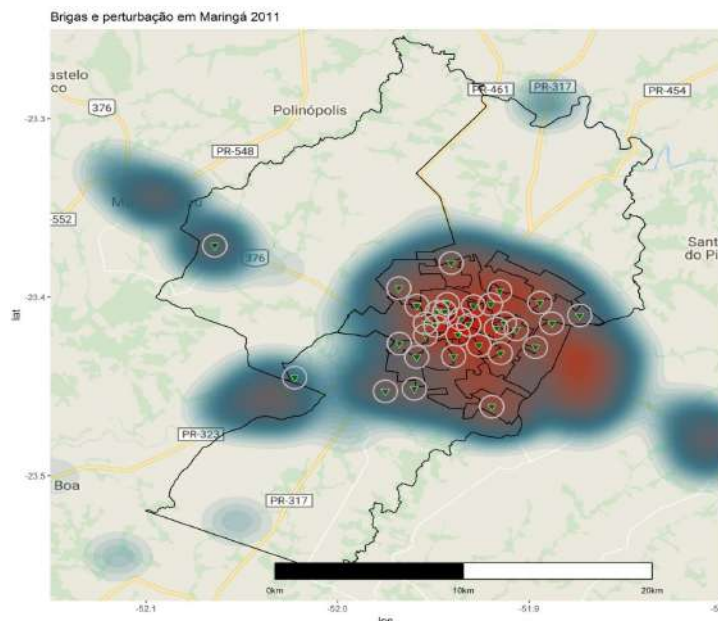


Figura 9. Raio de 500m colégios Maringá - 2011 a 2015
Fonte: Recop - 6º. Batalhão De Polícia Militar – Maringá

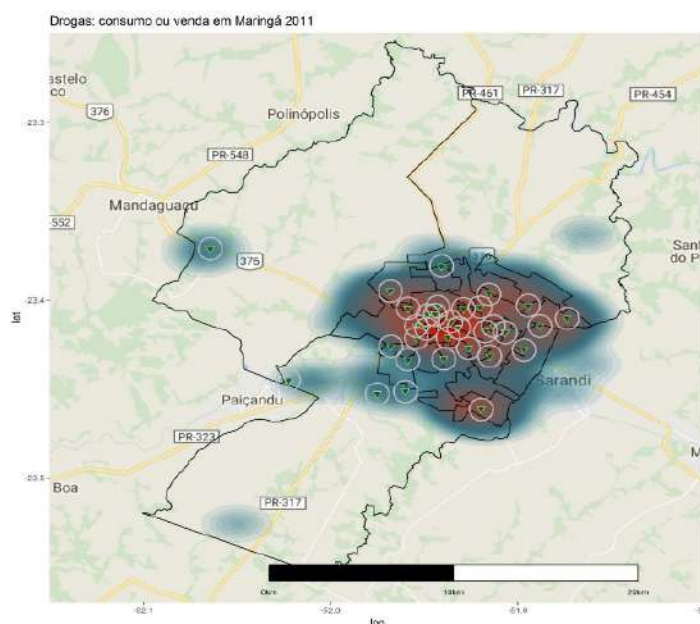


Figura 10. Raio de 500m dos colégios em Maringá - 2011 a 2015
 Fonte: Recop - 6º. Batalhão De Polícia Militar – Maringá

Considerações Finais

Os dados confirmam que os territórios onde estão os colégios apresentam ocorrências criminais, ou seja, estão vulneráveis quanto à proteção social aos estudantes, o que pode interferir na vida escolar e influenciar situações de desempenho, de abandono e até mesmo, pela proximidade, de envolvimento com as ocorrências de violência, dentro ou fora da escola, afinal a violência mora ao lado da maioria dos colégios mapeados e, mais fortemente ainda, naqueles localizados em bairros periféricos.

A esses fatores territoriais e escolares identificados, soma-se também uma dinâmica que precisa ser aprofundada e melhor compreendida: os adolescentes dessa região aparecem ao mesmo tempo como autores e vítimas. Rodrigues, Pereira e Leal (2015), fazem algumas referências cuja leitura se adequa com perfeição para a análise em tela:

Bourdieu (2011) aborda esta discussão a partir do âmbito da hierarquização social. Para o autor, em uma sociedade na qual prevalece a hierarquia social não existe a possibilidade de representações diferenciadas. Assim, o próprio território será também uma forma de expressão da hierarquia e do distanciamento social, sendo este construído num processo tal que não deixa transparecer ser forjado, e sim como um efeito natural da sociedade. Portanto, há uma diferenciação social do território urbano que se baseia em questões materiais, formatadas a partir das diferenças de recursos, poder e status, sob a égide da estratificação social (Ribeiro; Koslinski, 2010).



Por fim, se reconhece que o clima educacional ao qual crianças e adolescentes estão expostos, contribui com a reprodução dos históricos estoques baixos de capital cultural e capital social dos mesmos, devido à cotidiana exposição às influências das características do território onde vivem. Da mesma forma, as restrições de oportunidades escolares, tão características dos territórios da violência que se tornam por isso, socialmente vulneráveis, contribuem para as desigualdades escolares perpetrando o processo de assimetria social, absolutamente naturalizado nestes dias atuais no Brasil.

Notas

¹Pesquisa realizada com financiamento da Fundação Araucária por meio da Chamada Pública nº 24/2012: Programa Universal / Pesquisa Básica e Aplicada: A violência mora ao lado: segregação socioespacial e criminalidade no entorno das escolas estaduais nos municípios da Região de Maringá-PR., 2016.

²Define-se área de ponderação como sendo uma unidade geográfica, formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos, para a aplicação dos procedimentos de calibração dos pesos de forma a produzir estimativas compatíveis com algumas das informações conhecidas para a população como um todo. O tamanho dessas áreas, em termos de número de domicílios e de população, não pode ser muito reduzido, sob pena de perda de precisão de suas estimativas. Assim este tamanho mínimo foi definido em 400 domicílios ocupados na amostra, exceto para os municípios que não atingem este total onde, neste caso, o próprio município é considerado uma área de ponderação. (IBGE, Dicionário do Censo Demográfico 2010).



Instituto Brasileiro DE Geografia E Estatística-IBGE (2010).

Documentação Censo Demográfico.

Ribeiro, Luiz César de Queiroz; Ribeiro, Marcelo Gomes (2013). Índice De Bem-Estar Urbano – IBEU. Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro.

Rodrigues, Ana L.; Pereira, Ana C. & Leal, Luiz D. (2015). Relação entre desigualdades socioespaciais urbanas e oportunidades educativas: um estudo da Região Metropolitana de Maringá-PR. Anais do XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, Porto Alegre-RS.

Willms, J. Douglas (2008). A estimação do efeito-escola. In: Brooke, Nigel; Soares, José Francisco. Pesquisa em Eficácia Escolar: origens e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 261-272.

Sites: Paraná. Núcleo Regional de Educação – Maringá. <<http://www.nre.seed.pr.gov.br/maringa/>>. Acesso em: 05 de novembro de 2015.

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia. <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2018.



Nuevas áreas de centralidad en urbanizaciones privadas: Centros “abiertos” dentro de ciudades cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Sonia Vidal-Koppman

Resumen

Desde fines del siglo pasado y en casi dos décadas del presente, la periferia metropolitana de Buenos Aires cuenta con más de doce ciudades privadas en distintos estados de consolidación. Producto del avance acelerado de procesos de mercantilización y financiarización de lo urbano, la región exhibe un territorio fragmentado y una tajante polarización social. La novedad del urbanismo de mercado reside en la propuesta de emergentes áreas de centralidad de carácter abierto, pero insertas en ciudades cerradas.

En este proceso se advierte que no estamos frente a un cambio de morfología urbanística, sino a un estilo de vida que genera nuevas prácticas urbanas y probablemente, tensiones y conflictos espaciales apoyados por un urbanismo afinitario y selectivo.

Por ello, planteamos como objetivo central analizar y reflexionar sobre estos espacios públicos que entran en competencia con los centros tradicionales de las ciudades abiertas vecinas, y promueven un subsistema en torno a la urbanización privada y a formas de movilidad diferenciales.

Palabras clave

Regiones metropolitanas, ciudades privadas, espacio público, conflictos socio-espaciales.

Introducción

Las investigaciones acerca de las formas que adopta la expansión urbana a comienzos del siglo XXI ha dado lugar a numerosos trabajos (Dematteis, 1998; Monclús, 1998; De Mattos, 2005; entre otros). Especialmente, la dinámica socio-territorial de las regiones metropolitanas en América latina conlleva a observar el fenómeno del urbanismo de mercado como un agente hegemónico en el diseño de nuevas formas de urbanización, situadas en las periferias (Ciccolella, 2011; Vidal-Koppmann, 2010). La localización de amplias fracciones de suelo rústico de muy baja densidad; la ampliación de



infraestructuras para la movilidad y el transporte; la normativa laxa de ordenamiento territorial y la pujanza de los desarrolladores inmobiliarios, han favorecido la localización de proyectos de envergadura de fuerte impronta territorial y ambiental.

Para analizar esta transformación socio-territorial, tomaremos como caso de estudio la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), la más austral de América del Sur, y en donde más de 500 proyectos residenciales cerrados se van consolidando aceleradamente. Dentro de las distintas tipologías de estas urbanizaciones privadas, sobresalen las ciudades privadas (ciudad-pueblo en la jerga inmobiliaria) que ya suman doce proyectos en diferente grado de consolidación. Las mismas se han distribuido en proximidad a los corredores de alta velocidad metropolitanos (cinco en total), en un radio que no supera los 100 Km. del centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Entre estos núcleos se destaca Nordelta, una de las pioneras¹, que actualmente cuenta con una población de aproximadamente 35.000 habitantes, aunque ha sido proyectada para 130.000; cifra que es equivalente al tamaño demográfico de muchas de las ciudades intermedias bonaerenses. En este ejemplo como en el resto, el diseño urbano ha sido planificado de acuerdo con una zonificación acotada que incluye un conjunto de barrios residenciales, equipamientos comunitarios, áreas deportivas y de esparcimiento, edificios para oficinas y estudios, y espacios públicos.

La zonificación sigue los lineamientos de un Plan Maestro impuesto por el Decreto-ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires (1977), que reglamenta los usos del suelo y el ordenamiento territorial.

Metodología de la investigación

El estudio del espacio público contenido en ciudades encerradas dentro de un perímetro vallado, deriva de las investigaciones previas sobre las nuevas centralidades que han aparecido en la región (Vecslir, 2011; Vidal-Koppmann, 2015). Específicamente para este trabajo se delinearón los siguientes ejes:

- a) movilidad entre centralidades nuevas y núcleos urbanos pre-existentes
- b) mutación de los usos del suelo y transformación de las prácticas urbanas
- c) normativa urbanística metropolitana, alcances y “vacíos” en el ordenamiento territorial.

Basándonos en la hipótesis de que estas áreas de centralidad proyectadas en las ciudades privadas no amplían el sistema de centros urbanos como núcleos



complementarios ni emulan a los espacios públicos de las ciudades abiertas; sostenemos que las mismas configuran un patrón de urbanismo fragmentado y dan lugar a la materialización de espacios y prácticas urbanas selectivos para ciertos segmentos de la población metropolitana.

Por lo tanto, el objetivo central de este trabajo plantea analizar y reflexionar sobre los espacios públicos que van surgiendo en estas nuevas tipologías urbanísticas y su potencialidad funcional dentro de la estructura metropolitana.

Como se señalara precedentemente este estudio se apoya en investigaciones de nuestro equipo sobre realizados previamente sobre las mutaciones socio-territoriales de las regiones metropolitanas en América latina, estudiando particularmente el caso de Buenos Aires.

De esta forma se ha contado en primer término, con insumos de investigaciones en donde se estudiaron las características y la localización de urbanizaciones cerradas; y las estrategias de los emprendedores inmobiliarios para su reproducción (Vidal-Koppmann, 2014). En segundo lugar, se ha investigado en la temática de la movilidad y las centralidades como parte de las mutaciones del territorio y del paisaje metropolitano de la RMBA. Y en tercer término, desarrollamos una línea de trabajo acerca de las ciudades privadas, que en la tercera y cuarta corona de municipios metropolitanos ya alcanzan un número relevante; y podrían calificarse como una nueva utopía urbana (Vidal-Koppmann, 2018).

Es a partir de este punto y dando continuidad a los análisis sobre la dinámica socio-espacial de grandes regiones metropolitanas, que orientamos los trabajos actuales hacia las áreas centrales, generadas en el interior de esta constelación de urbanizaciones privadas. El estudio de estos casos plantea una confrontación entre lo público y lo privado. ¿Es que no atentaría contra la esencia de lo urbano una ciudad cerrada? Y más aún, ¿cómo condicionaría las prácticas cotidianas de los ciudadanos un espacio público rodeado por una ciudad privada? A priori podría afirmarse que en estos casos, los límites entre lo público y lo privado son confusos y tienden a generar tensiones y conflictos, ampliando la brecha de la polarización urbana y constituyendo nuevos desafíos para la planificación y el ordenamiento territorial.

Finalmente, señalamos que los resultados a exponer estarán basados en el estudio de casos (ciudades privadas en la RMBA) que dan visibilidad y abren la discusión sobre

una cuestión-clave: la legitimidad de los espacios públicos en estos contextos de auto-exclusión.

Acerca de la dinámica metropolitana y la movilidad urbana

La dinámica de expansión y crecimiento acelerado de regiones metropolitanas en Latinoamérica, ha puesto en evidencia la transición hacia un nuevo paradigma donde la fragmentación socio-territorial de las periferias (De Mattos, 2010) y el desarrollo geográfico desigual de las ciudades (Harvey, 2007) conforman un patrón común, teñido de singularidades.

La región metropolitana de Buenos Aires (RMBA), la segunda de mayor cantidad de población de Sudamérica, participa de estas características; mostrando en las últimas tres décadas la dinámica pujante de una lógica capitalista de intervención en los territorios y la carencia de un marco de ordenamiento urbano-territorial adecuado.

Como consecuencia de estos fenómenos en paralelo, pero con diferentes velocidades, pueden visualizarse en la RMBA, espacios altamente polarizados donde conviven cuñas de riqueza en vecindad con bolsones de pobreza (Abba, 2010); y donde las localidades urbanas consolidadas en el transcurso de varias décadas por un espontáneo proceso de suburbanización (Torres, 1993; Chiozza, 2000; Hardoy y Gutman, 2007), se confrontan con nuevas urbanizaciones de carácter privado producto de la intervención del mercado inmobiliario (Figura 1).

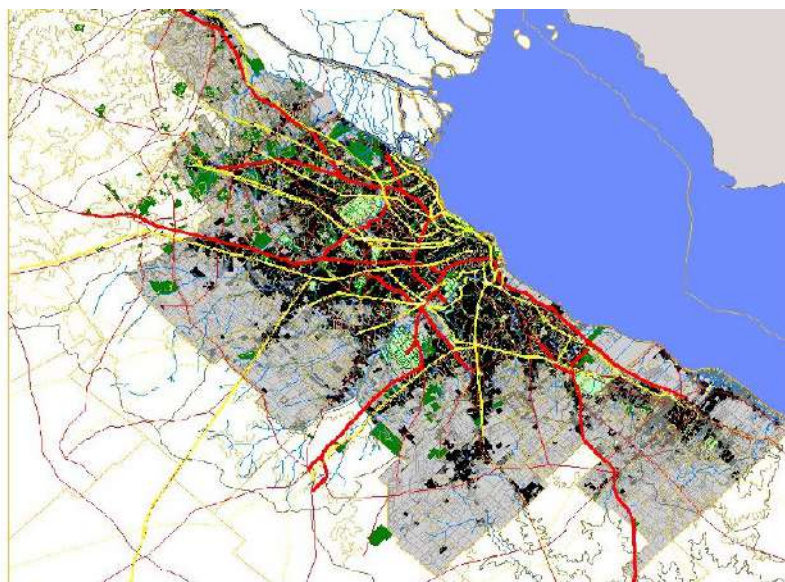


Figura 1. Fuente: Centro de Información Metropolitana, diseño P. Dietrich, FADU-UBA, 2015.



Obviamente ambos modelos de suburbanización co-existen en forma desintegrada, tanto en la escala urbana como en la escala metropolitana, y remarcan la falta de un ordenamiento territorial que contemple de manera conjunta la planificación de usos del suelo con la planificación de infraestructuras –en particular, de movilidad y comunicaciones- y de equipamientos básicos.

Mutaciones socio-territoriales de la RMBA

La periferia fragmentada y estructurada en función de archipiélagos urbanos, presenta características de hibridez en una interfase urbano-rural poco definida (Lencioni, 2017) y menos aun incorporada en una planificación estratégica, que permita controlar y gestionar estos procesos. De tal forma que aparecen nuevos desafíos para el ordenamiento territorial tales como la emergencia de áreas de centralidad (básicamente concentradoras de usos comerciales, de servicios y de esparcimiento) como respuesta a una nueva organización del uso del suelo residencial en urbanizaciones privadas.

La relación entre estos emprendimientos privados de gran envergadura, la “financiarización” de lo urbano (Alessandri Carlos, 2015) y la fragmentación socio-territorial (Borsdorf et al., 2016) constituyen aspectos de un mismo fenómeno que no es exclusivo de la RMBA; sino que con similares características es reconocible en las áreas metropolitanas de San Pablo, Santiago de Chile, México y Bogotá, entre otras (Cuervo, 2012).

Por otra parte, puede afirmarse que la profundización de la fragmentación territorial y de la segregación social están en relación directa con la expansión acelerada y sin límites y con las políticas de ordenamiento que mantienen la centralidad de Buenos Aires y acrecientan su área de influencia, mediadas por la tecnologías de comunicación.

En efecto, la región fue desarrollando extensos suburbios a lo largo de la traza ferroviaria en la primera mitad del siglo XX (Scobbie, 1977); y sigue creciendo territorialmente en la actualidad, apoyándose en sistemas de autopistas de alta velocidad y transporte automotor público y privado. De esta manera dicha expansión presenta como características:

- a) La incorporación de fragmentos urbanos discontinuos.
- b) La generación de una estructura reticular que articula centros urbanos independientemente de sus jerarquías.
- c) El desdibujamiento de los límites inter-jurisdiccionales.
- d) La incorporación del mercado como agente de planificación.



La metropolización desbordada (Nel-Lo, 1998), incentivada por la extensión en los sistemas de comunicación y transporte, se desarrolla a la par de los procesos de crecimiento urbano liderados por el mercado inmobiliario. En esta instancia, los protagonistas son los agentes privados, quienes van extendiendo los bordes del periurbano, con criterios poco compatibles con una planificación racional. Dentro de este contexto, se observa el surgimiento de localidades privadas; la aproximación y fusión entre emprendimientos urbanos de grandes extensiones; los crecimientos lineales por sumatoria de urbanizaciones cerradas a lo largo de autopistas, y la concentración de equipamientos de envergadura (comercio y servicios) configurando nuevas áreas de centralidad.

Mientras tanto, la planificación estatal a diferentes escalas, no se adelanta a la problemática socio-territorial. Se buscan soluciones a la expansión metropolitana sin confines, cuando ésta ya se ha traducido en conflictos territoriales y ambientales difíciles de controlar.

A la condición multi-escalar, multi-actoral y multi-sectorial de la RMBA, hay que adicionarle la falta de una autoridad metropolitana y de un plan estratégico integral. Si se tiene en cuenta que la misma posee una superficie de 13.934 Km² y más de 15 millones de habitantes (14.819.137 en el último censo nacional, INDEC 2010) está conformada por 41 municipios autárquicos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se puede comprender la complejidad de la situación.

Urbanismo afinitario y prácticas cotidianas selectivas

La observación del fenómeno de surgimiento de centralidades en espacios privados nos lleva a identificar un tipo de urbanismo afinitario y una práctica selectiva con respecto al uso del espacio público. A su vez estas situaciones se reflejan en patrones urbanísticos diferenciales, que se replican en los municipios bonaerenses y que se encuentran directamente vinculados con el crecimiento de las formas de urbanización privada.

Dichos patrones contrastan con las áreas centrales de las ciudades abiertas que se localizan en el área de influencia de la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, los centros tradicionales de las ciudades cabecera y los subcentros de las localidades menores presentan una estructura de usos y ocupación del suelo muy semejante, siempre alrededor de una plaza fundacional y según un trazado en damero.



Esta morfología urbana difiere sustancialmente de los nuevos modelos de centralidad que han aparecido en las regiones metropolitanas (Abba, 2010).

El primero de los patrones observados en nuestro caso de estudio, posee una estrecha relación con el fenómeno de crecimiento y concentración de urbanizaciones cerradas en zonas semi-rurales. Puede afirmarse que el mismo constituye uno de los factores de mayor peso para el surgimiento de centros comerciales, *malls*, hipermercados, centros de amenidades, etc. y vastas superficies de estacionamiento de vehículos particulares. El modelo estadounidense del *mall* asociado a tiendas por departamentos, lugares de abastecimiento y espacios para el ocio y la recreación requiere importantes extensiones de suelo para su emplazamiento, además de buena accesibilidad. Por ello, debe asegurarse determinadas condiciones: el costo de la tierra, la demanda potencial y las formas de vinculación física con los usuarios.

Es por este motivo que las nuevas centralidades se han localizado en los corredores metropolitanos, asociadas a los formatos de urbanizaciones cerradas, y segregadas de los centros urbanos tradicionales. Este esquema de ordenamiento urbano-territorial pone en evidencia la concentración de inversiones privadas en lo que autores como C. De Mattos (2005) han dado en llamar los nuevos “artefactos de la globalización”.

Cabe señalar que en la mayoría de los casos, la localización de actividades urbanas en áreas semi-rurales ha requerido de ordenanzas de excepción a las zonificaciones vigentes; como así también que su proximidad a vías de alta velocidad y a una urbanización en forma de archipiélago, demanda modalidades de movilidad privada (Blanco y San Cristóbal, 2011).

Sin embargo estos emprendimientos no aumentan las superficies destinadas a espacios públicos, porque si bien han sido destinados para el uso de los ciudadanos son espacios gestionados y explotados por actores privados; y por ende, se puede ejercer una admisión selectiva de usuarios. En estos espacios es difícil concebir alguna expresión masiva espontánea, ni otro tipo de actividades que no sean las vinculadas al consumo y las amenidades (Duhau y Giglia, 2008).

Por otra parte, hay que remarcar que de por sí solo un hipermercado o un centro comercial en la periferia metropolitana, no posee suficiente entidad como para devenir en un área de nueva centralidad. Aunque coincidimos con Vecslir (2011), al afirmar que cuando en un mismo territorio van emergiendo otras actividades asociadas (hoteles de alta gama, edificios corporativos, bancos, establecimientos educativos privados, etc.), el



conjunto debería ser considerado como una subcentralidad que presenta una tipología urbanística diferente a la tradicional.

La otra tipología de centralidad se encuentra asociada a las ciudades privadas, que también se están consolidando dentro de la región. Algunas de ellas ya cuentan con una población permanente considerable. En esta tipología urbana, los usos de suelo comerciales y de servicios se concentran en una incipiente área central, destinada a satisfacer la demanda de los habitantes de los barrios cerrados del entorno inmediato; pero proyectada a futuro para ser frecuentada por el resto de la población del municipio.

Sobre este segundo modelo de centralidad, nos interesa enfocar nuestro análisis ya que como lo señalamos precedentemente, en la RMBA se han erigido una docena de ciudades privadas, que en la actualidad presentan diferentes etapas de consolidación.

En lo que se refiere a los lineamientos territoriales, debemos destacar que la localización de ciudades privadas en la periferia metropolitana no obedece a una estrategia de ordenamiento territorial para descomprimir demográficamente la región; sino a la dinámica del mercado inmobiliario donde “hacer ciudad” equivale a un rentable negocio para multiplicar capitales financieros. Y en segundo lugar, que si bien la RMBA cuenta en la actualidad con más de 500 urbanizaciones cerradas, solamente las que se han señalado en el cuadro precedente pueden encuadrarse en la categoría de nuevas ciudades.

Ello es debido, tanto a la propuesta del proyecto, como a la escala y a la dimensión demográfica de las mismas. La extensión territorial de estos emprendimientos va desde las 450 (Estancias del Pilar) a las 1400 hectáreas (Puertos del Lago). Por su capacidad locativa y por la complejidad de los equipamientos de abastecimiento, salud y educación, pueden asimilarse a núcleos urbanos pequeños (Área 60, San Sebastián) e intermedios (Nordelta, Villanueva, Puertos del Lago). Considerando estas variables básicas es posible caracterizar a este conjunto de megaproyectos como nuevas ciudades, estatus que desde el punto de vista político-administrativo ya ha alcanzado uno de los núcleos más antiguos. La ciudad de Nordelta, en el municipio de Tigre, es la primera localidad privada del país, según la Ordenanza Municipal 2524 y el Decreto 926, ambos promulgados en 2003.

De acuerdo con el Decreto-Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, la tipología de “ciudad privada” está considerada dentro del apartado correspondiente a *Urbanizaciones especiales*. Destacando en el mismo que para su aprobación, estos



mega-emprendimientos deberán contar con un Plan Maestro que contemple áreas residenciales, espacios públicos, infraestructura vial, servicios básicos y equipamientos comunitarios. En el plan mencionado también deberán ser consideradas las normas sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo, destacando que la zonificación tendrá áreas destinadas a espacios verdes y públicos.

Del análisis de los esquemas de ordenamiento y planes directores presentados por las ciudades privadas surge que si bien existen zonas de uso público con concentración de equipamientos de comercio y servicio, la mayor dificultad consiste en acceder a los mismos desde las localidades vecinas. En este sentido, hay que destacar en primer lugar, que en estas ciudades hay accesos controlados por empresas de seguridad privada, que monitorean el ingreso de vehículos y peatones; y en segundo lugar, que para salvaguardar la tranquilidad de estos entornos privados, no se permite la entrada de transporte público. Consecuentemente, se puede inferir que estos espacios destinados al uso público no son totalmente abiertos a toda la comunidad ya que de manera directa su acceso está mediado por sistemas de control; e indirecta, por la dificultad de llegar a ellos si no se es propietario de un vehículo. Solo en uno de estos conjuntos residenciales existe un empresa privada de transporte que circula por la avenida troncal del mismo.

Conclusiones

El sistema de nuevas centralidades urbanas que hemos sintetizado en los apartados anteriores, nos lleva a reflexionar sobre esta mutación en las periferias metropolitanas. Más allá de los cambios en la morfología urbana que se advierten en estos centros, hay una transformación de corte netamente social que dichos espacios materializan.

En efecto, en las periferias metropolitanas se observa la superposición de un sistema de urbanización privada, sobre otro ya existente, que nos conduce a formularnos algunas cuestiones.

La primera de ellas pone el foco en la accesibilidad y frecuentación de las áreas de nueva centralidad por parte de los habitantes metropolitanos. ¿Permiten el libre acceso de todos los ciudadanos? La conectividad entre centros comerciales, multi-cines, hipermercados, polos gastronómicos, etc., está supeditada a los medios de transporte privado. Como bien lo señalan las investigaciones acerca de la movilidad urbana realizadas por Blanco (2005) y Blanco y San Cristóbal (2011) y las observaciones directas que realizamos sobre los corredores Norte y Sudoeste de la RMBA. La falta de



medios de transporte público restringe el acceso. Asimismo su localización en relación con bajadas de autopistas y cruces de arterias de alta velocidad, impiden al peatón acceder por sus propios medios.

En el caso de las zonas comerciales de las ciudades privadas, la ausencia de transporte público que comunique el interior con el entorno, implica que solo los visitantes que posean un medio de transporte privado puedan acceder a ellas. Incluso esta situación motiva a que los empleados de los centros comerciales y/o locales de servicios deban utilizar empresas de mini-buses privados o transporte propio. Estas nuevas áreas de centralidad han sido diseñadas casi exclusivamente en función del uso intensivo del automóvil.

La segunda reflexión se relaciona con el tema de la seguridad urbana: ¿los servicios de seguridad privada condicionan las prácticas urbanas de los posibles usuarios? Tanto las áreas de centralidad externas a las zonas urbanizadas como los centros de las ciudades privadas se encuentran vigilados por cámaras, domos, personal privado y toda clase de dispositivos que intentan brindar a los usuarios la tranquilidad de no ser importunados con hechos delictivos fortuitos. No obstante, como todos estos espacios son de uso público pero de dominio privado, la total libertad de acceder a los mismos está regida por un tácito derecho de admisión. Sobre esta cuestión, el urbanista M. Davis en su clásica obra *Ciudades de Cuarzo* (1993), nos alerta acerca de velados mecanismos de control social. Los mismos convierten a estos centros urbanos en lugares selectivos, disuadiendo de ingresar a los forasteros.

Y por último, cabe una reflexión acerca de la necesidad de producir estos nuevos espacios. ¿Las centralidades emergentes aumentan la oferta y mejoran la calidad de los espacios públicos? En párrafos anteriores se expuso que la oferta de usos del suelo en estas nuevas áreas se encontraba limitada a rubros tales como moda, entretenimientos, gastronomía y servicios financieros o bancarios. Eventualmente en las ciudades privadas más consolidadas la oferta se extiende a centros de salud y de educación también de gestión privada; por lo tanto, la diversificación de equipamientos comunitarios y de servicios comparados con los que se encuentran localizados en las ciudades intermedias aledañas es bastante limitada. Las marcas globalizadas son las que ocupan la mayoría de estos espacios y están destinadas a determinados segmentos de población. En algunas ciudades privadas se han proyectado espacios para estudios y oficinas particulares, pero siempre en pequeña escala. En consecuencia, no es posible afirmar que haya una mejora relevante en cuanto a cantidad y calidad de servicios para



la población en general. Reiteramos, entonces, el desafío que tiene por delante el ordenamiento urbano-territorial y la necesidad de actualizar sus dispositivos y estrategias en función de ello.

Notas

Ubicada en la zona Norte de la región, el proyecto se inició en 1973 aunque el lanzamiento y la comercialización comenzaron en 1998.

Referencias Bibliográficas

Abba, A. (2010). *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires: Ed. Café de las Ciudades.

Alessandri Carlos, A. et al. (Orgs.) (2015). *A cidade como negócio*. Sao Paulo: Ed. Contexto.

Blanco, J. (2005) Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil-intensivo. X Encontro de Geografos de América Latina, Sao Paulo, 4-10 marzo, (CD-Rom).

Blanco, J. y San Cristóbal, D. (2011). Restructuración de la red de autopistas y metropolización de Buenos Aires, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 73-88.

Borsdorf, A., Hidalgo, R. y Vidal, S. (2016). Social segregation and gated communities in Santiago de Chile and Buenos Aires. A comparison. *Habitat International*, (Vancouver), 54, 17-28.

Ciccolella, P. (2011). *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización* (1ª Edición). Quito: Olacchi – Municipio Metropolitano de Quito.

Cuervo, M. (2012). América latina: metrópolis en mutación. *Questiones Urbano Regionales*, Revista de la Ciudad, (Quito), 1, 55-76.

Chiozza, E. (2000). La integración del Gran Buenos Aires. En Romero, J.L. y Romero, L. A. (Comp.) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. (411-434) Buenos Aires: Ed. Altamira.

Davis, M. (1993). *Cidade de Quartzos. Escavando o futuro em Los Angeles*. Sao Paulo: Ed. Página Aberta.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En MONCLÚS, F. (Comp.) *La ciudad dispersa*. (17-36) Barcelona: CCCB.



De Mattos, C. (2005). Santiago de Chile de cara a la globalización ¿otra ciudad? En Aguilar, A. (Coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, (19-52). México: H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América latina*. Quito: Olacchi.

De Mattos, C. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago de Chile: RiL Editores.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópolis*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Hardoy, J. y Gutman, M. (2007). *Buenos Aires 1536-2006*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Harvey, D. (2007). *Urbanismo y desigualdad social*. 7ª. Ed. En español, Madrid: Siglo XXI.

Nel-lo, O. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. En Monclús, F. (Comp.) *La ciudad dispersa*. (37-58). Barcelona: CCCB.

República Argentina, Ministerio de Economía, INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Buenos Aires: Autor.

Scobbie, J. (1977). *Buenos Aires del centro a los barrios*. Buenos Aires: Ediciones del Solar – Hachette.

Torres, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU-UBA.

Vecslir, L. (2011). Nuevas centralidades del ocio y del consumo: ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (Madrid), 5, 31-44.

Vidal-Koppmann, S. (2012). Movilidad y urbanizaciones privadas. En Liberali, A., Vidal, S. y Orduna, M. (Directores) *Movilidad y pobreza. Una prioridad en la agenda metropolitana* (11-32) Buenos Aires: Ediciones CETAM/FADU,

Vidal-Koppmann, S. (2014). *Countries y barrios cerrados*. Buenos Aires: Ed. Dunken.



Vidal-Koppmann, S. (2015). Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Grandes emprendimientos privados y generación de cuñas de riqueza. En Vidal-Koppmann, S. (Comp.) *Metrópolis en mutación* (83-101). Buenos Aires: Ed. Café de las Ciudades.

Vidal-Koppmann, S. (2018). Ciudades privadas: a la búsqueda del paraíso ecológico. Estudio de casos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Teoría Socio Urbana*,(Buenos Aires – Ciudad de México), 1, 91-102.

Vidal-Koppmann, S. (2018). Los conglomerados de urbanizaciones privadas: una nueva frontera para el ordenamiento urbano-territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Vidal-Koppmann, S. (Comp.) *Dinámica socio-espacial de regiones metropolitanas. Claves para el análisis de un fenómeno complejo*.(119-134). Buenos Aires: Ed. Imhicihu-Conicet.



Favela no processo de segregação socioespacial da cidade: Reflexões sobre a composição populacional e a mobilidade residencial.

Suyanne Galvão Bacelar
José Marcos Pinto da Cunha

Resumo

Este trabalho discute o processo de segregação socioespacial que incide nos aglomerados subnormais do município de Campinas, abordando questões estruturais da produção do espaço urbano, que separa a cidade em áreas formais e informais, e elencando com a leitura da composição populacional desse tipo de habitação, principalmente no que concerne à estrutura familiar e domiciliar. Utilizam-se as informações do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2010, a partir dos dados do agregado dos aglomerados subnormais como *proxy* de favela e compara-se o seu padrão com a média do município de Campinas. Discute-se como morar nesse tipo de habitação implica em uma série de desvantagens e como isso pode repercutir na mobilidade ou não-mobilidade de seus moradores, além de se buscar conhecer quem são seus moradores, utilizando dados que indiquem o perfil populacional e a composição da família.

Palavras chave

Favela; Segregação socioespacial; Composição populacional; Mobilidade residencial.

Introdução

Este artigo apresenta a questão da segregação socioespacial que incide sobre as favelas a partir da composição da população. Estudar a segregação socioespacial frente à separação física e simbólica da favela com as demais áreas da cidade pode nos revelar não só os processos sociais que incidem nesses espaços, como também o perfil sociodemográfico de sua população. Desse modo, esse trabalho trata de como as características sociodemográficas da população podem estabelecer relação com o local de moradia na cidade.

Mais especificamente aqui, tratamos da população de favelas do município de Campinas (São Paulo) de acordo com os dados censitários de 2010.

Além da composição populacional, tomamos a composição familiar (Oliveira, 2015) como um conceito que nos ajuda a pensar sobre as características da população. Assim,



propõe-se a realizar uma leitura de dados demográficos secundários a fim de tratar a composição do perfil da população e das famílias.

Estudar os espaços da cidade considerando a sua estrutura e composição populacional permite verificar o comportamento de fluxos de mobilidade residencial. Contudo, este trabalho não se ocupa em descobrir a composição das famílias ou o perfil de pessoas que entram e saem das favelas, mas sim apresentar quem são os seus moradores. Coloca-se a questão da mobilidade residencial apenas como um fenômeno que perpassa a temática do processo de composição do perfil dos moradores de favelas. A composição populacional, que será a questão mais precisamente trabalhada neste artigo, pode nos informar se um assentamento urbano e seus domicílios são compostos, predominantemente, por uma população jovem ou envelhecida, por casais sem filhos ou com filhos, ou por famílias nucleares ou estendidas.

O momento da vida familiar experimentada é um fator essencial na tomada de decisão para fixar residência em determinadas áreas da cidade. Por isso, se atentar à composição populacional das favelas pode nos dar algumas evidências sobre o padrão de suas dinâmicas demográficas e de suas estruturas sociais. Fixar residência em um local é produto dos fatores que promovem as condições propícias que interferem no processo de tomada de decisão familiar, como o rendimento, a ocupação laboral e o nível de escolaridade. Por isso, pode-se afirmar que há três aspectos que corroboram na análise da composição populacional das favelas: os processos estruturais de organização da cidade, as motivações pessoais e os constrangimentos sociais.

Os estímulos para mobilidade residencial, como as motivações, os constrangimentos e o cálculo de custo-benefício são aspectos relevantes na tomada de decisão ao deslocamento ou à permanência em espaços da cidade. Por exemplo, um casal sem filhos que habita na periferia dispõe de estímulos para mobilidade residencial diferentes de um casal com filhos que habita em uma área socioeconomicamente mais privilegiada da cidade. Todavia, cabe ressaltar que embora os estímulos para a mobilidade sejam iguais, há fatores estruturais que incidem na população e que podem funcionar como impulsos ou impasses para a mobilidade.

Pessoas que se encontram na mesma faixa etária e com uma composição familiar similar podem apresentar disparidades quanto aos fatores que influenciam na tomada da decisão de se mover. As características sociodemográficas – sexo, idade, cor/ raça, rendimento, escolaridade, condição de ocupação – podem acabar por restringir as



populações que possuem condições apropriadas para realizar deslocamentos na cidade.

Trocar de residência e de bairro tende a suprir expectativas e constrangimentos sociais. Assim, um evento vital como o casamento – e tantos outros eventos como o nascimento do primeiro filho – funciona como um estímulo para o casal sair da casa de sua família de origem e buscar moradia em outro lugar. Contudo, considerando a estrutura social e os fatores econômicos que influenciam essa questão, sabe-se que não são todos os indivíduos que estão aptos a realizar esses deslocamentos residenciais.

Nessa perspectiva, o esforço deste trabalho é conectar a dimensão da segregação socioespacial com a composição sociodemográfica nas favelas de Campinas de acordo com dados do censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Então, será elucidado o perfil da população que habita nas favelas quanto às características sociodemográficas, considerando a comparação com as médias municipais. É utilizada a categoria de aglomerados subnormais como uma *proxy* de favela.

Fundamentação do problema

A segregação socioespacial e a composição populacional

Primeiramente, é necessário expor os pressupostos teóricos que envolvem a problemática da segregação socioespacial a fim de, posteriormente, apresentar as características sociodemográficas das favelas. Esse tipo de habitação torna-se uma alternativa de ocupação do solo à população, predominantemente, por motivos econômicos ou de acessibilidade. A população que não consegue acessar o mercado formal de terras devido aos altos preços, fixa-se, muitas vezes, em áreas informais que não dispõem de muitos aparatos públicos e infraestrutura urbana ou em áreas classificadas como ambientalmente vulneráveis, ou seja, são áreas de desinteresse para o mercado imobiliário formal (Abramo, 2007).

O conceito de segregação socioespacial indica como a estruturação da vida pública e a relação dos grupos sociais se organizam, logo a segregação emerge nas esferas social e espacial, separando grupos em diversos âmbitos e escalas (Caldeira, 2000). Essa separação é influenciada, muitas vezes, pelas disputas por localização na cidade, que atua na distribuição espacial e na ocupação do solo. À medida em que o Estado coordena o zoneamento da cidade e o mercado imobiliário dita o preço da terra, o



acesso à moradia torna-se mais limitado. Por isso, parte da população encontra a saída mais rentável de acesso à moradia na informalidade.

Os movimentos de ocupação de terras urbanas, cuja lógica, em geral, passa por um processo de organização de grupos populares ou um processo mais lento de ocupação espontânea, expressa a característica de exclusão do mercado de uma parcela significativa da população urbana latino-americana. (Abramo, 1986, p. 183)

Nesse contexto, a formação das favelas ocorre com a tomada de terras através de um movimento de densificação de áreas. Abramo (2007) relaciona este fenômeno à terceira lógica de produção das cidades modernas, ou seja, a *lógica da necessidade*, que é a representação do impulso de ocupação informal de terras urbanas. Esse processo de ocupação através da lógica do mercado informal de solo dá-se por meio de uma estrutura institucional própria, que visa à reprodução das práticas mercantis informais, envolvendo compra, venda e locação dos imóveis e do solo (Abramo, 2007). A segregação socioespacial relaciona-se à composição populacional, pois as características sociodemográficas podem fornecer informações que abrangem a explicação da mobilidade ou da não-mobilidade na cidade. Dados como sexo, idade, estado conjugal e tipo de família podem evidenciar parte da dinâmica socioespacial.

A composição populacional é, portanto, um elemento que influencia a distribuição da população no território e que, por sua vez, ocorre marcadamente por meio de elementos estruturantes da vida pública, como o ajustamento do uso do solo. Não se pretende negar a existência da escolha racional e das preferências no cálculo de custo-benefício quanto ao local de moradia, porém é necessário ressaltar que as possibilidades disponíveis a uma população relacionam-se intensamente ao seu perfil sociodemográfico, conseqüentemente, também está ligado às estruturas que atuam na produção do espaço urbano.

Além da composição populacional das favelas ser relevante para se compreender aspectos da segregação socioespacial neste tipo de assentamento, ela pode impactar as tendências da produção habitacional, de modo a funcionar a partir das demandas do mercado, seja ele formal ou informal. “Habitação e população estão intimamente relacionadas pelo fato de que a grande maioria da população reside em grupos de famílias abrigados em unidades domiciliares” (Myers, 1990, p. 5). Isto é, o perfil por sexo e idade, por exemplo, impacta a forma de organização dos indivíduos nos domicílios e em áreas da cidade.



Apesar de não ser um fator determinista, a oferta e a demanda por moradias também estão relacionadas com a demografia à medida que a população forma unidades domésticas e possui suas escolhas habitacionais, além de modificar o padrão da disponibilidade de habitação e o padrão espacial (Myers, 1990).

Metodologia

A metodologia empregada para se analisar os processos sociais e a dinâmica espacial por meio composição populacional das favelas foi uma análise sociodemográfica a partir dos dados de aglomerados subnormais do município de Campinas. Primeiramente se atentou à pesquisa bibliográfica para compreender os debates teóricos envolvidos no tema de segregação socioespacial e favelas. Posteriormente, foi realizada a coleta de dados dos aglomerados subnormais do município de Campinas, a fim de traçar um breve perfil dos seus residentes na década de 2010, a partir do Censo Demográfico do IBGE. Nesse sentido, foram avaliados os dados sobre algumas características demográficas da população, como sexo, idade, rendimento domiciliar, nível de instrução, estado conjugal, estado civil, tipo de família e responsabilidade do domicílio. Dessa forma, foi montando um perfil sociodemográfico médio da população agregada dos aglomerados subnormais, comparando-se com as médias municipais a fim de identificar as diferenças e similaridades no perfil dos residentes. Por fim, esses resultados foram elencados com a abordagem teórica sobre os aspectos da segregação socioespacial.

Resultados e discussão

Tendo em vista a discussão da segregação socioespacial que foi colocada, propõe-se refletir em que medida a composição da população relaciona-se à segregação socioespacial experimentada pela população de favelas. Desse modo, apresentam-se dados sociodemográficos que nos auxiliam na compreensão da composição populacional, principalmente no que concerne à composição da família e do domicílio. Propõe-se a comparação dos dados dos agregados de aglomerados subnormais (AS) de Campinas com as médias municipais a fim de que possa ser verificado quais disparidades configuram-se no quadro da segregação socioespacial. Inicialmente, veremos nas tabelas a seguir algumas informações sociodemográficas que evidenciam como os aglomerados subnormais estão em desvantagem social em comparação ao município.



Analisando a Tabela 1, verifica-se como o indicador de renda dos domicílios expõe a desigualdade entre os aglomerados subnormais e o município de Campinas como um todo. A maioria dos domicílios presentes em AS, aproximadamente 59%, dispõe de “mais de ¼ a 1 salários mínimo”. Por outro lado, a maioria dos domicílios do município (41%) detém “mais de 5 salários mínimos”. Enquanto, nessa categoria máxima de rendimento, só há 04% domicílios de aglomerados subnormais.

Classes de rendimento	Domicílios	%	Domicílios	%
Até 1/4 de salário mínimo	2761	6,9	584	0,2
Mais de 1/4 a 1 salário mínimo	23700	59,2	17721	5,1
Mais 1 a 3 salários mínimos	10702	26,7	95659	27,5
Mais de 3 a 5 salários mínimos	378	0,9	76073	21,8
Mais de 5 salários mínimos	166	0,4	142783	41,0
Sem rendimento	2317	5,8	15448	4,4
Total	40027	100	348268	100

Tabela 1. Domicílios particulares permanentes de aglomerados subnormais e do município, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita, Campinas, 2010

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

A Tabela 2 também nos chama a atenção para o quadro da segregação socioespacial do município de Campinas, pois o dado de nível de instrução mostra que nos aglomerados subnormais 62% das pessoas de 10 anos está classificada como “sem instrução e fundamental incompleto”. Ao passo que apenas 0,7% apresenta “superior completo”, o que evidencia o perfil educacional mais baixo para os aglomerados subnormais. Em comparação ao município, o maior nível de instrução compõe 16,8% da população de pessoas de 10 anos ou mais. Esse dado pode estar também em conformidade com o perfil predominantemente rejuvenescido dos AS, que será observado no Gráfico 1, já que por ter uma população mais jovem ela ainda não pode completar outros níveis de instrução. Contudo, não se pode negar que esse dado é válido ao se atentar para a segregação socioespacial e os diferenciais sociodemográficos existentes entre os AS e o município como um todo.

Nível de instrução	Pessoas	%	Pessoas	%
Sem instrução e fundamental incompleto	75729	62,0	354507	37,7
Fundamental completo e médio incompleto	25072	20,5	167123	17,8
Médio completo e superior incompleto	20480	16,8	260411	27,7
Superior completo	884	0,7	157552	16,8
Total	122165	100	939593	100

Tabela 2. Pessoas de 10 anos ou mais de idade por nível de instrução em aglomerados subnormais e no município (Resultados Gerais da Amostra), Campinas, 2010.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.



Examinando o Gráfico 1, vemos a distribuição etária para os aglomerados subnormais e para o município. Nota-se que a forma da pirâmide dos aglomerados subnormais sugere que sua população é mais rejuvenescida, pois há maior proporção de população distribuída entre os grupos etários de jovens adultos com seus filhos – mais marcadamente, pessoas no grupo etário de 10-14 anos (Bacelar e Cunha, 2019). Em contrapartida, há uma menor proporção da população em idades mais avançadas, que está no topo, mais estreito, da pirâmide.

Já na distribuição etária do município, a maior proporção da população está entre 20 e 34 anos. Esse dado está em conformidade com o que se observa também no padrão migratório que possui um peso significativo no município, principalmente nas idades economicamente ativas, ou seja, Campinas sendo um município receptor de fluxos migratórios, acaba por receber pessoas inseridas no mercado de trabalho que estão nas idades adultas. Além desses fatores, cabe ressaltar que os efeitos da queda da fecundidade também podem ser observados, pois a distribuição de crianças na pirâmide etária vem perdendo peso ao longo dos anos (Bacelar e Cunha, 2019).

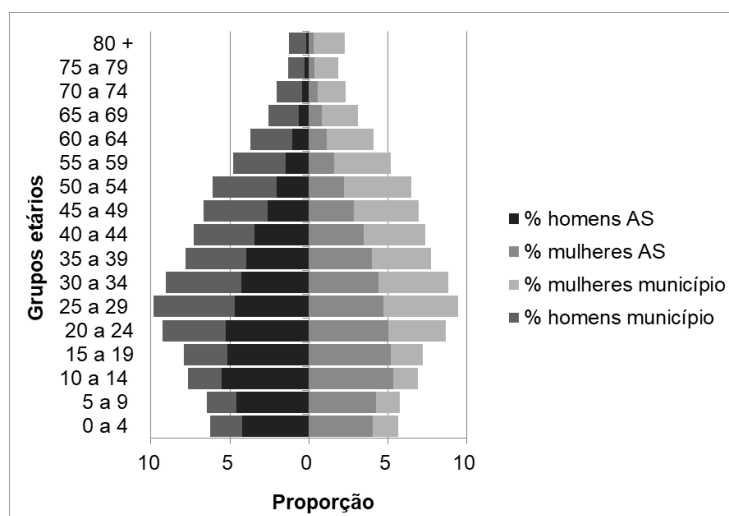


Gráfico 1. Distribuição etária dos aglomerados subnormais (AS) e do município, Campinas, 2010. Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

Consoante aos dados apresentados na pirâmide etária acima, dispõe-se das informações de razão de sexo (RS), razão de dependência jovem (RDJ), razão de dependência de idosos (RDI) e índice de envelhecimento (IE) na Tabela 3. Com relação à razão de sexo nos aglomerados subnormais e no município, há uma maior presença de mulheres na composição das duas populações, pois a razão apresenta valores abaixo de 100. Destaca-se ainda que, na composição populacional do município, a



distribuição por sexos apresenta mais mulheres que na composição dos aglomerados subnormais. Esse dado é condizente ao padrão da maioria da população brasileira, que é predominantemente do sexo feminino, pois as mulheres têm um padrão de sobrevivência maior que os homens – principalmente por se tratar de um dado de um município localizado na região Sudeste do Brasil.

Considerando a população economicamente dependente como menores de 15 anos para a razão de dependência jovem e de 65 ou mais anos para a razão de dependência de idosos, têm-se os dois indicadores na Tabela 3. Pondera-se que há um diferencial significativo entre os aglomerados subnormais e o município, sendo notório que a RDJ nos aglomerados subnormais é mais expressiva (40,8), indicando um peso maior de jovens na distribuição de sua população em comparação com o município, mas também que sua população apresenta um elevado grau de dependência econômica de pessoas menores de 15 anos de idade. Já no município, a RDI é maior (11,7), ou seja, na distribuição da população do município de Campinas há maior proporção de idosos do que na distribuição da população do agregado de AS.

Por fim, conforme o padrão revelado pela razão de dependência idosa, o índice de envelhecimento do município é mais elevado do que nos aglomerados subnormais. A razão entre a população acima de 65 anos de idade e a população menor de 15 anos de idade no município indica que há uma maior presença de idosos na distribuição da população no município (43,6) do que em comparação com a população de idosos na distribuição da população nos AS (12,5). Isto é, o IE do município pode indicar o estágio mais avançado da sua transição demográfica.

Indicadores	glomerado subnormais	Municípios
RS	99,3	93,1
RDJ	40,8	26,8
RDI	5,1	11,7
IE	12,5	43,6

Tabela 3. Razão de sexo (RS), razão de dependência jovem (RDJ), razão de dependência de idosos (RDI) e índice de envelhecimento (IE) em aglomerados subnormais e no município, Campinas, 2010 Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

As Tabelas 4 e 5 interpretadas conjuntamente também agregam à análise da composição população em relação à família e ao domicílio e podem sustentar a leitura realizada sobre o Gráfico 1. A Tabela 4 apresenta as pessoas de 10 anos mais de acordo com seu estado conjugal. A população dos aglomerados que está classificada



como “viviam em união” apresenta a maior proporção (49,46%) dentre as categorias e para o município o padrão é semelhante (51,06%). Por ser um dado que considera crianças e adolescentes entre as faixas etárias de 10 a 19 anos, aproximadamente, a segunda maior proporção está classificada como “nunca viveram em união”: 38,02% para os aglomerados subnormais e 34,69% para o município. Quanto aos aglomerados subnormais, esse dado pode se referir em grande parte à população de 10 a 14 anos, que se constitui como uma parcela significativa da sua pirâmide etária. Enquanto os que “não viviam, mas já viveram em união” representam apenas 12,52% da população dos aglomerados e 14,24% da população do município de Campinas.

Estado Conjugal	Pessoas de 10 anos ou mais	%	Pessoas de 10 anos ou mais	%
Viviam em união	61072	49,46	485079	51,06
Não viviam, mas já viveram em união	15463	12,52	135295	14,24
Nunca viveram em união	46947	38,02	329551	34,69
Total	123482	100	949925	100

Tabela 4. Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por estado conjugal em aglomerados subnormais e no município, Campinas, 2010 – Resultados Gerais da Amostra.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

Em relação à Tabela 5, temos que a maioria, 61,05% das pessoas de 10 anos ou mais de idade dos AS está na categoria do estado civil “solteiro”, seguida da categoria “casado(a)” (31,22%). Novamente, o exame que se faz desse dado é congruente aos apontados até aqui. Nos aglomerado subnormais, há duas maiores parcelas populacionais: 10 a 14 anos (crianças) e 20 a 24 anos (casais jovens). Quanto ao padrão de estado civil no município, percebe-se que é semelhante ao padrão dos aglomerados, contudo, pode-se ressaltar que a população da categoria “solteiro”, em especial, nos AS representa um maior peso na sua distribuição (61,05%) em comparação com o município (47,75%). Esse dado para os AS está em conformidade com os demais dados apresentados até aqui, pois sua população é mais rejuvenescida do que a população geral do município.



Estado Civil	Pessoas de 10 anos ou mais	%	Pessoa de 10 anos ou mais	%
Casado(a)	38545	31,22	384541	40,48
Desquitado(a) ou separado(a) judicialmente	1888	1,53	21578	2,27
Divorciado(a)	3396	2,75	41326	4,35
Viúvo(a)	4270	3,46	48915	5,15
Solteiro(a)	75381	61,05	453564	47,75
Total	123480	100	949924	100

Tabela 5. Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por estado civil em aglomerados subnormais e no município, Campinas, 2010 – Resultados Gerais da Amostra.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

De acordo com a Tabela 6, em ambas as áreas, os homens detiveram a maioria das pessoas de 10 anos ou mais captadas como responsáveis pelo domicílio: 62,47% para os AS e 60,17% para o município. Enquanto que a responsabilidade domiciliar feminina foi de 37,53% para os AS e 39,83% para o município. A comparação dos aglomerados e do município não apresenta muita disparidade, contudo, percebe-se que apesar da razão de sexo indicar a presença de uma população feminina maior nas duas áreas, a responsabilidade do domicílio é marcadamente masculina.

Pessoa responsável pelo domicílio	Aglomerados subnormais	%	Município	%
Homem	114976	62,47	209654	60,17
Mulher	69060	37,53	138802	39,83

Tabela 6. Pessoas de 10 anos ou mais responsáveis pelo domicílio por sexo em aglomerados subnormais e no município, Campinas, 2010 – Resultados Gerais da Amostra.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

Por último, a Tabela 7 que apresenta o tipo de composição familiar nos auxilia na reflexão sobre a composição da população. Novamente, o padrão dos aglomerados subnormais corresponde, aproximadamente, ao padrão do município. Os tipos de famílias mais proporcionalmente expressivos, em ambas as populações, são “casal com filhos”, seguido de “casal sem filhos”, ou seja, há maior presença de famílias nucleares por domicílio. Em relação às famílias monoparentais, sua representatividade na distribuição dos tipos de família é ínfima, exceto pela categoria “mulher sem cônjuge com filhos” que tanto nos AS como no município configura a terceira maior proporção.

Tipo de composição familiar	Aglomerados subnormais	%	Município	%
Casal sem filhos	62144	22,55	125169	13,97
Casal sem filhos e com parentes	5865	2,13	19054	2,13
Casal com filhos	141746	51,44	532050	59,36
Casal com filhos e com parentes	13773	5,00	69009	7,70
Homem sem cônjuge com filhos	4541	1,65	11585	1,29



Homem sem cônjuge com filhos e com parentes	1728	0,63	6356	0,71
Mulher sem cônjuge com filhos	35876	13,02	94881	10,59
Mulher sem cônjuge com filhos e com parentes	9876	3,58	38182	4,26

*Tabela 7. Tipo de composição familiar em aglomerados subnormais e no município, Campinas, 2010 – Resultados Gerais da Amostra
Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.*

Reflexões Finais

O debate apresentado tomou as perspectivas da segregação socioespacial e da composição populacional. O escopo deste artigo ocupou-se também em citar questões que envolvem esse tema, como a composição populacional, familiar e a mobilidade residencial.

Os dados expostos sobre perfil e composição populacional podem dar indícios das necessidades habitacionais da população (Myers, 1990). O que tratamos aqui não foi uma aproximação da composição populacional às etapas do ciclo de vida, mas sim mostramos quem são os moradores das favelas a partir de uma perspectiva que considera a família e o domicílio, pois a estrutura domiciliar é resultado da distribuição etária da população e de seu comportamento familiar/domiciliar.

Ao se colocar a favela no horizonte desse debate verifica-se que as condições oferecidas e acessadas pela população através do mercado de terras – aqui mais especificamente, o mercado de terras informal – são possibilitadas ou restringidas a partir do poder de compra de uma habitação para formar uma unidade domiciliar. Isso está relacionado não só aos incentivos, motivações e constrangimentos pessoais, mas também a como as características sociodemográficas – por exemplo, o rendimento do domicílio – permitem que determinada população tenha acesso a um tipo de moradia em algumas áreas da cidade.

O rendimento, a ocupação laboral ou ainda o nível escolaridade possibilitam ou impedem a fixação de residência ou a mobilidade residencial. O cálculo de custo-benefício de mudar de residência pode ser realizado com base na renda familiar e/ou na promessa de mudança para um emprego com melhor salário. De semelhante modo, o estado civil e o tipo de composição familiar exercem influência nos incentivos e constrangimentos para mudar de residência, visando encontrar um local maior, com mais dormitórios, em um bairro mais tranquilo ou com mais oferta de serviços no entorno.



Contudo, as motivações advindas das expectativas relacionadas aos padrões de composição familiar ou domiciliar por si só não possuem poder de promover uma mudança de residência se as características socioeconômicas são precárias e incidem sobre o indivíduo ou a família os segregando espacialmente. Considerando a favela nesse panorama da segregação socioespacial, mesmo que um casal com filhos e precise de mais espaço, mais cômodos na habitação, podem não conseguir realizar a mobilidade residencial dentro da cidade, pois suas condições socioeconômicas não possibilitam a mobilidade.

O local de residência de uma população é coerente as suas estratégias de sobrevivência e condições socioeconômicas. Por isso, "(...) el tipo de hogar (...) puede verse también como una expresión de las condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica, que se agrava em los hogares em condición de pobreza" (Barquero e Solórzano, 2004, p. 2). Portanto a população de favelas está mais vulnerável à exclusão social pois está, em grande proporção, em desvantagem no quadro de segregação socioespacial da cidade devido às suas precariedades socioeconômicas e infraestruturais. Sua população, predominantemente, mais rejuvenescida e, predominantemente, menos escolarizada e com menores rendimentos, detém menos ativos para mobilizar e realizar a mudança do local de residência.

Tendo em vista esse quadro, a capacidade de mobilidade residencial torna-se reduzida ou impossibilitada pela falta de disponibilidade de recursos financeiros voltados para a mudança de residência, pois casais com filhos tendem a voltar o uso de seus recursos para a criação dos filhos. Barquero e Solórzano (2004) afirmam que a pobreza se reduz – logo, a capacidade de se mover aumenta – conforme o número de dependentes do domicílio diminui, ou seja, com o crescimento dos filhos e a sua possível saída da casa da família de origem.

(...) a localização dos habitantes nesse espaço é correlacionada com a sua posição na sociedade e com a perspectiva de mobilidade social, isto é, de melhoria progressiva dessa posição por meio da renda do trabalho, em termos individuais, da participação nos mercados de trabalho e de consumo, em termos sociais, e da ação do Estado, em termos políticos. (Aparicio, 2017, p. 22)

Apesar das favelas apresentarem um perfil etário distinto do perfil do município, em muitas das características analisadas, seu perfil populacional segue o padrão do município. Todavia, isso não é o suficiente para colocar as favelas em situação de



paridade sociodemográfica com o município, pois suas condições socioeconômicas e os serviços aos quais sua população tem acesso ainda são significativamente mais limitados do que em outras áreas da cidade. Portanto, mesmo que sua composição familiar seja aproximadamente semelhante, as favelas ainda se encontram em desvantagem frente à segregação socioespacial, bem como na aptidão em realizar a mobilidade residencial.

Referências Bibliográficas

Abramo, P. (2007). A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino- americanas. *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais*, 9 (2), 25- 54.

Abramo, P. (1986). Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, (1), 179-205.

Aparicio, C. A. P. (2017). *Habitação de interesse social no estado de São Paulo: a heterogeneidade social da população atendida pela CDHU*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, Brasil.

Bacelar, S. G., e Cunha, J. M. P. (2019). Moradia na favela: uma visão sociodemográfica dos aglomerados subnormais em Campinas. *Anais XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*, Natal, Brasil.

Barquero, J. B., e Solórzano, J. D. T. (2004). Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza em Costa Rica 1987-2002. *Población y Salud em Mesoamérica*, Costa Rica, 2 (1), 1-36.

Myers, D. (1990). *Housing demography: Linking demographic structure and Housing markets*. Madison: The University of Winsconsin Press.

Oliveira, M. C. F. A. (1980). Algumas notas sobre o “ciclo vital” como perspectiva de análise. *Anais do II Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Brasil



Línea Temática 2.
Ordenamiento territorial



Expansión urbana: Reconfiguraciones socio-ambientales y ordenamiento territorial en el corregimiento de San Antonio de Prado (suroccidente de Medellín).

Johnny Alberto Sánchez González

Resumen

Este texto presenta algunas claves de análisis para aproximarse a las transformaciones socio-espaciales y territoriales que ha vivido el corregimiento de San Antonio de Prado (Medellín, Colombia) en las últimas décadas (1980-2019), asociadas a la ejecución de las políticas de ordenamiento territorial, la expansión urbanística y el crecimiento demográfico desmedido, que reflejan dinámicas emergentes urbano-rurales, un orden espacial con dinámicas económicas propias y una correlación de fuerzas que denotan una comprensión del territorio y del desarrollo únicamente desde la dimensión económica.

Estas dinámicas de crecimiento urbano - poblacional, han generado profundos antagonismos de orden social y ambiental, principalmente relacionados con la soberanía hídrica y la autonomía de los acueductos comunitarios. Sin embargo, también pone de manifiesto un mundo de posibilidades para la construcción cultural-comunitaria.

Es por esto que, este proceso investigativo se hizo de la mano con las comunidades, a través de encuentros participativos y experienciales, donde la narración oral y la reconstrucción de la memoria histórica jugaron un papel central. Asimismo, esperamos proporcionar herramientas pedagógicas y metodológicas para abordar esta problemática.

Palabras clave

Conflictos socio-ambientales, expansión urbana, ordenamiento territorial

Introducción

Debe entenderse la naturaleza como un sujeto de derechos y más aún como la guía de la que aprendimos alguna vez, de la que aprendemos ahora y de la que aprenderemos siempre. GRIS1

Esta ponencia da cuenta de los resultados preliminares de investigación obtenidos con el proyecto “Expansión urbana: Reconfiguraciones socio-ambientales y ordenamiento



territorial en el corregimiento de San Antonio de Prado (suroccidente de Medellín)", que busca evidenciar ciertas transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas en el Corregimiento durante los últimos 40 años, como consecuencia de la implementación de los planes parciales y la llamada expansión urbana, que se sustentan en los planes de ordenamiento territorial.

San Antonio de Prado es uno de los cinco corregimientos que son considerados zona rural de la ciudad de Medellín, sin embargo, su ruralidad atraviesa una notable crisis, intrínsecamente relacionada con la planificación desterritorializada que tomó fuerza desde finales de los 80's y que se mantiene hasta ahora; siendo evidentes los cambios de los usos del suelo, que han traído consigo, nuevas dinámicas sociales y un crecimiento desbordado de la población, marcada por una tendencia exógena, algo que no ha permitido un buen ejercicio de construcción de territorio.

Nos llama la atención y nos inquieta la forma en la que se han construido estos procesos de planificación. La administración municipal afirma que existe participación de la comunidad en todo el ejercicio de construcción de los planes territoriales, pero las crisis que se presentan en el corregimiento nos generan cuestionamientos frente a la efectiva participación comunitaria.

Una cultura de la participación política que no favorece la construcción coherente de los espacios habitados, agudiza la crisis ambiental y rural en esta esquina de Medellín, siendo una pequeña muestra de lo que significa el avance hegemónico del "desarrollo", concebido únicamente en el crecimiento económico, bajo la premisa occidental de que *la vida es ilimitada cuando de usufructuarse de ella se trata*, y pone en riesgo los bienes comunes de todos los pobladores.

Esto ha marcado una evidente segregación y fragmentación territorial, transformando de manera particular las formas de relacionarse con el entorno natural y social, y muy particularmente, la relación disonante que se ha generado con el agua, quien se encuentra cada vez más amenazada, viéndose únicamente como recurso y no como sujeto de derechos que posibilita la vida y construye territorio. Es por esto que esta investigación toma como centro esta relación natural, que nos hace un llamado de alerta para armonizar nuestra convivencia con las otras formas de vida que nos acompañan. Este proceso de reflexión pensado desde el Grupo de Investigación Social y ambiental, ha propiciado escenarios que invitan a la construcción de un horizonte mediado por la palabra y el respeto por la vida. Siempre con la intención de ir tejiendo desde el amor,



la solidaridad y la horizontalidad, otras formas de generar conocimiento. Esto nos permite recuperar caminos ancestrales y formas de construir unidos la sabiduría de acercar el cuerpo, territorio por donde todo pasa y se transforma, al tiempo y al espacio, permitiendo potenciar construcciones de territorio desde todas las apuestas comunes.

Fundamentación del problema

“El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.” (ONU Habitat, 2010)

Esta ciudad es epicentro económico de Antioquia, Colombia y el mundo, lo que ha derivado en un crecimiento demográfico exponencial. Debido a esto, la ciudad se ha visto obligada a reorientar su distribución, disponiendo de mayor superficie para el crecimiento urbano, una relación peligrosa entre el campo y la ciudad, una construcción dispar hacia el espacio rural.

Ahora bien, ¿Cómo se ha dado este proceso? ¿Qué impactos ha generado?

Medellín ha crecido principalmente por dos motivos: uno, la idea generalizada del progreso y una mejor vida en las ciudades; y dos, el desplazamiento producto de la guerra prolongada en este país. Esto generó en los 70's, algo que Alonso Salazar (1992) llamó las dos ciudades, una planificada y otra asentada en acciones de hecho, disonantes con la administración municipal (Salazar, 1992).

Debido a estas problemáticas, se dispusieron de espacios en la ciudad para asentamientos a gran escala, algo que se denomina viviendas de interés social; a su vez, espacios para la construcción de urbanizaciones hechas con recursos privados. Dentro de esa planificación se encuentra San Antonio de Prado, quien ha sido fuertemente impactado por este ordenamiento territorial y deja en vilo el dimensionamiento de la capacidad instalada que tiene este territorio.

Abordar las transformaciones socio-ambientales en el corregimiento debido a la expansión urbana, implica adentrarse en un análisis de las relaciones urbano rurales a nivel de ciudad. Medellín es un escenario de complejas dinámicas urbanas, desde inicios del siglo XX se convirtió en eje de desarrollo industrial, albergando a miles de migrantes, motivados por la atracción hacia el llamado progreso y nuevas fuentes de trabajo. En la



década de 1940 se agudizó el conflicto armado en el campo, generando destierros y un acelerado crecimiento urbano: las ciudades se volvieron lugares de refugio. A partir de entonces Medellín no ha cesado de crecer bajo la lógica de guerra-migración-colonización urbana (Fonseca, 2017).

Para comenzar a disponer de espacios de proyección urbana, la administración se referenció en la naciente descentralización de la planeación para lograr ese objetivo, iniciada a finales de los 80's con algunas disposiciones legales, y posteriormente, hecha realidad en la constitución política de Colombia de 1991.

Entre estos lugares, surge San Antonio de Prado como una de las zonas estratégicas de expansión urbana y, por ende, una atención mediática a la problemática de la ciudad. Mientras Medellín duplicó su población entre 1973 y 2005 (DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1976), San Antonio de Prado “entre 1973 y 2005 quintuplicó la población, pasando de 13.973 habitantes a 72.590” (Correa, 2008), una muestra clara del impacto generado por la intervención y disposición urbanística. Así, se ha dado inicio a una intervención descarada, que no refleja una construcción tejida entre lo político administrativo y las comunidades, algo que llamaremos **planificación no planificada**.

La nueva zona de expansión abrió diferentes posibilidades para inversores y sector empresarial, tanto en el corregimiento como para agentes externos. Luego de las primeras intervenciones urbanísticas, vino la construcción de una nueva vía que precisamente atravesaría toda esta zona a inicios del milenio (2000), disparando exponencialmente la construcción de infraestructura dentro de este territorio y poniendo en jaque la estabilidad de este espacio habitado.

La necesidad de tomar acciones para mejorar esta condición es inaplazable. El problema de fondo, es que ya se ven los impactos ambientales y, sin embargo, existen proyecciones de continuar creciendo demográficamente, tanto por la masiva llegada de nuevos pobladores², como por su crecimiento demográfico interno. Surge entonces la pregunta, **¿Se puede hablar de “desarrollo sostenible” bajo una intervención “planificada” que afecta de forma negativa la estabilidad ambiental en un territorio?**

La masiva llegada de pobladores y el crecimiento en los espacios para la movilidad, afectó el equilibrio ambiental del corregimiento: uno, la disminución del caudal de



diferentes fuentes hídricas por la captación de los acueductos; dos, la construcción de dos equipamientos de gran formato en ecosistemas vitales como los humedales; y tres, la disposición de un “centro industrial” que terminó siendo devastadoramente un relleno sanitario. Esto marca la tendencia de un “desarrollo” que ha afectado directamente las fuentes hídricas del corregimiento y ha comenzado a cambiar los espacios ambientales.

Frente al primer problema, el tener tantos habitantes hace que sea necesario suministrar agua a las viviendas, por lo que la toma del agua para abastecer las necesidades básicas no se puede dejar a la suerte. Así, se ven muchos afluentes disminuidos por los acueductos del corregimiento³ (entrevista realizada a Darío Zapata, 2019).

Otra forma de vida que ha sido fuertemente golpeada son los ecosistemas pertenecientes a los humedales ubicados en un espacio dentro de la zona de expansión, que fueron intervenidos por dos construcciones de gran formato: el Parque Biblioteca José Horacio Betancur y La Unidad de Vida Articulada (UVA el paraíso). Equipamientos que necesita el corregimiento, pero que pasaron por encima de la protección de un ecosistema tan importante como los humedales. Cabe resaltar que ambas corresponden a firmas de dos administraciones municipales diferentes.

La disposición de la nueva malla vial permitió establecer un flujo vehicular que, además de permitir el desborde de las construcciones, fue intencionado también para la apertura del relleno sanitario El Guacal. El lugar en el que se estableció este relleno, es una estrella fluvial ubicada en la vereda Monte Adentro del municipio de Heliconia⁴, con efectos perjudiciales sustancialmente en afluentes tanto de ese municipio como de San Antonio de Prado⁵

Es decir, la planificación, que es supuestamente una respuesta del desarrollo para mejorar los territorios, lo que le trajo al corregimiento fue un deterioro significativo a la estabilidad ambiental. Es una muestra concreta de lo burocrático, descontextualizado y centralizado que es el sistema de planeación municipal. Desde formas legales, y con una cantidad nada representativa de la población, se legitiman las intervenciones, o en muchos casos, incluso yendo en contra de los argumentos comunitarios para evitar ciertas intervenciones.

Las formas institucionales de participación no son la respuesta a la construcción de territorio, deben seguirse tejiendo nuevas formas de encuentro que permitan pensarse y poner en marcha estrategias que posibiliten desde el propio reconocimiento, una



relación más horizontal y equilibrada entre la comunidad y el estado. En pocas palabras, autodeterminarnos ante nuestras problemáticas y soluciones, permitir la relación dialéctica de la vida misma. Por ello, surge el reto de construir nuevas propuestas, transversalizadas por la pedagogía y la abundancia de los saberes.

Volver a la metodología y pedagogía como ejes fundamentales de la investigación.

La forma de acercarse a la realidad para desentramar y buscar en ella los momentos que dan sentido a la historia, siempre es un punto que carga de incertidumbres y certidumbres, la visión con la que se desee observar, interpretar y redefinir lo concreto de nuestros encuentros sociales.

Siendo en una pequeña parte el resultado de una construcción institucional, que busca formar profesionales centrados en una objetividad clara, racional y contundente en sus afirmaciones, buscamos escapar a esta concepción para ir más allá de simples investigadores que ven un objeto de estudio, buscando mejorar los contextos inmediatos que habitamos, tejiendo una reflexión intelectual cargada de la sensibilidad de la tierra a partir de las realidades que nos acompañan.

La construcción metodológica es siempre un reto, complejo intrínsecamente y creativo en su manifestación. Como sujetos, contamos con un potencial que puede crear cosas poderosas, y colectivamente, transformamos nuestras dudas y vacíos en posibilidades. Para cualquier investigador es difícil generar una metodología, ahora bien, generar una idea metodológica entre varios, es decir una mirada colectiva de la realidad, resulta aún más compleja, pero con unos resultados sumamente interesantes.

Con el fin de redefinirnos a partir de la no separación entre investigador y “objeto” de la investigación, que para nosotros es transmisor de una sabiduría que expresa su contexto en todas las dimensiones, estamos convencidos de que ser parte de este territorio y sus dinámicas, nos brinda una oportunidad para ser coherentes con lo que se busca gestar, una posibilidad de ser territorio, tejiendo un sentir, permitiéndonos pensar con claridad la propuesta que construimos en este presente.

Con acercamientos a la metodología de la Investigación Acción Participativa - IAP propuesta por Orlando Fals Borda (Borda, 1987), y reconociendo a profundidad que es un legado de nuestras abuelas y abuelos, sentipensamos este camino en espiral, acercándonos a el territorio cada vez más desnudos y libre de prejuicios.



Construimos nuestra praxis para ir más allá de nuestros límites, abrigando la profundidad epistémica del sur y de sus pueblos originarios, reconociendo nuestra ancestralidad y su forma de hacer ciencia consciente, que nos permite partir desde un principio de realidad y amor, concibiendo con firmeza de que la vida es digna y así debe ser en todos los lugares que habitamos. Esto nos pone de frente ante la falta de garantías y las posibilidades que podemos crear.

Así, comenzamos a preguntarnos por cómo podríamos abordar esta investigación, lo que nos llevó a realizar un encuentro comunitario que se denominó *Encuentros por la memoria*⁶, un primer acercamiento metodológico como colectivo en el año 2014, en el cual se trabajaría con unas mesas temáticas, que se podrían denominar, grupos focales frente a los imaginarios colectivos: Uno sobre cultura y sociedad, otro sobre política, y una más para el tema ambiental. En este encuentro, logramos acercar a la administración local y municipal, a la Universidad de Antioquia, representantes y profesionales del territorio, agentes culturales y demás personas que habitan estas montañas.

En el desarrollo metodológico del encuentro se pensó en un espacio de construcción horizontal con la comunidad para tejer saberes, una forma de comenzar a desdibujar las lejanías que existen entre académicos, administración municipal y comunidad.

A partir de este encuentro, nace la necesidad de comenzar a ir directamente a los espacios permeados por esta dinámica, florece “*Echando carreta*” como propuesta que nos posibilita dialogar con las comunidades. Éste, es un cambio en el lenguaje que creemos importante para estar cerca en la construcción de una sabiduría de ida y vuelta. Echar carreta es un término popular que se refiere a pasar un rato agradable hablando, eso mismo queremos evocar a la hora de compartir la palabra. El regreso de la palabra colectiva, la palabra que se endulza con el encuentro, bosqueja apenas una partecita mínima de lo que significa direccionar la mirada a los saberes ancestrales que resuenan en clave al territorio y sus territorialidades, es decir su relación con la tierra y con quienes la vivimos.

Esta experiencia ya pasada por el cuerpo en singular y en colectivo, dejó la posibilidad abierta de una proyección, tanto así, que este año (2019), se realizó la cuarta versión el 14 de septiembre, además, del segundo *Encuentros por la Memoria de los Niños y las Niñas*. Este encuentro es una apuesta al tejido transgeneracional y transectorial que ayude a la construcción de conocimiento local y responsable con el planeta y todas sus



formas de vida y organización.

Construir una metodología y una pedagogía de trabajo con la gente, ha sido el hallazgo más significativo que hemos logrado hasta este presente, permitiéndonos ver más a profundidad las realidades, problemáticas y necesidades que se presentan en la forma de construir los espacios, en donde es necesario encontramos para ser nosotros quienes los construyamos más allá de la mera intervención urbanística.

Ser parte de un territorio segregado por la ciudad, nos ubica en un escenario de múltiples y marcadas contradicciones. Desde la constitución política de 1991, en la cual, la participación ciudadana en materia de planeación, se queda enmarcada en una concepción nominal, se vuelve inaplazable la construcción de mecanismos propios de participación que fortalezcan la incidencia dentro de los organismos de decisión territorial.

Aprendimos una eco-pedagogía a partir de una pedagogía de la praxis (Gadotti, 2005), teniendo como centro el amor por la vida, esa que entendemos como una espiral que siempre está en movimiento, creciendo en los vacíos, en las posibilidades, convencidos de ser manifiestos en el amor y latentes en la esperanza que nos hacemos sentir, intentando ser ejemplo desde nuestras acciones.

Dentro de estos ejercicios, surge la espiral del tiempo y la memoria, en donde, se ha podido construir a partir de las experiencias de quienes las viven, la memoria que teje en este territorio, encontrando que, la misma gente encuentra problemas y propone soluciones, entendiendo que, desde la pluralidad, el diálogo de saberes y la reconstrucción de la memoria social y comunitaria, se puede construir territorio, se puede sobrescribir lo que Massey (2007), llamó las geografías del poder, algo que ha marcado la segregación espacial y que debe ser deconstruida y reconstruida desde el encuentro comunitario (Massey, 2007).

Resultados y discusión

Para poder escribir esta realidad, es necesario pensarse metodologías y pedagogías que permitan desarrollar una investigación dialógica, crítica, reflexiva y constructiva, en donde el lenguaje sea constructor de saberes, permitiendo el encuentro desde la palabra dulce.

Existe una crisis socioambiental y rural marcada por el acelerado crecimiento urbanístico



del corregimiento, el cual responde a una planeación municipal, fundada en la idea de desarrollo que cree que la expansión urbana es sinónimo de progreso, ubicando a lo rural en una relación meramente extractivista.

La participación activa de la comunidad se ve afectada por la mala convocatoria, canales poco asertivos de comunicación, acceso a la información y horarios para los encuentros. El corregimiento tiene ejercicios de participación que buscan construir territorio, pero su incidencia efectiva, se ve eclipsada por la intervención fundada en el poder del estado sobre los ciudadanos.

El agua no se ha visto como un sujeto de derechos, ha sido limitada como un recurso natural frente al que podemos decidir e intervenir. No se han dimensionados los bienes comunes que tenemos.

Llegar de otra forma a las comunidades, permite construir conocimiento desde, con y para las comunidades. Es primordial superar la idea de que las comunidades únicamente suministran información.

Conclusiones o reflexiones finales

Generar encuentros para la construcción de una cultura política coherente con los territorios no debe seguir supeditada a las voluntades políticas de la élite colombiana. generar nuestros propios procesos de fortalecimiento frente a este aspecto, ayudará a generar sujetos de poder que sean capaces de construir su propia historia.

Es necesario que la gente conozca qué es lo que tiene en su territorio, solo así, sabrá que es lo que tienen y su valor, algo que permitirá generar procesos colectivos para la defensa del territorio.

Uno de los llamados, es el acompañamiento a procesos de acción colectiva y vinculante, que acoja todo tipo de saberes y tengan como origen las necesidades vividas y contadas por las comunidades y sus ecosistemas, lo que implica un ejercicio de pensamiento situado, intergeneracional, con perspectiva rural y descentralizada.

Propender por una incidencia de la Gestión comunitaria territorial y ambiental sean cada vez más una realidad y menos una serie de procesos invisibilizados por las agendas de gobierno en sus diferentes escalas para finalmente pasar a la participación como una forma inherente de construir la vida, donde cada barrio, corregimiento, vereda, municipio, departamento, región y país decida sobre sus condiciones de vida.



El estado toma los escenarios de participación como validación y legitimación de la intervención burocrática, una planificación no planificada, es decir, un mero discurso que legitima la intervención del sistema municipal de planeación.

El cambio del uso del suelo y las condiciones de vida en la zona de expansión urbana como las fincas y las prácticas agrícolas de vereda, se han visto absorbidas por dinámicas barriales. La concepción identitaria del poblador pradeño en el marco de la densificación de San Antonio de Prado es cada vez más urbana.

Seguiremos apostándole a la construcción de territorio desde los encuentros comunitarios.

Notas

¹ GRIS es un colectivo social-comunitario que tiene como propósito construir con las comunidades procesos de investigación social a nivel de ciudad (Medellín), a partir del diálogo de saberes y reflexiones epistemológicas en torno a las dinámicas socio-territoriales, con incidencia en el territorio desde el año 2013.

² Para ampliar esta información, revisar planes parciales de Medellín 2019.

³ En total existen 5 acueductos con planta de tratamiento y un sistema de gestión autónomo, sin embargo, también hay 3 acueductos pequeños con métodos de conducción artesanales y sin tratamiento de agua potable.

⁴ Municipio limítrofe de la ciudad de Medellín, por el corregimiento de San Antonio de Prado.

⁵ Esto generó la conformación un movimiento ambiental que se llamó “No más Guacal”.

⁶ Una apuesta a la construcción del territorio, Mesa ambiental: Habitabilidades, recursos naturales y nuevas ruralidades.

Bibliografía

- Borda, O. F. (1987). *Investigación participativa*. Montevideo: La Banda Oriental.
- Correa, D. G. (2008). *Historia de San Antonio de Prado, Medellín*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Educación y Cultura. Recuperado el 2018
- DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1976). *Medellín en cifras ciudad tricentenaria 1675 - 1975*. Recuperado el 2018, de http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_70113_1975_EJ_4.PDF
- Fonseca, A. L. (2017). Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)* (53), 148-170.



Gadotti, M. (2005). *Pedagogía de la Praxis*. Mino y Davila .

Massey, D. (2007). *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio*. Caracas.
Obtenido de file:///C:/Users/admin/Downloads/Massey.pdf

ONU HABITAT. (abril de 2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. Recuperado el
2019, de [https://www.ohchr.org/Documents/ Publications/ FS21_ rev_1_ Housing_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

Salazar, A. (1992). *Las subcultural del narcotráfico*. Medellín: Ediciones CINEP.



Políticas de Saúde e Ordenamento Territorial: Uma análise descritiva e exploratória dos municípios brasileiros que recebem compensações financeiras.

Cesar Pedrosa Soares
Maria Da Penha Costa Vasconcellos

Resumo

O arranjo federativo brasileiro possibilita distintas lógicas territoriais ao reconhecer os municípios como entidades autônomas. Nesse cenário, a implementação de políticas de saúde tem o potencial de transformar estes territórios, já que dentre os 5.570 municípios, 98,8% têm menos de 50 mil habitantes, fato que exige destes locais a articulação com outros territórios, em um esforço para tentar garantir uma atenção à saúde adequada à população. Esta pesquisa, ao focar os municípios que recebem compensações financeiras advindas da extração de minérios, visto que estas representam um importante fator econômico que pode influenciar a implementação de políticas de saúde, teve o objetivo de analisar, de forma descritiva e exploratória, como estas políticas impactam o ordenamento territorial. Para tanto, foi observada a distribuição das enfermidades; a distribuição dos serviços de saúde, equipamentos e especialidades e; foram identificados os fluxos existentes na área da saúde a partir do número de internações hospitalares. Esta análise ocorreu a partir da construção de tabelas e mapas e da utilização de estatística descritiva. Os resultados possibilitaram observar a lógica de funcionamento da rede de saúde destes locais, a hierarquia existente e as áreas de influência. Além disso, foi possível observar características relacionadas à promoção da equidade territorial no acesso aos serviços e à disponibilidade de equipamentos e especialidades. Com isso, foi possível refletir sobre a importância em considerar o impacto que a rede de saúde tem sobre o ordenamento territorial, assim como conjecturar formas distintas de alocação das compensações financeiras, considerando as particularidades locais e regionais.

Palavras chave

Ordenamento territorial; Políticas de saúde; Arranjo federativo; Recursos naturais; Compensações financeiras

Introdução

O uso e a ocupação dos territórios são influenciados pelas atividades humanas. Este processo tem a capacidade de impulsionar o dinamismo econômico local e a melhora,



ou não, da qualidade de vida da população de um determinado território. Neste trabalho, por território, compreende-se um espaço construído a partir das múltiplas relações sociais, do embate político e das dinâmicas multidimensionais, Gehlen e Riella (2004). Entendido desta forma, o território se apresenta como um possível espaço para a ação de ordenamento, ao considerar suas potencialidades, a participação social, o bem-estar da população e a preservação dos recursos naturais, Santos (2005).

Apesar de não existir um consenso em torno da definição de ordenamento territorial, considera-se, neste trabalho, uma ação que abrange as políticas e os planos que causam impacto no território. Ou seja, decisões capazes de influenciar territorialmente um determinado local. No entanto, cabe destacar que a ação intencional de ordenar um território exige uma ponderação prévia sobre os usos possíveis e aceitáveis de um determinado local. Para determinar o uso mais adequado e, posteriormente, o ordenamento territorial, contudo, é preciso, em um primeiro momento, conhecer as dinâmicas de ocupação e uso já existentes no território, assim como os interesses dos agentes públicos e privados que ali atuam, Santos (2005).

Nesse sentido, com o intuito de estimular o debate no Brasil sobre a importância do tema relacionado ao ordenamento territorial, esta pesquisa analisou, de forma descritiva e exploratória, a dinâmica de ocupação e o uso do território brasileiro a partir da perspectiva da saúde. No Brasil, a materialização de um plano nacional de ordenamento territorial, após o período de 2003 a 2009, passou a ser inexistente. Limitando-se, atualmente, a políticas setoriais, planos diretores e zoneamentos ecológico-econômicos. Este cenário, caracterizado pela ausência de políticas e de ações integradas – ambiental, social, econômica, cultural e entre os municípios, região e macrorregião –, contribui para a existência de desigualdades relacionadas à garantia de elementos básicos: como a preservação dos recursos naturais, a garantia de uma infraestrutura adequada e a cobertura apropriada da rede de proteção social.

A área da saúde pública no Brasil, representada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), considerando este cenário, apesar de não apresentar qualquer vínculo com algum tipo de política de ordenamento territorial, caracteriza-se por implementar políticas públicas regionalizadas, evidenciando, assim, uma dimensão territorial. Contudo, a ausência de um plano geral de ordenamento territorial que permita uma compreensão das múltiplas dinâmicas do território, faz com que as políticas regionalizadas de saúde enfoquem apenas a gestão do sistema de saúde já constituído. Este *modus operandi* do SUS,



descolado de uma política ampla de ordenamento territorial, acaba por impactar a dinâmica e o uso de um determinado local, Schiavon; Contel; Balbim (2013), configurando-se, assim, como uma política que tem a capacidade de ordenar o território e influenciar fatores que não estão circunscritos, apenas, a área da saúde.

Considerando o efeito que estas ações na área da saúde podem apresentar no ordenamento dos territórios brasileiros, com o objetivo específico de identificar as variações nos modos de uso do território e nos modos de produção e distribuição das enfermidades, bem como, aspectos relacionados à dinâmica de ocupação do território, analisa-se o impacto da política pública de saúde nos municípios que recebem compensações financeiras relacionadas à extração de minérios no Brasil, sobretudo, por representar um importante fator econômico que pode incitar a implementação de políticas não só na área da saúde, mas em diversas áreas que apresentam o potencial de impactar o ordenamento territorial em escala local. No Brasil, sua organização institucional federativa determina o pagamento de receitas à União aos estados e aos municípios¹ com o objetivo de compensar os efeitos da extração predatória de minérios e de risco sócio ambiental relacionados às atividades realizadas nestes locais, conforme determinado pelo art. 20 da Constituição Federal brasileira de 1988.

Por meio da política pública de saúde que está sendo implementada, foi possível analisar o impacto territorial destas ações no ordenamento do território, considerando aspectos relacionados à promoção da equidade territorial em relação ao acesso aos serviços e à disponibilidade de estabelecimento, equipamentos e profissionais de saúde, informação importante para compreender a lógica de funcionamento da rede de saúde destes locais, a hierarquia existente entre os municípios regionais e as áreas de influência.

Por último, cabe informar que este trabalho é um recorte da tese que vem sendo desenvolvida no Programa de Saúde Global e Sustentabilidade da Universidade de São Paulo, intitulada: “Um olhar crítico sobre as desigualdades socioeconômicas e ambientais nos municípios brasileiros a partir da política de transferência de compensações financeiras”².

Objetivos

O objetivo geral foi analisar, de forma descritiva e exploratória, como as políticas públicas de saúde impactam o ordenamento territorial dos municípios que recebem



compensações financeiras relacionadas à extração de minérios no Brasil. Sendo os objetivos específicos: identificar a distribuição das enfermidades; o fluxo de internações hospitalares e, a distribuição dos serviços de saúde, equipamentos de saúde e profissionais de saúde nestes municípios.

Metodologia

Optou-se para a análise descritiva e exploratória o método quantitativo, com recorte temporal o ano de 2017, visto que a fonte de dados mais recentes se refere a este período.

O levantamento foi realizado a partir de dados secundários, de municípios que recebem compensações financeiras relacionadas à extração de minérios no Brasil.

O universo para análise considerou todos os indivíduos residentes destes municípios, não apresentando distinções em relação à faixa etária, de registros do DataSUS, visto que os dados relacionados à área da assistência à saúde privada no Brasil não estão disponíveis publicamente. A importância do estudo prossegue pertinente, pois a maior parte da população brasileira utiliza o sistema público de saúde – SUS.

Os dados relacionados aos estabelecimentos, equipamentos e profissionais de saúde e, às internações ocorridas no SUS, foram obtidos a partir do site DataSUS³. Já as variáveis socioeconômicas, utilizadas como suporte para descrever os municípios analisados, foram coletadas no site do IBGE⁴.

Os programas computacionais utilizados para o processamento dos dados e para a realização das análises estatísticas foram o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e o QGIS.

Análise dos dados

Para a análise dos dados coletados, foi identificado o Código Internacional de Doenças 10 (CID) nos municípios que receberam compensações financeiras. Esta informação foi apresentada por regiões⁵. O objetivo da primeira etapa foi observar a distribuição das enfermidades nestes locais. Para tanto, foram expostos os cinco CIDs que causaram o maior número de internações em hospitais públicos nestes locais, o valor absoluto da internação de cada CID e a proporção de internações por um determinado CID, em relação a todas as internações ocorridas no local. Sendo importante destacar que, quando um dos CIDs mais frequentes se referia à internação por parto, este foi



desconsiderado da análise por representar um desfecho natural da gestação.

A partir das informações obtidas anteriormente, foi observada a distribuição das enfermidades a partir de um agrupamento menor: os estados. Dessa forma, foi escolhido um estado em cada região para compor a segunda etapa do estudo exploratório. O critério para realizar esta escolha, foi a proporção de internação de cada estado das regiões analisadas anteriormente. Ou seja, o estado que apresentou a maior proporção de internações, referente a um CID específico, em uma determinada região, foi selecionado. Sendo identificado o valor absoluto e a proporção de internações.

Em um terceiro momento, de forma similar à etapa anterior, entre os estados analisados, foi escolhido, no estado que apresentou a maior proporção de internações, o município que se destacou em relação a esta mesma característica. Sobre este, foi observado o CID específico das internações, as internações dos CIDs associados ao grupo de diagnósticos⁶, o valor absoluto, a proporção das internações e a taxa de internação por mil habitantes.

Posteriormente, com base neste município, foi identificado o fluxo de internações hospitalares neste local referente apenas aos CIDs pertencentes ao grupo de diagnóstico observado na análise anterior. Esta etapa considerou tanto as pessoas do município escolhido que foram internadas em outros municípios, quanto aquelas residentes de outros municípios, que passaram por algum procedimento de internação neste.

A partir desta análise, foi possível identificar os locais que apresentaram o maior fluxo de internações em relação ao município selecionado anteriormente. Considerando estes locais, foram observadas as distribuições dos serviços, dos equipamentos e dos profissionais de saúde.

Por último, foram apresentadas as informações socioeconômicas destes municípios, como o número de habitantes, o Produto Interno Bruto (PIB) e o valor da compensação financeira recebida em 2017.

Em suma, iniciando a análise a partir de uma perspectiva mais ampla, referente às internações circunscritas às regiões brasileiras, e, passando, posteriormente, aos estados, foi selecionado o município que apresentou a maior proporção de internações, em 2017, por um determinado CID. A partir deste, foram identificados os fluxos



das internações e a distribuição dos estabelecimentos, equipamentos e profissionais de saúde, a partir de quadros e mapas e de tratamento de estatística descritiva.

Resultados

O Quadro 1 expõe as enfermidades que causaram o maior número absoluto de internações nas regiões brasileiras.

Região	CIDs	Valor Absoluto	Proporção (%)
Nordeste	J189	39.388	2,01
	I64	27.835	1,42
	A09	26.448	1,35
	N390	22.407	1,15
	K409	16.939	0,87
Norte	J189	15.176	2,25
	A09	14.232	2,11
	N390	10.957	1,63
	J159	8.407	1,25
	K359	7.099	1,05
Sudeste	J189	79.641	2,17
	N390	54.927	1,5
	I64	50.203	1,37
	I500	41.343	1,13
	J180	36.411	0,99
Sul	J189	38.311	2,38
	I200	25.844	1,6
	I64	21.024	1,3
	J180	19.629	1,22
	I500	19.387	1,2
Centro-Oeste	J189	18.414	2,65
	N390	11.432	1,64
	J159	8.323	1,2
	I500	7.646	1,1
	I64	7.351	1,06

Quadro 1. Enfermidades que causaram o maior número de internações nas regiões Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.

Em todas as regiões, é possível notar que o CID J189 foi a causa mais frequente das internações. A proporção variou de 2,01%, nas internações no Nordeste, até 2,65%, no Centro-Oeste. De forma similar, o CID N390 foi uma das causas mais frequentes em todas regiões, com exceção do Sul. Este variou de 1,15%, no Nordeste, a 1,64%, no Centro-Oeste.

O CID I64 apresentou uma variação na proporção de 1,06%, no Centro-Oeste, a 1,42%, no Nordeste. Não ocorrendo na região Norte. O CID A09 ocorreu com maior frequência apenas nas regiões Nordeste e Norte. Oscilou, entre estes locais, respectivamente, de 1,35% a 2,11% em relação às internações totais. Já o CID I500, ocorreu apenas na



região Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A porcentagem das internações ocorridas por esta causa, em relação ao total de internações, foi, nestes locais, respectivamente, 1,13%, 1,2% e 1,1%.

Já o CID J159 e o J180 ocorreram apenas em duas regiões: a saber, respectivamente, Norte (1,25%) e Centro-Oeste (1,2%) e Sudeste (0,99%) e Sul (1,22%). Por último, os CIDs K409, K359 e I200 foram frequentes apenas em uma das regiões. Em específico, respectivamente, estas regiões e a porcentagem em relação às internações totais foram: Nordeste, 0,87%; Norte, 1,05% e; Sul, 1,6%.

A partir destes resultados, foi escolhido, em cada região, o estado que apresentou a maior porcentagem de internações de um CID específico em relação ao total destas ocorrências.

Estado/Região	CIDs	Valor Absoluto	Proporção (%)
Paraíba/Nordeste	J189	4,236	3,64
Pará/Norte	A09	9,413	3,11
Minas Gerais/Sudeste	J189	26,763	2,76
Santa Catarina/Sul	J189	9,785	2,59
Goiás/Centro-Oeste	J189	7,598	3,24

Quadro 2. Enfermidades que causaram o maior número de internações nos estados. Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.

De acordo com o Quadro 2, na região Nordeste e Centro-Oeste, os estados que apresentaram a maior porcentagem de internação em relação às internações totais, foram a Paraíba e o Goiás. O CID J189 foi a causa principal destas internações em ambos os locais. Representando, respectivamente, 3,64% e 3,24% das internações totais. No Norte, o estado do Pará foi o que apresentou a maior porcentagem de internações. Neste local, o CID A09 foi a causa principal e representou 3,11% das internações totais. Por último, as regiões Sudeste e Sul. Nestas, o estado de Minas Gerais e de Santa Catarina foram os locais que apresentaram o maior percentual de internações, ou seja, 2,76% e 2,59% do total de internações. O CID J189 foi a causa principal.

Município/Estado	CIDs	Valor Absoluto	Proporção (%)	Internação por mil/hab.
João Pessoa/Paraíba	J189	1,911	4,49	2,35
	J12-J189	3,551	8,34	4,38

Quadro 3. Enfermidades que causaram o maior número de internações no município. Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.



De acordo com o Quadro 3, o município denominado João Pessoa, capital do estado da Paraíba, apresentou 4,49% das suas internações relacionadas ao CID J189. Este valor indica que a cada mil pessoas, 2,35 foram internadas por esta causa. Ao agregar este CID por grupo de diagnósticos, abrangendo todas as internações que ocorreram por Pneumonia, CID J12-J189, foi identificado que 4,38% das internações em João Pessoa ocorreram por esta causa. Sendo que a cada mil pessoas internadas, 4,38 foram diagnosticadas com este CID.

A Figura 1 expõe o fluxo de internações hospitalares ocorrido neste local, em 2017, referente, apenas, aos CIDs J12-J189. Este apresenta o deslocamento das pessoas residentes no município João Pessoa para a internação em outros municípios.

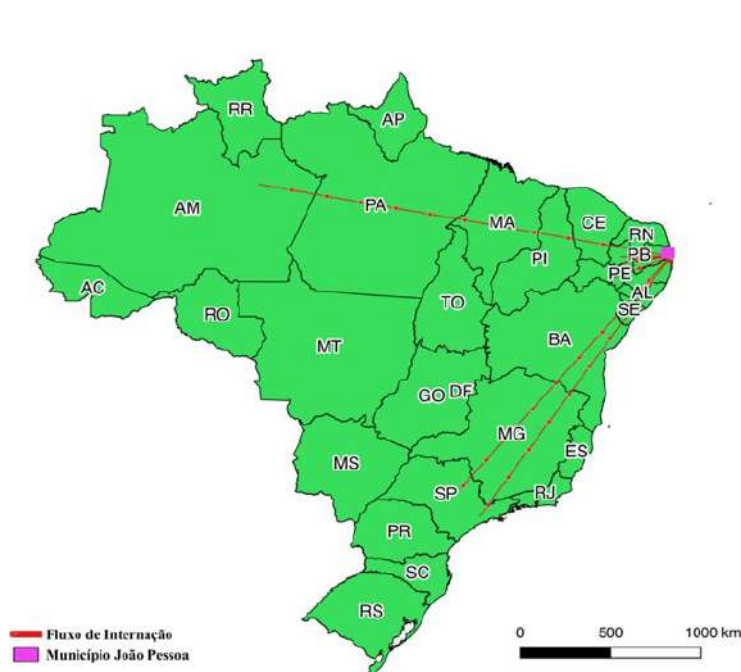


Figura 1. Fluxo de internações entre João Pessoa e outros locais.
Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.

O polígono onde as linhas se encontram se refere ao município João Pessoa, com uma área de 211,5 km². Como é possível observar, os residentes deste município se deslocaram para distintos locais dentro do próprio estado da Paraíba (PB), assim como para outros estados, como Pernambuco, São Paulo e Amazonas.

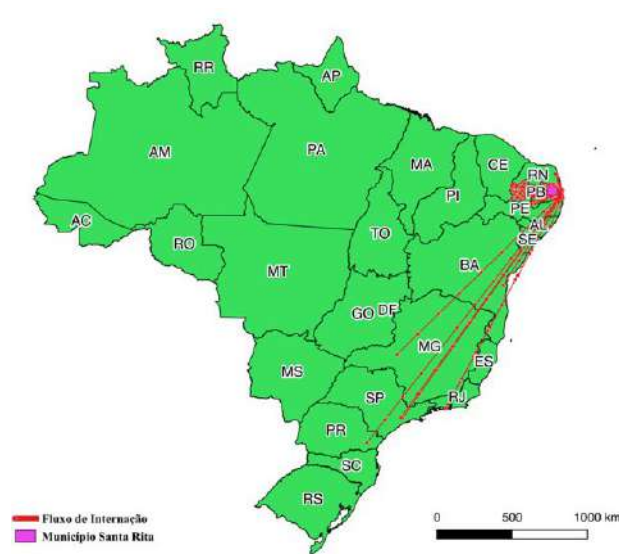


Figura 2. Fluxo de internações entre outros locais e João Pessoa. Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.

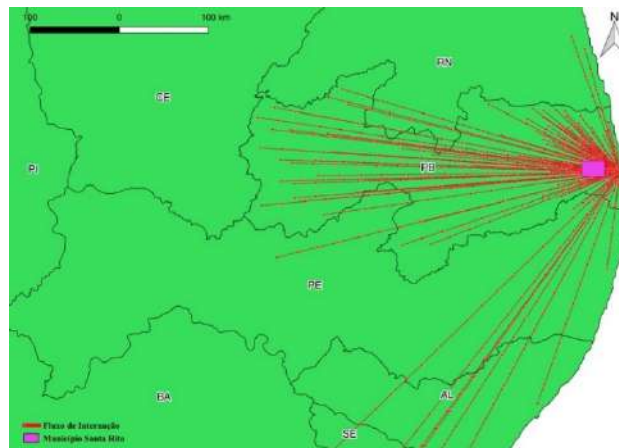


Figura 3. Fluxo de internações entre outros locais e João Pessoa. Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.

O polígono destacado na Figura 2 e 3, referente ao município Santa Rita, com uma área de 726 km², refere-se ao local que mais apresentou indivíduos internados em João Pessoa. Sendo Santa Rita, também, o município que apresentou o maior número de indivíduos internados de João Pessoa.

A Figura 2 e 3 representam as internações ocorridas no município João Pessoa de residentes de outros municípios. As linhas vermelhas indicam a origem dos indivíduos. Nota-se internações de residentes de municípios localizados no estado do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte e do próprio estado da Paraíba.



Considerando os municípios destacados acima – João Pessoa e Santa Rita –, os Quadros 4, 5 e 6 apresentaram dados sobre os estabelecimentos, equipamentos e profissionais disponíveis nestes locais.

Estabelecimentos	Quantidade existente em João Pessoa	Quantidade existente em Santa Rita
Unidade Básica de Saúde (UBS)	118	42
Policlínica	2	2
Hospital Geral	11	1
Hospital Especializado	15	0
Unidade Mista	3	0
Consultório Isolado	1	5
Centro de Especialidade	34	2
Unidade de Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia (USADT)	20	2
Unidade Móvel Terrestre	1	0
Unidade Móvel de Nível Pré-hospitalar na Área de Urgência (UMNP)	30	1
Unidade de Vigilância em Saúde (UVS)	4	1
Hospital-Dia Isolado	3	0
Centro de Atenção Hemoterápica	1	0
Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)	5	1
Pronto Atendimento	3	1

*Quadro 4: Quantidade de estabelecimentos⁷ de saúde.
Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.*

A partir do Quadro 4 é possível observar que os dois municípios têm UBS, Policlínica, Hospital Geral, Consultório Isolado, Centros de especialidade, USADT, UMNP UVS, CAPS e Pronto Atendimento. As UBS se apresentam em maior quantidade no município João Pessoa. E os consultórios isolados foram implementados em maior número no município Santa Rita. É possível identificar que a maior parte dos estabelecimentos existem em uma quantidade muito maior no município João Pessoa.

Equipamentos	Quantidade existente em João Pessoa	Quantidade existente em Santa Rita
Nº de Equipamentos de Audiologia	38	0
Nº de Equipamentos de Infraestrutura	115	3
Nº de Equipamentos de Odontologia	494	48
Nº de Equipamentos para Manutenção da Vida	308	15
Nº de Equipamentos por Métodos Gráficos	49	5
Nº de Equipamentos por Métodos Ópticos	79	8
Nº de Equipamentos de Diagnóstico por Imagem	182	15

*Quadro 5. Quantidade de equipamentos⁸ de saúde.
Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS*



O Quadro 5 exibe os grupos de equipamentos existentes nos municípios enfocados nesta pesquisa. Observa-se que, com exceção dos Equipamentos de Audiologia, todos os outros estão presentes nos dois municípios. Sendo João Pessoa o município com a maior quantidade de equipamentos.

Município	Profissionais	Número Absoluto	Quantidade por mil hab.
João Pessoa	Técnico de enfermagem	2.223	2,74
	Agente comunitário de saúde	1.441	1,77
	Médico ⁹	1.888	2,33
Santa Rita	Agente comunitário de saúde	264	1,93
	Técnico de enfermagem	81	0,59
	Médico ¹⁰	134	0,98

*Quadro 6. Quantidade de profissionais da saúde.
Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.*

O Quadro 6 aponta que nos dois municípios os Agentes comunitários de saúde e os Técnico de enfermagem são os profissionais mais frequentes na rede de saúde. Sendo João Pessoa o município com o maior número absoluto e a maior quantidade por mil habitantes. Em relação à quantidade de médicos, o cenário anterior se repete.

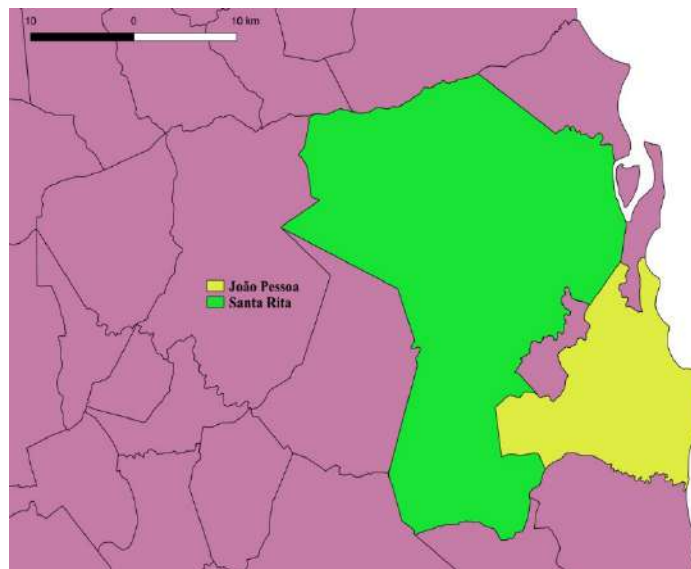
O Quadro 8 exibiu as características socioeconômicas dos municípios João Pessoa e Santa Rita.

Município	População	Produto Interno Bruto (PIB)	Compensação financeira (2017)
João Pessoa	811.598	R\$23.345,93 (o 5º PIB do estado da Paraíba e o 1.693º PIB do Brasil)	R\$109.818,95
Santa Rita	136.851	R\$16.047,33 (o 9º PIB do estado da Paraíba e o 2.758º PIB do Brasil)	R\$1.267.388,18

*Quadro 7. Dados socioeconômicos dos municípios.
Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: IBGE.*

No Quadro 8 é possível notar que Santa Rita se caracteriza por apresentar a menor população. O PIB de João Pessoa, além de mais alto entre os municípios, ocupa a quinta colocação no estado da Paraíba. Em relação à compensação financeira advinda da extração de minério, Santa Rita apresentou uma receita superior ao comparar com João Pessoa.

Por último, a Figura 4 destacou a distribuição espacial dos municípios João Pessoa e Santa Rita.



*Figura 4. Distribuição espacial dos municípios.
Elaborado pelo próprio autor, 2019. Fonte dos dados: DataSUS.*

Na Figura 3, o município representado pela cor amarela é João Pessoa, e, o município destacado com a cor verde, é Santa Rita. Sendo, assim, municípios vizinhos.

Discussão

A identificação das variações dos modos de produção e distribuição das enfermidades é um aspecto importante para conhecer as dinâmicas de ocupação e uso existentes nos territórios estudados neste trabalho. Ao analisar os resultados a partir do Quadro 1, é possível notar que, ao considerar as cinco regiões em conjunto, entre os dez CIDs distintos que apareceram como causas principais das internações nestes territórios, seis se enquadram em um conjunto de problemas de saúde que são considerados sensíveis à atenção básica. Isto é, a ação efetiva deste nível de atenção teria a capacidade de diminuir o risco destas internações ocorrerem através da prevenção de doenças, do diagnóstico e do tratamento precoce de patologias agudas e do controle e acompanhamento de patologias crônicas, Alfradique (2009).

O CID J189, referente à pneumonia não especificada, e o J180, relacionado à broncopneumonia, apesar de não constar nesta lista de condições sensíveis à atenção básica aprovada pelo Ministério da Saúde, apresentam-se como enfermidades que, segundo alguns estudos, Chowdhury (2008), poderiam ser administradas, também, no



nível de atenção básico, evitando, assim, uma internação.

As outras duas doenças que mais causaram internações nestes municípios, não apresentam relações diretas com a atenção básica: o K409, referente à hérnia inguinal, apresenta vários fatores que podem estar relacionados com a sua etiologia, desde fatores anatômicos, até questões ambientais, Goulart; Martins (2015). Sendo importante outros estudos para compreender melhor o motivo desta afecção aparecer como uma das causas mais frequentes de internação. Já o CID K359, relacionado à apendicite aguda, representa uma das causas de internações mais comuns em atendimentos de urgência, Matos (2011). Como na hérnia inguinal, são necessários outros estudos para melhor compreender a prevalência desta doença.

De forma geral, com exceção das internações relacionadas às duas últimas enfermidades destacadas, a grande maioria destas internações poderiam, em certo sentido, ser evitadas. Fato que reduziria o gasto do Estado com estas ações e contribuiria para a melhora do bem-estar da população. A mesma afirmação pode ser enunciada em relação aos Quadros 2 e 3. Nestes, as doenças infecciosas intestinais, A09, e a pneumonia não especificada, J189, surgem como as principais causas das internações ocorridas nos municípios estudados nesta pesquisa.

Em específico, é importante se atentar para o CID A09, este, além de ser sensível à atenção básica, tem a sua etiologia relacionada ao saneamento básico. Assim, em um país onde este fator se apresenta de forma deficiente¹¹, ao analisar o cenário exposto nesta pesquisa, é importante considerá-lo, visto que esta situação pode representar um dos fatores que estão contribuindo para o elevado número de internações por esta enfermidade nestes municípios.

Indo além, como é possível notar, o CID J12-J189, referente a pneumonia, enfermidade que causou o maior número de internação em João Pessoa, impactou o ordenamento deste município e de outros como Santa Rita. Ao considerar que o território é socialmente construído a partir das múltiplas relações sociais, do embate político e das dinâmicas multidimensionais, Gehlen e Riella (2004), a ocorrência desta doença fez com que os indivíduos se organizassem para assegurar uma solução adequada, ou possível, para a sua saúde, Schiavon; Contel; Balbim (2013). Nesse sentido, ao analisar a Figura 1, 2 e 3, é possível observar o fluxo de indivíduos que buscam outros territórios para acessar dispositivos de saúde que são insuficientes em seu território, como é o caso do hospital geral em Santa Rita, ou o baixo número de médicos existente neste mesmo



local.

Este movimento destaca o impacto das políticas públicas de saúde no ordenamento territorial destes municípios. Visto que a existência ou ausência de um estabelecimento, equipamento ou profissional de saúde, ante uma afecção, mobiliza os indivíduos a ocuparem e usarem os territórios de distintas formas. Ao analisar as figuras supracitadas, sobre o fluxo de internações, em conjunto com os Quadros 4, 5 e 6, sobre as políticas públicas de saúde, nota-se que, de uma forma geral, o município João Pessoa se apresenta como uma referência nesta região. Esta informação pode ser confirmada, em partes, ao observar a quantidade superior de recursos físicos e humanos neste local. Especialmente aqueles relacionados à internação hospitalar – como os hospitais, por exemplo –, enfoque desta pesquisa.

Por outro lado, é importante considerar, também, a diversidade de estabelecimentos de saúde e equipamentos distribuídos de forma desigual entre os municípios analisados. Característica que tem a capacidade de causar um impacto territorial, visto que o indivíduo, dependendo da sua necessidade, ocupará o território buscando acessar estes recursos.

Por último, ao observar as causas que mais provocaram internações em nível regional, é possível destacar a existência de alguns CIDs que podem indicar a existência de desigualdades na área da saúde. Exemplo disso, é a persistência da diarreia e gastroenterite nas regiões Nordeste e Norte, e a ausência destas nas regiões Sudeste e Sul. Ao considerar a histórica desigualdade entre estes locais, a presença elevada desta enfermidade como uma das causas principais das internações, pode indicar tanto a existência de desigualdades na distribuição de recursos físicos e humanos, como de infraestrutura básica, relacionada ao saneamento básico, água tratada para consumo humano e acesso aos serviços fundamentais voltados aos direitos básicos de cidadania.

Considerações finais

Por fim, sugere-se nesta análise que as ações decorrentes das políticas públicas de saúde têm impacto na organização territorial em escala local e regional. Fato que ressalta a necessidade da elaboração de um planejamento territorial que possibilite a execução de uma gestão articulada entre os serviços públicos, a participação social e a alocação de recursos das compensações financeiras. Contribuindo efetivamente e articuladamente na mitigação das desigualdades socioeconômicas, e prevalecendo



condições satisfatórias de infraestrutura e acesso aos serviços básicos de saúde e saneamento, reduzindo, assim, as causas de doenças e internações evitáveis.

Notas

¹ No Brasil, cada uma destas esferas governamentais é autônoma, sendo o município o menor agrupamento político-administrativo, e a União o maior.

² Bolsista Capes. Nº Processo: 1808789.

³ O website para acessar estes dados é: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0204>

⁴ O website para acessar estes dados é: <https://cidades.ibge.gov.br/>

⁵ Foram apresentados os dados das regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

⁶ No CID, as doenças são classificadas por grupos. Assim, cada doença se enquadra em um grupo maior de diagnósticos similares.

⁷ É possível acessar a definição de cada estabelecimento no website: <https://bit.ly/332FLcs>

⁸ A lista completa dos equipamentos contidos em cada um destes grupos está exposta no website: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ams/amsedescr.htm>

⁹ Médico patologista clínico, Médico radioterapeuta, Médico patologista, Médico em radiologia e diagnóstico por imagem, Médico em medicina nuclear, Médico em endoscopia, Médico citopatologista, Médico cancerologista cirúrgico, Médico urologista, Médico coloproctologista, Médico otorrinolaringologista, Médico ortopedista e traumatologista, Médico oftalmologista, Médico neurocirurgião, Médico mastologista, Médico ginecologista, Médico cirurgião torácico, Médico cirurgião plástico, Médico cirurgião pediátrico, Médico cirurgião geral, Médico cirurgião do aparelho digestivo, Médico cirurgião de cabeça e pescoço, Médico cirurgião cardiovascular, Médico em cirurgia vascular, Médico homeopata, Médico hematologista, Médico geriatra, Médico generalista, Médico gastroenterologista, Médico fisiatra, Médico endocrinologista e metabologista, Médico anesthesiologista, Médico em medicina intensiva, Médico anatomopatologista, Médico da estratégia de saúde da família, Médico do trabalho, Médico sanitaria, Médico reumatologista, Médico dermatologista, Médico psiquiatra, Médico de família e comunidade, Médico pneumologista, Médico clínico, Médico pediatra, Médico oncologista clínico, Médico cardiologista, Médico angiologista, Médico neurologista, Médico alergista e imunologista, Médico nefrologista, Médico acupunturista e Médico infectologista.



¹⁰ Médico em radiologia e diagnóstico por imagem, Médico otorrinolaringologista, Médico ortopedista e traumatologista, Médico oftalmologista, Médico mastologista, Médico ginecologista e obstetra, Médico cirurgião plástico, Médico cirurgião geral, Médico em cirurgia vascular, Médico hematologista, Médico geriatra, Médico generalista, Médico fisiatra, Médico endocrinologista e metabologista, Médico anestesiológico, Médico em medicina intensiva, Médico da estratégia de saúde da família, Médico sanitário, Médico reumatologista, Médico Dermatologista, Médico psiquiatra, Médico clínico, Médico pediatra, Médico alergista e imunologista e Médico infectologista.

¹¹ Estatísticas disponíveis no website: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>

Referências Bibliográficas

- Alfradique, M. (2009), “Internações por condições sensíveis à atenção primária: a construção da lista brasileira como ferramenta para medir o desempenho do sistema de saúde (Projeto ICSAP – Brasil)”, *Caderno de Saúde Pública*, Vol. 25, nº 6, pp. 1337-1349.
- Chowdhury, E. (2008), “Care at first-level facilities for children with severe pneumonia in Bangladesh: a cohort study”, *The Lancet*, Vol. 372, nº 9641, pp. 822–830.
- Gehlen, I.; Riella, A. (2004), “Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável”, *Revista Sociologias*, Ano 6, nº 11, pp. 20-26.
- Goulart, A.; Martins, S. (2015), “Hérnia Inguinal: Anatomia, Patofisiologia, Diagnóstico e Tratamento”, *Revista Portuguesa de Cirurgia*, Vol. 33, pp. 25-42.
- Matos, B. (2011), “Apendicite aguda”, *Revista Med Minas Gerais*, Vol. 21, pp. 29-32.
- Santos, T. (2005), “Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial” in Mello, N.; Oliveira Jr., R. (coord.), *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), pp. 49-54.
- Schiavon, L.; Contel, F.; Balbim, R. (2013), “Regionalização da saúde e ordenamento territorial: análises exploratórias de convergências” in Boueri, Rogério; Costa, Marco (coord.), *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pp. 147-172.



Línea Temática 3.
Gestión del desarrollo urbano



Modelo social para la mezcla de vivienda y poblaciones en la ciudad de Medellín¹

Gloria Isabel Quintero Pérez

Resumen

Este ejercicio investigativo estudia los elementos que posibilitan y obstaculizan la mezcla de vivienda y grupos poblacionales en un mismo proyecto urbanístico en la ciudad de Medellín, con el fin de aportar a la constitución de territorios inteligentes basados en novedosos modos de interacción social que posibiliten modificar imaginarios y prácticas culturales relacionados con la segregación. Para ello se ha utilizado la metodología Diseño Centrado en las Personas que tiene énfasis en la investigación aplicada, puesto que, permite enfocarse en las necesidades particulares de la población que será beneficiada por el proyecto ya sea por la adquisición de vivienda subsidiada o comercial. Esto se hace a través de tres fases **inspiración, ideación e implementación**, que posibilitan trascender la definición de la problemática, la recolección y análisis de información, al generar posibles soluciones a partir del prototipaje y de un plan de acción.

Algunos elementos que se evidencia posibilitan u obstaculizan la mezcla socio-espacial en proyectos urbanísticos en Medellín son, por ejemplo, la heterogeneidad de prácticas, los modos de vida y los imaginarios sociales de la población de diferente estrato socioeconómico, lo cual desemboca en segregación social; bajo esta premisa es necesario garantizar, desde las necesidades específicas de la población que residirá en el proyecto, el derecho a la ciudad que implica la cobertura con calidad de equipamiento social y comercial, infraestructura de movilidad y de espacios públicos para la interacción y el relacionamiento social dentro del proyecto. Además, se evidencia que es necesario repensar cómo se construye la vivienda en altura y el uso de la tecnología puesto que está debilitando la dinámica barrial y la interacción social. Por su parte, es menester establecer estrategias de formación y capacitación tanto para las personas subsidiadas como para los compradores con el fin de transformar la manera cómo las personas se relacionan, posibilitando así crear y regenerar el tejido social dentro del espacio habitado.

Para esto se proponen 3 acciones, 1. generar estrategias sociales que comprendan el antes, el durante y el después del proyecto habitacional para originar sostenibilidad en todas sus dimensiones, especialmente social, 2. pensar mecanismos de diferenciación



que garanticen equidad y calidad en el acceso a los servicios ofrecidos por el proyecto, continuidad y sostenibilidad de los que tienen menor poder adquisitivo y una cultura de pago para quienes no tienen la costumbre de los pagos de administración, 3. utilizar la tecnología como aliada para promover la interacción social, para esto se propone *Appropia*, una aplicación móvil dirigida a promover la cultura ciudadana, el diálogo y la interacción social entre usuarios y residentes de proyectos inmobiliarios mixtos.

Palabras clave

Mezcla socioespacial, imaginarios, interacción social, prácticas culturales

Introducción

La ciudad de Medellín, en el acuerdo de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial (acuerdo 48 de 2014), se puso el reto social de mezclar diferentes tipologías de vivienda y diferentes grupos poblacionales en un mismo sector y bajo un mismo proyecto inmobiliario. En la ciudad de Bogotá, en la Administración Municipal 2012-2015, se propuso un proyecto innovador que buscaba construir vivienda de interés social (VIS) en uno de los sectores más opulentos de la ciudad. Alrededor del mundo, se han generado proyectos innovadores de este tipo que, aunque pocos, han logrado crear interés frente a las características necesarias para consolidar un modelo urbanístico que mezcle diferentes poblaciones sin generar segregación social.

Este fue precisamente el objetivo principal del ejercicio de investigación realizado, que buscó identificar los elementos que posibilitan y obstaculizan dicha mezcla socioespacial, con el fin de proponer un modelo sostenible desde la dimensión social, que apoye tanto la mezcla de viviendas como de grupos poblacionales en la ciudad de Medellín, para así aportar a la creación de territorios inteligentes basados en nuevos modos de interacción social que permitan modificar imaginarios y prácticas culturales relacionados con la segregación. Lo anterior fue posible, gracias a la metodología del Human Centered Design o Diseño Centrado en las Personas, dado que implica enfocar la mirada investigativa en necesidades específicas e involucrar directamente a las personas que serán beneficiadas con el proyecto; para el caso particular, a través de subsidios de vivienda o por compra directa en proyectos innovadores.

Fundamentación del problema

Las nuevas apuestas del urbanismo de proximidad o el urbanismo inteligente, está llevando a grandes centros urbanos a reciclar suelo y a diseñar proyectos mixtos que



mezclan diferentes usos del suelo y posibiliten el derecho a la ciudad a todos sus habitantes bajo la idea de un modelo de ciudad compacta y sostenible. La ciudad de Medellín no es ajena a esta apuesta, mucho más teniendo en cuenta que el municipio tiene escasez de suelo urbanizable, sin embargo, históricamente la ciudad ha mostrado altos niveles de segregación socio-espacial, y un mapa de estratificación con muy baja mezcla espontánea.

Proponer un modelo que busca mezclar diferentes tipologías de vivienda y grupos poblacionales de diferente estrato socio-económico, como lo hace la ciudad en su Plan de Ordenamiento Territorial, plantea grandes retos para la concreción del mismo, tanto que después de cinco años de aprobado el acuerdo, poco se ha avanzado en el tema. Las personas y los grupos poblacionales que habitan el municipio, tienen ciertos dispositivos socio-culturales que se traducen en disposiciones que posibilitan o dificultan la mezcla social, para el caso particular existen una prevalencia de dispositivos que la dificultan, aunado al hecho de que hay factores estructurales en términos de los costos de permanencia que dificultan la sostenibilidad de personas de bajos recursos en proyectos de este tipo. Reconocer cuáles son estos elementos y qué posibles estrategias pueden promoverse para mitigar los que dificultan la mezcla y promover los que posibilitan la interacción, fue el objeto central de este ejercicio de investigación.

Metodología

La metodología utilizada en esta investigación es el *diseño centrado en las personas* porque posibilita desarrollar capacidades en función de la investigación aplicada en el ámbito social. Esto se logra a partir de las tres fases que componen la metodología: **inspiración, ideación e implementación**; puesto que cada fase se complementa y permite desarrollar y visibilizar una solución concreta. En este caso y con esta metodología, la investigación no termina en la definición del reto, la recolección y análisis de información, sino que se hace necesario crear posibles soluciones a partir del prototipaje y de un plan de acción.

La primera fase (inspiración) se basa en la definición del reto, en la creación de una guía de acción y en hacer trabajo de campo. En este último paso se realizó una serie de entrevistas a expertos en el tema y a algunos ciudadanos (comunidades), una inmersión en un contexto que evidenciara la mezcla de poblaciones y permitiese identificar las prácticas e imaginarios de los sujetos de investigación y el análisis de una experiencia análoga diferente a la investigada.



En la segunda fase (ideación) el análisis y la aplicación del conocimiento tomó protagonismo, ya que luego de la síntesis de la información recolectada, se realizaron los insights y las preguntas de cómo podríamos resolver algunas de las problemáticas encontradas, para así pasar a la parte de prototipaje el cual permitió salir de la zona de confort de los miembros del semillero, dado que, era necesario crear una idea que pudiese solucionar el reto definido en la primera fase. Finalmente, en la tercera fase fue necesario hacer un plan de acción y crear un discurso de venta para hacer visible el prototipo, es decir la solución del reto; lo que permitió conversar con algunos funcionarios de Planeación Municipal sobre el proyecto con el fin de darle continuidad.

Esta metodología permite un trabajo en equipo constante puesto que fueron necesarias las continuas discusiones colectivas entre los miembros del semillero de investigación, donde surgieron diversas ideas y se pusieron a prueba la creatividad y el conocimiento.

Resultados

El resultado directo, más importante de este ejercicio investigativo radica en la identificación de los elementos claves que posibilitan u obstaculizan la mezcla de vivienda y población en la ciudad de Medellín, especialmente desde la dimensión social; y la creación del prototipo de una aplicación que posibilita el encuentro, el análisis y la capacitación de los posibles residentes de un mismo proyecto inmobiliario.

Adicionalmente, se logró el fortalecimiento de las capacidades investigativas de 10 estudiantes integrantes del semillero de investigación, a partir de la metodología utilizada, puesto que permite no sólo analizar la información encontrada sino prototipar una posible solución, lo que trasciende las apuestas investigativas tradicionales desde la sociología.

En esta misma línea y como consecuencia de esta investigación una estudiante pretende continuar y profundizar esta temática en su ejercicio de trabajo de grado para obtener el título de socióloga.

Finalmente, se posibilitó la articulación del semillero con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, para profundizar en los hallazgos de la investigación a partir del diseño de un proyecto como fase 2, dado que esta entidad tiene un interés particular por promover la mezcla de vivienda y poblaciones pertenecientes a distintos estratos socioeconómicos en el municipio de Medellín.



Esta segunda fase se desarrolló a partir de entrevistas y análisis documental, lo que condujo a comprender que hay ocho elementos clave a ser tenidos en cuenta para concretar el modelo de vivienda social que tiene el municipio de Medellín: Filosófico-estratégicos, históricos, normativos, institucionales, financieros y de gestión, urbanísticos, socio-culturales y científico-tecnológicos. Sin embargo, en esta discusión no se profundiza sobre la segunda fase porque aún no ha concluido y porque no todo el equipo participó en esta investigación.

Discusión

La mezcla de diferentes grupos poblacionales no es un asunto sencillo, especialmente por los diferentes imaginarios en forma de prejuicios sociales que suelen tener las personas. Estos se configuran a partir de múltiples lugares: la residencia, el estrato socioeconómico, la escuela, los medios de comunicación, entre otros. De este modo, a partir de la investigación es posible afirmar que pertenecer a un mismo estrato socioeconómico no es sinónimo de homogeneización de prácticas y modos de vida o imaginarios sociales compartidos, pues tal y como lo propone Rodríguez (2000), antes que la estratificación, es el lugar de procedencia el que es visto como un factor clave en la construcción de la estructura psicosocial.

El vecindario, la escuela, la familia y otras agencias actúan en la socialización, formación de pautas culturales y en la definición de expectativas vitales (exposición a modelos de rol). De acuerdo con este autor, la zona de residencia es tanto un agente de socialización como una fuente de capital social, ya que en ella se establecen contactos, redes de interacción y relaciones de confianza (Velásquez, 2012, p.183).

Todo esto demuestra que existe una aguda problemática segregadora, dado que la mezcla ya no solo convoca a las personas de diferentes estratos, sino que se entiende que se dan múltiples diferencias dentro de los mismos estratos, y el reto se vuelve mayor al tratar de agrupar distintos estilos de vida en un mismo proyecto. En este sentido es importante garantizar a todos los miembros la habitabilidad del espacio, es decir, proporcionar, en palabras de Salas (2007):

Un conjunto de equipamientos capaces de satisfacer las necesidades esenciales de habitar que tienen todas las personas. Estas necesidades requieren que se cubran las urgencias residenciales del vivir: no sólo las que conciernen al mero cobijo del hogar, sino también a los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que constituyen, en conjunto, un asentamiento propicio para la reproducción vital (Citado en: Barreto, Benítez Puntel, 2015. p.26)



En esta misma línea de pensamiento, para potencializar este arquetipo de mezcla habitacional, es de vital importancia generar una concientización frente a la manera como se percibe el derecho a la ciudad, pues por la forma en como han sido habitados algunos espacios de Medellín se hace imposible concretar el modelo de ciudad compacta, haciendo que la mayoría de proyectos inmobiliarios desarrollados en la actualidad no estén bien dotados con equipamientos sociales, comerciales, espacio público, vías y medios de transporte. Lo anterior deja entrever la necesidad de repensar la forma como se construye la vivienda en altura, pues tal y como lo explica el sociólogo Carlos Mario Sierra (2018)-uno de los entrevistados-, en la actualidad este tipo de construcción no prioriza espacios públicos y tampoco fomenta programas adecuados para el encuentro de la ciudadanía, lo que debilita la dinámica barrial, al no posibilitar la interacción social, asunto que representa un gran obstáculo para la sostenibilidad del modelo de mezcla de vivienda y poblaciones propuesto para Medellín.

Por otro lado, es necesario considerar que es en las prácticas y modos de vida donde se encuentra la problemática fundamental a la hora de posibilitar la mezcla en cuestión, puesto que estos se derivan de un contexto cultural y marcan la forma como las personas perciben e interactúan con los demás. Por ende, el modelo debe enfocarse en el reconocimiento de las diferencias en las formas de accionar y vivir vinculadas al bagaje cultural y generar procesos de innovación social que permitan involucrar a los beneficiarios y generar soluciones a problemáticas sociales específicas que posibiliten la interacción de los que se consideran diferentes, teniendo en cuenta como lo plantean Howard y Schwartz (2010):

que la innovación social es una nueva combinación y/o nueva configuración de prácticas sociales en ciertas áreas de acción o contextos sociales, propiciada por ciertos actores o constelación de actores de una forma intencional con el objetivo de satisfacer mejor o dar respuesta a necesidades y problemas sobre las bases de las prácticas establecidas.

Además, dentro de este marco es fundamental que exista una cobertura con calidad de equipamiento social y comercial, infraestructura de movilidad y de espacios públicos para la interacción y el relacionamiento social dentro del proyecto. La constitución de estos elementos deberá estar basada en los contextos particulares y las necesidades específicas de la población que residirá en el proyecto, generando así una articulación constante con los planes y las obras de la ciudad. En este orden de ideas, es posible evidenciar que las metodologías que propone la innovación social posibilitan la creación



de una solución a este reto de manera colectiva, donde se busca la vinculación de los posibles residentes y otros actores que se vean dispuestos a colaborar.

También es importante tener presente que la mayoría de la población que se encuentra dentro de los estratos bajos en la ciudad de Medellín proviene de un contexto rural, haciendo que se les dificulte adaptarse a las lógicas de la realidad de la ciudad, generando en ellos un constante sentimiento de nostalgia y añoranza por todos aquellos elementos que dejaron en el pasado. Teniendo en cuenta esto, es imperante la concreción de espacios donde existan huertas urbanas y se posibiliten estrategias de soberanía alimentaria, donde no solo se puedan retomar estas prácticas que algunos tuvieron que dejar atrás, sino que también se creen círculos de economía solidaria con los productos que salgan de la huerta.

Adicionalmente, se observa que en la actualidad los dispositivos tecnológicos están modificando las formas de relacionamiento entre las personas, teniendo como consecuencia la disminución del contacto físico y personal entre las mismas. Para contrarrestar este fenómeno, es importante promover la interacción social y generar nuevos espacios y escenarios públicos donde ésta se dinamice, enfatizando en lugares pensados para los bebés, los niños y mascotas, pues teniendo presente lo encontrado, fue posible determinar que estos grupos de individuos y animales incentivan a las personas a relacionarse entre sí.

Por otro lado, es válido afirmar que la vinculación y apropiación necesaria para la sostenibilidad de este novedoso modelo, también se asocia al establecimiento de estrategias de formación y capacitación tanto para las personas subsidiadas como para los compradores. Estas tácticas tendrán como finalidad la transformación de la manera en cómo las personas se relacionan, permitiendo así crear y regenerar el tejido social dentro del espacio habitado. Además, se debe trabajar en la mentalidad y los prejuicios segregadores que actualmente tiene algunas personas y que impiden la interrelación entre sujetos que se consideran diferentes; este proceso deberá ser de largo alcance para promover estrategias que fomenten el diálogo social, posibilitando la participación en espacios y prácticas diversas, con el fin de involucrar a todos los actores en el diseño y desarrollo del proyecto colectivo, respetando las diferencias, generando sentido de pertenencia y protegiendo el ecosistema social.

A lo anterior se le suma la necesidad de implementar diversas estrategias sociales que comprendan el antes, el durante y el después del proyecto habitacional y su ocupación, con el ánimo de generar sostenibilidad en todas sus dimensiones, especialmente social.



Para ello es necesario realizar un análisis de la población que habitará dicho espacio y una formación o capacitación a los mismos tanto a las poblaciones que acceden a través de subsidio como a las que adquieren el inmueble directamente, claro está, bajo modelos pedagógicos diferentes.

Otra estrategia fundamental debe estar relacionada con el tema económico a la hora de diferenciar el pago de la Administración de la copropiedad y las bases para el cálculo del impuesto predial. Es necesario para ello, pensar en mecanismos de diferenciación que garanticen equidad y calidad en el acceso a los servicios ofrecidos por el proyecto, continuidad y sostenibilidad de los que tienen menor poder adquisitivo y una cultura de pago para quienes no tienen la costumbre de los pagos de administración.

Finalmente, se encontró que una posible solución para crear un modelo sostenible socialmente que permita la mezcla, es utilizar los dispositivos tecnológicos -que como se evidencio, ya se usan pero de manera negativa-, para posibilitar el encuentro y la interacción de los posibles residentes de un mismo espacio habitacional. De esta manera, se creó *Appropia*, una aplicación móvil dirigida a promover la cultura ciudadana, el diálogo y la interacción social entre usuarios y residentes de proyectos inmobiliarios mixtos. Entre los beneficios que se adquieren al usar esta aplicación se encuentran: la oportunidad de interactuar con los futuros vecinos antes de mudarse a las viviendas del proyecto inmobiliario, la posibilidad de obtener descuentos para la compra de vivienda por el uso de la aplicación y la capacitación para los aspirantes al subsidio sobre el proceso jurídico de cómo obtenerlo.

Se busca además que la aplicación esté vinculada desde la Administración Municipal, con proyectos inmobiliarios innovadores que obtengan como valor agregado el uso de la misma, como estrategia de mercadeo. Este hecho permite que se pueda participar, en cierta medida del diseño de la vivienda y de los espacios públicos que tendrá el proyecto, mediante la aplicación y la vinculación con dichos proyectos inmobiliarios. Después de que los futuros habitantes del lugar se instalen, tendrán la posibilidad de construir la agenda cultural de la zona residencial. Así pues, *Appropia* aporta a la construcción de mejores condiciones para la habitabilidad de proyectos mixtos y la convivencia adecuada de espacios conjuntos mediante una suerte de “planes de Capacitación Programada” para convivir en comunidad en proyectos inmobiliarios altamente innovadores en la ciudad de Medellín.



Conclusiones o reflexiones finales

Para concluir, este ejercicio investigativo evidencia que el mayor obstáculo de la mezcla de vivienda y grupos poblacionales en un mismo proyecto urbanístico en la ciudad de Medellín es la diversidad de prácticas, modos de vida e imaginarios sociales que se forjan a través de la socialización de las personas en sus contextos socioculturales, puesto que es complejo estandarizar estrategias que permitan la interacción social dentro del proyecto.

De modo que, si se quiere que este modelo social de mezcla de vivienda y población sea sostenible es necesario que la construcción de vivienda en altura tenga espacios diseñados para promover la dinámica vecinal y la interrelación social. Además, el proyecto debe contar con un acompañamiento a los posibles habitantes antes, durante y posterior a la consolidación del mismo, a través de capacitaciones y estrategias apoyadas en la tecnología, como Appropia, para la promoción de la interacción social y la deconstrucción de imaginarios ligados a la segregación social, permitiendo renovar el tejido social.

Notas

¹ La presente ponencia es el resultado de un ejercicio práctico de investigación realizado con un grupo de estudiantes de Sociología que pertenecen al semillero de investigación en Territorios Inteligentes, adscrito al grupo de investigación Redes y Actores Sociales del Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia.

Referencias Bibliográficas

- Agudelo, C. F., Vaca, M. L., & García, C. A. (2013) Modelo de producción social de hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social, en: *Tecnura* Vol. 17 No. 38 pp. 27 - 52 Octubre – Diciembre.
- Barreto, M. Á., Benítez, M. A., & Puntel, M. L. (2015). *Vivienda social y estrategias de sobrevivencia. Soluciones adecuadas a partir de un estudio de caso* (Resistencia, Argentina, 2013). *Revista Invi*, 19-57.
- Hernández-Ascanio, J., Tirado Valencia, P. & Ariza-Montes, A. (2016): "El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos", CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 88, 165-199
- Higuera, D. (2016). "Micro segregación socio-espacial o mezcla social en Bogotá. Identificación de factores morfo-tipológicos que la explican", en: *Revista Ciudades, Estados y Política*. Bogotá



Sierra, C. M. (31 de mayo de 2018). Entrevista expertos: Carlos Mario. (S. d. investigación, Entrevistador)

Velásquez, C. M. (2012). Vivienda social y ordenamiento territorial en Medellín durante el periodo 2006-2011. Pasos hacia la segregación residencial socioeconómica. Territorios 27, 181-197.



Urbano e rural: Uma relação de convivência e conivência no Município de Ponta Gross – Brasil.¹

Sandra Maria Scheffer
Carolina Soares dos Santos

Resumo

A gestão do planejamento urbano dos municípios vincula-se a processos que legalmente vão produzindo um desenvolvimento territorial que impacta sobre seres humanos e meio ambiente. Isto atinge a demarcação legalizada do perímetro urbano que delimita a definição espacial das áreas urbana e rural, porém na área urbana de vários municípios coexistem áreas com finalidades diferenciadas, entre as quais as de finalidade agrícola. Ponta Grossa, município do interior do Paraná - Brasil, se encaixa neste perfil, mesmo possuindo 97,79 % de sua população morando na área urbana. Desta maneira, este artigo visa apresentar as áreas com finalidade agrícola localizadas no interior e na borda do perímetro urbano da cidade de Ponta Grossa para apontar o impacto da utilização de agrotóxicos paralela com zonas residenciais. De caráter exploratória e descritiva, a pesquisa pautou-se nos procedimentos metodológicos da pesquisa bibliográfica, documental e para identificar a relação urbano rural utilizou-se o SIG – Sistema de Gerenciamento de Dados Georreferenciados. Com a identificação das áreas com finalidade agrícola no interior e na borda no perímetro urbano da cidade foi possível definir as áreas de confronto entre áreas agricultáveis, as quais já possuíam a finalidade agrícola, porém com a expansão do perímetro urbano estas foram sendo incorporadas. Os resultados apontam que diante da quantidade de áreas com finalidade agrícola confrontando com as moradias urbanas se estabelece uma relação de convivência e conivência mesmo diante dos riscos para a saúde com a utilização dos agrotóxicos o que pode implicar em impactos para a política de saúde municipal.

Palavras chave

Relação Urbano-Rural; Planejamento Urbano; Meio Ambiente; Agrotóxicos; Produção Espacial.

Introdução

As relações de produção espacial nos espaços de confronto entre o urbano e o rural demonstram a lógica do sistema capitalista e os danos causados por esses reflete diretamente na população que é circunvizinha destes espaços de confronto.



Desta forma, a presente pesquisa objetiva identificar e mapear as áreas com finalidade agrícola no interior e na borda do perímetro urbano do município de Ponta Grossa, no estado do Paraná - Brasil. Também busca compreender a possível influência do uso de agrotóxicos na saúde da população, refletindo sobre a utilização de agrotóxicos próximo a zonas residenciais.

O artigo está estruturado em cinco seções, iniciando com a justificativa para o problema, a metodologia e em seguida os resultados e discussões divididos entre discutir a relação urbano/rural e a urbanização, o meio ambiente e os impactos dos agrotóxicos sobre a sociedade, nesta etapa apresenta-se a pesquisa identificando a problemática no município de Ponta Grossa. Por fim temos as reflexões finais para discutir os resultados sobre o processo desta pesquisa.

Justificativa

A utilização dos agrotóxicos e seus efeitos não se refletem somente na área rural, é uma realidade presente também no espaço urbano. Legalmente, os municípios são constituídos pela demarcação do perímetro urbano que delimita a definição espacial das áreas urbana da rural, porém na área urbana de vários municípios coexistem áreas com finalidades diferenciadas, entre as quais as de finalidade agrícola.

O uso de agrotóxicos está associado como causa de inúmeros tipos de doenças, de acordo com o Dossiê Abrasco (2015) estão entre elas: má-formação fetal, aborto, câncer, distúrbios neuro-motores, distúrbios no aprendizado, alterações no sistema imunológico, problemas na reprodução, como infertilidade e o aumento na incidência de diabetes.

Ponta Grossa, município do interior do estado do Paraná, no Brasil, possui áreas internas ao perímetro urbano e na borda deste com o uso agrícola e utilização de agrotóxicos. Desta maneira, questionou-se onde está definida a localização destas áreas e a possível influência do uso dos agrotóxicos sobre a saúde da população no entorno.

Com base nesta problematização sobre tema, demonstra-se a relevância em estudar, discutir, buscar novas informações, cruzar experiências e conhecimentos sobre o tema, para assim compreendermos o desenvolvimento urbano do município de Ponta Grossa, o uso dos agrotóxicos na borda deste perímetro e a influência deles sobre a saúde da população.



Metodologia

A pesquisa foi de caráter exploratório ao ampliar o conhecimento das pesquisadoras e descritiva visto que descreveu as características de determinado fenômeno clarificando o estabelecimento de relações entre variáveis relação urbano rural e produção espacial. A pesquisa amparou-se nos instrumentais da pesquisa bibliográfica com base em autores renomados de pensamento crítico dos quais explorou-se as categorias teóricas como relação urbano-rural, planejamento urbano, meio ambiente e agrotóxicos. Da pesquisa documental foi realizado levantamento de dados coletado em documentos como leis e instrumentos urbanísticos federais e municipais.

Também foram coletados dados em sites de pesquisa como o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES e Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – ADAPAR e com suporte de técnicas quantitativas com a utilização de gráficos e planilhas foi organizado e exposto os dados

Para identificação das áreas agricultáveis foi elaborado um mapa com base no Sistema de Informação Geográfica (SIG) por meio do programa QGIS. A construção teve como base a imagem do Google Earth, bem como o conhecimento das pesquisadoras sobre as áreas.

Resultados e discussão

A urbanização e a relação urbano/rural

As diferenças entre os espaços urbano e rural são definidas historicamente e muitas vezes consideradas como antônimo um do outro, bem como define-se funções para cada um deles como sendo um responsável pela produção industrial e o outro da produção agrícola.

Superando a análise dos fenômenos de forma separada e com visão dualista avançamos na análise dos processos onde, segundo Monte-Mor:

cada vez mais as fronteiras entre os espaços urbano e o rural são difusas e de difícil identificação. Pode-se supor que isso acontece porque hoje esses adjetivos carecem da sua referência substantiva original, na medida em que tanto a cidade como o campo não são mais conceitos puros, de fácil identificação ou delimitação. (Monte-Mór, 2006, p.10)

É cada vez mais difícil delimitar onde acaba o urbano e onde começa o rural. Com o crescimento desenfreado das cidades o espaço urbano passou a se mesclar com o rural.

A legislação municipal é a que define a delimitação desses espaços através da lei do Perímetro Urbano, o qual vai se modificando conforme a necessidade. Este processo



também recebe a influência de necessidades e interesses dos agentes que produzem o espaço urbano, os quais em sua maioria são pessoas de grande influência política e econômica nas cidades.

Uma das técnicas que esses grandes influentes e detentores de poder encontram como uma maneira de se manterem neste posto é com a supervalorização de suas terras. Para esta pequena parcela da população é lucrativo se a malha urbana se desenvolva de forma que englobe seus espaços rurais, pois aumentam o seu valor de mercado, chegando a dobrar ou triplicar o valor desses terrenos. Processo este que dificulta a ocupação sustentável e justa do território. Desta forma,

Os proprietários fundiários assumem, assim, papel de destaque no processo geral de produção do espaço urbano e, particularmente, no crescimento da área urbana. (...) os donos de terras situadas no entorno do tecido urbano tendem a se interessar em converter o uso rural de suas áreas para um uso urbano, na expectativa de obter maior remuneração por suas terras. Neste sentido, atuam visando a incorporação de sua gleba, ou de parte dela, ao perímetro urbano, permitindo assim obter maior valorização da mesma e maior lucratividade com o seu parcelamento e comercialização na forma de lotes. (Nascimento; Matias, 2011, p 70)

Atualmente os grandes proprietários ganham o papel de destaque no desenvolvimento e planejamento urbano. Sendo eles que muitas vezes determinam, direta ou indiretamente, o rumo o desenvolvimento dos municípios irá seguir. Isto aumenta a divisão entre as classes e a segmentação no espaço. Sendo a sociedade capitalista composta por espaços de contraste, formando um complexo jogo de interesses, que é refletido pela desigualdade social que lhe dá conteúdo (Rocha, 2005, p. 51).

Meio ambiente e os impactos dos agrotóxicos sobre a sociedade

Segundo Sauer e Ribeiro (2012) a questão ambiental pode ser considerada como uma consequência da transformação do pensamento da humanidade, em relação à utilização dos recursos naturais de um modo desequilibrado, com o foco na produção cada vez maior sem pensar nos possíveis danos que podem ser causados ao meio ambiente. A questão ambiental tem um caráter social e político, e pode ser entendida como o modo pelo qual a sociedade se relaciona com o meio em que vive.

Com as transformações sofridas nas relações de trabalho e comércio, a terra deixa de ter um caráter social e cultural passa a ser considerada um elemento de sustentação econômica passando a ser entendida como fonte de matéria-prima que dá suporte às



relações de produção e acúmulo de capital, sendo vista como uma moeda de troca. Estas mudanças interferem diretamente na exploração descontrolada e preservação escassa destes recursos. As contradições latentes neste processo são cada vez mais visíveis, a escassez de matérias primas e os efeitos catastróficos da produção industrial. Tem se por exemplo, a interminável produção de lixo e dejetos de todos os tipos, esse mesmo sistema que destrói tenta encontrar maneiras técnicas de contornar a situação, para diminuir as marcas da destruição.

Na agricultura os agrotóxicos são utilizados desde a antiguidade, com o objetivo de acabar com possíveis pragas, insetos ou pragas que difundem nas plantações. De acordo com Rigotto (2014), com a Revolução Verde, a partir do século XX, estas substâncias passaram a interferir na forma de produção, aumentando a produtividade agrícola. Apesar dos benefícios no mundo agrícola algumas substâncias são prejudiciais para a saúde e podem causar inúmeras doenças.

Embora a agricultura seja praticada pela humanidade há mais de dez mil anos, o uso intensivo de agrotóxicos para o controle de pragas das lavouras se iniciou no século XX. Tendo sua origem no pós-guerra das grandes guerras mundiais, quando a indústria química que fabricava venenos utilizados como arma química encontrou na agricultura um novo mercado para os seus produtos. (Londres, 2011, p.17)

Os seres humanos que consumirem hortaliças ou carne que algum animal que foi exposto a algum tipo de agrotóxico irão acumular estas substâncias em seus organismos, gerando danos que são invisíveis em curto prazo, demorando dias, meses ou até anos para aparecerem os sintomas, mas que podem desencadear muitas doenças, causando danos irreversíveis. Atualmente a maior parte dos alimentos como, carnes, frutas, verduras, leite e produtos industrializados que compramos em mercados estão contaminados com algum tipo de agrotóxicos.

O aumento do uso de agrotóxicos em nosso país está vinculado ao avanço do agronegócio. Com a modernização da agricultura no Brasil os produtores passaram a utilizar estas substâncias que prometiam multiplicar suas produções. Por consequência gerou no país uma movimentação de capital financeiro e do mercado, sofrendo a influência das grandes corporações transnacionais e recebendo apoio político, científico e tecnológico.



No Brasil na safra de 2011 o consumo de agrotóxicos foi de 936 mil toneladas, movimentando U\$ 8,5 bilhões de reais entre dez empresas que controlam 75% desse mercado no país. A liberação do cultivo a partir de sementes transgênicas e sua difusão nas áreas agricultáveis estão associadas ao aumento do consumo, tendo em vista o uso intenso de herbicidas, responsáveis por 45% do volume consumido, seguidos pelos fungicidas (14%) e inseticidas (12%). Desde 2008, o Brasil ocupa o lugar de maior consumidor de agrotóxicos do mundo (Carneiro, et. al. 2015, p. 37).

Segundo dados do Dossiê Abrasco de 2015:

Mesmo que alguns dos IAs (Ingrediente Ativo) possam – com base em seus efeitos agudos – ser classificados como medianamente ou pouco tóxicos, não se pode perder de vista os efeitos crônicos que podem ocorrer meses, anos ou até décadas após a exposição, manifestando-se em várias doenças como cânceres, más-formações congênitas, distúrbios endócrinos, neurológicos e mentais. (Oliveira, et. al. 2015, p. 58)

O país permite o uso de pesticidas que são proibidos em outros países, e é responsável pelo consumo de 20% do que é comercializado mundialmente. Segundo Sudré (2019) até o presente momento o governo do atual presidente Jair Bolsonaro (PSL) havia liberado 290 agrotóxicos no país, número mais alto que o total aprovado em cada ano entre 2010 e 2015.

A região Sul do Brasil é a segunda que mais consome agrotóxicos no Brasil, com cerca de 31%, o Paraná está em segundo lugar no consumo de agrotóxicos em relação aos outros estados com 16% do consumo total. (COEP, 2016, p.10). De acordo com Relatório dos valores do volume de agrotóxicos comercializado para os municípios no ano 2018 do Sistema de Monitoramento do Comércio e Uso de agrotóxicos do Estado do Paraná - SIAGRO (2018) realizado através da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - ADAPAR as cidades que mais comercializaram agrotóxicos foram: Cascavel com 1.873,1 toneladas, Guarapuava com 1.759,7 e Tibagi com 1.733,6. No mesmo relatório é apresentada a classificação do total das substâncias mais utilizadas no Estado, sendo as três maiores os Herbicida 62,19%, Fungicidas 15,54% e Inseticidas 11,06%. Em relação a produção agrícola em nível estadual temos como principais culturas a soja com 56,93%, milho com 17,33% e trigo com 9,10%.

Os dados demonstram os atendimentos da necessidade do agronegócio para suprir

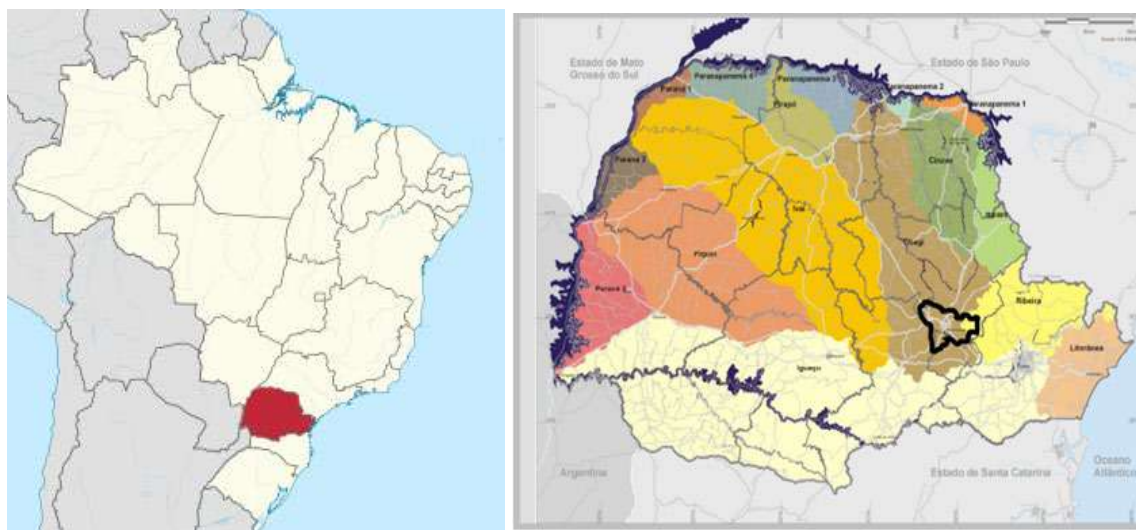


seus interesses de produção e lucro. Porém, isto pode gerar inúmeras consequências que rebatem na política de saúde e no meio ambiente. Como apontado anteriormente, os agrotóxicos não estão apenas no perímetro rural e todos estamos sujeitos aos danos que eles podem causar.

Ponta Grossa: Uma relação conivente com os agrotóxicos

O município de Ponta Grossa está situado na região dos Campos Gerais, no segundo planalto paranaense. A área territorial do município é de 2.054,732 km². Conta com uma população censitária total de 351.736 pessoas no ano de 2019 (IBGE, 2019), sendo o 4º município de maior população do estado do Paraná. Destas, 97,79% moram na área urbana .

Ao que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, Ponta Grossa/PR, conforme o último censo demográfico de 2010, é de 0,763, o que classifica o município com uma faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Apesar de o município de Ponta Grossa possuir um alto IDHM, em contrapartida possui um número alto de Coeficiente de Gini. Coeficiente de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda, e quanto mais próximo do um maior a concentração de renda. Segundo o IBGE, o Brasil possui 0,525 de Coeficiente de Gini, enquanto o Estado do Paraná 0,486 e Ponta Grossa com 0,5437. (IBGE, 2010).



*Figura 1. Localização do município de Ponta Grossa - Paraná - Brasil.
Fonte: Revisão do Plano Diretor do município de Ponta Grossa, IPLAN 2019.*



Com relação às atividades econômicas desenvolvidas no município, conforme o Caderno Estatístico do Município de Ponta Grossa – IPARDES (2019), o município se destaca por ramos de atividades por valores, ficando em primeiro lugar a área dos Serviços, posteriormente temos a Indústria, Administração pública e a Agropecuária. Apesar da agropecuária não ser a maior ramo de arrecadação econômica, tem-se por outro lado uma extensa área no perímetro rural.

No ranking paranaense de consumo de agrotóxicos o município de Ponta Grossa ocupa o 14º lugar com 1.062,0 toneladas. (Adapar, 2017). Segundo a Adapar, no ano de 2019 no município de Ponta Grossa tinha-se 25 estabelecimentos licenciados para o comércio de fertilizantes, agrotóxicos e prestador de serviços fitossanitários.

Outra característica municipal é que muitas áreas agricultáveis estão próximas a área urbana, ou seja, nas bordas periféricas ou no interior da área urbana, conforme demonstrado na Figura 2, que apresenta o mapa construído para esta pesquisa.

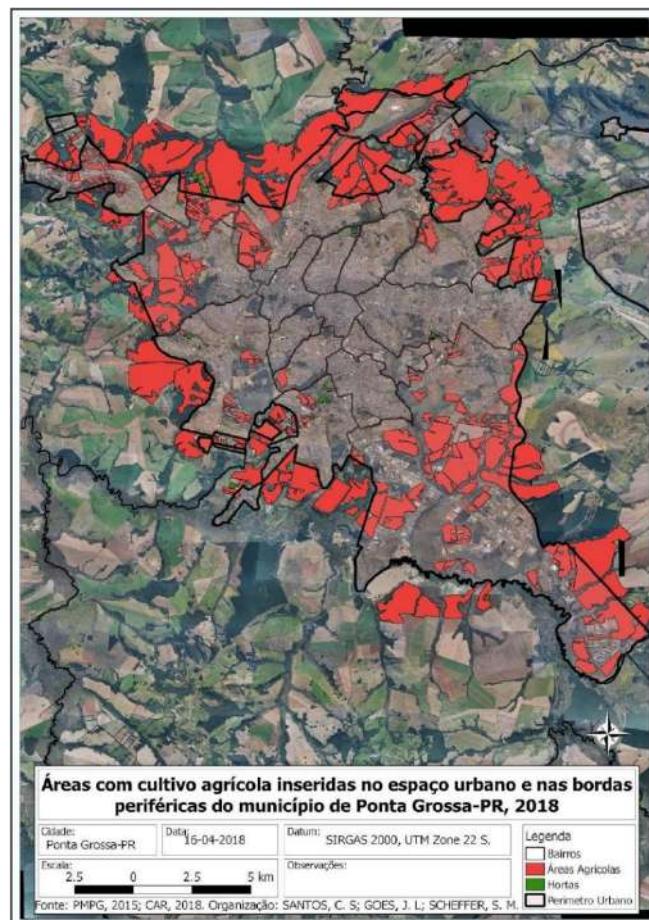


Figura 2. Áreas com cultivo agrícola inseridas no espaço urbano e nas bordas periféricas do município de Ponta Grossa – 2018.



Na Figura 2 observa-se em vermelho as áreas com finalidade agrícolas localizadas dentro e nas bordas do perímetro urbano do município de Ponta Grossa. O mapa nos mostra que muitas dessas áreas urbanas estão ao lado de moradias nos conjuntos habitacionais, loteamentos e vilas estabelecendo uma relação de convivência entre os perímetros urbano e rural.

Essa relação ocorre de forma permitida pelo poder público, a convivência ocorre por vários fatores entre os quais pode-se destacar a expansão do perímetro urbano para fins legais englobando áreas rurais que passam a ser inseridas no perímetro urbano usufruindo da infraestrutura implantada, mas que prosseguem com a sua finalidade original.

Nas fazendas de modo geral no município de Ponta Grossa são produzidos vários tipos de culturas sendo as que mais se destacam de acordo com o IBGE referente a Produção Agrícola Municipal no ano de 2017 a produção temporária em toneladas: soja (em grão) com 262.720 t., milho (em grão) 77.610 t., trigo (em grão) 24.800 t., feijão (em grão) 13.510 t. e batata-inglesa 10.045 t.

Para esta produção tem-se as principais substâncias utilizadas em cada cultura, para a eliminação de pragas e melhor produção, conforme apresentado no Quadro 1 abaixo.

Classificação da cultura	Soja	Milho	Trigo	Feijão	Batata inglesa
Herbicida	Glifosato	Glifosatto	2, 4-D	Fomensafen+fuaz ilop-pbutil	Metribuzin
Fungicida	Azoxistrobina +ciproconazol	Piraclostrobina+ Fluxaproxade	Tebuconazo I	Tiofanato Metílico	Mancozeb
Insetsida	Acefato	Flubendiamida	Clorpirifos	Clorpirifos	Imidacroprida

Quadro 1.: Culturas e os agrotóxicos frequentemente mais aplicados segundo a sua classificação. Fonte: Dados pesquisados junto a agrônomos (2019)



Nestes defensivos agrícolas há substâncias que são extremamente prejudiciais à saúde do ser humano. Na Figura 3 a seguir mostra-se os principais sintomas que os agrotóxicos podem causar.

PRAGA QUE CONTROLA	GRUPO QUÍMICO	SINTOMAS DE INTOXICAÇÃO AGUDA	SINTOMAS DE INTOXICAÇÃO CRÔNICA
Inseticidas	Organofosforados e carbamatos	Fraqueza, cólicas abdominais, vômitos, espasmos musculares e convulsões	Efeitos neurotóxicos retardados, alterações cromossomiais e dermatites de contato
	Organoclorados	Náuseas, vômitos, contrações musculares involuntárias	Lesões hepáticas, arritmias cardíacas, lesões renais e neuropatias periféricas
	Piretroides sintéticos	Irritações das conjuntivas, espirros, excitação, convulsões	Alergias, asma brônquica, irritações nas mucosas, hipersensibilidade
Fungicidas	Ditiocarbamatos	Tonteiras, vômitos, tremores musculares, dor de cabeça	Alergias respiratórias, dermatites, doença de Parkinson, cânceres
	Fentalamidas	-	Teratogêneses
Herbicidas	Dinitroferóis e pentaclorofenol	Dificuldade respiratória, hipertermia, convulsões	Cânceres (PCP-formação de dioxinas), cloroacnes
	Fenoxiacéticos	Perda de apetite, enjoo, vômitos, fasciculação muscular	Indução da produção de enzimas hepáticas, cânceres, teratogêneses
	Dipiridilos	Sangramento nasal, fraqueza, desmaios, conjuntivites	Lesões hepáticas, dermatites de contato, fibrose pulmonar

Figura 3. Classificação e efeitos e/ou sintomas agudos crônicos dos agrotóxicos. Fonte: OPAS/OMS (1996), citado por Carneiro et al., 2015.

Relacionando o Quadro 1 com a Figura 3 temos que os efeitos das culturas mais produzidas no município de Ponta Grossa podem gerar doenças diversas como náuseas, problemas de pele, respiração nos casos agudos podendo evoluir para câncer, doença de Parkinson, lesões hepáticas, arritmias cardíacas, entre outras nos casos crônicos que as pesquisas vêm apontando na relação entre os agrotóxicos e as doenças. Desta forma, as famílias que reside e convivem com essas substâncias estão suscetíveis a intoxicações agudas ou crônicas, podendo impactar diretamente na política de saúde.

De acordo com Stoppelli e Magalhães (2005) a Organização Mundial da Saúde acredita que, anualmente entre 3 e 5 milhões de pessoas sejam intoxicadas por agrotóxicos no mundo e resíduos destes produtos nos alimentos carecem de informações.

Segundo Bombardi (2017), em relação ao uso de Glifosato, a média de consumo do herbicida no Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Mato Grosso está entre 9 e 19 kg por hectare, sendo que, na União Europeia a representação de uso de herbicidas nesses



países é feita com uma escala que varia entre 0 e 2 kg por hectare. Dentre os dez agrotóxicos mais vendidos no Brasil, dois deles são proibidos nesses países. Em relação ao volume limite permitido destas substâncias na água potável em nosso país, o volume de Glifosato permitido é 5000 (cinco mil) vezes superior ao limite estabelecido na União Europeia.

Os dados demonstram que a realidade dos agrotóxicos é bastante complexa no Brasil, o que reflete, por consequência, no Estado do Paraná bem como no município de Ponta Grossa. Como este último apresenta características de aplicação tanto na área rural como na área urbana, as consequências deste fenômeno podem afetar tanto os moradores da área rural como os da área urbana, visto que são muitos os efeitos que podem causar ao ser humano.

Reflexões Finais

Tendo como propósito apresentar as áreas com finalidade agrícola no perímetro urbano e bordas periféricas na cidade de Ponta Grossa, considera-se que diante da quantidade destas áreas de confronto com moradias urbanas se estabelece uma relação de convivência e conivência. A coexistência diária com estas substâncias pode afetar diretamente as famílias que moram nestes espaços de confronto, pois além dos períodos de aplicação ficam vestígios de agrotóxicos no ar, água, alimentos e até mesmo no solo de suas próprias casas, durante tempo indeterminado, pois a terra as absorve.

Pesquisas relacionam os agrotóxicos como fator de desencadeamento de várias doenças, causando assim vários efeitos negativos à saúde pública, sendo eles agudos ou crônicos e que podem afetar os trabalhadores e moradores destas regiões. Os efeitos da intoxicação por agrotóxico não ocorrem de um dia para o outro, são graduais, se evidenciando com o tempo.

Apesar de os agrotóxicos serem benéficos para o aumento da produção agrícola é necessário pensar em ações de políticas públicas que garantam uma política agrícola sem afetar a política de saúde. Para isso, o planejamento e a gestão pública devem ter este fenômeno diagnosticado para propor legislações e ações que reduzam os impactos sobre os indivíduos e o meio ambiente. Conviver significa viver em proximidade, porém esta proximidade não pode gerar uma toxicidade na sua coexistência.



Notas

¹ Este artigo é proveniente de pesquisa realizada através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC - Fundação Araucária, o qual foi apresentado em partes no III Congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos, E O IV Seminário nacional de território e gestão de políticas sociais, E III Congresso de direito à cidade e justiça ambiental.

Referências Bibliográficas

Adapar - Agência de Defesa Agropecuária do Paraná. SIAGRO – Sistema de Controle do Comércio e Uso de Agrotóxicos no Estado do Paraná. (2017) Paraná.

Bombardi, L. M. Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia. (2017) Laboratório de Geografia Agrária FFLCH - USP São Paulo..

Brasil. Ato nº 17 de 19 de março de 2019. Resumo dos pleitos de registro concedidos, de acordo com o Artigo 14 do Decreto nº 4074, de 04 de janeiro de 2002. Brasília, Presidência da República, 1985.

Carneiro, F. F.; Pignati, W.; Rigotto, R. M.; Augusto, L. G. S.; Rizollo, A; Muller, N. M.; Alexandre, V. P.; Friedrich, K.; Mello, M. S. C. Dossiê

ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. (2015) Rio de Janeiro: Abrasco.

COEP – Rede Nacional de Mobilização Social. Impacto dos Agrotóxicos na alimentação, saúde e meio ambiente. (2016) Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Cartilha-Agrotoxicos-final.pdf> Acesso em: 27 maio 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível: <https://www.ibge.com.br> Acesso em: 30 ago 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População estimada 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>. Acesso em: 30 ago. 2019.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Caderno Estatístico Município de Ponta Grossa.(2019).

IPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa. Revisão do Plano Diretor Participativo. (2018). Ponta Grossa. Disponível em:

<https://iplan.pontagrossa.pr.gov.br/plano-diretor-participativo/> acesso em: 27 maio 2019.

Londres, F. Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação de defesa da vida. (2011) Rio de Janeiro.



- Monte-Mór, R. L. O Que é Urbano, No mundo contemporâneo. (2016) Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n 11, p.09-18..
- Nascimento, E.; Matias, L. F. Expansão Urbana e Desigualdade Socioespacial :uma análise da cidade de Ponta Grossa. (2011). RA'E GA 23, p. 65-97. Curitiba, Departamento de Geografia – UFPR.
- Rigotto, R.; Vasconcelos, D. R. M. Uso de agrotóxicos no Brasil e problemas para a saúde pública. (2014) Rio de Janeiro.: Cad. Saúde Pública vol.30 no.7.
- Rocha, F. G. Pizzolatti, R. L. Cidade: Espaço de Descontinuidades. Estudos Geográficos. (2005). Rio Claro, 3(2): 46-53.
- Sauers, M. Ribeiro, E. M. Meio Ambiente e Serviço Social: desafios ao exercício profissional. (2012) In: Rev. Textos & Contextos. v.11, n. 2. Porto Alegre. p. 390 - 398.
- Stoppelli, I. M. B. S.; Magalhães, C. P. Saúde e segurança alimentar: a questão dos agrotóxicos. (2005) Ciência E Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 10, n. Supl., p.91-100.
- Sudré, Lu. Agrotóxicos: 44% dos princípios ativos liberados no Brasil são proibidos na 14Europa.(2019) Brasil de Fato, São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/331VYP9> Acesso em: 30 ago. 2019.



Utilização do Zoneamento Urbano e da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumentos de gestão urbana para possibilitar a realocação do Aeroporto Municipal de Sobral e reestruturação da área remanescente.

Úrsula Priscyla Santana Nóbrega
Ricardo Garllat Paris Júnior
Marília Gouveia Ferreira Lima

Resumo

Este artigo busca analisar como o zoneamento urbano e a aplicação da outorga onerosa do direito de construir podem ser aplicados como um método indutor da valorização do solo urbano, podendo ser uma alternativa para possibilitar a viabilização da construção do novo aeroporto de Sobral, cidade localizada na região Nordeste do Brasil. Atualmente, o aeroporto existente no município está localizado em uma área consolidada e de importância estratégica para expansão urbana da cidade, porém a presença do equipamento impossibilita a flexibilização de parâmetros construtivos na área. Dessa forma, tornou-se necessária a realocação do equipamento. Sendo importante definir estratégias de gestão urbana para possibilitar a transferência do aeroporto, foi desenvolvido um estudo de viabilidade, o Plano de Desenvolvimento Urbano para Área Remanescente do Aeroporto de Sobral (2018), documentação basilar para o desenvolvimento dessa pesquisa. Além disso, dentre os procedimentos metodológicos utilizados para realização do estudo, destacam-se: estudo da legislação urbana, análise de conflitos de interesses entre poder público e mercado imobiliário, desenvolvimento de mapas e pesquisa de campo. Dentre os resultados e algumas dinâmicas que serão aprofundadas nesse artigo, evidencia-se: 1) as ferramentas urbanísticas como elementos indutores do desenvolvimento de áreas estratégicas para a cidade e os desafios para sua aplicação 2) a dinâmica mercadológica do município como um dos quesitos fundamentais para viabilização da outorga onerosa do direito de construir. Dessa forma, pode-se afirmar que o método apresentado instrumentaliza a gestão municipal de ferramentas urbanas capazes de permitir o protagonismo da administração pública na definição de estratégias de crescimento que permitam alcançar o desenvolvimento pretendido para cidade mediando conflitos de interesse.

Palavras chave

Gestão urbana, zoneamento urbano, outorga onerosa do direito de construir, mercado imobiliário.



Introdução

Sobral, em conjunto com 17 municípios, conformam a Região Metropolitana de Sobral (RMS) – Lei Complementar Estadual 168/2016. O município está localizado a 232 Km de distância da capital do estado do Ceará, Fortaleza. Sobral desempenha um papel de centralidade regional da rede urbana do noroeste do estado, estabelecendo a conexão da capital com demais municípios, estendendo sua influência até o litoral e, inclusive, parte do estado do Piauí.

A RMS caracteriza-se por um desequilíbrio entre as cidades que a compõe. De acordo com a última projeção do Censo (IBGE 2010), Sobral tem cerca de 205 mil habitantes, enquanto que o segundo município mais populoso, Massapê, conta com 38 mil. À parte a demografia, há uma polarização na concentração de equipamentos e serviços públicos, infraestrutura e oportunidades econômicas gerando uma dependência e deslocamentos frequentes intra e extra regionais.

A cidade conta, atualmente, com um aeroporto não operante de baixa capacidade localizado dentro do perímetro urbano do município. Seu entorno direto é composto por bairros residenciais de baixa densidade porém sua área de influência alcança bairros com média e alta densidade, equipamentos públicos, vazios urbanos e regiões com concentração de comércio local de pequeno porte.

A manutenção de tal equipamento em área de expansão urbana entra em conflito com os atuais usos da área, bem como os usos induzidos pelo novo Zoneamento, Lei Complementar Nº 60 de 18 julho de 2018. A nova Lei foi construída com intuito de acompanhar as novas dinâmicas urbanas locais, induzindo alterações da morfologia urbana para impulsionar o desenvolvimento mediante a ocupação do solo.

No entanto, os parâmetros definidos pelo novo Zoneamento são reprimidos pela normatização exigida pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Portanto, a implantação de um novo aeroporto no município de Sobral e a utilização da área remanescente como nova centralidade urbana implicam na utilização de uma série de estratégias à nível de planejamento, gestão e desenho urbanos que, dependendo da maneira como se desenvolverá e das escolhas políticas ao longo do processo, poderá ser de grande valor para o entendimento do atual contexto do planejamento urbano de cidades médias brasileiras.

O presente artigo busca identificar os elementos centrais utilizados no diagnóstico que resultou no estudo de viabilidade e no *“Plano de Desenvolvimento Urbano para Área*



Remanescente do Aeroporto de Sobral (2018). Além disso, cruzar análises de outros documentos oficiais que repercutem o tema, como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI 2018) da RMS, o Plano Diretor (PD) de Sobral de 2008 e a Lei de Zoneamento Urbano do município (2018). Assim respondendo duas questões centrais:

1. Quais os meios viáveis no planejamento urbano para implementar um empreendimento dessa magnitude na cidade?
2. Quais possíveis resultados dessa operação para a cidade?

O seguinte capítulo apresenta uma análise do contexto do município e as prospecções que justificam a implantação de um aeroporto de porte internacional. Em capítulos subsequentes, discute-se a problemática legal da titularidade dos terrenos e as estratégias para a viabilização da posse e das alterações de uso. Em seguida, será apresentado os instrumentos de gestão urbana envolvidos nesse processo focando no novo Zoneamento Urbano da cidade e no instrumento de política urbana como a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A seguir, será realizada uma crítica ao Plano de Reutilização da Área Remanescente do Aeroporto, sendo discutido as múltiplas alternativas à forma urbana e ao modelo de implementação de projetos em áreas urbanas ociosas. Por fim, tornar-se-á possível compreender que a utilização de tal instrumento para uma operação dessa magnitude tem impactos na estrutura socioeconômica do município e região, com riscos claros de impactos no valor da terra e expulsão de populações que tradicionalmente ocuparam a área – *gentrificação* – por meio de alterações de usos e beneficiamento de grupos de interesse específico como construtoras e proprietários que especulam sobre a terra urbana. Portanto, pensar em instrumentos de recuperação de mais valia urbana para a coletividade e desconcentração da renda fundiária por meio de investimentos públicos é central.

Ainda mais, o município tem potencial de crescimento e adensamento das áreas próximas ao centro e com isso um grande potencial de geração de dinamização econômica e reestruturação do modelo de desenvolvimento urbano. A implantação de um projeto de reestruturação da área do antigo aeroporto abre uma oportunidade de construir novas referências de modos de morar e habitar a cidade. Por fim, agregando experiência do uso de instrumentos urbanísticos e jurídicos a capacidade de planejamento regional à longo prazo de cidades médias brasileiras.



Contexto

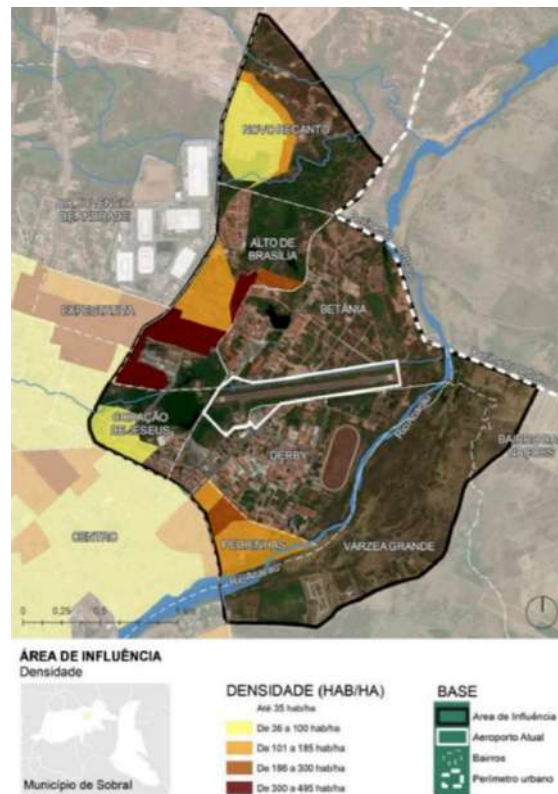
Sobral e toda a RMS têm como importante potencialidade sua forte identidade construída por um marcante patrimônio ambiental, cultural, histórico e arquitetônico. Segundo o PDUI,

“O patrimônio ambiental, cultural, histórico e arquitetônico, além de proporcionar espaços de fruição para a população regional e constituir-se em importante fonte de estudos e pesquisas científicas, confere à RMS grande potencial turístico, ainda pouco explorado. Observa-se, todavia, uma tendência positiva em relação ao setor de turismo, que vem apresentando sinais de crescimento, ainda que singelo e não raro conflitante com a preservação ambiental.” (PDUI 2018)

Nesse contexto, é importante salientar que a forte centralização econômica de Sobral tem sido elemento de atenção de políticas públicas voltadas para um equilíbrio regional levando a estratégias regionais de potencialização das multi-centralidades possíveis nos municípios da região metropolitana (PDUI, 2018). Ainda assim, o processo de fortalecimento da região metropolitana tende a favorecer à ampliação de fluxo de visitantes e aumentar a pressão sobre os modos de mobilidade regional e nacional de acesso à região.

A cidade conta desde a década de 50 com o aeroporto de pequeno porte, denominado Aeroporto Coronel Virgílio Távora. Ele, atualmente, não oferece serviços de voos comerciais. O Aeroporto localiza-se dentro do perímetro urbano e é atravessado por um dos eixos de expansão da cidade (IDOM, 2017). Recentes projetos de renovação e expansão da malha viária direcionam o desenvolvimento especial para as cercanias do atual aeroporto.

A localização é próxima à bairros de densidades baixa e média, bem como ao noroeste com bairros de alta densidade populacional. Ainda que os bairros circunvizinhos ao aeroporto contem com uma tipologia em sua maioria residencial de até 4 pavimentos, o mais recente Plano Diretor, em sua atualização do Zoneamento de 2018, prevê o aumento dos índices urbanísticos e adensamento de diversos bairros da cidade. Entre eles, os bairros de Betânia e Derby, que são contíguos ao aeroporto. Grandes porções de ambos os bairros passaram a ser enquadrados na Zona de Ocupação Prioritária (ZOP), que sofreu uma alteração radical de seus índices urbanísticos em comparação com as últimas alterações do zoneamento.



Fonte: CENSO, 2010. Elaboração: Instituto Polis/IDOM, 2018.

De acordo com os parâmetros definidos pelo Zoneamento – Lei Complementar Nº 60 de 18 julho de 2018 – as áreas próximas ao aeroporto devem atender a área mínima de 250m² e, observando limitações impostas pelo Comando Aéreo Regional (COMAR), podem ter o gabarito de até 72m. Esse tipo de restrição à proposta de adensamento e verticalização mostra um conflito de interesses e intenções para o desenvolvimento da área. Esses conflitos se expressam no desenvolvimento do Plano de Reutilização da Área Remanescente do Atual Aeroporto de Sobral (2018) com o estudo da viabilidade econômica de um novo aeroporto fora da sede municipal, contudo, também por estudos que foram elaborados apontando a alternativa de reforçar e melhorar a conexão rodoviária com o, atualmente em intenso uso, aeroporto de Jericoacoara, localidade com intenso turismo no estado do Ceará.

De qualquer modo, parte do plano de desenvolvimento metropolitano (Sobral, 2018) inclui o Programa de Fomento da Articulação entre a RMS e outros Centros Nacionais, destarte, percebe-se como central no planejamento da região de Sobral o fortalecimento de conexões regionais e nacionais. Portanto, o cenário atual tende ao desenvolvimento da proposta da transferência da localização atual do aeroporto para um novo sítio aeroportuário no distrito de Patriarca com uma área de 148,32 ha. Tanto a área

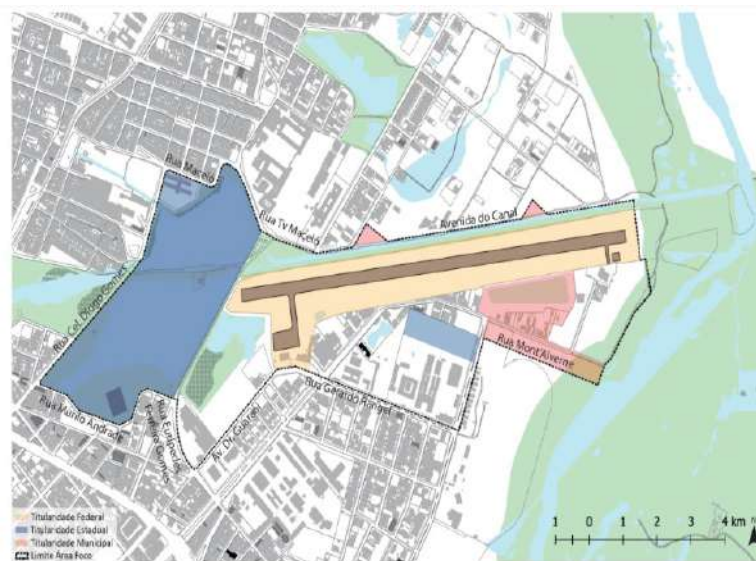
remanescente como a área de implantação do novo aeroporto carregam especificidades jurídicas e urbanísticas que serão analisadas a seguir.

Múltipla titularidade da área e estratégias financeiras para efetivação da proposta

A área envolvida no Plano de Reestruturação Urbana do Atual Aeroporto (PRARAAS 2018) foi subdividida em área de transformação e área de renovação de acordo com o grau de intervenção que sofrerá no projeto. A área de transformação urbana terá intervenções diretas, onde se modificará sua estrutura, forma e função atual. Nessas áreas, serão implementadas novas quadras e se reestruturará o serviço de infraestrutura urbana. Nelas, encontram-se titularidades federal (área do aeroporto atual), municipal e privada. Portanto, aí se incorrerá o uso de instrumentos urbanísticos para a alteração de titulação e posse e para a indução do desenvolvimento da ocupação.

As áreas de renovação urbana serão as que sofrerão um menor grau de intervenção, a proposta tem o mercado imobiliário como o vetor de indução dessa renovação. A local da intervenção já apresenta uma ocupação consolidada, ainda que dispersa, em lotes privados e públicos de grande dimensão que serão induzidos à adaptação e ajustes à novos usos e formas urbanas.

No geral, ambas as áreas têm titularidades federal, estadual, municipal e privada. As dimensões são semelhantes, de um total de 69ha, 34,8ha está dedicada a transformação e 34,2ha à renovação. Em ambas as áreas a maior parte é de propriedade pública.



Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de Sobral. Elaboração: Instituto IDOM, 2018.



Atualmente, a propriedade do terreno do aeroporto é da União e as construções do estado do Ceará, a proposta para a titularidade da área é que o terreno seja transferido para o estado e as construções à investidores particulares segundo o (PRARAAS 2018). O terreno onde o novo aeroporto será construído passará por desapropriação onde a posse será do município. Após a construção, o terreno será transferido a propriedade para a União e as construções serão do estado do Ceará.

Para a realização dessas transferências diversos instrumentos de gestão urbana estão planejados para serem usados. Isso mostrará a efetivação da aplicação e uma revisão das potencialidades da, muitas vezes já desacreditada, lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. E, como o exemplo mostra, ainda carrega consigo contradições que vão para além de sua simples aplicação enquanto letras frias da lei e muito mais como um processo onde o planejador necessita estar atento às dinâmicas das relações de produção do espaço urbano e as estruturas de poder (Souza, 2001) tanto físicas e materiais quanto políticas e imateriais que regem a cidade.

Instrumentos de gestão urbana aplicados à renovação urbana da área do aeroporto– Outorga Onerosa do Direito de Construir e Zoneamento

O Estatuto da Cidade é um dos maiores avanços legislativos no âmbito da política de desenvolvimento urbano no Brasil (Oliveira, 2001; Brasil, 2001). Em seus mais de 10 anos de implementação, muito se produziu como crítica e análise (Rolnik, 2012). Muitas vezes, aplicação da lei ainda se depara com o conflito de uma ordem ideal e a não consideração de especificidades locais, especialmente nas elaborações de planos diretores municipais (Lessa, 2016).

No contexto da implementação da reurbanização da área do aeroporto de Sobral e na viabilização da construção de um novo no município, a utilização e articulação entre instrumentos de reforma urbana presentes no plano diretor municipal é central. Inclusive, uma das causas da inviabilidade operacional do aeroporto no seu local atual é um conflito com novos parâmetros urbanísticos estabelecidos para a área.

Observa-se que na portaria nº 957/GC3, de 9 de julho de 2015, do Comando da Aeronáutica apresenta no artigo 86, que:

“a proliferação de obstáculos que afetam adversamente a segurança ou a regularidade das operações aéreas, ainda que um estudo aeronáutico tenha classificado o prejuízo operacional em aceitável, pode limitar a quantidade de movimentos, inviabilizar a



operação de determinados tipos de aeronaves e reduzir a quantidade de passageiros ou de carga transportável” (Brasil, 2015).

Portanto, ainda que em conformidade com regulações técnicas, a operacionalização do aeroporto estaria comprometida e em conflito de interesses com a indução de ocupação vertical em suas áreas vizinhas.

O Plano Diretor atual incentiva, a partir da revisão do Zoneamento – Lei Complementar nº 60 de 18 julho de 2018 – a verticalização de áreas circunvizinhas ao aeroporto. A alteração flexibiliza os parâmetros urbanísticos referentes ao gabarito da área que, ainda que condicionada à aprovação de órgãos específicos, impediria a continuidade do processo de verticalização ainda incipiente na área ao sul do atual aeroporto. Portanto, a saída do aeroporto eliminaria o conflito dos interesses de adensamento e verticalização da área com a necessidade de manter o cone de aproximação com gabaritos baixos.

A aplicação de instrumentos de reforma urbana tem, também, a função de recuperação e redistribuição da valorização da terra urbana por meio de investimentos públicos. Com a urbanização da área do atual aeroporto, equipamentos e serviços públicos serão inseridos ou melhorados na área e, em consequência, será ampliada a renda fundiária dos imóveis. Apenas com o anúncio do processo de reurbanização e outras obras, percebeu-se ampliação na procura por terrenos ainda não valorizados pelos investimentos direcionados à área (IDOM, 2018). Para que essa mais valia, fruto de investimentos públicos, não seja apropriada privadamente por proprietários, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor prevêm o uso de instrumentos para redistribuição por meio de tributação específica.

Desta forma, para o processo de viabilização da reutilização da área do aeroporto atual e redistribuição da mais valia implicados no investimento, o município poderá recorrer a uma articulação entre uma nova estratégia de Zoneamento a outro instrumento de gestão urbana previsto do Estatuto da Cidade e incorporado no Plano Diretor Municipal vigente que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O conceito desse instrumento é o da desarticulação entre o direito de propriedade e o direito de construção. O direito de construir é uma cessão do poder público ao particular proprietário de uma determinada área, desta forma, o poder público pode “transferir o direito de construir mediante compensação monetária, de acordo com parâmetros urbanísticos vigentes” (IDOM, 2018). Os parâmetros urbanísticos, neste caso, se



referem aos coeficientes de aproveitamento máximo dos lotes, uma vez que, em ultrapassando o coeficiente básico estabelecido, instrumentos de cobrança de outorga devem ser utilizados para a aprovação de projetos.

A operacionalização desse instrumento é facilitada uma vez que o Plano Diretor prevê em diversos artigos da Lei (Sobral, 2008). A outorga é apresentada no artigo 112 do PD como um dos instrumentos de desenvolvimento para o planejamento, controle e gestão municipal. Porém, tanto o estabelecimento de coeficientes mínimos, básicos e máximos como a própria operacionalização do instrumento estão indicados que serão regulamentados em lei específica. O Estatuto da Cidade estabelece que é no próprio plano diretor municipal os coeficientes de aproveitamentos devem ser determinados.

Desta forma, é fundamental que na revisão do PD e na lei de uso e ocupação do solo seja determinado os índices de coeficiente de aproveitamento básico, mínimo e máximo. Da mesma maneira, tendo estabelecido esses parâmetros, será necessário que o município estabeleça a formula de cálculo de cobrança da outorga, os possíveis casos de isenção e a contrapartida do beneficiário, tal como se estabelece no artigo 129 do PD Municipal. Importante considerar que para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos e cálculos referentes à outorga onerosa, para além de um levantamento técnico, princípios de gestão democrática estão estabelecido no PD. Onde, em seu artigo 185, apresenta que é competência do Conselho Municipal do Plano Diretor, entre outros, “deliberar sobre propostas de alterações de padrões urbanísticos”.

Por fim, os aspectos da outorga onerosa são ambos, de arrecadação e redistribuição. Desta forma, as arrecadações provenientes das contrapartidas pagas pelos particulares devem ser direcionadas à um fundo municipal de desenvolvimento urbano – previsto no PD em seus artigos 167 à 170 – o qual direcionaria a sua aplicação à finalidades específicas indicadas no Estatuto da Cidade nos artigos 26 e 31, à saber: regularização fundiária, habitação de interesse social, direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos comunitários, entre outros.

Desta forma, na área remanescente do antigo aeroporto pode-se utilizar diferentes modalidades de desconto como diferenciais para indução da ocupação e adensamento construtivo, assim, acelerando o processo de crescimento urbano e, ao mesmo tempo, gerando recursos para o município direcionados para o fundo de desenvolvimento urbano. Destarte a valorização e incentivo à construção na área, poderá contribuir para redistribuição de benesses urbanas à outras áreas da cidade de forma equitativa.



Plano de reutilização da área remanescente

A reutilização da área remanescente deu-se através da elaboração de alternativas baseadas em diferentes modelos de ocupação. Enquanto linhas gerais, definiu-se uma reserva de área de uso misto e adensamento construtivo, incorporação de elementos de infraestrutura verde – parque linear – e implantação de malha viária e permeabilidade entra e extra bairro. O modelo de ocupação proposto é de “bairro autônomo, compacto e com usos diferenciados” propondo-se a ser uma área atrativa à novos investimentos de maneira que “a mais valia decorrente dos investimentos públicos em infraestrutura retornem em forma de melhor qualidade urbana para a população” (IDOM, 2018).

Ainda que o intuito do presente artigo não é se deter às soluções morfológicas propostas, pode-se compreender algumas das diretrizes da intervenção a partir da sua proposta formal. Além do mais, a composição das quadras por seus usos e formas, mais que o próprio traçado urbano, tem a maior repercussão na vida da cidade (Wall & Waterman, 2012). Assim, um entendimento das propostas morfológicas ajuda a compreender a lógica e os princípios do projeto.

Os desenhos das quadras trabalham com permeabilidades internas e compartilhamento de vias internas, vê-se, portanto, uma clara estratégia de segregação de usos, condicionando o uso comercial para as vias de maior fluxo. A proposta de ocupação de lotes é que não se consolide quadras fechadas e se incentive à mais de um acesso por lote, ampliando a vigilância social e a ocupação das áreas públicas. Ao longo das vias estruturantes propõe-se um embasamento comercial, gerando fachadas ativas sob edificações com gabaritos maiores de uso residencial. Tal solução está alinhada com as principais preocupações no urbanismo contemporâneo¹, porém, é importante ressaltar, que tal proposta morfológica não encontra rebatimento na forma atual da cidade, e assim, tanto a quadra permeável como gabaritos altos para uso misto, apresentarão uma linguagem inédita para a cidade e região. Esse conflito poderá ser uma afirmação de um novo paradigma de desenho urbano para a cidade induzindo à futuros padrões de ocupação, porém, também, não representa a identidade histórica local, sendo importante a clareza desse elemento no processo de implantação do empreendimento.

Por fim, a viabilidade econômica do empreendimento foi elaborada levando em conta três atores, a saber: o proprietário, o loteador e o construtor. Onde o primeiro seria o estado do Ceará, o segundo poderia ser a iniciativa pública ou privada e a construção estaria a cargo da iniciativa privada. Ao fim do projeto, do valor total acumulado o incremento do valor do loteamento com a implantação da urbanização é de cerca de



57%, sendo o custo de urbanização de menos de 5% do total. O valor agregado pela urbanização da área em diferentes estágios da implementação do projeto pretende atingir a renda suficiente para cobrir os custos da transição e gerar caixa municipal como contrapartida para implantação do novo aeroporto.

A proposta foi calculada de maneira a incluir tipologias residenciais para distintas faixas de renda, de unidades de baixo nível econômico com área de 60m² para ocupações de famílias com perfil até 5 salários mínimos (SM) à unidades que atingem 140m² voltadas para um público de renda superior à 10 SM. Equipamentos comerciais de maior porte como edifícios de escritórios e um hotel com 114 unidades também compõe a proposta final.

Conclusões

A partir dessas diretrizes apresentadas e tendo em vista o histórico dos usos dos instrumentos de reforma urbana do Estatuto da Cidade, percebe-se a grande necessidade de articulação entre setores público e privados para a consolidação do empreendimento. A magnitude dos investimentos públicos só será compensada com um massivo interesse privado em investir na área, logo, a utilização de instrumentos de indução da ocupação e redistribuição da valorização dos investimentos levando em conta o estabelecimento de parâmetros urbanísticos é fundamental. Concomitante com o processo de gestão democrática e participativa, se aventa a preocupação com uma estabilidade econômica à nível regional e nacional que garantiria o interesse no investimento tanto por parte de particulares na ocupação dos novos lotes como do poder público em levar à cabo a instalação do novo aeroporto.

O uso dos instrumentos de gestão urbana consolidados pelo Estatuto da Cidade, quase duas décadas depois de sua aprovação, ainda representam experiências em aberto. A cidade de Sobral passa por mudanças intensas e poucos exemplos similares podem ser encontrados como modelos de referência. Assim que a implementação de tal operação, de sua concepção à efetivação no ano de 2038, pode ser vista como importante referencial nacional de aplicação de instrumentos de gestão urbana e estratégias de investimentos compartilhados e redistribuição de tributos por meio da Outorga Onerosa do direito de construir em cidades médias. A atual experiência de implementações de operações urbanas por meio da articulação do setor público com o privado apresenta-se concentrada nas grandes capitais e frutos de investimentos em curto prazo, gerando complicações e críticas à respeito da gestão democrática e participativa da cidade².



A complexidade de interlocução com todos os atores envolvidos, mesmo entre as esferas do poder público, é um sinal de preocupação. Inclusive, o clima político nacional deve ser monitorado para que se compreenda impactos no andamento do projeto. Outra tarefa fundamental seria acompanhar a flutuação dos valores das propriedades no município durante a implementação do projeto. Caso os investimentos privados resultem em demasia concentrado em agentes privados, pode-se resultar em um monopólio da cadeia de financiamento e construção, resultando em especulação e falta de controle público sobre o solo urbano.

A cidade passa atualmente pela revisão de seu Plano Diretor e, devido ao exposto, é importante tarefa para o poder público usar dessa oportunidade para levantar todos os possíveis cenários de desenvolvimento para a área e, assim, garantir instrumentos de controle e gestão democráticos do processo. Uma oportunidade de redirecionamento da cidade em seus usos e formas deve ser acompanhado de um processo participativo e amplo. Desta forma, a oportunidade que se abre para Sobral de consolidar um corpo teórico e técnico de planejamento regional de cidades médias de longo prazo é de extrema importância como acúmulo de experiências para todo o Brasil.

Notas

Jan Gehl em seu livro *Cidade para Pessoas* de 2014 ilustra essa perspectiva e resultados práticos de projetos direcionados à fachadas ativas e diversidade de usos na quadra.

² Existe bastante documentação a respeito do tema da gestão democrática e a aplicação de instrumentos de reforma urbana, em especial em Operações Urbanas Consorciadas e modificações de grande escala em cidades, como o exemplo documentado por Adriano Belisário do Porto Maravilha no Rio de Janeiro em <http://apublica.org/2016/08/outra-historia-do-porto-maravilha/>.

Bibliografia

Brasil. (2001). Lei nº 10.257 de 10 de Julho. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. . *Estatuto da Cidade*. Brasília.

Brasil. (9 de Julho de 2015). *Portaria Nº 957/GC3, de 9 de julho de 2015. Dispõe sobre as restrições aos objetos projetados no espaço aéreo que possam afetar adversamente a segurança ou a regularidade das operações aéreas*. Acesso em 12 de Setembro de 2019, disponível em Decea.gov.br:



<https://servicos2.decea.gov.br/static/aga/arquivos/a1c881a7-75a8-41d7-92ea1519453e455a.pdf>

IDOM. (2017). PLANMOB. *Plano de Mobilidade*. Sobral.

IDOM. (2018). Plano de Reutilização da Área Remanescente do Atual Aeroporto de Sobral. Sobral.

Lessa, L. (Abril de 2016). *Estatuto da Cidade: quinze anos se passaram, mas o Brasil urbano continua desigual e excludente*. Acesso em 12 de Setembro de 2019, disponível em Archdaily: <https://bit.ly/3ffmgCk>

Oliveira, I. C. (2001). *Estatuto da cidade; para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM.

Rolnik, R. (2012). Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. Em A. C. Ribiero, L. Vaz, & M. L. (Org.), . *In: RIBEIRO, Leituras da cidade*. (pp. 87-104). Rio de Janeiro: ANPUR: Letra Capital.

Sobral. (2008). Plano Diretor, Lei complementar n.28. Sobral: PMS.

Sobral. (2018). PDUI. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sobral*. Sobral.

Souza, M. L. (2001). *Mudar a Cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Wall, E., & Waterman, T. (2012). *Desenho Urbano: Fundamentos do Paisagismo*. Porto Alegre: Bookman.



Smart cities no contexto do empresariamento urbano: Experiências de belo horizonte/mg e florianópolis/sc.

Stella Hiroki
Luciano dos Santos Diniz

Resumo

Nas últimas décadas do século XX, a globalização da economia, bem como as alterações sociais, políticas e econômicas dela decorrentes, promoveram significativas alterações na compreensão tempo-espaço e a emergência do “empreendedorismo urbano” como uma nova forma de gestão do espaço citadino. Inseridas no mercado de competição interurbana, as cidades, na condição de mercadorias, são adequadas à ordem econômica mundial, mediante a afirmação de sua competitividade e respectivas vantagens locacionais, a fim de atrair investimentos financeiros, empresas, turistas e moradores. No mesmo período, o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e a expansão da utilização da internet contribuíram para a implantação de políticas de iniciativas público-privadas direcionados à sustentabilidade, à eficiência e a inovações tecnológicas, cujos parâmetros estão alinhados com o conceito de “*Smart Cities*”. A adoção desse modelo de cidade implica em novas formas de interação entre o Poder Público, a iniciativa privada e a população, objetivando alcançar sustentabilidade, segurança, inclusão social e qualidade de vida para aqueles que moram nela. No Brasil, verifica-se a adoção de práticas “*smart*”, baseadas em estratégias utilizadas por cidades europeias e norte-americanas; as quais, todavia, nem sempre atendem às especificidades políticas, culturais e socioeconômicas das cidades brasileiras. Nesse sentido, esse trabalho analisa o estágio de desenvolvimento das cidades de Belo Horizonte/MG e Florianópolis/SC dentro do conceito de Cidades Inteligentes, apontando as peculiaridades locais, as oportunidades e adversidades encontradas na implementação da Cidade Inteligente. Para tanto, utilizou-se uma abordagem qualitativa na pesquisa, de natureza descritiva, com pesquisas bibliográfica, documental e de levantamento.

Palavras chave

Smart Cities; Empreendedorismo urbano; Planejamento Estratégico; Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).

Introdução

A cidade “condensa diferentes facetas ligadas ao mundo econômico, à vida social, à



cultura, atingindo os modos de vida, as subjetividades, a comunicação, a questão do território e da alteridade” (Véras, 2000, p. 9). Nas últimas décadas, a cidade capitalista tem sofrido transformações profundas na sua organização, motivadas por mecanismos econômicos e financeiros associados a um projeto neoliberal, cujos princípios têm orientado a condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos, num cenário de competição interurbana.

A globalização da economia, bem como as alterações sociais, políticas e econômicas dela decorrentes, promoveram significativas alterações na compreensão tempo-espaço e a emergência do “empreendedorismo urbano” como uma nova forma de gestão do espaço citadino. Inseridas no mercado de competição interurbana, as cidades, na condição de mercadorias, são adequadas à ordem econômica mundial, mediante a afirmação de sua competitividade e respectivas vantagens locacionais, a fim de atrair investimentos financeiros, empresas, turistas e moradores.

Nesse processo, o Poder Público tem papel determinante como agente indutor de novos arranjos espaciais, influenciando diretamente na transformação do espaço urbano, no provimento de infraestruturas e equipamentos, enfim, na organização de fluxos e de fluxos (Santos, 1993), a fim de fomentar o desenvolvimento econômico-social das cidades e garantir qualidade de vida e bem-estar a seus habitantes. Previsto como um direito fundamental do cidadão brasileiro, o direito à cidade, manifesta-se no uso socialmente justo do espaço urbano, possibilitando que os cidadãos se apropriem do território citadino, democratizando seus espaços de poder, de reprodução e de cultura a partir de parâmetros de justiça social e do desenvolvimento sustentável (Diniz, 2008).

No mesmo período, o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e a expansão da utilização da internet contribuíram para a implantação de políticas de iniciativas público-privadas direcionadas à sustentabilidade, à eficiência e a inovações tecnológicas, cujos parâmetros estão alinhados com o conceito de “*Smart Cities*”. A adoção desse modelo de cidade implica em novas formas de interação entre o Poder Público, a iniciativa privada e a população, objetivando alcançar sustentabilidade, segurança, inclusão social e qualidade de vida para aqueles que moram nela.

No Brasil, verifica-se a adoção de práticas “*smart*”, baseadas em estratégias utilizadas por cidades europeias e norte-americanas; as quais, todavia, nem sempre atendem às especificidades políticas, culturais e socioeconômicas das cidades brasileiras. Nesse sentido, esse trabalho analisa o estágio de desenvolvimento das cidades de Belo



Horizonte/MG e Florianópolis/SC dentro do conceito de Cidades Inteligentes, apontando as peculiaridades locais, as oportunidades e adversidades encontradas na implementação da Cidade Inteligente.

Empreendedorismo urbano e (re)produção do espaço cidadão

De acordo com Harvey (1996), nas décadas de 1970 e 1980 ocorreu uma reorientação da administração urbana, principalmente nos países capitalistas mais desenvolvidos. As cidades passaram a realizar seu planejamento saindo de uma gestão voltada ao gerenciamento demandas passando a uma gestão mais empresarial do ambiente urbano. O autor explica que fatores sociais combinados com causas econômicas, como a recessão de 1973, provocada pela crise do petróleo entre os Estados Unidos e os países árabes, e o movimento de privatizações, alteraram a atuação das cidades em um contexto global.

Há uma concordância generalizada de que a mudança tem algo a ver com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973. Desindustrialização, desemprego, aparentemente "estrutural" e generalizado, austeridade fiscal tanto a nível nacional como local, combinados com uma onda crescente de neoconservadorismo e um apelo muito mais forte (conquanto mais frequente na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e da privatização, fornecem um quadro para compreender porque tantos governos locais, muitas vezes de diferentes conotações políticas e munidos de diferentes poderes legais e políticos, tomaram todos uma direção bastante semelhante (Harvey, 1996, p. 50).

A (re)produção do espaço urbano, subsidiada com recursos públicos e mediante a intervenção do Estado, volta-se fundamentalmente para a atração de investimentos financeiros (*city marketing*), seja através da construção de centros comerciais, de negócios ou de tecnologia, seja pela implementação de empreendimentos destinados ao turismo e ao lazer (centros culturais, arenas esportivas, *shopping centers*), tudo sob a ótica da globalização das cidades e inserção na competitiva "rede" da economia internacional (Gottdiener & Feagin, 1989).

Segundo Harvey (1996, 2005), há um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado – difundido nas fronteiras nacionais, nos partidos políticos e mesmo nas ideologias –, de que os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam um comportamento empreendedor em relação ao desenvolvimento econômico. Para o autor,



o empreendedorismo urbano, poderia ser entendido como o padrão de conduta na governança urbana que combina Poder Público (local, regional, nacional ou supranacional), diversas formas organizacionais da sociedade civil (sindicatos, câmaras de comércio, instituições de ensino e pesquisa, grupos comunitários, instituições religiosas, organizações não-governamentais, etc.) e interesses privados (empresariais e individuais), formando alianças destinadas ao fomento ou à administração do desenvolvimento urbano/regional.

As estratégias de desenvolvimento urbano variam de cidade para cidade, baseados na realidade, nos recursos específicos (naturais, humanos, locais), no objetivo e no público a atingir. Dentre as estratégias do empreendedorismo urbano, Harvey (1996, 2005), enfoca o fomento de vantagens específicas destinadas à produção de bens e serviços, mediante a exploração de recursos naturais ou da localização estratégica; a criação, através de PPP, de infraestruturas físicas (como transportes e comunicações, instalações portuárias ou aeroportuárias, saneamento básico, etc.) e sociais (como educação, ciência e tecnologia, cultura, etc.) que fortaleçam a base econômica da região; o estímulo à criação de novos produtos e tecnologias; a redução dos custos locais (pela concessão de subsídios, renúncias fiscais, crédito barato, aquisição de terrenos, etc.); a qualidade, quantidade e custos da oferta local de mão-de-obra.

Mas, de acordo com tal perspectiva, deve-se reconhecer que a versão contemporânea do empreendedorismo urbano pode ocultar os contrastes eventualmente existentes entre o aparente vigor dos projetos de regeneração de economias urbanas e os problemas sociais e econômicos subjacentes, sobretudo nas cidades brasileiras. Haja vista que, a disseminação das técnicas de empreendedorismo urbano e desenvolvimento local implica no enobrecimento de determinadas regiões da cidade que passam por intervenções urbanísticas e ambientais, favorecendo a (re)conquista das áreas pelo capital corporativo e especulativo (Arantes, 2002; Harvey, 2005). Por outro lado, tais intervenções promovem perversos processos de “limpeza social”, com expulsão da população vulnerável. Porquanto, o acesso às regiões melhor servidas de infraestruturas e serviços se restringe às camadas mais abastadas da população, devido ao “enobrecimento” do solo (Singer, 1979).

Smart Cities e sustentabilidade

O desenvolvimento de projetos que organizam as cidades a partir do uso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs) tem atraído a atenção da pesquisa acadêmica



para analisar este fenômeno. Diversos autores em suas diferentes áreas de atuação como Arquitetura e Urbanismo, Ciências Sociais, Tecnologia da Informação, Engenharia da Computação, Geografia, Comunicação Social, Serviço Social, Administração procuram encontrar maneiras para (i) descrever o que são Cidades Inteligentes, (ii) parâmetros que definam uma cidade como inteligente, (iii) alterações que este intenso uso de tecnologia provoca na experiência do espaço urbano.

De maneira geral, as cidades inteligentes são conceituadas como aquelas que usam tecnologias para tornar os componentes das infraestruturas e serviços críticos mais inteligentes, interconectados e eficientes, quais sejam: gestão da cidade, educação, saúde, segurança pública, mobilidade, edificações, etc. (Weiss *et al*, 2014). O termo “*smart*” refere-se a processos informatizados, com o processamento de expressivo volume de dados (*Big Data*), redes em nuvens e comunicação autônoma entre diversos objetos (*IoF - Internet of Things*). Em outras palavras, *smart city* se qualifica como uma cidade que produz, consome e distribui um grande número de informações em tempo real; cujo processamento das informações norteia as tomadas de decisões do Poder Público, da iniciativa privada e dos cidadãos, a fim de tornar as atividades urbanas mais eficientes e sustentáveis nas esferas econômica, social, ecológica e política (Lemos, 2013).

Para avaliar como as cidades são impactadas por estes novos processos, ferramentas começaram a serem utilizadas, como *rankings* para classificar as performances das cidades, projetos de *benchmarking* e painéis de controle urbanos (Kitchin *et al*. 2014). A utilização destes procedimentos associa-se à adoção do viés empresarial no contexto da administração das cidades, a partir da década de 1970 (Harvey, 1996). A esse processo de empresariamento urbano alia-se questões como aumento da densidade demográfica nos espaços urbanos, preocupação com um gerenciamento mais sustentável dos recursos e sintomas desta aceleração urbanização, a exemplo do surgimento das megacidades. Desse modo, esses fatores combinados à aplicação de plataformas de tecnologia na infraestrutura das cidades resultaram e impulsionaram o desenvolvimento de Cidades Inteligentes.

Este encaminhamento para um empresariamento urbano desencadeou um processo de intensa criação, testes e aplicação de plataformas de tecnologia que culminaram no desenvolvimento de Cidades Inteligentes, cujo sentido está associado à resposta mais eficiente das cidades às suas situações cotidianas. Também, como explica Kitchin



(2014), o diferencial de uma cidade no modelo Inteligente é que ela é mais do que uma produtora de tecnologias, mas também receptora e ao mesmo tempo usuária destes produtos que são criados.

Em razão desta eficiência produzida pela incorporação das Tecnologias da Informação na infraestrutura das cidades e de componentes que auxiliam a interação dos cidadãos com os serviços urbanos que o adjetivo *Smart* foi aliado à palavra *City*, cidade em inglês. Assim, o termo *Smart City* foi estabelecido e divulgado, principalmente por empresas que produzem serviços para as cidades, como as americanas IBM, Cisco, Intel e a alemã Siemens.

Aliado a este intenso uso das Tecnologias da Informação, a *United Nations in the World Urbanisation Prospects* (UNWUP) registrou que, no ano 2000, 47% da população mundial vivia em áreas urbanizadas e, em 2014, anunciou que, em 2050, 75% da população mundial viverá em cidades. Para acrescentar a esses dados, em 2015, a publicação inglesa *The Economist* divulgou um gráfico interativo, em que pode ser visualizado o crescimento das megacidades de 1950 a 2030.

Como apresenta a figura 1, nota-se que, em 2019, no Brasil, as áreas que correspondem a São Paulo e Rio de Janeiro já se enquadraram no conceito de megacidades e são áreas com alta densidade demográfica, que praticamente se tornam uma mesma área urbana. Também, no mundo, a porcentagem de megacidades atinge o valor de 6,4%, e praticamente todos os continentes possuem uma megacidade, com exceção da Oceania e da Antártida. Quando se observa a previsão para 2030, esse número fica ainda mais impressionante, pois apresenta que a porcentagem de megacidades no mundo seja de 8,6%, o que indica que a população e a aglomeração urbana só tende a crescer em todo o mundo.

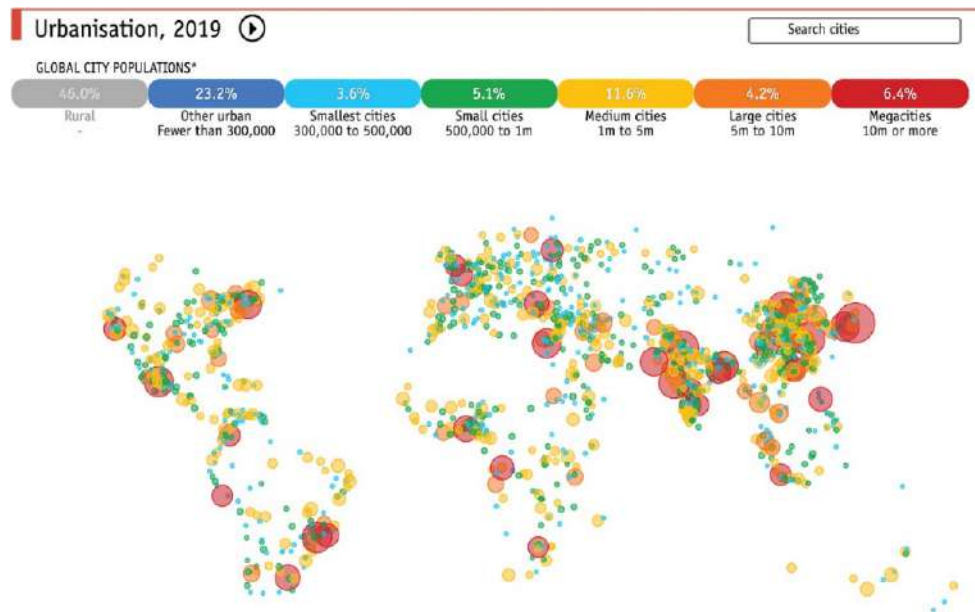


Figura 1. Mapa da revista *The Economist* sobre a densidade demográfica mundial em 2019.
 Fonte: *The Economist* (2015)

Esses gráficos, elaborados pela publicação inglesa *The Economist* (2015), demonstram como o tema de megacidades vem se tornando uma questão relevante e também, pode-se afirmar, preocupante no momento dos gestores pensarem em como organizar as cidades.

Além da questão das megacidades, a explosão populacional aliada à especulação imobiliária colocam em pauta a situação delicada das cidades, mas, principalmente, dos cidadãos que vivem nela. Outras duas questões que estão provocando grande interferência na organização das cidades e como seus cidadãos compartilham o espaço são a gentrificação e as cidades fantasmas. Conforme Clark (2010), a gentrificação é entendida como um processo que envolve a alteração da população residente de uma determinada área, em que os novos moradores- usuários possuem um status socioeconômico mais elevado que os usuários anteriores. Concomitantemente, verifica-se uma mudança no ambiente construído advinda do reinvestimento em capital fixo. Quanto maior a diferença do status socioeconômico entre os antigos e os novos usuários, mais perceptível se torna o processo, porquanto a alteração do ambiente construído se faz mais marcante. Todos os bairros e regiões da cidade estão sempre a ser feitos e refeitos, em ondas contínuas de revitalização urbana, de modo que a paisagem física e social da urbanização é moldada a partir de critérios capitalistas, pela lógica da circulação e acumulação do capital, em um quadro de competição interurbana



por recursos, empregos e capital (Harvey, 1982).

O fenômeno da gentrificação acaba por retirar toda a cultura e a tradição do bairro, afastar cada vez mais as pessoas com menor poder aquisitivo para a periferia das cidades, principiando a padronização do estilo de vida em todas as cidades do mundo. Enquanto muitos espaços urbanos se tornam superpopulosos, o fluxo de imigração faz com que muitas outras cidades “menos atrativas” percam seus moradores, tornando- as cidades fantasmas.

Diversos são os fatores que podem gerar uma cidade fantasma. Pode ser pelo fator econômico, quando uma cidade depende apenas de uma principal fonte econômica e esta se esgota impacta na oportunidade de empregos. Também outro fator que leva ao fenômeno das Cidades Fantasmas é a forte especulação imobiliária. Fato este que ocorre principalmente na China, Emirados Árabes e em países da África, como Quênia e Gana, atualmente. As incorporadoras imobiliárias excluem os moradores de áreas rurais para nelas construir condomínios habitacionais, gerando uma desestabilização social, em razão da população rural perder sua fonte de renda e moradia, como também não haver a quantidade de pessoas com poder aquisitivo alto para morar nessas novas áreas urbanas sofisticadas. Ou seja, o urbano compreendido não apenas como “locus, mas como forma da expansão capitalista” (Oliveira, 1979 p. 16), em que as iniciativas de (re)produção do ambiente construído têm o fim deliberado de privilegiar a reprodução e a acumulação do capital (Harvey, 1996; 2005).

Essas situações promoveram a discussão mundial: qual será o futuro das cidades? Como compartilhar as cidades de maneira inovadora e em equilíbrio com os recursos naturais? Haverá empregos para esta população em crescimento?

Dessa maneira, a conjunção desses três grandes impulsionadores (megacidades, gentrificação e cidades fantasmas) levou ao interesse mundial analisar e transformar as cidades em Cidades Inteligentes. Um conjunto são esses fatores mundiais apresentados sobre o aceleramento na utilização e no compartilhamento do espaço urbano; junto à segunda questão, que é o cenário apontado por Harvey (1996) de que a gestão nas cidades passou a ser administradas sob a perspectiva do empresariamento urbano; e por último, aliou-se a este contexto os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, publicado pela ONU em setembro de 2015.



O prazo para os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) serem implementados pelos países membro da Organização é um período de 15 anos, ou seja, até 2030. Dentre os 17 Objetivos, o Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis direciona-se a questões do espaço urbano no século XXI. O Objetivo 11 salienta o uso sustentável dos recursos de maneira que a tecnologia colabore na eficiência das cidades:

A rápida urbanização está exercendo pressão sobre a oferta de água potável, de esgoto, do ambiente de vida e saúde pública. Mas a alta densidade dessas cidades pode gerar ganhos de eficiência e inovação tecnológica enquanto reduzem recursos e consumo de energia (ONU, 2015).

Diante deste panorama, o Brasil também foi impactado por esses fatores e almeja performar soluções e referências entre as cidades internacionais que se utilizam do conceito de Cidade Inteligente para se destacarem no cenário mundial.

Metodologia

Esta pesquisa, de abordagem qualitativa, visa descrever as características do fenômeno analisado, sendo, portanto, de natureza descritiva, utilizando pesquisa bibliográfica e documental como principais técnicas de coleta de dados, além de pesquisa de levantamento, a partir de entrevistas com gestores públicos, a fim de obter informações acerca da reestruturação administrativa e socioespacial das cidades de Belo Horizonte e Florianópolis sob a perspectiva do conceito de Cidades Inteligentes.

Resultados e Discussão

A contínua formação de centros urbanos, trazendo consigo graves problemas relacionados à ocupação desordenada do espaço, passou a exigir a edição de normas técnicas de planejamento e construção de cidades (Harada, 2005), visando à melhoria das condições de vida dos cidadãos, à vitalidade econômica e cultural e ao desenvolvimento.

Desde então, o Poder Público das cidades de Belo Horizonte e Florianópolis, articulado com a iniciativa privada e os demais integrantes da sociedade civil, recorre às técnicas do planejamento estratégico empresarial para promoverem a gestão das transformações urbanas, espaciais e funcionais, assim como a instalação das infraestruturas e equipamentos necessários ao fomento do desenvolvimento econômico da cidade, capacitando-a, nos termos de Castells e Borja (1996), para uma maior



inserção e visibilidade no cenário mundial.

O planejamento estratégico aplicado à gestão da cidade de Belo Horizonte, localizada na região Sudeste do Brasil, ocorreu, em 2009, a partir da implementação do Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 – A cidade que queremos (PEBH), visando estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento econômico, garantir maior atratividade para investimentos, promover a melhoria da qualidade de vida e, finalmente, criar uma imagem positiva da cidade.

Aliado ao PEBH, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2018-2021, contendo uma carteira de 46 projetos estratégicos, prevê ações e políticas públicas visando à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos nas áreas da saúde, segurança, educação e mobilidade, atrelado ainda a projetos voltados para o desenvolvimento econômico, como a melhoria do ambiente de negócios e o fortalecimento da cultura e do turismo, e iniciativas para credenciar a capital mineira como uma cidade inteligente, mediante o uso de tecnologias de comunicação e informação.

Neste contexto, Belo Horizonte é uma das cidades que representam o Brasil no ranking internacional de Cidades Inteligentes, o IESE *Cities in Motion 2018* e foi avaliada com o 151º lugar. Também ocupa, atualmente, o 7ª lugar geral no *ranking Connected Smart Cities* (2018), sendo uma das cidades que mais investe em soluções inteligentes para a infraestrutura urbana. O *ranking Connected Smart Cities*, elaborado pela *Urban Systems* avalia setenta indicadores entre os eixos de segurança, economia, energia, governança, empreendedorismo, mobilidade, saúde, educação, meio ambiente, tecnologia e urbanismo (Urban Systems, 2018); cujas perspectivas estão em consonância com os eixos de desenvolvimento estabelecidos pelo Poder Público de Belo Horizonte para qualificar a cidade como inteligente, quais sejam: Governança e Serviços ao Cidadão, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Cultura Tecnológica e Inclusão Digital, Mobilidade e Segurança Pública e Meio Ambiente, Sustentabilidade e Cidadania.

Nesse sentido, ações e projetos são implementados para transformar e divulgar Belo Horizonte sob a perspectiva de *Smart Cities*, já que a intenção do Poder Público Municipal é justamente a de transformar Belo Horizonte na cidade mais inteligente do país. Trabalhando ativamente a perspectiva tecnológica a cidade abriga hoje certa de 120 *startups* voltadas para o ramo tecnológico, a maioria localizada no *San Pedro Valley*. Essas



empresas alimentam o ambiente de inovação, a partir de aceleradoras, *startups*, investidores, espaços compartilhados de trabalhos (*coworkings*) e interessados que incentivam a cultura da colaboração e tornam Belo Horizonte uma referência em criatividade, negócios e resultados em tecnologia.

A base do crescimento econômico de Belo Horizonte assenta-se no seu ecossistema de inovação e conhecimento, figurando entre as cidades brasileiras com maior densidade de empresas de tecnologia da informação (TI), além de possuir um dos maiores parques tecnológicos do país, o BH-Tec. Ainda, a cidade possui um centro gerador de conhecimento, com instituições culturais e de ensino, como a Universidade Federal de Minas Gerais e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Além disso, o BHLab – laboratório aberto da cidade para fomento à inovação, desenvolvimento urbano e experimentação de novas tecnologias, especialmente para IOT (Belo Horizonte, 2018).

Esse ambiente também é amparado pela infraestrutura da cidade que possui 773 km de fibra óptica; 1.501 câmeras de videomonitoramento; 171 mil lâmpadas de iluminação pública sendo substituídas por LED, incluindo 26 mil com telegestão; Sistema Integrado de Gestão, Monitoramento e Informação do Transporte Coletivo Municipal (BRT MOVE); Laboratório Aberto de IoT (Internet das Coisas); Georreferenciamento e 77 áreas na cidade com livre acesso à internet (Connected Smart Cities, 2018), cujo número deve aumentar para 1.091 locais de acesso gratuito de wi-fi (*hotspots*) até 2020. E para realizar a gestão desta infraestrutura, Belo Horizonte mantém, desde 2013, o Centro de Operações de Belo Horizonte (COP-BH), que integra as áreas de segurança e prevenção, mobilidade urbana, defesa civil, fiscalização, limpeza urbana, entre outros, cujas ocorrências são monitoradas 7 dias por semana, 24 horas por dia e provê mais segurança e qualidade de vida aos belo- horizontinos.

Também em 2017, a cidade lançou o “*Programa Belo Horizonte, Cidade inteligente*” para impulsionar a atuação como uma cidade de referência em planejamento urbano. Ela já se destaca com um dos maiores parques tecnológicos do Brasil (com incentivo à indústria criativa, a partir do programa *Horizonte Criativo*), a capital da energia solar do país (dada a utilização de painéis fotovoltaicos e biomassa oriunda de resíduos da poda e supressão de árvores, a partir da *Central Geradora de Energias Renováveis*) e com o primeiro lugar entre as cidades que mais possuem ações para cuidar do meio ambiente no Brasil, tendo como exemplo a implantação da *Biofábrica* (controle biológico de pragas em áreas



verdes e hortas urbanas).

Salienta-se, por fim, que em meados de 2018, o Poder Público de Belo Horizonte aderiu à Rede *Fab City*, na França, sendo a segunda cidade do Brasil a integrar a iniciativa.

A rede conecta 34 cidades ao redor do mundo, incluindo Amsterdam, Barcelona, Boston, Cidade do México, Paris, Hamburgo, além das cidades brasileiras de São Paulo, Curitiba, Recife e Sorocaba, que trabalham pela mudança do paradigma da economia industrial atual e que se comprometeram a atuar localmente na implementação de novos modelos urbanos, com práticas associadas ao desenvolvimento sustentável como, por exemplo, a redução de emissão de gás carbônico, a economia reversa e a realocização da produção.

Localizada na região Sul do Brasil e capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis aparece em 5º lugar no *ranking Connected Smart Cities* (2018) e de acordo com a avaliação do Instituto Endeavor (2016) umas das melhores cidades brasileiras para se empreender. No entanto, não aparece entre as seis cidades que representam o Brasil no *ranking* internacional de Cidades Inteligentes, o IESE *Cities in Motion* 2018.

A consolidação do ecossistema de Florianópolis como referência em inovação foi desenvolvida em um trabalho a longo prazo com a participação do Poder Público, dos empresários, estudantes das universidades e a população. A criação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na década de 1960, é um marco para o começo deste processo. Atualmente, a Universidade é classificada em 6º lugar entre as melhores universidades no Brasil pelo *ranking Folha* (2018) com destaque para o desempenho em pesquisa e, em 2016, foi eleita a melhor universidade empreendedora do Brasil pelo prêmio *Startup Awards* (Azevedo & Teixeira, 2017).

Além do campo educacional com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC), o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) e outras 13 instituições de ensino superior, comunitárias e/ou privadas (Azevedo & Teixeira, 2017), o Poder Público também impulsionou a prática de pesquisa e aplicação de projetos de inovação através da promulgação da Lei nº 10.355, de 09 de janeiro de 1997. Esta lei incentivou a criação de espaços de inovação no formato de incubadoras e parques no estado catarinense.



Para intensificar esse percurso de desenvolvimento econômico e social a partir da inovação tecnológica o governo de Florianópolis intensificou a elaboração de iniciativas e na sua organização para os objetivos no começo do século XXI, criou a Rota de Inovação em 2013. O objetivo desta rota é que todos os destinos sejam resultantes de parcerias estratégicas "entre a academia, o poder público, o terceiro setor e a iniciativa privada." (Azevedo & Teixeira, 2017).

Dessa maneira, como explica um dos destinos desta rota, o Centro Sapiens, a Rota de Inovação apresentada na figura 2 foi criada a partir de um projeto de *branding* territorial, onde foram refletidos e estudados os diversos pontos de inovação da cidade, para a aplicação de estratégias de comunicação e promoção de uma rota urbanística específica, permeada por ações sociais, turísticas e de captação de investimentos (Centro Sapiens, 2019).

Importante destacar que o projeto engajou a sociedade civil, envolvendo cidadãos, gestores, pesquisadores, empresários e trabalhadores das regiões de interesse e a partir da disponibilidade de diversos canais de interação e eventos criativos, foi identificado o DNA da Floripa Inteligente. Identificada como colaborativa, criativa, sustentável, inspiradora e globalizada.



Figura 2. Rota de Inovação de Florianópolis – SC.
Fonte: Centros Sapiens, 2019.



Também faz parte da Rota da Inovação o Centro de Inovação da ACATE, inaugurado em meados de 2015. A Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (ACATE), desde 1986, é a principal interlocutora entre as empresas e os investimentos do poder público e outras instituições do setor de tecnologia. Com o Centro de Inovação foi possível abrigar novos habitats de inovação, como aceleradoras e espaços compartilhados para trabalho (*coworking*) e empresas residentes.

Dessa maneira, Florianópolis ao aliar a educação, ao incentivo do Poder Público e a articulação da iniciativa privada se fixou como uma cidade favorável ao desenvolvimento de projetos ligados à inovação e à tecnologia. Como indica Azevedo e Teixeira (2017), atualmente, a cidade possui 31 habitats de inovação, entre eles 01 iniciativa de distrito criativo 02 parques e 02 centros de inovação, 02 incubadoras, 02 pré-incubadoras, 02 FabLabs, 03 aceleradoras e 17 *coworkings* que intensificam a identidade de uma Cidade Inteligente.

Considerações Finais

Dessa maneira, fundamentado em uma revisão bibliográfica, constatou-se que a Cidade Inteligente é um produto da mudança do planejamento das cidades. Como asseverado por Harvey (1996), a passagem do gerenciamento para o modelo empresariamento urbano inseriu novas práticas na organização do espaço urbano que, em função das relações econômicas produziram interferências nas relações sociais.

Em razão disso, o estudo sobre Cidades Inteligentes demonstra mais do que uma nova maneira no planejamento das cidades, como também tornar o espaço urbano mais sustentável, inovador e eficiente ao aplicar os recursos possibilitados pela aplicabilidade da Tecnologia da Informação. Observa-se também a necessidade de uma consciência crítica para a utilização dessas novas ferramentas tecnológicas, em razão desses projetos possuírem um forte ponto de vista em sua produção, o que intensifica a complexidade nas relações que constroem um espaço urbano e também na informação que é produzida.

Belo Horizonte e Florianópolis mostram que o Brasil tem interesse e se desenvolve no contexto mundial de Cidades Inteligentes. No entanto, ainda é necessário maior incentivo do Poder Público e interação entre ele, a iniciativa privada e a sociedade civil para que suas áreas urbanas sejam completamente organizadas como Cidades Inteligentes.



O tema é amplo e merece ser estudado e complementado por trabalhos futuros que avaliem a evolução e as respectivas especificidades de Belo Horizonte e Florianópolis no contexto de Cidades Inteligentes.

Referências Bibliográficas

Arantes, O. B. F. (2002). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: Arantes, O. B. F.; Vainer, C. B.; Maricato, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed., Petrópolis: Vozes.

Azevedo, I. S. C. de; Teixeira, C. S. (2017). Florianópolis: uma análise evolutiva do desenvolvimento inovador da cidade a partir do seu ecossistema de inovação. *Reavi, Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí*, v. 6, n. 9, p. 108-121, jul.. Recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.5965/2316419006092017108>.

Belo Horizonte. (2018). BH se apresenta como cidade inteligente na Smart City Business America em SP. 2018. Recuperado a partir de <https://bit.ly/3pMS32l>

Castells, M.; Borja, J. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 45, jul.

Clark, E. (2010). The order and simplicity of gentrification: a political challenge. In: Lees, L.; Slater, T.; Wyly, E. *The gentrification reader*. New York: Routledge.

Diniz, L. S. (2008). O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, p.27.35, jul./ago. Recuperado a partir de. <https://bit.ly/3IOBTmA>

Gottdiener, M.; Feagin, J. R. (1989). Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. Tradução Hélio Alan Saltorelli. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano IX, n. 28, p. 44- 58.

Harada, K. (2005). *Direito urbanístico: estatuto da cidade: plano diretor estratégico*. São Paulo: NDJ.

Harvey, D. (1982). O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flávio Villaça. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano II, n. 7, p. 6-35, set..

Harvey, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, n. 39, p.48-64.

Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume.

Kitchin, R. (2013) The real-time city? Big data and smart urbanism. *Geojournal*, v. 79, n. 1, p.1-14. Netherlands: Springer Nature. Recuperado a partir de <https://bit.ly/3nLVrc3>



Kitchin, R. (2014). Making sense of smart cities: addressing present shortcomings. *Cambridge Journal Of Regions, Economy And Society*, v. 8, n. 1, p.131-136. Oxford: Oxford University Press (OUP). Recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsu027>.

Kitchin R.; Heaphy L.; Coletta, C. (2015). *Dublin as a Smart City*. Recuperado a partir de <http://progcity.maynoothuniversity.ie/2015/12/dublin-as-a-smart-city/>.

Kitchin, R.; Lauriault, T. P.; Mcardle, G. (2014). Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, [s.l.], v. 2, n. 1, p.6-28. Londres: Routledge Taylor & Francis Group. Recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.1080/21681376.2014.983149>.

Lemos, A. (2013). Cidades Inteligentes. *GV Executivo*, volume 12, número 2., julho/dezembro 2013. São Paulo: FGV-EAESP, pp. 46-49, 2013. Recuperado a partir de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/20720/19454>.

Oliveira, F. (1979). Prefácio. In: Maricato, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, p. 13-19.

Santos, Milton. (1993). *Les espaces de la globalisation*. *Cahiers du Gemdev*, Paris, n. 20, p. 162-172.

Folha DE São Paulo (2018). *Ranking de Universitário Folha 2018*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/3nEKadt>

Sapiens, C. Circuito da Inovação. Recuperado a partir de <https://centrosapiens.com.br/circuito-da-inovacao/>

Singer, P. (1979). O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Maricato, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega.

Urban Systems. Ranking Connected Smart Cities 2018. Recuperado a partir de [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1540214167CSC_2018_Urban.p](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/48668/1540214167CSC_2018_Urban.pdf)

df. Véras, M. P. B. (2000). *Trocando olhares: uma introdução à construção sociológica da cidade*. São Paulo: Studio Nobel, EDUC.

Weiss, M. C.; Bernardes, R. C.; Consoni, F. L. (2015). Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanos: a experiência da cidade de Porto Alegre. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 310-324, Dez. Recuperado a partir de <https://bit.ly/3nBJQMq>



Línea Temática 4.
Territorio y actores sociales



Atores sociais que vislumbraram um território: Relato de experiência

Larissa Caroline Bernardi
Antônio Joreci Flores
Alice do Carmo Jahn
Gabriela Manfio Pohia

Resumo

Introdução: A reforma agrária no Brasil busca a reorganização do espaço agrário, através da redistribuição de terras. Há assentamentos em todo território nacional, quando a terra é conquistada, os atores sociais perpassam por uma nova fase de adaptação ao território, onde são impostos novos desafios para sua permanência nestes espaços. Objetivo: Relatar a experiência acadêmica com um grupo de atores sociais moradores de um assentamento da reforma agrária do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Metodologia: Trata-se de um relato de experiência de acadêmicos vinculados ao Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM - Campus de Palmeira das Missões/RS - Brasil, das atividades desenvolvidas no assentamento Terra Nova, localizado em Palmeira das Missões/RS - Brasil. Para caracterização do território, é realizado um mapeamento do assentamento, feito pelos próprios moradores assentados. Através de oficinas e atividades participativas ocorreu a caracterização do público alvo, levando em consideração aspectos sócios demográficos e de saúde. Resultados: Observou-se a representatividade que a conquista da terra possui para esta população, bem como os desafios impostos para os meios de trabalho e subsistência, como falta de maquinários e insumos para produção. No aspecto saúde, apresentam como referência unidades localizadas no centro urbano, buscam atendimento em saúde que considere suas especificidades enquanto trabalhadores rurais. Conclusão: A universidade como mediadora nestes espaços, apresenta um importante papel social e de articulação, proporcionando a discentes e comunidade um novo espaço de troca de saberes, para qualificação de futuros profissionais e avanço do território a qual se inserem.

Palavras chaves

Reforma Agrária; Assentamento; Saúde; Território.

Introdução

O espaço destinado à agricultura no Brasil se destaca pelo aproveitamento dos recursos naturais, onde há a união de tecnologia e trabalho humano no cultivo da terra. Em



termos de extensão, a prática da agricultura familiar continua a crescer, principalmente para a produção de grãos e produtos de exportação. Nesse sentido, tem-se a crescente concentração dos espaços rurais nas médias e grandes propriedades, que realizam suas atividades conforme suas características, cumprindo sua missão na produção.

Nos conceitos mais utilizados recentemente, continua o debate na definição sobre agricultura, mas predomina o entendimento de que a agricultura brasileira é composta por grandes, médios e pequenos produtores, cada um contribuindo na produção de alimentos, conforme suas características e possibilidades.

A Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, Campus de Palmeira das Missões - Brasil, uma das poucas estruturas de ensino público da região, preocupada em entender melhor a realidade regional, busca uma aproximação com os atores regionais.

A extensão universitária é uma forma de intervir entre a academia e comunidade, e, a partir dela, é possível desenvolver atividades de promoção da saúde, a exemplo do desenvolvimento sustentável das comunidades vulneráveis (Siqueira *et al.*, 2016). Assim, as interações entre universidade e comunidade tornam-se essenciais para fortalecer o desenvolvimento da sociedade, em seus diferentes aspectos.

Refletindo nesta perspectiva, docentes e acadêmicos, através do Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável, que já atua desde o ano de 2015 em diferentes comunidades regionais, buscam conhecer melhor esse grupo de assentados e sua realidade, com o intuito de propor políticas públicas que possam encaminhar as demandas identificadas no seu contexto.

Nesse sentido, este estudo refere-se a um grupo de famílias de agricultores, assentados da Reforma Agrária, do município de Palmeira das Missões, no estado do Rio Grande do Sul - Brasil. Esse grupo é oriundo de regiões do estado onde foram construídas barragens para geração de energia, o que causou sua migração para o espaço geográfico que hoje habitam.

Na sequência, apresentam-se alguns dados da referida comunidade e alguns resultados do estudo, até o momento realizado, com enfoque em suas condições de vida e saúde, preconizando o ambiente em que vivem.

Assentamento Terra Nova

O município de Palmeira das Missões, localizado na região Noroeste do Estado do Rio grande do Sul - Brasil, cuja expansão territorial é de 1.419,430 km², tem população

estimada de 33.303 habitantes e está a uma distância de 372 km da capital do estado, Porto Alegre, (IBGE, 2018-2019). No referido município está localizado o Assentamento Terra Nova, distanciada a aproximadamente 30 quilômetros da área urbana, onde vivem cerca de 25 famílias assentadas, aproximadamente 50 pessoas, distribuídos em uma área de 300 hectares, segundo informações dadas pelos próprios moradores do Assentamento.



*Figura 1. Imagem do Assentamento Terra Nova – Palmeira das Missões – Rio Grande do Sul/RS – Brasil.
Imagens 2018 – DigitalGlobe, Dados do mapa, Google maps.*

Metodologia

Na proposta de maior aproximação entre a Universidade e o contexto regional de sua área de atuação, considerou-se o fato do território ser pouco contemplado com projetos governamentais, além disso, somou-se o esquecimento dessa população pelas políticas municipais.

O estudo é um dos frutos do Programa de Extensão mencionado, e para desenvolvê-lo, adotou-se a abordagem de pesquisa-ação. A pesquisa-ação, por ser uma metodologia aberta e dinâmica, permite que diferentes rumos sejam tomados no decorrer do seu desenvolvimento, em função das demandas encontradas. Os principais objetivos da metodologia adotada são identificar problemas e encontrar caminhos para resolvê-los, mas também aumentar a consciência, os níveis de reflexão e de comprometimento com a intenção de fazer avançar a situação problemática por meio de ações significativas (Toledo R. F., Giatti L. L. & Jacobi P. R., 2014; Chassot J. P., et al, 2018).



A coleta de informações da referida comunidade foi realizada através do uso da cartografia. A cartografia tradicional volta-se como arte, técnica e ciência, à elaboração de mapas, cartas e outras formas de expressão ou representação de objetos, fenômenos e ambientes físicos e socioeconômicos, em uma tentativa do homem conhecer o mundo que habita (IBGE, 2010). Dessa forma, a cartografia apresenta a problematização e contribui para a articulação de um conjunto de saberes que podem auxiliar em sua solução.

De cunho descritivo, o projeto traz a vivência extensionista junto a atores sociais do Assentamento Terra Nova, localizado no município de Palmeira das Missões, região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul/RS - Brasil.

Para fins de coleta de dados, realizou-se encontros com os atores sociais no período de 2018. As primeiras aproximações consistiram em interagir com os moradores, conhecer o território, e na sequência, identificar as necessidades em relação à saúde. Para refletir sobre saúde e ambiente, a coleta das informações foi mediante o uso da cartografia, entrevistas informais, observação e roda de conversas.

As demandas partiram dos atores sociais, que através de alguns moradores procuraram pela Universidade, nesse contexto, as necessidades foram elencadas pela comunidade, aplicada pelos acadêmicos e repassada aos agentes de saúde do município de Palmeira das Missões/RS - Brasil.

Os assuntos elencados pela comunidade indicaram esquecimento, isso se dá pelo fato de que a população está desassistida pelas políticas públicas que deveriam fazer amparo desta comunidade. Nesse contexto, o principal agravo de saúde encontrado entre os moradores do Assentamento Terra Nova são doenças crônicas, como a hipertensão arterial e diabetes mellitus, consequências dos fatores anteriormente citados.

No espaço dos encontros, a dinâmica inicial de troca de conhecimento, partiu a construção dos atores sociais de um desenho coletivo que ilustrasse seus espaços de vida e entorno da comunidade. No decorrer a dinâmica, os participantes foram expressando os principais locais da comunidade, principais estradas e moradias.

Para alcançar os objetivos da investigação, foram utilizados a observação de campo e entrevista informal, na qual foi aplicado um questionário aos moradores do Assentamento. O questionário atingiu respostas de 25 moradores, sendo 11 do sexo masculino e 14 do sexo feminino, sendo as questões dirigidas à saúde.



Além disso, o questionário foi composto por perguntas abertas e fechadas com o objetivo de conhecer as características socioeconômicas, estilo de vida e saúde dos mesmos. Perguntas abertas são as que permitem ao informante responder livremente e emitir relatos, opiniões e manifestações. Perguntas fechadas são aquelas que o informante escolhe sua resposta dentre as opções apresentadas, sendo mais objetiva e direcionada a um determinado aspecto. Por fim, todos os dados levantados foram tabulados e sistematizados na forma de tabelas e gráficos para facilitar a visualização e discussão dos mesmos.

Resultados e discussões

Os resultados apresentados a seguir referem-se à tabulação dos questionários aplicados aos 25 moradores do Assentamento Terra Nova e buscam demonstrar a importância que as características socioeconômicas e ambientais dos produtores têm para o entendimento do processo de saúde e doença.

Da caracterização dos participantes

Dos 25 participantes, 11 são do gênero masculino e 14 do gênero feminino, a faixa etária dos participantes, encontra-se entre 11 e 79 anos, ainda em relação à idade, observou-se que 60% dos participantes têm entre 40 e 59 anos, sendo que 20% têm mais de 60 anos e outros 4%, mais de 70 anos.

A escolaridade dos participantes prevaleceu nas séries iniciais, onde 80% dos entrevistados não concluiu o ensino fundamental, estudando apenas até a 4ª série. Este resultado mostra que a baixa escolaridade prevalece no meio rural, principalmente em comunidades de baixa renda, onde o acesso é dificultado. Durante a pesquisa, muitos moradores relatam que deixaram de estudar para ajudar a família no plantio e colheita, dando um suporte a seus pais e aumentando a renda familiar. Outro fator do abandono ao estudo era a distância das escolas, o difícil acesso e a falta de meio de transporte.

Com relação ao estado civil dos participantes, constatou-se que 60% são casados (15 participantes), 28% estão solteiros (7 participantes) e 12% são divorciados (3 participantes). Bem como, a maioria dos entrevistados pertence a religião católica (44%), porém, no assentamento há grande presença da religião evangélica, em que 40% dos participantes declaram ser atuantes.

Em relação à renda mensal das famílias do assentamento, pode-se observar que 68% das famílias vivem com um a três salários mínimos por mês, o que é uma renda baixa, mesmo considerando que os agricultores familiares possuem cerca de 1/3 de sua renda



total destinada ao autoconsumo (não computado na presente pesquisa). A renda é proveniente da agricultura, do cultivo de milho e soja, aposentadoria e arrendamento de terras.

Na questão renda é importante destacar que a maioria dos participantes possui seus rendimentos acima do salário mínimo nacional, o que para o meio rural é uma remuneração interessante. Entretanto, deve-se observar que essa renda é composta por variáveis, nem sempre significando que sua origem vem da atividade agrícola. Afirma-se que mais de sessenta por cento (60%) são recursos de aposentadorias rurais.

Ambiente em que estão inseridos

Com relação ao ambiente e moradia dos Assentados, destaca-se que 92% dos assentados reside em moradia própria.

Estrutura de Saneamento	Feminino	Masculino
ÁGUA ENCANADA		
Sim	12	9
Não	-	-
Sem resposta	02	2
TOTAL	14	11
ESGOTO PÚBLICO ENCANADO		
Sim	05	05
Não	09	04
Sem resposta	-	02
TOTAL	14	11
O LIXO É:		
Coletado	-	-
Queimado	07	05
Enterrado	01	01
Jogado a céu aberto	-	-
Queimado e enterrado	05	03
Queimado, enterrado e jogando a céu aberto	01	01
Outros	-	01
TOTAL	14	11

Tabela 1. Água encanada; Esgoto público encanado e destino dado ao lixo produzido em moradias do Assentamento Terra Nova, Palmeira das Missões (RS – Brasil).

Fonte: Elaboração dos autores.

Dessa forma, pode-se observar dados referentes à estrutura de saneamento das moradias dos assentados da reforma agrária (Tabela 1). A partir das respostas dos mesmos, pode-se observar que 84% dos entrevistados possuem água encanada em sua residência, e todos possuem energia elétrica. Ainda, é destacado que 52% das residências dos participantes possuem esgoto público encanado. Um fator que chama a atenção é o lixo produzido na comunidade, e principalmente na sua forma de



descarte, que segundo relatos dos moradores, o lixo é queimado ou enterrado, com isso, observa-se uma crescente poluição do ar, água, destruição da flora e do lençol freático. Outro fator ambiental e de saúde relevante é a crescente monocultura aos redores da comunidade, com o uso exacerbado de agrotóxicos que ao longo do tempo prejudica a saúde das pessoas que consomem os alimentos intoxicados.

Estes dados preliminares identificados formam um conjunto de preocupações sobre o futuro dessas famílias, pois nota-se que sua prática na produção e os cuidados com a saúde apresentam grandes dificuldades.

Na construção do presente estudo e para subsidiar as reflexões propostas, foram considerados os resultados da análise dos questionários respondidos pelos moradores do assentamento que tratavam sobre a saúde dos mesmos, a tabulação dos dados apresentados foi realizada pelos extensionistas do Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável.

Saúde dos Atores Sociais

Os dados levantados em relação à saúde dos moradores do Assentamento Terra Nova retratam a dificuldade dos mesmos em reverter a atual situação na qual se encontram. A partir das respostas obtidas pelos Assentados, foi identificado que não há atendimento de saúde local, na comunidade não há uma Unidade Básica de Saúde (UBS), nem uma Estratégia da Saúde da Família (ESF).

Além disso, os moradores relatam não ter nenhuma assistência à saúde, ressaltando que não recebem visitas de agentes comunitários. Dessa forma, a assistência à saúde dos mesmos é prejudicada e patologias que poderiam ser revertidas, controladas ou tratadas são agravadas.

Referência no atendimento à saúde	Feminino	Masculino
Estratégia de Saúde da Família	3	-
Postão	8	7
Hospital	-	2
Postão e hospital	2	2
Outros	1	-
TOTAL	14	11

*Tabela 2. Referência no atendimento a saúde dos moradores do Assentamento Terra Nova, Palmeira das Missões (RS – Brasil).
Fonte: Elaboração dos autores.*

Ainda, os moradores relatam que quando necessitam de atendimento de saúde, procuram o posto de saúde ou hospital do município mais próximo (Tabela 2). Nesse



contexto, a falta de atendimento básico de saúde aos moradores resulta no adoecimento, bem como, agravo de quadros crônicos de patologias que poderiam ser controladas.

A Hipertensão Arterial Sistêmica (HAS) é um problema grave de saúde pública no Brasil e no mundo. Ela é um dos mais importantes fatores de risco para o desenvolvimento de doenças cardiovasculares, cerebrovasculares e renais [...] O diagnóstico de hipertensão arterial é baseado num procedimento relativamente simples, a verificação da pressão arterial, envolvendo a grande responsabilidade de decidir se um paciente é normotenso ou hipertenso. (Langowski, A. R.; Koerich, A.; Trompczynski, J.; 2018)

A Pressão Arterial (PA) é a medida da tensão exercida pelo sangue nos vasos durante a sístole e diástole ventricular.

De acordo com estudos de Langowski, A. R.; Koerich, A. e Trompczynski, J., considera-se a PA normal aquela que encontra-se 120/80 mmHg, o nível de pré hipertensão é considerado em pessoas que apresentam Pressão Arterial Sístole (PAS) entre 121 e 130 mmHg e Pressão Arterial Diástole (PAD) entre 81 e 89mmHg. Hipertensão Arterial é dividida em três estágios, o estágio I é diagnosticado quando a PAS encontra-se entre 140 e 150mmHg e a PAD encontra-se entre 90 e 99mmHg. O estágio II dá-se a partir da verificação da PAS entre 160 e 179mmHg e PAD entre 100 e 109mmHg. O estágio III da HAS é o de maior gravidade, pois a PAS encontra-se igual ou maior a 180mmHg e a PAD encontra-se igual ou maior a 110mmHg.

Sexo	PA	Idade
Masculino	130/80	41 anos
Masculino	140/80	64 anos
Masculino	140/80	45 anos
Masculino	200/100	61 anos
Masculino	140/90	60 anos
Masculino	150/90	63 anos
Feminino	140/60	58 anos
Feminino	140/80	45 anos
Feminino	130/90	42 anos
Feminino	130/80	48 anos
Feminino	130/80	54 anos
Feminino	150/10	55 anos
Feminino	140/80	49 anos
Feminino	130/90	57 anos

*Tabela 3. Verificação da Pressão arterial dos moradores do Assentamento Terra Nova, Palmeira das Missões (RS – Brasil).
Fonte: Elaboração dos autores.*



A partir da verificação da Pressão Arterial dos 25 participantes do estudo, foi possível observar que 14 destes apresentaram elevações (Tabela 3). Ainda, volta-se a questão da falta de assistência básica de saúde nesta comunidade e a falta de políticas públicas para reverter este quadro.

Como avalia sua saúde	Feminino	Masculino
Excelente	-	-
Muito boa	2	-
Boa	9	6
Ruim	3	4
Muito ruim	-	1
TOTAL	14	11

Tabela 4. Auto avaliação da saúde dos moradores do Assentamento Terra Nova, Palmeira das Missões (RS – Brasil).

Fonte: Elaboração dos autores.

Com todos os dados em relação à saúde observados, ainda foi questionado aos moradores como eles avaliavam a sua própria saúde (Tabela 4). Foi surpreendente como a maioria (60%) respondeu que sua saúde é “boa”, e 28% retrata seu estado de saúde como “ruim”, devido a alguma dificuldade ou patologia. Ainda, é importante ressaltar que apenas 8% relatou que seu estado de saúde é “muito boa”, e nenhum avalia sua própria saúde como “excelente”.

Referente a sua permanência na terra, as famílias do Assentamento Terra Nova correm o risco de serem novos sem-terra, repetindo um ciclo de descaso e dificuldades. A realidade identificada demonstra um grande caminho a seguir de estudos e inserções para contribuir no melhor desenvolvimento sustentável da referida comunidade, como condição de apoio à sua permanência no meio e nas atividades da agricultura familiar.

Estes dados preliminares identificados formam um conjunto de preocupações sobre o futuro dessas famílias, pois nota-se que sua prática na produção e nos cuidados com a saúde apresenta grandes dificuldades.

Considerações finais

Este estudo teve como objetivo conhecer e analisar a forma de vida dos moradores do Assentamento Terra Nova, destacando suas condições de saúde, relacionando-as com seu estilo de vida e hábitos, bem como, relatar a experiência universitária nesta área de atuação.

Percebeu-se que esses assentados, em sua maioria, vivem e convivem no mesmo modelo agrário que causou sua saída do território original, sendo desalojados por



programa de barragens e assentados e outras regiões conforme a disponibilidade de terras. A preocupação do estudo aponta para as mesmas dificuldades existentes em seus antigos habitats. Ou seja, apresentam problemas de saúde, de infraestrutura, e pouca assistência técnica. Esse conjunto de fatores poderá levá-los a serem os novos sem-terra.

A extensão universitária torna-se essencial no território regional, pois busca desenvolver soluções para uma melhor condição de vida da sociedade em que está inserido. O Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal de Santa Maria, Campus de Palmeira das Missões/RS - Brasil, proporciona a inserção acadêmica nos diversos contextos regionais, com populações em diferentes condições socioeconômicas e culturais.

A participação acadêmica em atividades extensionistas, é um tanto quanto desafiadora, pois, muitas vezes, durante essas atividades, os universitários se deparam com situações práticas que ainda não vivenciaram no espaço acadêmico. Esta realidade torna-se fundamental durante a formação, pois desafia o estudante a agir de maneira coerente a tal situação.

Essa inserção poderá facilitar o entendimento dos setores públicos sobre suas responsabilidades nas demandas desses segmentos. A presença da universidade motiva essa preocupação dos agentes e, por outro lado, devolve um pouco de esperanças dos assentados na atenção de suas dificuldades.

Nesse contexto, o estudo proporcionou também, uma visão mais abrangente da área da saúde, que trabalha de maneira interdisciplinar com outras áreas do conhecimento. Esta interação é de suma importância durante a formação acadêmica, pois envolve vários saberes que necessitam ser exercitados no ensino, pesquisa e extensão.

Como questão preocupante, identificou-se as grandes carências em relação a atuação das estruturas públicas, principalmente municipais, que pouco tem contribuído com o referido assentamento. As secretarias de agricultura e saúde, mais afetas à realidade dessa comunidade apresentam grandes dificuldades de entendimento e ações quanto às demandas do assentamento.

Nesse sentido, o programa coordenado pela universidade procurou aproximar essas estruturas da realidade das famílias. Alguns avanços foram observados, mas muito ainda deve ser feito para que o município entenda o contexto da comunidade e tenha uma organização mínima que possa considerar as necessidades apresentadas.



Nisso, nota-se que muitos avanços são necessários, no contexto de organização e planejamento das estruturas municipais, bem como uma maior responsabilidade de todas as entidades que estão inseridas no município com competência para orientar e atender as famílias desses agricultores.

Referências

Chassot, J. P.; Jahn, A. C; Neris, A. M. P.; Malheiros, M B.; Anklan, A. & Flores, A. J. (2018) *Dinâmica de Agricultores Familiares na Permanência Cultural: desafios e perspectivas*. Apresentado no X Congresso ALASRU – Uruguai, Montevideo.

Graziano da Silva, J. A. (1998) *Nova dinâmica da agricultura brasileira*. (2ª ed) rev.- Campinas, SP: UNICAMP.IE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010. *Noções básicas de cartografia*. Disponível em <<https://atlasescolar.ibge.gov.br/conceitos-gerais/o-que-e-cartografia>>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2018 - 2019, *IBGE Cidades, Palmeira das Missões, Rio Grande do Sul - Brasil*. Disponível em <<https://bit.ly/3IU12Oa>>

Instituto Cultural Padre Josimo. (2009) *A Agricultura Camponesa e as Energias Renováveis*. (1ª ed) Porto Alegre.

Langowski, A. R.; Koerich, A. e Trompczynski, J. (2018) *Linha guia de hipertensão arterial / SAS*. (2. Ed) Curitiba: SESA, PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. Superintendência de Atenção à Saúde. ISBN 978-85-66800-16-6. Disponível em <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/HIPER_R_4_web.pdf>

Neto, B. S.; Basso, D. (2005) *Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendações de políticas*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ.

Schneider, S. (2004) *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. (2 ed.) Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Siqueira, S. M. C., Jesus, V. S., Santos, E. N. B., Whitaker, M. C. O., Sousa, B. V. N. & Camargo, C. L. (2017) *Atividades extensionistas, promoção da saúde e desenvolvimento sustentável: experiência de um grupo de pesquisa em enfermagem*. *Esc. Anna Nery* [online]. vol. 21, n.1, e20170021. EpubFeb 16, 2017. ISSN 1414-8145. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-81452017000100701>



Toledo, R. F., Giatti, L. L., Jacobi, P. R., (2014) *A pesquisa-ação em estudos interdisciplinares: análise de critérios que só a prática pode revelar*. 18(51): 633-46. Disponível em: <<https://bit.ly/3nTdTj4>>.



Saúde da População Negra: O fazer acadêmico na abordagem intercultural

Larissa Caroline Bernardi
Alice do Carmo Jahn
José Luis de Moura Filho
Elaine Marisa Andriolli

Resumo

A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) no Brasil foi idealizada em 2006, e implantada no ano de 2009 pelo Ministério da Saúde. O seu objetivo consiste em combater a discriminação étnico-racial no Sistema Único de Saúde (SUS), uma assistência integral, com práticas inclusivas e equânimes. Objetivo: relatar alguns caminhos adotados no fazer acadêmico na saúde, voltado para a população negra de remanescentes de quilombolas de um município do Estado do Rio Grande do Sul / Brasil. Metodologia: As aproximações interculturais e de troca de saberes, vem sendo um dos sucessos das escolas com os atores sociais, tendo por alunos de diferentes graus os cursos que fazem parte de um programa de extensão, vinculado à Universidade Federal de Santa Maria. Resultados: As operações foram realizadas de acordo com as necessidades e prioridades das comunidades. São proporcionados momentos de convivência com ações educativas, preventivas e promocionais em saúde. É possível ver as necessidades em saúde são atendidas de forma fragmentada e permanecem centralizadas na queixa conduta. Soma-se uma vulnerabilidade que as pessoas estão expondo quando da verbalização da descontinuidade no serviço de saúde. Conclusão: A experiência gera um olhar sobre as questões que envolvem os atores sociais, a sua realidade e a sua saúde. Vislumbra-se colocar os suportes na proposição de um atendimento mais equânime, integral e menos fragmentado. É possível ver as necessidades em saúde são atendidas de forma fragmentada e permanece centralizada na queixa conduta. Soma-se uma vulnerabilidade que as pessoas estão expondo quando da verbalização da descontinuidade no serviço de saúde.

Palavras chave

Território; Saúde; Quilombolas; Cultura; Vulnerabilidade.



Introdução

A expansão do ensino público através da proposta do Ministério da Educação no ano de 2005, fez com que a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), através desta adesão no ano de 2006 inicia-se a trajetória do Campus de Palmeira das Missões, localizado na região Norte e Noroeste do estado, onde é ricamente circundado por uma vasta diversidade cultural, território este habitados por indígenas, agricultores e remanescentes quilombolas.

Para Araújo (2017) a abolição da escravatura ocorrer no Brasil a mais de 130 anos não se deve vê-la apenas como uma data, mas como um segmento histórico de luta por igualdade e liberdade, a população negra foi largada a própria sorte, não havia políticas públicas visando garantias de educação, saúde, moradias para esta população, acabaram sendo marginalizados pela sociedade sujeitando-se a trabalhar em situação precária para sobreviver.

Através da aproximação e imersão neste território, e com a articulação do Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável, vinculado a UFSM, no ano de 2017 iniciou através das ações afirmativas da referida universidade, a aproximação com a população de Remanescentes Quilombolas da Colônia Chupim, localizados hoje em dia no município de Palmeira das Missões/RS/Brasil, mais precisamente nos bairros, Portela, Batista e Mutirão, com cerca de 120 famílias e 500 pessoas, onde buscou-se conhecer a dinâmica das famílias no processo saúde/doença, através de intervenções realizadas junto às comunidades, as quais partem das suas demandas em saúde e prioridades com ações educativas, preventivas e promocionais.

Branco, negro e indígena, estão culturalmente expostos há ocuparem espaços sociais diferentes em nossa sociedade, e isto é refletido através dos indicadores sociais, onde os negros e indígenas apresentam os índices e indicadores mais baixos. Como níveis de escolaridade, piores postos de trabalho e diminuição a acesso a bens e serviços sociais. Este processo leva ao isolamento espacial, refletindo nos comportamentos em sociedade e instituição do processo de racismo, enraizado na cultura brasileira (Munanga, 2012).

A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) no Brasil foi idealizada em 2006, e implantada no ano de 2009 pelo Ministério da Saúde, tem por objetivo combater a discriminação étnico-racial no Sistema Único de Saúde (SUS),



visando uma assistência integral, com práticas inclusivas e equânimes a todos os usuários, buscando diminuir as assimetrias sociais, destacando a importância do racismo como determinante social da saúde.

Segundo Almeida (2016) o racismo é visto como estruturador das relações sociais. As práticas racistas não precisam ser necessariamente manifestas (violências), elas encontram formas institucionalizadas e veladas de manifestação, mantendo a relação de inferiorização e exclusão dos negros no país. O que traz influências em práticas sociais e profissionais, perfazendo assim uma não efetividade nas ações e implementações de políticas públicas.

O racismo institucional pode ser observado como o racismo que manifesta-se em nossas instituições, em específico, na área da saúde, sendo necessário acompanhar as políticas direcionadas à população negra, assim como garantir sua participação social para garantia de seus direitos e dignidade (Almeida, 2016).

A PNSIPN, reconhecendo o racismo racial e institucional como determinantes sociais nas condições de saúde desta população e suas especificidades, trouxe como objetivos, aprimorar os sistemas de informação em saúde e a inclusão do quesito cor nos instrumentos de coleta de dados adotados pelo Sistema Único de Saúde (SUS); ações para reduzir indicadores de morbimortalidade materna e infantil, doença falciforme, hipertensão arterial, diabetes mellitus, HIV/AIDS, tuberculose, hanseníase, cânceres de colo uterino e de mama, miomas, transtornos mentais na população negra; Garantir e ampliar o acesso da população negra do campo e da floresta e, em particular, das populações quilombolas, às ações e aos serviços de saúde; e garantir o fomento à realização de estudos e pesquisas sobre racismo e saúde da população negra (Batista *et al*, 2013).

Nos últimos anos as relações entre raça e saúde vêm sendo analisadas e discutidas buscando um campo de reflexão e intervenção política, através de debates referente a saúde da população negra, condicionando formas de enfrentamento do racismo no país, reconhecendo a necessidade de superação de inequidades históricas existente em nosso país (Chor, 2005).

Tendo em vista o exposto até aqui, observam-se ainda práticas pouco efetivas em relação a efetividade de políticas que de fato sejam concretas e efetivas, por profissionais que integrem realmente ações e práticas equânimes pelo o que é realmente preconizado pela PNSIPN, visando sim o reconhecimento das assimetrias e



desigualdades sociais, reconhecendo suas formas de racismo e os impactos que as mesmas trazem no meio profissional, através desta assimilação até mesmo nas práticas acadêmicas.

Sendo assim, este estudo tem por objetivo relatar alguns caminhos adotados no fazer acadêmico na saúde, voltado para a população negra de remanescentes de quilombolas de um município do Estado do Rio Grande do Sul / Brasil.

Metodologia

Trata-se de um relato de experiência descritivo, o qual parte de assuntos temáticos elencados pelos atores sociais, as aproximações interculturais e de troca de saberes, vem sendo um dos sucessos das escolas com os atores sociais, tendo por alunos de diferentes graus os cursos que fazem parte de um programa de extensão, vinculado à Universidade Federal de Santa Maria, através do Programa de Extensão. As ações são desenvolvidas em comunidades que apresentam vulnerabilidades sociais, dentre elas a comunidade de Remanescentes da Colônia Chupim.

O grupo envolvido na dinâmica de trabalho fez uma agenda de trabalho com encontros periódicos os quais aconteceram nas dependências da UFSM, na sede do Movimento Afro, em espaços cedido pelas comunidades, a exemplo igrejas (diversas religiões/credos), salões comunitários e escolas. Os momentos que antecederam as imersões nas comunidades, obteve-se informações prévias das situações de saúde doença dos atores sociais que foram importantes para estruturar as atividades (Jahn *et al*, 2018).

As atividades baseiam-se em modalidades participativas, através de rodas de conversas; identificação do território através de relatos e desenhos pelos membros da comunidade; conversas informais, convivência com atores sociais, entre outros. Todas as informações foram registradas em caderno de campo, e em cartazes e cartografias realizadas pelos atores sociais.

Os espaços de interlocução e trocas entre comunidade e acadêmicos possibilitou um rico dialogo e compartilhamento de trocas de saberes entre ambos os envolvidos, através de saberes populares e científicos sendo expostos articuladamente.

O relato de experiência, baseando-se na cartografia, remete ao método proposto por Deleuze e Guattari, em especial em abordagens de caráter mais subjetivo (Cintra *et al*,



2017). Onde permite-se mapear determinada realidade, acompanhar a circulação e a intensidade nas construções dos sujeitos na produção de cuidados em saúde (Weber; Grisci & Paulon, 2012; Martines; Machado & Colvero, 2013; Jahn *et al.* 2017).

Está identificação e reflexão de dados, faz com que ocorra a articulação dos saberes populares e científicos, onde as experiências trazidas fazem com que ocorra uma problematização e identificação dos agentes multiplicadores no meio acadêmico, inseridos no território.

As experiências trazidas nesta produção acadêmica partem de ações extensionistas realizadas no decorrer do ano de 2018, em uma comunidade de Remanescentes Quilombolas, onde ocorreu a participação de docentes, discentes, pessoas das comunidades, representantes de instituições, órgãos e gestores, as atividades ocorrem tanto na referida comunidade, bem como na Universidade, como espaços de mediação e construção de conhecimento.

Resultados e discussões

As operações foram realizadas de acordo com as necessidades e prioridades da comunidade, considerando o que os próprios atores sociais elencavam como prioridades e demandas em saúde. Foram proporcionados momentos de convivência com ações educativas, preventivas e promocionais em saúde. Elencou-se necessidades básicas, como saneamento básico, consideração aos fatores de comorbidade relacionados a etnia racial.

As políticas públicas que almejam a igualdade social assegurando os direitos da população negra surgiram através de muitas lutas sociais, apesar desta conquista ainda vivemos em um país em que o racismo está fortemente presente. A PNSIPN visa garantir a saúde deste segmento populacional através de ações promoção e prevenção em saúde. A população negra remanescente da antiga colônia Chupim permanece em seu território onde, através de reflexos de colonização e pós escravatura ainda acarretam em prejuízos para saúde comunitária.

A referida população encontra-se em situação de vulnerabilidade social, inseridos as margens de córregos onde não há presença de saneamento básico fator de risco em relação ao estado saúde e doença, o que se assimila a demais populações Quilombolas. Ações de inclusão social, por meio da saúde, são feitas com a prevenção e o controle de doenças e agravos ocasionados pela falta ou inadequação das condições de



saneamento básico em áreas de interesse especial, como em assentamentos, remanescentes de quilombos e reservas extrativistas (Nery, 2004).

Para Siqueira *et al*, (2017) “A falta de saneamento acarreta diversos impactos negativos sobre a saúde da população. Além de prejudicar a saúde individual, eleva os gastos públicos e privados em saúde com o tratamento de doenças”, suas condições socioeconômicas refletem nas condições de saúde e vida dos moradores, o que é observado nas condições dos moradores desta comunidade.

Segundo Pinto (2005, p. 2-3), os achados estatísticos “costumam ser apresentados como mera expressão da ‘realidade’ social, deixando-se de lado toda a reflexão epistemológica sobre o impacto dos instrumentos de ‘mensuração social’ na construção de grupos sociais através da reificação de suas categorias definidoras”. O que faz com que se obtenha uma busca pela assimilação e reflexão de fato em ações definidoras e multiplicadoras das ações desempenhadas nesses territórios.

O processo de construção de uma política focalizada como resposta às desigualdades raciais em saúde vem sendo acompanhado por um conjunto de portarias recentes voltadas para regulação e implementação de ações junto a comunidades quilombolas e aos Programas de Anemia Falciforme, Hipertensão Arterial Sistêmica (HAS), Diabetes Mellitus e Atenção aos Pacientes Hemoderivados. Há outras ações nesta direção, como o estímulo a projetos e estudos sobre a vulnerabilidade ao HIV/Aids da população negra, em parceria com o Programa Nacional de DST/HIV/Aids e Seppir, e a proposição de cursos de formação e produção de material educativo para diferentes segmentos populacionais (profissionais de saúde, escolares, auditores) acerca da saúde da população negra, entre outras iniciativas (Chor, 2005).

Durante os debates e rodas de conversas identificou-se um índice de pessoas da comunidade apresentando comorbidades como hipertensão, diabetes mellitus, trazem semelhança a estudos que apontam a incidência de patologias a etnia negra, impostas as condições sociais aos quais foram e são expostos. Como agravos crônicos não transmissíveis, alimentação, o meio ambiente, tabagismo, políticas públicas e de inclusão.

Foram realizadas atividades que visaram desenvolver ações de promoção à saúde e prevenção de agravos voltada à esta população. As trocas de conhecimentos, trouxe a visualização dos espaços habitados pelos remanescentes, trazendo a tona o uso de



medicamentos e consultas prestadas no nível de atenção primária a saúde, voltada a questão central patológica, sem considerar os riscos e dificuldades as quais a comunidade é exposta, trazem como marco a importância de ter profissionais capacitados para que auxiliem de fato esta população trazendo um atendimento equânime como o que é preconizado.

Segundo Jahn (2018) que desempenha outros estudos com a mesma população “Para os atores sociais, as abordagens sobre agravos crônicos são importantes, mas percebeu-se que da mesma forma identificaram pessoas para ajudá-los. Além disso, trouxeram uma visão ampliada do que é necessário para ter uma vida mais saudável ao problematizar que o meio afeta as condições de saúde e espaços que circulam. Ou seja, a importância da sinergia dos elementos da vida social, do meio ambiente e vice-versa”.

Nesta população observa-se os marcos sociais onde se reflete, uma forte identidade de ativismo social e cultural, através de movimentos sociais articulados pelos próprios atores sociais, os quais reivindicam espaços de inclusão e buscas de seus direitos, fazendo com se diminua as assimetrias do que é preconizado com o fazer realmente de fato.

As diversas reflexões apresentadas sobre as desigualdades étnico raciais em saúde têm por objetivo nuançar certos pressupostos que vem orientando políticas particularistas. Krieger (2003) reconhece que as consequências do racismo para a saúde da população são conhecidas, mas pouco investigadas. Para tal, faz-se necessário definir, de forma clara, os conceitos de racismo e raça/etnia. Não confundir as ‘expressões biológicas das relações raciais’ (que analisam de que modo os danos da exposição física e psicológica decorrentes do racismo afetam de forma adversa a nossa constituição biológica) com a racialização das expressões biológicas’ (que se refere a como traços biológicos arbitrários são erroneamente construídos como marcadores inatos de diferenças raciais).

É preciso ainda considerar as abordagens diretas do racismo, relativas às percepções dos indivíduos, como as indiretas, que estão além da percepção individual, por meio de métodos qualitativos e quantitativos. Krieger também sugere estudos mais aprofundados sobre as relações entre raça e saúde que contribuam para o entendimento das desigualdades em saúde.

Segundo Jahn (2018) A saúde da população negra tem sido objeto de políticas que pouco se concretizaram de fato, no meio acadêmico a temática avança de forma tímida.



A experiência gerou aprendizados e um olhar às questões que envolvem os atores sociais, seu território e sua realidade em saúde. Assim vislumbra-se promover mais reflexões e ações coletivas que venha trazer contribuições na proposição de um atendimento mais equânime, integral, menos fragmentado, que respeite os princípios e diretrizes preconizadas pelo SUS, e também mais acolhimento de profissionais as questões de saúde da população negra.

Conclusão

A experiência gera um olhar sobre as questões que envolvem os atores sociais, a sua realidade e a sua saúde. Vislumbra-se colocar os suportes na proposição de um atendimento mais equânime, integral e menos fragmentado. É possível ver as necessidades em saúde são atendidas de forma fragmentada e permanece centralizada na queixa conduta. Soma-se uma vulnerabilidade que as pessoas estão expondo quando da verbalização da descontinuidade no serviço de saúde.

Deve-se investir em outras iniciativas que visem melhorias as comunidades, através do fornecimento de condições adequadas para o desenvolvimento de uma atenção integral e diferenciada a saúde da população negra, levando em consideração sua cultura, refletindo assim no direito há qualidade de vida e a um cuidado efetivo e resolutivo em saúde.

É possível ver as necessidades em saúde são atendidas de forma fragmentada e permanecem centralizadas na queixa conduta. Soma-se uma vulnerabilidade que as pessoas estão expondo quando da verbalização da descontinuidade no serviço de saúde.

Foi uma experiência exitosa, onde foi criado um espaço de sensibilização e desconstrução de paradigmas, espaços como este se tornam férteis para que grupos étnicos possuam cada vez mais voz e vez para expressarem seus anseios e se afirmarem enquanto protagonistas sociais.

A troca de saberes configurou aprendizados e momentos de reflexões sobre a vida em família e em grupo, dos hábitos de vida que as pessoas passaram a adotar, dos agravos que não faziam parte de suas vidas, como as doenças crônicas. Ao mesmo tempo, procuraram fazer um resgate da forma como se alimentavam no passado, e que hoje não fazem parte dos hábitos alimentares. Se reportaram ao tempo de seus pais e avós, dos alimentos da cultura, quando as famílias consumiam produtos que cultivavam,



saudáveis e não tinham problema de excesso de peso.

Destaca-se que o desejo de fomentar no âmbito acadêmico as discussões referentes à temática saúde e as relações étnico-raciais, também se faz pelo fato do assunto ser ainda muito tímida na formação de futuros profissionais. Nesse sentido, na área da saúde em especial, os reflexos impactam na abordagem profissional e nos serviços de saúde e no itinerário terapêutico das pessoas, além de reforçar as iniquidades sociais.

Referencias

Almeida S. (2016). Conceito de Racismo Estrutural: Conceito de Racismo Institucional: Saúde Soc. São Paulo, v.25, n.3, p.535-549. <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v25n3/1984-0470-sausoc-25-03-00535.pdf>

Araujo M. R; Monteiro B. R; Batista E. L. (2013). Iniquidades raciais e saúde: o ciclo da política de saúde da população negra Racial inequalities and health: healthcare policy cycle of the black population. *Saúde em Debate* Rio de Janeiro, v. 37, n. 99, p. 681-690 acesso nov 2019.

Chor M. M; Monteiro, S. (2005). Tempos de racialização: o caso da 'saúde da população negra' no Brasil História, Ciências, Saúde - Manguinhos, vol. 12, núm. 2, mayo-agosto, pp. 419-446 Fundação Oswaldo Cruz Rio de Janeiro, Brasil.

Jahn, A. C., Andriolli, E. M., Pohia, G. M., Mazzonetto, J., Soler, G.P. (2017). Revista orbis latina: O retorno dos kaingang à terra indígena Inhacorá Após a Desapropriação: desafios e possibilidades. Foz do Iguaçu Pr: Orbis Latina, v. 7, n. 3, 15 dez. 2017. Mensal. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/index.php/orbis>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

Jahn, A.C. (2015). O Kófa: uma etnografia sobre velhice Kaingang. 143 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Enfermagem. Programa de Pós-Graduação em Enfermagem.

Munanga, K. (2012). *Ata da 17ª reunião especial da Assembléia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte. Disponível em: <<https://bit.ly/2J60UeJ>>. Acesso em nov. 2019.

Nery, T. C. S. (2004). Saneamento: ação de inclusão social. *Estudos Avançados* 18 (50).

Weber; Grisci & Paulon, (2012). Weber, Lílian; Grisci, Carmem Ligia lochins and Paulon, Simone Mainieri. Cartografia: aproximação metodológica para produção do conhecimento em gestão de pessoas. *Cad.EBAPE.BR* [online] vol.10,n.4,pp. 841-857.ISSN 1679-3951. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512012000400005>

Krieger (2003) *Tempo soc.* vol.27 no.1 São Paulo Jan./June 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/0103-20702015014> Dossiê - Ciências Sociais



E Saúde. Desigualdades em saúde: Entrevista com Nancy Krieger.

Pinto, E. A.; Souza, R. (2005, p. 2-3) Etnicidade e saúde da população negro no Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 18, n. 5, p.1144-5. Pnud; Opas Política Nacional de Saúde da População Negra: uma questão de equidade. Brasília: Pnud, Opas, DFID.

Siqueira *et al*, Ribeiro, Matilde. (2017) Mulheres negras brasileiras: de Bertioga a Beijing. Estudos feministas, 1995 v. 3, n. 2, p.446-57. Risch, N. et al. Categorization of humans in biomedical research: genes, races and disease. Genome Biology, v. 3, n. 7, comment 2007.1-2007.12.



Reconfiguración territorial en la Región Atenco-Texcoco, procesos de resistencia y nuevos actores.

Feliciano Velázquez Rincón¹

Resumen

En los últimos 20 años la disputa por el espacio en la región Atenco-Texcoco ha traído consigo interesantes procesos de reconfiguración territorial. La construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, ahora cancelado, evidenció un proceso voraz de acaparamiento y comercialización de la tierra que afectó ambiental, política, económica y culturalmente a varias comunidades de la región. Ante esta problemática surgieron procesos de organización tradicionales como respuesta ante las amenazas que estaban enfrentando, así asociaciones civiles, colectivas de jóvenes y organizaciones comunitarias hicieron frente a la amenaza del nuevo aeropuerto. Sin embargo los mecanismos de defensa no lograron integrar a comunidades de toda la región. Ante este panorama es importante analizar los procesos de organización y movilización colectiva, sus objetivos sus alcances y su relación con las comunidades de la región ya que tras la cancelación del nuevo aeropuerto ahora la disputa es por incidir en los procesos de planeación y gestión municipal; sin embargo estas aspiraciones contrastan con los modos de vida indígenas de la región, así, los procesos de reconfiguración de la región Atenco-Texcoco no sólo son consecuencia de los grandes proyectos como el aeropuerto sino por relaciones de tensión y conflicto entre diferentes actores en la región. Comprender el papel de estos actores en la reconfiguración del territorio es el eje central de esta investigación.

Palabras clave

Territorio; Texcoco; Nuevos Actores; Resistencia.

Introducción

La interacción en la región de Texcoco es a todas luces, para los que la habitamos, algo inherente a la vida cotidiana. Diariamente cientos de personas transitan a la cabecera municipal para surtirse de insumos básicos que encuentran en los mercados o para comprar productos más específicos en alguna tienda especializada. Cientos de jóvenes cruzan por mañana y tarde varios pueblos para llegar a su escuela y varios más se concentran en las centrales camioneras de los autobuses “México-Tepetitlán” y “México- Texcoco” para viajar y laborar o estudiar a la Ciudad de México. Diariamente la región



sufre una efervescencia por el tránsito de personas que se mueven de una comunidad a otra para laborar, estudiar o visitar a algún conocido, hay un intercambio constante de productos, materiales y cada vez existen mejores conexiones para ir de una comunidad a otra. Históricamente ha existido una importante y cercana relación entre los pueblos de la montaña y de la zona baja de Texcoco. Pero esta efervescencia con relación al transitar no es desapercibida pues diariamente además de las personas que se dirigen a Texcoco y la ciudad de México, también lo hacen quienes estudian o trabajan en las comunidades de la montaña como Santa María Tecuanulco, San Jerónimo Amanalco y San Pablo Ixayoc, donde además existen más vínculos familiares y de compadrazgo que con otras comunidades de la región.

La multiplicidad de actores, que en este sentido aparecen al ir deshebrando las relaciones con el entorno regional de Texcoco, hacen más complejo tratar de entender cómo se dan estas interacciones. Para poder llegar a una comprensión inicial de esta tarea fue necesario lograr un acercamiento con algunas personas que habitan en la región para que dieran un panorama de lo que han implicado los cambios en la región en los últimos 20 años. En este sentido, realicé algunas entrevistas con personas que viven en las diferentes zonas de la región para tratar de esbozar de qué manera se percibe la comunidad desde diferentes espacios

Texcoco: Una dinámica de cambio constante

La región de Texcoco está ubicada en la parte noreste del valle de México, extendiéndose desde la orilla del lago seco de Texcoco, en el piso del valle en el occidente, hasta la Sierra de Tláloc que divide el valle del estado de Tlaxcala hacia el oriente. Esta ubicación de la región sobre el declive de la Sierra es esencial para entender su consolidación e integración como región y estado en los tiempos prehispánicos (Magazine y Martínez, 2010: 14). La región Atenco- Texcoco está integrada por siete municipios: Texcoco, Atenco, Papalotla, Chiahutla, Tepetlaoxtoc, Chiconcuac y Tezoyuca (Ramírez, 2010: 44). Los investigadores que han trabajado sobre la región generalmente se han visto más preocupados por las divisiones topográficas que por las políticas. Angel Palerm y Eric Wolf (1972) y luego Marisol Pérez Lizaur (1977) dividieron la región en tres subzonas geográficas pobladas: la llanura, el somontano y la sierra, y una franja erosionada no poblada entre el somontano y la sierra (Magazine y Martínez, 2010: 16). Desde una perspectiva más reciente Ramírez (2010), en el plan de desarrollo Municipal 2003-2006 de Texcoco, formalizó la definición de cuatro zonas geográficas en las que se integra el territorio municipal y regional: zona



lacustre, zona urbano-rural, pie de monte y sierra. Esta zonificación, refleja de manera general el aprovechamiento diferenciado que la sociedad local hace del territorio municipal y regional y permite definir los problemas específicos a los que ésta se enfrenta; al mismo tiempo, refleja la variada disponibilidad de los recursos naturales municipales e incorpora las características que el proceso de urbanización le ha impuesto al territorio local.

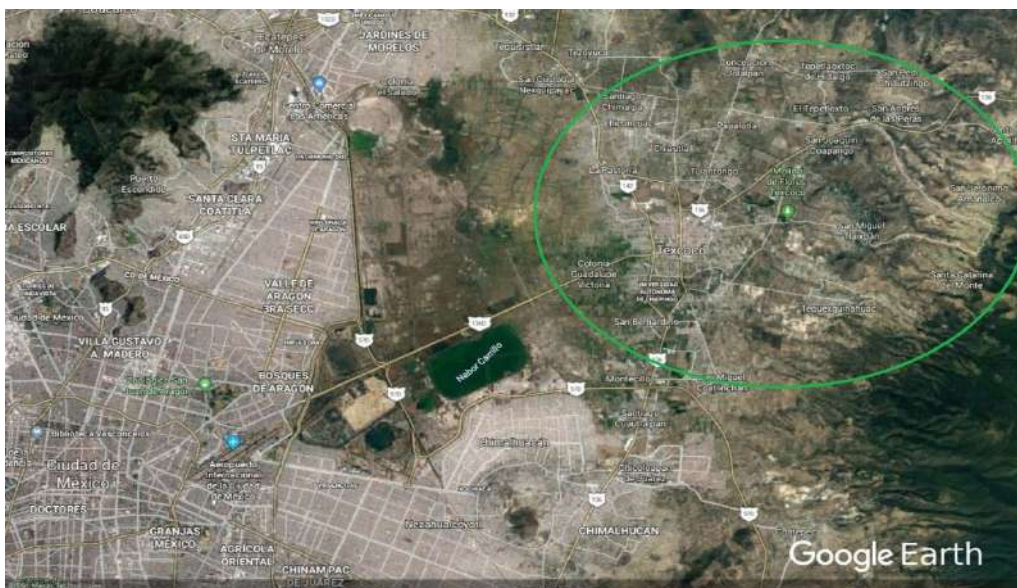


Figura 1. Mapa de la región Atenco-Texcoco y la ciudad de México.
Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth. En verde la región Atenco-Texcoco.



Mapas de zonas.

Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth. Amarillo, rivera lacustre; Rojo, urbano-rural; Azul, somontano o pie de monte; Verde, sierra o montaña.



Cada zona de la región refleja diferentes particularidades, por ejemplo, la zona de la rivera lacustre y la urbano-rural comprenden a los municipios y comunidades con mayor población y por ende las de mayor crecimiento urbano. Estas zonas reflejan mayores contradicciones entre los últimos resquicios de su identidad rural y la preponderancia de procesos de desarrollo urbano. Martín Ayala, de oficio carnicero en San Miguel Tocuila, comunidad vecina de San Salvador Atenco, expresa su enojo por la cancelación del Nuevo Aeropuerto “no sé por qué se oponen, con el aeropuerto nos iba a ir bien, hubo mucha gente que construyó departamentos para rentar y pues ahora ya no hay trabajadores y pues esas construcciones quedaron abandonadas”².

Mientras que para algunas comunidades los procesos de urbanización encienden sus alarmas, para otras está se presenta como oportunidades. La urbanización limitada, en la cual lo urbano es presente y accesible, pero al mismo tiempo no invade de manera brusca, significa que la gente de la región ha podido en muchos casos incorporar nuevas prácticas desde la ciudad a sus vidas y no al revés. En otras palabras, ven lo urbano o lo moderno no como una amenaza ni como la salvación, sino como una fuente de nuevas formas de mejorar sus vidas a los niveles de la comunidad, la familia y el individuo (Maffie, 2003 en magazine, 2007).

La zona del somontano y la de la montaña reflejan entornos diferentes a las de las otras zonas. La zona del somontano ha experimentado en los últimos años cambios más acelerados ligados al cambio de uso de suelo y a una erosión cada vez más evidente en cuanto a sus tradiciones y sus formas de organización. “En San Miguel ha llegado a vivir mucha gente de fuera³, ya hay muchos vecinos que han vendido sus terrenos o casas y cada vez es más gente la que vive en este pueblo”⁴. Debemos de aclarar que si lo urbano, en el sentido cultural, para algunas comunidades no se considera localmente como un problema, si es una amenaza para los residentes de la región cuando llega en forma de actores externos tratando de imponerse en la región. De esta manera, hay una amplia evidencia en la zona de esfuerzos para bloquear la llegada de personas de afuera o de controlarlas una vez que están ahí, por ejemplo, obligándolos a contribuir a las fiestas comunitarias bajo la amenaza de cortar su agua entubada (Ennis-McMillan, 2001 en Magazine 2007).

Las comunidades como San Miguel Tlaixpan, Santa María Nativitas, San Diego, San Joaquín Coapango, San Miguel Coatlinchan y San Juan Tezontla son, quizá, las que han manifestado un proceso más acelerado de cambio, al estar cada vez más bajo una presión latente, por su cercanía con el centro de Texcoco y la ciudad de México. Los



primeros procesos que dinamizaron estas zonas fueron el crecimiento de la Universidad Autónoma Chapingo⁵, la proliferación de nuevas zonas residenciales, los cambios de usos de suelo, y el establecimiento de institutos de investigación como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMYT). En estas comunidades ha influido la parte política y administrativa en tanto a la asignación de cambios de uso de suelo pues de manera más directa hubo un cambio de lo rural a lo urbano en término de población, servicios y procesos organizativos.

Las comunidades de la montaña, con un proceso más paulatino de cambio, evidencian procesos de más larga duración donde la serie de cambios suceden casi de manera imperceptible a los ojos de la mayoría, además estos problemas se conciben como propios de la comunidad restándole atención a las interacciones con el exterior.

Esta percepción inicial y un tanto superficial sobre la perspectiva de la región es evidente en la medida en que uno recorre las comunidades y platica con la gente. Desde Santa Catarina del Monte, por ejemplo, las problemáticas regionales se vislumbran distantes, sin mucha preocupación por darles atención. Al menos así lo expresaban las autoridades comunitarias del trienio anterior al referirse a la construcción del Nuevo Aeropuerto como un problema que no nos afectaría como comunidad. El reciente cambio de autoridades en Santa Cata manifestó de nuevo una visión centrada hacia el interior, cerrando alternativas o posibilidades de coordinación o fortalecimiento de vínculos con otras comunidades ante las amenazas regionales pero el panorama desde las otras comunidades tampoco es alentador en miras de fortalecer los vínculos intercomunitarios. En este sentido y con la finalidad de profundizar en la reflexión es necesario preguntarse bajo qué lógicas se ha sustentado la integración regional, cómo se articula o cuáles son las pautas para la identificación de una identidad colectiva a nivel de la región, en qué medida la perspectiva regional ha fortalecido las relaciones intercomunitarias.

La necesidad de ampliar y profundizar la mirada en el entorno regional busca encontrar esos elementos que posibilitan el surgimiento de continuidades, conflictos y tensiones que para el caso de Santa Cata pretenden contribuir a la comprensión de los procesos y dinámicas de cambio dentro de la comunidad con relación a su entorno.

Las regiones como Atenco-Texcoco atraviesan por momentos complicados en su comprensión, para mirarlas de manera integral es necesario centrarnos en las discusiones de la dimensión espacial, los rasgos de los elementos históricos y culturales



y los conflictos y tensiones en torno a las dinámicas y pautas de poder. A partir de la discusión sobre el entorno natural, el espacio, la dimensión histórico-cultural y de luchas y relaciones de poder, se trata de comprender cómo los procesos de cambio regional han dado pauta para posicionar a Texcoco como centro importante al oriente del Estado de México con peso político y económico en la estructura del gobierno, incluso a nivel federal pero que en algunos casos esta visión choca con los modos y formas de vida de algunas de sus comunidades.

Sobre las nociones de región

La región, en el sentido tradicional, sigue utilizándose para un espacio determinado, delimitado y diferenciado en relación con otros. Lo anterior se hace normalmente como una forma didáctica para mostrar las características de una zona específica o de las regiones mundiales. También se utiliza desde el punto de vista de estudio y gestión medioambiental como una cuenca hidrológica que integra a la sociedad que la habita o a las regiones naturales que la caracterizan; en el sentido más clásico del término, se basa en los recursos naturales que contiene (Ramírez y López, 2015: 12) Esta definición, apegada a una lógica natural es la que ha imperado en muchos estudios sobre la región Atenco- Texcoco.

La región tradicional se basa en el manejo de la economía regional basado en el respeto y el cuidado de la naturaleza, y la producción apoyada en la ayuda y apoyo mutuo, solidario de la gente (Andrés, 2006: 54) El cambio de la región tradicional es cíclico, y se concibe como un “eterno retorno” sujeto a las tradiciones de la comunidad y a la estacionalidad de la naturaleza, pero que puede ser orientado por las decisiones de la comunidad en su conjunto (Andrés, 2006: 54).

El término región suele reservarse para designar unidades territoriales que constituyen subconjuntos dentro del ámbito de un Estado-Nación. Se trata, por lo tanto, de una “subdivisión intranacional” que corresponde a una escala intermedia entre la del Estado y la de las microsociedades municipales llamadas “matrias”. La región, “demasiado grande para responder a las preocupaciones de la vida cotidiana y demasiado pequeña para ser institucionalizada como un Estado” sería, como hemos dicho, la bisagra o punto de conjunción entre ambos tipos de territorio (Giménez, 1999: 38). Esta perspectiva se apega de manera más concreta a la lógica de la región Atenco- Texcoco, es decir, en la percepción de los habitantes, la noción de región no sobrepasa, en valor simbólico y de



arraigo, a la noción de comunidad pero es un vínculo para hacer frente a nociones más amplias como el ámbito nacional.

La articulación regional no es necesariamente armoniosa, ya que frecuentemente incluye contrastes y contradicciones entre los diversos sectores sociales, sin que esto impida considerar que todos participan del mismo patrón cultural. Tales conflictos son un factor esencial en la dinámica regional y deben ser tomados en cuenta para su definición (Giménez, 1999: 46).

La necesidad de centrar la mirada en los procesos de cambio regionales obedece también a tratar de comprender la tensión entre dos lógicas una encargada de promover proyectos de alto impacto como el Nuevo Aeropuerto, otra que busca preservar los mundos y formas de vida tradicionales. Así pues, pensar y hablar hoy sobre los espacios y los sujetos rurales, sobre sus lógicas, sus modos de producción y de vida, constituye un tema de gran relevancia; ante un mundo cambiante en que la expansión urbana sobre las periferias rurales es un fenómeno de ocurrencia planetaria, se hace necesario examinar cómo estos procesos de urbanización han afectado la vida de un mundo rural que no ha desaparecido del todo a pesar de los augurios de la modernidad (Canabal y Olivares, 2017: 12).

La región desde la perspectiva natural

“Hace algunos años, cuando cruzabas la autopista Texcoco-Vía Lago desde la Ciudad de México, con rumbo a Texcoco parecía haber un distanciamiento físico importante entre la gran ciudad y la zona de Texcoco. Grandes terrenos cubiertos de pasto, otros con impresionantes sembradíos de maíz o alfalfa rompían el ritmo y color de la gran ciudad y te preparaban para la “tranquilidad” y buen ambiente que se respiraba al llegar a Texcoco. “Aún recuerdo las tolveneras que se formaban en tiempos de sequía en el fondo del lago seco y en tiempo de lluvias como el agua parecía recuperar lo que durante años hemos tratado de quitarle (con referencia a la inundación del lago)”⁶.

Sin embargo, con el paso de los años esta distancia se fue haciendo mínima, bastaban 15-20 minutos para llegar de Texcoco a la Ciudad de México, las distancias se estrechaban y los márgenes entre la gran ciudad y la región se reducían. Al sur de Texcoco, entre los municipios de La Paz, Chimalhuacan y Chicoloapan, los desarrollos inmobiliarios de zonas habitacionales parecían haber encontrado caldo de cultivo para florecer, la continuidad física entre la ciudad de México y el sur de Texcoco era cada vez



mayor. Al poniente y el norte dos de los municipios más poblados del país, Ecatepec y Netzahualcoyotl cercaban a Texcoco en el rincón oriente del estado de México.

La condición que en un momento reflejó a una región distante y aislada no tardó en cambiar y ajustarse a las nuevas circunstancias. La apertura de nuevas vías de comunicación, la proliferación de fraccionamientos habitacionales y la búsqueda de nuevas actividades productivas que dieran sustento a las comunidades posibilitaron una serie inicial de cambios en la región que derivaron en un proceso acelerado que se ha ido diferenciando de comunidad en comunidad por la forma en la que cada comunidad las aprehende, tal es el caso de las comunidades de la zona centro de la región, las cuales se encuentran muy pobladas y los rasgos tradicionales de comunidad ya no son perceptibles a simple vista.

La caracterización de la región desde esta perspectiva estaba ligada a procesos locales donde destacaba la producción local en huertos de frutas, hortalizas, flores y el intercambio directo en la misma región, en los mercados de Texcoco y la Ciudad de México. La población dispersa y con infraestructura limitada hacía de Texcoco, una región semipoblada con grandes extensiones para cultivo y crianza de ganado lechero. Si bien no se descartaba la relación, ya desde entonces directa con la Ciudad de México, ésta aún no ejercía una influencia casi directa. La región había mantenido cierta autonomía en su relación con ella, por su distancia geográfica, pero incluso las actividades agrícolas de la región dependían y siguen dependiendo de la cercanía de la Ciudad. Así, la caracterización de la región desde la perspectiva natural, donde el medio ambiente natural ejercía todavía un impacto tan grande sobre la vida del ser humano, se entendía desde atributos físicos como un valle, una cuenca fluvial, etcétera (Giménez, 1999: 40). La región se definía en función de las características naturales, pero con el paso del tiempo este enfoque resultó insuficiente para comprender la gama de procesos y fenómenos que surgieron en su interior.

La región, en un contexto más actual, enfrenta un conjunto de problemas relacionados con la pérdida de centralidad de las actividades rurales y la acelerada urbanización de su territorio. La pérdida de centralidad de las actividades agropecuarias en la región se puede apreciar en la distribución sectorial de la población ocupada con el predominio del empleo y las ocupaciones ligadas a las actividades industriales y terciarias. Es muy importante señalar que en el municipio de Texcoco, como cabecera de la región, la proporción de la población ocupada en el sector primario y principalmente en las actividades agrícolas, se redujo del 16% en el año de 1990 al 7% en el año 2000, lo que



significa que las actividades agrícolas en el municipio se redujeron a la mitad de su importancia como fuente de empleo en sólo diez años; en efecto, el perfil ocupacional de la región muestra claramente el predominio de los empleos industriales y principalmente en el comercio y los servicios (Ramírez, 2010: 44).

Los problemas actuales de la región escapan del lente del enfoque natural. La región, concebida desde esta perspectiva, queda limitada a una noción donde el entorno la condiciona. Si bien este enfoque permite tener claridad sobre el espacio del que Texcoco forma parte no alcanza para percibir las particularidades de las comunidades, como el Caso de Santa Cata, y generaliza, a la par que obvia, la desigualdad entre las zonas más pobladas y cercanas a las cabeceras municipales de aquellas que están más distantes. Por ello, la división de la región en cuatro zonas es insuficiente si solo la acotamos a una descripción de su entorno. En este enfoque no hay mucho margen para entender cómo las comunidades han venido enfrentando sus problemáticas, pareciera entonces que el entorno geográfico determina de por sí la forma de vida y el destino de las comunidades.

La región desde la perspectiva histórica cultural

Texcoco refleja una multiplicidad de actores, identidades, costumbres, tradiciones y de formas y mundos de vida a los que es preciso echarles una mirada y comprender qué papel juegan en la comprensión de los procesos de cambio de la región. “Somos descendientes de Nezahualcoyotl, nosotros descendemos de él. Por eso es que hemos sabido defendernos desde hace mucho tiempo” Dice Don Leonides en una de sus participaciones en una asamblea comunitaria en Santa Catarina del Monte. “Somos originarios de estas tierras, hemos vivido desde siempre en estas comunidades y somos herencia del trabajo de nuestros abuelos” dice Humberto Méndez de San Jerónimo. La percepción de un pasado prehispánico sigue presente en la mayoría de las nociones que se tienen sobre el pasado de las comunidades.

La región desde la perspectiva histórico-cultural se fundamenta en identidades que si bien se han venido reconfigurando, con problemas y con vaivenes, aún logra caracterizar a una parte importante de la región. Para el caso de la zona de la Sierra y la rivera del lago sus comunidades reflejan un repertorio cultural importante que los diferencia de toda la región. La celebración de las fiestas religiosas, la relación con su entorno y la forma en la que se tejen las relaciones familiares y colectivas dan sustento a comunidades hasta cierto punto unidas. En la parte de la Sierra la presunción de un



pasado prehispánico da sustento a muchas de sus prácticas, entre ellas las que lo relacionan con el monte o el agua⁷.

Para el caso de la zona del somontano su identidad se relaciona con los procesos de cambio que han enfrentado, dentro de toda la región esta zona es la que ha experimentado cambios más acelerados. Por ejemplo, en San Miguel Tlaixpan la población nativa ha sido orillada a las afueras de la comunidad. La certificación de la tierra a través del PROCEDE condujo a la venta de terrenos y la consecuente llegada de gente de fuera excluyó del espacio de la comunidad a la gente originaria. Esto se tradujo en pocos años a la limitación de los servicios comunitarios y a un incremento del costo de la vida en San Miguel.

En estas comunidades, los problemas ligados al deterioro ambiental ya empiezan, de manera más evidente a causar estragos. En la comunidad de Tulantongo, varios barrios se han quedado sin agua, el pozo que los surtía se ha agotado y las complicaciones en materia de seguridad siguen en aumento. Particularmente, los vecinos de esta comunidad, a un lado de la cabecera municipal de Texcoco, asocian estos problemas con la construcción del nuevo aeropuerto.

Para el caso de la región Atenco-Texcoco se observan contradicciones, continuidades y tensiones entre los tipos de identidad regional que plantea Bassand (1920) citado en Giménez (1999). Por un lado la identidad histórica y patrimonial, construida en relación con acontecimientos pasados importantes para la colectividad y/o con un patrimonio sociocultural natural o socioeconómico, como en la que se busca encasillar a las comunidades de la zona de la montaña y cercanas al lago de Texcoco, por otro la identidad proyectiva fundada en un proyecto regional, es decir, en una representación más o menos elaborada del futuro de la región, habida cuenta de su pasado. Este tipo de identidad es la apuesta de los gobiernos municipales de la región, los cuales durante mucho tiempo han apostado a la unificación y homogenización de la región a través de la creación y fortalecimiento de una identidad regional. Y finalmente, la identidad vivida, reflejo de la vida cotidiana y del modo de vida actual de la región. Este último tipo de identidad puede contener, en forma combinada, elementos históricos, proyectivos y patrimoniales. En este último tipo de identidad entran en juego las formas en las que las comunidades afrontan sus problemáticas, los cuestionamientos que hacen de ellos y la forma en la que se buscan alternativas, quizá, en el fondo, en este tipo de identidad se encuentra la región de Atenco-Texcoco, pero, paradójicamente, es la que se pretende



borrar precisamente porque da cabida a oportunidades para la resolución colectiva de conflictos que enfrentan las comunidades.

Desde la perspectiva de la dimensión histórico-cultural la región refleja un variopinto de identidades que se han enfrascado durante mucho tiempo en la contención de las barreras comunitarias al grado de percibir una especie de ensimismamiento que por un lado limita las acciones comunitarias y que no fortalece los lazos intercomunitarios. Pese a lo contrario que se pudiera pensar, la perspectiva cultural ha fortalecido la desigualdad entre las comunidades de la región debido a que se ha privilegiado, más por los intereses políticos que por otro tipo de causas, una comunidad sobre otra. La atención, para el caso de asuntos indígenas se ha centrado en comunidades como Santa Catarina del Monte y San Jerónimo Amanalco y ha dejado de lado a Santa María Tecuanulco, San Pablo Ixayoc, Tequexquihuac y la Colonia Guadalupe Amanalco.

La región desde la perspectiva espacial

El espacio geográfico ha sido objeto de distintas percepciones e interpretaciones en las ciencias sociales, lo que se ha reflejado en la elaboración y el uso de diferentes conceptos que se han utilizado en las ciencias sociales para vincular la acción humana en el ámbito geográfico: región, espacio, lugar y territorio son conceptos que están en el centro del debate académico (Rodríguez, 2010) Desde esta perspectiva la región adquiere otra connotación.

La producción y reproducción social son procesos entrelazados que implican la transformación de la superficie terrestre: producir, es producir espacio como menciona Santos (1990) citado en Rodríguez (2010). En este sentido, el espacio es un conjunto indisociable y contradictorio de la forma y su contenido, constituidos por sistemas de objetos y sistemas de acción. Los primeros se refieren a la materialidad del espacio geográfico, como los elementos naturales y los objetos sociales (edificios, calles, infraestructura) los cuales son expresiones de las relaciones sociales que les dieron origen, lo que los vincula a los “sistemas de acción”, es decir, los procesos sociales referentes a la interacción de los actores, que expresan relaciones de poder y su inserción en circuitos socioeconómicos (Rodríguez, 2010: 20) Así, los elementos constitutivos de la región Atenco-Texcoco brindan la posibilidad de ampliar y profundizar la mirada pues ya no solo es la clasificación de las cuatro zonas *per se* sino que además se abre un panorama para reconocer tensiones, conflictos y relaciones de cooperación



entre actores que dan sentido y sustento a la construcción social de la perspectiva regional.

La perspectiva regional, vista desde el enfoque espacial, abre los límites de la región para no estudiarla sólo hacia adentro como pasa con el enfoque natural y el histórico cultural, por el contrario busca entender las relaciones que se dan entre la región y otros municipios de la zona oriente del estado y la Ciudad de México. Esta orientación resulta pertinente a raíz de observar que la región Atenco-Texcoco ha venido reflejando procesos y dinámicas de cambio constantes entre los que resaltan procesos de urbanización acelerados y proliferación de proyectos comerciales de alto impacto trayendo como consecuencia un grave deterioro ambiental, todo esto quedó evidenciado con la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Esta serie de cambios hace patente la importancia de reflexionar sobre la forma en que concebimos y caracterizamos a la región. La mayoría de los entrevistados coincide en que sus comunidades han cambiado, algunos en sus formas de organización como el caso de las comunidades del somontano donde la injerencia de nuevos actores, personas llegadas de fuera a la comunidad, orienta y promueve prácticas diferentes de organización y participación en la vida comunitaria. Para el caso de las comunidades de la montaña y la rivera lacustre la modificación del paisaje, el deterioro de sus recursos y, como consecuencia de una salida constante, por cuestiones de trabajo, educación y salud, el debilitamiento de los cargos de participación comunitaria.

Lo que en algún momento significó una característica particular de la región y hasta una especie de ventaja hoy en día refleja o pone en alerta a las comunidades pues algunas de ellas la enfocan como el principal problema de la región: la cercanía con la Ciudad de México y la zona metropolitana, así como ser paso para ciudades que también han reflejado procesos constantes de crecimiento como Puebla y Tlaxcala. La construcción del Aeropuerto también evidenció las problemáticas que surgen en la región en la medida en que el vínculo con la Ciudad se hace más cercano pues además de que por éste surgen problemas, los propios de la región y las comunidades se profundizan.

En este sentido la condición actual de la región amerita una reflexión que la sitúe en interacción constante con la Ciudad de México y otras regiones donde los actores han extendido sus redes y han emprendido procesos de interacción más directos. La relación e interacción entre diferentes espacios ha formado una vinculación muy particular que se fundamenta en la profundización de los vínculos laborales entre las personas de la región y otras ciudades. Uno de los problemas más evidentes ha sido que se ha



efectuado la mercantilización de los recursos naturales y ello ha generado una mayor fragilidad medioambiental y ecológica; esto ha ocurrido al lado de una estructura agraria bimodal y de una polarización de la economía que se traduce en riqueza de pocos y pobreza generalizada en el campo, sobre todo entre los sectores campesinos que han perdido la oportunidad de autoabastecerse y generar empleos locales. (Canabal y Olivares, 2017:13)

Estas transformaciones, donde la agricultura pierde centralidad y se convierte en uno más de los múltiples ingresos familiares, son el asunto clave para entender el mundo rural de hoy (Canabal y Olivares, 2017:15), y es que para el caso de las comunidades de la Sierra y la rivera del lago las actividades agrícolas ya no representan un elemento importante dentro de sus lógicas económicas sino más bien uno de los últimos resquicios como baluartes identitarios y culturales. Para las zonas del Valle de Texcoco desde hace tiempo la agricultura dejó de ser una actividad preponderante.

El papel de los actores sociales lo podemos identificar al visualizar su participación en espacios distintos pero interrelacionados, ya sean rurales o urbanos, cercanos o lejanos; en ellos tejen redes mediante la migración o a través de los medios de comunicación modernos, ubicándose como actores con una historia que hoy día configura los rasgos de su identidad campesina o indígena con lazos que, yendo más allá de las relaciones aldeanas, los han ligado a otras organizaciones sociales con los mismos intereses y perspectivas, y con otras experiencias de trabajo y de vida en sitios lejanos.

El observar a la región desde la perspectiva espacial permite entonces entender cómo los actores han comprendido e interiorizado los cambios y las transformaciones de sus comunidades, pues en efecto hay toda una red de asociaciones que siguen manteniendo sus vínculos con sus comunidades y que esta relación influye en las condiciones que la comunidad representa en el ámbito regional.

Pero esta salida de los actores se convierte en un arma de doble filo para los intereses de la comunidad en primer lugar y la región en segundo lugar. Esta salida en función del tiempo y la continuidad de la relación que se mantenga puede debilitar o fortalecer procesos autogestivos, o vínculos de integración con otras comunidades, así como proyectos de defensa para las comunidades y la región. La defensa, reapropiación, reinención y negociación del territorio por parte de algunos sujetos, resaltan la importancia de la apropiación de la naturaleza y el arraigo en un lugar de sus culturas – territorios bioculturales en donde se producen saberes, ritos, historias, modos de producción, etcétera. Es decir, existe una relación directa entre la diversidad biológica y



la diversidad cultural. La lucha actual contra los recurrentes intentos de despojo refleja asimismo el propósito de mantener la identidad, la autonomía y la propia diversidad (Canabal y Olivares, 2017:19)

Con el inicio de la construcción del nuevo aeropuerto se vislumbraba una escalada de conflictos que de hecho tuvieron como puntos iniciales algunas asambleas de las comunidades del somontano. En esos espacios se evidenciaba el contraste entre los intereses de algunos grupos, en su mayoría originarios de las comunidades y otros de avecindados que veían en la construcción del aeropuerto una buena oportunidad para hacer crecer negocios. Pero la tensión y el reclamo también escalaban a niveles comunitarios. Desde una perspectiva más amplia estas tensiones también reflejan una contradicción entre la percepción oficial del espacio tratando de concebirlo como una región homogénea y la visión que tienen de ella las comunidades, como un espacio diverso y con diferentes significados. Para Raffestin, (2011) el discurso regional revela de una manera con frecuencia patética, el drama de la desterritorialización y, en consecuencia, la crisis de la territorialidad, ¿será entonces que el discurso regional, promovido desde las esferas políticas bajo el eslogan de “Texcoco, donde se vive bien” oculta en el fondo una serie de problemas que desde esas esferas de poder no se pueden resolver? ¿Y por el contrario es la forma en la que se busca inhibir los procesos comunitarios?

La profundización de las problemáticas en una relación cada vez más imbricada se percibe de manera más evidente en el medio rural que empieza a valorizarse a partir de nuevos usos asignados, no por la población rural sino por la población urbana que busca nuevos espacios de consumo vinculados al denominado “turismo rural”.

Reflexiones finales

En la medida en que nos adentramos a enfocar diferentes elementos que ayudan a explicar los fenómenos de la región podemos ir clarificando que la noción de región homogénea se vuelve borrosa y hasta inalcanzable. Las percepciones y los niveles de asimilación en la forma en la que se concibe la región se contrastan de acuerdo a las necesidades e intereses de cada comunidad. Por decirlo de alguna forma, cada comunidad busca la manera de no salir tan afectado tras las problemáticas regionales y cada una de ellas resalta cuestiones propias de su identidad, cultura y formas de organización.



Así, ante los procesos de cambio en la región y la aparente disputa de identidades, proyectos y formas y mundos de vida. Es necesario entender que los cambios territoriales y las nuevas significaciones, al ser históricas, están disputándose la inserción en la sociedad o en los sistemas de reconocimiento y redistribución social; son formas de participación por las que la gente opta para hacer uso de los derechos que la sociedad dispone, por lo que las representaciones territoriales en disputa, también disputan ideas de cohesión social (Zambrano, 2010: 13) En este sentido la concepción que tengan los habitantes de las cabeceras municipales de la región contrastan con las nociones que tienen las comunidades periféricas.

La reflexión sobre las implicaciones de los cambios en la región resulta prudente por la necesidad de entender, ante el crecimiento evidente cómo se vislumbra la consolidación de la región y en este sentido es necesario adelantar que el discurso regional se ha basado, en gran medida, en la aspiración latente a mejores condiciones de desarrollo, pero hasta ahora se han profundizado las contradicciones y desigualdades lo que puede dar pauta a una latente marginalización de la región.

El reto consiste entonces en tratar de entender en qué medida se ha podido hablar de una integración regional y cómo esta ha repercutido en las nociones de mejor calidad de vida para las comunidades.

Notas

Estudiante del Doctorado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México

² Fragmento de la entrevista con Martín Ayala. Esta condición no es igual para todas las zonas de Texcoco pues hay fracciones que se llenaron de gente durante la construcción del NAIM y tras la cancelación la gente, en su mayoría trabajadores, se quedaron a vivir ahí.

³ Tradicionalmente en estas comunidades solo vive gente originaria de la comunidad, esta forma de vida se ha transmitido de generación en generación pero en los últimos años ha venido cambiando

³ Fragmento de la entrevista con Nikté López

⁵ La Universidad Autónoma Chapingo es la universidad en enseñanza agrícola superior más importante de México y tiene su sede central en Texcoco, Estado de México

⁶ Fragmento de las memorias del encuentro "Texcoco y el Lago, memorias y experiencias de vida" realizado en la Universidad Autónoma Chapingo.



⁷ Dentro de la cosmovisión de Santa Catarina, como comunidad de origen indígena nahua, el monte no sólo es el espacio boscoso de la comunidad, tradicionalmente se le ha concebido como “monte”, es un espacio con un peso simbólico importante, es lugar de mitos y ritos y de donde aún se obtiene leña para el sustento familiar, así como algunas plantas y hongos. El monte ha acompañado la vida de los habitantes de Santa Cata prácticamente desde el nacimiento, se cuenta que años atrás, cuando nacía un bebé su cordón umbilical se iba a enterrar al monte como una especie de ofrenda y encomienda, cuentan que según esa es la razón por la que aunque por muchos años alguien de santa cata salga del pueblo siempre regresará añorando a la comunidad. Sin embargo esta relación con el monte ha venido cambiando pues ahora, además de ser fuente de sustento, se ha incrementado la extracción de muchos materiales como ramas, follajes, troncos y plantas para la industria floral.

Bibliografía

- Andres, E. Miguel (coord) (2006) *Ciencia Regional, Aportes de la teoría de la complejidad y el caos*, Instituto Tecnológico de Oaxaca, Oaxaca, México.
- Canabal, Cristiani Beatriz y Olivarez, Díaz Martha A. (coords) (2017) *Sujetos Rurales, retos y nuevas perspectivas de análisis*, ITACA, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México.
- Giménez, Gilberto (1999) *Territorio, Cultura e identidades, la región socio-cultural*, Estudios sobre las culturas contemporáneas, Época II. Vol. V. Núm. 9, Colima.
- Magazine, Roger y Martínez Saldaña, Tomas (coords) (2010) *Texcoco en el nuevo milenio, cambio y continuidad en una región periurbana del Valle de México*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- Raffestin, Claude (2011) *Por una geografía del poder*, El colegio de Michoacán, México.
- Ramírez Miranda, Cesar Adrián (2010) *El enfoque territorial del desarrollo desde la perspectiva municipal. Algunos problemas metodológicos y prácticos*. Universidad Autónoma Chapingo, México.
- Ramírez Velazquez, Blanca R., López Levi, Liliana (2015) *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. Colección, geografía para el siglo XXI, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez, Wallenius, Carlos A. (2010) *Defensa comunitaria del territorio en la zona central del México, enfoques teóricos y análisis de experiencias*, Juan Pablos Editor, México.



Agricultor(a) familiar: Conceito atribuído por atores sociais e sua relação com a saúde.

Larissa Caroline Bernardi
Antônio Joreci Flores
Jean Piere Chassot
Alice do Carmo Jahn
Gabriela Manfio Pohia

Resumo

A região de abrangência da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/Brasil, Campus localizado nas regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul/RS, é caracterizada pela concentração de atividades em território rural e predominantemente distribuída entre agricultores familiares. Visando um melhor aproveitamento dessas características em relação à produção agrícola, deve-se refletir também, na perspectiva dos atores sociais como estes se constroem no território. Objetivo: Conhecer e analisar o conceito de agricultor familiar na perspectiva de um grupo de atores sociais, e sua relação com seu estilo de vida e saúde. Metodologia: Trata-se de uma pesquisa-ação, com início no ano de 2018 e permanece em andamento. Faz parte de um Programa de Extensão desenvolvido pela UFSM/Brasil, em parceria com o Município de São Valério do Sul/RS-Brasil. Fizeram parte do estudo 60 agricultores familiares, os quais responderam a um questionário e entrevistas às seguintes questões: “Como você se define como agricultor e qual a relação do ambiente no seu estilo de vida e saúde?”. Resultados: As aproximações interculturais que ocorreram até este momento demonstram que os atores sociais consideram-se pequenos agricultores familiares, orgulham-se de sua profissão e buscam a valorização da mesma. Realizam a vinculação do espaço que estão inseridos e atribuem às suas condições de saúde ao ambiente em que vivem. Conclusões: A magnitude que envolve o território e o contexto de vida das famílias requer uma atuação coletiva no debate ampliado que agrega saberes e responsabilidades entre gestores municipais e entidades, com a participação dos atores sociais.

Palavras chave

Agricultores; Qualidade de Vida; Extensão.

Introdução

A agricultura no Brasil representa um dos mais eficientes instrumentos de aproveitamento dos recursos naturais, unindo tecnologia, trabalho humano no cultivo



daterra, para realizar a tarefa definitiva na produção de alimentos, com qualidade e quantidade suficientes para satisfazer as necessidades da sociedade.

O espaço destinado a agricultura, em termos de extensão, continuam a crescer, principalmente para a produção de grãos e produtos de exportação. Dessa forma, temos a crescente concentração dos espaços rurais, nas médias e grandes propriedades, que realizam suas atividades conforme suas características, cumprindo sua missão na produção.

Nos conceitos mais utilizados recentemente, o debate na definição sobre agricultura continua, mas predomina o entendimento de que a agricultura brasileira é composta por grandes, médios e pequenos produtores, cada um contribuindo na produção de alimentos, conforme suas características e possibilidades.

Nesse sentido, um grupo de extensão da Universidade Federal de Santa Maria, Campus de Palmeiras das Missões/RS, procura conhecer melhor a vivência e convivência de um grupo de agricultores familiares no município de São Valério do Sul, Rio Grande do Sul/Brasil, através de inserções exercidas pelos extensionistas participantes do Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável, e, orientados pelos professores coordenadores do mesmo. O estudo objetiva conhecer a real situação das famílias de agricultores deste município. O desafio remete-se à indagação de desvendar o seguinte problema, para a referida pesquisa:

“Como homens e mulheres se auto definem como agricultores e qual a relação do ambiente no seu estilo de vida e saúde?”.

Enfoque teórico

A agricultura familiar é relativamente recente no Brasil [...] em linhas gerais, os empreendimentos familiares têm duas características principais: eles são administrados pela própria família; e neles a família trabalha diretamente, com ou sem auxílio de terceiros. (Locatelli, V; 2016) Dessa forma, conclui-se que a agricultura familiar é composta por pequenos e médios produtores, que representam a maioria dos produtores rurais no Brasil.

Algumas referências teóricas estarão relatadas no trabalho objetivando contribuir com o entendimento do tema estudado no decorrer da pesquisa realizada com os agricultores e agricultoras do município de São Valério do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul (RS) - Brasil.



Segundo Chaddad (2017), a agricultura do Brasil tem se destacado no seu constante crescimento da produção de alimentos, afirma que “em geral, no Brasil, e em muitos países, os economistas e os formuladores de políticas acreditam que a agricultura é um setor tradicional e de baixa tecnologia que entrava o desenvolvimento de outros setores da economia e do país como um todo” (Chaddad, Fábio, p.10, 2017),

De acordo com o autor, a agricultura tem sido justamente o contrário dessa afirmativa, pois a agricultura brasileira tornou-se altamente competitiva e impulsionadora da economia nacional.

A modernização, no seu contexto amplo, representa possibilidades para as atividades produtivas de um país. Conforme Navarro (2016), a modernização segue diretrizes, nesse sentido, afirma que,

“mais claramente: a modernização produtiva e tecnológica da agropecuária obedece a uma diretriz geral que é cientificamente alicerçada na história e nos resultados práticos de sua implantação, chamada de o modelo da agricultura moderna, uma compreensão construída ao longo de um período de tempo relativamente estendido, cujas origens alguns autores radicam. Inclusive, à época das primeiras revoluções agrícolas, a partir do século XIV”, (Navarro, Zander, p. 41,42, 2016).

Conforme Lacki (1966), em suas várias contribuições sobre o protagonismo da agricultura e dos agricultores, lembra que os países da América Latina necessitam que seus agricultores realizem uma agricultura de resultados e competitiva. Segue o autor afirmando que,

“não só por imperativo social, mas também porque a agricultura em sua globalidade tem potencialidades para oferecer uma contribuição muito mais significativa à solução dos grandes problemas nacionais. No entanto, não poderá proporcionar tal contribuição enquanto a grande maioria dos agricultores continuar praticando uma agricultura arcaica e rudimentar e cometendo algumas, várias ou todas as distorções identificadas no seu contexto. As ineficiências na produção, gestão, comercialização dos produtos, são as principais causas do subdesenvolvimento do meio rural, o qual contribui para o subdesenvolvimento nacional” (Lacki, Polan, p.7, MA, 1996).

Visto que a agricultura familiar é para muitos a principal e mais importante atividade geradora de trabalho, renda, alimentos e dignidade, pode-se dizer que é a partir da agricultura familiar é responsável por boa parte dos alimentos que vão à mesa dos brasileiros. (Locatelli, V.; 2016)



Nesse contexto, a agricultura familiar destaca-se como geradora de postos de trabalho e garante a economia do País. Em seus estudos, Locatelli traz que os últimos dados econômicos apontam que a agricultura familiar é responsável por 10% da riqueza nacional (PIB), e é reconhecida pela sua representação econômica no contexto nacional. (Locatelli, V.; 2016)

Além da relevância econômica, a agricultura familiar “é importante enquanto definidora de uma identidade social e de um modo singular de se relacionar com a sociedade e o meio ambiente” (Santos & Vilar, 2012, p. 2).

A definição legal de agricultura familiar se deu apenas com a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Em seu artigo 3º afirma que para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I. Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II. Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III. Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV. Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Outro fator de grande relevância para este estudo é a pouca visibilidade dos gestores à problemática que envolve os agricultores familiares. A falta de visibilidade dos agricultores pelos gestores viola também, os sentimentos e desejo destes permanecerem no seu meio cultural, na manutenção de vínculos que estabelecem, como na continuidade de seus projetos de vida. (Chassot, J.P; *et al*; 2018)

Este trabalho representa um estudo realizado com agricultores e agricultoras do município de São Valério do Sul, município situado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul(RS) - Brasil, no qual buscou-se entender suas dinâmicas de produção, vivência e convivência no meio rural.

Metodologia

O estudo trata de uma pesquisa-ação na região de abrangência da Universidade Federal de Santa Maria, Campus de Palmeira das Missões/RS - Brasil, que está situado



na região norte do Estado do Rio Grande do Sul (RS), e abrange 34 municípios vizinhos, tanto da região norte, como da região noroeste do Estado.

No município de São Valério do Sul/RS - Brasil, visto que a economia provém de algumas frentes, principalmente da agricultura familiar, representada por pequenos agricultores nas comunidades rurais, as ações extensionistas são realizadas com os atores sociais que permeiam nesta realidade. No município referido, a população é de 2.647 habitantes, dos quais aproximadamente 2.137 habitam no espaço rural, divididos entre agricultores familiares e Indígenas. São Valério do Sul/RS possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,642. (IBGE, 2010)

Para este estudo, foi analisado o estilo de vida dos agricultores familiares deste município, pelo fato da economia do mesmo ser movida principalmente pelo trabalho agrário. Fontes governamentais trazem dados de que a procedência da maioria dos alimentos consumidos diariamente no país vem da agricultura familiar, correspondendo a 70% (Portal Federativo, 2014).

Dessa forma, o presente estudo é resultado das ações extensionistas do Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável da Universidade Federal de Santa Maria/UFSM, que já atua desde 2015 em diferentes comunidades sócio culturais da região norte e noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - Brasil, desenvolvendo atividades de pesquisa e extensão objetivando melhorias na comunicação entre a comunidade e gestores.

A interdisciplinaridade apresenta-se neste cenário como um pensamento e um campo de conhecimento em construção, alternativo e complementar e, ao mesmo tempo inovador. O método adotado, a pesquisa-ação, a qual, por ser uma metodologia aberta e dinâmica, permite que diferentes rumos sejam tomados no decorrer do seu desenvolvimento, em função das demandas encontradas.

Além da participação interdisciplinar e dos atores sociais, a pesquisa-ação, supõe uma forma de ação planejada de caráter social, educacional, técnico ou outro. Segundo Thiollent (2011), na pesquisa-ação os pesquisadores desempenham um papel ativo no equacionamento dos problemas encontrados, no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função dos problemas. Dessa forma, o autor traz em seus estudos que o objetivo da pesquisa-ação é identificar problemas e encontrar caminhos susceptíveis para resolvê-los.



Nesse contexto, a extensão universitária torna-se um tanto quanto essencial, visto que é a partir das inserções nas comunidades que os problemas dos atores sociais são investigados, levados aos gestores municipais, que fazem as intervenções necessárias.

Além da pesquisa-ação, outra forma de caracterização do espaço e dos atores sociais foi realizada através da cartografia informal realizada pelos próprios agricultores. A cartografia tradicional volta-se como arte, técnica e ciência, à elaboração de mapas, cartas e outras formas de expressão ou representação de objetos, fenômenos e ambientes físicos e socioeconômicos, em uma tentativa do homem conhecer o mundo que habita. (IBGE, 2010)

A cartografia quando associada a pesquisa-ação enaltece a descrição da situação em que os atores sociais se encontram, dando formas ao ambiente, representando sua comunidade, espaços que mais frequentam, como igrejas, escola e as principais estradas e propriedades.

As inserções acadêmicas ocorrem desde o ano de 2017 nas comunidades de São Valério do Sul, a partir do Programa de Extensão da UFSM/PM supracitado. Para fins deste estudo, os dados foram coletados em dois momentos, primeiro, no período de maio a junho de 2018, e em um segundo momento, para a complementação dos resultados, em abril de 2019. Os encontros com os agricultores ocorreram no auditório municipal, onde foram expostos os objetivos do estudo ao grupo e as orientações das dinâmicas de trabalho.

Para tal, realizou-se coleta de dados e aplicação de um questionário aberto que abrangia três questões pontuais aos agricultores que participaram dos encontros. As perguntas realizadas aos agricultores foram:

1. Como você se define como agricultor?
2. Em geral como você diria que é sua saúde?
3. O fato de ser agricultor familiar e o ambiente em que vivem, influencia em suas condições de saúde? Por quê?

Caracterização dos Participantes

Dos 60 participantes, 41 são do gênero masculino (68,33%), e 19 são do gênero feminino (31,66%), que estão distribuídos em 9 comunidades do município, denominadas: São Luiz, Rincão dos Correias, Rincão Mazzori, São Roque, Santa Terezinha, Linha São Valério do Sul, Bananeira, Coroados e a área urbana do município



de São Valério do Sul. Do total de participantes, 15 residem na comunidade Rincão dos Correias, 12 na comunidade São Luiz, 10 na comunidade Coroados e 9 na comunidade Santa Terezinha. Os demais, distribuem-se em números menores nas outras comunidades citadas.

A faixa etária dos participantes varia entre 19 e 81 anos, ainda em relação à idade, observou-se que 48,33% dos participantes têm entre 40 e 59 anos, sendo que 28,33% têm entre 60 e 79 anos de idade e outros 3,33%, mais de 80 anos.

Resultados

A partir da aproximação com os atores sociais da referida comunidade, constatou-se que o território é pouco contemplado em projetos governamentais. Ainda, ressalta-se que o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é justificado pelo fato do município ser composto praticamente de agricultores familiares, onde a renda resultante de suas atividades é pouco representativa, basicamente consegue sobreviver no que fazem, não conseguindo gerar excedentes. Esses fatores refere-se à matriz produtiva, centrada na produção de grãos para venda e não para transformação em outros produtos na propriedade.

Os resultados apresentados são frutos da parceria entre gestores municipais, docentes e acadêmicos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), campus de Palmeira das Missões/RS - Brasil, que nesta troca de saberes e informações contribuíram para construção do estudo.

Nesta perspectiva, destaca-se que para os agricultores familiares a terra é o meio onde tudo se processa, bem como, a agricultura é reconhecida e os atores sociais atuam como protagonistas pela produção da maior parte dos alimentos consumidos no país.

Auto definição de agricultor para os atores sociais

De acordo com respostas dos atores sociais ao questionário, a maioria se auto classifica como pequenos agricultores, relatam sentir-se bem em relação a sua profissão, pois os mesmos estão na agricultura desde criança, ajudando seus pais e familiares e, no mesmo espaço, se estabeleceram criando raízes e construindo uma família, dando continuidade a produção agrícola.

Nesse sentido, alguns relatos dos atores sociais foram coletados e são apresentados, conforme segue.



“Acho gratificante, pois sente segurança por ter alimento podendo produzir o consumo e para obter uma renda. Gosta de ser agricultor, pois sente mais tranquilidade do que morar na cidade, pois o ambiente é mais calmo no interior”.(Agricultor 34)

Apesar de gostarem do seu trabalho, muitos relatam sobre a desvalorização do agricultor e das poucas políticas públicas no setor, reclamando da falta dos altos valores para produzir e do pouco retorno financeiro. Bem como, trazem em seus depoimentos:

“Agricultura familiar, exigebastante serviço, bastante investimento mas com pequena margem de lucro, e muito gastos com insumo”.(Agricultor 36)

“Gosto de ser agricultor, mas não me sinto muito feliz por não ter bom preço nos produtos que produzimos, as vezes sinto uma frustração”.(Agricultor 37)

É notória a insatisfação dos agricultores com o descaso de políticas públicas a cerca de suas atividades rurais e produtividade, este sentimento fica claro ao observar, além de suas respostas, as suas expressões ao responderem o questionário. Ao longo da conversa, mostravam-se por vezes, cabisbaixos e mudanças no tom de voz ao relatar seus sentimentos com o trabalho.

A relação entre o ambiente e saúde dos agricultores

Na troca de saberes, a percepção de saúde para a maioria dos participantes atribuiu ser boa, mas receiam contrair algum agravo que venha limitá-los para o trabalho. Dentre os agravos em saúde constatou-se: problemas cardíacos e musculares, doenças crônicas (hipertensão arterial e diabetes mellitus), depressão, entre outras.

Dentre os agravos em saúde constatou-se: problemas cardíacos e musculares, doenças crônicas (hipertensão arterial e diabetes mellitus), depressão entre outras. Nas imersões da Universidade no município de São Valério do Sul-RS, as ações com agricultores familiares vislumbraram-se um conjunto de possibilidades para entender melhor sua realidade na saúde doença e determinantes sociais.

Os interlocutores revelaram temor em relação à saúde na continuidade e permanência no meio rural com qualidade, atrelada aos aspectos: econômicos, ambientais, político e de valorização do agricultor.

Considerações Finais

O estudo apresentou-se um tanto quanto desafiador para os acadêmicos e professores da Universidade, pois, a partir dos encontros e levantamento de dados houve uma aproximação dos pesquisadores a realidade vivenciada pelo público alvo (agricultores familiares).



Constatou-se que os atores rurais do município, representados por homens e mulheres possuem um entendimento, no contexto geral, que sua vivência e convivência ocorrem de maneira rotineira, sem muitas preocupações. Além disso, observa-se uma série de elementos que desafiam os agricultores para sua permanência no território com subsistência e estilo de vida saudável. Apesar das adversidades sociais, econômicas e políticas, produzem alimentos para o autoconsumo, e algumas famílias conseguem gerar um excedente e comercializá-lo, como forma de obtenção de renda.

Nas imersões do Programa de Extensão em Desenvolvimento Regional Sustentável - UFSM no município de São Valério do Sul-RS, as ações com agricultores familiares vislumbraram um conjunto de possibilidades para entender melhor sua realidade na saúde doença e determinantes sociais.

A outra variável identificada pode conduzir à interpretações não confortáveis para esse público. Nesse sentido, o estudo nos remete para uma questão hipotética, a ser mais bem estudada para ser ter um melhor entendimento da realidade identificada.

Pode que a hipótese conduza a uma interpretação a ser refutada ou corroborada no sentido de se entender mesmo a real situação desses agricultores e agricultoras, com a seguinte questão problema: a situação deles é confortável e sustentável ou desistiram de tentar uma melhor convivência por falta de iniciativas ou outros fatores, conduzindo-os a uma situação de indolentes, onde entendem que 'para nós é assim mesmo, não adianta tentar melhorar'?

Pelo exposto, entende-se que a questão não está bem definida, o que nos remete para um aprofundamento de estudos sobre a realidade desse público, o que poderá contribuir de maneira mais apropriada para as caminhadas que seguem.

Nesse sentido, o presente estudo conseguiu identificar um conjunto de interpretações sobre a real situação da agricultura familiar no município, criando indicativos da necessidade de estudos mais aprofundados sobre a agricultura familiar do município, o que poderá gerar um conjunto de novos dados e interpretações. Isso facilitará a orientação de ações de políticas públicas que possam melhor apoiar as necessidades desses público.

Referência

Chaddad, F. (2017) *Economia e organização da agricultura brasileira*. Tradução Paula Diniz. (1ª ed) Rio de Janeiro.



Denardi, R. A.; (2001) *Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável*. Agroecol. e Desenv. Rur. Sustent., Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set.2001 Disponível em <<https://bit.ly/3fwTKMw>>

Ferreiral, P. A.; Pereirall, J. R.; AlencarIII, E.; Santana, A. C; (2009) *Estado e agricultores familiares: uma análise interpretativa sobre o desenvolvimento rural no Sul de Minas Gerais*. Rev. Econ. Sociol. Rural vol.47 no.3 Brasília July/Sept. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000300011>

Lei nº 11.326 de 24 de Julho de 2006. Art. 3 da Lei 11326/06. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Disponível em <<https://bit.ly/2J9r6oN>>

Locatelli, V. (2008) *Para Entender o Significado da Agricultura Familiar no Brasil*. Disponível em <<https://bit.ly/2UX90cj>>

Ministério da Agricultura – Brasil – *Desenvolvimento agropecuário: da dependência ao protagonismo do agricultor*. Org. Lacki, Polan. In: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Brasília, Brasil, 1996.

Navarro, Z. (2016) *O mundo rural no novo século: um mundo de ensaio de interpretação*. (p.25 a 66) (In: *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*) Org: Vera Filho, José Eustácio e Gasques, José Garcia, Brasília; IPEA, Brasil.

Thiollent, M. (1986) *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo : (2ª ed) Cortez : Autores Associados. Disponível em <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2018/08/7-metodologia-da-pesquisa-ac3a7c3a3o.pdf>>

Toledo, R. F., Giatti, L. L., Jacobi, P. R., (2014) *A pesquisa-ação em estudos interdisciplinares: análise de critérios que só a prática pode revelar*. 18(51): 633-46. Disponível em: <<https://bit.ly/3nUC2pf>>.



La pesca artesanal en el Azufre, Oaxaca, como expresión de conformación territorial.

Leslie Vargas Pérez

Resumen

Este trabajo pretende explicar la dimensión histórica y los conflictos que adquiere la pesca artesanal en la localidad El Azufre, Oaxaca, México, en el devenir de la conformación territorial de la misma, puesto que se insertan en el Parque Nacional Lagunas de Chacahua. Por lo que se recurrió a realizar búsqueda bibliográfica, entrevistas a profundidad con los pescadores y población de la localidad, así como registro etnográfico para con la pesca. Es necesario recurrir a este tipo de investigaciones ya que son muy escasas al abordar los conflictos que se presentan en los cuerpos de agua, puntualmente en las actividades que cobijan las pesqueras artesanales y tradicionales.

Palabras clave

Gobernabilidad; Sistema Normativo Propio; Autodeterminación; Actores sociales; Pueblos originarios.

Introducción

La presente investigación versa sobre el flujo histórico en el que la localidad El Azufre, Oaxaca se decreta a partir de múltiples migraciones, como muchas comunidades de la cosa, por las políticas de colonización dirigida desde la mixteca alta hacia la costa oaxaqueña, impulsado por el Departamento de Asuntos Agrarios DAAC, el Instituto Nacional Indigenista INI y el gobierno estatal, pues encontraron respaldo en las basta biodiversidad que alberga este tipo de territorios costeros a comparación de la aparente escases de especies vegetales y animales de la montaña alta de la entidad. Pero no todo resultó ser como lo esperaban ya que este proceso trajo consigo, entre muchos otros conflictos de corte territorial y étnico principalmente.

Una de las dificultades con las que se encontraron, no solo los primeros pobladores de El Azufre, sino las autoridades estatales, es que en este caso, los asentamientos se dieron lugar en la costa resultó ser en territorio que pertenecía a la reservación del Área Natural Protegida, mejor conocida como Parque Nacional Laguna de Chacahua, y esta que no contaba con regulación en cuanto a la utilización de los recurso que puede



ofrecer, entro en constante disputa entre la sociedad y los aparato estatales que intentaban regular esta área. Aunado a ello, la presencia de la población indígena proveniente de la montaña alta, propició racismo entre los costeños o la población afroamericana que ya cohabitaba estos territorios, lo que ocasionó conflictos entre los grupos originarios de ambas regiones del estado, la mixteca y la costa.

Pese a los conflictos que aún en la actualidad persisten en esta localidad y sus alrededores, es que la pesca artesanal representa para las poblaciones que previamente estaban asentados y a las nuevas, un soporte importante para satisfacer necesidades no solo alimenticias, sino que también económicas e identitarios.

Fundamentos del problema

Dentro de los contextos que caracterizan a las poblaciones de América Latina, se centra en las desigualdades, las disputas territoriales, la segregación social, bienes comunes naturales, mismos que orillas a las poblaciones a migrar y los mantiene siempre en busca de eso que les hace falta, muchas veces sin conseguirlo. Ahora se presenta uno de tantos contextos que se encuentra en Oaxaca, México con la particularidad de la práctica de la pesca artesanal como actividad articuladora del tejido social y por ende territorial.

De la mixteca a la costa

La localidad del Azufre, se encuentra al sur del estado de Oaxaca, en una peculiar barra costera y a un costado del estuario del río verde. Dichos recursos, tanto la costa, como el estuario del río, así como algunas lagunas que están próximas a su asentamiento, solo por mencionar algunos recursos de usos común, han brindado a las poblaciones que los rodean diversos beneficios alimenticios, económicos, de vivienda, entro otros, para generar entornos de lo que podría ser sobrevivencia del día a día, pero es un tanto más complejo que esto.

A principios de la década de 1960 es que en conjunto el DAAC, el INI y el gobierno del estado de Oaxaca impulsan la llamada colonización dirigida desde la mixteca alta hasta la costa de dicha entidad puesto que, según, de la Peña, (1950).en la primera se encuentra población en situaciones de pobreza extrema, debido a la escasas de recursos que se encuentran en este territorio no logran desarrollar actividades económicas, a comparación con la costa, esta tiene un clima que favorece la variedad



de alimentos que pueden obtener de mayor facilidad para alimentarse e inclusive vender, lo que generará una mejor vida de la que llevan en la mixteca alta.

La colonización dirigida consistía en que familias enteras que vivían en la mixteca alta, emigraran a la región costa en donde podrán obtener un pedazo de tierra para que ahí construyeran su casa y pudieran desarrollar una vida como la que no podían hacer en su lugar de origen. Una de las ocupaciones a las que dedicaron las familias que llegaron a la costa, fue terriblemente gracias a la pesca artesanal, pues al no tener que comer, veían en el mar y en las lagunas una fuente constante para lamentarse, y es en parte que así se arraiga esta actividad a la localidad. El proyecto fracasó, luego de que se encontraran diversas fallas, una de ellas es la falta de financiamiento para el proyecto, lo que dejó a expensas a muchas de las familias que migraron, si bien al fin del proyecto no migraron tantas familias como se esperaba.

Si bien los primeros asentamientos de la localidad fueron intermitentes, ya que iniciaron con campamentos de pescadores, que tenían como tradición pescar en las aguas de la costa, en las lagunas o el estuario, los cuales llegaban a pernoctar en la barra costera que actualmente le corresponde al Azufre y ahí se quedaban por un mes para posteriormente retirarse. Con el paso del tiempo los pescadores vieron las potencialidades de este sitio, puesto que tenían cerca cuerpos de agua de los cuales extraer recursos para alimentarse y que no estaría limitado a la pesca mar adentro.

En su mayoría dichos campamentos eran comandados por uno o más patrones dueños de embarcaciones y artes de pesca y estos mismos son las personas que con el paso del tiempo expropiaron terrenos para desarrollar agricultura. Con el pasar de los años, la población de dichos campamentos se hizo por periodos de tiempo cada vez más largos, una vez que los pescadores se emanciparon de sus patrones, hasta llegar el punto en el que no se movieron de ahí. Esto, por un lado, por el otro se comentaba dentro de las entrevistas, que los segundos pobladores llegaban en parejas, con el imaginario social para formar una familia a la cual ofrecer una mejor calidad de vida que en las comunidades/localidades de origen difícilmente podrían desarrollar. Los sitios de los que provenían son diversos, pero con ciertos patrones definidos.

Los flujos migratorios que dieron lugar a la formación de la localidad se rigen en tres momentos. El primero es el estatal, en que indirectamente está presente la migración del estado de Guerrero, que llegó a la localidad Charco Redondo y ya una vez asentadas ahí, migraron a la barra costera en la desembocadura del extremo este del Río Verde, que en un futuro sería El Azufre, el segundo es el inter regional, en el que migraron de



la Mixteca Alta a la Mixteca Costa y como último momento está el intralocal –inter Mixteca Costa- en el que poblaciones migraron de la zona de lomeríos a la zona de planicie y entre la zona de planicie, tal es el caso de Charco Redondo.

Al seguir con la historia que los pobladores relataron acerca del poblamiento de la localidad, se encontró que poco menos de la mitad de su población proviene de la comunidad vecina Charco Redondo, y a pesar o por ello mismo, El Azufre, cuenta con un complejo etnocultural derivado de las transculturaciones, en las que resalta la presencia de afros, indígena y mestiza. Los afros presentes en esta localidad incursionaron antes a la comunidad Charco Redondo como una previa migración que provenía de las costas del Estado de Guerrero. el distrito de Jamiltepec del municipio de Pinotepa Nacional, de las comunidades de Collantes, Corralero y el Ciruelo y el municipio de Santa María Huazolotitlán de la comunidad de Chicometepec. De Collantes y Chicometepec llegaron los primeros afros que se asentaron en el Parque, y con el paso del tiempo también llegaron del estado de Guerrero. De la población indígena, los mixtecos provienen principalmente de los municipios de Pinotepa de Don Luis, Pinotepa Nacional y San Pedro Atoyac, mientras que los Chatinos han llegado del municipio de Tataltepec de Valdés y los zapotecos provienen de Tututepec. Los mestizos llegaron de otros estados de Guerrero, Distrito Federal, San Luis Potosí y Chiapas.

Las dinámicas de las localidades dan pie a la forma en que la apropiación y explotación de los bienes comunes se da, en donde las condiciones de clase y etnocultura exponen desigualdades entre la población que la habita. En gran medida por los programas de gobierno y organizaciones de corte político que inciden ahí.

Punta de lanza: La pesca artesanal

La pesca artesanal adquiere a través del tiempo puntual importancia para la vida de los pobladores del Azufre, entonces: ¿qué es la pesca artesanal y que es un pescador? La “pesca realizada de forma artesanal por personas sin una embarcación en ríos y lagos o en la zona costera, o la pesca practicada a bordo de una embarcación con la posibilidad de trabajar hasta un máximo de tres millas náuticas del mar territorial” (FAO, 2016). En cuanto que:

“el pescador no es igual al campesino, ni al artesano en términos de sus habilidades como trabajador, de ingreso, de organización social, de capacidad para su inserción, como fuerza de trabajo, en mercados distintos al suyo o de adaptación a cambios medioambientales, de negociación política o de integración social. Sin embargo, en



muchas ocasiones se suelen extrapolar modelos derivados del estudio de comunidades agrarias a las pesqueras, sin reflexionar sobre los contrastes sociales, de organización y culturales que existen y separan a ambas” (Cernea, 1995).

Es gracias a estas que la pesca artesanal representa una oportunidad para las personas que llegan a habitar esta parte del territorio estatal, gracias a la facilidad con la que se puede realizar y los beneficios son suficientes para alimentar a una familia y si es el caso, para que se vendan los excedentes o se intercambien por otros productos que se generan en la región. Así mismo los pescadores, adquieren particularidades al momento de ejercer esta actividad, pero le presenta retos fuertes, a diferencia por ejemplo de la agricultura, estos no pueden tener el control de los recursos como la tierra, o los nutrientes que el suelo aporta a los cultivos, por ejemplo no puede manipular estas condiciones para que su pesca sea efectiva, debe considerar al clima y un tanto de suerte.

Ya hemos mencionado que han existido conflictos desde el momento en que la localidad el Azufre se decreta, es momento de puntualizar el hecho en que la localidad está dentro del Parque Nacional de Chacahua y cómo es que esto ha perjudicado en cierta medida a la población.

¿Puede existir sociedad sin territorio?

El Azufre oficialmente se conformó en 1974 – aunque- fue a finales de 1950 e inicios de 1960 cuando los asentamientos iniciaban, para ese entonces el Parque Nacional Lagunas de Chacahua ya se había decretado. Ésta fue la primer ANP en ecosistemas tropicales del país decretada el 9 de julio del 1937 -cuyo mandato presidencial corría a cargo de Lázaro Cárdenas- esta delimita a los terrenos de la costa occidental del Estado de Oaxaca, que comprenden la "Bahía y Lagunas de Chacahua", y las lagunas de "Tiangusto" y "Pastoría"; encaminada a mantener y conservar el bosque de clima tropical, el singular paisaje la diversidad biológica, el potencial turístico regional, el resguardo de ruinas arqueológicas que revelan a través de los vestigios la importancia histórica del antiguo reino mixteco localizadas en el cerro El Tepalcate y la conservación de este Parque en su totalidad como refugio para fauna migratoria. El decreto no declara la superficie que abarca determinada área a proteger, por lo cual fue hasta el año 2004 cuando se establecieron cuatro distintas superficies que cada una de ellas delimita al Parque.



Es entonces que la población aprovechando la ambigüedad de los usos y aprovechamiento que los recursos tenían para en el Parque, se asentaron en pequeñas chozas con algo de palma, o carrizo, una vez terminadas, elementos del ejército incendiaron sus construcciones con la intención de correrlos de donde estaban e impedir que volvieran, las poblaciones se alejaron por un tiempo, pero con forme pasaban las semanas las personas regresaban y regresaron, hasta hacer esta vez el asentamiento más grande y mantenerse ahí hasta la actualidad. Esta fue una de las dificultades que tuvo la población, pero otra más, es la práctica de la pesca artesanal, que por algún tiempo se les prohibió, debido a que al estar en un Parque Nacional, deben preservar la mayor cantidad de flora y fauna que se encuentre inmerso a ella, y así preservar la diversidad biológica de dicho espacio, problemática que está latente hoy en día.

Metodología

La metodología que se desarrolló búsqueda bibliográfica, Investigación acción participativa, en la localidad El Azufre, así como entrevistas a profundidad con pescadores y familias de estos.

Discusión, conclusiones o reflexiones finales

Las poblaciones rurales, sea cual sea el sitio en que se encuentre, son victimizadas y sujetas a experimentos que desde la hegemonía idean para intentar salvaguardar su existencia, para así tener argumentos con los que decir que “están haciendo algo por el pueblo de México” ya sean pescadoras, agricultoras, o alguna otra más. Queda desde nuestra perspectiva, ser críticos con el quehacer para, por y con la sociedad, así como realizar un intento por el cual aportar cuestionamientos que nos orillen a reflexionar sobre nuestro andar político desde la academia.

Bibliografía

- Alfaro, M. S. (2002). Chacahua: Reflejos de un parque. México: CONANAP / Plaza y Valdez.
- Borjas, B., & Ortiz, M. (2008 Octubre-Diciembre). La investigación acción Participativa: aportes de Fals Borda a la educación popular. Espacio abierto, 615-627.
- Caldreón, G., & Efraín, L. (2012). *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina. Reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente*. México: Itaca.



de la Peña, M. (1950). *Problemas sociales y económicos de las mixtecas*. México: Instituto Nacional Indigenista.

FAO. (2016). *La pesca artesanal*. Obtenido de La pesca artesanal: <http://www.fao.org/3/a-i5951s.pdf>

Ziga, G. J. (1998). Clases y movimientos sociales en la costa de Oaxaca 1973-1996. *Tesis de licenciatura. Sociología Rural*. México, UACH.



Honduras en los procesos actuales de acumulación capitalista global: La producción energética y zonas especiales de desarrollo.

Luis Manuel Martínez Estrada

Resumen

En las últimas dos décadas del siglo anterior la influencia del neoliberalismo se hace sentir a través de los Programas de Ajuste Estructural a la Economía PAEE, que son impulsados por los Organismos de Financiamiento Internacional OFIs, quienes desde inicios del siglo XXI imponen una agenda mesoamericana. La que para Honduras gira en torno a la producción energética, consolidación de enclaves, producción agroindustrial, turismo a gran escala y la militarización de la seguridad.

En este sentido el resumen procura exponer de forma concisa las implicaciones que el actual modelo de acumulación global impulsado por los OFIs tienen en las áreas políticas, económica y sociales de la población hondureña. Se analiza el sector de la producción energética y la concepción territorial para la creación de Zona Especiales de Desarrollo ZEDES. Estos casos son estudiados desde la perspectiva de la acumulación capitalista presentada por el sociólogo William Robinson, para quien la etapa del capitalismo en la que estamos ocupa de estos espacios (Mesoamérica y en específico Honduras) para profundizar la acumulación de riqueza, ya que hasta este siglo no habían sido explotados a su máximo nivel.

La revisión bibliográfica, análisis de bases de datos y entrevistas con informante clave de los movimientos sociales permiten triangular la información, generando desde la visión de los afectados, tanto como desde la óptica macroeconómica estas repercusiones. Lo anterior es analizado en cuanto la soberanía nacional, la profundización de las desigualdades y el rol de los movimientos sociales como defensores de la soberanía local de sus territorios.

Palabras clave

Producción energética; Estado; Acumulación capitalista; Zonas Especiales de Desarrollo; Soberanía.

Introducción

En las últimas dos décadas del siglo anterior la influencia del neoliberalismo se hace sentir a través de los Programas de Ajuste Estructural a la Economía PAEE, que son



impulsados por los Organismos de Financiamiento Internacional OFIs, quienes desde inicios del siglo XXI imponen una agenda Mesoamericana. La que para Honduras según el Plan de Nación y Visión de País PNVP en 2011 gira en torno a la producción energética, consolidación de enclaves, producción agroindustrial, turismo a gran escala y la militarización de la seguridad.

En este sentido el estudio propuesto procura exponer de forma concisa las implicaciones que el actual modelo de acumulación global impulsado por los OFIs tienen en las áreas políticas, económica y sociales de la población hondureña. Para ello se analiza el sector de la producción energética y la concepción territorial para la creación de Zona Especiales de Desarrollo ZEDES. Estos casos son estudiados desde la perspectiva de la acumulación capitalista presentada por el sociólogo norteamericano William I. Robinson, para quien la etapa del capitalismo en la que estamos ocupa de estos espacios (Mesoamérica y en específico Honduras) para profundizar la acumulación de riqueza, ya que hasta este siglo no habían sido explotados a su máximo nivel.

La revisión bibliográfica, análisis de bases de datos y entrevistas con infórmates clave de los movimientos sociales permiten triangular la información, generando desde la visión de los afectados, tanto como desde la óptica macroeconómica estas repercusiones. Lo anterior es analizado a la luz del concepto de soberanía nacional, la profundización de las desigualdades y el rol de los movimientos sociales como defensores de la soberanía local de sus territorios.

Otro elemento que se toma en cuenta en este artículo es el papel activo de los movimientos sociales, ya sean estos territoriales, indigenistas y/o ambientalistas como respuesta presente en las territorialidades afectadas por esta influencia capitalista a gran escala. También el estudio establece las repercusiones políticas que dichas iniciativas entablan para el campo de la soberanía, el Estado de derecho y la dinámica institucional vigente en el país.

Cabe destacar la vinculación directa de estas propuestas capitalista en los fenómenos políticos acaecidos en los últimos diez años en el país. Tanto el golpe de Estado de 2009, el golpe a la Corte Suprema de Justicia en 2012, el fraude electoral de 2013 y la reciente crisis postelectoral de 2017 tienen en parte su génesis en este tipo de iniciativa y respaldo externo de los OFI's y gobiernos beneficiarios de las derechas latinoamericanas y mundiales.



Del mismo modo respuestas como las del Movimiento Ambientalista del Sur MAS-VIDA, el Movimiento Ambientalista de Atlántida MAA y las resistencias afrodescendientes en el litoral atlántico y las de la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Honduras COPINH en el Occidente son algunas de las manifestaciones organizativas de mayor fuerza y respuesta ante la investida transnacional que a su vez utiliza una débil institucionalidad, la militarización de la sociedad, el crimen organizado y la cultura de la corrupción e impunidad como instrumentos de represión e imposición de sus intereses grupales y clasistas.

Uno de los principales aportes del presente estudio es el conocer las implicaciones políticas tanto en el campo teórico como práctico de la implementación de este modelo de ZEDES, ya que la puesta en marcha del mismo es visualizada por el Consejo Económico de América Latina CEAL como un ejercicio digno de extrapolar a la región. En este mismo orden de idea es imperioso destacar el papel de los Estados Unidos de América EUA con la configuración del triángulo norte de Centroamérica, en tanto región de influencia, debido a que junto a la zona sur de México conforman el corredor mesoamericano.

Finalmente, lo anterior repercute en la consolidación política de una dictadura bipartidista de índole conservadora tutelada por las fuerzas militares y respaldadas por sectores empresariales de corte nacional subsidiarios de grandes capitales corporativos que sustentan los OFI's y procuran junto a los gobiernos de derecha en América Latina perpetuar las relaciones de subordinación ante el gobierno de EUA. Al mismo tiempo estas iniciativas de ZEDES y producción energética contribuyen directamente a incrementar las desigualdades en el país más desigual de la región, lo que conlleva un mayor empobrecimiento y a su vez generar oleadas de desplazados económicos, incremento de la violencia y destrucción del tejido social vigente.

Encuadre metodológico y teórico del estudio

Para W. I. Robinson la globalización no es más que la cercana culminación de un largo proceso de siglos de expansión de la producción capitalista alrededor del mundo y desplazamientos de las relaciones precapitalista (Robinson W. I., 2013:25). Es decir, esto representa una nueva fase transnacional en el desarrollo del sistema capitalista mundial, que ve como determinante la economía global. Este cambio está dado por el surgimiento del Estado transnacional que en buena medida vino a reemplazar la



estructura económica del Estado-Nación a través de la globalización tanto de la producción como de los capitales transnacionales.

Este mismo autor señala que el proceso de globalización está impulsado por la transnacionalización de la producción y los sistemas productivos y de propiedad del capital, que a su turno conducen a la aparición de una burguesía transnacionalizada asentada en la cúspide del orden global (Ortiz, 2007:1). Esta burguesía global configura y reconfigura por medio de instituciones supranacionales y acuerdos multilaterales planes, programas e iniciativas de índole económico que penetra en los deteriorados Estados subdesarrollados preferiblemente.

En los países subdesarrollados o de forma más abarcativas las regiones donde el capitalismo no ha explotado con mucha intensidad sus recursos, tales como América Latina, Europa del Este partes de Asia y África esta burguesía global que ha logrado generar extraordinarios excedentes en el primer mundo, se instala por medio de una agenda, la que es ejecutada por sectores burgueses vinculados a la política en cada una de estas regiones o países. En este sentido W. I. Robinson caracteriza a este sector en función de dos elementos: En primer lugar su concentración económica se fundamenta en las finanzas, telecomunicaciones, el comercio minorista y de otro tipo, junto con la actividad de exportación no tradicional.

En segundo lugar, su bonanza florece entre las décadas de los ochenta y noventa, del siglo XX, gracias a la globalización neoliberal que generó los procesos de privatización y su conexión al capitalismo global (Robinson W. I., 2015:186). Durante este periodo en la región Centroamericana las compañías transnacionales observaron un nicho de oportunidades, ya que se estaba dando un proceso de pacificación materializado con la firma de los tratados de paz. Este mismo autor ubica el sector ecoturístico como un claro ejemplo de la conexión existente entre la burguesía transnacional y las burguesías locales, quienes por medio de la prestación de servicios hoteleros, restaurantes y operadores turísticos firmaron contratos de franquicias.

Para la década de los 2000 las redes de interconexión se ampliaron a los sistemas financieros, telecomunicaciones, alimentos y energía. Tal influencia aunada al arribo de las derechas políticas de la región impulsadas por las burguesías locales produjeron las condiciones políticas idóneas para la firma del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos, conocidos por sus siglas en inglés como CAFTA-DR. Cabe señalar que a partir de 2006 dicho proceso tuvo



un pequeño estancamiento por el ascenso de izquierdas al poder político en Nicaragua, El Salvador y posteriormente en Honduras.

En definitiva las burguesías locales se fusionan, formando sectores capitalistas regionales que a su vez sirven de subsidiarios de los capitalistas transnacionales quienes en el caso de Honduras y más ampliamente Mesoamérica dictan las pautas para un proyecto global que inicialmente se vendió en materia de seguridad, pero posteriormente abarcó las áreas de producción energética, agroindustria, infraestructura y complementándolo con el ya existente desde los noventa sector ecoturístico.

Neoliberalismo y el contexto político hondureño

Para W. I. Robinson el neoliberalismo global contempla dos dimensiones gemelas, rigurosamente seguidas por las élites globales con el apoyo de un poderoso *lobby* de corporaciones transnacionales. Una es la liberación mundial del mercado y construcción de una superestructura legal y reguladora para la economía global. La otra es la reestructuración interna y la integración global de cada economía nacional. La combinación de las dos dimensiones intenta crear un orden mundial liberal, una economía global abierta y un régimen político que eche abajo todas las barreras nacionales a la libre circulación del capital transnacional entre fronteras y la libre operación del capital dentro de la frontera (Robinson W. I., 2013:110-111).

Esto se manifiesta más claramente en la región Centroamericana tras el fin de la Guerra de Baja Intensidad GBI, con el objeto de agilizar un nuevo modelo económico, las élites políticas y económicas hondureñas impulsaron, las políticas neoliberales impuestas por sus homólogos transnacionales. Al respecto E. Sosa resalta: En los primeros días de marzo de 1990, a menos de dos meses de haber asumido la Presidencia de la República, Rafael Leonardo Callejas emitió el Decreto 18-90 o Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, conocida popularmente como “el paquetazo” (Sosa, 2010:18).

En síntesis, este autor enumera las medidas económicas emitidas en 1990, la gran mayoría contenida en el Decreto 18-90, fueron las siguientes: devaluación de la moneda, desgravación arancelaria, que significó la reducción de los impuestos de importación, dando paso a la eliminación del proteccionismo local y la consiguiente apertura de la economía a la competencia internacional. Anulación de franquicias, con lo cual se exoneró del pago de impuestos a los importadores. Se modificó el impuesto sobre ventas, que pasó del 5% al 7%. Se incrementaron o crearon nuevos impuestos,



como el de los derivados del petróleo, producción de azúcar, cerveza, fósforos, matrícula de vehículos y un impuesto temporal a la ganancia extraordinaria de exportación.

A demás de lo anterior se evidenció un aumento al precio de los combustibles y el transporte, ejerciendo un efecto multiplicador en toda la economía. Incremento de las tarifas de los servicios públicos, de la energía eléctrica, del agua, del servicio telefónico nacional e internacional. La liberación de las tasas de interés, incrementándose los techos a las tasas de interés sobre los préstamos bancarios comerciales con destino a la exportación y al consumo, exceptuándose los préstamos para viviendas y otras actividades productivas.

Otros aspectos esenciales del proyecto neoliberal lo constituyeron entre otros: La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola LMDSA, aprobada por el Congreso Nacional en abril de 1992. Con esta se dio por finalizado el proceso de Reforma Agraria y significó el programa de ajuste en el campo vía modernización capitalista. Ley General del Ambiente, aprobada por el Congreso Nacional en 1993, Ley General de Minería 1998, Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables 2007 y Ley General de Aguas 2009 (Congreso Nacional, 2010).

Por la aplicación de estas medidas los recursos naturales, especialmente el bosque y las minas, se han convertido en un eje importante de la acumulación capitalista. Las comunidades, municipios y regiones se han visto afectadas por la deforestación y la minería a cielo abierto, en vista de sus impactos negativos sobre la producción de agua, la biodiversidad, y la contaminación y enfermedades que generan en las poblaciones. Pero no solamente estos recursos han sido explotados, se agrega a ellos la generación de energía renovable y no renovable, además del recurso agua.

Ante este contexto donde los políticos tradicionales privilegian los intereses del capital nacional y transnacional, los sectores sociales más perjudicados se encontraban sin plataformas sociales de defensa de sus intereses y derechos. La flexibilización y desregulación laboral, así como la pauperización de las condiciones de vida fueron asentándose en las capas medias y obreras hasta convertirse en un descontento social, cuya principal manifestación fueron los altos índices de abstencionismo electoral que sucedieron al gobierno de Rafael L. Callejas.

En el marco de este descontento urbano, la clase política y empresarial transnacional cifró sus oportunidades en el área rural, siendo ahí los principales escenarios de



contienda, pero no los únicos. Hasta el 2006 la contienda era la misma, por un lado, sectores afectados ejerciendo presión contra el Estado; sin embargo, este último controlado por las elites políticas, entablan alianzas con los sectores económicos, desestimando cualquier reforma en el proceso de privatización de estos recursos y generando las condiciones sociopolíticas para el apareamiento de conflictividad social a lo largo del país.

Esta conflictividad se agudizó con el golpe de Estado de 2009, el cual sirvió como antesala a un conflicto anticipado en 2017. No obstante, las crisis políticas subsiguientes como lo es el Golpe al poder judicial de 2012 y el fraude electoral en el proceso electoral de 2013 se explican a partir de la consolidación de una elite burguesa nacional cada vez más vinculada a los grandes sectores capitalistas transnacionales. Esto se evidencia en la aprobación de la ley de ordenamiento territorial de 2011, la ley de las zonas especiales de desarrollo económico y social ZEDES en 2013 la formación de una policía militar del orden público y la alianza por la prosperidad firmada con Estados Unidos, así como la firma del Acuerdo de Asociación con Europa.

Para sostener este proyecto y acumulación capitalista y transnacional el titular del Ejecutivo ha tomado en cuenta los errores y lecciones aprendidas en 2009, manipulando y adhiriéndose de manera selectiva a las “normas democráticas”, lo que le da una apariencia “democrática”, con instituciones políticas que han sido reestructuradas en aras de permitir la subsistencia de la dominación autoritaria ante episodios de competencia opositora.

La transición de una crisis a otra sirvió para consolidar el control sobre los poderes Legislativo y Judicial, la institucionalidad electoral, las reglas del juego democrático y el sistema de partidos políticos como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Las contradicciones inherentes fueron manejables desde los acuerdos bipartidistas; sin embargo, los abusos extraordinarios de autoridad de violación a derechos humanos y las irregularidades de la actual crisis electoral superan los mecanismos “cotidianos” de mantenimiento de la estabilidad (Vivar, 2018: 46-52).

Agenda mesoamericana de los OFI's y su implementación en Honduras

En este orden de ideas W. I. Robinson establece que lo político y lo económico se unen en un proyecto más amplio de hegemonía, se reestructura otorgando una inmanente predisposición de clase a los actores externos. Estos agentes tienden a fusionarse con agentes políticos de los Estados Neoliberal y a unirse gradualmente en un accidentado



proceso de crisis y conflictos a una fracción transnacionalizada de la elite local. Se espera que esta elite llegue a ser hegemónica y consolide nuevos bloques históricos nacionales que aten el orden social local al orden transnacional (Robinson W. I., 2013:114).

En el caso de America Latina se identifican cuatro grandes proyectos en los que el capitalismo transnacional busca maximizar sus utilidades con la explotación intensiva de los recursos ahí existentes. Estas regiones se enmarcan en la frontera norte de México con Estados Unidos, la región de la Amazonia, la Patagonia Austral y el corredor Mesoamericano que contempla desde México hasta Colombia pasando por America Central. En cada uno de ellos subyacen una riqueza de recursos naturales que aún no han sido explotados intensivamente por el capital transnacional, por ende en Alianza con sectores regionales construyen una agenda común para imponer a los Estados Latinoamericanos.

En nuestro caso de estudio, es así que el Proyecto Mesoamericano, antiguamente llamado Plan Puebla Panamá; es una integración entre nueve Estados. Estados que más que una integración conforma una larga unión, puesto que la mayoría de ellos comparten la misma historia; cultura; afinidad étnica y lingüística y un mismo desarrollo socioeconómico, caracterizándose por ser en su mayoría países pequeños desde el tiempo de la independencia. Con excepción de México y Colombia siendo los países más grandes en la región y teniendo un desarrollo más elevado que el resto de países que conforman el territorio de Centroamérica (Perez, 2009:4-6).

Cabe destacar que como previamente se señaló las mismas contradicciones internas de estos procesos de integración han mermado la intensidad de consolidación, siendo así que el sector capitalista transnacional requiere de reglas claras, control social y gobernabilidad para recuperar su inversión y posteriormente generar utilidades. En este orden de ideas para el 2014 en procura de desarrollar el capital humano, fortalecer las instituciones, dinamizar el sector productivo y mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, estos sectores burgueses transnacionales crean la alianza para la prosperidad conformada por Guatemala, El Salvador y Honduras.

La importancia de esta propuesta integradora es que al mismo tiempo de garantizar el control estratégico de los recursos energéticos, migraciones, agroindustria, seguridad, turismo y minería se crea un mercado equivalente al 13vo. en superficie, 9na economía de la región, 30 millones de habitantes y 4to. exportador de manufactura a nivel Latinoamericano (Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, 2015:2). Es así



que además de interconectarse al mercado global paralelamente se puede construir un amplia capa de consumidores de clase media y mercado de trabajo para las transnacionales.

Producción energética

Para 2015 la Secretaria Energía Recursos Naturales Ambiente y Minas también conocida como SERNA, había aprobado 94 proyectos de producción energética a partir de recursos renovables y además 29 se encontraban en estudio. Estos proyectos se instalan a lo largo de 15 de los 18 departamentos del país. Ante la abundancia de recursos y biodiversidad existente por la poca explotación a la que históricamente han sido sometido, el país muestra potencia en 5 tipos diferentes de producción energética, tal como lo muestra el cuadro No. 1.

Tipo de energía	Proyectos aprobados	Proyecto en estudio
Hidroeléctrica	51	13
Solar	31	13
Eólica	2	0
Geotérmica	2	1
Biomasa	8	2
Total	94	29

Distribución de proyectos concesionados por tipo de energía según condición de aprobación o estudio para 2015.

Fuente: Construcción propia a partir de datos de la SERNA.

Uno de los tópicos utilizados por la comunidad internacional y aprovechados por los sectores capitalistas transnacionales es el de la vulnerabilidad al cambio climático. Al interior del país este mecanismo internacional fue legalizada por el Estado a través esto a pesar de la aprobación de una Estrategia Nacional de Cambio Climático ENCC en 2010 y en 2014 la Ley de Cambio Climático (Dirección Nacional de Cambio Climático, 2015:1). No obstante, son evidentes los intereses geopolíticos en materia de control de recursos energéticos trascendiendo las fronteras de los países.

Siendo así que en medio de la crisis mundial del cambio climático en lugar de crear alternativas integradoras surgen nuevas contradicciones, tal como lo señala Halden: Puede dar la impresión de que la respuesta al cambio climático tendría que promover necesariamente la colaboración internacional, pero son muchos los procesos y los intereses que suscitan la división (Giddens, 2009:235). Todo ello contribuyendo a alimentar la industria productiva y de consumo de la sociedad norteamericana por medio del proyecto de interconexión energética del Plan Mesoamérica.



ZEDES, Estado, institucionalidad y Soberanía nacional y local.

Otra iniciativa impulsada desde el capitalismo transnacional en alianza con sectores empresariales hondureños es la de las popularmente conocidas como ciudades modelos o *charter cities*. Según Francesca Varda las ciudades modelo están basadas en el concepto de las *charter cities* postulado por Paul Romer, un economista estadounidense y profesor de la Universidad de Nueva York, que aboga por el establecimiento de zonas especiales de desarrollo similares a Singapur, Hong Kong y Shenzhen que cuenten con disposiciones legislativas y económicas flexibles que les permiten convertirse en focos claves de comercio (Varda, 2017:1).

Posteriormente al no contar esta iniciativa con el respaldo popular su nombre fue modificado a las RED, o las redes de regiones especiales de desarrollo. Se intentaron perfilar como una alternativa para potenciar a Honduras y convertirla en un modelo exitoso. De acuerdo con la reforma al artículo 329 de la constitución hondureña, las RED “son entes creados con el propósito de acelerar la adopción de tecnologías que permitan producir y prestar servicios con un alto valor agregado, en un ambiente estable con reglas transparentes.

Esta misma autora señala que el proyecto estuvo liderado inicialmente por Paul Romer, quien fue incluso designado, en conjunto con otros actores, como parte de una Comisión de Transparencia que tenía el objetivo de velar por la ejecución de la iniciativa. No obstante, el proyecto ahora está a cargo de Michael Strong del consorcio MGK quien se ha distanciado de la propuesta de Romer. Por su parte Romer emitió una carta pública al Presidente Porfirio Lobo en 2013 donde aludía:

“existen condiciones en el país que no permitieron que la Comisión de Transparencia juegue el rol que originalmente se le designó en el marco de este importante proyecto y que por lo tanto consideraba mejor no seguir como parte de ese proceso pero que continuaba creyendo firmemente en la visión detrás de la iniciativa RED de Honduras y se mantenían dispuesto a trabajar con ellos cuando los impedimentos para el establecimiento integral del marco institucional de las RED se haya resuelto” (Varda, 2017:2).

Posteriormente para 2014 y después de hacer movimientos políticos en las esferas legislativas y judiciales el gobernante Juan Orlando Hernández denominó a las Zonas Especiales Económico y Social ZEDES, y las elevó a categoría constitucional, violando fragantemente todos los principios de soberanía e integridad territorial contemplados con la Constitución de la República. A la fecha la información oficial del proyecto es



escaza y confidencial, lo que ha envuelto a dicha iniciativa un manto de misterio en el que solo sectores a fines del gobernantes y las cupulas empresariales subornadas al capitalismo transnacional manejan informacion.

De hecho son los inversionista surcoreanos los primeros en apostarle a este tipo de propuestas en el pais ya que desde el 2015 se ha filtrado informacion de que en la zona sur de Honduras, mas especificamente en la cuenca del Golfo de Fonseca incluyendo la isla del Tigre se ha conecionado una enorme extension del territorio que abarca varios municipios de los departamentos de Cholute y Valles. El mecanismo utilizado para esta concesión es el de las Alianzas Publico-Privada APP, las que tambien fueron aprovadas e incluso financiadas por los OFI's.

Como respuestas ante las consecuencias al desplazamiento forzado, marginacion, empobrecimiento y profundizacion de las desigualdades tanto por los proyectos de produccion energetica como de las ZEDES los sectores organizados de carácter clasista, campesinos y pobladores han tomado acciones organizativas de insurrecion popular apoyados por la Organizaciones No Gubernamentales ONG's locales con financiamiento de cooperantes internacionales. Esto tambien evidencia otra faceta de la transnacionalizacion y de las luchas y resistencia contra los capitalista transnacionales. Los epizodios de contienda mas sobresalientes en cuanto al tema energetico son los desarrollados por el Movimiento Ambientalista de Atlantida MAA en la zona norte y Litoral Atlantico del pais, donde articulan una serie de resistencia territoriales conjuntamente a sectores religiosos progresista. Por otra parte el Movimiento Ambientalista del Sur MAS VIDA articula 36 organizaciones de pobladores y ONG's de la zona sur del pais en defensa de sus territorios contra las ZEDES y la instalacion de paneles solares para la produccion de energia.

Bibliografía

Aurora Furlong, R. N. (s.f.). *Las Zonas Económicas Especiales de China*. Observatorio de la politica China.

Climatico, D. N. (2015). *Taller sobre Cambio Climatico y estrategias REDD*. La Ceiba, Atlantida.

Delfin, Y. T. (2013). *Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Ciudad de Mexico: Ciudad de Mexico.

Giddens, A. (2009). *La Politica del Cambio Climatico*. Madrid: Alianza.



- Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras. (2015). *Triángulo Norte: Construyendo confianza, creando oportunidades*. Ciudad de Guatemala.
- Harvey, D. (23 de Marzo de 2009). *¿Estamos realmente ante el fin del neoliberalismo?: La crisis y la consolidación del poder de las clases dominantes*. Obtenido de Rebelion: <https://www.rebelion.org/noticia.php?id=82697>
- Honduras, C. N. (2010). Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento.
- Marco Gandásegui, C. M. (2015). *Soberanía, hegemonía e integración*. Quito: IAEN.
- Ortiz, F. A. (2007). El capitalismo global, según el sociólogo William Robinson. *Cronicon*, 1.
- Perez, D. C. (2009). *Análisis del proyecto mesoamericano y su incidencia en la integración de la región Centroamericana Y Colombia; período de estudio: 2001-2007*. Bogota.
- Robinson, W. I. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global*. Ciudad de Mexico : Siglo XXI.
- Robinson, W. I. (2015). *América Latina y el capitalismo global*. Ciudad de Mexico : Siglo XXI.
- Santos, B. d. (2009). *Una epistemología del Sur* . Ciudad de Mexico: Siglo XXI.
- Secretaría de Energía Recursos Naturales Ambiente y Minas SERNA. (2015). *Proyectos de Energía Renovable a Nivel Nacional*. Tegucigalpa: SERNA.
- Sosa, E. (2010). *La protesta social en Honduras*. Tegucigalpa : Federación Luterana.
- Varda, F. (2017). Ciudad modelo en Honduras . *About España*, 1.
- Vivar, D. (2018). Para que los hechos no se repitan. *ENVIO*, 46- 52.



Movimento de mulheres em oriximiná: Uma análise sobre associativismo na perspectiva de raça e gênero na amazônia brasileira.

Marina Marçal do Nascimento
Wilson Madeira Filho

Resumo

Essa comunicação tem por objetivo demonstrar resultados parciais de pesquisa sobre a atuação de movimento de mulheres no Estado do Pará em Oriximiná, Brasil e a parceria com o Ministério Público do Estado do Pará em 2018. Oriximiná é um município localizado no Baixo Amazonas, o terceiro maior município em extensão territorial do mundo. Em 2018, durante quinze dias, foi realizado campo referente à dissertação de mestrado sobre a AMTMO – Associação de Mulheres Trabalhadoras do Município de Oriximiná. Na ocasião, a associação ciente da vinda da pesquisadora que também é advogada e ativista, com outros pesquisadores(as) advogados(as), organizou um mutirão de oficinas em locais diversos do município para consultoria jurídica gratuita e palestras sobre empoderamento feminino em parceria com a promotora de justiça Lilian Braga. Foram realizadas duas oficinas de empoderamento feminino, além de cinco mutirões de atendimento cidadão. Durante a realização tanto das oficinas como nos mutirões, foi possível identificar uma maior proximidade e quebra da visão do direito formal, na medida em que a comunidade esclarecia dúvidas de imediato e resolviam questões burocráticas que envolviam diretamente a dignidade dessas pessoas, como os reconhecimentos de paternidade realizados. A maior parte da população participante era quilombola. Diante da atuação dos pesquisadores, ocorreu não só a observação participante, como uma verdadeira militância investigativa. Assim, a AMTMO - em parceria com o Ministério Público e pesquisadores de sociologia e direito-, mobilizou uma grande iniciativa que proporcionou o acesso a políticas públicas essenciais a populações que sofrem com a exclusão social e desigualdade.

Palavras chave

Oriximiná; Associação de Mulheres; Quilombolas; Empoderamento Feminino; Assessoria Jurídica Popular.

Introdução

As cercas da invisibilidade que margeiam o universo das mulheres quilombolas são extensivas, perpassando às instâncias econômicas, sociais, políticas e culturais. Adentrar nesse universo é a busca que norteia a presente pesquisa, que tem como



objetivo analisar a atuação da Associação de Mulheres Trabalhadoras do Município de Oriximiná – AMTMO.

É importante a compreensão de que Oriximiná é um município bastante extenso, dentro da região amazônica, cheio de complexidades territoriais e peculiaridades de ordem sociocultural, econômica, histórica e ambiental. Para entendermos um pouco das questões envolvidas na investigação não podemos deixar de perceber o local dentro do território no qual se insere: a Amazônia.

Trata-se de um território de grandiosas dimensões, Oriximiná é o segundo maior município em área do estado do Pará, no Brasil, limitando-se com os estados de Roraima e Amazonas no Brasil e com os países de Guiana e Suriname. Às margens do Rio Trombetas, localiza-se Oriximiná, município da mesorregião do Baixo Amazonas com 107.602,99 quilômetros quadrados de extensão territorial, sendo um município maior em área que países como Portugal, Áustria e Coréia do Sul, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015).

Apesar da maior parte dos 62 mil habitantes de Oriximiná viverem em sua maioria na cidade, o município possui populações rurais, ribeirinhas, remanescentes de quilombos e também populações indígenas. Todos expostos aos impactos da forte atividade de mineração local e fronteiriços a unidades de conservação.

Nesse sentido, as demandas geosociais locais envolvem desde a questão das disputas de terras até o acesso à água potável. A dificuldade de acesso das populações tradicionais a órgãos como INCRA e FUNAI, além da alta rotatividade dos membros do Poder Judiciário e Executivo, bem como corte orçamentário em órgãos fiscalizatórios no estado são fatores que influenciam tanto na qualidade de vida da população quanto no acesso à justiça. Assim, a prestação jurisdicional do Estado, direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, apresenta-se substancialmente deficitária na região.

As lutas e mobilizações pela seguridade territorial dos povos quilombolas foram acompanhadas de retaliações por parte do poder público e do capital privado, visto que, o interesse estrangeiro nas terras da Amazônia remonta ao final da década de 1960 através da entrada dos grandes projetos e se estende aos dias atuais. O fato das mulheres negras, do norte ao sul, estarem na base da pirâmide social brasileira (Ipea, 2013) e desde o pré-abolição da escravatura estarem se organizando para resistir às consequências da desigualdade no país, é o que tem instigado as minhas investigações como pesquisadora.



Os conflitos socioambientais e urbanos não se configuram apenas nas disputas sobre posse, propriedade, planejamento e gestão de territórios sejam urbanos ou rurais, mas residem também nas implicações sobre a qualidade e os modos de vida das populações envolvidas. As políticas de desenvolvimento econômico efetivadas no Brasil têm destinado desproporcionalmente a maior parte de seus danos, injustiças sociais e ambientais às etnias vulnerabilizadas, no que Herculano (2008) conceitua como racismo ambiental.

Enquanto isso, os prejuízos estruturais e sistêmicos não são previstos e nem ao menos reparados na mesma proporção. Isto, porque, em sociedades economicamente desiguais, instituições e mecanismos jurídico-políticos podem servir tanto como instrumentos democráticos para a solução de conflitos como ferramentas legitimadoras de perpetuação de desigualdades. Nesse sentido, as mobilizações sociais de movimentos plurais desempenham papel de extrema importância na reivindicação da garantia aos direitos amplos de cidadania em um Estado que se afirma ser democrático de direito.

Diante desse contexto, é impossível pensar em pessoas negras sobrevivendo aos atos de violência contínua, estrutural e gratuita em toda a diáspora africana¹ (Mortari, 2015) sem levar em conta a contribuição social, cultural e emocional de mulheres negras. Desde a resistência à escravidão no Brasil e até as lutas atuais em diversos países da diáspora africana para se contrapor ao genocídio anti-negro, é inegável a importância dos pensamentos e a participação das mulheres negras nas estratégias políticas para garantir a vida de seus entes queridos e de outras pessoas em suas comunidades (Rocha, 2006).

Desse modo, o objetivo é investigar neste trabalho as ações empregadas pela Associação de Mulheres Trabalhadoras do Município de Oriximiná - AMTMO, para acessar minimamente instrumentos de cidadania que são de responsabilidade do Estado. Tenho trabalhado com a hipótese de que a atuação feminina das populações tradicionais para garantia de qualidade de vida e acesso a políticas públicas básicas tem sido invisibilizada, estando essas mulheres submetidas a um contexto sociogeográfico de racismo ambiental (Bullard, 2004; Herculano, 2008) e de interseccionalidade de opressões (Crenshaw, 2002).



Fundamentação

A região é peculiarmente marcada pela intensidade das forças que colidem com os interesses de uso e ocupação desses territórios que possuem os maiores contínuos de áreas protegidas do país, uma das maiores mineradoras de bauxita no mundo, a primeira e a também a maior terra quilombola titulada do Brasil e duas Unidades de Conservação na Amazônia brasileira: a Reserva Biológica do Rio Trombetas e a Floresta Nacional Saracá-Taquera.

A luta das lideranças quilombolas locais é histórica, mas também bastante atual. Muitos estudiosos se debruçaram a mostrar realidades diferenciadas sobre a presença dos quilombolas no território Amazônico. Porém, em meio a esses trabalhos, ainda se observa que há uma ausência de pesquisas voltadas para a análise da atuação/participação das mulheres quilombolas no processo de lutas que circunscrevem os registros historiográficos dos grupos quilombolas do Alto Trombetas.

Nesse contexto, a presente pesquisa nasceu, dentre outros fatos, sob a inquietação teórica e metodológica que se contrapõe ao entendimento das relações híbridas de gênero, de buscar nos registros a participação e o papel exercido pelas mulheres quilombolas e de identificá-las, no passado e presente, como personagens sociais relevantes para a compreensão histórico-geográfica do protagonismo destas na sociedade brasileira.

Assim, a proposta deste estudo torna-se relevante na medida em que se buscou discutir o real papel das mulheres quilombolas, sua importância nas relações sociais, na manutenção e na subsistência da família, no seu envolvimento econômico e político dentro de suas comunidades, ou seja, em dar-lhes visibilidade, bem como em desconstruir a segregação hierárquica construída e exercida pela sociedade em relação à mulher quilombola.

A dimensão espacial das relações de gênero e de questões raciais foca o preconceito dominante e, ainda, faz-se muito presente na sociedade atual. Essas relações são mais extremas quando se analisam comunidades rurais quilombolas, em que a mulher negra – assim como seu trabalho – é extremamente desvalorizada. As participações das mulheres nos processos de luta por liberdade e legitimação de seus territórios tiveram grande relevância, porém passaram despercebidas nos registros que traçaram um pouco da história dos remanescentes de quilombo; isso se confirma com a ausência de informações sobre a presença da mulher nos quilombos no Brasil.



Assim, a historiografia brasileira sobre a escravidão pouco ressaltou o papel histórico das relações de gênero. Ao contrário dos Estados Unidos e Caribe – áreas escravistas de destaques –, no Brasil são escassos os estudos que tratam especificamente da resistência da mulher escravizada.

O mapa da trajetória das populações quilombolas é marcado pela presença feminina, por meio de ensinamentos que fazem parte de saberes centenários que são transmitidos de geração em geração, bem como a forte ligação com a cultura e com os elementos simbólicos, materiais e imateriais, que expressam sua identidade étnica, por exemplo: a cultura da cerâmica, alicerçada na arte Konduri que é marca expressiva das quilombolas do Boa Vista e Moura.

A mulher negra perpassou pelo processo de luta e reconhecimento do seu povo como peça fundamental, porém com pouco reconhecimento, sua participação fez-se presente desde quando os escravos negros foram trazidos para o Brasil. Assim sendo, elas sempre se constituíram como peças-chave para a manutenção das comunidades negras e como precursoras do legado cultural (Lopes; Werneck, 2009).

Nesse sentido, a tentativa de evidenciar tais questões fundamenta-se pela necessidade de discutir sobre a perspectiva do lado feminino nas comunidades quilombolas, marcado por tempos pretéritos que ainda se cristalizam na sociedade atual. É preciso também dar visibilidade a essas personagens que (re)produzem e protagonizam esses espaços do campo.

Discutir sobre a mulher, levando em consideração questões como as desigualdades étnico-raciais, traz-nos inúmeros pontos e contrapontos. Desse modo, parte-se do entendimento de que, além de vivermos em uma sociedade de classes contraditórias, as nossas ações diárias estão diretamente condicionadas pela construção social das desigualdades de gênero e das desigualdades étnico-raciais.

Ainda que tenhamos alcançado muitas vitórias no que se refere à questão da mulher na sociedade, na busca por igualdade de gênero, as diferenças, as desigualdades e os condicionantes que foram e ainda são traçados na sociedade, frutos de uma construção cultural atribuída ao gênero, continuam a marginalizar os papéis definidos à mulher, consolidando negação de direitos e espaços em que elas podem ou devem atuar.

No que tange compreender as relações de gênero e como estas estão postas no território quilombola, faz-se necessário entender quais são os poderes envolvidos nesses espaços e quais são as relações que foram e estão sendo construídas. Nesse



sentido é pertinente investigar as seguintes questões: a) De que forma as mulheres são visibilizadas nas práticas sociais e culturais nesses territórios? c) quais as formas de articulações políticas e sociais exercidas por elas? Essas e outras questões norteiam os caminhos de busca da presente pesquisa.

Com base nas concepções de Scott (1991) referente ao conceito de gênero, suas análises pautam-se a partir da desigualdade entre homens e mulheres atreladas às diferenças percebidas entre os sexos e as relações de poder que as permeiam. Assim, as relações sociais da diferenciação do conceito de gênero estão intrinsecamente relacionadas não aos fatores sexuais, mas, e acima de tudo, como produtos das relações sociais históricas baseadas em diferentes estruturas de poder. As questões que permeiam as desigualdades das relações de gênero ao longo dos tempos se materializaram na vida de muitas mulheres. Isso porque essas relações desiguais adquiriram status de “natural” sendo reproduzidas socialmente (Campos, 2011).

Dessa forma, a emergência das discussões sobre gênero trouxe um novo olhar a ser dado para a mulher nos espaços sociais, sendo que tais abordagens estão quebrando muitas amarras ainda vigentes na sociedade. Discutir questões relacionadas à mulher nas questões étnico-raciais é penetrar em um universo que ainda traz cicatrizes de um tempo pretérito marcado pela opressão, sujeição e invisibilidade de um sujeito que foi deixado de lado nas relações sociais e que ainda vivencia uma realidade que forja e viola seus direitos.

O estudo justifica-se pelo fato do aumento da visibilidade e área de interesse no campo dos feminismos outros, não hegemônicos, facilitando a criação de políticas públicas voltadas para movimentos identitários e criadas com a participação deles. Aprender com essas práticas pode proporcionar um melhor entendimento de como incorporar as relações e fatos sociais pelo Direito, possibilitando a criação de outras metodologias.

Metodologia

Foi realizado um trabalho de campo com o auxílio da metodologia das Ciências Sociais - essencialmente uma pesquisa qualitativa com base em entrevistas, relatórios, observação participante, interpretação e descrição de experiências – no município de Oriximiná, no Pará, por meio de um projeto institucional vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense que possui uma unidade na cidade de Oriximiná – Unidade Avançada José Veríssimo - UAJV/UFF.



O contato com o campo ocorreu primeiramente em outubro de 2012, ainda como bolsista de iniciação científica na graduação, posteriormente com uma visita em 2017 e dois campos em 2018 durante a pós-graduação. O primeiro período de mapeamento de sete dias em agosto de 2018 e o segundo período de quinze dias em outubro de 2018.

A metodologia utilizada teve como pressuposto a pesquisa qualitativa pelo método indutivo, partindo de experiências e fenômenos concretos até a formulação de premissas teóricas de acordo com o campo. Foram utilizados como instrumentos metodológicos entrevistas, documentos, a observação participante através da interpretação e descrição das experiências vividas.

Por ser uma pesquisa empírica, ela se deu primeiramente com base na coleta de dados no município de Oriximiná e, em um segundo momento, realizei a pesquisa teórica com a reflexão crítica dos pontos encontrados no campo. A pesquisa é qualitativa e buscou estabelecer relações entre os dados e o contexto em que as sujeitas da pesquisa estão inseridas.

Resultados e Discussão

As lutas dos movimentos negros e dos movimentos quilombolas são partes de um mesmo contexto de lutas por reconhecimento e por representação política na esfera pública quando se refere às questões sobre os(as) negros(as) no Brasil. Assim:

a análise da entrada do direito quilombola na cena pública brasileira se relaciona ao estudo da pluralização da arena pública nacional. Isto porque a introdução dessa questão coloca novos temas e demandas no debate público nacional, permitindo que atores sociais até então invisibilizados em suas lutas possam trazer à tona suas especificidades, contribuindo para que o espaço público seja o locus de expressão das vozes, estilos e diferenças culturais (Fraser, 1992 apud Cardoso; Gomes, 2011, p. 6)

Juntamente a essas questões, surge nesse cenário a figura da mulher quilombola como sujeito atuante e de enfrentamento nas lutas pelos direitos quilombolas. A exemplo pode-se mencionar a organização das mulheres em meio às lutas no “combate às diversas manifestações de racismo, sexismo e exclusão social” (Carneiro, 2002, p. 182). As presenças do racismo, sexismo e da pobreza agem de forma associada e os reflexos dessa ação atingem diretamente inúmeras mulheres, o que as impedem de terem acesso às políticas públicas e de exercerem seu papel de cidadãs.



Nesse sentido, em campo, observei que a atuação protagonista das mulheres tem gerado mudanças positivas para as comunidades, diante da realidade contraditória e desigual do município. Nesse cenário, destaca-se a Associação de Mulheres Trabalhadoras do Município de Oriximiná – AMTMO, fundada em 20/12/1990 e cadastrada desde 1997 na Receita Federal, tendo como atividade econômica principal a defesa de direitos sociais.

Meu contato mais relevante com a associação ocorreu em outubro de 2018. Ciente da vinda de aproximadamente dez alunos do programa de pós-graduação em Sociologia e Direito da UFF, sendo quatro advogadas e um advogado, a AMTMO, em articulação com o Ministério Público de Santarém através da promotora de justiça Lílian Braga; do Ministério Público de Oriximiná através da promotora de justiça Nayara Negrão; da Defensoria Pública de Oriximiná pela defensora Geane Andrade; e da equipe da CRAS pela assistente social Marcela Accioli, articulou mutirões de atendimento de assessoria jurídica e oficinas de empoderamento feminino.

Os mutirões de atendimento jurídico foram realizados em três momentos - todos os locais foram escolhidos em sugestão do mapeamento prévio feito pela AMTMO: o primeiro atendimento realizado dia 08/10/2018, na comunidade do BEC que é uma comunidade rural próxima da cidade; o segundo atendimento realizado dia 09/10/2018, na comunidade quilombola do Moura e concomitantemente na unidade da UAJV; e o terceiro na comunidade quilombola da Serrinha.



Foto 1, Atendimento Jurídico na Comunidade do BEC. Foto de Bruno Rodrigues, 2018.



Na foto abaixo segue registro das oficinas de empoderamento feminino onde está de pé a promotora de justiça que, logo após a fala de abertura de Lenivalda da AMTMO, explicou o trabalho do Ministério Público na salvaguarda dos direitos difusos e coletivos. À direita, sentadas, estão as professoras Fernanda Pimentel e Giselle Picorelli que falaram sobre direito de família, violência contra a mulher e mediação respectivamente. Logo em seguida, a assistente social Marcela Accioli contava um pouco sobre o papel do CRAS, os cursos e atividades realizadas no município.



Foto 2, Oficina de Empoderamento Feminino no Bairro Penta. Foto de Giselle Picorelli, 2018.

Nos dias posteriores, tendo em vista que o restante da equipe também realizava trabalho de campo com outros objetivos, seguimos de barco por sete dias, visitando comunidades quilombolas de Oriximiná, como a comunidade do Moura, do Jauari, da Serrinha, Jarauacá, Erepecuru, Largo do Batata, Mãe Cué, Tapagem, Abuí, Cachoeira Porteira, entre outras.



Mapa 1. Mapa dos Quilombos de Oriximiná. Acervo de Wagner Oliveira, 2017.

O caminho até a comunidade do Moura só é possível de barco, o trajeto dura em torno de 3 horas. Saímos da unidade por volta das 6 da manhã, em duas lanchas. Como o motor de uma delas estava com defeito, o atendimento atrasou aguardando a chegada de toda a equipe. A logística de atendimento se deu de forma similar ao atendimento da comunidade do BEC: 1) Agradecimentos por parte da AMTMO através de Lenivalda; 2) Palestra sobre o papel do Ministério Público e as atividades que seriam feitas no ato; 3) Triagem de Atendimento; 4) Atendimento pela promotora Lílian Braga em caso de acordo ou Atendimento por mim e pelas advogadas Fernanda Pimentel e Giselle Picorelli nos casos que possivelmente teriam que ser judicializados. Separamos as situações que aparentemente necessitavam de uma escuta mais sensível para a professora Giselle Picorelli, por sua experiência na Comissão de Mediação de Conflitos na OAB do Rio de Janeiro.

Nesse dia, atendi seis mulheres, também em busca de reconhecimento de paternidade² e retificação de registro civil para seus filhos e filhas. Enquanto isso, na Unidade Avançada José Veríssimo, os advogados Bruno Rodrigues e Luiza Chaves junto com a promotora de justiça Nayara Negrão realizaram mais de 150 atendimentos na triagem. Aparentemente, a divulgação na rádio local teve repercussão. Um trabalho cansativo, mas sem dúvidas, satisfatório e especial. Abaixo segue um dos procedimentos de reconhecimento de paternidade voluntária, realizados no campo de 09 de outubro de 2018.

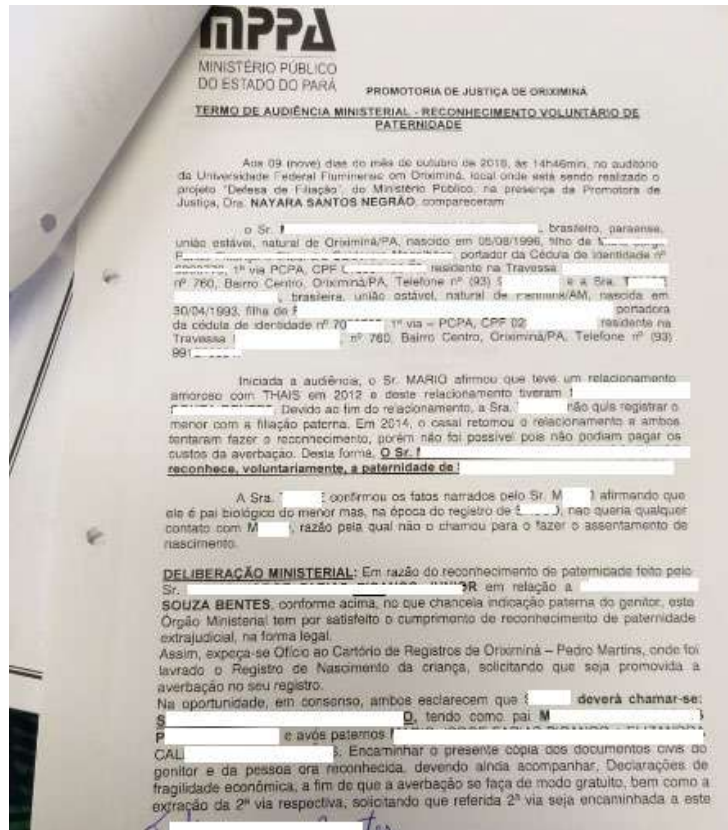


Foto 3, *Termo de Reconhecimento Voluntário de Paternidade*. Cedida pelo MP do Pará, 2019.

Conclusões e Reflexões

Diante de tantos conflitos, com a ausência ou presença questionável do Estado, o associativismo se destaca como estratégia recorrente para busca de melhoria das condições de vida das populações tradicionais no município. Para lutar por seus direitos territoriais, os quilombolas frequentemente se mobilizam para constituírem associações quilombolas, mas também associações de mulheres como a AMTMO que foi objetivo de análise desta pesquisa.

A partir desse modelo de resistência formal, me apoio nas reflexões de Souza (2008) sobre o que a autora conceitua como “aquilombar-se”. De acordo com Souza, é um movimento que tem por ideia central as formas de mobilização e estratégias dos quilombos, mocambos, terras de preto, terras de santo, dentre outras denominações existentes para se manterem íntegros socialmente, culturalmente e também fisicamente, ao longo da história do Brasil, trazendo a perspectiva da resistência de forma intrínseca e que carrega em si a concepção fundamental de existência. Essa existência histórica se fundamenta e é ressignificada no presente. Sendo assim o *aquilombar-se* é:



uma ação contínua de existência autônoma frente aos antagonismos que se caracterizam de diferentes formas ao longo da história dessas comunidades, e que demandam ações de luta ao longo das gerações para que esses sujeitos tenham o direito fundamental a resistirem e existirem com seus usos e costumes. Esse existir tem um movimento fortemente voltado para a coletividade, para os laços que unem os quilombolas entre si e que, num movimento mais amplo e recente, une as comunidades de distintas regiões. A resistência e a autonomia, aspectos fundamentais da construção identitária das comunidades quilombolas, são também as linhas motoras do movimento de aquilombar-se. Por meio de estratégias as mais distintas possíveis, essas comunidades se estabelecem enquanto lócus de alteridade em relação à dita sociedade nacional e reivindicam o reconhecimento de sua cultura, de seus costumes, de suas formas de organização. (Souza, 2008)

Além disso, Souza (2008) pontua que o processo histórico da luta pela existência partindo de costumes e seus usos é um fator estrutural da ideia de aquilombar-se. Sendo este um movimento que marca a oposição aos antagonismos que se fazem presentes até hoje, nas situações mais diversas vivenciadas pelas comunidades, tanto no período posterior à dita “abolição” da escravidão, quanto no período escravocrata.

As formas de mobilizações, as ações e os caminhos dessas comunidades são marcados pelos antagonismos e vão exigir uma adequação de iniciativas em diálogo com os contextos de cada época, não estando restrito apenas aos quilombolas e a um determinado período histórico em nossa sociedade.

A sociedade brasileira, no pós-abolição, não efetivou um processo concreto de reconhecimento da população negra em sua diversidade como parte constitutiva sua e construiu ao longo dos séculos XIX, XX e XXI um complexo enredo de desigualdade racial. Os segmentos e grupos empobrecidos de descendentes de africanos, cuja boa parte era de escravizados, mesmo após a abolição da escravidão e a proclamação da república permaneceram em completa e violenta desigualdade. Todavia, não apenas a opressão marca os processos vivenciados por esses grupos. É fundamental lembrar a importância que tiveram os movimentos, resistências e reações por parte da população negra. No período posterior a 1888, além da grande desigualdade, a população negra de modo geral e as comunidades quilombolas, em especial, são fortemente invisibilizadas no escopo do Estado. O debate e a tônica que trazem para a sociedade brasileira a discussão sobre a questão quilombola, no século XX, são frutos de um longo processo. Os movimentos negros urbanos tiveram grande peso nesse contraponto à invisibilidade. (...) (Souza, 2008)



Essa discussão se torna importante aqui, porque, ao contrário do que muitos autores têm colocado sobre o olhar dos conflitos socioambientais na Amazônia apenas pela questão da disputa territorial, mas, em minha percepção, a questão racial não está apartada da discussão sobre as opressões vivenciadas por essas mulheres, em sua maioria quilombolas.

Há uma questão de ordem econômica histórica em relação ao tratamento dado aos povos oriundos de África, que não devem ser descontextualizadas também da questão de ordem geográfica e da disputa pelo território. Assim, o olhar que o Estado tem empregado para a população local, não está restringido a forma que se vê o território e as disputas por suas terras apenas pelos recursos ali presentes, mas pelo desrespeito histórico aos direitos dos povos pretos, pela prática secular de desumanização e exploração desses corpos.

O que é fundamental no registro e na análise dessas interpretações e práticas políticas e culturais é a restituição da fala de sujeitos que até então foram vistos como destituídos da condição de fala e pensamento político.

A saga histórica de lutas e resistências das comunidades quilombolas de Oriximiná perfaz o contexto da implantação dos grandes projetos desenvolvimentistas lançados pelo governo para a Amazônia, especificamente na década de 1970. Essa nova frente expansionista, que chegou à região do Alto Trombetas, reconfigurou uma outra geografia alicerçada na desagregação sociocultural desses quilombolas que, secularmente, territorializaram-se nessa localidade. Essas comunidades enfrentaram embates ferrenhos com o grande capital mineral que atua na região de forma desenfreada e avassaladora, e altera o padrão de vida desses grupos tradicionais.

A resiliência da população quilombola frente ao avanço do capital mineral, na tentativa de frear seus impactos, se expressa através da criação de associações diversas, entre elas, existe a AMTMO, como destaque organizacional de mulheres. Por meio da organização política, conseguiram alguns ganhos para suas associadas e comunidades, lutando por melhoria de oportunidades de trabalho, sem esquecer a luta por titulação quilombola.

Frente à realidade exposta, percebe-se que, não obstante, as muitas transformações ocorridas por meio da mudança do padrão de vida na comunidade e, também, no modo como as mulheres se posicionaram e se inseriram nos movimentos político-sociais e no mundo do trabalho assalariado. Assim sendo, a mulher quilombola, no mundo do



trabalho, sofre uma relação dicotomizada com a divisão sexual do trabalho e também étnica, que se manifestam de diferentes formas. Ainda assim reivindicam ao Estado a atenção que lhes é devida.

Esse é o lado feminino do quilombo composto por territórios desestruturados a partir da chegada do capital mineral, porém carregado de sonhos e de esperanças que preenchem o imaginário de muitas mulheres que buscam nas adversidades as possibilidades de mudanças e invocando-as em prol do coletivo.

Notas

Diáspora Africana é a denominação dada ao fenômeno sociocultural, histórico e econômico ocorrido nos países africanos que sofreram com a força da colonização, que subjugou parte da população africana à imigração forçada como mão de obra escravizada. Em todos os países que utilizaram essa mão de obra há negros e negras cuja origem ancestral é oriunda do continente africano. Sobre Diáspora Africana, ver mais em: Mortari, Claudia. Introdução aos estudos africanos e da diáspora. Florianópolis: DIOESC: UDESC, 2015.

Ver mais sobre investigação de paternidade em: Ministério Público. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/pagina-6664.html>. Acesso em 10 nov 2019.

Referências Bibliográficas

Bullard, Robert. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 41-48, 2004.

Campos, J. N. Terras de Uso Comum no Brasil: abordagem histórico socioespacial. Florianópolis: UFSC, 2011.

Carneiro, S. Gênero e Raça. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUM, S. G. (org.). Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Ed. 34, 2002. p. 167-194.

Crenshaw, Kimberlé. A interseccionalidade na discriminação de gênero e raça. Revista Estudos Feministas, nº1. Universidade Católica de Salvador: 2002.

Herculano, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente, v. 3, n. 1, p. 01-23, 2008.

IBGE. População de Oriximiná, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/33bc34P>>. Acesso em 31 de agosto de 2018. Ipea, 2013. Dossiê Mulheres Negras. Disponível em: <<https://medium.com/revistaokoto/o-erro-da-pir%C3%A2mide-de-opress%C3%B5es-d3808b6f6f82>> . Acesso em 7 mar 2019.



Lopes, F.; Werneck, J. Mulheres Negras. Um olhar sobre as lutas sociais e as políticas públicas no Brasil. ONG Criola, 2009. Disponível em: http://www.criola.org.br/pdfs/publicacoes/livro_mulheresnegras.pdf. Acesso em: 16 maio 2014.

MORTARI, Claudia. Introdução aos estudos africanos e da diáspora. Florianópolis: DIOESC: UDESC, 2015.

Rocha, Luciane O. Outraged Mothering: Black Women, Racial Violence, and the Power of Emotions in Rio de Janeiro's African Diaspora. Universidade do Texas, Austin. Dissertação de Mestrado, 2006.

Scott, J. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. Recife: Sos Corpo, 1991.

Souza, Bárbara Oliveira. Aquilombar-se: panorama histórico, identitário e político do Movimento Quilombola Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2008. p.106.



Transportando coca y poder: Las Chhakas en la construcción territorial del trópico de Cochabamba (Bolivia)

Oliver Alvarado Choque¹

Resumen

Este trabajo explica el papel de las mujeres comercializadoras de coca, comúnmente llamadas Chhakas, en la construcción del territorio en el trópico de Cochabamba de 1985 a 2005. Metodológicamente se trabajó con el caso de la localidad de Albanta mediante observación participante en el mercado primario de la coca, además, se realizó entrevistas y revisión de archivo. A nivel de resultados se describe el rol que desempeñaron las Chhakas en el manejo del mercado primario de la coca, la relación con la central sindical cocalera, y la contienda con el Estado y su política antidroga. Como discusión y conclusiones establecemos que las Chhakas fueron un actor relevante en el territorio debido 1) al control que ejercieron sobre la comercialización de la hoja de coca (ellas fueron el puente entre la producción de coca y el mercado del narcotráfico), y 2) el poder sobre el espacio social – sindical. Además, estas mujeres contribuyeron en la *defensa del territorio* junto a las organizaciones cocaleras frente a los intentos de control del Estado en el trópico de Cochabamba.

Palabras clave

Bolivia; Comercialización; Coca; Movimiento social, Poder territorio.

Abstract

This paper explains the role of coca trading women, commonly called Chhakas, in the construction of the territory in the tropic of Cochabamba from 1985 to 2005. Methodologically, the case of the town of Albanta was studied through participant observation in the primary market of Coca, in addition, interviews and archive review were conducted. At the level of results, the role played by the Chhakas in the management of the primary coca market, the relationship with the coca-growing trade union center, and the struggle with the State and its anti-drug policy are described. As a discussion and conclusions we established that the Chhakas were a relevant actor in the territory 1) to their role in the commercialization of the coca leaf (they were the bridge between coca production and the drug trafficking market), and 2) the power over the social space - union. In addition, these women contributed to the *defense of the territory*



with cocalero organizations against attempts to control the State in the tropic of Cochabamba.

Keywords

Bolivia, Commercialization, Coke, Social movement; Power; Territory.

Introducción

El Trópico de Cochabamba (TC) constituye una región ubicada en el departamento de Cochabamba, consta de una superficie aproximadamente de 400.000 km² (ocupa casi el 60% de la superficie del departamento) los cuales están situados en cinco municipios: Villa Tunari, Shinaota, Puerto Villarroel, Entre Ríos y Chimore (Véase imagen 1). Según el último censo nacional de 2012 el TC tiene un total de 192.140 habitantes, de las cuales el 53, 83 % corresponde a una población masculina y el 46, 17 % a una población femenina (INE 2012). En términos económicos, el sector productivo está orientado hacia la actividad agrícola, la situación de empleo de la población económicamente activa refleja un predominio de la iniciativa de trabajo por cuenta propia (69, 5 %) sobre la actividad asalariada (23 %) (INE 2012).



*Imagen 1. Cartografía por regiones de Cochabamba (en color verde el trópico de Cochabamba)
Fuente: Cartografía por regiones de la gobernación del departamento de Cochabamba, acceso
12 de enero de 2019.*



Desde 1980 en el TC el principal ingreso económico por actividad agrícola ha sido el cultivo de la hoja de coca (Blanes y Flores 1984). El incremento desmesurado de cultivos de coca posicionó al TC como una de las principales regiones dedicadas al cultivo de la hoja de coca en Bolivia (la otra es los Yungas de La Paz). La especialización hacia el cultivo de la coca en el TC estuvo incentivada por la elevación de los precios de la coca por parte del narcotráfico internacional en 1980, a este fenómeno se lo denominó en Bolivia como el “boom de la cocaína” o “boom coquero” (Bascope 1982). El “boom de la cocaína” o “boom coquero” incentivó un proceso masivo de migración campesina de varias partes de Cochabamba y el país hacia los principales focos de colonización ubicados en el TC (Blanes y Flores 1984). Además, en 1985 se dio un proceso de migración de población minera hacia el TC como resultado del despido masivo de trabajadores mineros de los principales centros mineros de Oruro y Potosí (Crabtree 2005).²

Durante el periodo de colonización y especialización hacia el cultivo de la hoja de coca se establecieron dos actores de suma importancia: los sindicatos y las Chhakas. El sindicato se encargó de la distribución de tierras para el cultivo de la coca (y otros productos), apertura de sendas, construcción de servicios básicos, ejercicio de la justicia, entre otros (Blanes y Flores 1984; Weil y Weil 1993). Las Chhakas fueron las encargadas de la comercialización de la coca cosechada por los colonos en cada uno de los sindicatos, manteniendo gestión sobre un espacio muy importante en la vida de los colonizadores: los mercados primarios de coca (mercados sin control estatal). Además, las Chhakas aportaron económicamente en las labores del sindicato en cuanto a la construcción de infraestructura básica para la colonización.

Sin embargo, la literatura sobre la temática del territorio en esta región solo consideró como únicos actores relevantes al sindicato (Blanes y Flores 1984; Rivera 1991; Spedding 2003) y al propio Estado (Hoffman 1999; Laserna 2000). Por ejemplo, Blanes y Flores (1984) y Weil y Weil (1993) demostraron a partir de los procesos de migración campesina el papel importante de los sindicatos en la construcción del territorio, dado que el sindicato mantuvo el monopolio del ejercicio de dotación de tierras, apertura de sendas, construcción de servicios básicos, acción de brindar justicia, entre otros. En general el estado del arte concuerda en definir al sindicato, en estas regiones, como una institución con poder y capacidad de manejo del territorio.

Por su lado, Hoffman (1999) y Laserna (2000) enfatizan los intentos del Estado mediante la municipalización y “desarrollo alternativo” de intervenir en la construcción del territorio



en el trópico cochabambino. Hoffman destaca la intensión del Estado de establecer un proceso de reordenamiento territorial estas regiones mediante las denominadas OTB (Organizaciones Territoriales de Base). Laserna plantea que el “desarrollo alternativo” buscó imponer un modelo de desarrollo y manejo territorial basado en cultivos alternativos a la coca, además, de crear organizaciones como las “asociaciones” para la disputa del poder e influencia sobre la población en estas regiones.

La literatura que enfatiza tanto al sindicato como al Estado descuidó el estudio de las Chhakas como actores relevantes en la construcción territorial en el TC. Únicamente encontramos una referencia de las Chhakas en el trabajo de Speeding, et al. (2005) en el cual las identifica como parte importante del proceso de comercialización de la coca en el TC, sin embargo, los autores no llegan a abordar el estudio de estas mujeres comercializadoras.

Considero que la parca producción académica sobre este actor se debe en cierta medida al carácter “clandestino” de su actividad económica (sobre todo durante el neoliberalismo), lo cual provocó un escás de datos e información sobre su papel en la economía y política del TC. El Estado, además, nunca sacó datos certeros sobre la actividad económica que llevaron adelante las Chhakas, existen informes donde se las vincula con los mercados primarios de hoja de coca, y, además, al igual que los cocaleros, con la cadena del narcotráfico. La actividad de las Chhakas fue considerada por el Estado y la ley 1008 como “clandestina” y, por ende, sujeta a eliminación y sanción. Y finalmente, otro impedimento para el estudio de las Chhakas fue la poca accesibilidad de personas ajenas al sindicato hacia los mercados primarios. El acceso de personas de “afuera” hacia el mercado primario es bastante restringida y limitada, el sindicato y las Chhakas mantienen demasiada susceptibilidad hacia los agentes externos debido –históricamente- a los constantes acosos y persecuciones por parte de los militares y agentes del gobierno.

Por tanto, esta ponencia persigue llenar este “casillero vacío” en el estudio del territorio en el TC incorporando a las Chhakas como actores relevantes en la construcción territorial de 1985 a 2005. Establecemos como hipótesis de trabajo que estas mujeres fueron actores protagónicos del territorio y las relaciones de poder en el TC debido a dos elementos: 1) el papel en el manejo de la comercialización de la hoja de coca (el recurso natural más importante en la economía de la población) y 2) por las alianzas y articulaciones construidas con los sindicatos cocaleros. También cabe mencionar que



el papel protagónico de las Chhakas estuvo relacionado con la *defensa del territorio* frente a la política antidroga del gobierno boliviano.

Materiales y métodos

La estrategia metodológica contempló el estudio de un caso: Albanta. Albanta está ubicada en la provincia Chapare del municipio de Villa Tunari. La elección de esta localidad correspondió al rol que desempeñó su mercado primario en la comercialización de la hoja de coca en la región del Chapare tropical desde 1980. Además, Albanta se caracterizó por ser uno de los referentes sindicales en las federaciones cocaleras en cuanto refiere a los procesos de resistencia hacia las políticas de erradicación de los cultivos de coca.

Para la construcción de nuestros datos se articuló técnicas de investigación variadas: observación participante, entrevistas semi estructuradas, y revisión documental. Si bien la observación participante generó datos más actuales sobre las Chhakas, éstos datos al triangularlos (con los datos de las entrevistas y la revisión documental) llegaron a ser muy útiles (hasta imprescindibles) para caracterizar el papel de las Chhakas durante el periodo neoliberal. A continuación, las técnicas implementadas:

Se realizó un trabajo de observación participante de siete meses en la localidad de Albanta. Se estableció como focos de observación y participación el mercado primario de la coca y la Central de Albanta ambas ubicadas en el centro de la localidad. La participación y observación en estos dos espacios fue el resultado del permiso concedido por la Central hacia mi persona, con la condición de colaborar en tareas propias de los sindicatos y, además, compartir la información para la elaboración de la historia de la localidad de Albanta. A este tipo de intercambio entre investigadores y actores Fernando Garcés denominó como “ayni epistémico” (Fernando Garcés, docente Universidad Salesiana Ecuador, conversación personal, Quito, 19 de julio de 2018).

En cuanto al mercado primario se observó el movimiento que genera la comercialización de la coca en los siguientes niveles analíticos: 1) compra y venta de la hoja de coca por parte de las Chhakas, y 2) administración del centaje³ o el impuesto por la comercialización de la coca realizado por el aduanero, el cual es designado por la Central. También se visibilizó los actores que trabajan dentro del pesaje, pisado, planchado y empaquetado de la hoja de coca: hombres, mujeres y niños.

Se realizaron entrevistas en profundidad a comercializadoras de coca y dirigentes antiguos que trabajaron como “aduaneros” en el mercado primario. Aquellas entrevistas



fueron realizadas en diferentes espacios del desenvolvimiento cotidiano de los entrevistados. Las entrevistas estuvieron destinadas a desentrañar el proceso de formación de las Chhakas y visibilizar las complejas relaciones de las Chhakas con el Estado y, también, con los mismos sindicatos. Y finalmente, se realizó una revisión del archivo de la Central de Albanta, donde se obtuvo información sobre las Chhakas entre 1988 a 2005.

Finalmente, para resguardar la localidad y la identidad de los informantes se utilizó nombres ficticios, considerando que la temática de la comercialización de la coca continua en la actualidad siendo un asunto delicado.

Marco analítico

El concepto de territorio y sus actores

El territorio comprende un espacio donde se articulan un conjunto de relaciones sociales con la finalidad de resolver temáticas correspondientes a “su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales” (Bailly, Ferras *et al.* 1995, 606; la cita es de Mazurek 2006, 41). El territorio vislumbra una dualidad: es un espacio geográfico y, a la vez, un espacio social.

Entenderemos por territorio al espacio donde actores establecen “poder y autoridad, que, de manera más particular, manifiestan formas de dominación y resistencia” (Molina 2007; la cita es de Garcés 2012, 120). La relevancia del estudio del territorio radica en “quien domina o influencia y como domina o influencia en ese espacio” (López de Souza 1995, 78), siendo el territorio un instrumento para el ejercicio del poder. Según Mazurek (2006) la dinámica territorial está definida por las estrategias de poder e influencia de los actores en situaciones concretas de encuentro e intercambio (Mazurek 2006, 60).

Por tanto, los actores son los que construyen el territorio, y su influencia está definida por su capacidad de apropiación y manejo del espacio geográfico y el espacio social. Los actores pueden ser individuos o colectivos, sociales (pertenecientes a las organizaciones “privadas” de la sociedad civil) o estatales, internos o externos al territorio (como organismos internacionales) (Mazurek 2006, 61).

Bebbington (2007) también plantea que la producción del territorio está ampliamente influida por varios actores, tales como los movimientos sociales. El autor considera que los movimientos sociales fueron pieza importante en la democratización estatal, pero también en la co-producción de las formas institucionales, estructuras, discursos y los significados que forman parte de los medios de vida y el territorio (Bebbington 2007,



2890). Sin embargo, esta co-producción dependerá de varios factores tales, como la ubicación geográfica, la capacidad de movilización, y, sobre todo, su posición dentro de las relaciones de poder (Bebbington 2007, 2890).

Bebbington establece que la formación misma de los movimientos sociales tiene una estrecha relación con la defensa del territorio. Al respecto menciona lo siguiente:

La aparición de tales movimientos puede ser comprendida como un intento por defender los medios de vida, los activos y el territorio, desafiando las estructuras, discursos e instituciones que impulsan y permiten su explotación y desposeimiento (o, en otros términos, como un esfuerzo por sostener una forma particular de controlar y manejar los recursos antes que otra) (Bebbington s/f, 48).

La emergencia de los movimientos sociales ha reflejado la aparición de nuevos proyectos distintos y visiones alternativas sobre el desarrollo en los territorios. La participación de los movimientos sociales en la co – producción del territorio podrían estar basado, según el autor, en la sinergia, la complementariedad, así como también en el conflicto (Bebbington 2007, 2900). La co-producción del territorio está íntimamente articulada con la dinámica de las relaciones de poder entre los actores. Un aspecto importante en la acumulación de poder por parte de los movimientos sociales, y de cualquier actor, es la capacidad que tengan en establecer “puentes” entre diferentes actores sociales en la región. Estos puentes o articulaciones posibilitaran conformar un movimiento social con alianzas que le permitan incrementar su influencia y presión a nivel local, nacional y, en algunos casos, internacional.

Esta multiplicidad de relaciones de poder en un espacio determinado define cuestiones concretas como, por ejemplo, el control de los recursos naturales: “El territorio supone que existe una estructura social, política y cultural, a través de la cual una determinada sociedad o parte de ella se apropia o ejerce control sobre un conjunto de recursos ‘naturales’” (Regalsky 2005, 1).

El territorio también es el espacio donde convergen actores para discutir y organizar tipos de cooperación y formas de división social del trabajo; por tanto, se puede acotar que el territorio es “el lugar de reencuentro entre las formas de mercado y las formas de regulación social” (Coulert y Pecqueur, 1994: 470; la cita es de Mazurek 2006, 67).

Por tanto, en esta ponencia entenderemos al territorio como un espacio donde se desarrollan complejas formas de organización social y relaciones de poder. El territorio es producido por diferentes actores. Los actores que producen territorio están



caracterizados por mantener 1) control sobre el espacio geográfico y, específicamente, sobre los recursos naturales, y 2) por el poder sobre la población o los grupos sociales, la cual, a su vez, estuvo definida por su capacidad de articulación y el peso económico sobre la sociedad. Además, la constitución de varios de estos actores estuvo inspirada en la defensa del territorio frente a otros actores externos, es decir, para nuestro caso, la búsqueda de autonomía frente al poder del Estado.

Resultados

Antecedentes históricos: ¿Cómo surgieron las Chhakas y quiénes son?

Albanta durante el periodo de expansión de la producción de la hoja de coca (años 80) desempeñó un papel muy importante como centro de comercialización de este producto, aquello debido a su ubicación estratégica en el margen central de la Federación Trópico⁴. La comercialización de la coca durante este periodo estuvo en manos de los denominados “cocanis” (Ernesto Coaquira, ex dirigente de la central Albanta, entrevista personal, Bolivia, 26 de mayo de 2015). Los “cocanis” (en su mayoría varones) eran los encargados de comprar y comercializar la coca, los cuales era transportados en envases denominados “kusurus”⁵ hacia el “Mercado de Lanza” (ubicado en la ciudad de Cochabamba) (Ernesto Coaquira, ex dirigente de la central Albanta, entrevista personal, Bolivia, 26 de mayo de 2015). Como resultado de la irrupción de gobiernos militares ligados al narcotráfico el Estado desplazó a los “cocanis” y asumió el control del circuito de la comercialización de la coca. Con ello el mercado Lanza fue desmantelado y los “cocanis” desaparecieron (Vladimir Ticona, ex dirigente sindical de Albanta, entrevista personal, Bolivia, 28 de mayo de 2015).

Bajo este nuevo contexto los encargados de la compra de la coca fueron agentes estatales llamados “narcóticos”. Los narcóticos fueron funcionarios dependientes de instituciones del Estado, se encargaron de comprar hoja de coca a los productores y, posteriormente, elaborar pasta básica de cocaína (Vladimir Ticona, ex dirigente sindical de Albanta, Bolivia, 28 de mayo de 2015). Durante este periodo el productor cocalero estuvo obligado a vender su producción de coca a los “narcóticos” en base al precio que fijaba las instituciones estatales. Muchas veces los narcóticos maximizaron sus ganancias con la disminución arbitraria del precio de la hoja de coca (sin considerar los efectos nocivos hacia la economía cocalera). Además, los narcóticos empezaron a intervenir y violentar en los domicilios particulares de los productores bajo el argumento de la búsqueda de focos de producción privada de cocaína. Aquello provocó ultrajes,



robos y violaciones a los derechos humanos de los productores (Canelas y Canelas 1983, 173-174).

Como resultado de los múltiples atropellos de los agentes estatales hacia los productores en la región, los sindicatos decidieron quemar las instalaciones de los agentes estatales o narcóticos en la localidad de Albanta en 1982 (Tania Hinojosa, comercializadora de coca en Albanta, Bolivia, 6 de junio de 2015). Entonces, el conflicto Estado y cocaleros ya estuvo presente en un periodo previo a la aprobación de la Ley 1008 (Ley de sustancias controladas) y la injerencia de Estados Unidos en la política de erradicación de la coca.

En este contexto de conflicto aparecieron las Chhakas como una organización de carácter económico, cuya labor fue comercializar la hoja de coca a expensas del control estatal. El término Chhaka devino, por un lado, de la analogía del nombre de una hormiga en el trópico que se alimenta de la coca (cortándola de sus ramas y transportándola a sus madrigueras). Dicha comparación (con las hormigas) denota las habilidades que gozan estas mujeres en el transporte de la coca por lugares inhóspitos y de difícil acceso al control de los narcóticos y, posteriormente, de los efectivos de UMOPAR⁶. Por otro lado, también el término Chhaka hace referencia en el conocimiento andino al “puente”. Podríamos considerar a las Chhakas como un puente entre la producción de la coca y el mercado del narcotráfico.

Las denominadas Chhakas fueron y son en general mujeres⁷ migrantes de origen campesino (siendo en algunos casos esposas de los mismos productores de hoja de coca) dedicadas a la comercialización de la coca en Albanta y en el trópico de Cochabamba. Su aparición en la región se remonta a la década de los 80. Las Chhakas de Albanta se organizan en un gremio denominado como Organización de Comercializadoras de hoja de coca de Albanta (para el caso de cada central adquieren diferente apelativo). Esta organización hasta el 2015 tenía alrededor de 150 afiliadas y afiliados. Se dividen internamente entre minoristas y mayoristas. Las minoristas se encargan del acopio de la coca (es decir, compran de manera directa los paquetes de coca⁸ de los colonos). En cambio, las mayoristas son las encargadas de comprar la coca recolectada por las minoristas en grandes cantidades. Las mayoristas son las encargadas de sacar los paquetes de la coca hacia el mercado externo de Sacaba o Santa Cruz (Observación personal, mercado de la coca Albanta, Bolivia, 20 de junio de 2015). Existe una diferenciación social y económica entre ambas Chhakas (minoristas - mayoristas), las primeras gozan de un capital económico de menor envergadura, un

capital que solo les permite comprar de 10 a 20 paquetes de coca a los colonos al día. En cambio, las mayoristas gozan de un capital económico más amplio, que les permite comprar entre 30 a 60 paquetes día.

A pesar de aquellas diferencias, ambas se rigen bajo las mismas normas y reglas de la organización de comercializadoras de coca de Albanta. De igual forma, mayoristas y minoristas deben respetar el impuesto por comercialización hacia la Central; las Chhakas que incumplen con las normas y el impuesto son sancionadas drásticamente por su organización y por la Central (se volverá sobre estos puntos más adelante).

El mercado primario de coca y el papel económico de las Chhakas

El ámbito de trabajo de las Chhakas se ubica en el mercado primario de la coca o centro de acopio de la coca (Véase imagen 2). Los mercados primarios son espacios dedicados a la comercialización de la hoja de coca sin el control del Estado. Ahí las Chhakas esperan sentadas durante el día y la noche la llegada de coca de los productores para luego proceder a la compra (estableciendo previamente el peso específico de cada gancho de coca que lleva el productor). El valor del precio de la coca es establecido por el mercado del narcotráfico. Existe en cada mercado de coca (de cada central) una territorialidad bien definida para la compra y venta de la coca, es decir, los productores de coca de Albanta sólo pueden vender coca a las Chhakas que trabajan en el mercado de coca de Albanta. Por tanto, los productores no pueden vender coca a las Chhakas de otros mercados primarios colindantes. Y viceversa, las Chhakas de Albanta exclusivamente compran coca a los colonos de los sindicatos de Albanta.



*Imagen 2. Mercado primario de Albanta (Chhakas apilando los paquetes de coca)
Fuente: fotografía propia realizada el 10 de mayo de 2015.*



Por lo general los mercados de coca están cerca de la sede sindical de las centrales de modo que esta última regule mediante el “aduanero”⁹ el pago del impuesto a la comercialización de la hoja de coca. El trabajo de los aduaneros en los mercados primarios comprende también la administración doméstica del mercado (ellos son los que abren y cierran el mercado de la coca). El aduanero regula que las Chhakas paguen el impuesto por comercialización de la coca (para 2017 el impuesto era de 5bs o 0,80\$ por paquete de coca). Este impuesto va directo a las arcas de la central cocalera y permite la realización de obras de carácter social en la localidad, vale decir, coadyuva económicamente a que la Central cumpla su papel de “Estado” en la localidad.

Los productores de hoja de coca reconocen a las Chhakas y el mercado primario como parte imprescindible de sus actividades económicas, así lo recalcó un dirigente cocalero: “Si no hubiera las Chhakas obligado tendrías que llevar toda tu coca a la ciudad y pagar transporte” (Fidel Choque, exdirigente sindical de Albanta, entrevista personal, Bolivia, 27 de mayo de 2015). Las Chhakas aligeran los costos de transporte de los productores de coca, además, garantizan mercado seguro para la venta de la producción de coca. Cosa que no pasa con otros productos impulsados por el desarrollo alternativo (como el banano, la piña, el palmito, entre otros), donde el transporte representa un gasto significativo para el productor, sin contar que no existe un mercado seguro para aquellos productos.

La actividad de las Chhakas no se limita únicamente a la comercialización de la coca, sino también realizan actividades ligadas al préstamo de dinero a los productores de hoja de coca. Como menciona don Fidel: “Ellas son como pequeños bancos en la localidad” (Fidel Choque, ex dirigente sindical Albanta, entrevista personal, Bolivia, 27 de mayo de 2015). Muchos de los cocaleros en situaciones de dificultad económica acuden hacia las Chhakas para prestarse dinero. El cocalero “prestatario” paga, posteriormente, su deuda con paquetes de hoja de coca¹⁰. La cantidad de dinero que prestan las Chhakas por lo general no sobre pasa el valor de producción trimestral de coca de los productores¹¹.

La relación entre la central cocalera y las Chhakas

Las Chhakas siempre mantuvieron una buena relación con las centrales cocaleras en TC. Existió una mutua complementariedad entre ambas organizaciones. Dicha complementariedad se basó, ante todo, en la necesidad de garantizar un mercado seguro y sin control estatal para la comercialización de la hoja de coca en la región. De



esta manera, las Chhakas y las centrales cocaleras construyeron a mediados de los 80 los denominados “mercados primarios”, una institución que garantizó, hasta la actualidad, el manejo autónomo de la comercialización de la hoja de coca en TC.

Sin embargo, existieron momentos de tensión entre la central cocalera y las Chhakas, los cuales se concentraron ante todo en el pago del impuesto y el respeto al precio de la coca. Algunas Chhakas esquivaban el pago del impuesto por paquete de coca; también otras Chhakas incurrían en especulación en el precio de compra de la coca. Estas dos acciones representaban un atentado contra la economía de los productores y estaba sujeta, según normativa sindical, a sanciones, tales como ser: detención temporal de su permiso para la compra de coca, multas económicas, y, en casos extremos, eran llevadas al calabozo (un cuarto con barrotes ubicado en una esquina del mercado de la coca, que era utilizado para el castigo a las Chhakas especuladoras y, en algunos casos, a dirigentes corruptos) (Observación personal, mercado de la coca Albanta, entrevista personal, Bolivia, 15 de julio de 2015).

Con la finalidad de evitar conflictos entre los productores y las Chhakas, la Central cocalera elaboró constantemente resoluciones sindicales destinadas a recalcar las normas de convivencia y respeto que debían imperar en el mercado primario. Por ejemplo, en noviembre de 2001 la Central elaboró una resolución que estipuló lo siguiente:

- Todos los comerciantes de coca respetaran a los vendedores de coca (productores), y también comprarán en el Mercado de Acopio todos los comerciantes de coca Ordinariamente.
- Todo comerciante sacará sus paquetes pagando centaje (impuesto) del mercado de coca si en caso no cumple el comerciante a este requisito se dará un mes de suspensión.
- Queda permanentemente prohibido sacar paquete sin pagar su centaje (impuesto).
- Todos los comerciantes que hacen sus compras en el mercado aportarán 5 bolivianos (0,80 \$) **sagrado** a la central cada domingo.
- Todo comerciante afiliado al mercado de acopio será permitido su compra y también controlarán los mismos afiliados a las (personas) que no están afiliados.
- Todos los aduaneros tienen obligación hacer cumplir según a este requisito y también será respetada una sola romana (instrumento de medición) (Central de Albanta 2001a; negrillas mías).



Al final de cada mes el aduanero brinda un informe a la Central de cocaleros sobre el total de dinero recaudado por la comercialización de la coca. El dinero se guarda en las arcas de la Central, luego en asamblea general definen el rumbo del mismo. Generalmente el dinero recaudado por comercialización es invertido en obras sociales en la localidad como ser: construcción de escuelas, apertura de sendas, mejoramiento de caminos, construcción de canchas de fútbol y mejoramiento de los mercados. Algunas ocasiones el dinero recaudado fue destinado ayudar a instituciones sociales como la iglesia, padres de familia del colegio, y hasta la policía se llegó beneficiar (en una reunión sindical la policía solicitó a la Central dinero para reparar la movilidad de patrullaje accidentada en la localidad) (Observación personal, Central de Albanta, entrevista personal, Bolivia, 25 de agosto de 2015). Muchas personas de la localidad en situación de desgracia económica también acuden a pedir ayuda. Durante un ampliado de la Central una madre de familia, de escasos recursos económicos, pidió ayuda para curar a su hija de 8 años de una enfermedad del ojo izquierdo que no fue tratada en su momento, la Central definió pagar los gastos de la operación de la niña (Observación personal, Colegio de Albanta, Bolivia, 2 de septiembre de 2015).

Debido al papel económico desempeñado por las Chhakas en la localidad, la Central estableció en los años 90 que las Chhakas pasen a formar parte de la directiva de la organización sindical. De esta manera, la Central de Albanta a nivel de organización estuvo compuesta por 11 sindicatos cocaleros, y también por la organización de comerciantes de coca de Albanta (Fidel Choque, exdirigente sindical Albanta, entrevista personal, Bolivia, 27 de mayo de 2015). La Chhakas mediante su representante podían participar de las reuniones ordinarias o extraordinarias, ampliados, y congresos sindicales que realizaba la Central cocatera¹². La participación de las Chhakas en los mecanismos sindicales de toma de decisión posibilitó que sus intereses siempre fueran tomados en cuenta. Aquello se visibilizó en todas las resoluciones políticas y sindicales de las organizaciones cocaleras, en el cual articulaban el “libre cultivo” con la “libre comercialización” de la hoja de coca: “Exigir a nuestros gobiernos la elaboración de leyes que protejan el cultivo y comercialización de la hoja de coca” (Resoluciones del III Encuentro Andino de Productores de Coca; Central de Albanta 1995).

También el participar dentro de la organización sindical de los cocaleros trajo algunas obligaciones políticas, tales como ser: participar de marchas departamentales y nacionales, asistir a bloqueos de carreteras, movilizaciones hacia instituciones



estatales, entre otras (Fidel Choque, exdirigente sindical Albanta, entrevista personal, Bolivia, 27 de mayo de 2015).

La unidad entre las Chhakas y la Central de Albanta se profundizó cuando el Estado empezó una política agresiva contra el narcotráfico y el cultivo de la hoja de coca en el TC en 1987 con la aprobación de la Ley 1008. La aprobación de la Ley 1008 representó el inicio de la contienda de las Chhakas y los cocaleros contra el Estado y su política antidroga.

El Estado contra los mercados primarios (1987-2005)

La Ley 1008 estableció la zonificación de la producción de coca en Bolivia en regiones “legales”, en “tránsito” e “ilícitas” (Ley 1008 1988). Como región legal estuvo los Yungas de La Paz. Como región en tránsito el TC. Y como región ilegal todo el resto del país. El TC fue considerado como una región sujeta a políticas de compensación y erradicación con el objetivo de transitar de una economía de cultivo de coca hacia una economía de cultivo diversificado.

A un principio la erradicación de cultivos de coca en el TC ingresó con compensación monetaria (Arrueta 1994). Sin embargo, esta política fracasó. Posteriormente, el Estado impulsó una política de erradicación sin compensación (Arrueta 1994). Este nuevo periodo se caracterizó por el uso de la violencia militar hacia los productores de hoja de coca. Para justificar la intervención militar y el uso de la violencia, el Estado inició una campaña mediática de estigmatización de los cocaleros y las comercializadoras como actores vinculados directamente con el narcotráfico. Además, la reglamentación de la Ley 1008 estableció que tanto productores como comercializadoras de coca estaban sujetas a represión e imputación formal por las instituciones judiciales (Ley 1008 1988).

La Ley 1008 también estableció que los mercados primarios estaban sujetos a control y eliminación en la región del TC. Los gobiernos de turno mantuvieron una política agresiva contra los mercados primarios; por ejemplo, en 2001, el gobierno de Hugo Banzer estableció una resolución ministerial de supresión de los mercados primarios en el TC. De esta manera, ese año, la Dirección General de la Coca (institución estatal) procedió a notificar a los dirigentes de los sindicatos y federaciones las nuevas disposiciones emitidas por el gobierno:

Adjunto al presente, me es grato remitir a Ud., el nuevo reglamento de Comercialización de la Hoja de coca de acuerdo a la resolución ministerial N° 3397.



*Por lo tanto, **quedan abolidos los 15 mercados primarios del trópico** debiendo comunicar Ud. A sus bases que la coca actualmente se encuentra en dichos Mercados deberán transportar hasta fin de mes al Mercado legal de Sacaba (mercado controlado por el Estado) para su comercialización (Central de Albanta 2001b; negrillas mías).*

La política estatal de cierre de los mercados primarios buscó restringir paulatinamente la comercialización de la hoja de coca en el TC. Sin embargo, aquellos objetivos estarían lejos de cumplirse debido a la resistencia tenaz de las Chhakas y los sindicatos. Jornadas de violencia y movilización fueron suscitadas en las localidades donde los agentes estatales intentaron hacerse del control de los mercados primarios. Un altercado ocurrido en 1999 entre un par de agentes estatales y un grupo de Chhakas y cocaleros reflejó aquel ambiente de tensión y conflicto:

*Cuando nuestras personas (agentes del Estado) se encontraban en el mercado de acopio de coca un grupo de personas (una turba enardecida) que liderizaba el Sr. Rafael Marcani (dirigente cocalero) procedieron agredirnos de obra y palabra de donde Rafael Marcani vociferaba a voz en cuello que nuestras personas resultaban ser unos maleantes, hijos de puta políticos y que nos fuéramos del mercado de acopio de coca (...) Debemos indicar que nuestras personas en nuestra calidad de inspectores de DIGECO (Dirección General de la Coca) **realizábamos nuestro trabajo extendiendo guías para la comercialización de coca** (Central de Albanta 2000; negrillas mías).*

En varias ocasiones los agentes estatales intervinieron los mercados primarios de hoja de coca, es decir, trataron de controlar la actividad de las Chhakas en la comercialización de la coca (extendiendo guías para la comercialización). Sin embargo, según los cocaleros, los agentes estatales maltrataban a los productores y representaban un serio atentado a su autonomía como organización en el TC:

*El día 24 de marzo una gran cantidad de compañeros (...) unas 300 personas aproximadamente se reunieron con motivo de la posesión del sub alcalde de esa localidad. De la puerta del corregimiento nos trasladamos al mercado de Coca, donde tenía que realizarse la posesión y una vez ahí se presentaron los querellantes (agentes estatales) y yo los invite de manera cordial a que desocupen el lugar **para evitar conflictos ya que ellos siempre se comportan de manera prepotente y arbitraria e impiden que realicemos nuestras actividades**, ellos al ver que había mucha gente se retiraron (...) después yo me encargue de la posesión del nuevo sub alcalde (Central de Albanta 2000; negrillas mías).*



Evidentemente el intento estatal por controlar y cerrar los mercados primarios expresó un atentado serio para la economía de los productores y las Chhakas. Además, aquellas acciones expresaron una agresión hacia la autonomía y autogestión en el manejo de la comercialización de la coca por parte de los sindicatos y las comercializadoras. El mercado primario fue pieza fundamental en la contienda de los cocaleros contra el Estado; desde finales de los 80 hasta mediados de la primera década del 2000, los cocaleros y las Chhakas iniciaron un ciclo de movilización y presión al Estado para el reconocimiento del cultivo de hoja de coca y los mercados primarios. Como resultado de aquello en 2004 el gobierno de Carlos Meza reconoció el libre cultivo en una extensión no mayor a los 40 x 40 m. por familia (o también llamado cato de coca) en el TC; sin embargo, los mercados primarios no fueron reconocidos, pero tampoco fueron sujetos a sanción ni intervención.

Discusión y conclusiones

A partir del análisis de los resultados de nuestro caso, planteamos que las Chhakas (en articulación con los sindicatos) fueron y son un actor relevante en la construcción del territorio en el TC. Siguiendo la propuesta de Mazurek (2006), Bebbington (2007) y Regalsky (2005) sobre los actores en un territorio, establecemos que las Chhakas fueron protagonistas en el territorio porque tuvieron participación y control en el manejo de la comercialización de la hoja de coca (un recurso natural estratégico) y la organización de la vida de la población.

Como menciona Regalsky (2005) un actor define su poder en el territorio por la capacidad y gestión que tenga sobre los recursos naturales (sobre todo los estratégicos económica y culturalmente). Consideró que las Chhakas -junto a los productores- manejaron un recurso natural importante en la economía de la familia cocalera en el TC: la coca. Específicamente, las Chhakas fueron las encargadas del proceso de la comercialización de la coca en el TC, ellas fueron el “puente” entre la producción de la coca y el mercado del narcotráfico. Las Chhakas ejercieron el control de la comercialización mediante el manejo y gestión de los mercados primarios de hoja de coca en el TC. Estos mercados constituyeron espacios autónomos, lejos de la intervención estatal. Existió una territorialidad definida y delimitada entre cada mercado primario. Las federaciones y centrales cocaleras respetaron la territorialidad de cada “mercado primario” en cuanto a la compra y venta de la coca. Cualquier colono dedicado al cultivo de la hoja de coca en el trópico debía, por norma, llevar su producción al mercado primario manejado por las Chhakas. Las centrales también ejercieron control



sobre los mercados primarios mediante el denominado “aduanero” para el control del pago del impuesto por comercialización. Sin embargo, las Chhakas fueron las que realmente fijaron la dinámica de comercialización y organización de los mercados primarios. He ahí el primer elemento sobre la importancia de las Chhakas en el territorio.

Un segundo elemento fue el poder que ejercieron sobre la población en el TC. Estas mujeres adquirieron una posición importante dentro la configuración de las relaciones de poder debido a ciertos factores, entre los cuales podemos mencionar: 1) su capacidad de construcción de alianzas, y 2) su papel económico (resultado del control sobre la comercialización de la coca).

El papel económico de las Chhakas en la región fue muy importante tanto para los productores de coca como también para los sindicatos y centrales. Las Chhakas no solo garantizaron un mercado seguro para la producción de coca en el TC, sino, también, en algunas situaciones dotaban de préstamos económicos a los productores de coca (aquellos debido al crecimiento de su condición económica). Las Chhakas tuvieron mucha importancia económica para los sindicatos y centrales debido al impuesto que depositaban por concepto de comercialización de la hoja de coca. Este impuesto colaboró en la construcción de infraestructura caminera, construcción de infraestructura básica de colonización, canchas deportivas, colaboración a personas en “desgracia”, entre otros. Vale decir, las Chhakas contribuyeron económicamente a las centrales para la construcción de obras destinadas a mejorar la vida de la población. Este rol económico-social ubicó a las Chhakas como una de las organizaciones más importantes e imprescindibles en la vida de la población dedicada al cultivo de la hoja de coca.

Otro factor importante que estableció el poder de las Chhakas sobre la población fue su capacidad de articulación con los sindicatos cocaleros. Las Chhakas constituyeron desde un inicio una alianza con las organizaciones cocaleras basada en el discurso y cuotas de poder en la estructura de la central. El discurso de las Chhakas estuvo en directa sintonía con el discurso de las organizaciones cocaleras en el marco de la lucha contra la política antidroga del gobierno boliviano. La gramática de interpelación construida por los sindicatos y las Chhakas hacia el Estado fue la defensa del libre cultivo de la hoja de coca (por ser sagrada y económicamente importante) y, además, el respeto a los mercados primarios (como un espacio de autogestión). Se edificó un discurso sobre la problemática de la hoja de coca basada en el respecto de la esfera de la producción y, también, en la esfera de la comercialización de la coca. Además, la alianza Chhakas – Sindicatos se materializó también en la composición de la estructura



de las centrales cocaleras, es decir, las Chhakas formaron parte, mediante un representante, de la mesa directiva de las centrales cocaleras. Las Chhakas al formar parte de la Central sindical tuvieron voz y voto dentro de las determinaciones de esta organización en la localidad. De esta manera, las Chhakas aseguraron que sus intereses siempre estuviesen representados en las decisiones de las Centrales sindicales. Esta articulación también acarrió responsabilidades hacia las Chhakas tales como participar dentro de los actos de protesta contra el Estado.

La articulación entre los sindicatos cocaleros y las Chhakas posibilitó un proceso de defensa del territorio frente a la política antidroga del gobierno boliviano (basada en la erradicación de cultivos de coca, militarización, y sustitución de cultivos). Ambas organizaciones ingresaron en una contienda con el Estado entorno a la visión de desarrollo territorial para el TC. El Estado intentó imponer una visión de desarrollo territorial basado en la diversificación productiva orientada a la exportación y sin cultivo de coca; los cocaleros y las Chhakas propusieron una visión de desarrollo basada en el libre cultivo de coca y el respeto de los mercados primarios, dado, que la economía de la familia campesina dependía de los ingresos de este recurso natural.

Frente a la política de militarización y erradicación forzosa, las organizaciones sindicales y las Chhakas desplegaron un conjunto de acciones (extra-institucionales e institucionales) destinadas a mantener su autonomía en el manejo del territorio en TC. La búsqueda de autonomía económica de las Chhakas y los sindicatos impulsó la defensa de los “mercados primarios”. Los “mercados primarios” se presentaron como un espacio de autogestión y, sobre todo, como un escenario que marcó los límites de la participación estatal en el circuito de la comercialización de la coca en el TC.

Notas

¹ Boliviano. Politólogo y sociólogo. Estudiante en la maestría de Sociología Política en FLACSO - Ecuador.

² El despido masivo o “relocalización” (un eufemismo neoliberal) de trabajadores mineros fue producto de las medidas económicas neoliberales de flexibilización laboral impulsadas por el presidente Víctor Paz Estensoro en 1985.

³ El centaje es una abreviación de “porcentaje” utilizado para aludir al impuesto por comercialización de coca.



⁴ La federación del trópico está dividida en márgenes: el izquierdo, derecho y central. Ubicar la comercialización de la coca en el margen central posibilitó la concentración de la coca cosechada de los márgenes izquierdo y derecho, además, la coca que producen las propias centrales del margen central. En periodos más recientes cada margen y, casi, todas las centrales tienen sus propios centros de acopio.

⁵ Un elemento que distingue a los cocanis, de las chhakas, fue la utilización del “kusuru” en la comercialización de la coca. El *kusuru* fue un envase elaborado con la corteza del plátano, cuya característica principal fue mantener fresca la coca. Posteriormente, las Chhakas desecharon el uso del kusuru e impusieron la utilización del gangochó (hecho de látex) (véase imagen 2).

⁶ Unidad Móvil para el Patrullaje Rural. A partir de 1987 la UMOPAR fue la encargada de la erradicación del cultivo de la hoja de coca.

⁷ Si bien a un principio las Chhakas fueron constituidas como una organización de mujeres, en la actualidad existen también dentro de su organización varones (pero en situación de minoría).

⁸ El paquete de coca es una unidad de medida para la compra y venta de coca. Un paquete equivale a 50 libras o 25 kilos de hoja de coca.

⁹ Los aduaneros son delegados nombrados por la central y los sindicatos, y cumplen un turno de trabajo en el mercado primario de 15 días (día y noche).

¹⁰ Para 2015 el paquete de coca estaba cotizada en aproximadamente 1500 bs (220 \$) (Observación personal, mercado primario de Albanta, Bolivia, 15 de agosto de 2015).

¹¹ El cocalero de Albanta para 2015 producía aproximadamente entre 3 a 6 paquetes de coca trimestralmente. Por tanto, el valor de su producción trimestral gira alrededor de los 4500 bs (652 dólares) y 9000bs (1300 dólares) (Observación personal, mercado primario de Albanta, Bolivia, 15 de agosto de 2015).

¹² Las reuniones, ampliados y congresos son mecanismos de deliberación generalizados en todo el TC. La participación en cualquiera de ellas es obligatoria. Las reuniones por lo general son convocadas cada mes y tocan temáticas domésticas y coyunturales a la organización (económicas, políticas, sociales y culturales) (participan un representante por sindicato y un representante de las Chhakas); los ampliados son convocados cada 6 meses y tiene el objetivo de informar a las bases cocaleras sobre la gestión de la directiva de la central, esta instancia es mucho más masiva que la reunión (llegan a participar hasta 600 personas) (las Chhakas suelen llevar como 50 personas); y los congresos son convocados cada 2 años y son igual de masivos que los ampliados, y



tienen el objeto de cambiar o renovar a la directiva de la central de cocaleros (las Chhakas participan de la elección del nuevo directorio).

Bibliografía

Arrueta, José Antonio. 1994. *Campesinado, Coca y Estado. Sindicalismo y movilización de productores de coca en torno al Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico (1987-1989)*. Cochabamba: CERES.

Bebbington, Anthony. 2007. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP-CEPES.

Bebbington, Anthony. s/f. "La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica", acceso 25 de noviembre de 2018, https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/extraccion_recursos_naturales/QL-ay0cewU.pdf.pdf?fbclid=IwAR04dF9pTXHhWJ6qRvbqza83YGe2rTHTaHYbW5SncBvzajKasqd0XQzQgEk

Canelas, Amado y Juan Carlos Canelas. 1983. *Bolivia: coca cocaína*. La Paz: Amigos del Libro.

Garcés, Fernando. 2012. *Reflexiones Constituyentes*. Cochabamba: UMSS – Postgrado de Humanidades.

Hoffman, Karl. 1999. "Movimiento campesino y participación popular". En *Desarrollo y nueva ruralidad en Bolivia*. La Paz: PROMEC-UMSS.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2012. "Censo nacional de población y vivienda 2012", acceso de 6 de enero de 2019, <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/content/cochabamba-por-municipios-cnpv2012?fbclid=IwAR3SCISUIK2hEcExrv0DZPQ5Om3qZTcFnZOaFyntzoVRVQTrKdvTPQaZYBw>

Laserna, Roberto. 2000. *Desarrollo alternativo en Bolivia. Análisis preliminar de una experiencia inconclusa*. Buenos Aires: CLACSO.

López De Souza, Marcelo. 1995. *O territorio: sobre espacio e poder, autonomía e desenvolvimiento*. In *Geografías: Conceptos y temas*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.

Mazurek, Hubert. 2006. *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos para la investigación social*. La Paz: PIEB.

Regalsky, Pablo. 2005. *Introducción de Datos de la gestión de la tierra y el territorio en Bolivia*. Cochabamba: CENDA, CEJIS, CEDIB.

Rivera, Alberto. 1991. *Que sabemos del Chapare?* Cochabamba: CERES.



Rodríguez, Gustavo. 1997. *Historia del trópico cochabambino*. Cochabamba: Prefectura del Departamento de Cochabamba.

Spedding, Alison 2003. *En defensa de la hoja de coca*. La Paz: Programa de investigación estratégica en Bolivia.

Weil, Jim y Connie Weil. 1993. *Verde es la esperanza. Colonización, comunidad y coca en la amazonia*. Cochabamba: Los amigos del libro.

Fuente documental

Central de Albanta. 1995. Resoluciones del III Encuentro Andino de Productores de Hoja de coca (Quillabamba – Bolivia), N° 6.

_2000. “Expediente penal de David Córdova contra Rafael Marcani”. Archivo de la Central de Albanta, N° 3.

_ 2001a. “Acta de los comerciantes de hoja de coca para hacer cumplir todos los requisitos que tiene en el comercio de coca”. Archivo de la Central de Albanta, N°1.

_ 2001b. “Correspondencia de la Central dirigida a German Coca dirigente de la Federación del Trópico”. Archivo de la Central Albanta, N°1.

Ley utilizada

Ley 1008 12/1988, de 28 de diciembre, reglamento de la ley 1008.



La protección de los intereses interculturales: Un motivo para la construcción de políticas públicas a través de la participación ciudadana

Yira Lizet Perea Osorno¹
Carlos Andrés Flórez Rojas²

Resumen

El Estado colombiano, en su afán de incrementar aceleradamente el desarrollo económico del país, ha mostrado mayor preocupación por mantener el bienestar de las empresas que explotan los recursos naturales de las zonas donde habitan las comunidades étnicas. Por esta razón, estas comunidades se han organizado para plantear diversas estrategias que les permita, establecer acuerdos sobre la forma en que exponen sus necesidades al Estado, intercambiando conocimientos sobre los intereses del colectivo que representan

El propósito de la investigación consiste en comprender la configuración de intersubjetividades los miembros de las comunidades, manifestadas a través de la participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas que permitan proteger sus intereses tanto individuales como colectivos. De esta forma, la metodología se basó en un enfoque cualitativo bajo el método fenomenológico y crítico-social.

Los resultados mostraron que las comunidades han articulado los saberes tradicionales y los han adaptado en el marco de un pensamiento legal, con el fin de exponer sus verdaderas necesidades. Esto, con el fin de replantear las políticas públicas que van dirigidas a estas poblaciones que se diseñan desde la institucionalidad. Bajo esta línea, las comunidades han tenido en cuenta que el Estado es uno de los principales actores que promueve el bienestar. Es por ello, que los integrantes de las comunidades han procurado intercambiar prácticas discursivas, que les permita adaptar sus demandas al lenguaje del Estado y, así construir una realidad basada en las relaciones con él para garantizar sus intereses.

Introducción

La presente investigación, parte del proceso constituido de dos Macroproyectos liderados por Uniclaretiana, los cuales están enfocados en abordar de manera general las condiciones que reconfiguran las prácticas ancestrales y la vigencia de estas en la ciudad de Quibdó, para la protección de los intereses interculturales por medio de la construcción de Políticas Públicas desde la participación ciudadana. Adicional a ello, se



abordará el fenómeno de su desterritorialización, debido a los efectos de la economía extractiva, el conflicto armado han afectado la cotidianidad de las comunidades y los aportes que podría suministrar esta investigación a nivel social e institucional.

También busca indagar por la participación social en el escenario de las políticas públicas como instrumento del Estado y las contradicciones presentadas a partir de la agudización del neoliberalismo y su tendencia privatizadora, que a su vez cuestiona la capacidad de respuesta de las políticas públicas a las demandas sociales. La metodología será bajo un enfoque cualitativo y de paradigma socio- crítico y fenomenológico. A partir del ejercicio investigativo se espera sistematizar lo encontrado para identificar las tendencias, dificultades y posibilidades de este tema en las regiones de incidencia de la Uniclaetiana.

Fundamentación Del Problema

La diversidad étnica y cultural en Colombia solo fue reconocida legalmente a partir de la Constitución de 1991, cuando este país se proclamó como un Estado multicultural y pluriétnico integrando de esta forma a los grupos afrodescendientes, indígenas y ROM. En otras palabras, estos grupos gozan de un respaldo institucional que les permitiera gozar de los derechos con un respaldo estatal a sus ciudadanos. Por ende, los miembros de los grupos étnicos son tenidos en cuenta bajo un principio de igualdad y progreso, que a la larga las instituciones gubernamentales terminan desconociendo sus características y necesidades.

En el caso de la imposición de un modelo de desarrollo occidentalizado a estas comunidades, según Sorribas y Cabral (2010), no solo ha invisibilizado sus respectivos estilos de vida, sino también ha trasladado el significado de territorio a un plano mercantil, el cual justifica la extracción masiva de los recursos naturales en función del desarrollo de los ciudadanos de una sociedad en particular; es por ello que la expansión de las fronteras productivas ha obligado a las comunidades abandonar su territorio. En el caso colombiano, estas prácticas se han fusionado con aquellas que están asociadas con el conflicto armado, el cual también ha afectado significativamente a las poblaciones afrodescendientes e indígenas, diluyendo aún más sus características culturales (Herrán, 2009; Vélez, 2013).

Bajo este escenario, entre los diversos impactos del conflicto armado y la extracción de recursos minerales, un ejemplo de ello es el desplazamiento forzado en Colombia:



según la ACNUR (2018) expuso que a finales del 2018 hubo 30.517 personas en condición de desplazamiento, aumentando de esta forma a 7.7 millones de personas desplazadas internamente en Colombia desde 1985. Sin embargo, a pesar de las dificultades que atraviesan estas personas (producto de estos dos fenómenos) construyen diversos recursos que les permita no solo capotearlas sino también reivindicarse como sujetos de derecho y, a su vez, conservar su legado cultural.

Con relación a lo anterior, las comunidades generalmente construyen recursos simbólicos y materiales para dinamizar los procesos de intercambio de saberes con las receptoras, cuyo fin es llegar a unos acuerdos desde la diversidad étnica para iniciar un proceso de apropiación y resignificación de algunas categorías, que les permita reconocer sus condiciones (genero, etnicidad, social, económica, entre otras) y articularlas de tal manera que puedan reconocer sus verdaderas necesidades (Sañudo, Quiñones, Copete, Diaz, Vargas & Cáceres, 2016).

De acuerdo con lo anterior, la participación social en las decisiones de carácter político y cultural, se constituye en un elemento necesario para garantizar que, en el caso de las políticas públicas, atiendan las necesidades reales de la población a la que va dirigida. Tal como lo plantea Vargas (2000) algunos estudios realizados por organismos internacionales demuestran que la participación de habitantes locales tanto en la formulación como en la ejecución de políticas públicas, tienden a funcionar mejor que las formuladas de arriba hacia abajo. Lo anterior, partiendo de la comprensión que se ha hecho de las políticas públicas como ese mecanismo de interlocución entre la sociedad y el Estado para alcanzar fines específicos

La manifestación política de expresiones como la desigualdad social ligadas a relaciones desiguales de género y étnico-raciales, son recurrentes en los procesos de producción/acumulación capitalista y de su concurrente contradicción entre capital y trabajo, ya que considera que la riqueza socialmente producida es apropiada por quienes obtienen los medios de producción, y un gran número de trabajadores, los cuales dependen de la venta de su fuerza de trabajo sin acceso a medios dignos de subsistencia, como consecuencia el desplazamiento obedece a este tipo de injusticia derivada de la necesidad de satisfacción de supervivencia por lo cual también ocasiona cambios de actitudes y aptitudes para acceder a la fuerza laboral perdiéndose así usos y costumbres ancestrales. (Silva, Meneghetti & Miranda, 2015).



Lo que hace que las comunidades en general opten por medio de los mecanismos de participación ciudadana, la posibilidad de construcción de Políticas Públicas dentro de su marco normativo para la protección de los pueblos originarios que, sumados a la desigualdad social, se han visto impactados por las consecuencias del conflicto armado colombiano.

Diseño Metodológico

La protección de los intereses interculturales: un motivo para la construcción de políticas públicas a través de la participación ciudadana, es el resultado de dos macroproyectos de investigación que lidera Uniclairetiana desde las áreas de Trabajo Social y Psicología, enmarcado en un el paradigma socio-crítico como referencia para comprender las políticas públicas más allá de su construcción e implementación dentro de las funciones sustantivas del Estado, y entender las tensiones y contradicciones que expresan a la hora de concretizarse en la sociedad. En ese sentido permite tener una concepción más emancipadora.

Con relación a lo anterior, las experiencias fueron tomadas en cuenta como un discurso donde se construyeron a medida que va trascurriendo el diálogo entre el investigador e investigado, a partir de dos niveles: a) personal y b) como miembro de un grupo. Así mismo, se tuvieron en cuenta tres dimensiones en sus discursos, tales como: a) la subjetividad; b) heterogeneidad y c) historicidad. Por esta razón, el enfoque metodológico de la presente investigación será cualitativo.

Este enfoque cobra relevancia al analizar el tema de la participación social en las políticas públicas porque involucra diversos actores y diversos intereses. Si bien se pretende rescatar lo subjetivo para comprender las particularidades de los procesos de participación, también se entiende este enfoque como posibilidad para comprender la objetivación de los procesos sociales y que a su vez son determinantes en las fuerzas que mueven la construcción de políticas públicas.

El método que se implementó fue el análisis del discurso, el cual consiste en estudiar cómo las prácticas discursivas actúan en el presente manteniendo y promoviendo relaciones, concibiendo de esta forma el poder del lenguaje como una práctica social (Íñiguez & Antaki, 1994). En este caso, se hará uso de la entrevista semi estructurada, dado que se tomarán en cuenta aspectos de su vida personal, las prácticas ancestrales de su comunidad, su participación en ellas tanto en el territorio de origen como en el actual; esto, con el fin de acceder a la memoria personal y colectiva, relacionada con las



cotidianidades de la comunidad en un espacio y tiempo particular (Mckernan, 1999). De esta manera, se contó con participantes que residen en la ciudad de Quibdó y se contactó a través de instituciones y organizaciones sociales, que asumen un papel mediador entre el investigador principal y los posibles participantes. De igual forma, el muestreo estuvo compuesto por 10 personas, teniendo en cuenta que no se contó con el criterio de representatividad estadística, se llevó a cabo un muestreo por conveniencia. Esto, debido a que, por un lado, se tendrá en cuenta la información que brinden los participantes. Por otro lado, la selección de estos, se realizó a partir de la disponibilidad y disposición que presenten para participar en el estudio; además de ello, se realizaron 2 sesiones de entrevistas con cada participante, en las instalaciones de la Uniclaretiana.

Resultados

Las actividades cotidianas de las comunidades se enmarcan bajo los principios de los legados culturales que heredan de sus ancestros. Es por ello, que fenómenos como el desplazamiento forzado afectan todos los matices que componen el concepto de dignidad, el cual es uno de los ejes centrales tanto en la declaración de los derechos humanos como en la constitución política de Colombia. Por lo tanto, el reconocimiento de dichas prácticas y recursos asociados con las actividades productivas, aprovechamiento del tiempo libre y la medicina ancestral que provienen de las comunidades, muchas veces se consolidan a través de la conformación de organizaciones al interior de ellas que se encargan de buscar las vías apropiadas para establecer algún tipo de vínculo con el Estado u ONG's internacionales, para diseñar una política social o política pública que protejan el bienestar colectivo e individual de dichas comunidades.

En primer lugar, la vida cotidiana de algunas comunidades étnicas se ajustaba de acuerdo a las condiciones del territorio donde se encontraban – se hace referencia al territorio que ocupaban antes del desplazamiento –; así mismo establecían sus propias formas de organización social, actividades económicas y medios de difusión sobre los conocimientos que adquirían. De esta manera, las dinámicas destinadas a la transmisión y la réplica de algunos saberes tradicionales, los mayores o ancianos sitúan a las nuevas generaciones como actores activos dentro de este tipo de procesos. Por tal motivo, cuando los mayores salían a cazar o pescar, los niños o jóvenes debían acompañarlos para apoyarlos en dichas actividades, con el fin de que aprendieran los procedimientos de dichos oficios y, de paso, fortalecieran poco a poco las habilidades requeridas para poderlas llevar a cabo para mantener vigente sus tradiciones, tal como lo afirma el Participante 1: *“los ancianos, los más veteranos decían que al otro día: oiga, niño o hijo*



vamos mañana, a tal hora vamos a hacer esto. Entonces, el niño o la niña ya salía al amanecer y se despertaba para eso”.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que los miembros de las comunidades agenciaban de manera autónoma el abastecimiento de sus alimentos. Dado que, en sus respectivos territorios, ellos se encargaban de llevar a cabo prácticas asociadas con la agricultura, caza y pesca. En las cuales, también contaban con la posibilidad de acceder a una variedad de estrategias para llevar a cabo dichas tareas, ya que la transmisión de los conocimientos ancestrales relacionados con las actividades productivas no solo se reconfiguraba a medida que se iban transmitiendo de generación a generación, sino también por el intercambio de estos con otras comunidades que habitaban en el mismo territorio. En este caso, el intercambio de saberes culinarios entre comunidades afrodescendientes e indígenas, en el departamento del Choco es evidente al momento de preparar los alimentos.

Si bien las nuevas generaciones participaban en las actividades productivas de las comunidades, también contaban con espacios de esparcimiento y socialización. Entre ellos, los niños y jóvenes se reunían para crear juegos haciendo uso de algunas habilidades que habían aprendido durante el desarrollo de una actividad con los mayores, y lo aprovechaban para construir sus propios juguetes. En el caso de la Participante 3 quien compartió cómo aprovechaba su tiempo libre haciendo uso de las habilidades que había aprendido de su mamá como una opción de entretenimiento: *“el juego era tejer, jugar con la iraca ¿ya? hacer canastico, hacer pepena, escobita, así ¿ya? Eso, eso era el juego anteriormente artesanal de nosotros”*; a diferencia del aprendizaje de habilidades relacionadas con las actividades productivas, es en el aprovechamiento del tiempo libre donde refuerzan esas habilidades y las aprovechan de tal manera que pudieran sacar mayor provecho a su juego. Por esta razón, actividades como correr y nadar con los amigos - niños o jóvenes de la comunidad – se destacan en las narrativas de los participantes cuando abordan este tema.

Además de los aspectos relacionados con las actividades productivas mencionadas de las comunidades, estas se complementaban con aquellos saberes medicinales que les permitía conservar un estado óptimo para cumplir con sus respectivas tareas. En este sentido, la medicina ancestral no sólo apuntaba al cuidado físico de una persona, sino también el espiritual; es decir, mantener un equilibrio espiritual en las relaciones sociales y con la naturaleza. En efecto, el poder curativo de las plantas era un conocimiento que



era socializado a través de los yerbateros o médicos ancestrales, quienes determinaban cuál planta era más apropiada para curar una enfermedad específica. Sin embargo, la Participante 3 menciona: *“pocamente ellos se enfermaban y si se enfermaba era por (...) la gripa y dolor de cabeza y eso (...) le daba matarratón, lo amasaba y con el sumo le lavaba la cabeza y todo”*.

Si bien la transmisión de las prácticas ancestrales en las comunidades seguía un rumbo particular, dicho curso fue interrumpido por la presencia de agentes externos en sus respectivos territorios. Entre ellos, la llegada de las fuerzas militares, grupos armados ilegales y varias empresas extractoras de recursos minerales, quienes a través de sus operaciones han generado efectos nocivos a nivel ambiental y social que han obligado a las comunidades a desplazarse a otros lugares de manera obligatoria, en este caso a la ciudad de Quibdó. Un ejemplo de ello, han sido las fumigaciones aéreas que han hecho disminuir la capacidad productiva de la tierra, como lo refiere el participante 4 o por enfrentamientos entre el ejército y el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN), según el participante¹.

Una vez los participantes arribaron a la ciudad de Quibdó, comenzaron a organizarse en unos grupos, cuyo propósito consistía en preservar el bienestar de las personas que habían sido desplazadas en circunstancias similares a las suyas. Dado que, según los participantes 1, 2, 5 y 9 en sus respectivos territorios originales - durante su infancia - no había organizaciones legalmente reconocidas o una figura colectiva similar. Por esta razón, ellos dan cuenta que tuvieron su primer acercamiento con este tipo de asociaciones en el nuevo territorio. Para ello, los líderes adoptaron algunos discursos occidentalizados para establecer un acercamiento con las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, con el fin de buscar apoyos y recursos para preservar los derechos fundamentales de las comunidades desplazadas.

Para dar cuenta de lo anterior, Participante 2 afirma que antiguamente en su territorio no existía ningún tipo de organización que promoviera los derechos de la comunidad o que sirviera como mediador durante un conflicto: *“en esa época, no había ley, no había cabildo, no había resguardo, no había nada. Los indígenas vivían así – tenían a penas un solo tambo, que vivían así con su familia allá en su finquita, en su terreno”*. Por lo cual, la conformación de una organización legal para proteger los derechos de los miembros de la comunidad fue un acontecimiento novedoso para varios, y más aún



porque a través de ellos se comenzaron a impulsar varias políticas públicas como una forma de acercarse al Estado para beneficiar a sus respectivas comunidades.

Sin embargo, durante el proceso de adaptación de los participantes en el nuevo territorio (casco urbano de Quibdó), los estilos de vida tradicional de los participantes comenzaron a entrar en conflicto con las problemáticas que se dan en un contexto urbano (p.ej. consumo de sustancias psicoactivas, problemas de seguridad, desempleo, entre otros) y de esta manera el proceso de transmisión del conocimiento ancestral a las nuevas generaciones se ha entorpecido, ya que en algunas ocasiones los jóvenes no se reconocen como indígenas o afros; y en palabras de varios participantes, esto evidencia el riesgo que atraviesa el legado cultural de la comunidad.

Con respecto a la pérdida progresiva de las prácticas ancestrales, éstas se deben a un asunto de banalización en el nuevo territorio, la cual actúa como una invisibilización y ridiculización sobre sus actividades, por parte de la comunidad receptora y por el acceso limitado a recursos característicos para llevarlas a cabo. Para dar cuenta de este punto, la Participante 5, quien pertenece a la comunidad embera dobida, manifiesta: *acá uno pinta y se le burlan pues como lo pintan (...) eso porque lo pintan se ve muy feo como no lo utilizan acá y eso le dan pena para pintar así entonces ya ha dejado lo que usaba allá*. Mientras que el participante 3 agrega: *había mucho madre agua o madre de agua, ella era la que daba la que producía los peces, hoy en día ya no hay eso porque ya no existen los Caciques o los médicos tradicionales*.

En este orden de ideas, dadas las condiciones que dan cuenta los participantes sobre la situación actual de sus prácticas ancestrales dentro de las comunidades, algunos miembros han asumido el liderazgo para proponer estrategias de resistencia para que sus prácticas ancestrales no se vean afectadas y puedan transmitirse a las futuras generaciones, a pesar de encontrarse en un territorio que no ofrece los recursos que ellos necesitan para poderla conservar. Para ello, han adoptado algunos mecanismos occidentales para proteger los intereses de sus respectivas comunidades. Un ejemplo de ello es la participante 9, quien se ha apoyado en organizaciones no gubernamentales internacionales, para buscar alternativas para proteger el bienestar de las mujeres indígenas en el Chocó:

yo estoy yendo a un programa de mujeres de aquí departamental nosotros a través de la pastoral social, a través de unas ONG como la agencia española, nos colabora con unos proyectos como mujeres (...) ya hemos hecho caracterización de la violencia contra las mujeres indígenas en diferentes municipios y hemos detectado muchas



problemáticas, hemos elaborado, la construcción de una cartilla donde se habla de la sexualidad y reproducción de las mujeres de las comunidades, como van a estar controlando, cómo van a enseñar a sus hijos.

Discusiones

A lo largo de la investigación los participantes dieron cuenta de aquellas prácticas que han elaborado las comunidades antes de abandonar sus respectivos territorios, que les ha permitido mantener unificadas sus estilos de vida con las actividades productivas para su autosostenimiento a través del tiempo – a pesar de la ausencia del Estado en sus territorios – e implementar unas estrategias para mantener vigentes sus prácticas ancestrales. Teniendo en cuenta que, dichas acciones confluyen en un espacio físico particular donde los miembros de una comunidad comparten experiencias y creencias donde construyen su propia realidad, a través de la consolidación de unos saberes particulares asociados con el bienestar físico, espiritual y cultural (Thomson, 2002; González, 2015).

Bajo esta perspectiva, el ingreso de agentes externos, como: actores armados legales e ilegales y megaproyectos de economía extractiva en los territorios de comunidades étnicas, hicieron que estas dinámicas y saberes no solo se reconfiguraran de una manera agresiva, sino que también muchas de ellas fueran abandonadas, así como sus territorios físicos. En este punto, los hallazgos obtenidos durante el proceso investigativo se asemejan a las precisiones de Monje (2015), García y Walsh (2017) cuando mencionan las implicaciones de estos actores externos que se apropian de sus territorios, fomentan el mal vivir y la distorsión de sus principios, entre ellos el de la territorialidad. Dado que pasa a ser una extensión de la comunidad a una simple *propiedad privada*.

De acuerdo con lo anterior, cuando los miembros de la comunidad llegan al nuevo territorio e inician un proceso de reterritorialización. A pesar de su vulnerabilidad, las comunidades procuran diseñar tanto individual como colectivamente alternativas para adaptarse a un mundo occidentalizado y retransmitir su ancestralidad. Teniendo en cuenta las circunstancias que han tenido que afrontar los participantes, se puede afirmar que la interacción tanto interna (entre los miembros de la comunidad) como externa (con otras comunidades) entre los individuos que coexisten en un mismo territorio, ha hecho que la construcción del conocimiento se desarrolle de una manera reflexiva a partir del tejido de significados sobre la realidad, dando a conocer la diversidad de matices que esta puede adquirir (Gergen, 1999).



Durante el proceso de reterritorialización las comunidades se encuentran inmersas en un escenario en el cual las identidades ancestrales de sus miembros no sólo van perdiendo su centro, sino también se van reconfigurando. En primer lugar, las experiencias de los participantes se podrían observar a través de Ortiz (1997) cuando afirma que la transformación de la noción de espacio hace que los referentes para la construcción de identidad se diluyen.

Sin embargo, de manera simultánea, los individuos establecen dos procesos que les permite conservar su cultura e identidad, estos son: a) construcción de un circuito de símbolos que les permite conservar el vínculo con quienes se encuentran separados geográficamente (en el caso de los participantes, con el territorio) y b) negociar su existencia en un territorio ya establecido, que si bien están sometidas por unas condiciones - desiguales - del lugar a donde llegan , también se encargan de afrontarlas a través de la reconfiguración de su identidad, conservando sus principios paradigmáticos e identitarios como comunidad, haciendo uso de los recursos que les ofrece el nuevo territorio (Ortiz, 1997; Savransky, 2011).

En este orden de ideas, el esfuerzo de las comunidades por mantener sus bases culturales, según Cole (2008) hace que la lectura de sus necesidades deba analizarse a partir de unas *identificaciones interseccionales*, dado que estas ocupan distintas categorías que los identifican como un grupo social particular. Por esta razón, al momento de hacer un acompañamiento a estas comunidades, aparte de identificar las condiciones en las cuales se encuentran, se deben tener en cuenta las diversas metodologías y pedagogías que estas proponen y se encuentran desarrollando, con el fin de promover acciones como la de *pensar desde* y *pensar con* para intervenir sobre sus verdaderas necesidades (Walsh, 2009; Walsh, 2012).

Conclusiones

Bajo la idea de las implicaciones de la construcción social de la realidad y la reconfiguración identitaria en las comunidades que se encuentran en un contexto urbano, han sido utilizados como unos argumentos (por los líderes sociales, quienes reconfiguran tres tipos de liderazgo³) para dar cuenta a los entes institucionales sobre cómo los miembros de las comunidades se han adaptado en el nuevo territorio, sin dejar de lado sus prácticas ancestrales; aunque éstas se encuentren en un riesgo de desaparecer. Para ello, a medida que han tenido contacto con el discurso occidental, no solo les ha permitido establecer conversaciones con diferentes entes institucionales



(gubernamentales y no gubernamentales) sino también ganar apoyos para visibilizar aún más los alcances que han logrado las comunidades y las peticiones para que el Estado ajuste sus políticas públicas, preservando sus legados culturales.

Por lo tanto, la participación ciudadana en las comunidades no solo puede ser vista a partir de la elaboración de las políticas públicas solamente, sino también en la elaboración de antecedentes que permiten estructurarla. Es decir, que la adaptación que ellos realizan de sus prácticas ancestrales en los nuevos territorios el Estado debe comprenderlas y tomarlas como un insumo que pueda adaptarse a la cotidianidad de quienes participan en ella. Por tanto, los entes gubernamentales deben tener en cuenta que, si los líderes sociales y los miembros de las comunidades han realizado esfuerzos significativos para comprender el discurso occidental para tramitar sus situaciones y necesidades, los funcionarios institucionales también podrían entrar en un proceso de subjetivación similar para comprender las dinámicas cotidianas de los beneficiarios de estos programas.

Notas

¹ Politóloga, Especialista en comunicación política, Maestrante en políticas públicas y desarrollo; Coordinador de la Red Colombiana de Semilleros de Investigación nodo Choco; Grupo de Investigación Humanidades y Estudios Socioculturales de Uniclaletiana; Calle 20 # 7 - 70, Quibdó, Colombia. Correo electrónico: yira.perea@uniclaletiana.edu.co

² Psicólogo, Magíster en Psicología Social, Grupo de investigación GIPSICLA de Uniclaletiana; Calle 20 # 7-70, Quibdó, Colombia. Correo electrónico: carlos.flores@uniclaletiana.edu.co

³ A) *transformacional*, intercambio de incentivos entre el líder y los seguidores, en función del cumplimiento de objetivos (Aguilar-Bustamante & Correa, 2017); B) *servicial*, empoderamiento de las personas, a través del líder, lo cual da a entender una relación de igualdad entre las partes (Espinosa & Esguerra, 2017) y C) *comunitario*, medio por el cual circulan las propiedades para mejorar las capacidades de la comunidad, haciendo uso de los recursos que poseen (Andrade, 2013)

Referencias

Aguilar-Bustamante, M., & Correa-Chica, A. (2017). Análisis de las variables asociadas al estudio del liderazgo: una revisión sistemática de la literatura. *Universitas Psychologica*, 16(1), 1–13.



- Andrade, R. (2013). El liderazgo comunitario y su importancia en la intervención comunitaria. *Psicología para América Latina*, 57-76.
- Cole, E. R. (2008). Coalitions as a Model for Intersectionality : From Practice to Theory, 443–453. <https://doi.org/10.1007/s11199-008-9419-1>
- Espinosa, J. C., & Esguerra, G. (2017). Liderazgo servidor, conceptualización, desarrollo e implicaciones para la investigación. *Espacios*, 21- 26.
- García, J., & Walsh, C. (2017). Sobre pedagogías y siembras ancestrales. In *Pedagogías decoloniales: Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir. Tomo II* (pp. 291–313). Quito: ABYA YALA.
- Gerjen, K. J. (1999). An invitation to social construction. London: Sage.
- Gimenez, G. (1996). Territorio y cultura. *Estudios Sobre Las Culturas Contemporáneas*, 2(4), 9–30.
- González Acosta, M. (2015). La emergencia de lo ancestral: una mirada sociológica . *Espacio Abierto*, 24(3), 5–21
- Herrán, O. (2009). Las Minorías Etnicas Colombianas en la Constitución Política de 1991. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XII(24), 189–212.
- Iñiguez, L., & Antaki, C. (1994). El análisis crítico del discurso en psicología social. *Boletín de Psicología*, (April 2015), 57–75.
- McKernan, J. (1999). *Investigación-Acción y curriculum*. Madrid: Ediciones Morata.
- Silva, L. D. J., Meneghetti, G., & Miranda, T. D. O. (2015). A importância da organização coletiva para autonomia dos extrativistas da castanha-do-Brasil: Um estudo sobre atores e redes no município de Lábrea/AM. In Embrapa Amazônia Ocidental-Artigo em anais de congresso (Alice). In: Seminário Internacional América Latina: Política e conflitos contemporâneos, 2015, Belém, PA. Anais Belém, PA: GETTAM: NAEA: UFPA, 2015. p. 383-393.
- Monje Carvajal, J. J. (2015). El Plan De Vida De Los Pueblos Indígenas De Colombia, Una Construcción De Etnoecodesarrollo. *Luna Azul*, (41), 29–56. <https://doi.org/10.17151/luaz.2015.41.3>



Formación, Territorio y r-existencia.

Cristina Reynals¹

Alessio Surian²

Paul Maquet Maked3onski³

Resumen

El territorio es producto de los actores. Estos generan el territorio partiendo de la primera realidad dada que es el espacio “hay pues un juicio del territorio en virtud del cual se manifiestan todo tipo de relaciones de poder que se traducen en tejidos, redes y centralidades, cuya permanencia es variable, pero cuya esencia no cambia en cuanto a categorías imprescindibles (...). El territorio es también un producto “consumido” o si se quiere vivido, por aquellos que sin haber participado en su elaboración, lo utilizan como medio.

Para Simmel el territorio es una consecuencia de la acción del hombre, que modela, modifica, humaniza el espacio vacío, y le otorga un sentido. Así, un reino no estará constituido por una extensión geográfica de tantas o cuántas millas cuadradas sino por las fuerzas psicológicas que reagrupan políticamente a sus habitantes bajo un centro de dominación: “No es la forma de proximidad espacial o de alejamiento lo que crea los fenómenos particulares de vecindad o distancia, aunque ello parezca indiscutible. Ellos también son consecuencia de contenidos puramente psíquicos. Así, “cuando un cierto número de personas juntas viven aisladas al interior de determinados límites espaciales, cada una de ellas llena con su sustancia y con su actividad el lugar que le es inmediatamente suyo; y entre este lugar y el de su vecino subyace un espacio vacío. Desde el instante en el que estas dos personas entran en relación recíproca, el espacio existente entre ellos aparece pleno y animado”. Simmel sostiene además, que el territorio sobre el que una ciudad ejerce influencia no se detiene en sus fronteras geográficas sino que – de una manera más o menos perceptible- se extiende por todo el país mediante ondas intelectuales, económicas y políticas.

Desde nuestra perspectiva existen organizaciones populares en las ciudades que r-existen a través de la formación y la co-producción de conocimientos. Nos proponemos analizar el caso de bachilleratos populares en Buenos Aires aplicado a la dimensión de la educación y producción de conocimientos.



Palabras clave

Territorio; Formación; Coproducción investigativa; Organizaciones populares; R-existencia.

Introducción

Según Mike Davis⁴ indica que el mundo experimenta un crecimiento urbano sin precedentes. Si en 1950 había 86 ciudades con más de un millón de habitantes, en el 2015 la cifra se habría elevado a 550. “De hecho – dice – las ciudades han absorbido cerca de los dos tercios de la explosión demográfica global producida desde 1950, y en la actualidad están creciendo a razón de un millón de nacimientos e inmigrantes a la semana (...) El 95 por 100 de esta explosión demográfica se producirá en las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo, cuyas poblaciones se duplicarán alcanzando cerca de 4.000 millones en la próxima generación (...) El fenómeno más llamativo es, por supuesto, el desarrollo de nuevas megaciudades de más de 8 millones de habitantes y más espectacularmente aún, hiperciudades que superarán los 20 millones”. Y – siempre de acuerdo con cifras de las NNUU, termina diciendo que ya hoy día el 78.2 % de los habitantes de los países en desarrollo, habita en áreas degradadas.

Este proceso inédito de crecimiento urbano está trayendo consigo modificaciones sustanciales en las ciudades, tanto en lo que atañe a su morfología física como social y ambiental, y se desarrolla en un doble contexto de crisis civilizatoria global que ahonda los abismos de la inequidad social y que pone en riesgo la propia sobrevivencia de los seres humanos en el planeta; y de hegemonía ideológica neoliberal, que ha envilecido la vida social, llevando a su máxima expresión el individualismo y el afán desmedido de lucro, que pretende poner en entre dicho cualquier posibilidad de transformación social.

Consideramos que esto no es así; que existen vías de transformación social por transitar y que en ellas, la ciudad tiene un papel que jugar.

La ciudad construida y el tejido social urbano, hoy aparecen divorciados, la ciudad no le pertenece a sus habitantes, sobre todo a los más precarios, que se ven obligados a sobrevivir entre los intersticios que deja el mercado, reconstruyendo su propio mundo.

Así, el territorio por ejemplo, puede ser entendido de manera descriptiva como el suelo que ocupa una población, como reflejo de las relaciones sociales, o como el espacio histórico, producido y habitado. En el primer caso, el ordenamiento territorial se



aproximará más a la idea del zoning como instrumento de planificación, en el segundo a una planificación funcional al sistema, y en el tercero, a la de auto organización de las comunidades; el derecho a la ciudad, a su vez, puede ser explicado como la realización de los derechos individuales que tienen los individuos en la ciudad, o como el derecho colectivo de los habitantes a modificar la forma y la función de la ciudad; los movimientos sociales pueden hacer referencia a los movimientos populares urbanos pero también a movimientos urbanos de contracultura; y los actores pueden aludir a los sujetos institucionalizados en un territorio o a procesos y a dinámicas del mercado o de los propios territorios.

Cuando hablamos de transformación social nos estamos refiriendo a tres niveles de actuación: La transformación de la persona, que adquiere la capacidad y tiene la libertad de situarse como sujeto activo en la sociedad; la transformación de la comunidad, que implica la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, y las modificaciones de las relaciones de poder y de los procesos de gestión y de gobierno; y la transformación estructural de la sociedad, hacia otra más humana, sobre nuevas bases de cooperación y solidaridad, con justicia y equidad.

Como queda dicho, lo anterior no pone en cuestión ni mucho menos la importancia que tiene el esfuerzo por mejorar las condiciones materiales de vida de los habitantes de los barrios precarios.

Muy por el contrario, este es el objetivo fundamental de todo proceso de transformación social. Pero este esfuerzo por sí solo no basta. Es necesario también analizar los problemas existentes, explorar sus posibles soluciones y desentrañar la forma cómo éstas pueden hacerse efectivas.

El territorio es producto de los actores. Éstos generan el territorio partiendo de la primera realidad dada que es el espacio: “Hay pues un “juicio” del territorio en virtud del cual se manifiestan todo tipo de relaciones de poder que se traducen en tejidos, redes y centralidades, cuya permanencia es variable, pero cuya esencia no cambia en cuanto a categorías imprescindibles (...) El territorio es también un producto “consumido o si se quiere, vivido, por aquellos que, sin haber participado en su elaboración, lo utilizan como medio”⁵.

Para Simmel el análisis de los fenómenos sociales debe empezar por el examen de las formas de relación, que tienen su origen en lo que él denomina la reciprocidad de la



acción o “acción recíproca”, definida como la interacción que se establece entre los seres humanos, la influencia que ejerce uno sobre el otro, y el producto que emerge de tal relación. Existen cuatro formas sociales principales en la propuesta de Simmel: Formas permanentes (familia, estado, iglesia, partidos políticos, instituciones en general); Formas “formantes”, que son los esquemas preestablecidos sobre la base de los cuales se constituyen las organizaciones (jerarquía, competencia, conflicto, asociación, herencia, entre otras); Las “formaciones”, que son las formas que constituyen el marco general al interior del cual se desarrolla la socialización (política, economía, derecho, educación, religión); y las formas efímeras, que constituyen el rito de lo cotidiano (las costumbres).

La ciudad como escenario

Como planteamos en nuestro abstract, acordamos con Simmel, que el territorio es una consecuencia de la acción del hombre, que modela, modifica, humaniza el espacio vacío, y le otorga un sentido. Simmel sostiene además, que el territorio sobre el que una ciudad ejerce influencia no se detiene en sus fronteras geográficas sino que - de una manera más o menos perceptible- se extiende por todo el país mediante ondas intelectuales, económicas y políticas.

Esta es una clave para entender la noción de frontera. Dice Simmel que para uso práctico el espacio se divide en segmentos que son marcados por fronteras. Pero tomamos rara vez conciencia del hecho de que la extensión de estos espacios particulares – y de sus fronteras - responde a la intensidad de las relaciones que se establecen tanto a su interior como entre ellos. Las fronteras no son delimitaciones naturales; dependen de los hombres, de sus necesidades, de sus intereses, de la circunstancia particular que los envuelve.

Su estudio sobre la ciudad busca explicar el tipo de intercambio social que allí se genera, así como sus posibles consecuencias en la formación de la personalidad. (...) desplaza el análisis de las ciudades de los datos estructurales o económicos a la esfera de las relaciones sociales –con especial énfasis en las formas a través de las cuales estas relaciones son creadas por los habitantes urbanos. En esta perspectiva de análisis, irá trabajando conceptos relacionados con el anonimato, la libertad, la individualización, la superficialidad, y la selección, como elementos centrales de la realidad urbana. Uno de sus puntos principales de análisis, gira alrededor del dinero como medio obligado de intercambio en la ciudad. La relación entre dinero y cultura impregna la naturaleza de la



vida social urbana hasta la última de sus interacciones; este valor de cambio fomenta el anonimato y la individualización, privilegia la racionalidad sobre la emotividad y cosifica las relaciones sociales.

Georg Simmel³, fue uno de los primeros investigadores que trató el problema de la modernidad desde una óptica cultural, desarrollando una crítica sistemática a la racionalidad individualista e instrumental de la sociedad moderna; y se interesó en el análisis de las relaciones y de los procesos, emprendiendo una reflexión sistemática en torno a las consecuencias sociales que conllevaba el proceso de urbanización (“Metrópoli y Mentalidad”).

Reconoce que en la metrópoli predomina la superficialidad de los contactos urbanos como forma para hacer frente a la realidad fragmentaria, y racionalizada de las grandes ciudades: El dinero como medio de intercambio, la sucesión sin límites de impresiones o situaciones imprevistas y la división del trabajo, conducen al habitante a mantener relaciones sociales basadas en la externalidad, el pragmatismo y la especialización. Ante la complejidad y la fragmentación –de situaciones, de opciones, de contactos- el individuo responde fragmentándose, racionalizando y racionando sus interacciones, manteniéndolas en un plano superficial y esquematizado.

Relaciones urbanas

Los individuos se encuentran en una posición comprometida pero ambivalente, a la vez interna y externa, de cercanía y de distancia con la comunidad. Por un lado tienden a identificarse con la vida de su grupo de referencia, entremezclarse y fundiendo allí los contenidos de su propia vida. Pero por el otro, observan cómo de esta relación en el grupo surgen “entidades” autónomas, externas y distantes, que adquieren independencia y que se manifiestan de manera más neta en la medida en que la sociedad se hace más compleja, que crece la diferenciación y que se establecen diversas escalas entre individuos. El pobre por ejemplo, ocupa un lugar claramente delimitado en esta escala: La asistencia que la comunidad le brinda pero que el pobre en la gran mayoría de casos no está en condiciones de exigir, hace de él un objeto pasivo de caridad para el grupo, que lo lleva a vivir a menudo en una situación de “corpus vile” distanciado de la colectividad, y excluido por ella. Como el pobre, el extranjero es otro ejemplo de ambivalencia exterioridad y relación cercana.



Por su propia naturaleza el extranjero no es en principio un poseedor de tierra, no sólo en el sentido físico del término sino también en el sentido metafórico. Es esta posición la que le confiere su característica específica de movilidad, de proximidad y de distancia. Pero, además, como no tiene raíces que lo aten a los componentes particulares o a las tendencias divergentes del grupo, adopta globalmente la actitud especial de “hombre objetivo”.

La inmigración de por sí aísla al inmigrante. Por eso los comprometidos en esta empresa establecen entre sí una asociación estrecha que sobrepasa las diferencias habituales entre seres humanos. Las amistades de viaje, que para el futuro quedan como tales, permiten una intimidad y una franqueza que no son fáciles de explicar por razones sólo de interés. Para ello parecen concurrir tres elementos: El desarraigo del medio habitual; las impresiones comunes del momento; y ser conscientes de la separación inevitable.

En relación con la individualización, Zygmunt Bauman en “La Modernidad Líquida”⁶ sostiene que “La desintegración de la trama social y el desmoronamiento de las agencias de acción colectiva suelen señalarse con gran ansiedad y justificarse como efecto colateral anticipado de la nueva levedad y fluidez de un poder cada vez más móvil, escurridizo, cambiante, evasivo y fugitivo. Pero la desintegración social es tanto una afección como un resultado de la nueva técnica del poder, que emplea como principales instrumentos el descompromiso y el arte de la huida. Para que el poder fluya el mundo debe estar libre de trabas, barreras, fronteras fortificadas y controles”. Y continúa: “Los poderes globales están abocados al desmantelamiento de esas redes en nombre de una mayor y constante fluidez, que es la fuente principal de su fuerza y la garantía de su invencibilidad. Y el derrumbe, la fragilidad, la vulnerabilidad, la transitoriedad y la precariedad de los vínculos y redes humanos permiten que esos poderes puedan actuar”. Bauman sostiene que esta nueva realidad es sobre la que cabe actuar y va más lejos, cuando agrega que la otra cara de la individualización parece ser la “corrosión y lenta desintegración del concepto de ciudadanía”. Cada quien mira su propio interés, se ocupa de sus propios asuntos, experimenta sus propios caminos, y busca su propia satisfacción. En ese contexto el espacio de concurrencia por antonomasia es el “templo del consumo”, el lugar sin lugar. Este camino conduce a la tesis de Marc Augé⁷ que hace la diferencia entre los lugares antropológicos, identitarios, relacionales, históricos, que crean lo social orgánico, de lo que él llama los “no lugares, que crecen de la “contractualidad solitaria”, que generan espacios fuera de lugar, imaginarios, inventados. Para Augé, los no lugares son trayectos, recorridos, lugares de



tránsito y de anonimato, por donde los individuos transitan y no interactúan⁸.

La noción de espacio parece que también debe ser redefinida. Para Bauman el poder se ha vuelto extraterritorial y prescinde, gracias a la revolución tecnológica, de la dependencia que otrora tuvo del espacio y de su necesidad de controlarlo físicamente, y la relación del individuo con el espacio se ha vuelto más flexible y menos identitaria. Bourdieu por su parte, cuestiona la noción de territorio concebido como un espacio de poder, en los términos convencionales, o como sinónimo de arraigo o equilibrio.

Augé, sostiene que la sociedad actual plantea dos paradojas, para cuya solución no se tienen todavía respuestas certeras: La primera nos presenta por un lado a un mundo que se ha vuelto nuestro punto de referencia común y por el otro, uno en el que se multiplican las reivindicaciones de identidad local y regional. La segunda, es la de un mundo cada vez más unificado pero dividido, uniformizado pero diverso. Situación inédita, de trascendencia insospechada, que lo lleva a proponernos volver a pensar el espacio como categoría de análisis y al individuo como habitante de universos sin territorios

Actores y Territorio

Raymond Ledrut⁹ desarrolla la idea de espacio social como expresión de colectivos humanos donde la vida discurre signada por la proximidad espacial. La ocupación con relativa permanencia de su espacio lo convierte en territorio propio, sujeto a normas y valores del grupo humano que lo habita. Y Jean Remy¹⁰ desarrolla el concepto de “territorialidad”, que permite interrelacionar los comportamientos humanos con su manera de concretarse en un contexto espacio – temporal, permitiendo a un grupo humano resolver en el espacio sentidos tales como orden no orden, peligro no peligro por ejemplo.

Michel Crozier¹¹ atribuye un grado alto de autonomía a los seres humanos, permitiéndoles adaptarse e inventar soluciones en función de las circunstancias. Esta autonomía les otorga la característica esencial a su papel de actores, concebidos como individuos que actúan dentro de un sistema social. El comportamiento y las reacciones humanas no son cabalmente predecibles, entre otros factores, porque poseen una información limitada de la realidad y por lo tanto, tienen una posibilidad restringida para tomar decisiones de manera totalmente racional. En ese sentido, la acción individual y colectiva que orienta el comportamiento de los actores, se realiza de manera secuencial



a partir de aproximaciones sucesivas y respuestas que se van aprendiendo con la experiencia. En la perspectiva de una vida social armónica, para Croizier el primer reto que tiene la acción colectiva así definida, es el logro de niveles sostenibles de cooperación en una perspectiva de vida en común, en un contexto en el que existen objetivos divergentes y hasta contradictorios, que por lo general se terminan resolviendo por coacción o por negociación en el marco de relaciones de poder y de dependencia, de cooperación y de conflicto.

También tomamos como referencia para definir el concepto de actor, a Alain Touraine¹². Para Touraine el actor social es el sujeto, individual o colectivo, reconocido por la sociedad, que influye en los procesos de toma de decisión. Sobre la base de esta definición, el movimiento social vendría a ser la “conducta colectiva organizada de un actor luchando por la dirección social de la historicidad (campo formado por los actores sociales en el contexto de sus luchas), en una colectividad concreta”¹³. Acá, el movimiento social no sería sólo una respuesta a contradicciones objetivas, sino también el portador de un “contramodelo” social y cultural, que plantea otra sociedad, aunque no lucha por el poder directamente.

En otro texto¹⁴ Touraine sostiene que en el mundo actual el control de las instituciones sociales y políticas sobre los procesos sociales está disminuyendo rápidamente debido a la autonomización cada vez mayor de la esfera de la economía sobre el resto de la organización social, y afirma que la única fuerza capaz de resistir y hacer frente a la lógica impersonal del mercado¹⁵ no es ningún principio trascendental como pudo haber sido en la pre - modernidad sino el esfuerzo de individuos y grupos para defender y construir su propia experiencia personal de vida, que es la defensa del consumo de bienes materiales o culturales patrocinados por el mercado, sumada a la construcción de una experiencia de vida individualizada en el marco de una sociedad de masas que amenaza permanentemente los proyectos individuales y subordina a los individuos y grupos a lógicas externas.

No siempre resulta fácil identificar a los actores, así definidos, que actúan en un territorio. Es más, en los centros urbanos importantes, capitales de departamento o metrópolis, la identificación de los actores puede revestir gran complejidad, debido - entre otros factores -al número de sus habitantes, a la densidad poblacional, o al hecho de que constituyen aglomeraciones compactas (a diferencia del mundo rural donde predomina la dispersión). Pero también porque las ciudades tienen hoy en el plano espacial, una naturaleza poli - céntrica, sin fronteras definidas, que se extienden a las áreas peri -



urbanas; atravesadas por vías metropolitanas y grandes equipamientos; donde coexisten áreas de modernidad, sectores excluidos, e islas de gran abundancia. Siguiendo esta intrincada ruta, para Claude Raffestin¹⁶ el territorio es un espacio de relaciones de poder entre los actores.

Los movimientos sociales

Para Alain Touraine, el actor es el movimiento social. En el texto ya citado “Los movimientos sociales”, constata que los análisis sociales sobre América Latina en la actualidad presentan a los actores populares como desintegrados, atropellados por una dominación que viene del exterior, “sin reconocer la existencia y la acción de una clase que participa de un campo histórico, que lucha por el control y la reapropiación del conocimiento y del modo cultural”. A partir de su definición de “movimiento social”, como sinónimo de movimiento de contracultura¹⁷, encuentra que al interior de una sociedad fragmentada como la actual, sí pueden existir movimientos sociales, que se erigen como actores en pugna contra la civilización del consumo. En la visión de Touraine no se debe confundir a estos movimientos con los movimientos circunscritos a luchas reivindicativas, acciones de protesta o estallidos sociales, aunque estos estén en contacto o directamente implicados. Y por lo tanto, tampoco conferir la calidad de actor a quien en realidad no lo es, alentar esperanzas en torno a resultados que no se van a producir, e invisibilizar a los movimientos sociales realmente existentes, transversales a la fragmentación de la que hemos hablado.

Es interesante constatar que en “La Ciudad y las Masas¹⁸”, Manuel Castells, se adhiere a la definición que hace Touraine de movimiento social, liberándola de su connotación de clase, al catalogar por ejemplo Touraine al movimiento feminista como un movimiento social, lo que puede llevar a incluir también en la definición, a los habitantes, o al precariado como señala Harvey. Aunque a decir verdad, Touraine no pone el acento en la noción de clase, por lo menos en América Latina. Como recordamos, en “La Parole et le Sang¹⁹” Touraine realiza un vasto análisis de la realidad latinoamericana en él señala que para nuestra región no son aplicables las categorías convencionales de análisis social, toda vez que tiene un modo particular que combina el conflicto de clases con las luchas nacionales y populares, expresivas de nuestra realidad social.

El territorio y los movimientos sociales

En: “Territorios: “Pensar localmente para actuar globalmente”²⁰, señalábamos que el actor no tenía que ser forzosamente un objeto formalizado en una institución. Podía



también ser una relación, un proceso, una voluntad, una capacidad de actuar conjuntamente, negándose a jugar un rol pasivo, de limitarse a reaccionar ante fenómenos o sucesos que vienen de afuera y nos son extraños. De suerte que un actor se hace a través de una construcción social más allá de la institucionalización formal, a partir de objetivos comunes basados en una ética común y en una estrategia de acción.

En los años ochenta Castells dará un viraje reivindicando la importancia de los movimientos ciudadanos, de los gobiernos locales y de la planificación participativa. Así por ejemplo, del movimiento ciudadano español post franquista dice: "... Se constituye en una forma original de participación popular en la ordenación del territorio, desarrollo regional, en el freno a la concentración urbana, en la consolidación de la democracia, en la construcción de un nuevo camino hacia el socialismo"²¹. En ese entonces Castells replantea su percepción acerca del conflicto urbano (circunscrito hasta ese entonces a la constatación de la existencia de "movimientos sociales urbanos") y sugiere la posibilidad de un "poder local" basado en municipios democráticos. En esa línea, en "La Ciudad y las Masas", rescatará las experiencias históricas de organización social y política basadas en el territorio como elementos sustantivos para la formulación de lo que llamó "cambio social urbano".

En el año 2012 David Harvey publica: "Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana"²², retomando el hilo de Lefebvre, cuyo ensayo, "El Derecho a la Ciudad", que según Harvey, respondía al dolor existencial de la crisis de la vida cotidiana en la ciudad y al intento de proponer una forma de vida alternativa, menos alienada, más significativa y más gozosa, aunque dialéctica y conflictiva, abierta al futuro y a los encuentros²³, reivindicando el derecho a la ciudad. Para Lefebvre, en efecto, la lucha por la transformación social asumía con frecuencia una dimensión urbana que había de proponer un fondo y una forma urbana distinta a las actuales ciudades sin ciudadanos. Pero ello no podía suceder sin la creación de un vigoroso movimiento anticapitalista que tuviera como objetivo principal la transformación de la vida cotidiana de la ciudad.

Harvey sostiene sin embargo, que hoy el "preariado" ha reemplazado al proletariado. Dice Harvey: "En caso de haber algún movimiento revolucionario en nuestra época, al menos en nuestra parte del mundo (a diferencia de China, en pleno proceso de industrialización), será el "preariado" problemático y desorganizado, quien la realice. El gran problema político es cómo se pueden auto organizar y convertirse en una fuerza revolucionaria grupos tan diversos"²⁴. Es más, agrega Harvey que el contexto de un



mundo en acelerado proceso de urbanización, llevó al propio Lefebvre a ampliar el concepto de derecho a la ciudad, al derecho a la vida urbana y luego al derecho al espacio.

Harvey termina diciendo que el derecho a la ciudad es un significante vacío: "Todo depende de quien lo llene y con qué significado", los financiadores y los promotores, los sin techo y sin papeles, "inevitablemente tenemos que afrontar la cuestión de qué derechos deben prevalecer, al tiempo que reconocemos como decía Marx en el Capital que entre derechos iguales lo que decide es la fuerza"²⁵. De acuerdo con ello amplia más tarde Harvey, que "el derecho a la ciudad es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos"²⁶.

Espacios de ordenamiento alternativo, organización de un fragmento del mundo social de manera diferente a lo que lo rodea y que les permite ser considerados como un ejemplo de forma alternativa de hacer las cosas. Pero esto no es suficiente. "Foucault – dice Harvey – pone en tela de juicio y ayuda a desestabilizar (especialmente en el ámbito del discurso) pero no proporciona claves sobre cómo se podría elaborar algún tipo de alternativa (...) y por mucho que luchásemos por paisajes e instituciones flexibles, la fijeza de la estructura tiende a aumentar con el tiempo haciendo que las condiciones de cambio sean más escleróticas en lugar que menos"²⁷.

Los movimientos de r- existencia

Ciudades sin fronteras, anónimas, escindidas, dominadas por el mercado, por la publicidad y por el espectáculo, de consumidores antes que de ciudadanos, hostil, agresiva, violenta. A la luz de lo que hemos podido ver, las miradas esperanzadoras no parecen tener sustento y las iniciativas propuestas son ineficientes para hacer frente a las tendencias de mercantilización de las ciudades metropolitanas, al debilitamiento de su tejido social urbano, a la banalización de la cultura y a la distorsión de la noción de desarrollo. Lo que en realidad está en cuestión es un modelo civilizatorio que ha entrado en crisis, que reclama un cambio sustancial de paradigmas y de modos de vida.

Cientos de millones de personas alrededor del mundo que viven en ciudades, carecen de agua, de saneamiento, de electricidad, habitan en lugares inapropiados, están bajo amenaza permanente de desalojo, cuando no huyen de la violencia y de la miseria; tienen viviendas construidas con materiales precarios, no tienen empleo estable,



sobreviven gracias a ocupaciones ocasionales, carecen de acceso a la salud y a la educación.

En América Latina observamos una apropiación agresiva del espacio por parte de los poderes fácticos. El negocio inmobiliario crece; se hace con la plusvalía urbana; aparecen zonas exclusivas de la ciudad; los negocios se localizan de manera inopinada ocupando espacios públicos; la administración municipal ejecuta obras que no benefician al ciudadano; los urbanizadores informales lucran con los terrenos públicos para satisfacer la demanda de los excluidos. El ciudadano común observa con impotencia cómo el espacio en el que habita, que lo circunda o en el que realiza sus actividades laborales o recreativas, se reduce cada día, asignado a otros usos, o comprometido en venta, y los pobres urbanos se ven circunscritos a vivir en zonas inadecuadas. De acuerdo con lo anterior, las ciudades son pues espacios escindidos donde se encuentran los lugares de la modernidad, aquellos donde habitan la pobreza y la exclusión. Y de un lado y del otro, barrios con identidad, cada vez menos frecuentes, que se resisten a morir.

Según Hábitat de Naciones Unidas, los tres pilares de la nueva Agenda urbana, planificación urbana, legislación y financiación municipal, proporcionarán un marco importante para las posibilidades de resiliencia y de desarrollo en un contexto urbano. “Sin una buena planificación urbana, - dice - las inversiones pobres y contraproducentes pueden reemplazar a las que son rentables y sostenibles. Sin legislación y buen gobierno, el panorama de inversiones es más incierto y los buenos planes son más difíciles de implementarse. Sin finanzas, incluso los planes mejor diseñados nunca llegarán a buen puerto y podrían ignorar los impactos a largo plazo del cambio climático en más decisiones de inversión inmediata, causando un círculo vicioso de la generación del riesgo”. Y concluye: “Mientras más gente y activos se concentran en las ciudades, hay una gama cada vez más compleja de choques y tensiones que pueden influir, negativa o positivamente, sobre la resiliencia.”.

Formación y r-existencias

Las acciones de resistencia actuales no parecen estar cerca de la lucha por el derecho a la ciudad entendida como la lucha por dotar de nuevos significados a la ciudad y por decidir sobre ella; o del tránsito hacia una ciudad más humana vía la auto organización social; pero sí de la democratización de la ciudad por acción de los movimientos sociales urbanos tal como los define Touraine. Lo que encontramos de manera más general hoy



por hoy son movimientos defensivos de los habitantes de los barrios precarios, que intentan reivindicar un derecho concreto mediante acciones de movilización o de negociación, afirmando su ser como actores.

Esta situación de lucha permanente de los habitantes revela la poca disposición de los poderes públicos para abordar los problemas, así como su ausencia de voluntad política para darles solución: La ciudad es un escenario permanente de conflictos sociales que confrontan intereses distintos. Hoy día, los intereses que prevalecen han hecho de la ciudad una mercancía sujeta a los vaivenes del mercado. En este marco, las políticas públicas proponen avanzar en la construcción de una ciudad sustentable e inclusiva, o de una ciudad competitiva, postulados que como hemos visto son contradictorios, y entre los cuáles por lo general termina predominando para todo efecto práctico, el segundo. Ambos enfoques aceptan la situación actual de los barrios populares como una situación dada, y acaso inevitable. Para éstos la salida será entonces el mejoramiento de barrios, como una estrategia de alivio a la pobreza. De esta manera, se observa la existencia de políticas generales para la ciudad por un lado, y de otras distintas para los barrios pobres: La política de dos caras, en un contexto donde la informalidad es mayoritaria, los niveles de pobreza no cesan de crecer y existe un alto grado de vulnerabilidad, sobre todo ahora que los efectos del cambio climático se han trasladado a las ciudades.

Estas miradas, desarrolladas en contextos concretos, que nos permiten entender que leer la ciudad y actuar en ella es un esfuerzo polivalente y multidisciplinario, nos sirven de referencia para ampliar la perspectiva de nuestro propio análisis y nos curan en salud contra el determinismo, mal que acompaña aun a muchos análisis sociales.

La ciudad de buenos aires y los bachis

La experiencia parece indicar que, salvo excepciones, los barrios populares son los lugares en los que existen mejores posibilidades para el entrelazado de este tejido social débil, debido en primer lugar, a la necesidad que tienen los habitantes, de articular esfuerzos para hacer frente a una adversidad que los agobia. Pero no solo eso. Arnold Toymbee, en su “Estudio de la Historia”, dice que los pueblos que habitaron en las regiones más inhóspitas, encontraron la fortaleza para sobrevivir y progresar. Teniendo en cuenta que para que ello ocurriera se requirieron condiciones que efectivamente favorecieron a esos pueblos²⁸, y más allá de las críticas que puedan merecer las teorías de Toymbee, esta afirmación es pertinente para el caso que nos ocupa. Las situaciones



de gran dificultad son factores condicionantes pero no determinantes para la transformación social en sus esferas de transformación personal, comunitaria y estructural.

Es a partir de la crisis de finales de 2001 que en Buenos Aires y en otras ciudades argentinas surgen los bachilleratos populares, una iniciativa de las organizaciones sociales y de derechos humanos con trabajo en sectores vulnerables y de trabajadores y trabajadoras de empresas recuperadas²⁹. Se trata de secundarios que traen su abordaje educativo de las pedagogías populares de diferentes tradiciones de América Latina con explícito reconocimiento de experiencias freireanas y del Movimiento Sin Tierra de Brasil. En este sentido, proponen una educación pública, popular y gratuita y, frente a una reforma inacabada de la educación secundaria, reclaman el reconocimiento de esta modalidad de educación popular, subsidios, salarios para docentes y becas para los estudiantes, jóvenes y adultos.

Se trata hoy, a lo largo del todo el país, de más de 100 bachilleratos populares³⁰ que presentan entre ellos tratos distintos. Si varios se encuentran reconocidos como escuelas por el Estado a nivel provincial y nacional, otros no tienen el reconocimiento formal y otros no lo buscan y coherencian con los objetivos emancipadores que buscan este reconocimiento formal. Desde una posición crítica de resistencia al modelo dominante, los bachilleratos se insertaron en territorios específicos y experimentan la construcción de alternativas educativas vinculadas con las realidades de los participantes de las experiencias educativas. La observación de estas experiencias indican la relevancia de la modalidad participativa y del círculo de cultura, contexto donde contar en simultáneo con distintos puntos de vista, oportunidad de co- producir conocimientos como sujeto reflexivo y creador, capaz de interrogar sus propias condiciones de existencia.

Esta propuesta de educación manifiesta algunas temáticas que merecen ser profundizadas convidando a los participantes a los bachilleratos a co- producir conocimientos en procesos de investigación-acción frente a algunas oportunidades y temas críticos.

En los bachilleratos donde la matrícula está creciendo exponencialmente, la superpoblación estudiantil en las aulas dificulta el desarrollo del proceso democrático de trabajo y de aprendizaje.



Frente a situaciones críticas de estudiantes que llegan a la cursada del bachillerato sin haber podido comer algo a lo largo del día, es vital la articulación de los bachilleratos con los comedores populares, espacios claves para garantizar la cursada y el derecho humano básico de la alimentación.

Frente a situaciones críticas en relación a vulnerabilidad, precariedad y violencia de género, es esencial poder brindar asesoramiento en materia de salud sexual y reproductiva entre estudiantes y profesoras.

En este punto, proponemos dar seguimiento al convite de Rockwell³¹ y Caisso³² de investigar a partir de una perspectiva etnográfica, realizando: la documentación de lo no documentado, a partir de una descripción vinculada a nociones teóricas; la realización de un trabajo de campo prolongado y vivencial, donde adquiere centralidad la experiencia subjetiva del investigador; el rastreo y valoración de los saberes locales (que son heterogéneos y contradictorios, pero nos otorgan llaves para vislumbrar procesos ocultos); la interconexión de los procesos cotidianos con otros de mayor escala, permitiéndonos producir conocimiento científico.

A modo de reflexión

Si el espacio es por esencia una producción social que a su vez crea sociedad, los territorios son espacios vivos, complejos, relacionales por excelencia. Están formados por la historia de sus habitantes y la de sus antecesores; por sus tradiciones, por sus culturas, por sus sueños, por sus temores y por sus intereses. Las relaciones que establecen son a la vez de competencia y de cooperación; siguen cursos que no pueden ser establecidos con anticipación de manera definitiva. Se modifican con el tiempo como producto de impulsos que se mueven tanto en su interior como en el exterior. Para M. De Souza³³, “El territorio no es el sustrato, el espacio social en sí, sino un campo de fuerzas, las relaciones de poder espacialmente delimitadas y que operan, por lo tanto, sobre un sustrato referencial”.

En la actualidad por lo menos un habitante de cada dos vive en ciudades. A mitad del siglo lo harán tres de cada cuatro. Según proyecciones de Naciones Unidas, en el año 2025, de ocho mil trescientos millones de habitantes a nivel mundial, cinco mil vivirán en ciudades y de ellos, cuatro mil lo harán en veinte y siete urbes de países en desarrollo con más de ocho millones de personas.

En las ciudades la relación entre éstas y la sociedad urbana no es menos incierta que



en los territorios en general. Y es que se están ahondando los abismos entre la ciudad como sinónimo de lo moderno y la ciudad concebida como expresión de la identidad urbana sintetizada en sus barrios, en sus calles, en sus lugares de encuentro.

Se afirma la importancia de los lugares de cercanía como espacios de identidad y de vida comunitaria, que posibilitan la regeneración del tejido social, idea que proviene de las ciencias sociales, de la que encontramos rastro en “Lo Pequeño es Hermoso”. Lugares de cercanía que están siendo destruidos o reconvertidos para usos turísticos y o mercantiles, sometidos a procesos de gentrificación, pero que, en otros casos se transforman en lugares de exclusión.

La nueva configuración del espacio no se debe sólo al crecimiento urbano incontrolado, sino también a las necesidades propias de los procesos de producción capitalista en la era de la globalización, que ha dado lugar a la “deslocalización”. Carlos de Mattos³⁴, señala que hoy día cada ciudad pugna por ser parte de la nueva configuración global y que esa pugna consolida la división entre sectores modernos, capaces de insertarse y de competir en el mundo globalizado y otros que deben replegarse a la economía de subsistencia o a la producción en el pequeño mercado local, desarrollándose a gran escala el fenómeno de la informalidad.

Manuel Castells³⁵ afirma que estamos delante de un nuevo tipo de dualismo urbano. En el primer mundo este dualismo guarda relación con los procesos simultáneos de crecimiento y de declive de industrias y de empresas, que genera por un lado, la economía formal basada en la información y por el otro, la economía informal, basada en la fuerza de trabajo no calificada. La amplia mayoría de trabajadores no calificados comparten, dice Castells, un espacio excluido, altamente fragmentado, donde se edifican comunidades defensivas que luchan entre sí para ganar una mayor parte en los servicios y para reservar la base funcional de sus redes sociales. Las áreas descalificadas de la ciudad sirven como refugio para el segmento ilegal de la economía informal y como reserva para la fuerza de trabajo desplazada.

Esta disputa de los sentidos, se vive y se hace en el territorio. En esos lugares practicados y territorializados el conflicto en la práctica cotidiana es formativo, el aula es una dimensión más de las realidades que atraviesan a los sujetos políticos en el espacio-tiempo del “bachi”. Estas escuelas forjadas en el conflicto con lo instituido logran disputar desde los espacios de la informalidad prácticas político pedagógicas que interpelan y caotizan, en el espacio de lo público, las formas y sentidos institucionalizados del



sistema educativo (Korol, 2006), sin más, se constituyen en espacios de R-existencia popular.

Notas

¹ Politóloga y especialista en formulación y gestión de políticas sociales. Profesora e investigadora Universidad de Buenos Aires. Coordinadora para América Latina de Universidad Popular Urbana de la Alianza Internacional de Habitantes.

² Profesor e investigador Universidad de Padova. Coordinador Universidad Popular Urbana de la Alianza Internacional de Habitantes

³ Científico social. Responsable del Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA). Perú

⁴ Mike Davis, "Planeta de Ciudades Miseria", Akal, Pensamiento Crítico, Madrid, 2014, páginas 11- 37. El citado es: "TheChallenge of Slums", Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, Octubre de 2003.

Georg Simmel⁵, fue uno de los primeros investigadores que trató el problema de la modernidad desde una óptica cultural, desarrollando una crítica sistemática a la racionalidad individualista e instrumental de la sociedad moderna; y se interesó en el análisis de las relaciones y de los procesos, emprendiendo una reflexión sistemática en torno a las consecuencias sociales que conllevaba el proceso de urbanización ("Metrópoli y Mentalidad").

⁶ ZygmuntBauman: "La Modernidad Liquida", FCE, Argentina 2,000, página 19.

⁷ Marc Augé, "Los no lugares, espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad", Gedisa, Barcelona 1993.

⁸ Un punto de vista distinto tiene el sociólogo y urbanista francés Francois Ascher, que en "Metápolis", (F. Ascher, Paris, editorial Odile Jacob, 1995), sostiene que el barrio ha perdido su capacidad de interacción social toda vez que la proximidad social que permite los intercambios y la interacción ya no se encuentran necesariamente en relación con la proximidad física. En ese sentido, el barrio respondería a la existencia de una población cautiva o golpeada por la exclusión. Propone más bien como espacio de intercambio, lo que él denomina la metápolis, que define como el conjunto de lugares donde todos o una parte de los habitantes y las actividades económicas están integradas en el funcionamiento cotidiano de una metrópoli.

⁹ "El espacio social de la ciudad", Raymond Ledrut, Amorrortu editores, Madrid 1968

¹⁰ "La Ciudad y la urbanización", Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1976.



- ¹¹ Michel Crozier, sociólogo y profesor universitario francés, considerado como el padre del análisis estratégico. Escribió en 1977 “L'Acteur et le Système”, Senil, París.
- ¹³ Alain Touraine: “Actores sociales y sistemas políticos en América Latina”, Prealco, Santiago 1987, “La Parole et le Sang” Odile Jacob, París, marzo 1998.
- ¹⁴ Alain Touraine: “Los Movimientos Sociales”, Revista Colombiana de Sociología No. 27, 2006, pp. 255-278. El entrecomillado corresponde a la página 255.
- ¹⁵ Alain Touraine: “Sociología de los Actores”, Espacio Abierto, Asociación Venezolana de Sociología, 2006.
- ¹⁶ Claude Raffestin: “Por una geografía del poder”, traducción y notas de Yanga Villagómez Velásquez, El Colegio de Michoacán, Noviembre del 2011
- ¹⁷ Expresado en una pluralidad de formas organizativas, que prefigura formas societales distintas: movimiento feminista, movimiento ecologista, movimientos urbanos.
- ¹⁸ Manuel Castells; “La Ciudad y las Masas”, Alianza Univesidad, Madrid 1986 (el texto original data de 1983), páginas 400 y siguientes.
- ¹⁹ Alain Touraine: « La parole et le sang », Ed. Odile Jacob, París 1988.
- ²⁰ Pierre Calame, Paul MaquetMakedonski e InaRanson: “Territorios, pensar localmente para actuar globalmente”, Ediciones Charles Léopold Mayer, París, 2005.
- ²¹ M. Castells: "Ciudad, Democracia y Socialismo", S. 21 eds. 1979.
- ²² David Harvey: "Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la ciudad rebelde", Ediciones Akal 2013, Madrid. El original en inglés data del 2012.
- ²³ Ibid. P.6.
- ²⁴ Ibid. P 12.
- ²⁵ Ibid. P 13.
- ²⁶ Ibid. P 20.
- ²⁷ Ibid. P. 214.
- ²⁸ Sin las cuáles no hubieran podido seguir adelante.
- ²⁹ Ampudia M., Elisalde R. (comps.) (2008), Movimientos Sociales y Educación: Teoría e Historia de la Educación Popular en Argentina y América Latina. Buenos Aires, Ed. Buenos Libros.
- ³⁰ Grupo de Estudios sobre Movimientos Sociales y Educación Popular (2015) Relevamiento Nacional de Bachilleratos populares
- ³¹ Rockwell, E. (2009) La Experiencia Etnográfica: Historia y Cultura en los Procesos Educativos. Buenos Aires, Paidós



³² Caisso L. (2019) Educación popular, educación tradicional: análisis etnográfico de un conflicto en un bachillerato popular, *Etnográfica* [En línea], vol. 21 (2) | 2017, Puesto en línea el 09 julio 2017, consultado el 19 setiembre 2019. URL: <http://journals.openedition.org/etnografica/4933> ; DOI: 10.4000/ etnografica.4933

³³ Marcelo López De Souza: «O territorio: sobre espaço, poder, autonomia y desenvolvimiento», en Castro et al. (orgs.), *Geografias*:

³⁴ Carlos Mattos: "La Tercera revolución urbana en América Latina ¿Hacia lo urbano descentralizado?", X Seminario Internacional de la Red Internacional de Investigadores sobre globalización y territorio, Querétaro, Mayo 2008.

³⁵ Manuel Castells: "La Ciudad informacional", Alianza Editores, Madrid 1995.

Bibliografía

Ampudia M., Elisalde R. (comps.) (2008), *Movimientos Sociales y Educación: Teoría e Historia de la Educación Popular en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Ed. Buenos Libros.

Ascher ,Francois, "Métapolis ou l'avenir des villes", Odile Jacob Ed. Paris 1995

AugéMarc: "Los no lugares, espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad", Gedisa, Barcelona 1993.

Bauman Zygmunt. "La Modernidad Liquida", FCE, Argentina 2,000.

Bourdain, Alain, "La Métropole des Individus", L'Aube, Essai, París 2005

Caisso L. (2019) Educación popular, educación tradicional: análisis etnográfico de un conflicto en un bachillerato popular , *Etnográfica* [En línea], vol. 21 (2) | 2017, Puesto en línea el 09 julio 2017, consultado el 19 setiembre 2019. URL: <http://journals.openedition.org/etnografica/4933>; DOI: 10.4000/ etnografica.4933

Calame, Pierre, "La Democratie en Miettes", Descartes & Cie, Paris 203.

Calame Pierre, Paul MaquetMakedonski Paul y RansonIna, "Territorios, pensar localmente para actuar globalmente", Ediciones Charles Léopold Mayer, París, 2005.

Castells Manuel:

" Problemas de Investigación en la sociología urbana", siglo XXI editores, México 1976

"La Cuestión Urbana", Siglo XXI Editores, 8ª Edición en Español, México 1982, Cuarta parte: La Política Urbana.

"Ciudad, Democracia y Socialismo", Siglo. XXI Editores, México 1979.

"La Ciudad y las Masas", Alianza Universidad, Madrid 1986.

"La Era de la Información", Siglo XX Eds. México 1999.

"La Ciudad informacional", Alianza Editores, Madrid 1995.



“La sociabilidad real se da hoy en Internet”, Clarín, Revista Ñ, Buenos Aires 02/08/2013 - 21:05 <https://bit.ly/2V1owDW>

“Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet”, Alianza Editorial, Madrid 2012.

Crozier Michel, L“Acteur et le Système”, Seuil, París. 1977.

Davis Mike, “Planeta de Ciudades Miseria”, Akal, Pensamiento Crítico, Madrid, 2014.

Harvey David, “EspaciosdeEsperanza”, editorial Akal, Madrid, Serie Cuestiones de antagonismo, 2003, N° 16.

“Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la ciudad rebelde”, Ediciones Akal 2013, Korol, C. (2006). Pedagogía de la resistencia y de las emancipaciones. Red de Bibliotecas Virtuales CLACSO, pp. 199-221.

LedrutRaymond: “El espacio social de la ciudad”, Amorrortu editores, Madrid 1968.

López De Souza Marcelo, «O territorio: sobre espaço, poder, autonomia y desenvolvimiento», en Castro et al. (orgs.), Geografías: conceitos e temas, Río de Janeiro, 1995, Bertrand Brasil.

Matos Mar José, “Desborde Popular y Crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980”, Lima, Concytec, 1988.

Remy, J., &Voyé, L, “La Ciudad y la urbanización”, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1976.

Rockwell, E.(2009) La Experiencia Etnográfica, Historia y Cultura en los Procesos Educativos. Buenos Aires, Paidós

Simmel, Georg:“Sociología” PUF, París 1999 - 1 Ed. 1908.

“Las Grandes Urbes y la Vida del Espíritu”, en Simmel:“El individuo y la libertad”, Península, Barcelona 1986.

Touraine Alain: “Actores sociales y sistemas políticos en américa latina”, prealc, santiago 1987.

“La Parole et le Sang” Odile Jacob, París, marzo 1998.

“Los Movimientos Sociales”, Revista Colombiana de Sociología No. 27, 2006

“Sociología de los Actores”, Espacio Abierto, Asociación Venezolana de Sociología, 2006.

“Qué es la Democracia?”, FCE, Bs. Aires 1995.

« La Parole et le Sang », Ed. Odile Jacob, París 1988.

“Sociólogo Alain Touraine dice que concepto de sociedad desaparece” Publicado: Lunes, 18 de Junio de 2001 Autor: Cooperativa.cl <https://bit.ly/2Hyifwf>

UN Hábitat/Rolac, “Los Rostros de la Pobreza en Ciudades de América Latina y El



Caribe”, Río, agosto 2005.

Ortiz, R. (1997). Estudios sobre las culturas contemporaneas. *Estudios Sobre Las Culturas Contemporáneas*, 3(5), 97–108.

Sañudo, M. F., Quiñones, A., Copete, J. D., Díaz, J. R., Vargas, N., & Cáceres, A. (2016). Extractivismo , conflictos y defensa del territorio : El caso del corregimiento. *Desafíos*, 28(2), 367–409.

Savransky, M. (2013). Ciudadanía , violencia epistémica y subjetividad, (septiembre 2011), 113–123.

Sorribas, P. M., & Cabral, X. (2010). Acciones Colectivas Y Expropiación De Bienes Naturales. Tácticas De Resistencia a La Invisibilización Mediática Y Los Reenmarcamientos Estatales. *Collective Actions and Natural Goods Expropriation. Resistance Tactics Against the Invisibilization in the Media and the State Re-Framing.*, (33), 147–163.

Thompson, J. B. (2002). *Ideología y cultura moderna: Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas. Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas.* Ciudad de México: Universidad Autónoma

Vargas, R. (2000). ¡Las políticas sociales y la participación de la sociedad civil! un escenario para el Trabajo Social. *Revista de Trabajo Social*, (2), 69–81.

Vélez, I. (2013). Desplazamiento y etnicidad: fracasos del multiculturalismo en Colombia.

Walsh, C. (2012). The politics of naming. *Cultural Studies*, 26(1), 108–125. <https://doi.org/10.1080/09502386.2012.642598>

Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural, 9–11



La lucha por la resignificación de excombatientes de las FARC e imaginarios locales en los procesos de reincorporación 2016-2019.

Sebastián Rengifo Alfonso

Resumen

En la búsqueda de una era de paz, los colombianos evidencian una nueva oportunidad para recomenzar, redefinir y reescribir el futuro. El poder vivir en esta época de transición es de gran privilegio y compromiso; sin embargo, se evidencia la presión de una ideología conservadora, que difícilmente a causa de su proceso de socialización, llegasen a aceptar un cambio tan anhelado para muchos y despreciados por otros.

El objetivo principal consistió en evidenciar y orientar una reflexión sobre el proceso de transición de guerrilleros a excombatientes del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación ETCR Urías Rondón, ubicado en el Departamento del Caquetá, Colombia, grupo que permitió evidenciar que la reincorporación ha sido, desde la firma definitiva de los acuerdos en 2016, un proceso trajinado y lleno de dudas, permeado por la inseguridad de dar a conocer una verdadera identidad, al igual que la polarización tan abismal que se vive desde un tiempo atrás al plebiscito, donde se demostró que más del 50% de los votos fueron rechazados.

Entre tanto, los imaginarios sobre esta población de excombatientes, que buscan un nuevo rumbo para sus vidas, se demuestran transgredido por unos ciudadanos que muestran intenciones de erradicar por completo este grupo, que tiempo atrás estuvo al margen de la ley y actualmente lucha por estar en condiciones para ser parte de la sociedad, una búsqueda como los demás colombianos de obtener mejores condiciones y poder llegar a ser compatriotas dignos en un futuro.

Palabras clave

Reincorporación; FARC; Reintegración; Paz; Excombatientes

La oportunidad de los colombianos de redefinir el futuro está enmarcada en la construcción del camino para consolidar una paz duradera. Es una época de transición en la cual participar del proceso integra a cada ciudadano como agentes privilegiados de cambio, sin embargo, la radicalización en posturas ideológicas genera incertidumbre frente a la consolidación de un país garante de los derechos universales.



Por medio de la participación de un grupo de excombatientes, se logró evidenciar la manera en que un grupo de ex combatientes de la antigua FARC, ahora partido político, ubicado actualmente en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) Urías Rondón espacio geográfico del departamento del Caquetá, donde se llevo a cabo el proceso de reincorporación, ha tenido serias dificultades como los son la polarización, falta de oportunidades para el ingreso a la vida laboral, siendo también su pasado un indicio primordial de rechazo por parte de la ciudadanía, lo que en consecuencia ha generado que se transgrede la garantía del disfrute, la dignificación de sus derechos como ciudadanos en proceso de cambio y abiertos a convertirse en ejemplo de superación para las generaciones futuras.

Los ETCR se constituyeron desde un inicio como Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) donde el primer paso fue la dejación de armas para iniciar el tránsito hacia la legalidad, donde se garantizaba el cese al fuego y de hostilidades bilateral definitivo para que, en consecuencia, se fomentara la reincorporación de los implicados, por medio de este proceso, se enfocaron en los procesos pedagógicos que se estructuraron a medida del tiempo y la evolución del proceso de los excombatientes. De acuerdo con la reglamentación fijada en el Acuerdo final, estas zonas tenían una vigencia de 180 días desde el día D (1 de diciembre del 2016) tiempo desde el cual entraba en vigor la implementación.

Adquirir el compromiso de mantenerse dentro de la legalidad compone la nueva ruta de los futuros reincorporados; no obstante, para los individuos que cometieran actos delictivos desde el día D, serían individualizados y judicializados por sus acciones.

Desde el comienzo de la implementación el acompañamiento educativo tomó un papel trascendental, por eso, con ayuda de la Universidad Nacional, se logró establecer un censo socio económico de los integrantes de las FARC, lo que facilitó el inicio del proceso de reincorporación a la vida civil.

Con la finalización de la dejación de armas establecida hasta el 1 de agosto de 2017 las ZVTN, fueron renombradas como ETCR, lo que permitía un mayor control de las actividades llevadas en estos espacios, de igual forma la Agencia de Reincorporación Nacional (ARN) se encargará de disponer los recursos necesarios para el funcionamiento de estos ETCR y “articular la oferta de las instituciones públicas para el desarrollo de las actividades propias del proceso de reincorporación, proceso que antes de la entrega de armas estaba a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz” (Espitia. L, Rodríguez. T. en línea. 2018). Los principales cambios que significó el paso



de ZVTN a ETCR fue la eliminación de fronteras entre las FARC y la fuerza pública y la interacción entre los habitantes de la zona, pobladores y los excombatientes.

Posteriormente se presentaron varias iniciativas territoriales para la construcción de paz en los ETCR, las principales se constituyeron en cuatro ejes fundamentales: modelos de negocios cooperativos, desarrollo ambientalmente sustentable, propuestas de ecoturismo y cultura artística, esta última es una propuesta que fomenta la pintura de murales en desarrollada en la mayoría de los hogares y espacios comunes de los ETCR. Este cambio favoreció las percepciones de los habitantes rurales cercanos a estos espacios “como oportunidades para lograr mejoras y avances en temas de infraestructura, salud e iniciativas de seguridad ciudadana”. (OIM. en línea. 2017).

El desarrollo y la paz territorial articulan de manera conjunta estos desarrollos político-sociales, los cuales permiten el acceso a condiciones de vida para las poblaciones rurales particularmente a las más afectadas por el conflicto armado. A lo largo de la lucha armada en el país se han llevado a cabo varios procesos de paz de tal forma que las condiciones en los territorios fueron determinadas y diversas, asimismo en la participación política y ayuda en el retorno a las grandes ciudades.

El proceso de paz con las FARC estuvo enmarcado desde el primer momento dentro de una polarización por parte de los opositores los cuales tuvieron la iniciativa política de generar campañas de desprestigio y el fomento de odios y recelos.

La aprobación al plebiscito generó varias críticas, una de ellas estudiada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que el abogado Alberto Maya, presentó una tutela en la que describe que las *campañas del NO* estuvieron enmarcadas por los postulados de Joseph Goebbels, donde se exigía comparar los 11 principios de propaganda nazi, con las campañas en contra del proceso de paz, favoreciendo la votación hacia el rechazo frente a esta herramienta de participación.

Según el abogado Maya, quien instauró la tutela, lo que hizo el Centro Democrático fue ejercer “violencia psicológica sobre el electorado, lo cual determina una causal de anulación electoral” frente al resultado del plebiscito. Por eso, le pide al Tribunal que anule la votación del 2 de octubre y le ordene al Congreso legislar de forma inmediata, concreta y taxativa sobre este tema, con el fin de evitar que la conducta de las mentiras “se incruste en los próximos certámenes electorales” (El Espectador. 2017).

A continuación, se presentarán este tipo de factores que inciden en los imaginarios locales para la reincorporación de la población de excombatientes a la vida civil y las

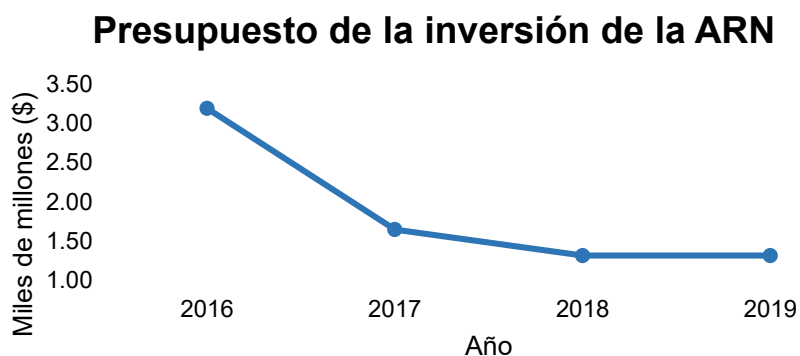


condiciones que soportan en la cotidianidad para mantenerse en la legalidad y seguir manteniendo la paz a flote, finalmente se presentará una pequeña crítica frente a las políticas de obstrucción a la paz.

Cabe señalar que el concepto de la reincorporación se refiere a un proceso integral donde los actores violentos del conflicto hacen parte de la reconstrucción social de la sociedad, en particular en los territorios, en los cuales recomponer el tejido social es de vital importancia para el proceso. En Colombia en el marco de la reincorporación, desde el inicio de la guerra bipartidista entre 1930 y 1960 y la consecuencia a esta, como lo es el surgimiento de la guerrilla, los procesos para volver a la sociedad por parte de los subversivos han sido muy variables, unos incluyendo amnistía total, como otros con procesos legales y administrativos. Dentro de este contexto, la ARN “lidera y coordina el diseño e implementación de la política pública de reintegración y reincorporación, así como su gestión territorial, contribuyendo a la convivencia, la cultura de la legalidad, la reconciliación y el desarrollo sostenible” (ARN. s.f. en línea)

Paralelamente, el gobierno de Colombia destina anualmente un presupuesto para hacer posible la realización de estos procesos en los territorios y más aún en las grandes ciudades donde se formalizan los procesos de reincorporación.

El costo de la reintegración no debería ser un obstáculo. Ya sea para tierras, capacitación o para mantenerlos ocupados, financiar a un excombatiente a un costo de cuatro veces el producto interno bruto per cápita de Colombia costaría 25.000 dólares anuales. Multiplicado por 13.000 guerrilleros, estamos hablando de 325 millones de dólares al año. Eso representa menos del 0,4 por ciento del presupuesto del gobierno nacional de Colombia para 2018. (Isacson. A. New York Times. 2018).



Gráfica 1. Cambios en la inversión de la ARN- Implementación modelo de reintegración comunitaria y acciones de prevención del reclutamiento comunidades receptoras de población en proceso de reintegración nacional. Elaboración propia.



La diferencia exponencial a la que queda inmersa la Agencia ha transformado las dinámicas de la institución. El factor económico es de vital importancia para el acompañamiento en los procesos de reincorporación, la baja gradual que se viene presentando en los últimos años dentro de la institución dificulta la asistencia en los territorios, “Se ha dilatado más el proceso lo que afecta en la fe de los excombatientes, toda esa pasividad hace perder la fe, la implementación ha sido muy lenta...-La ruta de reincorporación se ha llevado más para la ruta de reintegración en las asistencias, la agencia es la que determina algunos factores”. (Pinzón. C. Comunicación personal. Octubre/2019).

Según lo establece el Acuerdo y acorde con lo pactado en el Consejo Nacional de Reincorporación, la ruta de reincorporación para los excombatientes de las FARC se trabajará en dos fases: la primera se ha denominado reincorporación temprana y la segunda fase, reincorporación a largo plazo. La ARN ha implementado medidas en la primera fase para los excombatientes que se encuentran en la ruta de reincorporación temprana, que básicamente buscan una adaptabilidad y estabilización inicial (ARN. s.f. en línea).

Los procesos de paz que se han llevado a cabo en Colombia han sido bastantes, sobre todo diversos, ya que sus condiciones históricas, económicas y sociales han sido marcadamente distintas. Aquí retomaremos solamente los procesos pactados con los paramilitares (2002 – 2008) y las FARC (2016), no siendo una herramienta de diminutivo para los demás procesos si no, una forma de analizar la manera en que se construyó tanto practica como teóricamente el concepto de reincorporación en los dos procesos, permitiendo de esta forma, comparar las condiciones, circunstancias y consecuencias que conformaron los tratados.

El acuerdo con los paramilitares fue un acuerdo de amnistía e indulto para los paramilitares, de manera tal que no hubo una reintegración a la vida civil, dado por hecho que los procesos de reincorporación no eran necesarios y los militantes de este grupo quedaron a la deriva de nuevas propuestas criminales. Por medio de la Ley de Justicia y Paz se estableció: “Facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Ley 975 de 2005). Gracias a esta ley se acogieron más de 300 paramilitares, que estarían condenados a penas por los delitos cometidos a un gran número de víctimas. Desde su postulación, la ley fue fuertemente criticada por su eficacia, alcance y verificación para



el proceso de condena y reincorporación. Las etapas de determinación de víctimas y hechos violentos se materializaron con la ayuda de las audiencias libres que en consecuencia, agravaba más el duelo de las víctimas y dilataba de forma vertiginosa el proceso.

En el proceso de conversaciones, acuerdos y reinserción con las estructuras paramilitares nunca existieron unidad en la estructura, ni perfil político destacado en la mayoría de los casos y pesó de forma determinante la intervención y composición narcotraficante, a la vez que entre jefes y patrulleros era más de subordinación laboral, tipo mercenario (Centro de Memoria Histórica. 2018. Pág. 66).

La reincorporación de las filas militares del grupo armado tuvo grandes contradicciones, especialmente por el difícil control que tuvieron respecto a las desmovilizaciones a lo largo del proceso, determinando un desfaldo fiscal que no lograría abarcar todo el número de paramilitares. La aceptación de desmovilización se llevó por una política de colectivo o grupo, lastimosamente el Comisionado de Paz desvirtuó el proceso al aceptar cualquier desmovilización, perdiendo de esta manera el sentido para la reincorporación.

El gobierno de Pastrana hizo un estudio sobre los paramilitares y dijo que había 8.000. Uribe fue a Naciones Unidas y dijo que había entre 8 y 12.000 paramilitares. Carlos Castaño, que era el jefe de esos grupos, dijo que los «paras» eran 14.000 y, de pronto, la multiplicación de los panes: se desmovilizaron 32.000 (Centro de Memoria Histórica. 2018. Pág. 66).

El control fiscal estructurado para la desmovilización no estableció parámetros para la filtración y obtención de datos para los desmovilizados, poniendo en riesgo los factores económicos promovidos con ayuda del Presupuesto General de la Nación, del cual se desglosaban los subsidios para los dejados en armas, adicionalmente, al no tener un control, facilitó la entrada de individuos que no hacían parte de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Gracias al limitado enfoque, el proceso centró su atención en la estructura militar afirmando que, por medio de esta, se dismantelaría el factor paramilitar dentro de la sociedad colombiana y el andamiaje de la paraparlítica, un error gravísimo que tampoco lo contemplaba la legislación en la ley anteriormente citada, la cual no contribuiría a la verdad, ni tampoco tenía claridad frente a los bienes y los negocios de narcotráfico que habrían tomado los paramilitares en el transcurso del conflicto.



El proceso concluyó en 2006 con grandes cooperaciones para la reducción de la ola de violencia en los territorios del país, no obstante, fue escaso en la transparencia entre el gobierno y los paramilitares, la postergación de los tiempos en las desmovilizaciones, las pocas medidas de políticas públicas para la atención a las víctimas y el posterior surgimiento de nuevos grupos armados tras la desmovilización de las AUC.

Más tarde, en el segundo periodo de mandato de Álvaro Uribe de 2006-2010 la declaración de guerra frontal contra los grupos guerrilleros centró la política de seguridad nacional, con el eje principal de dismantelar el número de combatientes al menor grado, especialmente de las FARC. El efecto a esta disposición fue el de las Fuerzas Militares y el equipamiento de armamento letal que tuvo gran impacto en la lucha armada. La gran persecución armada tuvo gran impacto dentro de las FARC, porque muchos de sus cabecillas fueron uno a uno, dados de baja, lo que generó desequilibrios para el sostenimiento de la organización.

No obstante, las políticas de reclutamiento y apoyo militar tuvieron un gran alcance, pero también, se generaron grandes campañas para la desmovilización guerrillera, concediendo beneficios fiscales y económicos para la reintegración individual.

La revista Semana y varias empresas privadas en 2011 el presidente Juan Manuel Santos invitó al sector privado a hacer parte del fortalecimiento de la iniciativa de cooperación entre los sectores público y privado, en beneficio de la reintegración y recordó que la Ley del Primer Empleo (Ley 1429 de 2010) contempla incentivos como beneficios tributarios para las empresas que vinculen población desmovilizada (Centro de Memoria Histórica. 2015).

La política de reintegración nacional se incluyó en el Plan de desarrollo 2010-2014 “que reglamentan los beneficios socioeconómicos y económicos de atención a la población desmovilizada que se vincule al proceso de reintegración” (Centro de Memoria Histórica. 2015).

Gracias a la inversión del sector público en los procesos de reintegración a la vida civil de los actores sociales del conflicto armado entre paramilitares y guerrilleros, lograron fortalecer muchas de las instituciones que permiten dichos procesos tales como la Agencia para la Reintegración. Lastimosamente estos procesos son muy beneficiosos estadísticamente, abarcando temas económicos, institucionales y gubernamentales que suprimen la reincorporación a cifras exactas, sin embargo estos procesos quedan resignados y excluyen todos aquellos procesos sociales colectivos externos a los actores que tuvieron influencia en el marco del conflicto armado, los contextos



favorables para llevar a cabo un proceso formal de normalización, se desestabiliza por entornos permeados de polarización, odio y desigualdad.

El proceso de reincorporación es todo un reto, que lo asumimos con toda la responsabilidad y con compromiso, porque realmente nadie estaba preparado para esto, ni la sociedad civil. Paradójicamente duraron 10 años y un poco más diciendo: “Vuelvan a la sociedad reintégrese, vuelvan con sus familiares”, pero en la práctica, cuando hicimos el proceso de la dejación de armas, cuando estábamos en el proceso de paz, no fue fácil, ha sido bastante complejo, porque la gente aún nos tiene las etiquetas, nosotros nos quitamos el uniforme hace mucho tiempo, sin embargo, aún persiste, no lo que somos ahora si no lo que fuimos, eso es un reto, la estigmatización (Giraldo. L. Comunicación propia Septiembre/2019)

El proceso de paz con las FARC fue un proceso tedioso que llevó grandes contrariedades, poca disposición y una gran capacidad de la oposición al gobierno de Juan Manuel Santos. El presidente de ese entonces, al tener la aceptación para la negociación entre los subversivos y el gobierno nacional da a conocer esta iniciativa de manera pública en septiembre del 2012, concretando la mesa de negociación para ese mismo año, lo que en consecuencia generó en el sector más conservador y en grandes grupos empresariales una contraposición a la nueva propuesta gubernamental de paz para Colombia.

Transcurridos cuatro años se logró un acuerdo final, lo cual permitió la confianza de gran parte de la ciudadanía. En el emotivo acto en Cartagena, participaron los principales afluentes del gobierno de turno y del grupo guerrillero, evento donde se presentó mundialmente el cierre del conflicto guerrillero llevado por 52 años.

En octubre del mismo año, con grandes expectativas, se llevó a cabo la participación ciudadana para la aprobación de los acuerdos firmados en La Habana, Cuba, por medio del plebiscito. Lastimosamente con grandes campañas de aprobación y rechazo, noticias falsas y notables momentos de polarización, la votación logró una reducción en el ausentismo en el acto democrático ciudadano, sin embargo, el NO a los acuerdos firmados obtuvo el 50.21%, aproximadamente con 6.431.376 de votos, frente al 49.78% con 6.377.482 respectivamente.

Para el siguiente año, 2017, posteriormente a la firma, los grupos armados de las FARC empiezan su desplazamiento a las ZVTN, donde se concentrarían y formalmente comenzarían su proceso de retorno a la vida civil. La cobertura judicial tomaría un papel trascendental para la seguridad y la contribución a la declaración de la verdad del



conflicto; para facilitar este proceso el congreso aprobó la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz.

El acompañamiento de la comunidad internacional mantuvo la confianza y el respaldo en el proceso, acompañamiento que fortaleció las iniciativas y los procesos de reintegración. Los guerrilleros desmovilizados antes del proceso participaron como promotores de paz para las visitas a los ETCR organizando procesos pedagógicos para la comprensión y apropiación de la reincorporación como un proyecto de vida.

Las discusiones políticas que se han llevado en el transcurso del 2018-2019, han permeado la sociedad, difuminando cada vez más la noción de una verdadera paz. Las objeciones presentadas en el cambio de gobierno por Iván Duque dilataron las acciones judiciales requeridas para los excombatientes, pero también el cambio constitucional era de vital importancia para el nuevo gobierno, claramente no lograron la aprobación de estas propuestas. Además, las actuaciones conflictivas de dos personajes trascendentales como Iván Márquez y Jesús Santrich permearon la visión estructural de la continuidad del proceso de reincorporación, desestabilizando la seguridad de los excombatientes que hacen presencia en los territorios.

A pesar de ello, los excombatientes se han mantenido dentro de la legalidad, muchos de ellos continuando las iniciativas de desarrollo territorial por medio de los proyectos productivos y otros fundamentando las propuestas políticas dentro del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común que tiene intervención en el Senado de la República.

La política de reincorporación es estructurada a largo plazo, no solamente es la reintegración individual para la sociedad, sino que el proceso debe hacerse de manera colectiva en los territorios, accediendo a los derechos como ciudadanos. Los aportes de desarrollo territorial dentro de los ETCR son fundamentados desde diferentes perspectivas, algunas de estas propuestas son: ecoturismo, rafting, producción textil, porcicultura, piscicultura. Todas estas actividades son de carácter de transformación social tanto para los excombatientes como las comunidades aledañas a estos espacios. Por medio de los subsidios otorgados por el gobierno, los excombatientes han elaborado asociaciones generando fondos comunes, que consisten en una inversión mayor para estos procesos económicos, especialmente para tener un respaldo y lograr acceder a créditos bancarios.



Un exguerrillero necesita un ingreso básico, al igual que capacitación vocacional —en ocasiones solo alfabetización— o ayuda para iniciar un negocio. El apoyo psicológico ayuda a enfrentar el trauma, a reconciliarse con las víctimas o a aprender cómo estar en desacuerdo sin pelear. Los excombatientes necesitan alguien que los vigile, en especial si pueden ganar más como delincuentes. (Isacson. A. New York Times. 2018).

La participación de la ARN ha dado gran impulso para los excombatientes porque les facilita los procesos judiciales, económicos y sociales, de esta forma van fortaleciendo el apoyo entre las instituciones y esta población. Dentro de los ETCR se llevan procesos pedagógicos que visibilizan los beneficios para la reincorporación, provechos como la seguridad social, formación básica y superior y finalmente la formación para el desminado humanitario y la erradicación de cultivos ilícitos.

A pesar de esta gran labor, muchos de los excombatientes sienten que estos espacios son un refugio para sus proyectos de vida, donde no tienen que luchar contra la estigmatización de la sociedad, allí en ese refugio conviven con familiares y conocidos que acceden de manera más asertiva frente a aquellos procesos que se fundamentan de forma colectiva y gracias a su contexto estrechan los lazos afectivos entre ellos.

Conclusiones y reflexiones finales

La posibilidad de paz que llevan impregnada como bandera de lucha cotidiana los excombatientes comprometidos, en contra de cada obstáculo que se ha presenciado desde la voluntad de paz que generó el gobierno nacional, la paz se constituye desde el respeto a la diferencia; las campañas de odio promulgadas por los sectores más conservadores del país, entre latifundistas, ganaderos, grandes empresarios, sectores de fanáticos religiosos y políticos tradicionales no igualarán la voluntad de paz de millones de colombianos, en especial de excombatientes, de regresar a un país estable dentro de las grandes urbes y asimismo en los territorios rurales, que sea igualitario e incluyente en todas las áreas sociales, desde las oportunidades laborales, acceso a la educación, a la certificación de saberes, la descentralización y el apoyo territorial en los sectores más afectados por la violencia y el apoyo campesino, conquistarán las nuevas consignas para la consecución de un país con una verdadera noción de paz.

La lucha contra la estigmatización política y social que ha fundamentado el partido FARC y los excombatientes ha sido de manera silenciosa, la transformación que han generado en los territorios es importante y destacable en comparación con antiguos procesos. La presión para estos grupos se ha constituido de manera frontal, de tal modo que las



víctimas de esta lucha superan las 120 personas, muchas de ellas excombatientes y candidatos a los consejos departamentales y municipales, sin embargo, esta población ha respondido con compromiso, responsabilidad y voluntad. Para contribuir a la verdad del conflicto a través de la JEP, la presencia de los líderes del proceso no se ha omitido, por el contrario, han sido claros para la aclaración de los hechos perpetuados a lo largo del conflicto.

Muchas de las propuestas para el conocimiento de esta lucha, en las grandes ciudades, se han dado a conocer a través del arte, el teatro, música, literatura, la moda y la participación en debates políticos y ferias empresariales, donde se han visibilizado todos estos procesos conducidos desde muchos de los 24 ETCR del país.

De acuerdo con el alto consejero para las víctimas, Gustavo Quintero, “a través de estas exposiciones, buscamos que niños, jóvenes y adultos creen discursos propios del conflicto, para lograr avanzar hacia el reconocimiento de los otros y nosotros mismos en la sociedad, para la construcción de oportunidades en el presente y futuro” (Redacción Bogotá. El Espectador. en línea 2019).

La aceptación de distintas perspectivas político, sociales, culturales y económicas son el caldo de cultivo en las aulas escolares y universitarias, los focos de la educación son los últimos espacios donde una doctrina ideológica debe predominar. El debate debe prevalecer sin estigmatizaciones, tradicionalismo o fanatismo, de lo contrario la persecución a la diferencia tomará un papel transversal para la transformación y la búsqueda de la estabilización de la paz.

La crítica de directrices criminales se ha visto afectada, particularmente con las comunidades de los territorios que conviven constantemente con la influencia armada. Esta persecución ha arrebatado la vida desde el 2016 hasta la fecha de más de 780 personas, entre ellas, defensoras de derechos humanos y líderes sociales que han llevado procesos en pro de la restitución de tierras, denuncias de presencia armada, en contra de la intervención para la extracción de los recursos naturales entre otras denuncias.

Pese a estas serias dificultades, el compromiso intrínseco con la reincorporación y cooperación a la verdad del conflicto se ha sustentado día a día, con apoyo mutuo, soportado por gran cantidad de entidades gubernamentales, entes privados y públicos, e instituciones educativas que son condescendientes con el aporte prospectivo del país, de la construcción de paz territorial y el respaldo a las iniciativas de desarrollo agrario de campesinos, excombatientes, protección de la vida indígena y sus entornos serán la



propuesta definitiva para la construcción de un mejor país, invitación que es un reto contrahegemónico que será sustentado por la transformación social y la voluntad de colombianos para la consolidación de una paz duradera en todo el territorio nacional.

Metodología

Con el fin de recolectar la información necesaria para la investigación y en pro de conocer y contrastar diversos puntos de vista en torno al tema de interés, se pretende llevar a cabo una investigación de tipo cualitativo, para ello se realizarán entrevistas semiestructuradas a excombatientes, miembros del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), coronel de inteligencia y antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia, el cual nos proporcionará la posición estatal del acompañamiento al proceso. Al mismo tiempo se analizarán los datos presupuestales para el cumplimiento y la implementación de los Acuerdos, específicamente la inversión en instituciones de reincorporación (ARN) y de esta manera dar evidencia de como las instituciones presentes para llevar a cabo estos procesos, se han visto en dificultades para desarrollar sus objetivos, Todo ello en directa relación con el objetivo de la investigación.

Finalmente, las características de los individuos seleccionados para la realización de las entrevistas responden en primer lugar a su postura frente al tema, y, en segundo lugar, como cada uno representa una población, grupo o institución distinta, queremos aprovechar esa riqueza y diversidad de perspectivas para lograr presentar un enfoque totalmente amplio y que abarque gran parte de las posiciones y puntos de vista.

Referencias bibliográficas

- Espitia. L, Rodríguez. T. (10 - agosto 2018) Paz territorial y conflictos en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN): hacia un proyecto de investigación participativa con comunidades afectadas por el proceso de reincorporación de las FARC-EP. Ideas verdes No. - Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá – Colombia. Recuperado de: https://co.boell.org/sites/default/files/20180913_ideas_verdes_10_web_ok.pdf
- Isacson. A. (2018). La transición en Colombia peligra. Sección opinión. The New York Times. Recuperado de: <https://nyti.ms/3nWBPIy>
- Ley No 975. (25 de julio de 2005) Diario Oficial No. 45.980 de la Republica de Colombia, Bogotá, Colombia, Recuperado de: <https://bit.ly/3kYcWnC>



OIM (2017) Los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR). Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Spotlight. Léase en: <https://bit.ly/2V1HdqY>

Redacción Bogotá. (2019). La transición de los exguerrilleros de las Farc a la vida civil se expone en Bogotá. El Espectador. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/3qaCstI>

Redacción política. (2017). La estrategia nazi y el No en el plebiscito. El Espectador. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2UZdqPV>

Villarraga, S. A (2015). Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/364cUWV>



Fronteras urbanas en disputa: Zonificación funcional del subdesarrollo y territorialidad del hacer vernáculo¹

Alonso Merino Lubetzky²

Resumen

En las periferias urbanas de las ciudades latinoamericanas en crecimiento se establece una frontera en disputa entre una zonificación funcional del subdesarrollo y una territorialidad del hacer vernáculo. La primera es una propuesta teórica para comprender el mecanismo técnico-profesional mediante el cual un espacio social de alto grado de pobreza y marginación adquiere un estatus de importancia política y un estatus de importancia económica que es útil al proceso de acumulación de capital del Estado-mercado. La segunda es una propuesta teórica para comprender el mecanismo mediante el cual la gente adquiere una creciente capacidad de control sobre las herramientas, bienes, saberes y prácticas ancladas a un territorio específico. Ambos mecanismos establecen negociaciones permanentes dando como resultado distintas configuraciones del espacio y las relaciones sociales. En esta ponencia se presenta el caso de Jacinto López, León, Guanajuato, México.

Palabras clave

Subdesarrollo; Trabajo vernáculo; Acumulación de capital; Territorialidad; Periferia urbana.

Introducción

La ponencia que se presenta aporta reflexiones teóricas derivadas de un proyecto de investigación de maestría en el que se estudia etnográficamente el trabajo vernáculo de los hogares de clase trabajadora en un “polígono de desarrollo” de la ciudad de León, Guanajuato, México. Se parte del supuesto de investigación de que el incremento de los llamados cinturones o polígonos de pobreza en las áreas periféricas de las ciudades en crecimiento, alberga una funcionalidad sistémica al proceso de acumulación de capital, donde las personas adquieren una dependencia creciente del salario y de la asistencia pública para satisfacer sus necesidades, dejando de lado actividades de subsistencia o el trabajo vernáculo que les brinda una mayor autonomía; no claro sin establecer resistencias y entablar contrapesos múltiples entre diferentes formas de producción social del espacio.

Para describir estos procesos, nos servimos de categorías analíticas que aluden a la



espacialidad física, social y simbólica, y que se inspiran, por un lado, en las tesis del desarrollo geográfico desigual cercanas a la tradición marxista, por otro, en las tesis posestructuralistas sobre territorio y, quizás en mayor medida, en el humanismo radical illicheano: zonificación funcional del subdesarrollo y territorialidad del hacer vernáculo. Ambas categorías se desarrollan en la última parte de la ponencia.

En una primera parte de la ponencia, contextualizamos la discusión en la región latinoamericana, la cual asiste en los últimos años a procesos de creciente urbanización teniendo un impacto particular en la conformación de las ciudades en general y de las periferias urbanas, en particular. En un segundo momento, presentamos la discusión sobre las periferias urbanas y sobre cómo se establecen ahí una serie de fronteras disputadas que no pueden ser comprendidas sólo como parte de una materialidad del espacio. Sostenemos que en estas fronteras se contraponen una serie de monopolios radicales sobre la satisfacción de necesidades entre las que orbitan las siempre actualizadas formas convivenciales de existencia. Por último, presentamos las categorías ya expuestas, zonificación funcional del subdesarrollo y territorialidad del hacer vernáculo, en diálogo con resultados parciales del trabajo de campo llevado a cabo en el polígono de desarrollo Jacinto López en la ciudad de León, Guanajuato, México. El abordaje de los resultados empíricos permite entender las negociaciones que se configuran entre modos de hacer autónomos y prácticas industriales estandarizadas que derivan del contubernio entre el Estado y el capital al momento de planificar la ciudad desde lógicas verticales.

Contexto conceptual y fundamentación del problema

Desigualdad urbana

América Latina y México han asistido a cambios profundos en los procesos de urbanización, derivados de las transformaciones estructurales en términos económicos, sociales y políticos que acompañaron al mundo en el siglo XX y en lo que va del siglo XXI³. Particularmente, los años ochenta y noventa dan el inicio hacia la transición a las ciudades como las conocemos ahora, siendo los años ochenta el detonante exponencial de las actividades industriales en los centros urbanos y los años noventa, a partir de la apertura generalizada de los mercados y el paso a la globalización, la desregulación financiera, la liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas y el cambio productivo hacia el sector servicios y el comercio que tuvieron un impacto de igual forma en las ciudades (Vélez y Mejía, 2016).



“En los últimos treinta y cinco años, la expansión de las ciudades en Latinoamérica y México se ha realizado bajo un patrón de urbanización discontinua y menos densa” (Vélez y Mejía, 2016, p. 96). Sin embargo, América Latina, frente a otras regiones del mundo, se ha caracterizado por un proceso de explosión urbana, convirtiéndola hoy en la región más urbanizada del mundo. Su patrón de urbanización ha cambiado a lo largo de los años, transitando de la concentración poblacional en megaciudades a ciudades de tamaño grande e intermedio; en estas últimas, con menos de 1 millón de habitantes, se concentra el 60% de la población actualmente (Montero y García, 2017).

El proceso migratorio y de poblamiento de las ciudades ha cambiado también en lo que va del periodo descrito, pasando de una tendencia migratoria rural-urbano a una tendencia de migración interurbana, en la que las personas se desplazan hacia centros urbanos de menor densidad (Montero y García, 2017). Detrás de todo ello, hay un telón de fondo: la creciente desigualdad, la segregación urbana, la fragmentación del territorio y la concentración de los procesos productivos, así como del empleo y los servicios básicos, en las zonas urbanas. Todo ello ha convertido a las ciudades en nuevos retos para las administraciones públicas locales y regionales. Las zonas urbanas se han transformado en los centros concentradores de mano de obra y de condiciones favorables al capital: mayor infraestructura, mediante la ampliación de redes de servicios y carreteras, desregulación comercial, instrumentación de políticas públicas de urbanización y ordenamiento territorial, liberalización del mercado de suelos y dislocación de los centros de gestión, administración y asignación financiera, así como de la ampliación del mercado inmobiliario y de construcción⁴. Las políticas urbanas desde los años 90, a decir de Brites (2017), han consistido en: a) invertir selectivamente en obras públicas; b) implementar nuevas legislaciones de ordenamiento y renovación urbana; c) generar entornos urbanos ‘embellecidos’ y promover la competitividad turística; d) facilitando el mercado inmobiliario para la construcción de centros residenciales y comerciales, y e) la instrumentación de políticas habitacionales en las zonas periféricas. Dichas políticas han diseñado el panorama urbano en los últimos años, en estrecha concordancia con el paradigma económico neoliberal y con la globalización. “En la última década, –dice Brites (2017)– la legislación urbana ha acompañado la lógica del mercado inmobiliario, generando una mayor re-mercantilización del espacio urbano. Las relaciones entre ‘lo social y lo espacial’ han quedado evidenciadas en nuevas y crecientes ‘distinciones’ residenciales entre diferentes sectores sociales” (p. 576).



El neoliberalismo en las zonas urbanas (urbanismo neoliberal) se ha caracterizado, pues, por ampliar la distancia entre pobres y ricos, incrementado la diferenciación social, espacial y territorial, dando como resultado ciudades cada vez más divididas; tales procesos encuentran su fundamento en programas de renovación urbana, planificación y gentrificación, expulsando a los pobres de las nuevas zonas revalorizadas a las periferias como parte de esas políticas (Brites, 2017). La periferalización –que es el tema que nos convoca– tiene un origen Estado-céntrico, mientras que los procesos urbanos descritos, vistos en general, conllevan una lógica de articulación Estado-mercado, en la que el Estado segrega a los pobres y el mercado los clasifica en función de su capacidad de consumo (Brites, 2017). Los procesos enunciados, que de forma tendencial describen el panorama Latinoamericano, tienen un co-relato sociocultural, que, en estricto sentido, puede llamarse socioterritorial, pues se encuentra anclado a lo que Peck y Tickell (2002) llaman neoliberalización del espacio⁵. A decir de Veiga (2009), “la fragmentación socioterritorial y cultural destruye espacios de integración existentes hasta el momento y no se crean otros alternativos, lo que representa un gran déficit de las políticas a nivel local y urbano” (pp. 58- 59). Tal fragmentación socioterritorial se expresa en una fragmentación de la vida urbana que afecta particularmente a los pobres, cuyo proceso ha estado pautado por:

[...] el retraimiento del Estado nacional, a través de crecientes privatizaciones, tercerización y pérdida del espacio público; la pérdida de ‘marcos de referencia y socialización tradicionales’, por los cambios en las relaciones familiares y los procesos de segregación urbana; la globalización del consumo y su expresión diferencial en las clases sociales y el espacio urbano; la debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de diversos conflictos en el territorio (Veiga, 2009, p. 54).

Desarrollo geográfico desigual

Desde otra óptica, pueden entenderse los patrones de urbanización actual a partir de la tesis del desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2006a; Smith, 2006), la cual se asienta sobre los patrones de acumulación de capital a escala global⁶. Esto tiene marcados impactos en las ciudades y en sus ritmos de crecimiento, asistiendo a desigualdades en el desarrollo urbano entre países y entre ciudades al interior de ellos. “La lógica de la acumulación de capital es espacial tanto como temporal, y el desarrollo desigual es bastante precisamente, sino siempre, el resultado predecible” (Smith, 2006, p. 7).

Los procesos de expansión y crisis del capital generan siempre la concentración del desarrollo en unos polos, en detrimento de otros. Es decir, que el desarrollo de unas



áreas, regiones o países fabrica el subdesarrollo de otras debido a la competencia que se establece entre ellas (Smith, 2006). Mientras en unas zonas las condiciones del mercado de trabajo y de bienes de capital o materias primas, así como las políticas instrumentadas por el Estado, se muestran favorables a la inversión, la contratación y la instalación de centros productivos, en otras prevalece la subinversión, el desempleo y el encarecimiento de los productos (bienes de consumo, de capital y materias primas)⁷. Dicho ciclo se repite de forma constante entre las regiones (Smith, 2006) y, “el resultado final es una competencia internacional cada vez más intensa, dada la emergencia de múltiples y dinámicos centros de acumulación de capital, que compiten en la escena mundial en perspectiva de importantes corrientes de sobreacumulación” (Harvey, 2006b, p. 4)⁸.

Los procesos de desarrollo desigual encuentran su expresión también dentro de las ciudades, creando nichos de inversión, empleo, comercio y producción en áreas bien localizadas frente a otras. “En búsqueda de soluciones a las contradicciones internas, las sociedades capitalistas crean geografías específicas, y sin embargo estas geografías se vuelven en sí mismas la prisión de las posibilidades sociales, económicas y políticas” (Smith, 2006, p. 8). Tal es el caso que se estudia, por ejemplo, con la gentrificación urbana, que “[...] forma parte de la circulación cíclica del capital y se materializa mediante la práctica socialmente injusta de la exclusión social” (Janoshka y Sequera, 2014, p. 16)⁹. En consonancia con el mercado inmobiliario, “las políticas de revalorización urbana y consecuentemente de especulación sobre el suelo urbano, están modificando los patrones de organización y ocupación del espacio residencial. La multiplicidad de programas de rehabilitación, relocalización/remoción con igual contenido y características están transformando barrios enteros” (Brites, 2017, p. 582).

Así, múltiples ciudades en América Latina asisten a procesos de renovación urbana y reordenamiento territorial en función de las necesidades del capital, de acuerdo con “[...] un modelo económico que no es capaz de sintonizar con las necesidades de los ciudadanos y que exhiben especial hostilidad a quienes no demuestran los llamados niveles de competitividad que exige el modelo (Aliste, 2014, p. 37). La relevancia del estudio del desarrollo geográfico desigual en una escala intraurbana radica en comprender que las diferencias sociales y económicas entre distintas capas sociales, bajas, medias y altas, tienen una expresión en la espacialidad. Dichos grupos “han envuelto materialmente sus modos de sociabilidad dentro de la trama de la vida, entendida como un sistema socioecológico envolvente” (Harvey, 2006a, p. 23).



Periferias, fronteras urbanas y monopolio radical

Ahora bien, estos ciclos de reorganización de la geografía urbana en América Latina, tienen un impacto en las periferias de las ciudades, como bien apunta Brites (2017), llevando en concreto a que existan desplazamientos no sólo del campo a la ciudad y entre ciudades, sino al interior de estas. La ocupación de las periferias urbanas por las clases sociales de menor ingreso tiene su origen en los altos costos de la residencia y consumo que generan las nuevas dinámicas urbanas –junto con procesos de segregación social, racial y étnica, como lo ejemplifica la etnicidad de los grupos que habitan zonas urbanas bien diferenciadas, entre zonas de mayor o menor plusvalía–, como hasta ahora hemos intentado exponer.

Nuestra exposición y reflexiones se centran, particularmente, en las áreas de zonificación periférica de las ciudades, según la clasificación urbana de Borja (2003)¹⁰, que ocupan un lugar importante entre las zonas conurbadas de las regiones metropolitanas, las zonas rurales y las áreas naturales. Nosotros entendemos el término frontera en un sentido más posestructuralista, con implicaciones importantes, dicho está, para la materialidad del espacio, donde la vida cotidiana tiene lugar. La periferización urbana es una de las expresiones materiales del ajuste espacio-temporal del capital (Harvey, 2006b), y es ahí donde entendemos se establecen no sólo fronteras materiales disputadas, sino sobre todo simbólicas, sociales y prácticas. Por frontera entendemos un punto de tensión entre dos o más fuerzas contrapuestas que se disputan el control de la producción, creación y consumo de símbolos, discursos, relaciones y materialidades. En la frontera que nos interesa se disputan los modos de hacer, tomando como referencia la verticalidad u horizontalidad en el control social de las herramientas en un entorno dado.

Por herramienta entendemos junto con Illich (2006) todo instrumento o medio al alcance de la gente, los cuales pueden ser artefactos, conocimientos, tecnología, instituciones o cualquier cosa que permita llevar hacia una intencionalidad las acciones. Las herramientas pueden ser industriales o convivenciales en la propuesta illicheana.

La herramienta es inherente a la relación social. En tanto actúo como hombre, me sirvo de herramientas. Según la domine o me domine, la herramienta me liga o me desliga del cuerpo social. En tanto domine la herramienta yo doy al mundo mi sentido; cuando la herramienta me domina, su estructura conforma e informa la representación que tengo de mí mismo. La herramienta convivencial es la que me deja la mayor latitud y el mayor poder para modificar el mundo en la medida de mi intención. La herramienta industrial



me niega ese poder; más aún, por su medio es otro quien determina mi demanda, reduce mi margen de control y rige mi propio sentido (Illich, 2006, p. 396).

Existen, pues, herramientas que nutren la agencia y autonomía de los sujetos y otras que van en detrimento de ella. El problema con las herramientas industriales, dice Illich (2006), es que establecen monopolios radicales en las necesidades que se disponen a cubrir. Un monopolio radical no es el monopolio entendido desde la economía, como un monopolio de un producto frente a otros en el mercado. Un monopolio radical se establece cuando excluye el recurso a actividades no industriales para atender necesidades. Así, por ejemplo, la escuela es un monopolio radical sobre el conocimiento, los transportes motorizados son monopolios radicales sobre la movilidad innata del ser humano, la salud hospitalaria es un monopolio radical sobre la capacidad de la gente de asistir sus propias enfermedades, el salario es un monopolio radical sobre la producción directa de bienes de consumo. Cuando un monopolio radical se establece, coarta la capacidad social e individual de satisfacer necesidades.

“Hay monopolio radical cuando la herramienta programada despoja al individuo de su posibilidad de hacer. Esta dominación de la herramienta instauro el consumo obligatorio y con ello limita la autonomía de la persona” (Illich, 2006, p. 424). Los monopolios radicales se establecen sobre cualquier necesidad, cuando se entrega la posibilidad autónoma y societal de crear satisfactores a los expertos, instituciones y profesionales. En las periferias urbanas tienen lugar una serie de monopolios radicales que han funcionalizado la incapacidad de la gente para encontrar sentido a su posibilidad humana de crear y producir¹¹.

Ahora bien, las herramientas tienen una dimensión espacial, pues permiten modificar el entorno social, físico y simbólico habitado de acuerdo a los distintos usos que se les otorgan. “El espacio implica una serie de relaciones de coexistencia explicadas desde diferentes perspectivas, en donde se dan los vínculos, las relaciones e interacciones, que llevan a la construcción, transformación, percepción y representación de la realidad” (Ramírez y López, 2015, p. 18). El espacio, que bien puede ser un lugar físico o uno cultural, da un orden y es determinado en sentido dialéctico por las herramientas que ahí confluyen¹².

En la frontera urbana que acontece en las periferias, vemos que dos procesos tienen lugar, disputando y negociando distintas configuraciones del espacio socio-físico-



cultural: 1) una zonificación funcional del subdesarrollo y 2) una territorialidad del hacer vernáculo.

Metodología

La información empírica que aportaremos a continuación es parte de una investigación de maestría de tipo mixta que se propone estudiar etnográficamente el trabajo vernáculo de los hogares de clase trabajadora en las colonias del llamado polígono de desarrollo Jacinto López en León, Guanajuato, México. La unidad de análisis central de la investigación son los hogares¹³. Sin embargo, la investigación se plantea tres dimensiones de observación e indagación: a) hogares, b) espacios públicos a nivel comunitario y c) el perímetro del polígono o zona delimitada para el estudio.

Las observaciones, visitas a campo, entrevistas semi estructuradas y entrevistas etnográficas han sido llevadas a cabo en distintos horarios y días de enero a septiembre de 2019 en periodos intermitentes. El levantamiento de la encuesta se encuentra en proceso, por lo que sólo se incluyen los resultados de la investigación cualitativa en torno a las observaciones, las entrevistas semi estructuradas y las entrevistas etnográficas con los sujetos en campo¹⁴. La presente ponencia aporta resultados y discusiones en torno a resultados parciales de los datos obtenidos sobre las dimensiones de observación b) espacios públicos a nivel comunitario y c) el perímetro del polígono o zona delimitada para el estudio. Las observaciones han sido registradas mediante notas y diario de campo, y los recorridos a la zona de estudio se han hecho en automóvil, transporte urbano o mediante caminatas acompañadas de las porteras y/o informantes clave.

Hasta el momento se han levantado 6 entrevistas semi estructuradas en hogares (3 de ellas entrevistas a profundidad), una entrevista semi estructurada a un coordinador de un proyecto inmobiliario de alta renta en el perímetro del polígono, dos entrevistas etnográficas no directivas a funcionarios del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), más un buen número de entrevistas etnográficas con habitantes del polígono Jacinto López que han sido registradas en el diario de campo. Por falta de espacio se han seleccionado los testimonios y datos de mayor relevancia.

Contexto de estudio. Jacinto López, León, Guanajuato, México: Una frontera en disputa

Jacinto López es el nombre gubernamental otorgado a la zonificación de las colonias



urbanas (regulares e irregulares): Valle de los Milagros, Artículo 4to Constitucional, Periodistas Mexicanos, El Recuerdo, Cumbres de la Gloria y Villas de la Gloria (Jacinto López I), más las localidades rurales Barranca de Venaderos y La Barranca (Jacinto López II), ubicadas al suroeste de la ciudad de León, Guanajuato, México (IMPLAN, 2015a). Esta zonificación forma parte de la estrategia gubernamental llamada “Polígonos de Desarrollo” – anteriormente llamados “Polígonos de Pobreza”–, delimitados en el trazo urbano por el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN, 2015b) para la ciudad.

Los polígonos de desarrollo son “[...] las zonas de la ciudad que concentran mayor cantidad de población que viven con alguna condición de pobreza” (IMPLAN, 201b, p. 2), y su objetivo es “dirigir la aplicación de los recursos municipales a las acciones, programas y proyectos que mayor impacto tengan en el combate a la pobreza y al rezago social” (IMPLAN, 2015b, p. 2). Los criterios para su delimitación son indicadores construidos principalmente a partir de datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) por AGEB¹⁵ urbana: alto o muy alto grado de marginación, ingreso *per cápita*, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos de vivienda, acceso a alimentación, cohesión social, accesibilidad a vialidades pavimentadas, déficit de espacios públicos de reunión y déficit de rutas de acceso y transporte a la colonia (IMPLAN, 2015b).

Siguiendo el clásico trabajo de Lomnitz (1975), Jacinto López es una barriada como otras en América Latina, ubicada dentro de una ciudad de urbanización media con un crecimiento industrial exponencial y que sigue el patrón de explosión urbana propio de la región latinoamericana (Montero y García, 2017). Su población total es de 12,661 personas, con 50.53% de población masculina y 49.44% femenina, concentradas en 2,675 viviendas particulares habitadas (Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010 en IMPLAN, 2015b)¹⁶. Según la clasificación de los usos de suelo del municipio de León, Jacinto López es una zona habitacional de alta densidad que colinda con una zona de actividad industrial media y se encuentra circundada por una zona de reserva para el crecimiento (ZRC) (IMPLAN, 2016).



Resultados y discusión

Zonificación funcional del subdesarrollo

Entiendo a la zonificación funcional del subdesarrollo como un mecanismo técnico-profesional mediante el cual un espacio social de alto grado de pobreza y marginación adquiere un estatus de importancia política, para alimentar un discurso filantrópico y desarrollista de “atención prioritaria a los pobres” y un estatus de importancia económica, para contribuir al proceso de acumulación de capital mediante la oferta de mano de obra semiproletarizada de bajo costo, como la que se encuentra en las periferias, incrementando así el desarrollo geográfico desigual.

Las observaciones y el trabajo de campo dan cuenta que la presencia del Estado existe materializada en políticas de asistencia en todos los ámbitos: entrega de calentadores solares, despensas, cobijas, apoyos para la construcción de vivienda, reuniones con comités de colonos, construcción de redes comunitarias de servicios, militares y policías, centros de salud, escuelas y plazas públicas, así como oficinas gubernamentales. No obstante, es posible constatar mediante el trabajo de campo y las entrevistas hechas a los sujetos, que Jacinto López es objeto de actuación de partidos políticos en temporada electoral para fines proselitistas y que –a decir de María Lucero Martínez– la presencia de funcionarios de gobierno e instituciones no tiene mucho impacto en la percepción de una mejora en las condiciones de vida:

E: ¿Y la relación con el gobierno de aquí cómo es? ¿Qué hacen? ¿Llegan a venir aquí o algo? ML: Sí, sí. E: ¿Y qué hacen ellos? ML: Pues también nada más a platicar con la gente. E: ¿Pero llevan un programa o algo? ML: No, pues no. E: ¿De qué dependencias han venido? ML: Pues no' más cuando andan en campaña vienen, pero ya después no. E: ¿Algún funcionario del seguro o del instituto de las mujeres o de algo, vienen? ¿Le ha tocado a usted? ML: No, nada vienen. De hecho sí, Antares es la que nos avisa si va a haber junta, si va haber algo. E: Pero no, casi no. ML: Así de casa en casa, no. E: ¿Cómo les fue ahora que fueron las elecciones que anduvieron por acá, no? ML: ¡Sí! E: ¿Y qué tal? ¿cómo estuvo eso? ML: No pues nada más prometen, no hacen nada, no hacen nada ya. El gobierno ya nada más quiere ganar el voto y ya (entrevista con María Lucero Martínez el 03 de septiembre de 2019, mujer de 55 años, habitante de la colonia Valle de los Milagros).

El testimonio de María Lucero Martínez coincide con el de Antares Briseño Padierna, mujer de 51 años, líder comunitaria y presidenta de colonos, portera de la investigación para el trabajo de campo, quien está en contacto de manera constante con las



autoridades municipales:

Esta ocasión Antares decidió hablarme sobre los partidos políticos en Jacinto López [JL]. A ella y a otras personas de la colonia les ofrecieron trabajo en las últimas elecciones. Dice que les quedaron mal. Les ofrecieron dinero por actividades de proselitismo. El PAN ofrecía \$1,000 pesos quincenales y nunca los pagó a nadie. Antares fue una de las que nunca obtuvo su dinero. Por el contrario, el Partido Verde Ecologista ofrecía de \$1,000 a \$1,500 pesos, pero éste sí les pagó a las personas lo prometido (Diario de campo, entrevista etnográfica con Antares Briseño Padierna, 06 de mayo de 2019. Hora aproximada: 12:00 pm).

Por otro lado, cuando producto del crecimiento urbano, las ciudades “empiezan a ser receptoras de un elevado influjo demográfico que ya no puede ser absorbido alrededor de sus centros, entonces la expansión urbana empieza a desbordarse hacia las periferias” (Bazant, 2008, p. 119). Estas periferias están compuestas de “aquellos territorios rurales semi-abandonados, tierras de cultivo de temporal o zonas de conservación ecológica, los cuales van sucumbiendo ante la presión de ser ocupadas” (Bazant, 2008, p. 119)¹⁵. Dicha ocupación de las zonas periurbanas comienza a ser, al poco tiempo, objeto de especulación inmobiliaria e imán de inversiones de diferente tipo, desde la construcción de carreteras, hasta la edificación de escuelas, parques urbanos modernos, hospitales, pequeños centros comerciales, parques industriales, fábricas o empresas diversas¹⁸.

Entre el polígono de Las Joyas (IMPLAN 2010; 2015b) y el polígono Jacinto López (objeto de estudio), se instaló en 2014 un parque industrial llamado Colinas de León, que integra un conjunto de empresas del ramo tecnológico, automotriz y logístico, cuyo terreno de 246 hectáreas espera albergar a más de 60 empresas y generar hasta 20,000 empleos¹⁹. A decir del entonces gobernador del estado de Guanajuato, Miguel Márquez Márquez, el parque industrial, junto con las políticas de atracción de inversiones, forma parte de “la oportunidad histórica de León de sumarse al impulso que tiene Guanajuato, el Estado campeón del crecimiento económico a nivel nacional” (Comunicación Social de Gobierno, 14 de septiembre 2014).

A partir de las visitas a campo y según los datos brindados por las personas de las colonias dentro del polígono Jacinto López que trabajan ahí, las empresas contratan en tres turnos (matutino, diurno y nocturno) obreros para trabajos manuales segmentados dentro de las fábricas, pagando entre \$900 y \$1,300 pesos MXN a la semana. Envían



camiones para recoger a los obreros en las avenidas principales del polígono, los cuales es posible observar en distintos horarios entrando y saliendo del polígono. A continuación, se presentan fragmentos de la entrevista con Paula Andrea Herrera Reynoso, de 27 años, quien cuenta parte de su experiencia trabajando en dos empresas dentro del parque industrial y en una fuera de él, ubicada en la carretera León-San Francisco del Rincón, apenas a unos kilómetros de Jacinto López:

E: Ok. ¿Y las de acá arriba cómo son [las del parque industrial Colinas de León]? PA: Ahí en.. ¿cómo se llama? Plastic Omnium. Era donde te digo que doblaban turno así de repente, o sea. E: ¿Cómo se llama? PA: Plastic Omnium. Y aquí en la Confort, de ahí me salí porque la muchacha era muy déspota. [...] E: ¿Está en el parque industrial esa? PA: Sí, aquí arriba. La Plastic Omnium y la Confort están aquí arriba. E: ¿Cómo se llama el parque industrial? PA: Colinas de León. E: ¿Y ese más o menos te acuerdas cuánto tiempo tiene que se puso ahí? PA: Ha de tener como tres años. Tres, cuatro años ha de tener de que se empezó a inaugurar. E: Ok. ¿Y más o menos cómo cuánta gente de aquí de la Jacinto trabaja? PA: Uy, muchísima. Trabaja muchísima gente (Entrevista con Paula Andrea Herrea Reynoso, 18 de enero de 2019)

De igual forma, son abundantes los desarrollos inmobiliarios de vivienda de interés social en las inmediaciones de las colonias del polígono. Y actualmente se construye un proyecto inmobiliario horizontal de usos mixtos con casas para familias de clase media alta y alta colindante con Jacinto López y con el parque industrial²¹. Adjunto un fragmento del diario de campo en la primera visita a las inmediaciones del fraccionamiento:

A escasos 300 metros, la entrada de un fraccionamiento residencial con nombre "Candora". En la caseta de ventas, una pareja de japoneses preguntaba por informes sobre las casas. Pedí a una vendedora hablar con alguien acerca del fraccionamiento. Igual, le dije que venía de la universidad. Acto seguido me mandó a las oficinas administrativas a unos 50 metros cruzando la carretera. Cuando me acerqué, el guardia de la entrada a las oficinas me dijo que los directivos estaban en reunión y no podrían atenderme. En fin, me fue imposible concretar una entrevista en ese momento. Regresé a la caseta de ventas a observar lo que sucedía. La promotora nunca se desocupó con la pareja de japoneses; el varón insistía con una pregunta tras otra, a las que la promotora contestaba con paciencia (Diario de campo, 7 de mayo de 2019).



A decir de uno de los arquitectos encargados del proyecto, el desarrollo inmobiliario comprende:

Como te comento, son 16 villas, tenemos ahorita solamente tres en desarrollo. Es un total de 3,900 casas en el Valle Sur. Son 8 valles diferentes, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 valles distintos [cuenta señalando un mapa], para formar un total de viviendas de 37,000 viviendas. [...] El proyecto completo. Digamos a una población cercana o igual a San Francisco del Rincón [municipio en Guanajuato]. Dentro de todo el proyecto ya completo, pues tenemos parques, tenemos templos, tenemos una cosa que se llama Casa Candora, que es un proyecto que está dentro de una área llamada El Pueblito. Esta área, pues tiene una conjunción de centros culturales, de oficinas, de tiendas, digamos, similares a las que puedas encontrar en las plazas en León; comercios locales, cafeterías, restaurantes. Osea, buscamos a través de esta zona que se llama como te comento: El Pueblito; buscamos que se concentre toda la comunidad. En este lugar darle abasto, obviamente, para los servicios que sean requeridos (Entrevista con arquitecto Francisco Paredes, 06 de septiembre de 2019).

El mismo arquitecto comenta que “el proyecto se llama Candora Urbanidad. Urbanidad significa buenas costumbres, buena educación, convivencia, etcétera, pero dentro del plano de la rectitud” (Entrevista con arquitecto Francisco Paredes, 06 de septiembre de 2019). Un último fragmento de entrevista esclarece la proyección de la constructora:

Buscamos siempre el desarrollo de la ciudad hacia lugares donde tenemos proyectado encontrar, digamos, no sé.. ventajas, ¿no? Sabemos que esta área de León, pues, tiene poco desarrollo, digamos, de algún modo. Como lo ves, pues tenemos cuestiones industriales y colonias a lo mejor que están en establecimientos irregulares y demás, ¿no? Entonces, queremos dar una nivelación a todo estos, porque, regularmente todo este desarrollo se estaba cargando a una parte de la ciudad. Creemos que, bueno, apegándonos a ese mismo crecimiento, buscar un área donde le podamos balancear, donde podamos equilibrar, mejor dicho, este mismo crecimiento, pero ofreciéndole un tipo de vivienda distinto (Entrevista con arquitecto Francisco Paredes, 06 de septiembre de 2019).

Los testimonios sobre el parque industrial Colinas de León y sobre el proyecto inmobiliario Candora ejemplifican cómo la zonificación oficial de las periferias es funcional a las inversiones de capitales nacionales e internacionales proveyendo de mano de obra de baja calificación y barata a la industria y, con toda seguridad, de



trabajadoras domésticas para las familias de mayor poder adquisitivo en las zonas habitacionales de alta renta, así como de trabajadores de la construcción. En el testimonio del arquitecto del desarrollo inmobiliario, se confirma el explícito interés por renovar y embellecer las periferias. En este sentido, el subdesarrollo de las periferias adquiere un estatus de importancia económica para el desarrollo geográfico desigual en la urbanización de la ciudad.

Territorialidad del hacer vernáculo

Para esta categoría, elegimos más bien una mirada posestructuralista, a sabiendas de que existen una buena porción de conceptualizaciones sobre el territorio, como lo han estudiado Ramírez y López (2015). Dicha visión es propuesta, principalmente, por los filósofos Guilles Deleuze y Félix Guattari, la cual “analiza las estructuras institucionales, sociales y políticas en términos de las relaciones entre significado y poder, y su teoría pone en cuestión la verdadera naturaleza de las relaciones entre la realidad, el lenguaje, la historia y el sujeto” (Herner, 2009, p. 160).

El territorio puede ser relativo tanto a un espacio vivido como a un sistema percibido dentro del cual un sujeto se siente ‘una cosa’. El territorio es sinónimo de apropiación, de subjetivación fichada sobre sí misma. El es un conjunto de representaciones las cuales van a desembocar, pragmáticamente, en una serie de comportamientos, inversiones, en tiempos y espacios sociales, culturales, estéticos, cognitivos” (Guattari y Rolnik, 1986: 323; en Haesbaert, 2004 en Herner, 2009, p. 166).

Así, “mucho más que una cosa u objeto, un territorio es un acto, una acción, una relación, un movimiento concomitante de territorialización y desterritorialización, un ritmo, un movimiento que se repite y sobre el cual se ejerce un control” (Herner, 2009, p. 166). El territorio es es producto de y produce múltiples agenciamientos. Un agenciamiento “es territorial y doblemente articulado en torno de un contenido y una expresión” (Herner, 2009, p. 167).

Por otro lado, vernáculo desde la propuesta illicheana, un concepto tomado de los romanos antiguos, define todo aquello que es producido en oposición al intercambio en el mercado o a la instrucción profesional; lo vernáculo crea valores de uso para su consumo directo (Illich, 2008). La dimensión vernácula de la vida se opone a la dimensión industrial que ya hemos descrito. Lo vernáculo se produce gracias a las herramientas convivenciales que brindan autonomía a las personas en un entorno delimitado y a partir de relaciones sociales sobre las que se tiene control. En términos



de Deleuze y Guattari, sobre la que existe un agenciamiento y se construye un territorio²².

Así la territorialidad del hacer vernáculo es un mecanismo mediante el cual la gente adquiere una creciente capacidad de control sobre las herramientas, bienes, saberes y prácticas ancladas a un territorio específico (en los términos ya expuestos), para satisfacer necesidades directas sin intermediación del mercado y del Estado. En las periferias urbanas, la territorialidad del hacer vernáculo se expresa en todas aquellos modos en los que la gente construye agenciamientos para resolver problemas, pero que no atraviesan por los modos institucionales o formales brindados por el Estado²³. En Jacinto López se expresa desde la construcción y reparación autónoma de viviendas con los medios tenidos al alcance, hasta el establecimiento de relaciones sociales fuera de los tiempos de producción y trabajo, y fuera de los espacios estipulados para ello por el gobierno en “áreas de esparcimiento”. El ocio, el juego, el aprendizaje, la comunicación, la convivencia, la construcción, otras formas de autoempleo mediante economía informal, acontecen como territorialidades de un hacer no normado verticalmente y construidas espontáneamente sobre la base de un control social de las herramientas.

Las casas del polígono son de diferentes tamaños y espacialidades. Unas muy grandes en terreno y en construcción, otras más pequeñas. El material con el que están construidas varía, pudiendo ser concreto, ladrillo, pedazos de material reciclado, láminas, llantas, madera, plástico. Hay casas de un piso, dos o tres. Pintadas de diferentes colores o sin pintar. La mayoría con el tabique expuesto. Muchas casas se ven terminadas con materiales perecederos de reuso. Hay también fincas rurales, casas con un gran terreno y una gran construcción bardeadas. Una caballeriza pequeña en El Recuerdo. [...] Los comercios y servicios observados son: farmacias, minisupers, ferretería, relleno de garrafrones, ambulante, tiendas de ropa, taquerías, verdurerías, cibercafé, abarrotes, panadería, cremería, venta de muebles, verdurería, frutería, papelería, estéticas, viveros, jugos y “chocomiles”, botanas, bazares, vidrierías, florerías, pizzería, taller mecánico, centros de acopio de materiales como vidrio, plástico, metal, madera, aluminio, botellas (Diario de campo, 15 de julio de 2019).

Así el testimonio de Laura Carrillo Rangel, mujer de 53, que cuenta el proceso de construcción de su vivienda, empleando el uso de tandas, de ahorro, de los saberes y el trabajo familiar:



E: Por ejemplo, de la casa, ¿cómo fue el proceso de construcción de la casa? ¿Cómo estuvo?

L: El proceso de la construcción de la casa, pos, ahora sí que fue difícil, eh. Fue difícil porque, por un lado por un lado sí, por el otro lado, no. ¿Por qué? Por qué mi esposo es albañil. Entonces ahí pues no gastábamos lo que era el pago del albañil, pero la fuimos construyendo poco a poco. Ah, pues, que así agarramos unos numeritos de tanda y, pues, que me tocó una tandita: "Órale, ahora vamos a llevarle al de los materiales que nos guarde lo del cemento"; "Ah pues que nos tocó otra tandita, ahora vamos a que nos aparte lo que es la varilla, los 'armes' y todo. Y ya cuando de repente, me decía: "¿sabes qué? -Me salió un coladito, ahora tengo un poquito. Ahora vamos a juntar para pagar el tabique. Y ya así nos la llevamos en puras partes, pero fue bien difícil levantarse, muy difícil. Porque yo cuando me vine aquí, yo tenía mi casa de reciclado, de puro reciclado. Las paredes hasta las tenía... mucha gente decía "a mí me da vergüenza". Le digo: ¡A mí no! A mí no me da vergüenza, yo viví re-a gusto, hasta con garras. O sea, con pedazos de sábanas, con cobijas. El caso es que no se nos. no se nos echar así como que de de sopetón. Algo nos cubrieran las bardas. Nada más arriba el techo, ese sí lo tenía de lámina, de esa que suena. ¿De asbesto? No, galvanizada. De esa, de esa tenía los techos. Y ya después que fuimos, que juntamos para empezar a fincar esto, poco a poco, pues ya fue quitando los techitos, los cuartitos fue quitándolos, y ya por completo los quitó. Los quitó. Nosotros le servíamos de, yo y mis hijos, le servíamos de chalán. nosotros bateamos la mezcla, le arrimábamos el tabique y él se dedicaba a puro trabajar. ¡No, sí! ¡Entre, entre todos! Porque todavía estaban mis hijos aquí los otros. Todos le echábamos montón: "qué tú tráete un bote de arena", "que tú tráete un bote de grava", "que tú ayúdale a colar aquí", "y órale, cárguense los botes y hagan la mezcla". O sea, entre todos, todos echábamos montón. Pero sí nos costó un buen levantar la casa.

E: Y así se levantó...

L: Y así nos levantamos.

Consideraciones finales

Ambos mecanismos, la zonificación funcional del subdesarrollo y la territorialidad del hacer vernáculo, establecen negociaciones permanentes dando como resultado distintas configuraciones del espacio en las periferias, que tienen una escala física, otra social y otra simbólica. En esta exposición me interesa presentar un cambio de ángulo en la concepción de la desigualdad urbana y, particularmente, en el papel de las periferias o zonas marginadas en el proceso de crecimiento urbano, en particular. La gran mayoría de la literatura asume a las zonas periféricas —en las que abunda la informalidad, la falta de servicios básicos, la miseria, la irregularidad en la tenencia del suelo, la violencia y la acumulación de residuos— como zonas de atención prioritaria para



estimular el desarrollo y el crecimiento. Las zonas periféricas forman parte de las políticas de desarrollo urbano que pretenden posicionar a las ciudades como nodos de inversión dentro de la red global de acumulación de capital.

No creemos, pues, que el Estado deba intervenir en la periferias mediante procesos planificación urbana, zonificación u ordenamiento territorial. Creemos, por el contrario, que tanto el Estado como el capital deben dejar de intervenir mediante el *zoning*, para dejar lugar a la multiplicad de formas de prácticas vernáculas y convivenciales ancladas al territorio, al ser estas formas que promueven la autonomía y el control del espacio físico, de sus elementos y de las herramientas al alcance. En todo caso, el Estado debiera responder a esos modos autónomos, proveyendo herramientas eficaces sujetas a la modificación vernácula, incluyendo servicios de luz, agua, salud, educación y transporte que tengan como fundamento al control comunitario. Desde la perspectiva illicheana, como hasta aquí hemos expuesto, la planificación urbana pensada desde el contubernio Estado-Mercado que señala Brites (2017), establece un monopolio radical sobre la habitabilidad y sobre los usos del espacio físico, a tal grado de que se pretende que no existan otras formas de apropiación de la espacialidad que no sea aquellas que se tienen estipuladas dentro de los planes estratégicos. Dichos programas tiene un correlato en los espacios sociales y simbólicos, modificando el paisaje, las relaciones sociales y las expresiones culturales de la gente.

Sobran razones para no desear la igualdad social en los usos del espacio. Entre ellas, que ésta redunde en una destrucción de la diversidad de los modos de habitarlo (Giglia, 2012). No creemos como Vélez y Mejía (2016) que “la reducción de la pobreza se logra en la medida que las ciudades sean productivas y ofrezcan oportunidades económicas a sus habitantes” (p. 105). Todo lo contrario, la reducción de la pobreza, si acaso deriva de un política del Estado, debiera evitar a toda costa el establecimiento de monopolios radicales sobre lo que las personas pueden hacer como parte de su subsistencia diaria. El Estado debiera limitar la monopolización del acceso a los recursos y dejar espacio a la recuperación social de las herramientas.

Notas

¹ Grupo de trabajo: Desarrollo territorial, desigualdades y descentralización. Línea temática: Territorio y actores sociales.



² Estudiante de Maestría en Estudios para el Desarrollo en la Universidad de Guanajuato. Licenciado en Desarrollo y Gestión Interculturales (UNAM). a.merinolubetzky@ugto.mx; a.merinolubetzky@gmail.com

³ Es posible identificar el inicio abrupto de dichos cambios a partir de los procesos de industrialización y modernización en el periodo de posguerra, en los años 50 y 60 a mediados del siglo pasado, los cuales se vieron magnificados y diversificados en el periodo neoliberal, llevando los procesos de una escala Estado-nacional a una planetaria con implicaciones locales.

⁴ Las ciudades en el proceso de mundialización: “[...] adquieren protagonismo como espacios para generar el desarrollo al concentrar grandes actividades económicas, sociales y políticas en la era de la información. En este contexto se incrementan los centros estratégicos a manera de nodos en la red global. La tendencia es que mejoren su conectividad a fin de sostener una posición que les asegure mejores oportunidades de intercambio e inserción global” (Vélez y Mejía, 2016, p. 98).

⁵ Entre estos cambios socioculturales, se encuentran el uso de nuevas tecnologías y redes sociales, la expansión de nuevas pautas culturales y de consumo, nuevas formas y estrategias de apropiación del espacio, polarización socioeconómica y el surgimiento de un gran número de actores, conflictos y demandas para la gestión pública (Veiga, 2009).

⁶ Ya hemos dicho que en el curso del siglo XX y de lo que va del XXI hemos asistido a un proceso de mundialización de la economía capitalista, en el que no sólo los mercados se han ampliado y liberalizado, sino también los procesos mismos de producción y financiarización (Robinson, 2013).

⁷ “El dinamismo de la acumulación de capital convierte esta lógica en algo así como un modelo de expansión capitalista en subibaja” (Smith, 1984 como paráfrasis en Smith, 2006, p. 7).

⁸ La sobreacumulación de capital es parte de los ciclos de acumulación y contradicciones internas que, para no caer en crisis, deben siempre buscar mercados o nichos de inversión donde colocar los capitales ociosos, particularmente en el siglo XXI (como lo deja ver la crisis financiera del 2008-2009) sobre el mercado inmobiliario. Por ejemplo, para un caso “lejano” a la región latinoamericana, Montero (2016) ha estudiado el Informe del Banco Mundial del 2009, el cual pretende establecer las directrices para el nuevo mapa geoeconómico de la división internacional del trabajo de los próximos años, que orienten las inversiones del Sudeste Asiático hacia el África Subsahariana como una forma de evitar la crisis de sobreacumulación. En sus palabras: “Lo que está en la



mente del BM al publicar este documento es ese territorio que opera como último gran reservorio de mano de obra barata en el mundo: África Subsahariana. Lo que se busca es que los estados de aquella región financien mediante su endeudamiento la reorganización de sus territorios con el objeto de ofrecer su mano de obra barata a las empresas occidentales. Se busca una salida al aumento en los costos de mano de obra en el sudeste asiático (que son producto de grandes protestas sindicales). Además, reordenar los vastos territorios de numerosos países del África Subsahariana requeriría obras de infraestructura monumentales, que podrían absorber parte del excedente financiero que hoy no encuentra oportunidades de inversión en la economía real, que no apalanquen la ya peligrosa burbuja financiera mundial mediante la mera especulación, y que por el contrario permitan fijar en el tiempo parte de ese excedente para patear hacia adelante la última crisis de sobreacumulación del capitalismo” (Montero, 2016, p. 25).

⁹ La gentrificación concentra la inversión de capital en los barrios céntricos de las ciudades, desplazando a los habitantes originales hacia otras regiones intraurbanas de menor costo. Los gobiernos alimentan la gentrificación mediante las políticas públicas de renovación urbana que ofrecen al capital inmobiliario oportunidades de inversión. En este proceso es común la destrucción de viviendas deterioradas de bajo costo para sustituirlas por departamentos de clase media, incrementando los costos de renta y dificultando el acceso de las familias de clase baja a la ocupación de las nuevas viviendas (Janoshka y Sequera, 2014).

¹⁰ Si de alguna manera es posible clasificar la ciudad en distintas dimensiones, Borja (2003) provee elementos para ello, identificando tres. La primera dimensión de la ciudad es la ciudad céntrica que se encuentra bien delimitada; es la ciudad histórica. La segunda dimensión, hija de la Revolución Industrial, integra, además "de los centros históricos renovados y expandidos (Hausmann) y de los ensanches (Cerdá)", a las áreas "de la zonificación o *zoning* de la moderna planificación urbana y de los suburbios populares" (Borja, 2003, p. 40). Un tercera dimensión se encuentra en la conurbación preexistente de distintas ciudades de distintos tamaños, de zonas rurales y áreas naturales; es esta ciudad la que presenta retos para los años por venir (Borja, 2003).

¹¹ Citemos a Illich en un pasaje de su exposición que viene bien a la presente argumentación: “La industria de la vivienda en los países de América Latina es un buen ejemplo de las disfunciones educativas producidas por los arquitectos. En estos países las grandes ciudades están rodeadas de vastas zonas, favelas, barriadas o poblaciones, donde la gente levanta ella misma sus moradas. No costaría caro prefabricar elementos



para vivienda y construcciones de servicios comunes fáciles de ubicar. La gente podría construirse moradas más duraderas, más confortables y salubres, al mismo tiempo que aprendería el empleo de nuevos materiales y de nuevos sistemas. En vez de ello, en vez de estimular la aptitud innata de las personas para moldear su propio ambiente, los gobiernos encajan en esas barriadas servicios comunes concebidos para una población instalada en casas de tipo moderno. [...] Es así que se priva a la gente de su aptitud natural de invertir su tiempo personal en la creación de valores de uso y se le obliga a un trabajo asalariado: podrá entonces cambiar su salario contra el espacio industrialmente condicionado. Aquí también se le priva de la posibilidad de aprender construyendo” (Illich, 2006, p. 434).

¹² El lenguaje, por ejemplo, cuando es convivencial, da lugar a una espacialidad múltiple de comunicaciones que no responden a los flujos verticales de la enseñanza de las “buenas maneras de hablar”, dando como resultado regionalismos, modismos y formas de expresión localizadas. El juego y el ocio admiten usos diversos en una espacialidad lúdica múltiple que, cuando no se encuentran normados por un reglamento o una dirección profesional, dan como resultado distintas formas de placer comunitario, puesto que la gente debe involucrarse en aprender a convivir y disfrutar del tiempo invertido en ello. Es común encontrar en las periferias urbanas amplias zonas de juego y recreación que han sido provistas por el Estado como parte de sus políticas de renovación urbana. Muchas de ellas, al poco tiempo, se abandonan y se les otorgan usos para los que no fueron pensadas. La gente se divierte, descansa y convive fuera de los márgenes de la política del ocio urbano. Quién que haya visitado las periferias o habitado en una de ellas ha constatado que los espacios físicos de sociabilidad, comercio, trabajo y reposo no responden a las herramientas industriales planificadas por el Estado. Los mercados, por ejemplo, que responden a la necesidad universal del intercambio no admiten normas institucionales. Los tianguis o mercados en América Latina se instalan donde la gente los necesita, no donde el Estado los piensa para tener control sobre su fiscalización. Ello por supuesto no representa una imposibilidad para las direcciones hacendarias para establecer cuotas ahí donde los mercados barriales se instalan. El Estado y el capital operan imponiendo monopolios radicales como parte de sus lógicas de desarrollo.

¹³ Ver clasificación de hogares en Arriagada, I. (2017). Familias y hogares en América Latina. En J. Najera, B. García y E. Pacheco (coords.). *Hogares y trabajadores en México en el Siglo XXI* (pp. 25-70). México: El Colegio de México.



¹⁴ Encuesta, por su parte, se está aplicando mediante un cuestionario estructurado a una muestra de 349 hogares de una población total de 3,716, con un margen de error del 5%.

¹⁵ Áreas Geoestadísticas Básicas

¹⁶ Según Guzmán y Frausto “[e]l polígono de Jacinto López está ubicado en una área suburbana, posiblemente de todos los polígonos es la zona que presenta mayor marginación y segregación urbana, ya que incluso su acceso es problemático” (p. 120).

¹⁷ “La distancia entre el centro de la ciudad y JL es grande. En tiempo es bastante incluso en automóvil. El acceso es muy difícil. A JL lo separa del resto de la ciudad una franja de industria y otra de zonas no urbanizadas. Basura por doquier. Unos tinacos se asoman al subir por un largo camino empedrado. Se observa un caserío por un lado. Casas sin enjarre, llenas de graffiti. Por el otro, terrenos baldíos que se confunden con despoblados. Comercios, baldíos, construcciones inconclusas, escombros, basura, terracería” (Diario de campo, 17 de enero de 2019).

¹⁸ “[...] al convertirse en corredores urbanos, ofrecen a los pobladores de la zona un abanico de servicios y esto, su vez, induce a su gradual consolidación urbana” (Bazant, 2008, p. 120).

¹⁹ Ver: Comunicación Social de Gobierno. (septiembre, 2014). Respaldando Gobierno del Estado el desarrollo económico y la generación de empleos en León. *Noticias Gobierno del Estado de Guanajuato*. Recuperado de: <https://bit.ly/33cOF71>

²⁰ Otros fragmentos de entrevista: E: Ok. Y ayer me platicaste que te saliste porque te cambiaban los turnos. PA: Sí, has de cuenta que cada semana o cada quince días rolaban turnos. Pero yo me salí porque ya no' más duré como quince o veintidós días de noche y ya no aguanté. Ya no aguanté. E: ¿Y les avisaban con tiempo para cuando iban a hacer el cambio de turno? PA: No, de repente. “Te vas a venir tal, tal y tal...” Y no, sí es muy pesado. E: ¿Y en algún momento les hacían hacer doble turno? O sea, ¿que repitieran luego, luego? PA: Sí, que repitiéramos turno. Como aquí en la Yazaki, a fuerzas teníamos que echar horas extras. E: ¿Horas extra? ¿Cómo cuántas horas extra? PA: Pues yo me iba de aquí a las 3:00 de la tarde y regresaba hasta el otro día a las 6:30. E: ¿Pero 3:00 de la tarde y regresabas hasta el día siguiente? PA: Hasta el día siguiente. E: O sea, ¿te aventabas toda la tarde y toda la noche? PA: Toda la noche. E: ¿Era doble turno y más horas? PA: Más horas. Por eso ya no aguanté tampoco. [Inaudible] E: ¿Y ahí qué hacías en la Yazaki? PA: Allí en la Yazaki se hacen arneses para coches. [...] E: Y, ¿cómo es la paga ahí? PA: Mmm, la paga, pues es que a mí no me gusta que se deje semana de fondo. Es lo que tienen ahí, que dejan semanas de



fondo. E: ¿Cómo es eso de semana de fondo? PA: Trabajas una semana pero no te la pagan, hasta la otra. E: Entonces, como quien dice, trabajas dos semanas sin que te paguen. PA: Más o menos viene siendo así, pero ya cuando te sales te pagan esos días. Que al última, pues yo digo que, te vienen haciendo como...¿Cómo te dijera? Pues te dan todo junto: tu liquidación, tu todo, tu semana de fondo. E: Y,¿me pudieras platicar cuánto te pagaban? PA: A mí me pagaban en Confort, eran \$900. E: ¿A la semana? PA: A la semana. Y acá en Plasti' eran \$1,300.

²³ El fraccionamiento cerrado se llama *Candora Urbanidad*. Uno de sus eslogans es "Vive en un entorno igualitario". Sitio web del proyecto inmobiliario: <https://candora.mx>

²² "La reivindicación de la territorialidad –dice Jean Robert (2013)– va mucho más allá del clásico reclamo por la tierra. [...] Una comunidad requiere un territorio con su agua, sus bosques o sus matorrales, con sus horizontes, su percepción de 'lo nuestro' y de 'lo otro', es decir de sus límites, pero también con las huellas de sus muertos, sus tradiciones y su sentido de lo que es la buena vida, con sus fiestas, su manera de hablar, sus lenguas o giros, hasta sus maneras de caminar. Su cosmovisión" (p. 22).

²³ En el marco de la investigación de campo actual hemos escuchado una buena cantidad de veces cómo cuando el gobierno ha entregado estímulos en especie o en dinero contribuye a acrecentar los conflictos comunitarios en torno a dichos recursos. El asistencialismo, que tiene por objetivo original subsanar las carencias en el acceso a bienes básicos para las personas, pasado un cierto umbral, genera conflictos por los recursos otorgados donde antes nos los había.

Referencias

- Aliste, E. (2014). Prefacio. Apuntes breves para pensar una geografía urbana crítica: reflexiones acerca del seminario Ciudad Neoliberal. En R. Hidalgo & M. Janoschka (Eds.), *La ciudad neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 33-41). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Bazant, J. (2008). Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 117–132.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. España: Alianza Editorial.
- Brites, W. F. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socioespacial en América Latina. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), 573–586.
- Comunicación Social de Gobierno. (septiembre, 2014). Respalda Gobierno del Estado el desarrollo económico y la generación de empleos en León. *Noticias Gobierno del*



Estado de Guanajuato. Recuperado de: <https://noticias.guanajuato.gob.mx/2014/09/respalda-gobierno-del-estado-el-desarrollo-economico-y-la-generacion-de-empleos-en-leon/>

Giglia, A. (2012). Sentido de pertenencia y cultura local en la metropoli global. En A. Giglia y A. Signorelli (coords.) *Nuevas topografías de la cultura* (pp. 145-174). Biblioteca de alteridades Arhicipiélagos. México: UAM/Juan Pablos Editor.

Harvey, D. (2006a). Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual (Trad. J. Villasante y L. Di Cione). *GeoBaireS. Cuadernos de Geografía*. UBA-FFyL. Recuperado de: <http://www.macondoonline.com/wp-content/uploads/2013/10/176266861-Desarrollo-Geografico-Desigual-David-Harvey.pdf>

Harvey, D. (2006b). El “nuevo” imperialismo: Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión. *Revista Viento Sur (Estado Español)*, 1–26.

Herner, M. T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, 13, 158–171.

IMPLAN. (2015a). *Jacinto López. Instituto Municipal de Planeación*. Recuperado de: <https://www.implan.gob.mx/publicaciones/poligonos-de-desarrollo.html>

IMPLAN. (2015b). *Polígonos de desarrollo 2015*. Instituto Municipal de Planeación. Documento obtenido mediante correspondencia directa con la institución.

IMPLAN. (2016). *Plano de zonificación de usos y destinos del Municipio de León. Planeación Estratégica del Desarrollo Integral*. Instituto Municipal de Planeación.

Illich, I. (2006). *La convivencialidad*. Obras Reunidas I. México: FCE. Illich, I. (2008). *El trabajo vernáculo*. Obras Reunidas II. México: FCE.

Janoschka, M., y Sequera, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. En J. J. Michelini (Ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina* (pp. 82–104). Madrid: Catarata.

Montero, L., y García, J. (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL/Cooperación Regional Francesa.

Peck, J., y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3), 380–404.

Ramírez, B. R., y López, L. (2015). *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. México: UNAM/Instituto de Geografía/UAM Xochimilco.



Smith, N. (2006). La geografía del desarrollo desigual (Trads. E. Mercante y M. Noda). En B. Dunn y H. Radice. *100 years of permanent revolution: Results and prospects*. Pluto Press. Recuperado de: <https://aueconomialternativa.files.wordpress.com/2013/04/neil-smith-la-geografia-del-desarrollo>.

Veiga, D. (2009). Desigualdades sociales y fragmentación urbana. En CLACSO (Ed.), *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (pp. 51–62). Buenos Aires.

Vélez, M. I. G., y Mejía, L. (2016). Los espacios urbanos como expresión de la desigualdad. *Perspectivas. Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales*, 10(1), 95–107.



El recurso hídrico en conflicto: Gobernanza en el abastecimiento de agua en Bogotá D.C.

Angélica Angarita Serrano
Rafael Peña Herrera

Resumen

La presente ponencia hace parte de un trabajo final de maestría sobre la insuficiente gobernabilidad para la sostenibilidad del agua en el abastecimiento de Bogotá DC. El análisis abarca la problemática que ha supuesto la gobernanza del agua en el abastecimiento de Bogotá D.C. y sus consecuencias en la sostenibilidad ambiental, la profundización de desigualdades territoriales en la región y el desabastecimiento en la capital a largo plazo. La complejidad de la problemática involucra la gestión del agua en esferas políticas y administrativas, las cuales están reflejadas en su ordenamiento territorial, la emisión de leyes y regulaciones, planes de desarrollo y relaciones interinstitucionales entre las diferentes escalas territoriales, entre otras. En el estudio se usa un enfoque de gobernanza, el cual es entendido como concepto analítico entre las formas de interacción sociopolítica. Este permite abarcar el problema desde una teoría de sistemas que confronta las tensiones con las divisiones e instancias políticas. En este sentido se exploran las tres dimensiones de la gobernanza (institucional, instrumental y política) a través de una investigación descriptiva-explicativa con revisión documental y entrevistas.

El estudio busca establecer rutas para una política pública de abastecimiento de agua acorde con parámetros de justicia social y desarrollo sostenible en la región. Lo que conlleva a analizar el territorio a nivel de cuenca hidrográfica para la toma de decisiones en el manejo, protección, uso, asignación y conservación del recurso hídrico.

Palabra clave

Recurso hídrico; Cuenca hídrica; Abastecimiento; Bogotá D.C.

Introducción

El derecho al usufructo del agua potable es fundamental para poder ejercer los demás derechos humanos¹, por lo que garantizar el acceso al vital recurso es un objetivo en la agenda política internacional. Sin embargo, las cifras muestran que sólo ocho de cada diez personas logran acceder al agua apta para consumo humano. Este hecho visibiliza una restricción derivada del daño ambiental y con consecuencias en las actividades humanas y ecosistémicas.



De esta manera, el conflicto por el agua implica la disputa por el acceso a la mayor cantidad, calidad y disponibilidad hídrica y es un problema de gran relevancia por los impactos que tiene en todas las dimensiones de la sociedad - biológica, económica y social.

La presente investigación aborda el problema sociopolítico del abastecimiento de agua para la ciudad de Bogotá DC en el sistema Chingaza y sus repercusiones en la región. Es un problema que aborda los diversos factores territoriales, sociales, políticos y económicos que convergen en la dinámica de garantizar acceso y distribución del recurso hídrico. Se trata de comprender la problemática para establecer los retos administrativos del abastecimiento de agua para una ciudad que alberga cerca de la sexta parte de la población nacional.

No es un problema único, ya que Latinoamérica refleja un preocupante índice económico de agua. A pesar de contar con el 26% del agua potable a nivel global (Ramírez y Yepes, 2011), la gestión del recurso hídrico no ha bastado para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, incluso el 30% de la población se encuentra sin acceso (El colegio de México, 2003: pág. 21). Además, factores como el crecimiento poblacional y los procesos de urbanización han afectado el proceso de captación y tratamiento, empeorando la situación y poniendo en mayor riesgo la calidad de vida de las personas (Sainz y Becerra, 2003; Cárdenas, 2013).

En el caso colombiano, la problemática la evidencia el Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM- y el Ministerio de Vivienda al establecer que en el año 2016 hubo 154 municipios sin acceso a agua potable (Valenzuela, 23 marzo 2016), al igual que en sectores rurales la cobertura del recurso hídrico llegaba sólo al 75% de la población (Delgado, 26 julio 2018). Lo anterior se relaciona con la gestión política y administrativa que el Estado ha desarrollado con relación al abastecimiento del agua, ya que sus acciones deben ser garantes de la sostenibilidad en términos hídricos (Guimarães, 2003). Además, la gestión pública debe posicionar discursos y modelos de desarrollo que encuentren equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social.

Vale la pena mencionar que la administración del agua es, necesariamente, un ejercicio de negociación permanente entre múltiples intereses, y cada determinación representa una intervención directa sobre los cuerpos de agua y sus nichos socio-ecológicos². Es decir, la administración del agua es un problema sobre la sustentabilidad de los ecosistemas, tanto productor como consumidor del líquido, y su consecuente

sostenibilidad. Para el caso de la sostenibilidad y sustentabilidad urbana, es posible rastrear las conclusiones de la negociación entre conservación y consumo monetarizado del agua en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Problema

La problemática se sitúa en la cordillera central de Colombia, está inmersa en el sistema hídrico de la cuenca Magdalena - Cauca y parte de la cuenca del Orinoco, y está integrada por Bogotá D.C y siete municipios, cinco de Cundinamarca (La Calera, Junín, Choachí, Fómeque y Guasca) y dos municipios del Departamento del Meta (EL Calvario y San Juanito). La particularidad de esta región que profundiza las dificultades es que, a pesar de su bajo porcentaje de riqueza hídrica, concentra alrededor del 20% de la población nacional, incluyendo la capital del país.

En este panorama, el sistema de abastecimiento de agua de Bogotá D.C. extrae el recurso hídrico de varios embalses y ríos regionales (Peña-Guzmán y Melgarejo, 2016). Estos son proyectos geoestratégicos de infraestructura planeados y construidos por el D.C., ubicados en municipios de Cundinamarca y cuyo objetivo es garantizar el abastecimiento de agua potable a la Capital y su zona metropolitana³ (EAAB, 2015). Es decir, el analizar el sistema de abastecimiento distrital involucra procesos regionales en la provincia de oriente y tiene, a su vez, impactos regionales en la provincia de occidente.

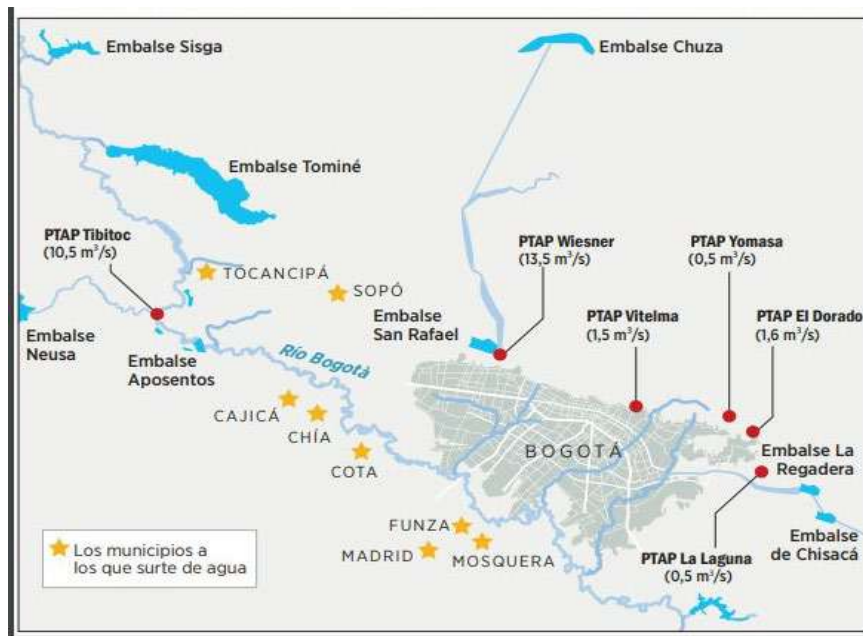


Ilustración 1. Mapa del sistema de abastecimiento agua potable de Bogotá.

Fuente: Rivera, 2 de julio 2018.



El agua que ingresa al Distrito está integrada por tres subsistemas cuyo caudal confiable es, en su totalidad, de 16,89m³/s (EAAB, 2016), conformado por nueve embalses, seis plantas de tratamiento y un conjunto de dieciocho ríos y quebradas. Sin embargo, Bogotá y los municipios cundinamarqueses, a los que abastece de agua, están próximos a enfrentar un escenario de profundización del conflicto hídrico a causa de varios factores. El primero de ellos es el aumento de la demanda, causado por el crecimiento poblacional. A ello se suma la incorporación de nuevos municipios al esquema de abastecimiento conocido como “venta de agua en bloque”, lo que genera aumento en la demanda. Adicional a ello, está la expansión de las actividades económicas nocivas de los cuerpos de agua, como la agricultura y minería ilegal en páramos y zonas de reserva, las cuales son procesos que demandan altísimas cantidades de agua (El colegio de México, 2003).

Como segundo elemento, el proyecto geoestratégico de Chingaza, que representa el servicio ambiental más importante para Bogotá por su relación costo-beneficio (Ruíz, 2007), afronta la necesidad de una ampliación a Chingaza II en el año 2030 para mantener la oferta frente a la demanda, lo que implica la agudización del conflicto regional y la sostenibilidad del recurso hídrico.

Como tercer y último elemento, se encuentran los efectos del cambio climático, entre los cuales está la profundización en la intensidad de periodos secos y temporadas lluviosas (Gobernación de Cundinamarca, 2016; RAPE Región Central, 2014).

Se trata de un escenario con un diagnóstico ambiental inminente por parte de las instituciones competentes, así como por tendencias económicas y sociales. En este escenario, Bogotá depende, en corto, mediano y largo plazo, de la entrada de agua proveniente de regiones circundantes para abastecer su demanda, así como exportar y deshacer sus residuos. Un panorama en el que hay afectación en los recursos hídricos, además de consecuencias sociales, económicas, ambientales y territoriales.

La complejidad de la problemática involucra la gestión del agua en esferas políticas y administrativas de la gobernanza del agua, la cual está reflejada en el ordenamiento territorial, la emisión de leyes y regulaciones, las relaciones interinstitucionales de la región y las decisiones políticas, entre otras. El conflicto debe ser abordado desde un carácter interjurisdiccional e interinstitucional (Martín y Justo, 2015), así como desde la escala distrital y regional en virtud de la interdependencia de los recursos y bienes ambientales.



Esta investigación se cuestiona cómo ha afectado la gestión político-administrativa distrital del abastecimiento de agua en el sistema Chingaza para Bogotá DC a la región hídrica. Para así evidenciar las repercusiones de las políticas públicas que refieren al abastecimiento y la ordenación del territorio y el agua, al igual que formular rutas para una política pública de abastecimiento de agua.

Metodología

La investigación se desarrolla con premisas dialécticas por la lógica de transformación del territorio, la cual está dada por un conjunto de relaciones e intervenciones humanas. Esto significa que el espacio se mantiene en un continuo cambio de acuerdo a sus relaciones socioeconómicas y las alteraciones ecológicas y ambientales (Rodríguez Jiménez, 2017) y también se encuentra en coherencia con la concepción del agua como un proceso cíclico y no lineal.

El estudio es de tipo descriptivo y explicativo. En un primer momento se buscó la comprensión de la problemática y sus propiedades (Hernández Sampieri, 2010), para luego pasar a la explicación de los efectos de la gestión político-administrativa de Bogotá a la región hídrica y sus implicaciones en el ordenamiento territorial. El proceso se realizó a través de revisión literaria, mapas, entrevistas semiestructuradas y dos encuestas.

A partir de la revisión de literatura se establecieron las categorías de análisis como instrumento para el análisis de la información posteriormente recolectada: Normas, planes de desarrollo, sentencias, decretos, proposiciones y leyes que permitieran esclarecer el panorama normativo y administrativo; y representantes o informantes clave de las instancias involucradas en el abastecimiento de Bogotá.

Derecho al agua	Gobernanza del agua		Planeación y ordenamiento	
Consumo	Recurso hídrico	Cambio climático	Crecimiento demográfico y urbanización	Estrategia urbana, interurbana y/o metropolitana
	Conflicto socio ecológico	Territorio	Desarrollo sostenible	sostenibilidad urbana
		Cuenca hidrográfica		GIRH
Abastecimiento de agua				

Tabla Categorías de análisis. Elaboración propia.



Resultados y discusión

La seguridad hídrica garantizada por el sistema Chingaza, le permitió a Bogotá tener una gobernanza del agua jerárquica y centralizada, consolidándola como una primacía urbana en el plano regional. Este fue un proceso de larga duración que se gestó desde la fundación de la capital.

Teniendo como base este desarrollo histórico se determinó que en la problemática estudiada hay un modelo de gobernanza centralizada cerrada, en el que, a pesar de tener normas para la descentralización, la dinámica tiene una lógica de poder centrada en Bogotá DC. Esto se debe a la asimetría de poder, las excepciones normadas en la regulación del territorio y la capacidad de influir y de movilizar recursos desde la capital.

Dimensión institucional

Los procesos jurídicos constitucionales y reglamentarios para la gestión del agua en tienen un proceso avanzada en términos de cumplir estándares y acuerdos para una gestión del agua que se base en la sostenibilidad del medio ambiente, instancias descentralizadas y participativas. Todas ellas acorde con la filosofía de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico del 2010 y las bases normativas expedidas para la elaboración de los instrumentos de planeación locales o regionales que permitan la gestión del agua.

Desde esta perspectiva la base jurídica no ha sido inconveniente para la gestión político-administrativa en el abastecimiento de agua para Bogotá DC en el Sistema Chingaza, pero hay particularidades para este caso de estudio:

- Ineficiencia en la gestión administrativa.
- Falencias en la multiplicidad de normas que no han permitido la articulación de las instancias inter-escalares de la región hídrica.
- Vacíos normativos.
- Superposición de normas en diferentes niveles
- Diferencias en la delimitación y el ordenamiento del territorio, y la forma en que se aplican las normas según corresponda.
- Las asignaciones instituciones van en contravía de algunas normativas.
- El lenguaje de la norma entra en conflicto cuando se habla del agua en términos diferentes, en términos monetarios o como derecho.



Dimensión instrumental

La dimensión instrumental refleja los procesos que concretan la disposición de las normas constitucionales y los espacios de negociación en los que surten acuerdos, específicamente las que tienen interés directo o indirecto en la gestión del agua en el abastecimiento de Bogotá DC. Se analizaron de forma sistémica las diferentes implicaciones político-administrativas, legislativas, constitucionales y jurídicas que, de forma atemporal y temporal, han orientado la planificación territorial en Colombia en lo que refiere al Agua, lo cual se evidencia en instrumentos como el Plan de Manejo Ambiental de Chingaza, los POMCA, POT y Planes de Desarrollo de la capital.

A continuación, se presentan situaciones conflictivas encontradas, así como elementos positivos que han permitido consolidar el proceso de gestión hídrico.

- Se priorizó el crecimiento económico de corto plazo a expensas de la protección del medio ambiente.
- El manejo ambiental, en la que se incluye la gestión del agua, no ha tenido estabilidad ni una línea concreta en la cual pueda cimentar su estructura y trabajo a largo plazo
- Desde el 2007, se elaboran los Planes Departamentales de Agua, con monitoreo y seguimiento del Viceministerio de Aguas del MAVDT
- Gran diferencia temporal en la publicación de POMCA de los territorios involucrados
- El POMCA del río Bogotá, aprobado en resolución 0957 de 02 de abril de 2019, diez años después de publicado el POMCA del río Guatiquía, es un avance sobre la ordenación del territorio, ya que en él se adoptan disposiciones del documento Región Hídrica.
- Desde las diferentes administraciones de la capital no ha habido un interés explícito en la gestión del abastecimiento de agua para la ciudad desde un enfoque territorial regional
- las estrategias regionales tienen nombres y enfoques diferentes en cada una de las administraciones, lo que hace difícil trabajos de largo aliento que superen los periodos administrativos
- los POMCA deben mantenerse en diálogo con los POT, esto es de difícil integración por sus diferentes escalas y bases cartográficas. Sumado a ello se encuentra el discontinuo desarrollo de POMCA en relación con los POT.



- La capacidad monetaria de los entes que manejan estos instrumentos varía, y por tanto la ejecución y cumplimiento de estos. Por una parte, está el recurso técnico, humano y económico del distrito, a diferencia de otros municipios de la región y de las mismas corporaciones.
- El Plan de Manejo Ambiental para el sistema Chingaza del EAAB, tiene actividades excluyentes y de manejo exclusivo, lo que incrementa la tensión por el manejo del territorio sin involucrar a los demás actores que configuran el territorio.
- No hay correlación entre las normativas y las herramientas e instrumentos que permitan el ejercicio real de las mismas. La referencia es específicamente a la carencia de una política pública para el abastecimiento de agua de Bogotá DC, este es el inconveniente más relevante para la gestión eficiente desde el Distrito.
- Los aportes y debates en los consejos de cuenca no son decisiones vinculantes.

Dimensión política

La dimensión política en la gestión del recurso hídrico para el abastecimiento de agua en Bogotá D.C., se caracteriza por asimetrías de poder entre las diferentes escalas territoriales. Estas asimetrías reflejan el poder en la toma de decisiones y la forma como se legitiman las decisiones, al igual que hay ausencia de articulación horizontal entre las diferentes formas escalares de instancias administrativas, lo que dificulta los acuerdos y consensos en pro de la región, más allá de beneficios particulares.

Relaciones de poder

En las decisiones alrededor del abastecimiento de agua de Bogotá DC en el Sistema Chingaza se encuentran actores de diferentes escalas: locales, regionales y nacionales; y los hay de carácter público, privados o la sociedad civil. En estas relaciones, a pesar de que la normativa pretende establecer y procurar formas descentralizadas de organización, se encontró que hay un poder centralizado que tiene Bogotá en la organización de la región por diferentes motivos:

- Si bien las corporaciones, como autoridades ambientales descentralizadas, disponen de recursos técnicos y legales para establecer los parámetros del uso de la tierra, estos son de difícil efectividad por la baja capacidad fiscal.



- Desde el nivel central los gobiernos han tomado decisiones que priorizan los intereses políticos (partidistas) sobre los intereses ambientales descentralizados.
- Hay tensiones institucionales por la competencia legal y espacial en la gestión del territorio, ejemplificada en el cobro de las tasas de uso de agua.
- El recurso económico es inconveniente para el diálogo horizontal y equitativo entre entidades ya que el componente fiscal es un elemento central en un organismo territorial descentralizado para la ejecución de sus metas de forma autónoma.
- El capital político también es un elemento dispar que genera inconvenientes, ya que las diferencias de poder y representatividad política dificultan los diálogos horizontales y las concertaciones entre la capital y los municipios que le rodean.

Conclusiones o reflexiones finales

Es necesario tomar medidas para construir soluciones a partir de un ordenamiento con visión regional. El agua, como bien común, debe permitir un desarrollo equilibrado y equitativo en cada municipalidad, cuidando que en este proceso se recuperen y cuiden los espacios hídricos.

Trascender el interés de periodo de gobierno

Una de las falencias que se concluye es la dependencia que tiene la política ambiental de la voluntad del gobierno de turno. Si bien se han brindado respuestas al crecimiento poblacional, no se ha tenido tan presente las implicaciones de la dinámica política y la capacidad institucional con los cambios de visiones de modelos de desarrollo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT- no ha materializado una política integrada de aguas, a pesar de contar con las funciones de política y regulación para la gestión ambiental del recurso. Esto se debe a un fragmentado proceso administrativo y político en el que la institución se ha dispuesto a cumplir objetivos gobiernistas y no ha desarrollado una política de Estado sobre la gestión del agua.

Estas falencias es posible trascenderlas a través de instrumentos fuertes que pongan en práctica la normativa existente, como una política pública distrital para el abastecimiento de agua o un POT que tenga una visión de región, en términos de equidad y justicia. Es decir, estos instrumentos, que son decisiones a largo plazo, deben



garantizar una visión de sostenibilidad ambiental, social y económica, a la vez que fortalecer el sistema de abastecimiento para otros municipios de la región.

Participación y veeduría ciudadana

Por otra parte, y sin poder evitar que los periodos de gobierno tengan visiones y enfoques diferentes, es necesario que la exigencia de la comunidad al cumplimiento de sus propuestas ambientales y de ordenamiento sea permanente. Este ejercicio parte de entender que para una efectiva veeduría la ciudadanía debe asumir su corresponsabilidad y mantenerse informado y vigilante.

Este es el principal desafío para la construcción de territorios democráticos, equitativos y más justos. Y ello, ya que, si bien se han creado procesos de participación, estos están siendo instrumentalizados y reflejados como “dosis de legitimidad”, y no con una decidida voluntad política de incidencia.

El diagnóstico visibiliza una democracia de baja intensidad en la que se pueden dar procesos de privatización y la ciudadanía hace oposición por desconocimiento. Es por ello necesario forjar espacios de divulgación para que se genere participación incidente, los cuales han de incluirse en los instrumentos mencionados. Es importante señalar estos espacios no pueden reducirse a Bogotá D.C, sino que se debe incluir la población de los municipios de la región hídrica.

Compensar desequilibrio de poder

Es necesario tomar medidas en el ámbito económico y político. El primer paso, es ejecutar los instrumentos económicos para la gestión ambiental de manera racional, ya que existe una variedad de mecanismos de compensación que no se ejecutan de manera equitativa, como es el caso de las transferencias permitidas por ley a las CAR, el Pago por Tasas de Uso de Agua y el Pago por servicios ambientales. Esto significa que la implementación de cualquier instrumento debe ser coherente con la construcción de un modelo de gestión territorial sostenible y racional.

En el espacio político la compensación no puede darse por representación, ya que las lógicas que rigen la dinámica electoral no lo permiten. Con base en esto, debe entonces darse mayor importancia y dinamismo a los espacios de intermediación entre las diferentes instituciones multiseculares. Estos espacios deben dar cuenta de la responsabilidad de Bogotá sobre las consecuencias en los otros municipios.



El reconocimiento a los municipios debe verse materializado de diversas formas. Se trata de que la justicia social y ambiental no quede en compra de terrenos y en la instrucción de talleres, ya que esto continúa con el monopolio que tiene Bogotá D.C., y su autoridad por conocimiento y capacidades. La responsabilidad debe estar directamente con la población de los municipios de la región hídrica y su producción económica.

Cuidado y protección del medio ambiente

El cuidado y la protección del medio ambiente es de corresponsabilidad. Para su exigencia, son necesarios instrumentos que permitan atender las necesidades primarias del cambio climático y las intervenciones realizadas en los territorios.

El factor económico es importante en este aspecto ya que da reconocimiento al valor vital y estratégico del agua. Esto se relaciona con la propuesta de que las tasas deben discriminar por tipo de uso de agua para tener un margen fiscal de manejo y acción. Por otra parte, se trata de entender de forma integral el agua, no solo como medio de producción, y así aliviar la carga que soportan los ecosistemas en pro de la producción nacional, más aún cuando la producción se ha visto subsidiada a costa de la desprotección de controles sobre el medio ambiente.

Retos para el ordenamiento territorial urbano-regional

Dentro de los Planes de Desarrollo y el POT, se debe considerar como variable de contexto y factor de evaluación, el nivel de coordinación entre Bogotá D.C. con los municipios aledaños que tienen incidencia en el Sistema Chingaza. En la trayectoria analizada, se observó una tendencia a considerar que las relaciones con los entes territoriales consisten en un requisito de armonización para cumplir con los objetivos del D.C. como entidad territorial. Si bien esto ha conllevado a propuestas de carácter regional como la Mesa de Planificación Regional o la Ciudad Región, no hay intención de mecanismos de cooperación que garanticen el abastecimiento de forma sostenible, incluyendo a las poblaciones de las zonas de amortiguación del Sistema Chingaza y diseñando políticas que permitan reducir las presiones antrópicas que ponen en riesgo el abastecimiento de agua en un futuro.

La aplicación de los instrumentos que provee la Ley 388 permiten desarrollar intervención con mayor efectividad. Esta ley establece como obligación - dentro de los POT y las normas urbanísticas – establecer mecanismos orientados a garantizar el



reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Políticamente la complejidad de tales adecuaciones institucionales es bastante alta. La necesidad de que se tramiten reformas en distintos sentidos, complementando o modificando la estructura del ordenamiento territorial y del sistema nacional ambiental, lleva a que las soluciones frente a las presiones antrópicas que se observan en el caso de Fómeque o los municipios del Departamento del Meta no lleguen con la prontitud requerida.

Por otra parte, está la necesidad de un trato más equitativo entre territorios. Este debe estar acompañada del papel de la rama judicial en la gestión del recurso hídrico, ya que mediante la proyección de fallos e interpretaciones de la constitución y la ley se ha consolidado el papel de las corporaciones autónomas regionales y la creación de la región hídrica como instancia de gestión territorial.

Notas

¹ El reconocimiento al derecho al agua se hace explícito en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la observación general núm. 15: “el derecho humano a agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (Valencia y Molina, 2013: pág. 25).

² La contradicción señalada por Marx en las relaciones de producción, según la cual, las acciones humanas que construyen algo, simultáneamente destruyen otra cosa (Harvey, 2001), es evidenciable en las consecuencias de la administración del recurso hídrico.

³ Cajicá, Sopó, La Calera, Tocancipá, Funza, Madrid, Chía y Mosquera son municipios que dependen de la garantía del abastecimiento hídrico desde el Distrito Capital.

Referencias bibliográficas

Cárdenas Agudelo, M. (2013). *La gestión de ecosistemas estratégicos proveedores de agua. El caso de las cuencas que abastecen a Medellín y Bogotá en Colombia*. Gestión y Ambiente, 16 (1), 109-121

Delgado, P. (26 julio 2018) *Lo que falta en suministro de agua y alcantarillado en Colombia*. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/lo-que-falta-en-suministro-de-agua-y-alcantarillado-en-colombia-articulo-802501>



EAAB (2015). *Realidad de las aguas subterráneas en Bogotá. ¿Hasta cuándo nos alcanza?* Respuesta al oficio No. 2015EE6501 de la Proposición 223 solicitada por el subsecretario de la Comisión Primera Permanente del Concejo de Bogotá Fernando Delgado Medina.

EAAB (2016). Mesa de trabajo “Abastecimiento de agua potable en Bogotá”. Exposición presentada en la primera sesión de la Mesa de Trabajo “Abastecimiento de agua potable en Bogotá”, No. E-2016-109221. Concejo de Bogotá, 3 de noviembre de 2016.

Gobernación de Cundinamarca (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2020 “Juntos Podemos Más”. Consultado en: www.cundinamarca.gov.co

Guimarães, R. 2003. *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización*. Polis, 5, Artículo 01. Recuperado el 14 de marzo de 2018, de <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/5/guim.htm>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*.

Martín, L., y Justo, J. B. (2015). *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. En: *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* (171). Santiago de Chile, CEPAL.

Peña-Guzmán, C., & Melgarejo, J., & Prats, D. (2016). *El ciclo urbano del agua en Bogotá, Colombia: estado actual y desafíos para la sostenibilidad*. Tecnología y Ciencias del Agua, VII (6), 57-71.

Ramírez, M., & Yepes, M. (2011). *geopolítica de los recursos estratégicos: conflictos por agua en américa latina*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 6 (1), 149-165.

RAPE Región Central (2014). *Documento técnico de soporte*. Consultado en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Rape_Region_Central/Documentos/PA002-10DTS_RAPE_RegionCentral.pdf.

Rodríguez Jiménez, A., & Pérez Jacinto, A. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. Revista Escuela de Administración de Negocios, (82), 1-26.

Ruiz Soto, J. (2007). Servicios ambientales, agua y economía. *Revista de Ingeniería*, (26), 93-100.

Sainz, J., & Becerra, M. (2003). Los conflictos por el agua en México. *Gaceta Ecológica*, (67), 61-68.

Valenzuela, S. (23 marzo 2016) *Mal manejo de agua en 154 municipios*. El colombiano.



Disputa territorial en el departamento del Cauca en Colombia, impactos de la violencia en las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Angie Lorena Parra

Resumen

El territorio en su condición de lugar sobre el cual se ejerce dominio ya sea por actores sociales, políticos y/o armados en Colombia, es el escenario de la violencia, el conflicto por ejercer un control sobre la tierra y establecer fronteras. Por ello Las reconfiguraciones del orden social y territorial en el departamento del Cauca en Colombia, han estado mediadas por el conflicto social del país, agudizado por la imposición del modelo de desarrollo neoliberal, una baja capacidad institucional y el conflicto armado. El objetivo del presente análisis es poder evidenciar como el conflicto territorial, la violencia y las dinámicas de guerra en el departamento del Cauca han estado mediadas por el cambio en la tenencia y la propiedad de la tierra, teniendo en cuenta que en el país no se ha cerrado la frontera agrícola. Lo anterior ha resultado en la victimización principalmente de las comunidades indígenas y afrodescendientes, ya que las múltiples facetas de la violencia se han ejercido sobre las personas con menor capacidad económica, política, y nulo reconocimiento sociocultural teniendo como resultado final; el desplazamiento, el despojo de tierras y la reconfiguración territorial.

Para este análisis se realizó una aproximación académica del conflicto armado en el departamento con el fin de evidenciar los impactos de la guerra y así mismo se desarrolló un ejercicio cartográfico con algunas comunidades para constatar su lectura del conflicto, la caracterización de actores y las re configuraciones territoriales que plasmaban, para posteriormente contrastar la información y confirmar la hipótesis.

Palabras clave

Conflicto armado; Control territorial; Pueblos indígenas; Comunidades afrodescendientes; Víctima; existencia; Modelo de desarrollo; Minería.

Aproximación al conflicto armado

Colombia ha sido un país que se ha caracterizado por estar, de manera histórica, inmerso en un agudo conflicto social que ha desatado múltiples oleadas de violencia y ha fortalecido la guerra como instrumento tanto de sublevación, como de control social. Las causas de dicho conflicto están mediadas por altos niveles de complejidad debido al carácter multidimensional de este. Lo anterior es posible comprenderlo al tomar en



cuenta la influencia de diferentes factores de índole político, ideológico, económico, ambiental y cultural que han generado una acumulación de causas e impactos que prolongan la existencia del enfrentamiento.

Es posible afirmar que uno de los factores que ha determinado de manera directa el escalonamiento de la guerra ha sido la existencia de un Estado débil, el cual ha presentado grandes deficiencias frente al ordenamiento del territorio, uso y distribución de la tierra, situación que ha cimentado las disputas presentes en el país por el dominio de la tierra, Giraldo (2015) afirma : *“Un Estado débil no es capaz de organizar la apropiación y uso legal de la tierra ni de proveer los bienes básicos al conjunto de la población, ni de eliminar los obstáculos patrimonialistas que conservan los privilegios tradicionales y agravan la desigualdad social”* (p,17 - 18). De este modo se hace evidente que la ilegitimidad que presenta el Estado frente a la sociedad colombiana ha sido consecuencia de la ineficiencia de su aparato institucional para responder a las demandas sociales y la incapacidad de resolver la disputa presente entre los diferentes actores armados del país (insurgencia, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales), esta situación ha desencadenado un escalonamiento de la guerra debido que la presencia de dichos grupos armados en los territorios está dirigida por la intencionalidad de obtener un dominio territorial, es decir de conquistar el territorio para establecer una administración de este con fines económicos o ideológicos, un claro ejemplo de ello es la presencia de bandas criminales en algunas zonas del país para permitir la explotación minera o controlar las rutas de narcotráfico. Este interés por establecer un control territorial genera fuertes tensiones entre los diferentes actores que se materializan en el uso de la violencia como fuente de dominio para someter a los pobladores de las regiones y para mantener el control alejando a los actores con intereses de poseer el dominio territorial. Esta dinámica ha permitido una alta concentración y posesión de la tierra de pocos grupos sociales desencadenado una inequidad frente al acceso, disfrute y uso del territorio.

Por otro lado, se hace necesario resaltar como el debilitamiento del Estado se agudiza con el fortalecimiento del neoliberalismo como De Zubiria (2015) lo encuncia: “Los principios, criterios y prácticas de la reestructuración neoliberal del Estado conllevan una desestructuración de su naturaleza, sentidos y finalidades últimas. Su concepción “minimalista” y autoritaria del Estado neoliberal (ley, orden y propiedad), destruye el sentido público, cohesionador y general del Estado moderno.” (p,52). Lo anterior permite profundizar en la responsabilidad que tiene el modelo económico que actualmente



imperera en la región, el neoliberalismo, en la agudización del conflicto en el país, ya que dicho modelo está sustentado en la lógica de extracción de recursos naturales que sirvan de materia prima para solventar la demanda del mercado mundial, es decir un capitalismo dependiente, donde las economías explotando la fuerza de trabajo local generan plusvalía para enriquecer las organizaciones extranjeras, aquí el capital extranjero es la principal fuente de inversión para el funcionamiento de los enclaves, entendiendo estos últimos como las secciones de territorio donde se llevan a cabo relaciones de producción que proletarizan al trabajador y lo separan de sus medios de producción.

Así mismo el neoliberalismo reduce el papel del Estado lo cual limita su funcionalidad como garante de derechos sociales y lo relega como instrumento en función del mercado. Lo anterior fue impulsado a través de las recomendaciones dictadas por el Consenso de Washington en 1989 las cuales han reforzado la imposición del neoliberalismo en la región latinoamericana y por ende en el país (Ocampo, 2005). De igual manera cabe resaltar como la estrategia económica y política instaurada desde las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) se ha basado en el fortalecimiento de un enfoque extractivo que va en contra de las lógicas y prospecciones que tienen las comunidades frente a su territorio lo cual ha generado por un lado resistencia de la población y por otro ha agudizado el conflicto entre los grupos armados que hacen presencia en la zona tal cual como I Duarte (2015) lo explica:

“El modelo de desarrollo propuesto por el Gobierno nacional se contraponen con los planeamientos, intereses y necesidades del desarrollo local comunitario, que los procesos organizativos han venido construyendo. Así lo evidencian, entre otras cosas, los movimientos de protesta y las reclamaciones que los actores sociales han adelantado frente al Estado”. (p, 183)

Por lo anterior es necesario comprender como las prácticas extractivas mineras que penetran los territorios, se caracteriza principalmente por alcanzar grandes extensiones de tierra, para el caso minero suelo, subsuelo y entorno, como estrategia geopolítica para obtener recursos que se asumen desde los gobiernos nacionales y sus políticas económicas con el fin de proteger los intereses de los grandes capitales y así mismo impulsar su inversión en el territorio del país a través de un panorama de confianza inversionista, esto genera no solo la pérdida de soberanía por parte de las comunidades frente a su territorio sino que se rompe por completo con las cosmovisiones que pueden tener los mismos sobre el ordenamiento.



Es decir el Estado ha promovido a través de sus políticas, un modelo económico que va en contravía de las lógicas culturales y sociales de las comunidades esto se puede evidenciar a través de los últimos periodos presidenciales que como se menciona anteriormente después del Consenso de Washington impulsan una serie de políticas enfocadas al fortalecimiento del sector minero y extractivo en el país, dos claros ejemplos de ello es primero *“Colombia País Minero. Plan Nacional para el desarrollo Minero Visión al año 2019”*, consolidado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez donde se proyecta el papel del Estado como *“facilitador y fiscalizador en el desarrollo de los proyectos mineros, al tiempo que incentiva en forma eficaz y contundente la inversión privada.”* (UPME, 2006.pp, 13) y segundo la estrategia de locomotoras mineras impulsadas desde la administración nacional a cargo Juan Manuel Santos.

Estas políticas no solo se han enfocado en el fortalecimiento del modelo económico a través del impulso a la inversión extranjera sino que además han promovido un aumento de la frontera minera del país y un control militar sobre los territorios, lo que ha desatado fuertes confrontaciones bélicas que han situado a la población civil como principal víctima de dicho conflicto al estar en medio de la disputa y no recibir ningún tipo de reparación además se ha generado un acceso desigual a la renta minera, la cual se queda principalmente entre los inversionistas extranjeros.

Asimismo, el control militar de los territorios, especialmente los que tienen grandes recursos para la explotación mino energética, se fomenta a través de la instauración de ejércitos militares de índole legal o ilegal lo que genera un fenómeno de acumulación de capital territorial- geografías mineras- por parte de grandes actores económicos a la par que se fomentan prácticas de despojo a las comunidades locales.

Como se hace evidente la instauración de dicho modelo económico ha traído graves consecuencias en la agudización de la guerra, ya que ha precarizado las condiciones de las comunidades del país, principalmente las rurales, además de asentar la crisis de la democracia y promover dinámicas de violencia expresada no solo en el fortalecimiento del conflicto armado sino en la carencia de las condiciones de vida digna para el grueso de la sociedad colombiana, De Zubiria (2015) resalta:

“El neoliberalismo ha promovido el debilitamiento de la democracia económica, social y política, una crisis estructural de la política y efectos negativos en la vida cultural de las comunidades y la sociedad en su conjunto. Se ha consolidado una cultura política contra-insurgente, el afianzamiento de los discursos amigos- enemigos y la inflación del miedo



y la seguridad, como factores culturales y discursivos que potencian y prolongan el conflicto armado interno”. (p.52)

Esta situación ha generado que diferentes organizaciones sociales y comunitarias se manifiesten en contra de las externalidades negativas que deja el extractivismo, un ejemplo de ello es lo que según (Duarte, 2012) se presentó en el municipio La Toma en el departamento del Cauca, donde la comunidad afrodescendiente ha exigido que su territorio sea legalmente elegible como Zona Minera Especial y llevar a cabo sus prácticas agromineras tradicionales, proceso que ha sido obstaculizado por las barreras impuestas por la burocracia y la legislación.

Dicha circunstancia se presenta con regularidad en el departamento del Cauca, ya que este es uno de los departamentos que presenta mayores niveles y escenarios de conflictividad, lo anterior debido a la presencia de diferentes grupos armados de índole legal e ilegal que se disputan el control territorial, unos en función a mantener la hegemonía del Estado y otros en posiciones de subversión tales como las insurgencias, según Duarte (2015) el resultado de esta disputa territorial está ligado a un control ambiguo del territorio, determinado por los diferentes intereses de cada uno de los actores armados, entre los múltiples intereses que se presentan entre los actores armados por tener el dominio territorial se presenta la militarización de las regiones estratégicas para la explotación minera, lo que genera que esta se consolide como una de las causas de las tensiones presentes en los territorios.



Tabla 1. Cuadro de Actores del Departamento del Cauca

Área Total	3.089.755 hectáreas		
Población	1.346.932 habitantes		
	20,5% es indígena	21,1% es afrodescendiente	58,5% es mestiza
Economía	actividades agropecuarias en un 50%	servicios en un 35%, y un 1% de minería	actividades industriales en un 14%
Territorio	El territorio cuenta con 218.541 predios, que pertenecen a 263.516 propietarios. Es el quinto departamento en cuanto a porcentaje de población en las zonas rurales		
Resguardos y cabildos	100 y el 56% de los municipios hay presencia de pueblos indígenas	47 son republicanos y coloniales	53 han sido constituidos por actos administrativos del Incoder
	17 títulos colectivos de comunidades afrodescendientes, ubicados en Guapi (5), Timbiquí (7) y López (5)		

Elaboración propia con base en Popolo, F. (2017)

Esta situación de tensión y conflictividad se acentúa debido a la diversidad de cosmovisiones existentes frente al uso del territorio que se presentan contrarias a la perspectiva de desarrollo promulgada desde el modelo económico, Duarte (2015) manifiesta que las contradicciones entre el uso y la vocación del suelo resultan en grandes problemáticas medioambientales que desembocan en el agotamiento improductivo del territorio, situación que es rechazada por las comunidades junto con la construcción de diferentes proyectos hidroeléctricos que impiden el uso del agua para fines comunitarios, volcando este bien a intereses privados, en la actualidad las comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas rechazan las políticas gubernamentales que favorecen las inversiones extranjeras por encima de los intereses colectivos.

Esta situación refleja como las políticas institucionales están en función de las dinámicas del mercado y no en pro de garantizar los derechos de las comunidades étnicas en el país, las cuales han sido segregadas sistemática e históricamente por el Estado Colombiano al no permitir el desarrollo y la protección de su diversidad cultural y cosmovisiones e imponer unas dinámicas de mercado extractivistas que están en contravía de la relación comunidad-territorio y que permean las relaciones sociales en un contexto de guerra y violencia.



Un claro ejemplo de la anterior problemática, Duarte (2015), la expone a través de la Ley 218 de 1995, o “Ley Páez”, por medio de la cual se prestan concesiones de beneficios tributarios aumentó la inversión en el departamento, lo cual no ha traído ningún beneficio para las comunidades rurales, ya que lo único que ha traído dicho proceso de concesiones ha sido infraestructura para la construcción de parques industriales, continuando con una precarización de las condiciones de vida de las comunidades indígenas, afros y campesinas. Esta dinámica productiva ha generado que estas comunidades para poder subsistir se volqueen a participar en relaciones económicas que van en contravía de su cosmovisión, tales como procesos de monocultivos que traen consigo no solo una pérdida de la soberanía sino a la vez un impacto ambiental negativo.

Por otro lado, la diversidad de actividades e intereses que se ejecutan en el departamento ha generado una fracción territorial que impide de manera directa fortalecer la presencia y relaciones institucionales en el territorio, por tal motivo la situación económica, social y cultural se ve cada vez más afectada, a tal punto que el 71,7% de la población caucana se encuentra en condición de pobreza multidimensional (DANE y DNP 2012, 106).

Esta realidad de vulnerabilidad de las comunidades no corresponde con la situación económica del departamento ya que son altos los excedentes económicos que resultan del proceso de extracción minoenergética pero dichos exentes no se ven reflejados en la calidad de vida de las comunidades, ya estas no tienen participación en la construcción de los proyectos productivos o de desarrollo de la región, a pesar de que hayan consolidado una serie de propuestas de tipo productivo que se presentan como alternativa del modelo económico imperante, y que van en vía a preservar el medioambiente y así mismo mejorar la condición de vida de las comunidades asegurando iniciativas que fortalezcan la seguridad alimentaria, tanto a nivel local como regional, (Duarte, 2015).

Esto es posible al comprender como las comunidades indígenas y afrodescendientes de la región se organizaban de acuerdo a unas formas de producción basadas en el valor de uso y la explotación colectiva de la tierra, lo cual promueve prácticas de cuidado medioambiental y comunal, motivadas por la preservación de los bienes colectivos.

Hay que tener en cuenta que la transformación del espacio habitado, se ha dado de manera histórica debido a los procesos de expansión demográfica por los cuales ha atravesado la humanidad, pero además de estas situaciones, la transformación del



espacio habitado en Colombia al ser una zona del conflicto se ha visto determinada por la confrontación armada entre actores legales e ilegales, por la explotación excesiva del territorio, por la disputa por el control de este último, entre muchos otros factores, esto ha cambiado la relación de la naturaleza amiga por una naturaleza hostil (Santos, 1995), esta situación determinó que se concediera al territorio el carácter de víctima del conflicto armado del país a través de La Ley de Víctimas para pueblos indígenas que otorga esta característica al territorio.

Establecer que el territorio es una víctima más dentro de las dinámicas del conflicto armado, establece la necesidad de asumir el territorio como víctimas más allá de la protección, reparación, restitución del goce de la propiedad colectiva, sino que atraviesa toda la cosmovisión cultural que tienen las comunidades frente al territorio, principalmente las poblaciones afrodescendientes y los pueblos indígenas, cosmovisión que es diversa pero que coincide en situarlo como un sujeto de derechos. (Ruiz, 2017)

Lo anterior al comprender como a través de todo el legado cultural de las comunidades estas ha construido una serie de características del territorio que trascienden lo humano y se sitúa en el credo y lo sobrenatural, a través de mitos, que le asignan subjetividad al territorio, subjetividad que se ve alterada por la multiplicidad de conflictos emergentes en el país y que como resultado afecta las relaciones que tiene el territorio con las comunidades y lo supra humano.

Es claro que las acciones de reparación al territorio se ven principalmente enfocadas a la restauración de los territorios por las transformaciones físicas que estos han sufrido por la injerencia del conflicto, al entender a este como garante de la supervivencia de los pueblos ancestrales y sus creencias pero dichas acciones de reparación deben también estar enfocadas a establecer los derechos de las personas, las comunidades y sus territorios así como los demás marcos culturales que están tengan.

Impactos de la guerra en las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Es claro que el conflicto armado en el país ha traído graves consecuencias de toda índole para el conjunto de la población, pero es necesario señalar como unas de las comunidades más afectadas tras estos años de guerra han sido las poblaciones indígenas y afrodescendientes ya que estas se han tenido que ver enfrentadas a un exterminio no solo material de sus pueblos sino cultural, esto entendiendo como cada una de las acciones bélicas cometidas por los diferentes actores armados además de tener intereses particulares buscan a modo de sevicia acabar con el legado cultural de



dichos pueblos ancestrales, agudizando las dinámicas de exclusión, segregación, discriminación sistemática e histórica por la cual han atravesado estas comunidades.

“De acuerdo con los datos de acnur, los indígenas representan el 2,74% del total de la población colombiana, y el 3,4% de la población desplazada interna, para un total de 106.562 personas desplazadas entre 1997 y 2011. El Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas señala que entre 1996 y 2009, 1190 indígenas fueron asesinados. Estas cifras se hacen más dramáticas cuando se considera que, tal y como lo afirma la onic, 102 pueblos indígenas se encuentran en riesgo de desaparecer, de los cuales 32 cuentan con menos de 500 personas.” (Centro de memoria, 2013, p 278)

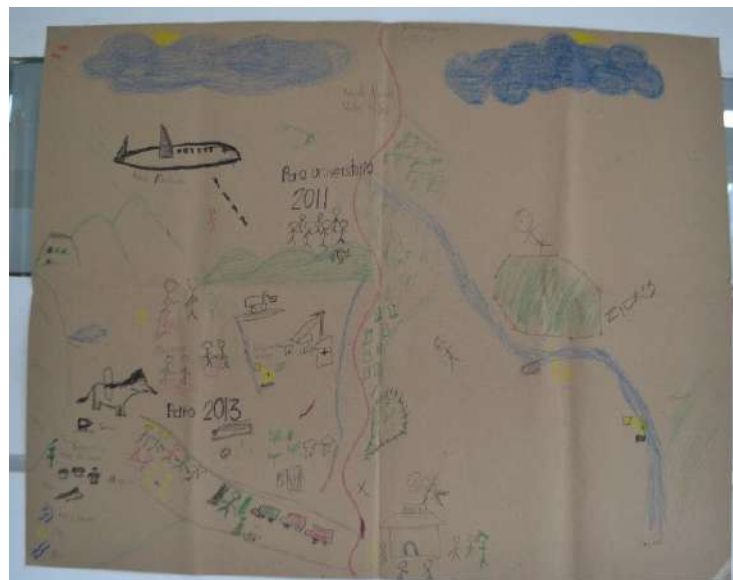
La tierra, su uso y su distribución, ha sido uno de los elementos centrales en la consolidación de la guerra en el país, y son precisamente las comunidades rurales, particularmente las poblaciones afrodescendientes y los pueblos indígenas, quienes más han sido víctimas de la disputa por el control territorial de las regiones, ya que son sus territorios los que se han encontrado en medio de la confrontación siendo botín de guerra para la expropiación y explotación de distintos intereses, negándoles la posibilidad a las comunidades ancestrales de mantener su legado cultural a través del arraigo al territorio, derecho que está reconocido en el marco jurídico constitucional pero negado por las practicas violentas de los diferentes actores armados.

La guerra ha dejado heridas y fracturas casi que imborrables para estas comunidades debido a sus tradiciones y formas de asumir su relación con el mundo, ya que al ser sujetos colectivos, el territorio más allá de un lugar que habitar, es el centro de toda su cosmovisión, es allí donde se establecen todas las relaciones de índole social, económico, pero sobre todo cultural que contribuye a que se asuman frente al mundo como una colectividad ancestral. Las situaciones de desplazamiento y despojo rompe con estas relaciones territorio- comunidad generando fuertes impactos de carácter colectivo reflejado de manera principal en la pérdida de arraigo y de costumbres, ya que la irrupción de los actores armado en las comunidades ha impedido que se perpetúen prácticas como la trasmisión de saberes ancestrales, lo que genera una rupturas de sus formas de organización social, a la par de esto las múltiples formas de la violencia que ha quedado impregnada en los territorios les ha trasformado su existencia como lugares sagrados a perpetuarse como escenarios de desolación, confrontación y miedo, profanando las tradiciones culturales de los pueblos, así mismo el constante maltrato a la naturaleza, su explotación, rompe con los sistemas de conocimiento, protección de las comunidades. (Centro de memoria, 2013, Pp 279)



Por otro lado se presenta un choque intercultural entre las comunidades ya que la presencia de grupos armados altera el orden sociopolítico de las comunidades, al imponer estos actores armados, nuevas formas de regulación y control social, imponen nuevos sistemas de justicia que rompen con el lazo ancestral de las comunidades pero además genera ilegitimidad a las personas más jóvenes acerca de las formas tradicionales de organizar a las comunidades, esta situación sumada a la proliferación de prácticas de miedo, como los asesinatos selectivos, los señalamientos, las masacres han roto las dinámicas de solidaridad y hermandad entre las personas y las comunidades, perdiéndose la identidad colectiva. “La victimización colectiva tiene la característica que está eliminando política y culturalmente otras sociedades posibles y proyectos políticos alternativos; no se trata de la muerte física individual sino de asesinar los sueños políticos colectivos de comunidades enteras” (De Zubiria, 2015, p.27)

Los resultados del ejercicio cartográfico efectuado con varios líderes y lideresas del departamento del Cauca, específicamente del municipio Buenos Aires, evidencia las cicatrices que ha dejado las múltiples facetas de la violencia tanto en el tejido social de las comunidades como en los proyectos de vida individuales ya que refleja como la presencia de grupos armados en el territorio determina las relaciones sociales en el mismo y pacta diferentes formas de reconfiguración territorial todas marcadas por relaciones de poder basadas en el uso de la fuerza, la violencia y discursos de guerra para mantener el dominio territorial.





Cartografía social realizada en Popayan, Cauca, Colombia, 2018.

Conclusiones

Las múltiples causas que han permanecido en el tiempo del conflicto armado han tenido impacto de toda índole, tanto de manera cuantitativa con el número de víctimas mortales, desaparecidas, desplazadas, exiliadas, etc. Como a su vez de tipo cualitativo en las transformación de la cultura del país donde se ha instaurado el uso de la violencia como representación de la acción política pero a su vez el conflicto se ha encargado de la naturalización de la guerra y del exterminio de la diversidad cultural de nuestros pueblos.

El Cauca se ha caracterizado por ser un territorio que históricamente se ha resistido a través de sus pueblos originarios a las dinámicas de colonización e invasión extranjera, por este motivo sus luchas y reivindicaciones están muy arraigadas a la defensa de la tierra y de la autonomía. Durante este proceso de resistencia frente al conflicto territorial presente se han venido desarrollando relaciones de unidad entre los diferentes sectores populares, ya que el robustecimiento de la guerra, conlleva a que la tierra se concentrara en unos pocos latifundios, quienes organizaron ejércitos para proteger su dominio territorial, lo cual debilito las alianzas para hacer frente por medio de la resistencia popular, ya que las dinámicas de violencia han tenido un fuerte impacto en el tejido social de las comunidades.

Con el paso del tiempo la guerra se escalona aumentando el número de actores armados en el territorio tanto de índole insurgente como estatal, lo cual conlleva a que las comunidades se organicen en defensa de su territorio pero que dichas acciones no estén coordinadas con la fuerza pública en el ejercicio de control territorial que aplica,



debido a que no se quiere establecer ninguna relación que pueda justificar el ataque a su comunidad tanto por el lado de la insurgencia como de la fuerza pública, esta situación ha tenido altos niveles de complejidad debido a que el control territorial es un escenario de disputa que la insurgencia ha ganado por medio de prácticas de guerra como las minas antipersonas, lo que ha generado que el territorio se consolide como un lugar de cultivos ilícitos, tanto para la siembra como el procesamiento de la hoja de coca. Esto último es una de las razones principales por las cuales en la actualidad el territorio se presenta con altos niveles de conflictividad ya que los intereses de los distintos actores armados que hacen presencia en el territorio están encaminados al control de ciertos negocios de corte ilícito como el narcotráfico.

Frente a este panorama existe se hace evidente como ha existido de manera histórica una resistencia definida como una oposición activa, ligada a la idea de «luchar contra», (Gómez, 1995), es decir esto hace referencia a la creación de alternativas pero al mismo tiempo a la fuerza y lucha por dignificar la posición en la que se está, esto quiere decir comprender la recuperación de la madre tierra en medio del conflicto armado es reconocer su articulación con las luchas por la supervivencia de los pueblos. La resistencia resulta siendo la «expresión de una relación antagónica entre el capital depredador y la defensa de los bienes comunes, protagonizada por hombres y mujeres que no están dispuestos a vender lo que para ellos no tiene precio» (Navarro, 2012.pp 149).

Esto último siendo invisibilizado a los ojos del conjunto de la sociedad quienes no evidencian la pérdida cultural, ambiental, humana que han dejado tantos años de violencia. Es por ello que se hace necesario poner en práctica un enfoque diferencial para la comprensión del conflicto armado que permita la reparación integral de las víctimas reconociendo sus múltiples facetas y garantizando la preservación de las costumbres ancestrales de nuestras comunidades.

Bibliografía

- Duarte, C. (2015). *Desencuentros territoriales, tomo I, La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca*. Cap 5. *Hacia una tipología explicativa de los conflictos territoriales del Cauca*
- Santos, M. (1995). *En Metamorfosis del Espacio Habitado (Capítulo 3)*.



Giraldo, J (2015) Política y Guerra Sin Compasión. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al Entendimiento del Conflicto Armado en Colombia (451 - 497). Colombia: CHCV

Duarte, C. (2012), "Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador", Colombia: Análisis político 74, enero-abril, 3 - 27.

De Zubiria, S (2015), Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al Entendimiento del Conflicto Armado en Colombia. Colombia: CHCV

Centro de memoria, (2013), ¡Basta ya!, Colombia: Memoria de guerra y dignidad.

Ruiz., D, (2017), "El territorio como víctima. Ontología política y las leyes de víctimas para comunidades indígenas y negras en Colombia"

Guzmán. A, (2014) Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (19902010)

Ocampo, J. (2005), «Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina», Cepal Estudios y perspectivas, n.º 26.

Gómez, G. (1995), Breve diccionario etimológico de la lengua española (México: Fondo de cultura económica.

Navarro, L. (2012) "Las luchas socioambientales en México como una expresión del antagonismo entre lo común y el despojo múltiple», Revista del Observatorio Social de América Latina xiii, n.º 32.



Usos ilegales del espacio público, el caso comparado en dos localidades bogotanas.

David Santiago Ariza Rivera
Juan Diego Valbuena Patiño

Resumen

Las ciudades, en un contexto moderno, son los espacios donde se desarrollan un sin número de dinámicas ligadas al quehacer social político y económico. Es visto como desde su configuración, se han impuesto diferentes percepciones y perspectivas en torno al uso que se le da al espacio dentro del contexto urbano, lo que debe controlar, lo que debe prevalecer y lo que debe mantener distante, con cierto aire de planeación que nos remitirá a autores y urbanistas franceses como Le Corbusier y otros tantos ingleses. Para el caso latinoamericano, el análisis a estas dinámicas encierra todo un entramado de sentidos y usos que las comunidades le dan a los territorios, teniendo en cuenta categorías como la seguridad, la idea de urbanización y en el paradigma urbano, un modelo de ciudad. ¿Cómo se configuran usos ilegales del espacio público y que tiene que aportar la sociología al respecto?

Palabras clave

Legalidad; Urbanización; Ciudad; Seguridad.

Las ciudades, en un contexto moderno, son los espacios donde se desarrollan un sin número de dinámicas ligadas al quehacer social político y económico. Es visto como desde su configuración, se han visto impuestas diferentes percepciones y perspectivas en torno al uso que se le da al espacio dentro del contexto urbano, lo que debe controlar, lo que debe prevalecer y lo que debe mantener distante, con cierto aire de planeación que nos remitirá a autores y urbanistas franceses como Le Corbusier y otros tantos ingleses.

Para el caso latinoamericano, el análisis a estas dinámicas encierra todo un entramado de sentidos y usos que las comunidades le dan a los territorios, teniendo en cuenta categorías como la seguridad, la idea de urbanización y en el paradigma urbano, un modelo de ciudad. ¿Cómo se configuran usos ilegales del espacio público y que tiene que aportar la sociología al respecto?

La pregunta gira en torno a dos casos dentro de la ciudad de Bogotá (Colombia), más específicamente en las localidades de Suba y Kennedy, en donde se han presentado



conflictos con el uso del espacio público. Estos casos están enmarcados en la incipiente necesidad que emana de los pobladores de las zonas residenciales respecto a su seguridad, en un caso respecto a la seguridad de las casas mismas y la necesidad de un encerramiento completo como paradigma de urbanización (el caso Kennedy). Por el otro lado, está el caso de la seguridad frente a los vehículos, los cuales terminan siendo objetivos de robo al no estar vigilados y no poseer un espacio de parqueo en la localidad de Suba.

Territorio y construcción del espacio, el paradigma de urbanización bogotano

La configuración de *territorio*, la retomamos del geógrafo Milton Santos en *Por una geografía nueva*, como “inmutable en sus límites, una línea trazada por mutuo acuerdo o por la fuerza [un] territorio [así] no tiene forzosamente la misma extensión a través de la historia. Pero en un momento dado representa un dato fijo. Se llama espacio una vez que se enfrenta a la sucesión histórica de las situaciones de ocupación efectiva por un pueblo” (Santos, 1990; 206). Esta definición nos da un sentido más amplio de comprensión, pues si bien, las características físicas de un espacio pueden llegar a configurar el uso que se le dé a este, su extensión, sus límites, entre otros aspectos; es la relación del espacio con los seres humanos lo que determina en gran medida la identificación, el habitar, apropiarse del territorio y reinventarlo con una carga simbólica particularizada, pues, cada sociedad produce un espacio en cada coyuntura histórica, en un proceso eternamente inacabado no de naturaleza dialéctica –como tradicionalmente- sino que trialéctica (dialectique de triplicité) sustentado en un trípode conceptual sustentado en: las representaciones del espacio, los espacios de representación.

y las prácticas espaciales (Lefebvre, 1976); lo anterior, en relación a los casos analizados en ésta ocasión, puede ayudarnos en el porqué del encerramiento o disposición de las calles para parqueo de automóviles y el sentido que la comunidad le da a esto, más allá de si es legal o no.

Siguiendo con la idea de territorio, se conectan los conceptos de espacialidad y espacios de representación. En cuanto a espacialidad, se hace referencia a “espacio socialmente producido por el conjunto de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre los individuos y los grupos. Existe en formas concretas de organización social. Es tanto el resultado de la acción social, sobre la naturaleza, como la misma dinámica social [...] la espacialidad se torna concreta, material y contingente, contradictoria y dialéctica,



y se puede describir como el medio y como resultado de la dinámica social” (Soja, 1993, citado por Delgado, 2001: 52). Por su parte, *espacios de representación*, van de la mano con los conceptos de espacio percibido y espacio concebido, pues estos pertenecen a “el lado clandestino de la vida social, están llenos de política e ideología y descansan en las prácticas materiales que concretan las relaciones sociales de producción, explotación y sometimiento. Hacen énfasis en los espacios dominados, en los espacios de las periferias, en los márgenes y los marginados, en los espacios de la oposición radical y de lucha social, en los espacios de la diferencia y de la diferenciación. (Soja, 1996, citado por Delgado, 2001: 52-54)

Podemos dar luces al concepto de espacio partir de una lectura interpretativa de David Harvey, el cual hace un desglose del concepto espacio y lo traslada a distintos campos de desenvolvimiento humano (espacio material, metafórico, liminal, personal, social, psíquico) y a pesar de que los estudios sobre esta categoría en su mayoría se restringen a términos materiales (geografía, medición), el autor le otorga otras dimensiones como el aspecto relativo del espacio donde la noción temporal tiene cabida ya que esta es crucial para comprender que el espacio no escapa a las transformaciones, un espacio no euclidiano que está sujeto a variaciones constantes; aquí tiene cabida la conexión de un espacio a otro (transporte, flujo de información, energía, servicios, dinero etc.). El espacio relacional es el lugar de las relaciones sociales, las experiencias sensoriales (aromas, sonidos) también el mundo de las ideas, corrientes de pensamiento y teorías. Cada categoría cuenta con una representación en el espacio (conceptualizado) y un espacio vivido (experiencia personal).

Según Jordi Borja (2003) no sea nueva la representación de miedo que emana el espacio público, en una ciudad compartimentada, segregada, de guetos de rico y pobres, con campus universitarios, zonas industriales, de centros abandonados y de sectores olvidados, es producto de la agorafobia urbana y el temor al espacio público, que se intenta combatir con automóviles y con el hábitat protegido por “las fuerzas del orden”. Lo anterior nos lleva a mostrar que el derecho a la seguridad es un derecho democrático, un derecho que se mueve dentro de un círculo vicioso, entre el abandono de los espacios públicos y la multiplicación de miedos y de inseguridad ciudadana. Lo anterior lleva a pensar que existe una evidente contradicción en el espacio público, es un espacio para el goce de todos, pero que nadie quiere estar él.

El espacio también ha sido tomado en el ámbito de lo público y lo privado, que entra transversalmente en nuestras preguntas de investigación ¿Qué se entiende en Bogotá



y Colombia por espacio público? Reseñando el Artículo 5, de la ley 9 de 1989, se entiende a nivel nacional por espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.” y a nivel local, desde la secretaría de planeación del distrito en El Artículo 21, del Decreto 190 de 2004, se entiende como “al conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos. Es una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medioambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general”.

Lo anterior conecta con los casos en las localidades bogotanas tratados en esta ocasión, pues la espacialidad, percepción y uso que le dan los habitantes al lugar donde viven, desarrollado en el contexto de las urbanizaciones residenciales o conjuntos de apartamentos/casas, constituye una serie de problemas en lo jurídico y legal que despiertan total interés para la sociología; pues, se debe tener en cuenta del número elevado de urbanizaciones que existen en Bogotá, quizá con respecto a otras ciudades en la región latinoamericana, además de actuales proyectos de gentrificación en zonas donde se pretende instalar cada vez más propiedades horizontales, muchas, viviendas de interés prioritario como las analizadas en el presente trabajo.

El paradigma de urbanización bogotano, rompe las dinámicas de una ciudad como tradicionalmente se produjo y se conceptualizó, como un espacio en el cual hay libre circulación y movimiento, hegemonía de las movilidades; puesto que lo que se configura a partir de este paradigma urbanístico, es el privilegiar la seguridad, o por lo menos, una concepción de seguridad que puede brindar un encerramiento, además de constituirse como propiedad horizontal, donde todos son parte de una misma comunidad, con una administración y se cohabitan espacios comunes. Veremos la presencia de la ilegalidad en los casos seleccionados y como esto es objeto de análisis para a sociología jurídica.



Uso ilegal del espacio, el caso Suba

En el barrio Suba Compartir existe un conflicto emanado por el uso del espacio público, más exactamente la ocupación de una calle cerrada para el parqueo de vehículos por parte de los habitantes de una zona residencial llamada Villas de Hato Chico. El conflicto se inicia al ser insuficiente el espacio de parqueo en las unidades de propiedad horizontal, lo que llevó al uso de la calle con el fin de poder dejar los vehículos en algún lugar 'seguro'. Con el tiempo se configuraron varas problemáticas como el cargamento de vehículos a los patios y el robo continuo de vehículos en la zona. Para solucionar esto se planteó una discusión con la policía, representada por el cuadrante de la zona, el cual se veía afectado pues el robo constante de vehículos repercute en su acción y da efecto a eventuales castigos monetarios y de trabajo para ellos, además de comprometer la integridad y tranquilidad de la comunidad.

Desde la organización vecinal de los tres conjuntos comprometidos (fenómeno que emerge a raíz de este conflicto) y del diálogo con el cuadrante de policía, se plantea una solución: permitir que la calle sea usada como parqueadero, con el único requisito que se encuentre un vigilante para los vehículos, con el fin de disminuir a cero el robo de los mismos. Si bien este acuerdo con la policía es para un bien recíproco, pues no se hace un llamado para patios, ni se hacen penas a los miembros del cuadrante por los constantes robos; en realidad la solución desde el marco normativo es ilegal, pues se está haciendo una ocupación del espacio público.

Uso ilegal del espacio, el caso Kennedy

El análisis a este caso nos sitúa en la localidad número ocho de Bogotá, más específicamente en el barrio Tintalito, en el cual se presenta un conflicto en torno al uso del espacio público por parte de una urbanización 'El Pinar'. Esta urbanización, cuenta con más de 300 apartamentos caracterizados como vivienda de interés prioritario (VIP), los cuales se empezaron a entregar finalizando la década de los 90. La constructora para ese entonces tenía presupuestado hacer una urbanización que contemplara el doble del espacio que hoy contempla El Pinar; es por esta razón que el encerramiento como forma de 'urbanización residencial' solo se hizo hasta la mitad, dejando una gran parte del perímetro de apartamentos encerrados rústicamente con tejas de zinc.

Más adelante, en una preocupación por parte de la comunidad y con el surgimiento de nuevas células residenciales alrededor, se autogestionó mediante la administración de la urbanización, la construcción del encerramiento faltante, sin disponer de una



aprobación desde el derecho 'formal', acción que respondió al sentir de una colectividad en aras de entre otras cosas, preservar la seguridad y estética del conjunto de apartamentos. Es así como a mediados del 2011, la Alcaldía Local de Kennedy, recibió una notificación del uso ilegal que tenía el encerramiento en el caso concreto de la urbanización de El Pinar, motivo que remitió a solicitar la remoción total del encerramiento. Esto provocó que se instauraran querellas y acciones legales en función de preservar el encerramiento por parte de la administración del conjunto, lo que en términos legales no tenía sustento, pues se había constituido originalmente y se mantiene consituido como espacio público, de hecho, cada manzana de la urbanización tiene dirección diferente y al mismo tiempo, tiene un numero de interior y de bloque.

No se logró un acuerdo total, pero sí parcial, puesto que si bien, no se quitó el encerramiento, se tuvo que suministrar a éste puertas auxiliares para el libre tránsito entre barrios. La problemática sigue en un 'limbo' jurídico que solo se ha podido dilatar con el corrido de los años y que entre otras cosas, es un campo vasto para una interpretación desde la sociología jurídica.

Usos ilegales, el debate en torno a la comunidad y ciudad

Los casos reseñados, abren el debate en torno a lo jurídico y a lo que se considera legítimo y legal; es de esta manera que se pueden caracterizar usos ilegales del espacio que cobran legitimidad en el territorio en que se habita. La creación de urbanizaciones cerradas dentro de las periferias urbanas, abren un nuevo mercado, pero ahondan en procesos segregativos y que además rompen con la cohesión social que se gesta dentro de los territorios barriales (Capron, Teresa; & Hernández, 2016).

Lo anterior nos permite esbozar una relación entre esta auto-segregación en el espacio y las formas en las que el espacio público es visto como inseguro y que lleva a ciertos usos del mismo, es decir, como el juego entre seguridad/inseguridad se crea y recrea bajo la forma dialéctica que habla Lefevre en donde las representaciones del espacio se configuran bajo un imaginario de inseguridad, soportado por el conjunto cerrado que forma un espacio de representación de seguridad, y que termina por emanar en los dos casos, prácticas ilegales para soportar las dos formas anteriores que componen el espacio. Además, lo anterior se conecta con la idea de Aramburu (2008) acerca del 'estigma del gueto', en donde las prácticas de sociabilidad están vistas simbólicamente y materialmente en la cuestión del encerramiento especialmente, la comunidad 'decide' con quienes relacionarse y cómo hacerlo, donde el aspecto de la co-presencia juega un



papel muy relevante, pues el habitante de la urbanización, muchas veces se ve identificado como diferente a los otros tipos de habitantes que le son aledaños por fuera del encerramiento, por ejemplo en el caso Kennedy.

Lo anterior nos permite hacer una pregunta bastante interesante, y es ¿Se pueden esbozar usos alternativos del derecho en el caso de Kennedy y Suba? Los usos alternativos del derecho, según Correas (1993), son el uso del sistema hegemónico que anteriormente se mencionaba, para producir cierto tipo de normas, normas que estén con un enfoque hacia una población determinada, generalmente, comunidades o poblaciones desfavorecidas en términos sociales y políticos. Se puede pensar en este caso la idea de una sociología fuera del canon legal (Ariza, 2017) que responda a los intereses colectivos de las comunidades analizadas, que pretendan constituir si bien, el respeto por la hegemonía al libre tránsito y el espacio público; también comprender e interpretar las prácticas ligadas a la espacialidad de las comunidades, a preponderar los valores que estos le dan al territorio y el uso de un derecho que responda a un uso efectivo del bien común, en términos de seguridad e interrelación en la periferia bogotana, en el asunto específico de las urbanizaciones y las disposiciones que lleva vivir en un conjunto residencial.

El espacio público ha sido motivo suscitado de conflictos y de representaciones distintas, tanto en la sociedad como en la norma, llevando a que la confluencia de las contradicciones entre las interpretaciones mismas del espacio, en donde el sentido ideológico contenido en el discurso jurídico es muchas veces contradictorio con la norma misma. Si bien puede surgir una alternatividad del sentido ideológico del derecho, que puede ser subversivo y que dicte un contradicción del poder mismo frente al espacio público, y que como Correas (1993) nos enuncia muchas veces, la comunidad se organiza bajo conductas que son delito pasar el sistema normativo hegemónico, en esta caso en el marco del uso del espacio público. Pero cabe señalar que en este sentido los dos casos son totalmente distintos, pues en uno existe una práctica contestataria frente a la norma, como sucede en Kennedy; cosa que no sucede en el caso de Suba, en donde la práctica y el uso ilegal del espacio público surge como contestación a la realidad misma del espacio.

Es importante hacer mención a la distinción lúcida de Correas frente a la alternatividad del sentido ideológico del Derecho, en donde la alternatividad no siempre es subversivo, y que la subversión no siempre nos lleva a un “buen o correcto” transformación del orden impuesto; lo anterior extrapolando al caso de Kennedy nos muestra que la



apropiación ilegal del espacio público es una subversión que corresponde a un provecho privado de un espacio público, por más que sea toda una comunidad, lo anterior le abre muchas más aristas al debate.

Consideraciones finales

Más allá de la teorización y del estudio de las realidades legales dentro de las perspectivas homogéneas y dominantes, que se sublevan en aras de ser 'críticas', la autocríticas con lo que respecta a la sociología que se está determinando en el marco del derecho, deben responder a estas problemáticas que se desenvuelven en lo local, en lo urbano y la periferia especialmente, que más allá de hacer una interpretación tácita de las leyes y normas, en un sentido ideológico del derecho; deben tomar en cuenta los sentidos y prácticas que las comunidades le dan a su territorio, interpretaciones 'desde abajo' que son, en lo material, ampliamente legítimas.

El espacio público ha sido motivo de un sin número de investigaciones, muchas de ellas lo problematizan bajo la categoría de territorio, de identidad, de seguridad y de política, pero el aspecto jurídico desde una perspectiva sociológica es poco explorado, porque muchas veces las investigaciones se encuentran matizadas en dos bandos, ricos y pobres, pero el sector de clase media es olvidado y paradójicamente es el más amplio en ciudades como Bogotá y se ven caracterizados en el habitar una zona residencial, que muchas veces cuenta con poca proyección con respecto a las dinámicas de una gran urbe como Bogotá, por ejemplo, haber desestimado que todos tuvieran parqueadero, (caso Suba) o procurar la legalización del encerramiento, como se vendió, sin dejar transitoriamente a medias la constitución de un conjunto residencial (caso Kennedy).

Cabe resaltar que este espacio público parece jugar en un tira y afloje entre comunidad e institución, por ello, más allá de adelantarnos a hacer aseveraciones y conclusiones apresuradas, el llamado es más a mostrar cómo el espacio público es un campo de estudio potente para trabajar bajo el zoom de una Sociología Jurídica, ya que los casos tratados más allá de estar próximos a solucionarse, están en un momento de estabilidad dada del mismo olvido institucional, pero que en cualquier momento explotarán, y es deber (eso se espera) del sociólogo, brindar herramientas a la comunidad para su propia organización, pero también de ser un puente entre la institución y la comunidad misma.



Referencias Bibliográficas

- Aramburu, M. (2008). Usos y significados del espacio público. *ACE: Architecture, City and Environment*, 3(8), 143–151. Retrieved from <https://bit.ly/2KzAPVT>
- Ariza, Rosembert (2017). Sociología crítica al derecho ¿una sociología fuera del canon legal? En publicación: revista el otro derecho, ILSA. Bogotá.
- Bonilla, M. H. (2008). Procesos informales del espacio público en el hábitat popular. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(13), 109–116. Retrieved from <https://bit.ly/2VdYZrn>
- Borja, L. (2003) *Espacio público y espacio político en Ciudad Conquistada*. Alianza. Madrid.
- Capron, G., Teresa, M., & Hernández, E. (2016). El enclave urbano, lógica socioespacial de la periferia urbanizada y sus efectos sobre la segregación residencial y la fragmentación urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25, 127–150. <http://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54720>
- Correas, Ó. (1993). *Alternatividad y derecho: el derecho alternativo frente a la teoría del derecho*. Retrieved from <https://bit.ly/3nZ2BtB>
- Correas, Oscar. *Pluralismo jurídico*. Otros Horizontes Ediciones Coyoacán, México 2007.
- Delgado, M., Ovidio. “Espacio, territorio y ambiente”, en Universidad Nacional de Colombia. *Red Espacio y Territorio* (2001). *Espacio y territorios, razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Unal.
- Harvey, D. (2013). *David Harvey: The right to the city*. Danish Architecture Centre. Retrieved from <http://www.dac.dk/en/dac-cities/sustainable-cities-2/experts/david-harvey-the-right-to-the-city/?bbredirect=true>
- Lefebvre, H. (1976) *Espacio y Política*. Editorial península.
- Secretaría Distrital de Planeación, (2017). [online] Available at: <https://bit.ly/3l907qy> [Accessed 20 Nov. 2017].



Procesos de descentralización y participación ciudadana en Perú. Lecciones para la gobernanza territorial

Arnaldo Serna

Resumen

El estudio responde a un conjunto de reflexiones en torno al proceso de descentralización en el Perú. Se inicia retomando la pregunta de un estudio realizado en el año 2002: ¿Qué pensamos de la descentralización? Y a partir de ello, se plantea el vínculo de la descentralización con la participación ciudadana desde el enfoque territorial del desarrollo local.

En el marco de una investigación transformadora, se analizan algunos casos de descentralización y participación ciudadana que permite identificar elementos claves como: la autonomía y rendición de cuentas que las autoridades locales deben fortalecer para cumplir su mandato como líderes del desarrollo endógeno de sus territorios.

Finalmente, se busca dar algunas respuestas a las preguntas planteadas en torno a la visión existente actualmente sobre la descentralización, la cual requiere de un debate entre los diversos actores del territorio. Asimismo, se considera el rol de la ciudadanía en la gobernanza territorial a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Palabras clave

Descentralización; Participación ciudadana; TIC (Tecnologías de Información y Comunicación); Gobierno abierto; Gobernanza Territorial.

Introducción

El presente artículo está motivado por un conjunto de reflexiones alrededor de la descentralización que se han generado en el marco del trabajo de Profadel, red internacional de centros de formación superior en desarrollo local, red de la cual Escuela para el Desarrollo es parte. En el año 2013 algunos centros miembros de Profadel realizaron un estudio sobre la descentralización en África Subsahariana, en el cual se incluyó el caso peruano para tener un referente de comparación de otra Región del mundo. El caso presentado fue elaborado por Escuela para el Desarrollo, en base al Balance sobre el estado de la descentralización en el Perú (Villemur, 2014) realizado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales por Eduardo Ballón, coordinador de Grupo Propuesta Ciudadana.



La reflexión sobre la descentralización continuó entre Profadel, Escuela para el Desarrollo y el Grupo Propuesta Ciudadana, quienes organizaron conversatorios con la participación activa de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros los años 2017, 2018, y 2019 aprovechando las visitas de Christophe Mestre, especialista en Descentralización y desarrollo local, del CIEDEL, Universidad Católica de Lyon, Francia, y fundador de Profadel. En agosto de 2019, recogiendo las reflexiones previas, se organizó una Mesa de Trabajo sobre la Descentralización que ha orientado las reflexiones presentadas en este documento.

En la historia del Perú ha habido distintos momentos en donde se ha planteado la descentralización. Uno de ellos fue a inicios del milenio, y ya estando convocadas las primeras elecciones regionales, Escuela para el Desarrollo realiza un estudio, en el 2002, que ha sido publicado con el título: “**¿Qué pensamos de la descentralización? Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos**”. Un trabajo que explora en las percepciones de diversos actores en 5 regiones con historia descentralista: Arequipa, La Libertad, Junín, San Martín y para contrastar Lima. Lo que se encontró como resultados del estudio fue la alta valoración de la descentralización, siendo considerada urgente e importante, como la solución a los problemas histórico del país, sin embargo, esto estaba acompañada de poca claridad sobre cómo debía ser (Muñoz et al., 2002).

Escuela para el Desarrollo ha venido trabajando en procesos de desarrollo local y descentralización desde inicios del siglo, y junto con el Grupo Propuesta Ciudadana publicó los “Cuadernos Descentralistas” y otras reflexiones sobre el proceso de descentralización y desarrollo local. En los últimos años, la aproximación a estos temas claves se hace desde el **Enfoque Territorial del Desarrollo Local (ETDL)**, desde el cual la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales es fundamental para asegurar el desarrollo local. Escuela para el desarrollo apuesta por el fortalecimiento de la gobernanza territorial ciudadana para un desarrollo sostenible de los territorios, y para ello es clave partir de reforzar las capacidades de los gobiernos locales, así como de los otros actores del territorio.

En ese marco, frente al estado actual de la descentralización se han planteado las siguientes preguntas: ¿Existen en los actores una visión común de la descentralización?; ¿Cuál es el rol de la ciudadanía en el proceso de descentralización? Y en la gobernanza territorial ¿Cómo influyen los mecanismos de promoción de la participación ciudadana en el proceso de descentralización?



Preguntas que buscan orientar la reflexión y esbozar algunas lecciones de las experiencias que permitan avanzar hacia el desarrollo territorial sostenible. El documento en un primer momento, presentará brevemente la fundamentación y marco de análisis del ETDL, para luego, compartir la metodología utilizada en este estudio. Posteriormente, se presentarán los resultados del análisis de la experiencia en términos de Balance de descentralización en el Perú: aciertos y desafíos; así como el análisis de casos, en los cuales se profundiza sobre el rol de la participación ciudadana en el proceso de descentralización. Finalmente, se presentarán reflexiones que buscan ser algunas respuestas a las preguntas planteadas.

Fundamentación del problema

A finales del 2016, después de un amplio estudio a nivel global, la Dirección General de Cooperación Internacional de la Unión Europea publica un documento de referencia titulado “Apoyo a la descentralización, la gobernanza y desarrollo local a través de un enfoque territorial”. En este documento se reconoce que existen al menos tres grandes problemas a nivel global que exigen cambiar la manera en la que se estaba entendiendo el desarrollo, y que plantean un enfoque territorial para promover el desarrollo local, fortalecer la gobernanza y los procesos de descentralización. (DGCID-UE, 2016)

En primer lugar, se constata un crecimiento de las desigualdades en los territorios, incluso en los considerados países desarrollados, lo cual trae consigo altos costos sociales y políticos. Estas desigualdades se encuentran no sólo entre países, sino al interior de los territorios en donde dentro de una misma ciudad puede encontrarse grandes diferencias entre quienes viven en el centro y los que habitan la periferia.

En segundo lugar, se puede observar el acelerado crecimiento de ciudades, y la reconfiguración de los territorios, cuestionándose la separación entre campo y ciudad, entre lo rural y lo urbano, para dar paso a una comprensión del territorio organizado en grandes ciudades, o ciudades-frontera y las ciudades intermedias, alrededor de las cuales se pueden encontrar pequeños poblados, pero muy articulados a las ciudades y sus servicios.

Finalmente, se encuentra expresiones que dan cuenta de la ineficiencia de Estado en su función de asegurar el bienestar de las poblaciones. Los Estados siguen actuando desde una lógica sectorial, tratando de solucionar los problemas de arriba hacia abajo, desconfiando de las capacidades de los gobiernos sub-nacionales para encontrar sus propios caminos, y recursos, para generar el desarrollo que desean.



Ante estas limitaciones, se ve necesario volver a fortalecer el desarrollo local integrando componentes que le permitan contribuir al desarrollo de los territorios de abajo hacia arriba.

Es así que el Enfoque Territorial de Desarrollo Local parte de recuperar la importancia de un **desarrollo local endógeno**, es decir basado en sus propios recursos, en sus propias capacidades, en las particularidades de su territorio; a lo cual se sume una estrategia de crecimiento **incremental** en donde se combinan los esfuerzos regionales y nacionales complementando los resultados.

Además de endógeno e incremental, el ETDL plantea la necesidad de trabajar en el territorio como un **espacio integrado**, que supere la lógica sectorial; y que contribuya con una **integración multi-escalar**, es decir que conecte y genere sinergias entre las distintas escalas de organización del estado: local / regional / nacional.

En suma, el enfoque territorial del desarrollo local puede definirse de la siguiente manera:

El desarrollo territorial designa un desarrollo que es endógeno y espacialmente integrado, que hace uso de la contribución de los agentes que operan en múltiples escalas y aporta un valor incremental a los esfuerzos nacionales de desarrollo (DGCID-UE, 2016, p.41).

Dentro de los agentes que son protagónicos en este proceso destacan las Autoridades Locales que, si bien en nuestros territorios no cuentan con las capacidades suficientes, y son desprestigiados por casos de corrupción, sin embargo, tienen un conjunto de características que los convierten en actores clave. En primer lugar, cuentan con un **mandato**, así como la **legitimidad** que obtienen gracias a los procesos electorales democráticos en donde se les elige. Además, se les concede **capacidad normativa** y tienen una cierta **estabilidad**. Finalmente, cuentan con sensibilidad o **receptividad** gracias a estar en el territorio, en interacción con los otros actores, teniendo la ocasión de sentarse a la mesa, de dialogar, de gobernar, más allá de cumplir con sus funciones de gestión que le vienen con el cargo que asumen. Las autoridades locales (ALs) son a la vez Estado y sociedad, son esa pieza clave que articula y que puede generar procesos sinérgicos de desarrollo desde el territorio, sin depender del Estado central, pero que, articulado adecuadamente, puede efectivamente generar proceso de crecimiento incremental.



El fortalecimiento de las capacidades de las ALs es clave para que asuman un rol de liderazgo que favorezca la gobernanza territorial y con ello el desarrollo local. Este liderazgo puede hacer la diferencia en el desarrollo de un territorio, y sobre todo en la participación activa de los diversos actores del mismo.

Asociado al rol clave de las ALs destaca, desde el ETDL, la importancia de los procesos de descentralización que responden al tanto al cuestionamiento de la ineficiencia de las políticas del Estado, pero también a la lógica sectorial que no aprovecha las potencialidades de los territorios y que por el contrario divide y dispersa en lugar de generar sinergias multi-actor.

Desde el ETDL la descentralización es un proceso clave, y si bien requiere de una voluntad política para implementarse desde arriba hacia abajo, desde lo nacional hacia lo sub-nacional / local, es posible iniciarse dentro de los márgenes de libertad que existen en las normas que regulan el Estado. Es en los territorios en donde están los recursos, y la gestión de los mismos puede implicar a los distintos actores, no solamente al Gobierno, sino también a la sociedad civil, a las empresas y a la academia que cohabita con el gobierno local. Es interesante observar la dinámica de los gobiernos locales que se organizan y fortalecen entre sí, estableciendo vínculos y hermanamientos entre ciudades que superan las interacciones entre Estados, por su naturaleza más fluida, lo que se viene conociendo como la internacionalización de las ciudades, fenómeno que crece significativamente en un mundo global cada vez más interconectado.

Desde el ETDL para que la descentralización funcione como marco para el desarrollo de los territorios, es necesario contar con dos condiciones o características claves: la autonomía y la rendición de cuentas.

En principio, estas dos condiciones responden a las grandes críticas que los gobiernos nacionales y también los actores que operan a nivel nacional e internacional plantean frente a la descentralización: por un lado, la incapacidad de los actores, especialmente las autoridades locales, y por otro lado, la corrupción.

En efecto, muchas autoridades locales llegan a asumir sus cargos sin las competencias necesarias, y a esto se suma prácticas de gestión que van en contra de la continuidad de los procesos de desarrollo. En efecto, autoridades locales que deshacen lo avanzado por sus predecesores, así como cambios en los equipos técnicos existentes por “su gente”, que muchas veces no tiene experiencia en la gestión pública. Es cierto que la



única manera en la que los gobiernos locales aprendan y mejoren sus capacidades será cometiendo sus propios errores, pero es necesario ir constituyendo una masa crítica de funcionarios públicos que aprenda, que acumule y que le dé el soporte técnico que los gobernantes requieren.

En suma, la mirada sectorial y cortoplacista de los Estados, sumado a las limitaciones de los gobiernos locales, hace que se pierda la confianza en los procesos de descentralización. Sin embargo, desde el ETDL se plantea la necesidad de tener un enfoque territorial y fortalecer a las ALs en términos de autonomía, así como exigirles la rendición de cuentas que favorezca la transparencia en su mandato, no sólo siendo **gestores** eficientes de los encargos que le vienen del gobierno central, sino que sean capaces de **gobernar**, de generar concertación con los otros actores del territorio y establecer una gobernanza territorial que asegure el desarrollo local sostenible para el beneficio a todos los actores que comparten el territorio.

La gobernanza territorial implica un ejercicio de concertación de actores para generar un proyecto de sociedad común, que supere las acciones centradas en los intereses particulares que no consideran el bien común. Hoy en día, en los distintos territorios se puede encontrar crisis asociadas a ese individualismo que genera desigualdades, que depreda el planeta y que exagera la violencia entre grupos que se creen diferentes. Desde el territorio, es posible generar un **proyecto de sociedad común** que articule, que tenga como prioridad el interés general, y para ello genere sinergias entre los diversos actores. Si bien las AL juegan un rol protagónico, es necesario contar con una ciudadanía activa que dé soporte a los procesos de desarrollo local, por ello, es importante reflexionar sobre los desafíos que los procesos de descentralización plantean a la ciudadanía para poder alcanzar el desarrollo territorial sostenible deseado.

Metodología

Este artículo está basado en una **investigación transformadora** sobre la descentralización y la participación ciudadana en el marco del desarrollo local con enfoque territorial. Una investigación transformadora se basa en la investigación-acción pero está orientada al desarrollo del territorio, más allá de las organizaciones y la efectividad de sus resultados, busca contribuir al desarrollo de una manera holística, considerando las voces de diversos actores, dentro de los cuales se encuentra quienes realizan la investigación. La propuesta de investigación transformadora es tomada del Instituto Vasco de Competitividad **Orkestra**, que busca contribuir a la **competitividad**



territorial a través de la investigación transformadora y otras formas de innovación. En Escuela para el Desarrollo se viene trabajando en investigación-acción desde inicios de los años 90, sin embargo, encuentra en la investigación transformadora un valor agregado al integrar el enfoque territorial del desarrollo local, que implica generar dinámicas de cambio que hacen de la investigación un motor del desarrollo.

La investigación transformadora desarrollada por Orkestra se basa en 5 principios (Orkestra, 2017)

- Compromiso con el cambio, de la mano con el actor de competitividad
- Visión global, anticipación y proyección internacional
- Colaboración, apertura y flexibilidad
- Generación de visión sistémica
- Independencia y visión crítica constructiva

Estos principios están en el marco de una vocación de Orkestra de contribuir con la competitividad territorial en su territorio el País Vasco, sin embargo, no se limita a ello, sino que se articula con diversos actores para colaborar y aprender de otras experiencias. En ese marco, Escuela para el Desarrollo busca también contribuir con el desarrollo territorial a través de la investigación transformadora, generando inter-aprendizajes y combinando metodologías para gestionar el cambio.

La presente investigación transformadora sobre procesos de descentralización y participación ciudadana en el Perú y el Mundo, tiene como objetivos:

- Analizar las visiones que diversos actores tienen sobre la descentralización, a partir de sus experiencias, e
- Identificar a partir de experiencias buenas prácticas de participación ciudadana que deben fomentarse para mejorar la gobernanza territorial

Para ello, genera espacios de reflexión colectiva con distintos actores, a la vez que analiza casos que se desarrollan asociados a procesos de descentralización. Son los diversos actores con quienes se genera conocimiento, y de esta manera los espacios de debate contribuyen con los cambios en la dinámica de desarrollo territorial.

En términos metodológicos, se han seleccionado algunos casos que sirven para el análisis colectivo de diversos actores, y a partir de ello, se van generando reflexiones y construyendo propuestas para el cambio. En este artículo se hará referencia a algunos



casos de análisis que han permitido arribar a las reflexiones y propuestas de cambio de este artículo.

Resultados y discusión

Ante la pregunta **¿Qué esperamos de la descentralización?**, diversos actores coinciden en la necesidad de **mejorar la eficiencia y eficacia del Estado** al brindar los servicios a la población. Esto pasa por reducir la burocracia y hacer mejor manejo de los recursos del territorio. En los últimos años se ha avanzado en la transferencia de competencias, programas y servicios, sin embargo, al no contarse ni con las capacidades, ni con el presupuesto para ejecutarlas terminan generando desconfianza en la población, al mismo tiempo que se desacredita el proceso.

En efecto, en el proceso de descentralización se espera que la autoridad local y los funcionarios públicos ejerzan su rol como **Gestores** de manera eficiente y eficaz, pero para que esto sea posible se requiere ganar en **autonomía**. Es necesario, dar las condiciones para que en cada territorio se puedan tomar decisiones, a pesar de que en algunos momentos puedan equivocarse, pero esa es la única manera de ir ganando en capital humano en los territorios, desde un enfoque endógeno del desarrollo local.

En los últimos 15 años hay un marco normativo sobre la descentralización, sin embargo, aún no se tiene claridad qué responsabilidades le toca a cada ente del gobierno, existiendo funciones repetidas, al mismo tiempo que existen recursos que no concuerdan con el nivel de organización de las instancias públicas. Aún, para algunas poblaciones un buen alcalde sigue siendo aquel que “trae plata de Lima”, para lo cual no articula con las instancias intermedias, y en muchos casos tampoco con la población organizada de su territorio.

La autonomía es clave, sin embargo, es fundamental que se complemente con la **rendición de cuentas** que permita una gobernanza territorial que se oriente al desarrollo endógeno del territorio. En ese sentido, tener mecanismos de monitoreo y evaluación permiten una gestión **transparente**. En este punto se evidencia la importancia de la gobernanza, en donde la acción de la autoridad local se complementa con la **vigilancia ciudadana** mediante la cual los otros actores deben comprometerse.

Actualmente, se cuenta con tecnología de información y comunicación que permiten lo que se conoce como Gobierno Electrónico lo cual favorece la transparencia, y junto con ello, los mecanismos de participación ciudadana que favorecen que las y los ciudadanos se involucren en lo que las autoridades están realizando. En el caso peruano se ha dado



un paso más desde la Secretaría de **Gobierno Digital** de la Presidencia del Consejo de Ministros que además de poner la información y tecnología al servicio de la gobernanza, también conduce el proceso nacional de transición digital del Estado. En esta misma lista, con el soporte de las TICs se plantea el Gobierno Abierto como mecanismo para la gobernanza en los distintos niveles de gobierno.

Un caso de análisis interesante, es el Presupuesto Participativo del Gobierno Regional de La Libertad que gracias a la plataforma “**La Libertad decide**” favoreció la participación ciudadana de más de 2 mil personas a través de la plataforma electrónica. Se trata de un mecanismo que permite que la población con acceso a Internet y un teléfono celular Smartphone pueda hacer sus propuestas, y apoyar aquellas que les parecen convenientes para el desarrollo local de su territorio. Un primer paso dentro del mecanismo de Presupuesto Participativo que fomenta la participación ciudadana. Es así como los llamados “**Civic Tech**” entran en escena de la gobernanza territorial.

La participación ciudadana a través de los Civic Tech y las propuestas de gobierno abierto digital que el Estado viene implementando pueden efectivamente superar progresivamente los graves problemas de corrupción e ineficiencia del Estado. Hace 50 años, con la Reforma Agraria del Gobierno Militar de Velasco se generó un gran cambio en las **relaciones de poder entre distintos grupos de la población**, años después se mantienen situaciones de discriminación que considera a algunas personas como ciudadanos de segunda o tercera categoría. Si bien, aún existen limitaciones en la descentralización, es un proceso que genera las condiciones para que los territorios puedan impulsar su propio desarrollo. Otros casos de análisis a destacar son los procesos de elaboración de **Zonificaciones Económicas y Ecológicas (ZEE)**, así como los **Planes de Ordenamiento Territorial**. Procesos participativos, multi-actor, que fortalecen la gobernanza en los territorios.

Sin embargo, es necesario reconocer que siguen existiendo grupos de poder que se oponen a la participación ciudadana en la gobernanza del territorio, para mantener sus privilegios. Para ello, en algunos casos basta con la acumulación de propiedad privada de la tierra que les permite decidir en qué actividades económicas se embarca un territorio. Esto es lo que el Grupo Propuesta Ciudadana denomina la **re-territorialización del capital** que puede funcionar al margen de los planes concertados, en el marco de una política neoliberal de promoción de la inversión privada, especialmente en industrias extractivas.



Descentralización implica compartir el poder, y en eso el Estado central también tiene sus resistencias, y a pesar de haber realizado avances en la primera década del actual milenio, luego se generó una **estrategia de ahogo** de la descentralización mediante un proceso de **recentralización** justificado en escándalos de **corrupción** y descalificación de las autoridades sub-nacionales, reforzando la imagen de **incapacidad** de los gobiernos locales para gestionar los recursos transferidos, o incluso los propios recursos.

Actualmente, 2019 la crisis del régimen generada por los escándalos de corrupción, el cierre del Congreso y la reactivación de conflictos socio-ambientales estratégicos, así como la lucha contra la corrupción han colocado en pausa la estrategia de ahogo de la descentralización, y existe una cierta alianza entre el ejecutivo y los procesos que se realizan desde las regiones, a las cuales “se les deja hacer” y luego, refuerza en la medida que contribuye a la gestión desde el gobierno central.

Finalmente, cabe destacar como caso de análisis las **Agencias Regionales de Desarrollo**

Las Agencias Regionales de Desarrollo son una iniciativa que viene permitiendo una articulación y coordinación entre las diferentes instituciones que la integran. Este modelo ayudará a la construcción de una Agenda Regional que permita el ordenamiento de la inversión pública y privada, para mejorar la competitividad regional. (www.descentralizacion.gob.pe, 2019)

Experiencias que están teniendo como resultados las agendas regionales de desarrollo, las mismas que deben articularse con la política de competitividad y productividad reciente aprobada, en julio de 2019. Esto es un mecanismo de gobernanza territorial que favorece la participación ciudadana en las decisiones acerca de su territorio, sin embargo, al igual que otros mecanismos requiere de una ciudadanía activa, y proactiva, así como vigilante.

Reflexiones finales: A manera de conclusiones

Una mirada al proceso de descentralización desde la participación ciudadana hoy reconoce el **escaso debate** sobre la eficiencia de la descentralización, sobre las propuestas que se necesitan consolidar, especialmente aquellas que provengan de los gobiernos locales. Toca a la academia poner en agenda el debate y sentar a la mesa a los gobiernos locales, a la ciudadanía y al Estado central para definir, reafirmar y cambiar el rumbo del desarrollo en el país.



Vistos los límites producidos por el enfoque sectorial del Estado, se hace necesario **priorizar el enfoque territorial** del desarrollo local, entenderlo, aprender de las experiencias de otros países, para poder adaptarlos a las particularidades de nuestros territorios. Ensayando algunas respuestas a las preguntas planteadas podemos afirmar:

¿Existen en los actores una visión común de la descentralización?

No, no existe claridad en el proceso de descentralización, y si bien hay un cierto descontento por expectativas insatisfechas, alimentadas por mensajes de desprestigio del proceso, también podemos reconocer un reconocimiento de la importancia de la descentralización. Por ello es clave generar un debate acerca de la descentralización que necesitamos que recoja las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y las articule para tener una mayor eficiencia.

¿Cuál es el rol de la ciudadanía en el proceso de descentralización?

La movilización ciudadana está generando cambios, y por ello es clave reforzar el ejercicio de una ciudadanía sociedad civil y la diversidad de actores del territorio, para que quienes lleguen a ser autoridad activa, con enfoque territorial del desarrollo local, comprometida con la gobernanza territorial desde donde se refuerce la autonomía y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Esto requiere del fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos, de la local lideren el caminar hacia el desarrollo local deseado colectivamente.

¿Cómo influyen los mecanismos de promoción de la participación ciudadana en el proceso de descentralización?

Hoy en día, gracias a las TICs la articulación de movimientos, redes es más fluida que antes, y pueden servir como espacios de debate y construcción colaborativa, en la que la inteligencia colectiva esté al servicio de la gobernanza territorial.

La influencia de las TICs en la opinión pública, e incluso en las decisiones colectivas como, por ejemplo, las elecciones de autoridades, es muy fuerte, por ello, al lado de la transición digital es necesario fortalecer la capacidad y ejercicio del pensamiento crítico que supere el pensamiento binario y de paso a un análisis de la complejidad en la que vivimos. Este pensamiento crítico permitirá el ejercicio de una ciudadanía activa, orientada a un proyecto de sociedad compartido.



Referencias bibliográficas

Ballón, E. y Campana, A. y Glave, M. (2015) Ordenamiento territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital. Perú Hoy, diciembre 2015, Lima, Perú: Desco

Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Unión Europea (2016) Apoyo a la descentralización, la gobernanza y desarrollo local a través de un enfoque territorial. Colección documentos y herramientas, documento de referencia 23. Luxemburgo

Mesopartner (2019) Agencias Regionales de Desarrollo en Alemania. Experiencias inspiradoras para el desarrollo regional en Perú. Lima, Perú: Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

Muñoz, F. y Motta, R. y Solari, M. (2002) ¿Qué pensamos de la descentralización? Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos. Lima, Perú: Escuela para el desarrollo

Villemur, Aurelie. (2014) Balance del estado de la descentralización en Perú. Lima, Perú: Escuela para el desarrollo.



Entre resistência e violência: a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos no Brasil.

Camila Dias Cavalcanti

Resumen

O intuito desse artigo é refletir sobre a atuação dos defensores e defensoras dos direitos humanos a partir do debate sobre formas de resistência cotidiana, teorizado pelo cientista político James Scott. Nesse sentido, problematizar a defesa e promoção dos direitos humanos no país é tem em conta, ainda que sinteticamente, as estruturas de dominação, exploração e expropriação de direitos que perpassam a luta desses sujeitos, bem como, a violência a que estão submetidos cotidianamente na luta pela garantia de direitos humanos no Brasil. O questionamento da organização social, suas relações de produção e reprodução de desigualdades é fundamental para que se pensar e propor qualquer atuação política emancipatória, como penso que poderá a ser um dia a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos.

Palabras clave

Resistência; Dominação; Defensores dos direitos humanos.

Introdução

O intuito desse artigo é refletir sobre a atuação dos defensores e defensoras dos direitos humanos a partir do debate sobre formas de resistência cotidiana, teorizado pelo cientista político James Scott. Nesse sentido, problematizar a defesa e promoção dos direitos humanos no país é tem em conta, ainda que sinteticamente, as estruturas de dominação, exploração e expropriação de direitos que perpassam a luta desses sujeitos, bem como, a violência a que estão submetidos cotidianamente na luta pela garantia de direitos humanos no Brasil. O questionamento da organização social, suas relações de produção e reprodução de desigualdades é fundamental para que se pensar e propor qualquer atuação política emancipatória, como penso que poderá a ser um dia a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos.

Nunca se falou tanto em direitos humanos, porém tem sido cada vez mais difícil pensar a atuação na defesa e promoção dos direitos humanos em uma sociedade cada vez mais complexa, bem como, agregar diferentes pautas de reivindicações num projeto que vise superar a exploração, que gera cada vez mais desigualdades. Como bem pontou WOOD (2009), a separação do econômico e do político deslocou a centralidade de



classe como fator a ser superado e fez acreditar que a disputa se dava, agora, na conquista do que ela chamou de “bens extraeconômicos”. Isso fez surgir diversas pautas fragmentadas que, ainda de acordo com Wood, não são capazes de questionar o modo de produção da sociedade capitalista.

Por outro lado, é impossível pensar em um projeto de superação da sociabilidade capitalista que não leve em consideração pautas como raça/etnia, gênero, meio ambiente. Se as reivindicações são múltiplas, ignorá-las traz muito mais prejuízo do que buscar maneiras de recuperar o debate para pensar políticas emancipatórias. É nesse contexto que considero a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos como *locus* possível para resistência. A defesa e promoção dos direitos humanos se relacionam com diferentes aspectos da nossa vida, nem sempre têm conta a percepção macro da organização social, mas nem por isso, colocam em questionamento a maneira como as sociedades se organizam, se reproduzem e como os indivíduos se relacionam nesse processo. Como afirma Ruiz (2014):

Esta amplitude provoca desafios: não é um tema a ser tratado ingênua ou superficialmente. Isto implica busca identificar que diferentes perspectivas há a seu respeito, como e quando surgiram, que características assumem nos distintos modos de produção. Para determinadas apreensões, provoca pensar que contribuição podem oferecer à construção de uma sociedade efetivamente justa, necessariamente anticapitalista – em que a produção coletiva e social da riqueza não seja apropriada privadamente (p.15).

Quem são os defensores e defensoras dos direitos humanos no Brasil

No Brasil, de maneira mais incisiva, a mudança de cenário trazida com o período da redemocratização, após mais de duas décadas¹ de vigorante ditadura militar, que dizimou vidas e censurou vozes de sujeitos dos mais diversos projetos societários, que lutavam por um país democrático, é que permitiu erigir as discussões sobre promoção e defesa dos direitos humanos. Discussões tais, que não estavam mais apenas relacionadas à garantia dos direitos políticos e civis.

A luta pelos direitos humanos emergiu no Brasil como resposta às diversas formas de violência sofridas no período da ditadura militar, a partir de meados da década de 1970. Durante a redemocratização no País, a partir de 1980, diversos debates e seminários, além de intensa mobilização social, surgiram com a intenção de criar uma nova cultura política que resguardasse, dentre outras premissas, a defesa dos direitos humanos e a construção da cidadania (Matos, 2006, p. 11).



O reconhecimento da atuação dos defensores e defensoras dos direitos humanos e da necessidade de criar condições para o trabalho deles tem sido tema de debate nacional e internacionalmente. A Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Resolução 53/144 de 1998, define o que é ser um defensor dos direitos humanos, bem como, convida os governos, organizações internacionais e outros atores a reafirmarem o compromisso para promover uma cultura de paz e os direitos humanos.

A Resolução 53/144 de 1998 reconhece a importância de promover e defender os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, dando base para, posterior, o Governo Brasileiro publicar o Decreto Nº 6044/2007 que cria a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos² e define como defensor dos direitos humanos: qualquer indivíduo, grupo, associação ou entidade, coletiva ou isoladamente, que atue na promoção e defesa dos direitos humanos, é considerado defensor dos direitos humanos. A atuação tem que estar voltada para a defesa e promoção de direitos fundamentais universalmente reconhecidos, como por exemplo, direito à saúde, educação, terra, trabalho e outros.

Na prática a definição de defensores dos direitos flexibilizou e ampliou o conceito de ativista e militante que até então esteve ligado às pessoas que atuavam com direitos humanos. O ativismo e a militância estão ligados à movimentos sociais organizados, sindicatos, partidos políticos, já o termo defensor de direitos humanos que passa ser adotado traz a concepção de qualquer indivíduo, ainda que de maneira incipiente, pode ser um defensor de direitos humanos quando atua, mesmo que pontualmente, na promoção e defesa dos direitos humanos. De maneira alguma os limites da definição do que é ser defensor dos direitos humanos no Brasil e no mundo são consenso. Mas para o debate que busco tratar aqui, a definição de direitos humanos da ONU será a utilizada.

Resistência, dominação e violência: Entrelaçamentos na luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos

Se os defensores e defensoras dos direitos humanos são pessoas que atuam em prol da garantia de direitos como terra, meio ambiente, educação, saúde, há uma relação direta entre a promoção e a violação de seus direitos. Em outras palavras, a luta por direitos humanos, muitas vezes, começa para defender um direito que foi violado. Por isso, refletir acerca da atuação desses atores é também pensar de que maneira as desigualdades se reproduzem na realidade brasileira e como a organização social



oprime mais alguns indivíduos e grupos do que outros. Isso leva a pensar nas estruturas de dominação que constituem nossas relações sociais e que vão influenciar diretamente a capacidade de mobilização e de resistência desses sujeitos.

O debate colocado por James Scott traz as resistências não escritas, e que também não se inserem no contexto de grandes revoluções. Contudo, o autor irá afirmar que nem por isso essas formas de resistências têm menos importância do que aquelas que se configuram em embates muitas vezes físicos e com uso de violência. É importante pensar, assim, que as relações de dominação postas não representam deliberado aceite dos que são dominados. Pode-se pensar que o empregado aceita a exploração imposta pelo patrão de maneira incontestada, já que continua nessa relação de exploração sem romper com ela, mas na perspectiva apontada por Scott isso não demonstra inteira aceitação e nem impossibilita o que o autor irá chamar de formas cotidianas de resistência.

A inquietação do autor parte tem como fonte a questão das revoluções camponesas, e mais especificamente analisa a situação dos camponeses de uma comunidade na Malásia e daí desenvolve o conceito de 'resistência cotidiana'. De acordo com o autor. Segundo ele, o destaque dado aos camponeses no debate não apenas teórico, mas histórico tem dado relevância apenas para os momentos de 'revolução', em que internacionalmente o campesinato tem colocado em xeque o Estado e mesmo à ordem internacional, o que leva pensar que nos demais momentos os camponeses não enxergam a sua situação de dominado:

Em outros momentos, o que significa a maior parte do tempo, os camponeses aparecem nos registros históricos não tanto como atores históricos, mas como contribuintes mais ou menos anônimos às estatísticas sobre recrutamento militar, impostos, migração de mão-de-obra, propriedade da terra e produção agrícola (Scott, 2011 p.218).

Quando pensamos a situação dos defensores e das defensoras dos direitos humanos no Brasil a relação com luta e resistência é quase que imediata, uma vez que são atores que atuam na promoção e defesa de direitos humanos universalmente reconhecidos. No caso brasileiro, a garantia de direitos humanos está demarcada na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais dos quais o país é signatário. Sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos referência internacional no debate, além de vários outros documentos e resoluções que surgiram no cenário mundial, principalmente após a Segunda Guerra Mundial em 1939-1945.



Mas para além da garantia formal dos direitos humanos a efetivação desses direitos tem sido conquistada (quando é) por meio de lutas e reivindicações da classe trabalhadora, dominada e explorada. Os defensores e defensoras dos direitos humanos no Brasil precisam lutar – ou resistir! – cotidianamente para a garantia de direitos que ainda são considerados fundamentais: como direito à vida, à saúde, à educação, ao trabalho, dentre outros. Numa sociabilidade extremamente desigual, a subsistência de muitos trabalhadores rurais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros grupos é conquistada a cada dia, numa resistência que não cessa nunca.

Nem sempre a resistência dos defensores e defensoras dos direitos humanos ganha visibilidade. Ou ao menos, para pensarmos com Scott, é vista dessa maneira: se pensarmos a questão da população indígena na luta pelo território, em muitos casos, sua permanência na terra é vista apenas como impossibilidade de ir para outro local, quase que como um ato desesperado permanecem no lugar, como se por teimosia apenas. O caráter da luta e da resistência acaba sendo mascarado, e assim parece que se dá menos importância para o movimento. Há, de fato, diversos elementos que caracterizam a luta dos povos indígenas, a expulsão de seus territórios, o extermínio da população, da língua, do modo de vida, causados por um modelo de desenvolvimento que só ver a terra como possibilidade de lucro.

Porém, a resistência em permanecer em determinado território vai além da luta pela terra. É claro que a luta indígena questiona a concentração de terras no país, haja vista que esse é um dos fatores que os expropria de seus territórios. Mas há também a resistência de permanecer em um determinado local e não em outro. O território tem sentido sagrado para a população indígena, é o seu tekoha³, sendo assim, a resistência é por esse lugar e não por outro. Mas essa dimensão da luta, raramente, é colocada nesses termos quando pensamos a causa indígena. Partindo somente desse ponto de vista, invisibiliza-se o momento de entre “revoluções”, como afirma Scott:

Seria um grave equívoco, como o é no caso das rebeliões camponesas, romantizar abertamente as “armas dos fracos”. É improvável que elas façam mais do que afetar marginalmente as várias formas de exploração com que os camponeses se defrontam. Além disso, o campesinato não possui o monopólio sobre essas armas, como pode facilmente atestar qualquer pessoa que tenha observado autoridades e proprietários de terras resistindo e impedindo a continuidade de políticas estatais que lhes sejam desvantajosas (2011 p. 219).



Embora o contexto dos camponeses da Malásia seja diferente da realidade brasileira que envolve indígenas, quilombolas, trabalhadores rurais, que lutam pela terra e território, e assim também há diferença da realidade dos defensores e defensoras dos direitos humanos num país de grandeza continental, o fato é que, de modo geral, todos eles estão envolvidos em formas de resistência cotidianas, que nem sempre têm a devida importância, mas que sem dúvidas questionam a ordem de exploração estabelecida. Não à toa, o discurso corrente contrário à luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos é que eles são contra o progresso e desenvolvimento, e sendo assim, contrários à melhoria de vida de toda a população.

Seja em momentos em que se colocam no embate contra seus explorados, ou em casos que se recusam a aceitar as condições propostas, ou seja, ao não aceitar o desenvolvimento proposto para determinado território e resistirem, ficando na terra, cultivando-o coletivamente, resistindo às formas de exploração que visem maior lucratividade, mas explorem o meio ambiente, defendendo o direito à ocupação das cidades, à moradia digna, apesar de todas as dificuldades que enfrentam por isso, há resistência e assim questionamento da ordem. É muito comum que comunidades rurais, indígenas, quilombolas e indígenas passem a elaborar estratégias de colaboração e ajuda mútua para garantir, ao menos a sobrevivência, mas também para demonstrar aos mais jovens que é possível criar condições de resistência.

Outro exemplo de resistência pode ser dado quando pescadores artesanais perdem seu meio de trabalho em razão de empresas maiores que se instalam na região de pesca, e por isso se veem obrigados a trabalharem para ela, se quiserem conseguir sua subsistência. Os mesmos podem não atuarem de acordo com a produtividade exigida, ou que o Scott exemplifica como pequenas sabotagens, insubordinação. Há ainda a possibilidade desses pescadores coletarem informações que denunciem práticas ilegais dessas empresas, seja na relação trabalhista ou com o meio ambiente, e realizarem denúncias aos órgãos competentes. Inclusive, a denúncia de violações de direitos humanos é uma atuação que caracteriza os defensores e defensoras dos direitos humanos. Embora a publicização do descontentamento com a exploração imposta seja algo contrário ao que defende Scott na caracterização de sua resistência normal, não se pode negar que esse é um outro componente da resistência: além da defesa, há a promoção dos direitos humanos quando se demonstra que o modelo de desenvolvimento adotado vem acompanhado de uma série de violações que compromete, inclusive, o futuro da humanidade.



O pensamento desenvolvido por Scott acerca das formas de resistência cotidiana foi bastante criticado, e não se trata aqui de colocar a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos somente nos termos de resistência que propõe o autor. Isto é, em muitos casos a defesa e promoção dos direitos precisam ganhar visibilidade e ser pauta por reivindicações públicas, o que vai em direção contrária às manifestações de resistência que não são transcritas publicamente, como demonstra Scott. Contudo, o mérito de seu pensamento é demonstrar que as relações acerca da exploração de classe e da dominação não são vivenciadas por todos de maneira uniforme. Tão pouco devemos pensar que as relações sociais de reproduzem com a aceitação de todos.

Pensar a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos nos termos que Scott caracteriza como formas cotidianas de resistência, não significa ignorar a importância que outras maneiras de reivindicações de direitos têm para a garantia dos direitos humanos. Tão pouco essa perspectiva visa mascarar as relações de dominação e exploração de classe que se travam nessa luta. Afinal, em grande parte, os defensores e defensoras dos direitos humanos pertencem à classe explorada e que, em razão disso, têm cotidianamente seus direitos violados, bem como, a própria existência ignorada. Um exemplo contundente no caso brasileiro é dos povos indígenas que, aos que não foram dizimados e extintos, são marginalizados, e mesmo considerados como inexistentes na condição atual. Condição essa que nega historicamente a possibilidade de uma outra sociabilidade, como a indígena.

O que as formas cotidianas de resistência compartilham com as confrontações públicas mais dramáticas é, naturalmente, o fato de serem voltadas a mitigar ou rejeitar demandas feitas pelas classes superiores ou a levar adiante reivindicações com relação a tais classes. Essas demandas e reivindicações têm normalmente a ver com o nexo material da luta de classes – a apropriação da terra, do trabalho, dos impostos, das rendas, e assim por diante. Onde a resistência cotidiana se distingue mais evidentemente de outras formas de resistência é em sua implícita negação de objetivos públicos e simbólicos. Enquanto a política institucionalizada é formal, ostensiva, preocupada com a mudança sistemática e de jure, a resistência cotidiana é informal, muitas vezes dissimulada, e em grande medida preocupada com ganhos de facto imediato (Scott, 2011 p.223).

De fato, as manifestações mais ostensivas ao qual a classe dominada pode recorrer, e em alguns momentos recorre, representa um risco muito maior do que as formas cotidianas de resistência. É inegável o poder repressivo que a classe dominante possui, além do fato de se utilizar do poder estatal para reprimir reivindicações contrárias aos seus interesses. Para além da repressão, o poder de coação, manipulação e chantagem



de que detém o poder é sempre desigual para o lado dos dominados. Diante disso, outras formas de luta e resistência foram necessárias, e ainda que isso não represente imediatamente a quebra do sistema ou da organização social vigente, ignorá-las é não perceber outras possibilidades de mudança social.

Um outro aspecto importante para pensar a atuação dos defensores e defensoras dos direitos humanos no país, junto ao apresentado por Scott, é que as relações de classe, não são estruturadas apenas em seu aspecto econômico, mas das relações de afinidades e entendimentos que os sujeitos vivenciam na sua experiência cotidiana. Quando uma comunidade quilombola se vê coagida a pagar pelo uso da terra ao fazendeiro, isso não significa que ela tenha consciência de que esse fazendeiro seja um capitalista e os explore para atender um sistema que tem dentre outros elementos, a expropriação crescente para o acúmulo de lucros. Geralmente se percebem em um processo de exploração, injustiça e desigualdade, mas nem sempre o alcance dessa relação se faz nos termos clássicos de classe dominante e classe dominada.

Para Scott é necessário acrescentar outros elementos para o entendimento da classe, e das relações que são mediadas por ela, que não se restrinja ao modo de produção dominante, apropriação do excedente, ritmo de inserção no mercado internacional. Segundo o autor, é preciso colocar a experiência dos agentes humanos nas relações de classe, só assim será possível entender de que forma dado sistema econômico os afeta (Scott, 2011). No que se refere aos defensores dos direitos humanos esse ponto é particularmente importante porque nos remete ao processo de mobilização e de luta desses atores. O que pode gerar consciência de necessidade de resistência, defesa e promoção de direitos, pode ser mediado por experiências que nem sempre tenham a ver com a consciência de classe.

Até aqui a discussão proposta buscou relacionar a luta dos defensores e defensoras dos direitos humanos com definição das formas cotidianas de resistência. A defesa e promoção dos direitos humanos no Brasil, a partir da atuação dos defensores, não é tarefa fácil e sem traz a necessidade de uma resistência permanente. O que significa afirmar que, mesmo tendo assegurados alguns direitos, depois de muito trabalho, esses direitos estão sempre na iminência de serem extintos, uma vez que a classe dominante não está disposta a perder um centímetro de lucratividade, ao mesmo tempo que está sempre disposta a rever as relações sociais de maneira a aumentar seus lucros.

A garantia dos direitos humanos no Brasil foi travada por muitas lutas. Atualmente a situação daqueles que se dispõem a atuar pela defesa e promoção dos direitos



humanos no país vem marcada por situações de violência, repressão e criminalização. São muitos os casos em que esses atores recebem ameaças de morte, intimidações e são desqualificados publicamente como forma de desmobilizar sua atuação. Quando os direitos reivindicados se colocam contra interesses econômicos e políticos daqueles que estão no lado dos que exploram, a reação pode ser muitas vezes violenta.

Como exemplos no Brasil temos os assassinatos de lideranças rurais no interior do país, o assassinato em 2018 da então vereadora do Rio de Janeiro, Marielle Franco, populações ribeirinhas indígenas, trabalhadores rurais que são expulsos de suas terras para construção de grandes obras, dentre outros casos. A realidade dos defensores demonstra que lutar pela garantia de direitos no país é extremamente perigoso. A própria atuação dos defensores traz risco às suas vidas, considerando que as estratégias usadas para reprimir a luta têm um poder de fogo muito maior, e mais do que isso, não há nenhum receio de utilizar a violência física se for necessário, tanto pela classe dominante, quanto pelo próprio Estado.

Junto a isso existe a situação de impunidade para quem comete qualquer crime contra os defensores dos direitos humanos. Em muitos casos a investigação policial não foi concluída, ou se encerrou sem chegar a autoria do crime. Em alguns casos, quando os culpados são encontrados e investigados, raramente são punidos judicialmente. A impunidade aumenta a possibilidade de usar a violência física contra os defensores, ou qualquer pessoa que contrarie interesses de quem manda.

Um ponto importante que a teoria de Scott não traz quando se pensa resistência é que a reprodução das relações de exploração é dependente de um processo de dominação, de estrutura postas que encaixam os indivíduos em seus “devidos” lugares. O pensamento de Bourdieu ao discorrer como a dominação permeia as relações sociais permite perceber como a inclusão e exclusão de alguns se realiza, desmistifica o caráter natural das instituições, e mostra que por trás de um ideal de igualdade de oportunidades, existe uma seletividade já constituída. Para àqueles e àquelas que não possuem capital simbólico suficiente para serem selecionados, superar as estruturas de dominação se torna muito mais difícil. Assim como exige um esforço muito maior para colocar suas pautas de reivindicações em cena, isto é, para que suas lutas se transformem pautas políticas.

Torna-se imperativo, assim, investigar o paradoxo inicial das democracias atuais, que é a convivência entre a igualdade política formal e profundas desigualdades sociais. Estas últimas refletem sobre a capacidade que agentes situados em diferentes posições do



espaço social têm tanto de participar dos processos de tomada de decisão coletiva quanto de definir autonomamente a própria vida. A inclusão formal, própria dos regimes democráticos, convive com a exclusão efetiva de indivíduos, grupos, perspectivas sociais e interesses (Miguel, 2018, p.46).

Disputar o que Bourdieu irá chamar de campo político é algo que, na maioria das vezes, está muito além das capacidades dos defensores e defensoras dos direitos humanos. Não porque os mesmos não saibam expressar suas necessidades, ou porque essas necessidades não configurem pautas importantes, mas sim porque são excluídos desse campo, e são excluídos porque sua constituição tende a impedir interesses conflitivos. E os interesses dos defensores e defensoras dos direitos humanos se tornam conflitos aos interesses de uma classe que mantém seus privilégios na exploração desses sujeitos, seja por meio do trabalho, da terra, a constante violação de direitos, ou melhor, a contínua expropriação de direitos de uma classe pela outra é que mantém as estruturas de dominação em funcionamento. A teoria de Bourdieu é mais apropriada para pensar a dominação, porque o autor mostra que não se trata apenas de uma dominação econômica, embora o capital econômico seja um dos eixos da dominação, mas há um amálgama com o que chama de capital político, cultural, social.

O refinamento do pensamento do sociólogo francês ao demonstrar a dominação é particularmente efetivo para pensar o caso dos defensores e defensoras dos direitos humanos pois demonstra que o que é tido como incapacidade de articulação na defesa de seus direitos, é na verdade fruto de uma estrutura que os impedem de ter acesso ao campo político. Embora o campo político não seja o único campo que exclui os sujeitos que não dominam as regras do jogo, ele é um campo que se coloca de extrema importância quando as pautas prioritárias de ação do Estado são, em sua maioria, definidas nesse lugar, e por atores que nem sempre representam interesses coletivos, mesmo se contrários aos interesses daqueles e daquelas que confiaram seus votos.

Um campo é um campo de forças, e um campo de lutas para transformar as relações de forças. Em um campo como o campo político ou o campo religioso, ou qualquer outro campo, as condutas dos agentes são determinadas por sua posição na estrutura da relação de forças característica desse campo no momento considerado (Bourdieu, 2011, p. 201).

Em Marx a questão da dominação também está presente, contudo de maneira diferente da exposta pelo sociólogo francês. Para Marx a dominação se dá por uma classe que se apropria dos meios de produção de uma outra classe. Essa dominação se estende a



outras esferas social, na medida em que, como relega os trabalhadores a só terem sua força de trabalho para vender, os implica numa relação de constante exploração. Em a *Ideologia Alemã*, Marx e Engels vão afirmar que as ideias dominantes de uma época, são as ideias da classe dominante. Isso amplia a dominação para além dos meios de produção, já que em todos os âmbitos da vida social as representações dominantes serão àquelas impostas pela classe que domina e mantém o poder.

Isso implica pensar por qual motivo os dominados aceitam a dominação, como a dominação se reproduz. Mas mais do que isso, perceber os elementos que constituem a dominação e a exploração não são dados naturalmente. Resultado de processos históricos, econômicos, políticos e sociais, as estruturas de dominação são inculcadas nos indivíduos, não que isso seja feito com total aceitação por parte dos dominados, porém romper com a dominação não é um ato individual, baseado no mérito.

Mas a aquiescência dos dominados não conta toda a história – ela convive com gestos de rebeldia, de recusa. O caso mais evidente e mais extremo é a busca pela transformação revolucionária, que, no entanto, é um fenômeno relativamente raro. Ao lado, porém, há todo um gradiente de demonstrações de inconformidade com a ordem estabelecida, que podem ter baixa visibilidade e mesmo prescindir de construções discursivas mais elaboradas (Miguel, 2018, p. 78).

Nesse contexto se colocar em oposição à organização social é bem mais complexo, do que os defensores da democracia liberal fazem parecer. A transformação social vai se distanciando cada vez mais dos projetos societários, dando lugar ao reformismo e à garantia mínima de direitos. Não podemos julgar quem aceita os poucos direitos garantidos, muito menos quem defende políticas públicas que visem melhorar as condições de vida da população, sem, contudo, questionar o modo de produção capitalista. Afinal, se pensarmos os casos dos defensores e defensoras dos direitos humanos, a luta pela sobrevivência não pode esperar pela revolução social. Há questões de cunho imediato que precisam ser consideradas por eles, que implicam diretamente na capacidade de continuarem a existir.

Ademais, a situação dos defensores dos direitos humanos se insere na relação de desigualdade extrema do país e que também é resultado de um processo de exploração desde a colonização do país por Portugal. As condições sociais, econômicas, políticas e culturais impostas pela colonização é um amálgama de classe, raça e gênero, onde a dominação do colono representou situações de extrema violência. Essa história constitui a organização social do país e está longe de ficar no passado.



Para Florestan Fernandes (1975), a transição do capitalismo monopolista no Brasil não corresponde ao modelo universal de democracia burguesa. A inserção do país no capitalismo, ainda de acordo com Fernandes, transita entre o moderno e o arcaico, sendo assim, o projeto liberal burguês no Brasil mantém as relações sociais vigentes baseadas nas oligarquias.

É aqui que o pensamento desenvolvido por Frantz Fanon em seu livro *Os Condenados da Terra* entra em debate para reflexão acerca da atuação dos defensores e defensoras dos direitos humanos no Brasil. Ao tratar sobre a violência o autor irá demonstrar que a relação colono e colonizado é constituída pela violência. Não há se quer tentativa de mascaramento do uso da violência física para o colono exercer sua dominação ao colonizado. Ao contrário, o colonizado não conhece outra atitude vinda dos colonos que não seja pautada na violência, na exploração sem limites, na opressão e deliberadamente no uso da força, da destruição de qualquer possibilidade de resistência. Sendo assim, o processo de descolonização pretende ser a substituição total do colono pelo colonizado, e, portanto, não pode ser resultado de um processo amigável:

A descolonização, que se propõe mudar a ordem do mundo, é, está visto, um programa de desordem absoluta. Mas não pode ser o resultado de uma operação mágica, de um abalo natural ou de um acordo amigável. A descolonização, sabemos-lo, é um processo histórico, isto é, não pode ser compreendida, não encontra a sua inteligibilidade, não se torna transparente para si mesma senão na exata medida em que se faz discernível o movimento historicizante que lhe dá forma e conteúdo. A descolonização é o encontro de duas forças congenitamente antagônicas que extraem sua originalidade precisamente dessa espécie de substantificação que segrega e alimenta a situação colonial. Sua primeira confrontação se desenrolou sob o signo da violência, e sua coabitação - ou melhor, a exploração do colonizado pelo colono - foi levada a cabo com grande reforço de baionetas e canhões. O colono e o colonizado são velhos conhecidos. E, de fato, o colono tem razão quando diz que "os" conhece. O colono que fez e continua a fazer o colonizado. O colono tira a sua verdade, isto é, os seus bens, do sistema colonial (Fanon, 1968 p.26).

Como um dos aspectos de nossa herança colonial não podemos negar a violência em que se foi constituída nossa civilização. E embora o processo de descolonização brasileiro não tenha sido pela via de uma revolução, a história cisma em querer fazer crer que somos um povo pacífico e cordial, negando assim a resistência dos dominados perante a exploração dos dominantes. Mas também contribuí para o mascaramento das



atrocidades concebidas no processo colonial e que marcas nossas relações sociais, não somente as do passado, bem como as do presente.

Essa tentativa de inculcar no nosso imaginário que somos um povo pacífico é, dentre outras coisas, uma reação à possibilidade de revoltas que possam colocar em xeque a coesão e “paz” social. Uma vez que a ordem das coisas tem funcionado muito bem para atender aos interesses da classe dominante, reproduzindo as relações sociais, teme-se qualquer tipo de mobilização.

Nesse sentido não é absurdo afirmar que estamos em guerra permanente, bem como, ainda estamos vivenciando resquícios do processo de colonização que, pensando com Fanon, não promoveu a total descolonização. Evidentemente, quando Fanon escreveu seu livro o contexto era outro: ele estava vivenciando o movimento de libertação argelino. As suas reflexões trazem assim elementos de disputas reais e soa quase como um programa para o movimento que busca a descolonização. O triunfo da descolonização coloca em prova a frase os ‘últimos serão os primeiros’, exatamente porque o embate se faz entre dois protagonistas, colonos e colonizados, e um só poderá vencer quando se colocar no lugar do outro. Não se trata apenas de derrotar o colono, mas de se colocar em seu lugar. E para isso o colonizado tem que estar disposto a utilizar a violência (Fanon, 1968).

Não se desorganiza uma sociedade, por mais primitiva que seja, com tal programa se não se está decidido desde o início, isto é, desde: a formulação' mesma deste programa, a destruir todos os obstáculos encontrados no caminho. O colonizado que resolve cumprir este programa, tornar-se o motor que o impulsiona, está preparado sempre para a violência. Desde: seu nascimento percebe claramente que este mundo estreito, semeado de interdições, não pode ser reformulado senão pela violência absoluta (p.25).

De diferentes maneiras e intensidade a violência faz parte do processo de socialização, que tem na colonização sua configuração, mas que vem perpassado nossa sociabilidade. No entanto, a violência, que parece é estrutural (MIGUEL, 2012), embora atinja a todos, oprime muito mais aqueles e aquelas que estão na base da pirâmide social. Há uma violência institucional, permitida e muitas vezes praticada pelo Estado contra a população pobre e negra, mas também contra indígenas, quilombolas, trabalhadores rurais, população LGBT, pessoas em situação de rua, população prisional e do sistema socioeducativo. A demarcação dessa violência, com a chancela de uma parcela da população, não é aleatória. Antes condiz com a maneira como se constituem



as relações sociais, as relações de dominação e exploração e assim, o entendimento de que merece ser considerado humano e cidadão de direitos.

A eficácia e efetividade das ações em prol da garantia dos direitos humanos também varia de acordo com as correlações de forças, que é determinada em sua maioria pela luta de classes em uma sociabilidade capitalista. Isso significa dizer que há elementos internos e externos que podem contribuir ou não para a concretização da resistência e dos direitos reclamados. O Estado vai ter grande influência nesse processo, uma vez que os defensores e defensoras podem recorrer aos meios legais para fazerem valer seus direitos. Contudo, o ideal de igualdade de todos perante a lei não funciona de modo igualitário numa sociedade com extremas desigualdades. A possibilidade de ganho por esse caminho se torna debilitada para àqueles e àquelas que estão numa relação de exploração.

No país, essa transição não foi presidida por uma burguesia com forte orientação democrática e nacionalista voltada à construção de um desenvolvimento capitalista interno autônomo. Ao contrário, ela foi e é marcada por uma forma de dominação burguesa que Fernandes qualifica de 'democracia restrita'- restrita aos membros das classes dominantes que universalizam seus interesses de classe a toda nação, pela mediação do Estado e de seus organismos privados de hegemonia. O país transitou da 'democracia dos oligarcas' à 'democracia do grande capital', com clara dissociação entre desenvolvimento capitalista e regime político democrático (Iamamoto, 2009, p.31).

Recentemente foi lançado na plataforma streaming Netflix o documentário *Guerras do Brasil*, que retrata como o Brasil foi formado por anos de conflito armado. O documentário tem 5 episódios que tratam desde a chegada dos portugueses em território brasileiro com a exploração e o extermínio dos povos que aqui viviam, da escravização da população negra vinda da África, passando pela Guerra do Paraguai, a Revolução de 30 e o sistema prisional brasileiro⁴. Em um dos episódios o historiador e filósofo Ailton Krenak quando trata da conquista dos europeus do território brasileiro e sua relação com os povos originários que já viviam aqui, fala de uma guerra permanente.

Já que desde o período da colonização está em disputa a sobrevivência de dois mundos, o indígena e não indígena, representado pelo projeto de exploração do branco europeu. A liderança indígena Sônia Guajajara também afirma no mesmo episódio que para seu povo a tensão é cotidiana. A incerteza de estar vivo hoje e acordar morto amanhã sempre foi constante para os povos indígenas no Brasil, não apenas a morte do corpo,



mas a possibilidade de existência da organização social, econômica e cultural desses povos.

Mas a situação dos defensores e defensoras dos direitos humanos no Brasil, e no mundo, é mais complexa atualmente. Ainda que o processo de descolonização não possa ser considerado um triunfo, haja visto a herança de concentração do poder econômico, político e social nas mãos de poucos, reproduzindo relações extremamente desiguais e que reforça a dominação, formalmente temos um país democrático, onde as disputas agora se dão em outras esferas. Ainda que os defensores e defensoras sintam cotidianamente a repressão e violência da classe dominante e, por vezes, do próprio Estado, qualquer tentativa por eles de reconfiguração das relações sociais impostos por meio da violência é rapidamente condenada, e visto como relutância a reconhecer espaços democráticos de negociação e conciliação.

A democracia deliberativa tende a mascarar as relações de desigualdade e, também, de violência. A crença no consenso e no acordo entre iguais, definido inclusive perante a lei, não permite e nem tolera a violência como forma política. A não ser quando esta violência é usada pelo Estado, que detém o monopólio da violência legítima, como já definira Max Weber. O que a crença na igualdade de oportunidades, baseada na premissa de que todos são iguais, faz é esconder a violência estrutural que impede o acesso de vários sujeitos a bens e serviços, isso porque a igualdade formal mascara as desigualdades reais e materiais de existência.

A violência estrutural é camuflada por sua conformidade às regras; é naturalizada por sua presença permanente na tessitura das relações sociais; é invisibilizada porque, ao contrário da violência aberta, não aparece como uma ruptura da normalidade. Em particular, a violência estrutural tem beneficiários, mas não tem necessariamente perpetradores particularizáveis (Miguel, 2018, p. 96).

Ainda que a democracia deliberativa tenha brechas, e assim haja possibilidade de resistência ao processo de exploração por vias não conciliatórias, é sempre exigido à classe dominada o apelo à paz social. Fanon, ao analisar o processo de exploração, colonização e descolonização da Argélia, demonstra muito bem como a burguesia nacional, os intelectuais nacionais vão apelar à razão dos colonizados, buscando apaziguar os ânimos.

Porém, na discussão central para o autor, o colonizado não conhece/pode usar de outros meios, a não ser a violência, para assumir o lugar do colono. Sendo assim, esses intelectuais e burgueses nacionais, esquecem-se de que o mundo da colonização é



dicotômico, entre colono e colonizado, e para se concretizar a descolonização é necessário acabar com essa dicotomia, onde o colono assume o lugar do colonizado (Fanon, 1968).

Mas o intelectual colonizado oferece variantes a essa exigência e, de fato, parece que não lhes faltam motivações: quadros administrativos, quadros técnicos, especialistas. Ora, o colonizado interpreta essas preterições como outras tantas manobras de sabotagem e não é raro ouvir-se aqui e ali, um colonizado, declarar: 'Não valia a pena, então, ser independente...' (p. 34).

Mesmo que a realidade brasileira atual seja diferente da pensada por Fanon, o passado colonial em que se constituíram nossas relações sociais permite pensar a luta pela garantia dos direitos humanos tendo em conta fatores como, violência, expropriação, exploração, e que se fazem presentes nas vivências dos defensores dos direitos humanos, aliás em toda a classe dominada. Porém, em uma organização social que pouco avançou em processos realmente igualitários, a atuação de atores que reiviniquem direitos fundamentais se torna muito mais difícil. Não surpreende que o próprio Estado, suas instituições, que deveriam garantir esses direitos, estão no rol daqueles que violam, quando não possuem agentes estatais que ameaçam os defensores e defensoras. Essa ameaça pode ser tanto física e direta, quanto indireta, mas com a intenção de coibir atuação dessas pessoas.

De um modo geral, o que tento apontar na atuação dos defensores defensoras dos direitos humanos é que a luta por esses direitos questiona a ordem das coisas, seja no aspecto econômico, social, político e cultural. Contudo, o enfrentamento se dá em uma sociabilidade capitalista, com suas contradições e conflitos, bem como no âmbito de uma democracia liberal. A organização social imposta pode inibir ou dar brechas para as mudanças sociais, mas isso também irá depender da correlação de forças entre os atores envolvidos. Ainda que para Scott a possibilidade de resistência seja mais palpável nesse contexto, o próprio Fanon vai apontar que existem casos em que a descolonização não teve forças suficiente para que o colonizado se colocasse no lugar do colono. Nesse sentido, o autor irá trazer a atuação e representação dos partidos políticos e da burguesia nacional ligada ao projeto de colonização.

Mas mesmo assim, nos dois casos trabalhados pelos autores há o reconhecimento de que as estratégias nem sempre serão a do embate direto, já que para uns faltam recursos e os custos de uma derrota são grandes, enquanto em outro caso o processo de descolonização se deu em regiões insuficientemente abaladas pela luta de libertação



nacional. É onde, segundo Fanon, se encontram os intelectuais ladinos, astutos e arditos, que vão tentar manter as mesmas relações, normas e condutas acumulados com a convivência com a burguesia colonialista. Mas enquanto Scott apresenta possibilidade de resistência sem romper a ordem das coisas, pelo menos de forma a romper com a opressão. O que parece estar dizendo Fanon é a necessidade de romper com ordem, criar e colocar outra em seu lugar.

Para os defensores a violência sempre esteve presente, ao lado da ausência de instituições responsáveis por prevenir e investigar as violências sofridas, contudo, o cenário que se tem a partir das suas próprias representações nos órgãos responsáveis por investigar e punir é que suas denúncias nunca levaram a nenhum suspeito, e quando se consegue investigar a causa de quem cometeu o crime, o processo não anda no sistema de justiça e a pessoa raramente é responsabilizada, de fato.

A presença da impunidade no Brasil é um dos elementos determinantes na reincidência dos crimes e no desestímulo das pessoas realizarem suas denúncias. Há, ainda, o fato de que quando os defensores são acusados por algum crime, como esbulho possessório, ocupações irregulares, até dano ao patrimônio público decorrente de uma manifestação o processo ocorre de maneira muito mais rápida, limitando, inclusive, a atuação da defesa que não irá conseguir trabalhar com tempo para evitar condenação e qualquer tipo de pena.

Diante desse contexto, em que as expropriações de direitos fazem parte do cotidiano dos defensores, bem como de parte da população trabalhadora, definir as estratégias de reivindicação e mobilização aparecem como questões centrais na garantia de direitos. No entanto, a definição dessas estratégias não é tão simples e, atualmente, temos visto que as disputas de classe, ou movimentos sociais, se reconfiguram para uma arena de consenso e conciliação, pautada por uma inserção em conselhos ou outros mecanismos de controle social, porém, institucionalizados e dependente da relação estabelecida com o Estado. Claro que a participação da sociedade civil nesses espaços foi e tem sido importante para pressão ao poder estatal na efetivação de direitos. Mas a redução das pressões políticas somente a esses espaços tem contribuído mais para a manutenção da ordem, e da exploração, do que servido para ampliação da conquista de direitos.

Considerando essas dificuldades, principalmente pensando os limites da democracia deliberativa e as possibilidades de ativismo na prática política, a cientista política Iris Young, estabelece um discurso pautado entre dois personagens, uma democrata



deliberativa e um ativista, em que ambos são pautados na busca por justiça (2014). Como a autora mesmo coloca, não se trata de definir um caminho e nem tão de escolher entre um personagem e outro. A ação política na prática pode mesclar esses elementos, isto é, tende a seguir procedimentos de consenso e deliberação, mas também exige, em determinados momentos, embates, protestos e recusas à forma deliberativa de decisão, já que os espaços em que ocorrem a deliberação estão fechados para maioria da população. Em suma, é preciso considerar o conflito como fundante das práticas políticas e que por mais democrática que se pretenda parecer a perspectiva deliberacionista, ela está sedimentada em uma sociedade estruturalmente desigual, o que sempre dificultará ações políticas democráticas.

Conclusão

O desafio da atuação daqueles que lutam pela garantia dos direitos humanos no Brasil, e assim por direitos fundamentais para sua subsistência, tem se agravado num contexto de retrocesso do Estado democrático de Direito. Se os direitos garantidos na constituição federal e dependentes de efetivação na democracia deliberativa já se mostravam frágeis e de difícil concretização, o cenário tem piorado. Ao lado do caso de Marielle, temos inúmeras lideranças do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, advogados populares que tiveram suas vidas ceifadas em razão da atuação na promoção e defesa dos direitos humanos. Esses casos nem sempre alcançam visibilidade nacional, mas têm sido reportados por entidades de defesa dos direitos humanos como a Anistia Internacional, a Comissão Pastoral da Terra, o Conselho Indigenista Missionário e outras organizações nacionais, locais e até mesmo internacionais.

O risco de morte para quem defende direitos humanos no Brasil é o maior do mundo, segundo relatório da Anistia Internacional divulgado em fevereiro de 2018⁵. E o Caderno de Conflitos no Campo, coletado, sistematizado e divulgado pela Comissão Pastoral da Terra, no ano de 2018, 28 lideranças do campo foram assassinadas⁶, o que demonstra que a violência cotidiana na luta pela terra no país. Isso sem contar nos vários defensores que são ameaçados de morte, desqualificados publicamente, criminalizados, expulsos de suas casas, de suas terras e territórios.

O Estado brasileiro tem contestado alguns dados, mas pouco demonstra ações que coíbem esse cenário. Nesse sentido, é importante assinalar que se o contexto na defesa dos direitos humanos nunca foi pacífico e corresponde a uma série de violações de



direitos daqueles que estão do lado mais fraco do poder econômico e político, mesmo em contextos de governos progressistas como os do Partido dos Trabalhadores, a situação se acirra com a eleição do presidente Jair Bolsonaro.

Sem o menor constrangimento o presidente Jair Bolsonaro tem se colocado contrário a pautas de garantia de direitos, como a criminalização da homofobia, demarcação de terras indígenas, reforma agrária e favorável a pautas que retiram direitos, de certa forma já consolidados na nossa ainda recente experiência democrática, como a reforma da previdência, os cortes na educação, a liberação de florestas nacionais para exploração comercial, a flexibilidade no porte de armas, dentre outros pontos. Isso tem exacerbado discursos e práticas violentas, tensionado ainda mais a relação entre dominantes e dominados, e que traz consequências muito maiores para aqueles e aquelas que buscam defender direitos fundamentais. Uma dessas consequências é o aumento das ameaças de mortes contra defensores e defensoras dos direitos humanos, o conflito no campo aumenta, como também aumenta as ameaças por meio de redes sociais, contra professores e professoras, contra ativistas LGBT, e de certa forma contra todos que não apoiam o que é proposto pelo governo atual.

Por isso, a promoção e defesa dos direitos humanos pelos defensores podem representar espaços importantes de resistência e de pressão para transformação social. Ainda que nessa atuação inúmeras dificuldades sejam vivenciadas, dado o poder econômico e político contra quem os defensores, em sua maioria estão atuando, a mobilização das comunidades onde estão inseridas lideranças indígenas, trabalhadores rurais, trabalhadores sem teto, pescadores e ribeirinhos, quilombolas, população LGBT, representam possibilidades de rupturas na ordem estabelecida. Exatamente por se configurarem como resistências cotidianas, porém nem sempre acomodáveis a ordem, podem representar espaços estratégicos de pressão política e, assim, de ruptura da organização social. Apesar de algumas experiências serem localizadas, dependentes de um contexto mais imediato, já que precisam garantir a sobrevivência dia-a-dia, não dá para desconsiderar essas experiências se quisermos ampliar a conquista de direitos humanos.

Se o contexto atual acirrou a luta pela garantia dos direitos humanos, ao menos considerando o período de redemocratização brasileiro desde 1988, a mobilização em torno de projetos e valores democráticos parece ressurgir nas pautas parlamentares, nas discussões teórico-acadêmicas, nos discursos sindicais e partidários e, ao meu ver no campo mais importante, nas ruas. Antes da eleição com as manifestações do



“#elenão”, e recentemente, com as manifestações pela educação, ficou evidente que a mobilização e pressão pela garantia de direitos tem mais chance de transformação quando se dá nas ruas e nos espaços públicos. Ainda que não seja a única maneira de exercer pressão política, e que nem sempre a manifestação ocorra sem focos de repressão pelo Estado ou seja reconhecido por Ele em sua totalidade, as ruas ainda são grandes palcos de visibilidade. Combinações de resistências públicas como formas de resistências cotidianas, podem ser estratégicas se conseguirem canalizar seus discursos com a pauta da exploração e expropriação de direitos.

Trata-se, portanto, de entender que o projeto emancipatório precisa se alimentar da experiência vivida dos próprios dominados. Mas esse caminho também tem suas armadilhas – afinal, faz parte da condição dominada ter menos acesso aos instrumentos de produção e difusão das representações do mundo. Em outras palavras, a experiência dos dominados é permanentemente significada, para os próprios dominados, pela razão de mundo que serve aos dominantes. Isso não permite descartá-la como irrelevante, mas faz com que não seja possível aceitar a priori os sentidos que os dominados lhes atribuem, sem levar em conta as tensões que essa condição gera. A produção de um sentido autônomo é fruto da própria luta emancipatória (Miguel, 2018, p.222).

Uma vez que parece não ser possível uma mudança radical do campo progressista em relação às forças conservadoras e antidemocráticas que se exacerbaram no país, cada vez mais fica evidente que a conciliação de classes é um projeto fadado ao fracasso. Se a disputa por direitos não caminha para a substituição total do sistema capitalista, e nesse sentido não podemos realizar o que Fanon descreveu como substituir o colono pelo colonizado, tão pouco parece que reformas no sistema que não visem a superação da relação capital-trabalho seja capaz de romper com a exploração da classe dominada. Assim parece que a realização de uma outra sociabilidade que não seja a putada na exploração capitalista, terá que conseguir compor com diferentes sujeitos e demandas coletivas, mas sem deslocar a centralidade da expropriação contida numa organização social baseada na separação do trabalhador dos meios de produção, na extração da mais valia, na mercantilização da vida, elementos centrais para que o sistema capitalista continue sua dominação.

Notas

A ditadura militar no Brasil perdurou de 1964 até 1985, perfazendo 21 anos do regime.

² Decreto nº 6.044/2007, De 12 de Fevereiro de 2007.



³ Tekoha significa lugar sagrado, onde seus ancestrais viviam, e, portanto, local originário.

⁴ Disponível na plataforma da Netflix e acesso em junho de 2019.

⁵ Disponível em <https://anistia.org.br/noticias/brasil-lidera-numero-de-assassinatos-de-diversos-grupos-de-pessoas-em-2017-aponta-anistia-internacional-em-novo-relatorio>.

⁶ Disponível em <https://bit.ly/3kZ5IVO>.

Bibliografia

Anistia Internacional. *Relatório de Pessoas Ameaçadas*, 2017.

Bourdieu, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5. Brasília, janeiro-julho de 2011.

P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

Brasil. *Decreto n.º 6.044, de 12 de fevereiro de 2007*. Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências.

Comissão Pastoral Da Terra. *Caderno de Conflitos no Campo*, 2019.

Fernandes, F. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Ensaios de interpretações sócio-lógica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

Frantz Fanon. Capítulo 5 - Da Violência, em *Os Condenados da Terra*. Editora Civilização Brasil, 1968.

Iamamoto, Marilda. *Serviço Social em tempo de capital fetiche*. São Paulo: Cortez, 2008.

Marilda. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: Boschetti et al. (org). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.

Marx e Engels. *A ideologia Alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

Matos, Marlise. Direitos humanos: contextualização e histórico. *Revista O Trabalho Intersectorial e os Direitos de Cidadania: experiências comentadas*, v. 3, dez., 2006.

Miguel, Luis Felipe. Democracia e Sociedade de Classe. *Revista Brasileira de Ciência Política*, N. 9, setembro-dezembro de 2012, pp. 93-117.

Luis Felipe. *Dominação e Resistência: Desafios para uma política emancipatória*. São Paulo: Boitempo, 2018.

Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. UNIC. Rio de Janeiro: 2009.



Ruiz, Jefferson Lee de Souza. *Direitos Humanos e Concepções Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2014.

Scott, James C. Exploração Normal, Resistência Normal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, N. 5, Brasília, Janeiro-julho de 2011, p. 217-243.

Young, Iris Marion. Desafios ativistas à democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciência Política*, N. 13, Brasília, Janeiro-abril de 2014.

Wood, Ellen M. *Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2006.



Agua sí y petróleo... ¿también?: La gobernanza de los recursos naturales y su rol en la resolución de conflictos ambientales.

Mercedes Castillo de Herrera
Hernando Sáenz Acosta
Pedro Cárdenas Ávila
Carol Perugache Rodríguez

Resumen

En Colombia como en otros países de Latinoamérica existe un debate en materia de desarrollo territorial que contrapone de un lado los intereses de las comunidades que se oponen a los proyectos extractivistas y las consecuencias que estos generan especialmente en términos medioambientales y del otro a quienes los defienden alegando que son necesarios por ser la llave para alcanzar el crecimiento económico, requisito que consideran indispensable para la reducción de la desigualdad y la pobreza.

El surgimiento de estos conflictos ambientales y la necesidad de su resolución han llevado a que surjan enfoques basados en la gobernanza de los recursos naturales puesto que se afirma la importancia de la participación de los diferentes actores en su gestión, uso y conservación. A partir de la realización de un estudio de caso en un territorio de extracción petrolera de Colombia se identifica y comprende una dimensión clave en el ejercicio de la gobernanza como es la institucional. Se analizan de forma específica las instituciones formales, informales e ilegales de quienes abogan por la defensa del agua y de quienes defiende la extracción del petróleo. Las conclusiones de esta investigación están orientadas a reflexionar sobre la importancia de la gobernanza y su real implementación por parte de las autoridades municipales y departamentales para la resolución de los conflictos generados por la industria petrolera.

Palabras clave

Gobernanza; Extractivismo; Territorio, Actores sociales; Agua; Conflictos ambientales.

Introducción

En Colombia, al igual que en otros países de la región, ha surgido un movimiento importante alrededor de la defensa por el agua. Valencia y Riaño (2017) identificaron para el periodo 2000-2016, 179 conflictos en Colombia relacionados con la exploración de recursos naturales no renovables, en los que el 87,2% estuvo asociado al petróleo, oro y carbón. Han sido numerosos los casos en que amparados en el recurso que ofrece



la Constitución se realizan consultas populares en las cuales las comunidades expresan su rechazo al petróleo y dicen sí al agua. Entre quienes defienden la extracción del petróleo, por el contrario, se suele argumentar que dadas las condiciones de pobreza de las poblaciones, la única posibilidad de superar esa situación pasa por la explotación de estos recursos y la generación de crecimiento económico que impactará de forma positiva en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

Esta oposición entre la defensa del agua y la explotación del petróleo puede ser analizada a la luz del concepto de conflicto ambiental y su resolución vista a través de lo que se conoce como gobernanza de los recursos de uso común. A partir de una revisión conceptual y un estudio de caso en el municipio de Cumaral (departamento del Meta)¹ se pretende describir el entorno institucional formal, informal e ilegal que está presente en las relaciones establecidas entre los diferentes actores que participan en los movimientos pro-agua y pro-extracción del petróleo, y las características que debería tener esa gobernanza para su resolución.

En la primera parte se presenta el marco conceptual en la cual se hace una revisión de la dimensión institucional del conflicto ambiental y posteriormente se presenta el abordaje metodológico empleado. La tercera sección presenta los resultados preliminares del estudio de caso. Se finaliza con la presentación de las conclusiones.

El conflicto ambiental y su dimensión institucional

Una de las principales razones que subyacen en el conflicto existente entre la explotación de recursos minero-energéticos, y la defensa de los recursos hídricos, está relacionado con el peso que sigue teniendo el concepto de desarrollo económico y social que nació a mediados del siglo pasado en el mundo entero después de la posguerra (Escobar, 1998). Como señala Thorbecke (2006) se trata de un concepto asociado al crecimiento económico que se justifica en la necesidad de crear más riqueza material como condición para mejorar la calidad de vida de los habitantes de una nación determinada. Autores como Roa & Harman (2014) destacan además la existencia de un imaginario del desarrollo que se ha convertido en una creencia colectiva.

La consecución de ese crecimiento económico y el desarrollo ha estado atravesado por las tensiones entre quienes defienden una intervención decidida del Estado y quienes consideran que este generalmente lo obstaculiza. Campos como el de la Economía Política del Desarrollo abordan el tema de una redistribución equitativa de la riqueza como condición previa para alcanzar el desarrollo, y en ese sentido plantean la discusión



de la intervención del Estado como un medio para garantizar el objetivo de crecer y reducir la pobreza de forma simultánea. La desigualdad creciente en tiempos de globalización, el aumento de la pobreza y la consolidación del poder de las empresas multinacionales que tratan de expandir sus operaciones en el mundo son motivos suficientes para demandar un papel más activo del Estado (Thorbecke, 2006).

Santos (2014) señala que la elección de los modelos de crecimiento en tiempos de globalización se caracteriza por la pérdida en la capacidad de organizar los territorios desde los Estados-Nación en favor de los intereses de esas empresas multinacionales y/o los monopolios. No obstante, tienen lugar también procesos que se enfrentan a esa transnacionalización económica. Los territorios están entonces atravesados por relaciones verticales y otras horizontales, y su análisis permitiría comprender las dinámicas de los conflictos ambientales. En palabras del autor:

“Las horizontalidades serán los dominios de la contigüidad, de aquellos lugares vecinos reunidos por una continuidad territorial, mientras que las verticalidades serían formadas por puntos distantes unos de otros, ligados por todas las formas y procesos sociales” (Santos, 2014, p.139).

El territorio puede mirarse como esa sumatoria de lugares contiguos y lugares en red, es más, un mismo lugar puede funcionar en torno a una red o como un espacio banal, es decir, un espacio de todos en contraposición al espacio de algunos y/o una parte del espacio. El conflicto, en este caso, surge entre un espacio local que es vivido por todos los vecinos, y el espacio global habitado por un proceso racionalizador y un contenido ideológico de origen distante y que llega a cada lugar con los objetos y normas establecidos para servirlos (Santos, 2014).

En esta mirada del territorio surge entonces una dimensión institucional centrada en la regulación exterior que se entrelaza con formas nacionales y locales. La contraposición entre un espacio banal y las redes, entre horizontalidades y verticalidades, permite pensar entonces en una dimensión institucional del conflicto ambiental que apuntan desde una parte a las iniciativas de la sociedad civil para establecer uniones horizontales, la reconstrucción de la base de la vida, la creación de normas locales y regionales, que se contrapongan a las uniones verticales que solo buscan el desarrollo de redes que favorecen los intereses económicos de pequeños grupos (Santos, 2014).

Una segunda aproximación sobre el conflicto socio-ambiental proviene del planteamiento de acumulación por despojo, o por desposesión desarrollado por David Harvey como parte de sus tesis sobre el nuevo imperialismo. Este concepto retoma el



de acumulación originaria de Marx que se refiere a la separación violenta de las personas de sus medios de producción, a su privatización y concentración, así como a la mercantilización de todo lo existente, incluidos bosques, lagos, montañas, mares y todo espacio vital. Harvey plantea que aquello que posibilita la acumulación por desposesión es la liberación de un conjunto de activos a costos muy bajos o ninguno, a través de ciertos ajustes espacio-temporales, o procesos para realizar mercancías aplazando temporalmente o desplazando geográficamente las formas de la acumulación ampliada, que surgen como formas de absorber los excedentes de capital y fuerza de trabajo que cíclicamente va generando el capitalismo en sus crisis de sobreacumulación. Castillo (2016) llama la atención sobre la connivencia del Estado frente a la existencia de esclavos modernos en estos procesos.

Esta manifestación del conflicto ha sido interpretada también bajo el concepto de extractivismo, definido por Eduardo Gudynas como el conjunto de actividades económicas basadas en la explotación de bienes comunes naturales que, sin ningún o con muy poco procesamiento, son comercializados en el mercado mundial, cuya característica principal es la exportación en grandes volúmenes o la alta intensidad (en Seoane, Taddei y Algranati, 2013) y que los bienes extraídos son considerados no renovables, como el petróleo, el gas o los minerales. Añade Gudynas que “una definición de extractivismo debe siempre tener presente ese vínculo íntimo con las movilizaciones ciudadanas” como la forma de diferenciarlo de explotaciones de pequeña producción local con impactos reducidos al medio ambiente (Gudynas, 2013). Maristella Svampa (2012), por su parte, señala que las actividades extractivistas tienen en común la escala de los proyectos, pues se trata de actividades de tipo “capital-intensiva”; el carácter de los actores involucrados, que son corporaciones transnacionales; y las consecuencias para la actividad productiva, pues fortalecen los “enclaves de exportación” y se consolidan bajo lo que denominan “Consenso de los Commodities”, es decir la exportación de bienes “sin mayor valor agregado” (Castillo, 2016).

Una visión más optimista del conflicto aparece en Lewis Coser (1970) quien señaló que el conflicto es un estimulante para generar cambios en la sociedad, un potenciador de nuevas formas de organización social e instituciones, pero dejó en claro que no todas las sociedades tienen los mismos grados de tensión y conflicto, ya que estas varían en cada contexto por el tipo de estructura, la movilidad social, el status, la distribución de poder y riqueza escasos. Otro aspecto a tener en cuenta en un análisis de los conflictos ambientales se refieren a la multiplicidad de causas que no necesariamente



contraponen prácticas sociales y culturales, autonomía territorial, réditos económicos, distribución de la riqueza, etc. (Sachs y Warner, 2001; Negrete, 1984; Ulloa, 2014; Uribe et al. 2002).

Bebbington y Bebbington (2009) proponen una tipología de niveles de ambientalismo para comprender la forma en que los actores entienden la relación naturaleza-sociedad que subyace en la comprensión del conflicto socio-ambiental. El conservacionismo, en primer lugar, se caracteriza por la intención de conservar ciertos ecosistemas justificándose en aspectos técnicos e históricos. Una segunda lectura es la nacionalista-populista, que no es de tipo partidista y que busca reivindicar el acceso y control de los recursos por parte del Estado, y que los dividendos económicos sean correctamente distribuidos entre la población. La tercera propuesta, adaptada de Martínez Alier, ecologismo de los pobres, referencia la preocupación por la calidad y acceso de los recursos naturales que son soporte de vida para las personas (agua, aire, bosques, páramos, etc.). La última, justicia socio-ambiental, tiene como interés las relaciones de inequidad entre sociedad y medio ambiente, por la forma en que el modelo económico discrimina ciertos grupos sociales (grupos étnicos, clases sociales, género, ubicación geográfica) y los expone a los impactos ocasionados por las actividades de explotación de los recursos naturales.

Collins et al., (2011) aporta en esa lectura de la relación con el medio ambiente y la generación de cambios en los sistemas sociales la existencia de eventos súbitos a los que denomina pulsos y modificaciones de largo plazo que llama presiones. Desde esta mirada los conflictos se pueden generar por las alteraciones en los sistemas sociales o ecológicos, considerando que las instituciones y normatividad inciden en la manera de acceder a los recursos de uso común (RUC). Al respecto Ostrom (2011) explica desde el institucionalismo, que los conflictos socio-ambientales surgen cuando las interacciones entre las variables sociales y ecológicas no permiten obtener resultados sostenibles en el manejo de recursos de uso común, los cuales son de difícil exclusión y alta rivalidad² como los bosques, lagos y otros, siendo necesarias acciones de gobernanza por parte de los actores que usan dichos recursos.

De aquí que resulte adecuado comprender el rol de los actores como sujetos o colectividades (instituciones de gobierno, ONG, líderes sociales, empresas privadas) situadas cultural e históricamente, conscientes de sus actividades cotidianas, cuyas acciones tienen alguna expectativa frente al comportamiento de otros actores, y que dependiendo del caso, desarrollan estrategias para movilizar recursos económicos,



políticos y promover redes de cooperación con los cuales pueden lograr que sus demandas sean escuchadas (Giddens, 2011; Brenner, 2010, Touraine, 1997). Cada actor de acuerdo a su posición e intereses desarrolla diferentes estrategias para el control del territorio y los recursos naturales, evidenciando tensiones políticas, culturales y económicas (Brenner, 2012).

Los actores se organizan de manera colectiva, llegando a acuerdos y creando instituciones como estrategia para gestionar los RUC. Aquí las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que ordenan múltiples interacciones en la vida cotidiana de los actores y determinan acciones, roles y situaciones (March y Olsen, 1989; Ostrom, 2015). Siguiendo a Ostrom (2015), en el campo de los conflictos ambientales, los individuos interactúan y se organizan por medio de reglas (o por la ausencia de ellas) para acceder a los RUC, enfrentándose a elecciones y estrategias frente a divergencias, cuya resolución puede darse a través de acciones de gobernanza.

Si bien la gobernanza es un concepto polisémico, puede señalarse que esta implica formas de organización y participación de los diferentes actores sociales (públicos, privados, no gubernamentales, comunidades) en la toma de decisiones respecto de los recursos (Ostrom, 2009). Así la gobernanza incorpora acciones colectivas dado que es un grupo de personas quienes se deben poner de acuerdo para que el recurso (naturaleza) perdure, de esta forma se evidencian diferentes posiciones políticas e intereses, respondiendo a normas formales e informales que regulan las relaciones, los acuerdos y las transacciones frente a la gestión y sostenibilidad de los ecosistemas (Barriga et al., 2007).

La forma en que la sociedad se relaciona entonces con la naturaleza puede albergar tensiones por los intereses, usos y conceptualizaciones que se construyen sobre esta. Por tanto, conviene entender que la naturaleza no es un elemento dual separado de procesos culturales y sociales (Descola y Pálsson, 2001; Escalera, 1993), ambas están estrechamente vinculadas, aunque la supervivencia de las sociedades dependa más de la continuidad de la primera.

En consonancia con lo anterior, señala Santamarina (2009, 2008), las relaciones construidas con la naturaleza tienen tres dimensiones entrelazadas. Una de tipo simbólico, en el cual los actores se apropian y simbolizan su entorno como algo sustancial. Otra, ecológica, en donde la existencia de la sociedad depende de la continuidad de los medios de vida. Y una última, política, en la cual los actores tienen la



capacidad de subordinar y delimitar la naturaleza, configurando litigios reales y simbólicos para configurar el orden social.

Metodología

Con el objeto de identificar y analizar el papel de las instituciones formales, informales e ilegales en un conflicto ambiental se procedió a la selección de un estudio de caso. Como se podrá apreciar más adelante en este municipio tuvo lugar una consulta popular por medio de la cual se expresaron los habitantes frente a un proyecto de exploración y extracción petrolera, que el gobierno colombiano estaba poniendo en marcha con una empresa multinacional. La defensa del agua se convirtió en una de los principales argumentos para rechazar esta iniciativa que llevó posteriormente a que el Estado no reconociera los resultados con la justificativa de apelar a un interés colectivo superior que correspondía a la nación.

El abordaje metodológico implicaba en un primer momento la identificación de los actores que estaban participando en el conflicto, y posteriormente la identificación del discurso en favor o no de la extracción de petróleo. Para cumplir ese objetivo se hace una breve descripción del proceso de poblamiento del municipio y una revisión de las instituciones formales e informales en la gestión del agua, y luego se presenta un análisis espacial mediante el uso de sistemas de información geográfica (SIG) utilizando el software ArcMap 10.6. Esto permitió realizar los mapas temáticos a partir de capas de información cartográfica de ecosistemas continentales, proveniente de fuentes oficiales como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Sistema Ambiental de Colombia (SIAC), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la Agencia Nacional de Licencias ambientales (ANLA). Por último se citan los resultados de un abordaje etnográfico y entrevistas semi-estructuradas desarrollados por una tesis de Maestría realizada por Marisol Moreno en el marco del proyecto de investigación y que estaba centrada en identificar y caracterizar los actores presentes en este conflicto³.

Estudio de caso: Municipio de Cumaral, Meta

Los años de la bonanza petrolera y el declive

El municipio de Cumaral está ubicado en el departamento del Meta, en el centro-oriente de Colombia, y a 90 km de distancia de la capital (Bogotá). A nivel físico lo recorren numerosos ríos, bosques de galería y sabanas que conforman la región de la Orinoquia



y los llanos orientales. El departamento ha ocupado un lugar importante en la economía nacional por su producción agroindustrial, agrícola, pecuaria y petrolera (DANE, 2011). Desde el 2008 la industria de los hidrocarburos en el Meta ha tenido un lugar significativo en Colombia, cuando su producción superó a los departamentos del Casanare y Arauca, los mayores productores hasta aquel entonces (PNUD, 2010).

Aunque Colombia no es un referente internacional en la producción de hidrocarburos, diferentes sectores políticos y sociales han visto a la industria petrolera como una importante fuente de financiación de programas y proyectos. Varios gobiernos han motivado políticas macroeconómicas para impulsar la inversión extranjera y desarrollar este sector⁴. Por ejemplo, los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018), y recientemente Iván Duque (2018-2022), en sus agendas de gobierno han favorecido estas actividades, aspectos que se han traducido en un crecimiento importante del ingreso nacional.

En los Gobiernos de Uribe Vélez se realizaron cambios institucionales en materia minero energética, como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que administra los recursos hidrocarburíferos de la nación (Decreto 1760 de 2003 del Ministerio de Minas y Energía) y el fortalecimiento de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol)⁵ como una industria competitiva a nivel global. El gobierno de Santos propuso la metáfora de las locomotoras del desarrollo minero, agrícola, de vivienda, innovación e infraestructura, en su Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” mientras que en el actual gobierno de Iván Duque se ha dado continuidad a los incentivos fiscales para empresas productoras y la promoción del fracturamiento hidráulico (fracking) como alternativa para incrementar la producción de petróleo en el país.

El crecimiento de este sector produjo un aire de optimismo económico durante algunos años, el cual resultó provechoso para las rentas nacionales. Al respecto, algunos medios de comunicación señalaban que el país estaba posicionándose como una economía emergente, un lugar atractivo para las empresas extranjeras, una bonanza negra y una economía que apuntaba hacia un crecimiento sostenible (Semana, 2010; Caracol, 2011; El Espectador, 2011; Revista Dinero, 2012;). Este panorama se vio alterado en 2016 con la caída en el precio internacional del crudo pero ha vuelto a resurgir con la recuperación experimentada en los últimos dos años.

Así mismo, el vaivén económico petrolero también ha estado marcado por tensiones sociales en territorios productores y no productores, cuyos actores no desean proyectos



de exploración de hidrocarburos. Las comunidades locales han recurrido a diferentes formas de movilización social para reivindicar sus reclamaciones por medio de vías de hecho (acciones violentas u obstructivas), acciones jurídico-administrativas, manifestaciones pacíficas, redes sociales, activismo académico realizado por medio de informes e investigaciones (Valencia y Riaño, 2017).

La movilización social en Cumaral

La población de Cumaral apeló a las posibilidades que permitía la consulta popular para manifestarse en contra del proyecto de extracción de petróleo. La consulta popular es un “mecanismo de participación ciudadana y una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa, mediante la cual pueden someterse asuntos de interés nacional, departamental, municipal o distrital, para que la ciudadanía defina directamente el destino colectivo de su territorio” y está amparada por la ley 134 de 1994 (Valencia y Riaño, 2017).

La consulta estuvo sustentada en el Decreto 35 de marzo del 2017, en la cual se argumentó que el proyecto de exploración petrolera Llanos 69 –LL69⁶ produciría efectos negativos al medio ambiente. Las autoridades locales, organizaciones ambientalistas, líderes sociales, empresas privadas, ganaderos, funcionarios de gobierno departamental conformaron grupos de trabajo para promoverla, sustentando que este proyecto que se desarrollaría en 22.650 hectáreas, podría generar graves afectaciones al recurso hídrico (ríos, caños, nacederos, morichales, lagunas) y a la biodiversidad del territorio, efectos que también se extenderían a otros municipios (Moreno, 2019).

El Tribunal Administrativo del Meta autorizó la realización de la Consulta Popular ese mismo mes garantizando que fueran los ciudadanos quienes decidieran si convenía o no el proyecto petrolero. Para el Tribunal la pregunta estaba en concordancia con el ordenamiento jurídico y la Constitución Nacional⁷. Tres meses después, y en medio de una intensa movilización ciudadana que pregonó “Cumaral no se vende, el agua se defiende”, “queremos chicha, queremos maíz, multinacionales fuera del país”, la votación de la Consulta Popular fue realizada, el escrutinio de las urnas dio como resultado que el 97% (7.703 personas) de la población en edad de votar rechazó el proyecto de exploración petrolera.

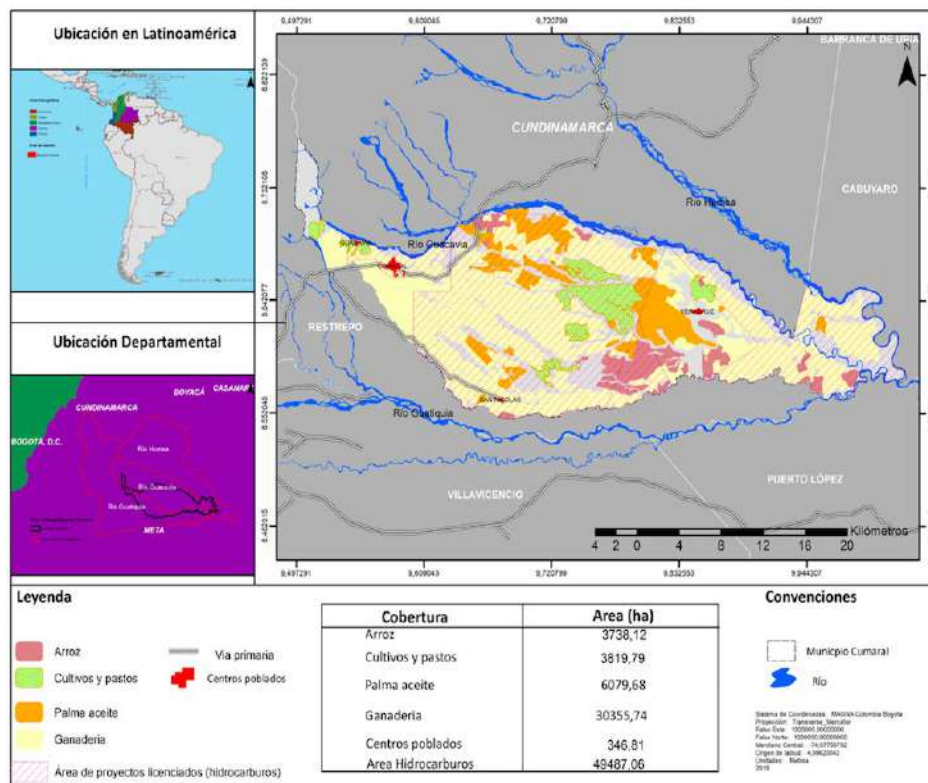
Sin embargo, la Corte Constitucional de Colombia no avaló los resultados de la Consulta como respuesta a la Acción de Tutela interpuesta por la multinacional Mansarovar Energy que solicitó no tener en cuenta la decisión jurídica del Tribunal Administrativo



del Meta. La decisión de esta Corte implicó no solamente rechazar los resultados de estas votaciones, sino que también dejó sin piso a otras consultas realizadas en diferentes municipios del país que se opusieron a la implementación de proyectos minero energéticos (Semana, 2018).

Agua sí... petróleo, también

Para comprender la problemática del caso de Cumaral es importante recuperar la historia del proceso de poblamiento de este territorio. A finales del siglo XIX comienzan en esta zona del país los primeros procesos de colonización de las tierras de frontera, los cuales eran guiados por el Estado⁸. Se sumaron también migraciones generadas por la violencia bipartidista, inversiones en infraestructura (apertura de vías), el establecimiento de grandes haciendas para el desarrollo, en un principio, de cultivos de caucho, quina y luego ganadería. El sistema socioecológico actual ha sido resultado de la evolución conjunta de factores físicos, ambientales y sociales que han definido el paisaje y las formas de relacionamiento de los actores.

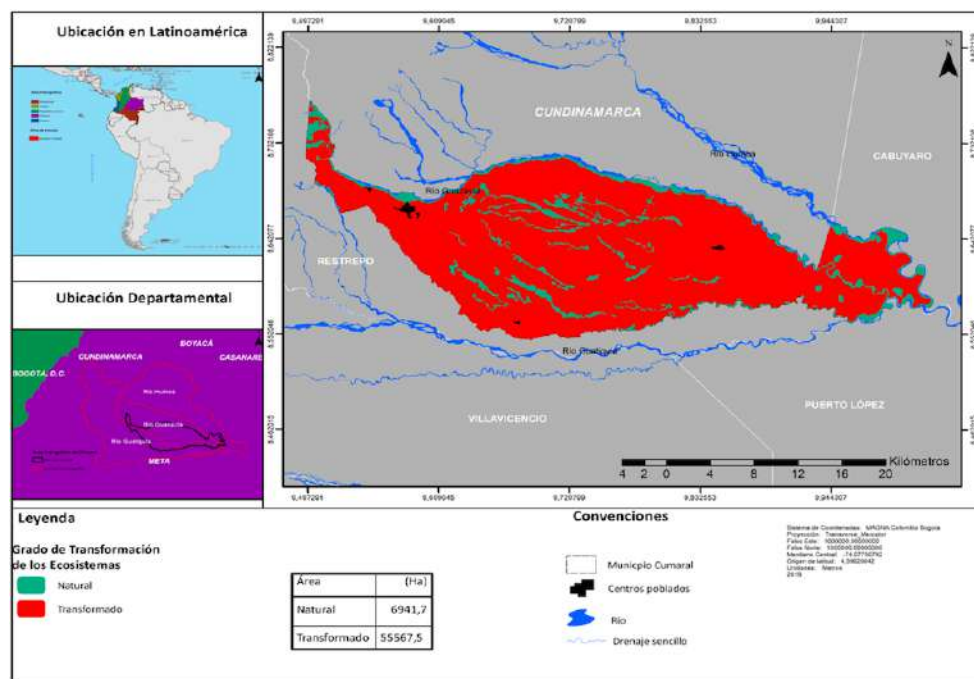


Mapa 1. Actividades socioeconómicas que demandan agua. Municipio de Cumaral.
Fuente: esta investigación. Elaborado por Cristian Toloza con base en (IGAC, 2016), (IDEAM, 2014), (Dane, 2018)



Los datos de Producto Interno Bruto (PIB) desagregados a la escala municipal muestran que Cumaral posee un sistema económico que gira principalmente alrededor de actividades agropecuarias. Por ejemplo, en el 2016 el PIB municipal reveló que el sector agrícola aportó el 37% del valor agregado, construcción y suministro de electricidad, gas y agua (20%), y servicios sociales, comunales y personales (13%). Aunque la explotación de minas y canteras (hidrocarburos) fue significativa para el 2011 cuando alcanzó 47% del PIB municipal, esto no se ha vuelto a presentar (DANE, 2016)⁹.

Actualmente las áreas de producción son destinadas principalmente a la ganadería (52%), cultivos agroindustriales de palma de aceite (10%), cultivos de arroz (6%) y actividades mixtas de agricultura y ganadería (7%) (ver mapa 1). A estos procesos económicos también se suma el licenciamiento de bloques de exploración y explotación de hidrocarburos que abarcan gran parte del municipio. El Estudio Nacional del Agua encontró que el área hidrográfica del Orinoco que comprende a Cumaral, el 37% de la demanda hídrica se destina para actividades agrícolas (37%), la producción de energía en hidroeléctricas y termoeléctricas (36%), hidrocarburos (9%), uso doméstico (4%) y otras actividades (IDEAM, 2014).



Mapa 2. Ecosistema transformado en el municipio de Cumaral
Fuente: esta investigación. Elaborado por Cristian Toloza con base en (IGAC, 2016), (IDEAM, 2014), (DANE, 2018)



El mapa 2 permite apreciar con mayor detalle la pugna presente en el municipio puesto que esa vocación económica se refuerza al examinar que la totalidad del territorio ha sido ya transformado y ayuda a entender el conflicto por la gestión del suelo y el agua. La tierra está altamente concentrada en manos de privados con un índice de Gini de propietarios de 0,888 cifra mayor que el departamento (0,871) y el país (0,879) (UPRA, 2015), sin embargo, esta realidad no ha sido objeto de debate por parte de los movimientos ciudadanos. El agua, por su parte, es considerada un recurso de naturaleza común, que motiva frentes colectivos de acción para su defensa, pero no se conoce qué acciones concretas realizan los actores, en este caso, los productores para la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico.

Conviene destacar que a nivel biofísico Cumaral está en medio de tres cuencas de las subzonas hidrográficas de los ríos Gaucavía, Guatiquía y Humea, lo que hace que la disponibilidad del recurso hídrico sea alta. Al respecto, los índices de uso del agua¹⁰ y vulnerabilidad hídrica¹¹ (IDEAM, 2014) de estos ríos son bajos, evidenciando alta disponibilidad de agua respecto a su uso. Sin embargo, la presión ejercida sobre los bosques es alta por la ampliación de la frontera agrícola y las actividades agroindustriales que están transformando los ecosistemas (ver mapa 2). Si bien no se observan pulsos que actualmente determinen la disponibilidad del agua, existe una correlación directa con la pérdida de bosques y coberturas vegetales que indiscutiblemente afectan su disponibilidad y acceso.

La institucionalidad formal e informal en la gestión del agua

Uno de los principales referentes en materia de normatividad oficial vinculados al agua es la política ambiental consagrada en la ley 99 de 1993. El agua es vista como un recurso hídrico cuya oferta debe ser protegida y ordenada en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Otra entidad importante es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT que tiene la responsabilidad de formular las políticas sectoriales de agua y saneamiento básico. El viceministerio de Agua y Saneamiento Básico es el encargado de la formulación y aplicación de los programas y proyectos relacionados con el acceso y vigila las acciones que lleva a cabo la Comisión de Regulación del Agua Potable y Saneamiento Básico CRA que es el ente regulador del gobierno (Salinas, 2016).

En materia de normatividad se creó en 2010 la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico cuyo objetivo señala la importancia de la conservación de los



ecosistemas que regulan la oferta hídrica, su importancia para el desarrollo económico y la participación de diferentes sectores de la sociedad. Es justamente en el objetivo de gobernabilidad allí postulado, que se aborda el tema de los conflictos y su resolución. En este caso se plantea la creación de unos Consejos de cuenca que actuarían en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCAS. Se trata de espacios para la participación y transformación de los conflictos. Existirían alrededor de unos 398 POMCAS en los cuales pueden participar tanto las ONG regionales como los gremios económicos. Un nivel más local de planificación es establecido para el manejo de microcuencas y acuíferos, las cuales se gestionan a partir de los planes de manejo ambiental y en los cuales pueden participar las asociaciones de usuarios locales.

En síntesis, existen los espacios institucionales mediante los cuales se invitaría a las poblaciones para participar, sin embargo, esto no excluye que las comunidades recurran a otros mecanismos para exigir la protección del agua. Algunos de ellos creados incluso por el Estado y otros más en la línea de lo que Mirafteb (2018) denomina como espacios inventados que buscan poner en marcha otro tipo de esquemas de planificación del territorio más enfocados en alternativas a un modelo de desarrollo volcado principalmente al mercado externo y los intereses de grandes empresas multinacionales.

Debe señalarse además que la protección del agua no es solamente justificable en virtud de la consagración en la Constitución Política de Colombia como un derecho fundamental sino por su vinculación a una propuesta de crecimiento verde, la cual está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS. El agua en la propuesta de crecimiento verde es vista así como un tipo de capital que debe utilizarse de forma eficiente. Para ello se crean indicadores como el de productividad del agua y el de huella hídrica para la posterior comparación con los países que hacen parte de organismos como la OCDE y recomendaciones en materia de incorporar el monitoreo satelital de las fuentes hídricas o la introducción de tecnologías que faciliten el tratamiento de aguas residuales y el reuso de agua. (Documento CONPES de política de crecimiento verde).

Una forma completamente diferente de gestión del recurso hídrico es aquella de tipo autogestionado que tiene sus principales avances en la constitución de los acueductos comunitarios. Estos procesos surgen como una alternativa a la opción implementada por los últimos gobiernos de privatizar la gestión del agua y de despolitizar el debate sobre los problemas asociados a ella. El reconocimiento de estas formas autogestionadas tendría lugar mediante el Decreto 1898 de 2016 aunque serían vista



más como formas transitorias en un esquema que plantea como fin último el modelo empresarial. Frente a este escenario una de las principales iniciativas de movilización colectiva ha sido la creación de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios RNACC la cual desde 2016 ha estado trabajo en un proyecto de iniciativa legislativa popular. A pesar de utilizar los mecanismos formales no se logró tramitar esta iniciativa poniendo en evidencia problemas en el diseño institucional para que los medios que están a disposición de las comunidades puedan ser efectivos (CENSAT Agua Viva, 2018).

Los actores y sus posiciones

Moreno (2019) destaca la importancia de la escala para analizar los actores vinculados a este conflicto y sus formas de acción en aras de alcanzar sus objetivos. En la esfera local analiza el municipio de Cumaral; en lo regional se enfoca en el departamento del Meta y finaliza con la escala nacional y transnacional. A nivel local todos los actores tienen diferentes grados de relacionamiento e incidencia en el territorio, fundamentado especialmente en prácticas de apropiación del espacio y uso de los recursos naturales, aspectos que marcan diversas valoraciones de la naturaleza.

Los actores fueron categorizados en cinco grupos: i) Institucionales: alcaldía de Cumaral, Gobernación del Meta, Tribunal Administrativo del Meta, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, ANH, Corte Constitucional, Cormacarena. ii) ONG y organizaciones sociales; iii) empresarios agropecuarios; iv) líderes sociales y políticos de oficio (aquellos que participan en cargos de elección popular); vi) empresas petroleras (Moreno, 2019).

Actores institucionales: La dinámica social en el territorio dio cuenta de las tensiones políticas y de poder a nivel local-regional y nacional por las definiciones de uso de la naturaleza. La alcaldía rechazó el proyecto, y obtuvo el apoyo de algunos funcionarios de la gobernación del Meta, al considerarse que la vocación productiva y el agua podrían verse afectadas, tal y como ocurre en otras latitudes del departamento. No obstante, a nivel nacional se desconoció estas determinaciones, argumentado que el subsuelo es propiedad de la nación y que la economía del país necesita los recursos que de allí se obtienen (Moreno, 2019).

El asunto aquí expuesto conlleva a que se discuta sobre quienes definen los alcances y toman las decisiones sobre los proyectos locales que son considerados de interés nacional. Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia otorga los permisos ambientales para este tipo de proyectos desde Bogotá, y no lo



hacen las corporaciones autónomas regionales, como Cormacarena, que están en los territorios donde se desarrollan las actividades. Si bien estas reglas apuntan, en cierta medida, al beneficio colectivo del país, los actores locales argumentan que en los municipios es donde se experimentan los impactos directos de la actividad petrolera, en términos económicos, sociales y ambientales.

ONG y organizaciones sociales: Organizaciones sociales como Comité Cívico Pro Consulta Cumaral, Meta - Por el NO, Juntas de Acción Comunal, y algunas ONG, lograron construir territorios continuos de alcance local, regional y nacional, en las cuales el agua se constituyó como elemento simbólico de litigio y fuente de vida que debería ser amparada de la amenaza petrolera. A su vez enunciaron discursos de reivindicación nacional en contra de empresas transnacionales extractivas. Estrategias de comunicación por medio de redes sociales y conferencias abiertas al público lograron motivar acciones colectivas; no obstante, antes y después de la Consulta Popular, las acciones de conservación y protección del agua por parte de estos actores no son evidentes en el territorio (Moreno, 2019).

Empresarios agropecuarios: Una de las características del territorio a nivel local es la consolidación de un núcleo de empresarios como Naturela, Lácteos La Catira, La Cabaña, Empresas avícolas Avima, savicol, codornices, empresas de alimentos, entre otras (Moreno, 2019). Este grupo de actores, en términos de Bourdieu, cuentan con un alto capital social y económico que les permitió movilizar recursos físicos, políticos y sociales en contra del proyecto, argumentado que en otrora sus predios (fincas de producción pecuaria y agrícola) fueron afectados por actividades petroleras, y también, porque consideran que el destino económico del municipio debe continuar en la agroindustria y el turismo.

Líderes sociales y políticos de oficio: Al igual que las organizaciones sociales, este grupo de actores individuales, lograron consolidar un relato unificado en contra de los hidrocarburos y su dependencia económica. Bajo una estrategia ecológica y política de soberanía territorial y defensa del agua, promovieron discursos sobre un futuro económico del municipio sustentado en la agricultura y ganadería, resaltando que sus impactos sobre el agua no son equiparables a la extracción de hidrocarburos.

Empresas petroleras: Sin duda alguna este actor tiene una fuerte incidencia local y nacional a través de sus recursos económicos y al acceso político del Estado, teniendo alta capacidad de agencia para movilizar redes institucionales y obtener beneficios propios. Así mismo, al estar ubicados en la esfera transnacional, tiene la capacidad de



incidir de manera vertical en las diferentes escalas territoriales a través de políticas y acuerdos comerciales.

Conclusiones

La tensión existente entre la defensa del agua y la extracción del petróleo constituye un conflicto ambiental que está atravesado por las tensiones propias de un escenario de globalización, en donde se contraponen los intereses de las comunidades que han participado de los procesos de poblamiento en las diferentes regiones del país y los intereses de las multinacionales. En el caso del municipio de Cumaral se observa el predominio de actividades agropecuarias que fueron impulsadas por los pobladores que vienen ocupando esa región desde finales del siglo XIX, y que estaban orientadas especialmente al mercado interno y los proyectos asociados a la extracción de hidrocarburos que se justifican con un discurso del desarrollo, que si bien requiere de la intervención del Estado, se hace en función de los intereses de las multinacionales.

Una dimensión importante para comprender estos conflictos corresponde a la institucional. En este documento se presentó el marco institucional para la gestión del agua en Colombia que está orientada a la visión de un recurso importante, especialmente para un modelo de desarrollo que quiere incluir un criterio de sostenibilidad, pero que deja por fuera las formas de gestión que están siendo desarrolladas por las comunidades. Un aspecto que debe ser abordado para tener un cuadro más completo, se refiere a la institucionalidad existente en materia del petróleo, planteando que su gestión también puede ser vista como la de un recurso de uso común, y de una gestión cada vez más participativa en la gestión de las regalías derivadas de estas actividades. Pero más allá de eso, la posibilidad de promover alternativas a esa visión moderna de desarrollo, que incluso a pesar de recoger la discusión de la sostenibilidad, sigue planteando como elemento sustancial el crecimiento económico, antes que la redistribución de la riqueza ya existente.

En cuanto a los actores que participan en el conflicto es importante destacar su pluralidad no solo en términos de escala, sino de acuerdo a si son institucionales, movimientos sociales, sectores económicos, políticos y empresas petroleras. En ese sentido, los mapas elaborados para esta investigación reflejan un alto índice de concentración de tierras en el municipio y un territorio que ya ha sido transformado en su totalidad por parte de la población humana. Así pues, se puede plantear la hipótesis de la defensa del agua apoyada por empresarios agropecuarios que quieren defender



otro modelo de desarrollo para este municipio, pero que claramente puede también estar inserto en un modelo económico capitalista que no necesariamente recoja en su totalidad el discurso ambientalista.

La consulta popular se convertiría en este caso en un mecanismo por el cual ciertos grupos económicos de esfera local se enfrentan a aquellos de escala transnacional. Exponer entonces un conflicto por el agua, que tiene un matiz diferente a otros casos observados en el país en donde los actores protagónicos son comunidades de pequeños propietarios, o campesinos que reivindican incluso formas alternativas de gestionar los recursos, muestran un contexto en el que intervienen múltiples intereses y actores que al parecer interpretan la naturaleza de acuerdo a su uso económico local, en donde la conservación y protección de los ecosistemas no ha logrado condensarse fuertemente en la agenda política e institucional, pero ¿pueden estos grupos económicos locales ir más allá de la defensa de sus proyectos económicos, e incorporar realmente un compromiso con la defensa del agua? ¿Podrían generarse procesos de conservación y protección de los ecosistemas, que no solamente sean funcionales al modelo económico local capitalista, sino que permitan construir marcos de apropiación político, simbólico y ecológico alrededor de la naturaleza?

Notas

Este documento presenta resultados parciales del proyecto de investigación *Normas institucionales formales, informales e ilegales en el uso de los recursos. Caso de estudio de un municipio petrolero del Meta* que es coordinado por los docentes Mercedes Castillo y Hernando Sáenz de la Universidades Santo Tomás y los profesores Pedro Cárdenas y Carol Perugache de la Universidad de Los Llanos.

² La clasificación tradicional de bienes económicos dada por Samuelson (1954) ordena todos los bienes que podrían ser utilizados por los seres humanos en privados puros o públicos puros. Los bienes privados puros son producidos por el mercado y pueden ser comprados y vendidos, excluyendo a otros individuos de usarlos salvo que pague por ellos (un individuo puede ser excluido del consumo de bienes privados) y son rivales en tanto lo que consume un individuo no puede ser consumido por nadie más. Los bienes públicos puros pueden ser usados por más de una persona y generalmente no se puede excluir a quienes no pagan por su uso, presentando bajos o nulos niveles de rivalidad y exclusión. Los RUC son de difícil exclusión y alta rivalidad.

³ Se trata de los resultados de la tesis de maestría titulada "*Acción colectiva, Actores Sociales y Petróleo. Estudio de caso del municipio de Cumaral, Meta*" elaborada por



Marisol Moreno en el marco del Proyecto de Investigación *Normas institucionales formales, informales e ilegales en el uso de los recursos. Caso de estudio de un municipio petrolero del Meta* que es coordinado por los docentes Mercedes Castillo y Hernando Sáenz de la Universidades Santo Tomás y los profesores Pedro Cárdenas y Carol Perugache de la Universidad de Los Llanos.

⁴ Una importante fuente de financiamiento para el sector minero- energético es la inversión extranjera directa (IED). Según el Banco de la República (2016), la IED se duplicó en siete años, pasando de 6.430 millones de dólares en el año 2010 a 13.593 millones en el 2016.

⁵ Se trata de una institución pública, dedicada a la exploración, producción y comercialización de hidrocarburos.

⁶ Contrato de Exploración y Producción de Hidrocarburos No. 009 de 2012 celebrado entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda, también denominado Proyecto Llanos 69 –LL69.

⁷La pregunta realizada a la ciudadanía fue “¿Está usted de acuerdo, ciudadano cumaraleño, con que dentro de la jurisdicción del Municipio de Cumaral, Meta, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?”

⁸El departamento del Meta se denominaba como territorio nacional (o de frontera) hasta la Constitución política de 1991, donde se reconoce como un nuevo departamento de Colombia.

⁹ El valor agregado generado a nivel municipal se calcula a partir del índice de importancia económica que publica el DANE. Se usa como variable proxi.

¹⁰ El índice de Uso del Agua(IUA) corresponde a la cantidad de agua utilizada por los diferentes sectores usuarios, en un año y unidad espacial de análisis (área, zona, subzona, etc.) en relación con la oferta hídrica superficial disponible para las mismas unidades temporales y espaciales

¹¹ El índice de vulnerabilidad hídrica por desabastecimiento (IVH) relaciona de forma cualitativa el Índice de Uso del Agua – IUA, y el Índice de retención y regulación hídrica – IRH, mostrando la fragilidad de los sistemas hídricos superficiales de mantener la oferta de agua dada sus condiciones de regulación y de demanda, pudiéndose presentar desabastecimiento



Bibliografía

- Barriga, M., Campos, J. J., Corrales, O. M., & Prins, C. (2007). Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos. Serie Técnica. Informe Técnico, (358).
- Bebbington, A., & Bebbington, D. H. (2009). Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (35), 117-128.
- Brenner, L. (2012). Desarrollo local participativo y buena gobernanza ambiental: ¿una combinación viable? La experiencia de una Reserva de la Biosfera mexicana. *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 211-242.
- Brenner, L. 2010. Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista mexicana de sociología*, 72(2), 283-310.
- Caracol. (1 de Junio de 2011). Obtenido de Colombia es el tercer productor de petróleo en Latinoamérica: http://caracol.com.co/radio/2011/06/01/economia/1306914000_482167.html
- Castillo (2016). Acumulación por despojo en América Latina: De los megaproyectos a la modificación del sistema de ciudades. Ponencia presentada en el III Seminario Internacional La ciudad latinoamericana entre Globalización, Neoliberalismo y Adjetivaciones: Lecturas críticas, de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana en la Universidad Autónoma de Querétaro, México
- Collins, S. L., Carpenter, S. R., Swinton, S. M., Orenstein, D. E., Childers, D. L., Gragson, T. L., & Whitmer, A. C. (2011). An integrated conceptual framework for long-term social-ecological research. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 9(6), 351-357.
- Coser, L. (1970). Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. Buenos Aires: Amorrortu.
- Descola, P., y Pálsson G.(ed.) (2001). Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas. México: Siglo XXI.
- Dinero. (1 de Enero de 2011). *Producción de petróleo en Colombia aumentó 16,9% en 2010*. Obtenido de Minas y Petróleo: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/produccion-petroleo-colombia-aumento-169-2010/110904>
- El Espectador. (1 de Septiembre de 2011). *Ecopetrol reporta récord en producción petrolera*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/ecopetrol-reporta-record-produccion-petrolera-articulo-296173>.



- Engels, F., & Marx, K. (2004). *Manifiesto comunista* (Vol. 115). Ediciones AKAL.
- Escalera, J. 1993. Espacios Naturales-Espacios Sociales: Por un Tratamiento Integral del Patrimonio Ecológico-Cultural de Andalucía. El Caso del Parque Natural de la Sierra de Aracena y los Picos de Aroche (Huelva). En González, I. (Ed.). Parques Naturales Andaluces. Conservación y Cultura. Sevilla: 11-17.
- Escobar, A. (1998). La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Editorial Norma.
- Fontaine, G., & Narváez, I. (2007). Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador. Yasuní en el Siglo
- Fontaine, G., (2007). Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de la biosfera Yasuní. XXI. El Estado Ecuatoriano en la Conservación de la Amazonía, 13-32.
- Giddens, A. (2011). La constitución de la sociedad. Buenos Aires, Amorrortu.
- Gudynas, Eduardo (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. Claes.
- Houghton, J. (2008). La tierra contra la muerte. Ediciones Anthropos.
- March, G., y Olsen, j. (1989). Rediscovering institutions: the organizations basis of politics, Nueva York: Free Press.
- Moreno, A. (2019). Acción colectiva, actores sociales y petróleo. Estudio de Caso municipio de Cumaral, Meta. Tesis de maestría para optar el título de magíster en estudios de Desarrollo Local. [En proceso de investigación].
- Negrete, M . (1984). Petróleo y desarrollo regional: El caso de Tabasco. Estudios Demográficos y Urbanos, 18(01), 86-109.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. Science Vol. 325, 24 JULY 2009. 419-422.
- Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes – La evolución de las Instituciones de acción colectiva”. 2da. ed. México, UNAM-CRIM-FCE. Traducción: Leticia Merino Pérez. Título original: Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. 1990. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2015). Comprender la diversidad institucional. Fondo de Cultura Económica. México.
- Roa, T., Roa, M., Tolosa, J., Navas, L. (2017). Como el agua y el aceite. Conflictos socioambientales por la extracción de petróleo. CENSAT Agua Viva, Bogotá.
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (2001). The curse of natural resources. European economic review, 45(4-6), 827-838.



Santamarina, B. (2008). Patrimonialización de la naturaleza en la comunidad valenciana. Espacios, ironías y contradicciones. En: Beltrán, O. Vaccaro, I. (Ed.), Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales (p. 27-44). España: ANKULEGI Antropología Elkartea.

Santamarina, B. (2009). De parques y naturaleza. Enunciados, cimientos y dispositivos. Barcelona: Revista de Dialectología y Tradiciones populares: 297-324.

Small, M. J., Stern, P. C., Bomberg, E., Christopherson, S. M., Goldstein, B. D., Israel, A. L., ... & North, D. W. (2014). Risks and risk governance in unconventional shale gas development.

Semana. (2011). La fiebre minera se apoderó de Colombia. <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>

Semana (2018). Corte constitucional le pone freno a las consultas populares. <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-le-pone-freno-a-las-consultas-populares/586482>

Thorbecke, E. (2006). The evolution of the development doctrine 1950-2005. Research paper 2006/155. World Institute for Development Economics Research UNU-WIDER. Cornell University. En: <https://www.wider.unu.edu/publication/evolution-development-doctrine-1950-2005>

Touraine, A. (1997). ¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global, México: Fondo de Cultura Económica.

Ulloa, A. (2014). Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: elementos para el análisis en territorios indígenas en América Latina. Extractivismo minero en Colombia y América Latina, 425-458.

Uribe, A. G., Zapata, J. G., & González, A. (2002). Petróleo y región: El caso del Casanare (No. 012733). Fedesarrollo.

Valencia, L., Riaño, A. (2017). La minería en el posconflicto. Un asunto de quilates. Ediciones B Colombia.

Ley 134 de 1994 del 31 de mayo de 1994. Sobre Mecanismos de Participación ciudadana.



Caquetá, expectante del fin del conflicto

Daniel Preciado Sarrias

Resumen

El objetivo de la investigación se centra en analizar dos dimensiones relevantes – Reforma Rural Integral y Cultivos Ilícitos de Cocaína- impactados por los Acuerdos de Paz con las FARC (2016) y las actividades económicas de la región de Caquetá, Colombia. Este análisis se basa en dimensiones objetivas frente a las dificultades de la implementación, a través de investigación mixta fundada en Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y las Relaciones políticas históricas y regionales de la región del Orinoco.

Partiendo del hecho que la producción de Hoja de Coca en el departamento de Caquetá personifica el 6% de la Producción Nacional de cultivos de cocaína; se han creado una serie de relaciones económicas y sociales dependientes tanto en las modalidades del mercado cómo en las representaciones políticas y simbólicas; con aportes limitados en la satisfacción de las Necesidades Básicas de la población rural ajena a cultivos ilícitos.

Palabras clave

Conflicto armado; Cultivos ilícitos; Desigualdad; Productividad.

Introducción

En el siguiente capítulo se encontrará una caracterización general del departamento del Caquetá, seguido de un recuento de grupos armados, su afectación y participación dentro de la zona delimitada en el departamento y, por último, un análisis de los cultivos ilícitos, específicamente de hoja de coca en el Caquetá.

Se decidió dividir el capítulo en tres partes debido a la complejidad de exponer la situación del departamento de manera conjunta -en un solo bloque-, esto nos permite dar mayor profundidad al estudio respectivo de cada una de las temáticas, las cuales, aunque convergen en el mismo punto, el conflicto y la situación actual del Caquetá, deben verse por separado para entender la manera en que todas llegan a ser partícipes y causales de este. Para finalizar, nos centramos en dar conclusiones a los tres puntos clave del texto, contextualización del departamento, grupos armados y su relación con el acuerdo final y el problema de drogas.



Sectores productivos

La condición geográfica del departamento genera una diferenciación entre sus territorios y por lo tanto, genera una diferencia significativa entre las posibilidades de producción que este tiene, en un primer momento encontramos aquellas zonas que se denominan de “colonización”, las cuales se encuentran ubicadas al norte del departamento, aquí observamos gran parte del gremio ganadero y la “clase empresarial”, la zona de piedemonte amazónico es también una zona donde encontramos un ecosistema con características diferentes, este se circunscribe a la cordillera oriental y es en ella donde encontramos diferentes iniciativas de producción a pequeña escala como la de Café o como la producción de Cacao, el último, es sin duda uno de los productos que en tiempos recientes han adquirido gran valor comercial; tanto el café como el Cacao, han sido algunas de las opciones que han buscado grupos de agricultores con el fin de lograr abrir mercados a nivel internacional, los cuales pueden ser impulsados por el acuerdo de paz, el cual establece facilidades para agricultores en zonas de conflicto para la producción de cultivos alternos a la hoja de coca.

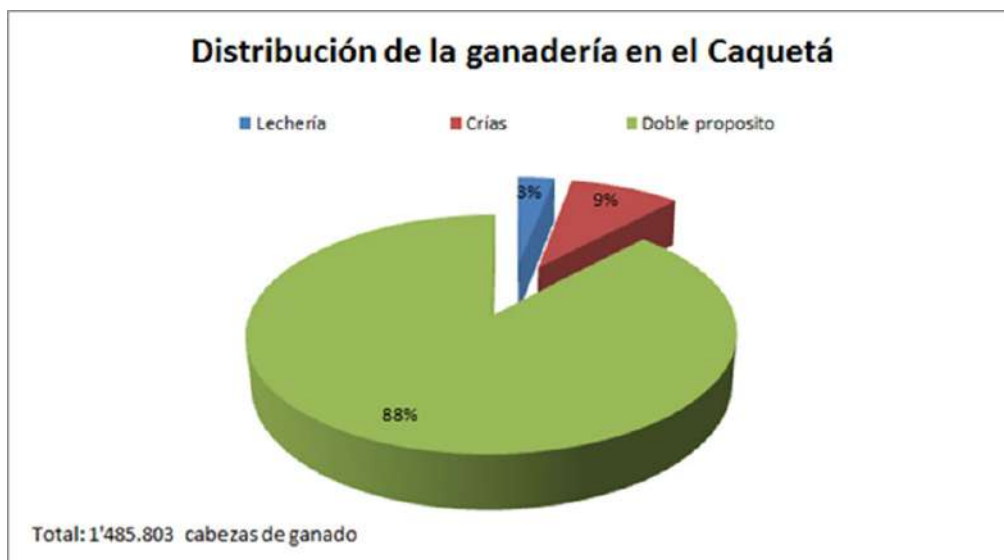
En el departamento también encontramos una zona que se denomina de “tránsito”, esta se encuentra ubicada en la zona central y occidental de departamento, su cercanía con el departamento del Putumayo y conexión con la zona norte que conecta con el Meta, volvió este lugar un sitio estratégico para los grupos ilegales, pero de igual forma, es una zona donde vive gran parte de la población del departamentos, gran parte de los municipios están ubicados en esta zona, lo cual establece relaciones de mercado interno y también, gran parte de las asociaciones de productores están establecidos en esta subregión.

El departamento, al ser una región de diferentes ecosistemas -como ya lo habíamos planteado- cuenta con zonas de llanuras, las cuales han permitido que la ganadería sea uno de los principales gremios. En los años 70 se comenzó a establecer esta relación, la cual gracias a las grandes extensiones de tierras que en ese momento eran baldíos y además se vio beneficiada, las condiciones climáticas también favorecieron este sector, a día de hoy, se encontró que en todo el territorio departamental se ubican un total de: 1'485.803 de cabezas de ganado, la mitad está ubicada en el municipio de San Vicente del Caguán y el resto se concentran en gran medida entre el municipio de Puerto Rico y el Doncello, los cuales están ubicados en el norte del departamento.

Por otro lado, el gremio de los ganaderos se encuentra en un momento de gran tensión, el cual se debe a que en los últimos años, hacia el 2013 más precisamente se generó



una ruptura dentro del comité de ganaderos, el cual está inscrito a FEDEGAN (Federación nacional de ganaderos), la cual se dio porque algunos sectores del gremio aludieron a una fuerte centralización dentro de los procesos del comité y a una falta de gestión para promover políticas que mejoraran la producción del sector, además se apareció una tensión por las posiciones políticas de la Federación nacional frente a temas como el proceso de paz, el cual tiene el respaldo de algunos sectores de este grupo, tras esta ruptura se estableció y se creó la Federación de ganaderos del Caquetá la cual busca generar un sistema de representación de sectores ganaderos para establecer gestiones que favorezcan la producción de leche, carne y derivados de la ganadería, este último gremio tiene una connotación interesante, al surgir de un todopoderoso comité de ganaderos, este último reivindica a los pequeños y medianos ganaderos, lo cuales siguen siendo un gran porcentaje, estos mismo se reconocen como actores importantes dentro del post-acuerdo, lo que permite ver un distanciamiento ideológico-político con el comité de ganaderos departamental. En el último año se han presentado múltiples tensiones dentro del gremio, esto debido a la caída del precio de la leche, que en su mayoría es la multinacional Nestlé la que la compra, este último es un debate en que debemos profundizar, ya que es el mismo el que puede permitirle dar el salto a los productores a tener más competitividad en el mercado nacional, o puede determinar el futuro económico del departamento.



Gráfica 1.
Fuente: Elaboración propia.

En esta grafica podemos observar la forma en la que se ha distribuido la ganadería en el departamento, en primer término, se encontró que la mayor parte de las cabezas de



ganado en toda la región son multipropósito, lo que significa que son cabezas de ganado que ya no tienen una función como productoras de leche y, por lo tanto, comienzan a ser usado en sacrificio o para reproducción, que el 88% de las cabezas de ganado estén usados para este fin complica en gran parte el propósito del comité departamental de generar mayor productividad y competitividad en la lechería regional. Otro aspecto importante para resaltar surge de un dato muy interesante, el 3% de la población total de ganado se usa para la producción de leche para fines comerciales o industriales, nos resulta interesante, ya que son 44.600 de cabezas de ganado las que en total son las que generan la totalidad de materia prima que se genera en el principal gremio productivo de la región. Según el DANE en su informe sobre el uso del suelo con vocación de producción agrícola o agropecuaria, en el departamento del Caquetá el 90% de las tierras con vocación agropecuaria son empleadas principalmente para los Pastos y los Rastrojos, lo cual nos indica que gran parte de ese 90% puede ser para ganadería, lo que indica que las oportunidades de tener una economía diversificada dependen en buena medida de la capacidad que se tenga para generar que las tierras productivas tengan otro uso. Este gremio también tiene otra particularidad, teniendo en cuenta que el 3% de la ganadería es lechera y eso suma en total 95'046.000 de litros de leche anuales; según información de Nestlé en un reportaje hecho por la revista dinero en 2015, la multinacional se hace con 60 millones de litros de leche anuales, lo cual nos deja que dicha empresa es el principal comprador de materia prima del departamento, su participación en la compra de leche es del 65%.

Es importante mencionar que la ganadería extensiva sí ha establecido dinámicas de concentración de tierras en la zona, en el departamento encontramos que la propiedad mediana y grande ocupan el 96% de las tierras rurales, el 4% restante está ocupada por lo que se denomina la “pequeña propiedad”, sin embargo, es importante mencionar que en el caso del Caquetá como en gran parte del país se debe generar un catastro rural, el cual ayude a establecer esta relación de forma más concreta y veraz posible.

Cabe destacar que a cifras del 2016 de los recursos destinados al Caquetá del PIB nacional llegan a los 4.126 mil millones de pesos, sobre un PIB nacional de 855,429 mil millones, siendo el 0,5% del total del PIB nacional, mostrando un incremento de casi 0,06% desde el 2010 hasta el 2016, lo cual se ve representado principalmente en el área de la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca, respondiendo a lo anteriormente dicho en cuanto a la favorabilidad que presenta el terreno para la aplicación de la misma en ciertas zonas del departamento.



Esto demuestra a grandes rasgos la importancia que tiene todo el ámbito agronómico y ganadero dentro del departamento, ya que, de la misma manera como se destinan recursos para una mayor productividad y desarrollo de este campo, así mismo la producción aumenta, generando una reciprocidad o mejor dicho, una respuesta inmediata y esperada en relación con lo destinado del PIB para el departamento, el incentivo de la expansión y de la preservación de este aspecto económico da entonces a entender que el Caquetá como departamento se puede denominar de cierta forma como mayoritariamente agricultor y ganadero.

Sin dejar de lado los demás aspectos a los cuales también el estado ha destinado recursos del PIB, podemos encontrar las actividades sociales y todo lo referente a la educación, a la cual se le destinó en el 2016 un aproximado de 1.552 mil millones, los cuales debían ser repartidos entre el total del departamento, demostrando de esta manera la austera suma que se le da al departamento para dichos aspectos. Viendo al Caquetá con esta cifras y en la coyuntura actual de post-conflicto, podemos dilucidar que aunque es un departamento con grandes recursos agroeconómicos -a comparación de los demás aspectos- no es un departamento que invierta en el capital cultural de su población, lo cual, desde una perspectiva social, dejaría en stand by la aplicación y la internalización dentro de su población tanto de los acuerdos como del cumplimiento de los mismo, dando cabida también a todo lo referente con la restitución de tierras y la reinserción a la vida civil de los excombatientes.

Teniendo como dos de las principales áreas de aporte económico al departamento por parte del estado, la ganadería, agricultura, la educación y actividades sociales, podríamos hablar de una tercera, pero no menos importante, la construcción, con el paso de los años, el Caquetá ha ido aumentando su nivel poblacional y por ende sus necesidades que surgen de la expansión han ido creciendo de manera uniforme y ligada a la población, es de esta manera que se explica el hecho de que exista un aumento constante en lo destinado al departamento para la construcción de vías, puentes, calzadas y sedes de entidades gubernamentales, generando de esta forma una expansión y mayor presencia estatal en zonas que antes, por el hecho de ser más reducidas, no contaban con la presencia necesaria por parte del gobierno, lo cual generaba un estancamiento y además un abandono estatal, resultando propicio para los grupos al margen de la ley estas zonas para la apropiación de las mismas y el control, ejerciendo como ente regulador y rigiendo de una manera bastante distante como un ente gubernamental. La construcción de las nuevas vías apoyará al departamento en



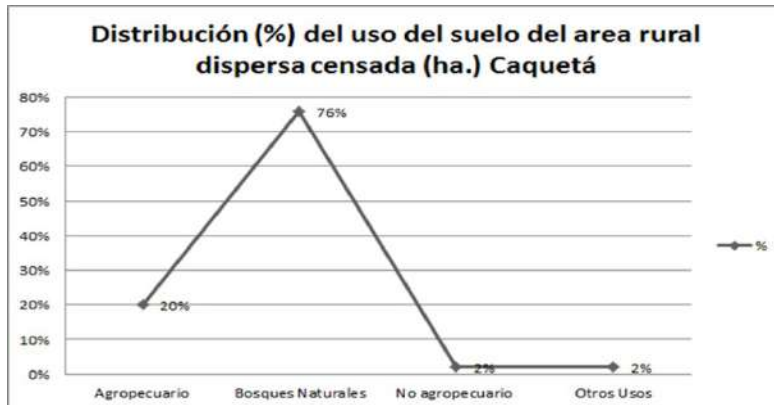
cuestiones de cercanías, garantizando que no habrá abandono estatal, lo cual no dará cabida a la presencia de grupos al margen de la ley rigiendo como gobernantes en zonas que antes fue golpeada por el conflicto armado, en un marco de post-conflicto, resulta beneficioso para que el mismo se vea respaldado en dichas zonas donde antes -como ya se dijo- el estado no estaba visibilizado.

La industria manufacturera por otro lado no es ni el mejor apoyo del departamento, ni tampoco objeto de estudio por parte del estado, es muestra de ello el hecho de que tenga uno de los indicadores más bajos dentro de los registros de destinación del PIB para el departamento por parte del gobierno nacional, es entonces notable que a pesar de ser un departamento mayoritariamente agrónomo y ganadero no procesa industrialmente la materia prima que posee sino que por el contrario la saca del departamento bien sea para otros departamentos o para exportación, como bien se hablaba anteriormente y nos puede servir de ejemplo, el caso de la leche, Nestlé, una multinacional es quien actúa como principal adquisidora de la leche, lo cual afecta la regulación del precio de la misma, afectando directamente el mercado de la leche y sus derivados, es el mismo caso con los cultivos y con las cabezas de ganado. Aunque ya se había mencionado antes, no está de más enfatizar en el apoyo que cierto grupo de ganaderos le brindan al post-conflicto reconociéndose como actores importantes dentro del mismo, es el post-conflicto el que les brindará espacios para la expansión de su producción y quizás con el mismo lleguen oportunidades de incentivar y mejorar la industria manufacturera.

En síntesis, el departamento posee un gran potencial agropecuario tanto en extensión de tierras, como en apoyo para el mismo por parte del gobierno nacional, es necesario entrever si a pesar de ello el post-acuerdo beneficia y de qué manera a la población, desde la perspectiva propia y desde la perspectiva económica, viendo reflejado esto, quizás, en un incremento significativo en las áreas del PIB tratadas en el presente documento.

Caquetá y Meta, un contraste de zonas rurales

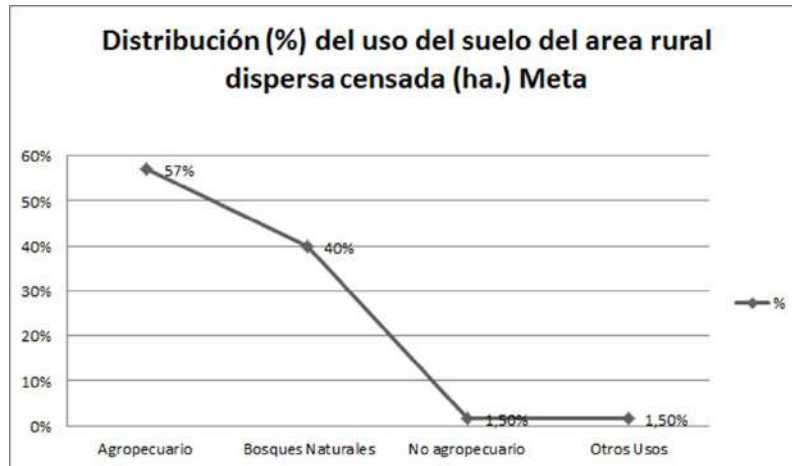
En este punto, nos parece importante hacer un comparativo entre dos departamentos que tienen algunas similitudes y que, además, son limítrofes, con lo cual encontramos geografías parecidas y conflictos que pueden ser espejos. Lo que nos interesa ver es la distribución del uso del suelo productivo en las dos regiones.



Gráfica 2.
Fuente: Elaboración Propia

Caquetá

En el departamento del Caquetá tenemos -como ya lo hemos mencionado con anterioridad- zonas geográficas diferentes. Se encontraron dos subregiones, la primera que está en el piedemonte amazónico, que concentra la parte de cordillera que tiene el departamento, esta zona es principalmente agrícola, los suelos y el clima de la zona son los que facilitan lo anterior. Por otro lado, está la zona de bosque, la cual convive con llanura, esta zona es la que principalmente se ubica en el corredor central y sur del departamento. La gráfica anterior nos deja un claro rastro de lo anterior mencionado, la mayor cantidad de hectáreas en el departamento son de bosques naturales, que, además, en alguna proporción son bosques protegidos por entidades, ser parte de la Amazonía le da la característica de tener en mayor medida, zonas de bosque. Un segundo ítem importante es el agropecuario es el que se reparte entre la agricultura y la ganadería, acá ya podemos observar dos gremios importantes -como ya se mencionó- el más influyente es el de la ganadería, el cual usa el 90% de las tierras productivas de la región. En segundo lugar, queda a agricultura, la cual se remite a pequeños procesos productivos, gran parte de ellos se hacen en núcleos pequeños y con todas las dificultades que se atribuyen a las zonas periféricas como las del piedemonte Amazónico. 4



Gráfica 3.
Fuente: Elaboración Propia

Meta

A diferencia del caso del Caquetá, el departamento del Meta posee una distribución del uso del suelo donde prima el aspecto agropecuario y en el cual ocupan un segundo puesto los bosques naturales, con un 17% de diferencia, siendo en demasía significativo a la hora de compararlo con los otros dos componentes, los cuales son el uso no agropecuario y otros usos.

Es necesario hacer salvedad de la actividad económica del departamento del Meta, entendiéndolo principalmente como un departamento ganadero y agricultor, el cual mutó y/o unió su actividad económica al extractivismo, siendo la industria petrolera la de principal beneficio y a la par la que mayores regalías dejaba anualmente en el departamento, lo anterior, teniendo conocimiento de la distribución geográfica del departamento, el cual está dotado de extensas llanuras hacia el nororiente del mismo, conectando con el Vichada y con Casanare y Cundinamarca. Hacia el sur el panorama empieza a cambiar, una vez se conecta con el Guaviare empieza la falda de la serranía de la macarena y es allí donde se ven reflejados o representados los bosques que en la gráfica aparecen en segundo puesto en cuanto a distribución, esto responde a que la ganadería extensiva y la agricultura necesita terrenos amplios, llanos y conectados con fuentes hídricas para poder llevarse a cabo, es el caso de los arroceros, los ganaderos cárnicos, los lecheros y demás actores que se desempeñan dentro de dichas actividades económicas de importancia en la región.

Es importante por eso también aclarar que, aunque los indicadores del Meta a comparación de los del Caquetá no tienen variaciones de gran magnitud, y que sus actividades económicas son en cierto aspecto tan parecidas, el predominio de las tierras



productivas es más alto en el Meta, lo cual da más cabida a la extensión de cultivos y actividades ganaderas y además extractivistas que generan ingresos para el departamento, siendo el caso del petróleo por medio de regalías.

Cultivos Ilícitos

En esta parte del análisis se encuentra uno de los factores más conflictivos y difíciles de solucionar que tiene lugar en el departamento del Caquetá, como lo son los cultivos ilícitos. Se entiende que este fenómeno tiene una multiplicidad de variables que pueden incidir para que se disminuya, reproduzca o se mantenga una cantidad de hectáreas cultivadas dentro de un territorio en particular, en nuestro caso, procuraremos develar algunos elementos que nos permitan tener un panorama completo de este flagelo, nuestro análisis será en forma descriptiva y con este buscamos determinar conflictividades a la hora de implementar uno de los puntos más importantes del acuerdo de Paz, como lo es el que busca resolver el problema de las drogas ilícitas.

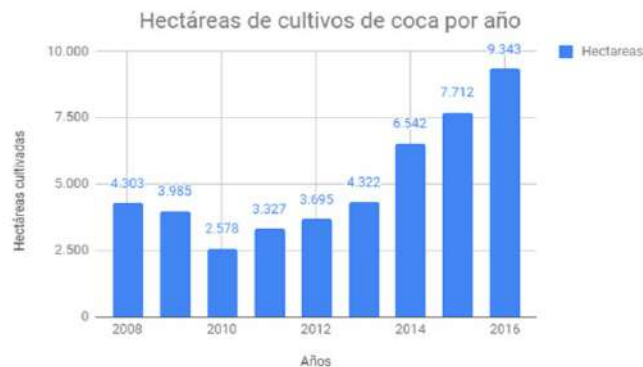
A nivel histórico, establecemos que los cultivos de coca tienen un recorrido relevante en esta región, a comienzos del siglo XX se mencionaba que en el departamento la población en su mayoría estaba compuesta por comunidades indígenas, los cuales eran de diferentes etnias, principalmente Uitotos y Andaquies, esta información es relevante en la medida que dichas comunidades usaban para sus rituales o prácticas sociales la hoja de coca; con la posterior llegada de colonos a la Amazonía que provenían de diferentes zonas de la región andina se dio un proceso de poblamiento que determinó la consolidación político-institucional de gran parte de la región amazónica, el proceso anterior también impactó dentro de las prácticas sociales que se tenían como dadas, la utilización del cultivo de coca con el fin de producir cocaína es un ejemplo claro de lo que significó la reestructuración social que se dio en el Caquetá.

Es un hecho los cultivos de coca con fines ilegales han cambiado en diferentes niveles las tradiciones y las estructuras sociales del departamento, como también es verdad que ha acentuado un régimen muy profundo y difícil de cambiar; con lo anterior, estamos haciendo referencia a lo que encontramos en la Gráfica N°1, dicha gráfica determina cómo se encuentra distribuido el suelo a partir de un modo de producción, ganadería, el cual es totalmente dependiente de la tenencia sobre dicho suelo, lo cual, nos permite abarcar cómo la tierra es un reconfigurado no solo económico, sino, político y cultural. La relación se entiende cuando observamos que la proliferación de cultivos con fines ilícitos no configuró o transformó la tenencia de la tierra, ni tampoco el modelo de



desarrollo, aquí surge una pregunta ¿la inmovilidad social y la baja productividad que ha sido consecuencia de la ganancia como mayor ítem de desarrollo, facilitó que las economías ilegales y principalmente el cultivo de coca con fines ilegales se mantuviera en una lógica de latencia o modelo de desarrollo alterno? Nuestra conclusión en este punto es que en tanto el desarrollo económico del departamento esté anclado a la tenencia de la tierra, actividades de baja producción y poco desarrollo de capital humano es difícil que el modelo de desarrollo cambie, o en suma, que realmente se genere un modelo de desarrollo que les permita a los caqueteños alejarse de prácticas económicas ilegales.

En la siguiente gráfica nos ocuparemos de observar la regularidad de las hectáreas de coca a lo largo de un periodo de tiempo:



Entre el año 2008 y el 2013, se observa regularidad de las hectáreas que se tenían cultivadas de coca, se debe mencionar que en dicho intervalo de tiempo la política de lucha contra las drogas todavía estaba marcada por lo que se determinó como el plan Colombia, el cual se concentró por un lado a combatir militarmente a los narcotraficantes y por el otro, a combatir la producción de la hoja de coca, la principal acción en este camino fue la aspersión del glifosato en las zonas donde se comprobaran la presencia de dichos cultivos. En el departamento encontramos una tendencia que ocurrió a nivel Nacional, se comenzó a ver crecer las hectáreas de cultivos de coca en el mismo momento en el cual se debatía y se prohibía el uso del glifosato como forma de mitigar los cultivos, ahí es donde podemos observar que a partir del año 2014 -año dónde Ministerio de Salud y Protección Social planteó la discusión con análisis científicos que mostraban cómo el glifosato puede ser generador de cáncer- los cultivos de coca comenzaron a aumentar, en ese primer año, crecieron un 24% en relación con el año anterior, en el año 2015, el incremento fue de igual forma de un 38% en relación con el 2013, en el año 2016, el aumento ya era de un 65% en relación con el 2013.



Las estrategias esbozadas en el plan Colombia han sido fuertemente criticadas, en primer lugar, porque no fueron capaces de generar un mecanismo o alternativa que logre alejar a los productores de hoja de coca -que en su mayoría son campesinos sin mayor opción que entrar en dicho negocio- para que abandonen esta actividad, esta falta de concepción global del problema de las drogas ha sido una constante en las múltiples intervenciones. Ahora bien, a partir del 2012 comenzó la negociación entre el Estado colombiano y las FARC-EP, en dicha negociación se estableció un punto que tuviera como fin la solución al problema de las drogas. -es importante mencionar que dicho punto no estaba suelto y que solo la concreción de todo lo establecido en el acuerdo del teatro Colón lograría este fin- En el departamento se propuso realizar un plan piloto de sustitución de cultivos, el cual se propuso para el municipio de La Montañita, municipio en el cual tuvo presencia la zona veredal de Miravalle, esta es una de las zonas priorizadas por el gobierno para la implementación del PNIS, desde la propuesta del gobierno, se plantea que en el 2019 se van a incentivar con 10 millones de pesos para cada familia beneficiada, los 10 millones de pesos tienen como fin el concretar proyectos de desarrollo alternativo.

Conclusiones

En este trabajo se tomó la decisión de analizar diferentes aspectos que conforman la región, los componentes tomados no fueron seleccionados al azar, todos están inmersos dentro de lo que se cree que son elementos fundamentales a la hora de implementar el Acuerdo de Paz. Con ese fin, enfocaremos nuestras conclusiones a abordar esas dificultades que se pueden establecer en el terreno práctico.

El primer punto de acuerdo se plantea como meta, el generar una reforma rural integral, es claro, que uno de los departamentos que más necesita una iniciativa de esa magnitud es el Caquetá, en el terreno práctico y con dos años de haber firmado el acuerdo final encontramos que en esta vía se ha hecho poco y nada, se considera un avance positivo que uno de los municipios priorizados para implementar el PNIS sea La Montañita, pero esto termina siendo un paño de agua tibia en relación con el propósito de generar un modelo de desarrollo alternativo en el departamento. Unas de las principales problemáticas que se encontró están relacionadas con el uso del suelo productivo, teniendo en cuenta que al no ser una región con industria, su economía depende en primer término del comercio y del sector agropecuario, encontrando que gran parte del segundo elemento mencionado está sumido en la improductividad, la cual nos hace pensar que aquí está el punto que puede destrabar la implementación del acuerdo; al



generar mayor productividad en alternativas de tipo agrícolas se lograr atraer comunidades de sectores urbanos y rurales que están vinculados a economías ilegales o pertenecen al sector informal de la economía, creemos que el éxito de la implementación del acuerdo está determinado por ese factor, por la capacidad que tenga que integrar a la ciudadanía, también se encontró que esto hará parte de la construcción de un Estado de derecho legítimo en este departamento.

En segunda instancia es preciso enfocarnos en la aplicación del punto 3 del acuerdo final, precisamente en el punto de zonas veredales y puntos transitorios de normalización. Consideramos de importancia este punto en particular debido a la garantía que representa institucional y socialmente el acuerdo y la aplicación de este, más aún en la relación directa con el grupo armado con el cual se pactó el fin del conflicto. Más allá de una conclusión, damos una suerte de análisis a lo que podría suceder, y ya viene sucediendo, con las zonas y los grupos que allí se establecieron, y es el problema de las disidencias; encontramos una falla grande a la hora de aplicar de manera acertada el punto 3, esto reflejado en los sucesos que han ido teniendo lugar en el departamento, como los enfrentamientos entre el ejército y grupos disidentes que han dejado saldos superiores a la decena de muertos por parte de los grupos armados al margen de la ley, con esto se puede divisar que aún con lo pactado existen frentes a la expectativa del conflicto.

Por otro lado, consideramos que otro de los puntos álgidos es el de la solución al problema de las drogas, lo que nos permitió ver el informe de naciones unidas es un crecimiento importante de los cultivos de coca con fines ilegales desde el año 2013, lo cual está sujeto a una política de lucha contra las drogas que demostró su debilidad cuando a los pocos meses de haber dejado de usar el glifosato ya se tenía un incremento significativo en los cultivos, también, vemos que las acciones de sustitución no han logrado ser efectivas en la medida que el gobierno tarda un considerable tiempo para implementar dichas acciones. A hoy día, se encontró que la gran esperanza para solucionar este flagelo está en el PNIS, el cual, en su concepción filosófica entiende que no solo se trata de dar dinero a un grupo de personas para desarrollar proyectos individuales, este programa está diseñado para avanzar en la construcción de lo que se denominó Paz territorial, por lo tanto, los proyectos que sean beneficiarios de este programa debe estar conectado con lo que significa la construcción de región. Se espera que el programa despegue en el 2019, y se espera analizar la forma en la que el PNIS puede cerrar brechas de desigualdad o no.



Referencias

Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz Unidad De Análisis 'Siguiendo El Conflicto' – Boletín #73. (junio, 2014). Conflicto Armado En Caquetá Y Putumayo Y Su Impacto Humanitario. Recuperado 20 mayo, 2018, de <https://bit.ly/2KG5LE8>

Centro Nacional de Memoria Histórica. Caquetá: conflicto y memoria. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2013. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/cartillaCaqueta/cartilla-caqueta-completa.pdf>

Dane. (2018). Cuentas Departamentales. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Dane. (2014). Uso, cobertura y tenencia del suelo. Tercer censo nacional agropecuario 2014. Recuperado de <https://bit.ly/2J6zxRE>

GMH. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013. Recuperado de: <https://bit.ly/3I0xMCF>



Gestão condominial no conjunto habitacional Macapaba: Conflitos e desafios na vida cotidiana em uma habitação de moradia popular

Naiara Videira dos Santos¹
Edila Arnaud Ferreira Moura²

Resumo

Este trabalho tem por objetivo identificar os elementos constitutivos de um modelo de gestão e organização do território, na modalidade de condomínio, de um conjunto habitacional urbano de moradia popular no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, o Residencial Macapaba no município de Macapá-Ap, Brasil, construído em sua primeira fase em 2014. Neste referido conjunto reside uma parcela significativa de moradores de baixa renda provenientes de bairros periféricos e de áreas alagadas que, por motivos quase compulsórios, passam a habitar em um espaço social com condições organizacionais bastante diferenciadas do seu convívio anterior e que passam a vivenciar a situação de relações sociais condominiais. Para esta análise adotou-se a revisão de literatura e pesquisa de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas e com observação não-participante, com 15 moradores e 5 síndicos desse conjunto habitacional, com o objetivo de analisar as formas de relações sociais e os conflitos existentes entre os moradores e o modelo de gestão condominial, bem como os impasses enfrentados pelos síndicos no desenvolvimento de suas atividades. Através da análise da instituição de condomínio em um conjunto habitacional de moradia popular, o estudo contribui para a compreensão social sobre a organização e gestão desse território com seus impasses e desafios, principalmente nos aspectos de participação, envolvimento e comprometimento dos atores sociais na constituição de um novo espaço de convivência.

Palavras chave

Território; Atores sociais; Gestão condominial; Participação urbana; Conflitos.

Introdução

Este trabalho analisa a implantação do modelo de gestão condominial do conjunto habitacional urbano de moradia popular o Residencial Macapaba, no município de Macapá, Ap, Brasil.

O conjunto Residencial Macapaba constitui-se, na atualidade, no maior empreendimento habitacional do Estado do Amapá, com a previsão de atender em



média 31 mil pessoas. Trata-se de população de baixa renda, oriundas, principalmente, de áreas de ressaca e de baixos periféricos da cidade.

Essas populações ao mudarem para o conjunto habitacional passaram a habitar em um espaço social com condições organizacionais bastante diferenciadas do seu convívio anterior, vivenciando situações de relações sociais condominiais.

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida do governo Federal está estabelecida a obrigatoriedade da realização do Trabalho Social com as famílias de forma a prepará-las e acompanhá-las no processo de transferência para os conjuntos habitacionais, visando, com isso minimizar os impactos negativos no processo de mudança desses moradores.

Entre as diretrizes do Trabalho Social, materializado no Projeto de Trabalho Técnico Social, destaca-se a implantação da gestão condominial, como alternativa para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais de moradia popular. Para isso, necessita-se capacitar os novos moradores sobre as formas de organização e de gestão da modalidade, fomentando a sua participação e, dessa maneira, constituir um processo de gestão aberta e democrática.

No conjunto Residencial Macapaba, no entanto, a experiência da implantação da gestão condominial tem-se apresentado com inúmeros desafios, principalmente, no que corresponde ao envolvimento dos moradores em torno de conquistas e melhorias para a coletividade.

Fundamentação Do Problema

O programa minha casa minha vida: Histórico e contextualização

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, corresponde ao programa habitacional do governo federal com a meta inicial de produzir 1 milhão de moradia na área urbana, atendendo com 400 mil habitações famílias com até 3 salários mínimos e o restante seria destinado a outras duas faixas de renda (de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos). Com a publicação da Lei n.12.1214/ 2011 essa meta chegaria a 2 milhões de moradias até o ano de 2014 (Carvalho; Stephan,2016). Para a retomada do investimento habitacional no país, se fez necessário a instituição pelo governo federal de medidas de caráter regulatórias no mercado imobiliário residencial, como forma de garantir maior segurança para os investidores, além do fomento ao crescimento econômico, que possibilitaria o aumento de trabalhadores com carteira assinada e



consequentemente a recuperação do FGTS, este que viria a ser um dos principais antecedentes para a instituição do PMCMV (Rolnik, 2015).

Também em 2004, o presidente Luís Inácio da Silva buscou ampliar o crédito habitacional e fomentar o incremento de vendas de moradias através da regulamentação da alienação fiduciária, através da qual se mantém a propriedade jurídica com o credor até o pagamento total do financiamento. Aplicou ainda a resolução do Banco Central que instituía a obrigatoriedade de os bancos investirem uma porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários. E por fim, criou a “MP do Bem” possibilitando a venda de imóveis isenta de impostos caso visasse a compra de outra moradia para a família (Rolnik, 2015). O Brasil, desde o início da década de 2000 até meados de 2007, vinha apresentando um aumento nos investimentos em habitação, tanto de crédito habitacional quanto do número de unidades produzidas. Nesse cenário, as incorporadoras haviam feito grandes investimentos e se preparavam para lançar no mercado, ainda no ano de 2007, uma faixa de 200 mil unidades dentro do segmento de mercado.

No entanto, com a crise hipotecária e financeira, ocorrida nos Estados Unidos em 2008 e que afetou os países do globo, criou-se um ambiente desfavorável para o investimento habitacional no país, em que diversas empresas começaram a vender suas ações a preços abaixo do mercado. Nesse aspecto, a estratégia de crescimento econômico criado pelo Governo Lula passou a ser ameaçado pela possibilidade de extensão da crise para outros setores da economia brasileira (Rolnik, 2015).

Para combater a crise no setor imobiliário, as incorporadoras e as financiadoras passaram a intensificar uma campanha junto ao Ministério da Fazenda com vista a implementação de um “pacote habitacional” a exemplo do que foi realizado no México, e este, por sua vez, formulado no modelo chileno. O pacote habitacional foi elaborado diretamente entre o governo e os empresários do setor objetivando salvar as empresas da crise e, com isso, garantir a geração de postos de trabalho e o crescimento econômico do país.

Em 2008 e começo de 2009, os movimentos sociais de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como também em 2009, os movimentos dos sem-terra, os quais



havia ficado de fora nas negociações e formulação do então pacote habitacional, passaram a pressionar o governo para que lhes fossem também destinados recursos em habitação.

Em relação aos primeiros, reivindicavam recursos para construção por autogestão de 1 milhão de moradia e exigiam mudanças nas formas de financiamento, para os quais foi incluída uma nova modalidade no programa, o MCMV-Entidades. Para os movimentos dos sem-terra, das negociações resultaram também a inclusão de uma nova modalidade, o PNH-Rural, a financiar a construção de casas através das cooperativas de pequenos produtores da agricultura familiar.

Ressalta-se, ainda, o fato de o programa ter sido criado para atender apenas os municípios e regiões metropolitanas com mais de 100 mil habitantes, foco do segmento econômico das financiadoras. Porém, a forte pressão por parte de grupos políticos do Congresso Nacional estendeu-o para as cidades com menos de 50 mil habitantes, onde está a maior parte das bases eleitorais desses parlamentares. Esta demanda atendida criou a modalidade MCMV-Sub50.

Em relação ao total de recursos destinados ao programa, a somatória dos valores destinados ao MCMV-Entidades, ao PNH-Rural e ao MCMV-Sub 50 não chegam a atingir nem 10% do valor total desse recurso. É a modalidade MCMV- Empresas o principal núcleo dessa política e contando com a maior parte dos financiamentos habitacionais.

O MCMV-Empresas atende distintas faixas de renda e com diferenciadas modalidades de financiamento. Distingue-se a Faixa 1 – para famílias com renda que, hoje, alterou-se de 1,6 mil para até 1,8 mil reais – para a qual se destinam unidades habitacionais com até 90% subsidiadas, construídas por empresas privadas e distribuídas pelos governos locais a partir de um cadastro de demanda do próprio município. A Faixa 1,5 que passou de limite de renda mensal de 2.350 reais para 2.600 reais contando também com subsídios do governo.

A Faixa 2 – a renda familiar também foi alterada do teto de 3,6 mil reais para até 4 mil reais – esta também conta com subsídios, mas menor em comparação ao primeiro grupo, além de financiamentos de taxas de juros abaixo do praticado no mercado e a concessão de garantia por fundo público (Fundo Garantidor de Habitação– FGHab). E a Faixa 3 – alterada de 5 mil reais para até 9 mil reais, neste caso, o aumento do teto



tratou-se especificamente de uma reivindicação dos empresários da construção civil – os quais contam com apenas créditos mais baixos e a garantia do FGHab (Rolnik, 2015).

Como a palavra de ordem para mercado financeiro corresponde a busca da maior rentabilidade possível, com isso leia-se “reduzir custos” e pelo fato do PMCMV estabelecer a dimensão e o teto máximo do valor das unidades habitacionais, as empresas buscam otimizar os recursos, principalmente, no processo de produção, em que se adotam modelos de padronização das tipologias habitacionais, visando a produção em larga escala e no menor tempo possível, assim também como a aprovação rápida dos projetos e a compra de terrenos com preços mais baixos

Assim, resultam os grandes empreendimentos habitacionais em localizações onde as vantagens de produção são mais atraentes e, em geral, o solo urbano é mais barato, não se priorizando, portanto, a formação de um lugar humanizado.

Nesse sentido, embora o PMCMV tenha passado a destinar um maior atendimento para a faixa da população de baixa renda – a qual ao longo do desenvolvimento da política habitacional no país foi pouco beneficiada com ações efetivas por parte do Governo Federal – não se percebeu uma mudança espacial do local já ocupado por eles historicamente, evidenciando, pelo contrário, a continuidade de um modelo de ocupação urbana de reprodução em áreas periféricas (Rolnik, 2015).

Maricato (2014) destaca ainda a dificuldade do PMCMV em impactar de fato o déficit habitacional, em que se concentra 90% das famílias com renda 0 a 3 salários mínimos, já que, até então, apenas 40% dos recursos do programa, um total de 400 mil unidades, estavam voltados para atender esse segmento. Já para as faixas de renda de 7 a 10 salários mínimos, correspondendo a um percentual de 2,4% do total do déficit, a produção era estimada em 200 mil unidades. Esses quantitativos demonstram que para o centro do déficit habitacional o número de unidades produzidas tem sido inferior à demanda necessária para de fato atender esse público com moradia digna.

Por meio da análise do processo histórico da implementação da política de habitação no país, Azevedo e Andrade (1982) demonstraram que embora a política pública habitacional seja de responsabilidade do Estado e a moradia configurada como um direito social, a existência do papel preponderante da iniciativa privada no direcionamento da construção e da oferta de habitação tem beneficiado, principalmente, a população de classe média e alta, a quem são dirigidos a maior parte dos financiamentos



e são quem podem pagar pela moradia, configurando, claramente, a habitação com caráter de mercado.

Território, atores locais e desenvolvimento local

No âmbito da política pública habitacional o território se apresenta como espaço privilegiado para a ação local, possibilitando o protagonismo dos atores sociais pertencentes a esse espaço em desenvolvimento.

O conceito de território abrange uma dimensão objetiva, atendendo a sua perspectiva de funcionalidade, a exemplo de um espaço de moradia, de alimentação, de trabalho, de transporte, de lazer e de convivência. E uma dimensão subjetiva constituindo as relações de pertencimento com esses espaços (Reis, 2015).

Santos (1988) destaca que os homens agem sobre os espaços modificando-os. O espaço seria, assim, um produto dialético resultante da ação humana através de um sistema de objetos e de ações. E, nesse sentido, os territórios ganham corpo e forma através das experiências que os indivíduos vão construindo em torno desses lugares.

Dentro desse processo, os atores locais têm importância fundamental, pois são através das suas práticas e atuações no território que podem ser moldadas e constituídas as ações locais para o desenvolvimento desses lugares. A ação local trata-se de uma ação coletiva, em que os diversos atores convergem em torno de interesses do bem comum (Teisserenc, 2010).

A emergência dos atores locais como agentes políticos em um dado território representa uma ruptura com modelos verticalizados e uma defesa do lugar a partir de suas realidades e, portanto, práticas e culturas baseadas no lugar. Para Escobar (2005, p.80)

“É importante tornar visíveis as múltiplas lógicas locais de produção de culturas e identidades, práticas ecológicas e econômicas que emergem sem cessar das comunidades de todo o mundo”

Neste sentido, o desenvolvimento local parte da perspectiva de uma atuação política a partir de um território local, com base na interação e participação dos indivíduos na gestão do território, visando o bem comum (Reis, 2015).

Nesta abordagem é possível pensar a produção e a organização dos territórios com base nas necessidades locais e com isso elaborar estratégias para o enfrentamento dos



problemas tanto a nível nacional, quanto mundial, diminuindo as desigualdades, principalmente, políticas, econômicas e sociais, pois os quais tendem a se ampliar quando formuladas e impostas de cima para baixo. Assim,

“É necessário retomar questões essenciais voltadas aos velhos problemas de condições de moradia e serviços públicos necessários à população de mais baixa renda, pensar no desenvolvimento local como perspectiva de melhorar as condições urbanas e criar alternativas de emprego, assim como construir o projeto de maneira democrática e compartilhada (Somek, 2010, p.26).”

No âmbito da política pública habitacional do PMCMV, propõe-se a realização do trabalho social com as famílias beneficiárias como forma de fomentar o desenvolvimento local com base no território e com a participação dos atores locais. E com isso, busca-se efetivar de fato o desenvolvimento desses territórios de moradias.

Trabalho Social: A implantação da gestão condominial

O Trabalho social constitui-se, hoje, um componente obrigatório na execução dos programas habitacionais financiados pelo governo federal. Trata-se de um conjunto de estratégias, de processos e de ações elaborados com base em diagnósticos territoriais e fundamentado na integração e participação, tendo por foco as dimensões social, econômica, ambiental e político-institucional da população beneficiária e do território em desenvolvimento (Brasil, 2014).

A portaria nº 21 do Ministério das cidades de 22 de janeiro de 2014 é o documento mais atualizado que normatiza o manual de instruções do trabalho social, definindo os objetivos e as diretrizes a serem materializadas através da elaboração e execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) nas etapas de execução do programa habitacional. Neste manual são definidos os principais eixos do PTTS que inclui a mobilização, a organização e fortalecimento social; o acompanhamento e a gestão social da intervenção; a educação ambiental e patrimonial; e o desenvolvimento socioeconômico.

Um ponto fundamental do Trabalho Social, a ser executado tanto nas fases de implantação quanto de pós-ocupação, é a participação da população beneficiária nos processos de decisão, de manutenção e de acompanhamento dos bens e serviços a serem realizados no empreendimento habitacional, fomentando com isso, a participação social e vindo a garantir a sustentabilidade da intervenção.



O Trabalho Social, assim, enfatiza a importância que nos empreendimentos habitacionais sejam fomentados os processos de liderança, de organização e de mobilização comunitária contribuindo para uma gestão participativa e democrática nos processos de implantação dos conjuntos e, dessa maneira, estimular o desenvolvimento dos laços sociais e comunitários, bem como o desenvolvimento da cidadania nessas populações. Para isso, ratifica a necessidade de implantação da gestão condominial nas habitações de moradia popular de forma a garantir a sustentabilidade do empreendimento (Brasil,2014).

Para a implantação da gestão condominial nos empreendimentos do PMCMV, o Trabalho Técnico Social deve formular as diretrizes visando a capacitação e o acompanhamento das famílias beneficiárias. Nesse processo constitui-se fundamental que se compreenda a utilização e função da convenção do condomínio; a utilização, a função e a aprovação do Regimento Interno; a organização das assembleias gerais, a exemplo da elaboração das atas, dos quóruns mínimo para deliberação e aprovação, o processo de escolha dos síndicos e dos demais membros da gestão condominial e ainda a prestação de contas e demais procedimentos necessários para a sua implementação no conjunto habitacional (Reis, 2015, p. 47).

Trata-se, portanto, de possibilitar aos novos moradores a formação necessária para gerirem o empreendimento após o encerramento do Trabalho Técnico Social, garantindo com isso a sustentabilidade e ao mesmo tempo uma gestão democrática, de forma a promover continuamente a manutenção da qualidade de vida dessas populações.

Dessa maneira, entre os resultados esperados pelo governo federal na implantação dos condomínios de acordo com Terlizzi (2014, p.164) é o “regimento interno discutido, aprovado e registrado; a eleição do síndico e do conselho fiscal realizada de forma democrática e participativa e com ata registrada; o síndico e o conselho fiscal capacitados para a gestão condominial; e, por fim, o condomínio em funcionamento”.

Como toda forma de organização requer envolvimento, participação e discussão, a gestão condominial deverá se constituir como um processo aberto e democrático e, com isso, também requer uma mudança na cultura organizacional das pessoas envolvidas.

Mas é claro, que de fato, somente a implantação da gestão condominial não será suficiente para garantir, por si só, a sustentabilidade do empreendimento. No entanto,



ao possibilitar aos novos moradores o controle de decisão sobre a melhoria do ambiente em que vivem, podem os transformar nos atores sociais no desenvolvimento desse território de moradia e com isso, fomentar e desenvolver a cidadania nessas populações.

Metodologia

Este artigo de abordagem qualitativa, analisa o modelo de gestão condominial do conjunto habitacional Residencial Macapaba no município de Macapá-Ap, Brasil. Dessa maneira, identifica-se os impasses, os conflitos e as melhorias em torno da constituição desse processo de gestão e de organização desse território de moradia popular.

Para a análise adotou-se a revisão de literatura, métodos da pesquisa de campo como a observação não-participante e a realização de entrevista com 15 moradores e com os 5 síndicos do habitacional. O período da pesquisa de campo e a realização das entrevistas ocorreram nos meses de junho e julho de 2016.

Resultados e Discussões

Os síndicos e a gestão condominial no conjunto residencial macapaba

Para esta análise foram entrevistados 5 (cinco) síndicos, eleitos no ano de 2014, da Fase I do conjunto. A entrega da primeira etapa do conjunto Residencial Macapaba corresponde a um total de 8 quadras. Para a eleição de síndicos seriam escolhidos um representante para cada quadra respectiva, no entanto, apenas 5 (cinco) candidatos concorreram aos cargos, não havendo o preenchimento de todas as vagas.

Sobre o processo de instituição da gestão condominial identificou-se que foram realizadas reuniões esporádicas com os novos moradores pela empresa Direcional - esta responsável pela construção das moradias e não através do PTTS como determina o Trabalho Social - para tratar dos processos de gestão e de administração do condomínio, da forma e do valor de rateio dos custos para a manutenção do empreendimento, da base para o cálculo da taxa condominial e de temas sobre a importância do estabelecimento de regras de convivência. Nesse aspecto, a implantação da gestão condominial deu-se parcialmente através de assessoramento, de incentivo a participação da população na gestão do empreendimento e da preparação dos beneficiários para administrar o conjunto. Mas, também conflituosa, pois devido ter se constituído uma obrigatoriedade, estipulada em



cláusula contratual, é considerada por muitos moradores como impositiva.

Os síndicos entrevistados afirmaram ter realizado curso de capacitação sobre a gestão condominial, o que os possibilitou um conhecimento acerca das atribuições, das responsabilidades, dos deveres e dos processos de gestão necessários para o bom funcionamento do condomínio.

No entanto, embora em funcionamento há mais de dois anos, identificou-se que não existe um Regimento Interno do Condomínio aprovado pelos moradores, prejudicando o seu bom funcionamento, pois trata-se de um documento fundamental para nortear as ações e as funções em prol da melhoria de vida no habitacional.

O processo de eleição, por sua vez, deu-se com os síndicos indicados pela própria comunidade, sem a concorrência de chapas, mas eleitos pelo voto direto dos moradores. Há um também um conselho fiscal eleito, no entanto, este, de acordo com os síndicos são pouco atuantes. Ressalta-se ainda, a baixa participação dos moradores na eleição para os síndicos, com somente 56 pessoas de um total de 2.189, atribuída, principalmente, a falta de conhecimento e importância desse processo para a comunidade.

No que diz respeito ao funcionamento da gestão condominial tem sido cobrado uma taxa no valor de R\$25,00 por apartamento. Em média a taxa de arrecadação chega em torno R\$800,00 a R\$1.000,00. Esse valor, no entanto, é apontado como insuficiente para atender todas as demandas e para a execução dos serviços necessário de melhorias do conjunto.

Entre as principais dificuldades apontadas pelos síndicos na gestão condominial destaca-se a falta de apoio jurídico para conter a inadimplência, inclusive não há recursos para contratar esses profissionais e, ainda, os conflitos entre os moradores, que não estão habituados com essa modalidade de gestão, como é o caso de muitos serem provenientes de áreas de ressaca e não pagavam taxas condominiais.

Questionados sobre a periodicidade da realização das reuniões no conjunto, os síndicos destacaram que não há um calendário com datas previamente definidas, vindo a ocorrer de acordo com as necessidades dos moradores. Estes, em geral, são informados através de convocatória fixada na entrada dos blocos dos apartamentos e ainda através de grupo de WhatsApp. A participação dos moradores nas reuniões também não é



expressiva, o que é prejudicial para a melhoria das condições do habitacional.

Os principais assuntos tratados nas reuniões relacionam-se acerca da segurança, da limpeza, dos problemas sobre a falta de água, da prestação de contas e do pagamento da taxa condominial. Sendo os dois últimos os mais polêmicos.

De maneira geral, na análise dos síndicos a gestão condominial implantada vem atendendo as necessidades de organização e gestão do conjunto. No entanto, a alta inadimplência dos moradores e a sua cultura organizacional, como já ressaltado, muitos são provenientes de áreas alagadas, tem dificultado o processo de adaptação nas novas moradias, inclusive com o aumento de despesa, no que se refere ao pagamento da taxa condominial.

Nesse aspecto, para os síndicos há uma posição de distanciamento e estranhamento dos moradores em relação a gestão condominial, resultando na baixa participação nas assembleias e no acompanhamento dos trabalhos realizados por eles no empreendimento, bem como a recusa em pagar a taxa condominial, dificultando com isso a conquista de melhorias para a toda a comunidade do conjunto. Embora as dificuldades, os síndicos destacaram melhorias obtidas a partir da implantação da gestão condominial, como a realização da limpeza do esgoto e do conjunto em geral, o desenvolvimento de ações sociais em parcerias com outras instituições e ainda, passaram a estar mais organizados para reivindicar ações perante o poder público para o habitacional.

Os síndicos afirmaram estar buscando continuamente estabelecer relações de proximidade, de respeito e de confiança com os moradores, de forma que assim, possam compreender melhor o papel do síndico e a importância da existência da gestão condominial para gerir e possibilitar a sustentabilidade do local onde moram.

Gestão condominial a partir da percepção dos moradores

Neste item aborda-se os aspectos referentes a relação dos moradores com a gestão condominial. Para isso foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas com os moradores contemplados na Fase I do programa habitacional.

Os moradores foram questionados se percebiam diferenças, primeiramente, em relação a morar em apartamentos verticalizados em vez de casa. As repostas convergiram para a afirmativa de que morando em casas tinham acesso a espaços maiores, como



quintais, onde podiam plantar, usar para serviços domésticos e ainda área para as crianças brincarem. Ressaltaram também a casa ser mais arejada e com mais privacidade do que os apartamentos.

Sobre o que compreendem a respeito de condomínio, uns conceituaram como um lugar fechado, outros relacionaram a figura do síndico e um conjunto de apartamentos, com controle de entrada e de saída e houve aqueles que não souberam responder, por não entenderem o termo. Embora, não soubessem definir especificamente o termo, percebeu-se que, em sua maioria, tinham noções sobre o que trata essa modalidade de gestão.

Diante disso, questionou-se se consideravam importante a instituição da gestão condominial no conjunto. A maioria dos entrevistados afirmaram ser importante a implantação dessa modalidade de gestão para que fossem realizados os serviços necessários para a manutenção do habitacional, além do estabelecimento de regras de convivência. Entre os que se posicionaram contra o seu funcionamento, destacaram o fato de que embora mesmo pagando a taxa condominial, eram os próprios moradores que realizavam os serviços no conjunto, principalmente, de limpeza da área externa e dos esgotos.

Em relação a taxa condominial no valor de R\$25,00, entre os moradores entrevistados identificou-se que somente 20% realizavam o pagamento em dia. O restante, 80% desses moradores alegaram que não pagavam o condomínio devido à dificuldade financeira e pelo fato de não verem melhorias e nem a realização de serviços por parte dos síndicos.

Nesse aspecto, questionou-se como avaliavam a gestão condominial. Para 66,7% dos entrevistados era visto como ruim, pois não atendia as necessidades do conjunto; outros 20% como regular, para estes houve poucos avanços desde a sua implantação; e um total de 13,3% consideram bom, destacando que mesmo com as dificuldades os síndicos vêm conseguindo melhorias para o habitacional.

Ressalta-se que para esses moradores trata-se da primeira experiência de morar em um local com implantação de gestão condominial, muitos são provenientes de áreas de ressaca ou de áreas periféricas da cidade, onde não há uma cultura organizacional dessa modalidade de gestão, principalmente com o pagamento de taxas, o que tem gerado bastante conflitos entre os síndicos e os demais moradores. Isso reflete na relação que esses moradores estabelecem com a gestão condominial, como já



apontada anteriormente, marcada, principalmente, pelo distanciamento e, dessa forma, implicando na baixa participação nas assembleias e na alta inadimplência da taxa condominial. Mas ainda, para muitos desses moradores também se torna conflituosa, nesse caso, dá-se, em geral, devido ao desconhecimento acerca da importância e do funcionamento da gestão condominial.

Entre os moradores entrevistados é baixa a taxa de participação nas reuniões do condomínio, mas também destacaram que não existe um calendário definido das assembleias dificultando sua maior participação nos encontros.

No geral, os moradores consideraram adequado a modalidade de gestão condominial para atender as necessidades administrativas e de funcionamento do habitacional. No entanto, apontaram a importância de uma melhor organização por parte dos síndicos e de trabalharem em conjunto, devendo ainda estarem mais próximos da comunidade.

Diante do exposto, fica evidenciado a existência de conflitos na relação entre os moradores do habitacional com a gestão condominial, impactando significativamente no maior envolvimento desses indivíduos nas questões referentes a administração do conjunto. Há ainda, a recusa em pagar a taxa condominial, o que também prejudica a execução dos serviços para a melhoria das condições de vida desses moradores.

Destaca-se ainda, que a preparação desses moradores para a vida em condomínio no conjunto Residencial Macapaba não foi realizada através do Trabalho Técnico Social como está determinado pelo Ministério das Cidades, mas sim pela empresa responsável pela construção do empreendimento A Direcional. Tratou-se de um número limitado de reuniões, não possibilitando, dessa maneira, o real empoderamento acerca do processo e da importância dessa modalidade de gestão para o habitacional, como forma de melhor geri-lo com a saída do poder público.

Conclusões e reflexões finais

No desenvolvimento da política pública habitacional se faz importante pensar nos atores sociais que participam ativamente para o desenvolvimento do território de moradia. Dessa maneira, é preciso fomentar processos participativos e democráticos na gestão desses empreendimentos habitacionais.

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal a construção das moradias deve estar vinculada ao mesmo tempo a realização do Trabalho Social visando apoiar à mudança, à organização e à adaptação das famílias beneficiárias.



Dentre as diretrizes do Trabalho Social inclui-se a implantação da gestão condominial como forma de garantir a sustentabilidade do empreendimento e ainda, para fomentar a autonomia dos moradores no seu gerenciamento, visando a manutenção da qualidade de vida e da moradia, após o encerramento do Trabalho Técnico Social.

Na análise da implantação da gestão condominial no conjunto Residencial Macapaba identificou-se as dificuldades enfrentadas pelos síndicos, principalmente, quanto as resistências dos moradores, esta resultante, em sua maioria, da falta de conhecimento e uma adequada preparação para a vida em condomínio.

O Trabalho Técnico Social que deveria ter sido realizado com esses moradores e que inclui a capacitação para a implantação da gestão condominial no conjunto, não chegou a sequer ser realizado por uma equipe técnica. Em sentido inverso ao determinado pelo Ministério das Cidades, houve uma rápida preparação realizada pela empresa responsável pela construção das moradias.

O resultado tem sido a baixa participação dos moradores nos processos decisórios, assim, como na alta inadimplência no pagamento da taxa condominial, a qual é necessária para a execução dos serviços de melhorias no habitacional.

O trabalho dos síndicos tem sido visto com desconfiança e não há um consenso sobre a importância dessa modalidade de gestão no conjunto. Diante de todos esses desafios, não há dúvida de que a participação desses atores e a eficácia da gestão condominial não vem conseguindo promover eficazmente a melhoria de vida dessas populações.

Notas

¹ Mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA/PA), socióloga na Secretaria de Estado de Inclusão e Mobilização Social (SIMS-AP), Brasil.

² Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental pela NAEA/UFPA e Professora Titular de Sociologia da Universidade Federal do Pará, Brasil

Referências

Carvalho, A.W. B.; Stephan, I. I. C. (2016). Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. *Revista Cadernos Metrôpoles*, 18 (35), 283- 307.



Escobar, A. (2005). O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: Lander, E. (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Revista Perspectivas latinoamericanas, 133-168.

Instrução Normativa nº 21 de 22 de janeiro de 2014, Ministério das Cidades (2014). Recuperado de em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/portaria21.pdf>.

Maricato, E. (2014). O impasse da política habitacional no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes.

Reis, G. D. (2015). Gestão condominial em habitação de interesse social: uma experiência do Programa Minha Casa Minha Vida. (Dissertação de Mestrado inédita). Centro Universitário UNA, Belo Horizonte.

Rolnik, R. (2015). Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo.

Santos, M. (1988). Metamorfoses do Espaço Habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia. São Paulo: Hucitec.

Somek, N. (2010). Construção social da cidade: desenvolvimento local e projetos urbanos. En. DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Márcio (Organizadores). Políticas para o Desenvolvimento Local (pp. 17-40). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Teisserenc, P. (2010). Ambientalização e Territorialização: situando o debate no contexto da Amazônia brasileira. Revista Antropolítica. Niterói, 29, 153-179.

Terlizzi, M. (2014). Gestão condominial e educação patrimonial. En. BRASIL, Ministério das cidades. Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social (pp. 144-167). Brasília: MCidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC.



Territórios perante a globalização: Estudo de três experiências no Brasil meridional.

Hoyêdo Nunes Lins

Resumo

Sobressaem no debate sobre a globalização os desafios para os territórios subnacionais. Estudos constataam que a geografia dos efeitos é desigual, algumas áreas saindo-se melhor do que outras frente aos problemas (e oportunidades). A diferenciação justifica análises em termos do que se pode designar como sociologia dos lugares, atenta para atributos sociais, econômicos, culturais e institucionais historicamente modelados. Este estudo foca o assunto, abordando três áreas de Santa Catarina, estado do sul do Brasil: o Vale do Itajaí têxtil e do vestuário, o norte moveleiro e o oeste agroindustrial, cujos traços foram definidos nas respectivas trajetórias históricas. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, observam-se as reações aos desafios, que variaram da reestruturação produtiva à persistência em situações depois tornadas problemáticas, aflorando questões de “coesão territorial” e piora nas condições de trabalho e vida. Nos três casos, seriam bem vindas ações do tipo *task-force* territorial, em torno de projetos de desenvolvimento coletivamente pactuados.

Palavras chave

Território; Globalização; Desenvolvimento; Santa Catarina (Brasil).

Introdução

Desde o segundo pós-guerra, cresceu o interesse pela dimensão espacial do desenvolvimento. No debate sobre a globalização essa atenção se aprofundou, devido aos incrustados desafios e oportunidades, que interpelam estruturas socioeconômicas, políticas e institucionais em várias escalas, a nacional ou seus diversos recortes. Não surpreende que “territórios em face da globalização” tenha se tornado expressão incidente em agendas de pesquisa e formulação de políticas executadas em várias latitudes.

A correspondente literatura indica que os territórios não são afetados do mesmo modo pela globalização. Mormente quanto à economia, alguns saem-se melhor do que outros, e isso outorga sentido a abordagens em termos do que cabe referir como sociologia dos lugares. Seu escopo abrange a maneira como, pelos existentes atributos, distintos locais



são atingidos pela globalização e reagem aos imperativos, evocando-se aspectos do desenvolvimento socioeconômico no plano local ou regional.

Este artigo contém um exercício desse tipo, com três situações em Santa Catarina, no sul do Brasil: as relacionadas aos setores têxtil-vestuário no Vale do Itajaí, moveleiro ao norte e agroindustrial de carnes no oeste, todos expressivos no desempenho econômico estadual, inclusive em exportações, exibindo estruturas (produtivas, sociais, institucionais) que foram afetadas pela globalização. A seguir sistematiza-se literatura sobre o papel dos atributos territoriais nas interações entre os planos local e global, objeto de debate na sociologia e na economia. Depois, após breve seção de metodologia, desenvolve-se o estudo sobre o Vale do Itajaí, o norte e o oeste catarinense, na parte intitulada Resultados e Discussão, seguindo-se as conclusões do artigo.

Fundamentação do problema

De uso tão disseminado quanto controverso, a palavra globalização evoca ao menos, na esfera econômica (que não é a única discutida), o aprofundamento da feição internacional de processos envolvendo investimentos, produção e comércio (Harvey, 1995). Representam-lhe vetor básico as empresas multinacionais, cujas atividades mais do que nunca afetam a paisagem do capitalismo. A emergência e o destaque da questão relativa às cadeias globais de valor são sugestivos a respeito (OECD, 2013).

O inerente aumento das interdependências sinaliza desafios e oportunidades em vários níveis (Rodrik, 1997). Territórios enfrentam aumento da concorrência, e a mobilidade do capital – envolvendo instalações produtivas ou relações de subcontratação e fornecimento – tende a nutrir declínios geradores de crises nas áreas de origem (Jones e Kierzkowski, 2005). Nos destinos dos fluxos logra-se (maior) inserção nas relações globalizadas, sugerindo promessas, mas, fora do centro do capitalismo, deve-se moderar o otimismo: costuma ser alto o interesse das grandes empresas em normas trabalhistas e ambientais frouxas e em salários baixos (Shepherd e Stone, 2013).

Literatura florescente desde os anos 1980 salienta aspectos que passaram a frequentar abordagens sobre as perspectivas dos territórios na globalização. De algum modo com inspiração na influente análise de Marshall (1979) sobre aglomerações produtivas especializadas – envolvendo externalidades, divisão dos processos de fabricação entre unidades autônomas de trabalho e “atmosfera industrial” –, ganhou vulto um tipo de análise que realça o dinamismo interno dos territórios.



Por esse ângulo, explorado em diferentes países, os territórios são geralmente considerados construções sociais históricas, de conteúdos socioculturais, econômicos, institucionais e políticos (Vanier, 2009). A diversidade de situações e análises transparece em coletâneas como Benko e Lipietz (1992, 2000). Distritos industriais *marshallianos*, sistemas produtivos locais, sistemas industriais localizados e outras denominações se destacam nas discussões, dando-se realce à especialização flexível em processos produtivos que envolvem sobretudo empresas menores. Note-se que os escritos não evitam a crítica ao que, devido ao peso dos processos globais, alguns autores veem como ênfase excessiva ou irrealista no dinamismo interno (ou “endógeno”) de regiões ou locais.

Nesses ambientes, ações cooperativas e de reciprocidade, junto à concorrência e com suporte de tecidos institucionais “espessos” e ativos, impulsionariam a valorização das capacidades locais e repercutiriam em qualidade e competitividade. Parcerias e contratualizações duradouras, escoradas em confiança mútua e espírito comunitário, são aspectos registrados em maior ou menor grau, conforme as circunstâncias. Isso costuma implicar condutas, canalizadas por governança ou regulação no plano territorial (Storper e Harrison, 1991), que se expressam em condizente sociologia do local: evoca-se nas análises um “(...) efeito societal local; uma especificidade (...) quanto à cultura do vínculo social’ (...)” (Lipietz, 2001, p.8). Becattini (1992, p. 36), por exemplo, chama o distrito marshalliano de “entidade sócio-territorial”.

As atitudes nessas interações não são desinteressadas, embora isso possa ocorrer. Avulta em tais realidades a percepção de que a ação coletiva tende a produzir benefícios individuais. Ajuda essa ideia o fato de que a difusão do conhecimento, a aprendizagem e a inovação, cruciais na concorrência, representam dinâmicas amplamente territoriais – são importantes os contatos face a face e as externalidades – e permeadas de vínculos de índole cooperativa (Lundvall e Borrás, 1997).

A literatura assinala que os traços socioculturais dos ambientes contribuem para que condutas com esse espírito se manifestem e promovam o enfrentamento das adversidades e o desenvolvimento. Perpassa essa abordagem, de algum modo, a ideia de enraizamento (*embeddedness*), explorada por Granovetter (1985, p.487) como base da postulação de que as ações intencionais dos atores estão sempre “(...) enraizadas em sistemas de relações sociais concretas e em curso.” Quer dizer, a influência dos ambientes é incontornável: “Os atores não se comportam ou decidem como átomos situados fora de um contexto social (...)” (Ibid.).



Mas os atores tampouco “(...) aderem servilmente a um roteiro escrito para eles pela particular interseção de categorias sociais que ocorre de ocuparem.” (Granovetter, 1985, p.487). Esses ambientes registram a presença do *habitus*, ou da subjetividade socializada, e, portanto, o agente social, “(...) na medida em que é dotado de um *habitus*, é um individual coletivo ou um coletivo individualizado (...)” (Bourdieu, 1997, p.62). Contudo, se reconhece que o agente preserva a “(...) sua verdade de operador prático de construções de objeto” (Bourdieu, 2002, p.62): é verdade que tais ambientes – vale falar em territórios –, com seus conteúdos socioeconômicos, culturais e institucionais, condicionam o agir dos atores, porém estes exibem espontaneidade e razão prática nas suas condutas.

Essa combinação permeia o debate geral sobre os desafios da globalização para os territórios e marca a sociologia dos lugares nos percursos observados. Em Santa Catarina, o Vale do Itajaí têxtil-vestuário, o norte moveleiro e o oeste agroindustrial exibem traços socioeconômicos, culturais e institucionais que os tipificam, modelados em histórias que são indissociáveis das migrações europeias (alemã, italiana) para o sul do Brasil no século XIX.

Metodologia

O estudo baseia-se em pesquisa bibliográfica e documental. Mas como o autor tem trabalhado sobre o assunto, examinando as indicadas áreas de produção têxtil-vestuário, moveleira e agroindustrial, usam-se resultados de trabalhos de campo prévios.

Resultados e discussão

A Figura 1 aponta as áreas de produção têxtil-vestuário, moveleira e agroindustrial de carnes em Santa Catarina, indicando os seus epicentros: os municípios, pela ordem, de Blumenau, no Médio Vale do Itajaí, São Bento do Sul, ao norte, e Chapecó, no oeste.



Figura 1. Santa Catarina: municípios de Blumenau, Chapecó e São Bento do Sul
 Fonte: elaboração do autor com base em Lista de mesorregiões e microrregiões...

Produção têxtil e do vestuário no Vale do Itajaí

As histórias do Vale do Itajaí e da produção têxtil-vestuário se confundem em Santa Catarina. A ocupação da área derivou da imigração sobretudo alemã para o sul do Brasil no século XIX, e as atividades locais do complexo têxtil-vestuário são indissociáveis daquele processo, que representou a inoculação da respectiva cultura industrial no território (Hering, 1987). Empresas que depois se destacaram nacionalmente foram criadas, e outras se instalaram, de vários tamanhos, em processos de transbordamento durante o século XX. A cidade de Blumenau foi o epicentro desse movimento.

A fabricação e comercialização desses produtos se enraizaram nesse território. Subjacente figurou uma certa história comum dos agentes, ligada à imigração de alemães, tributária de cultura fabril que representa, em si, uma instituição, manifestada em condutas que valorizam o esforço individual, a disciplina no trabalho e o sucesso profissional e social. Esse padrão virou espécie de atributo da região, tanto que vários produtos locais, especialmente para cama-mesa-banho e felpudos, passaram a ter amplo reconhecimento quanto à qualidade. Não erra quem refere à área como um *cluster* industrial, exibindo estoque de importantes externalidades e um ativo tecido institucional, envolvendo coordenação e representação dos interesses, estruturas tecnológicas (laboratórios) e de ensino e pesquisa, assim como serviços de apoio (Lins, 2000).

Em especial nos anos 1990, essa estrutura foi afetada pela globalização. O acirramento da concorrência, interna e externamente, foi um aspecto maior. Figuraram no centro do



processo os movimentos internacionais dessas indústrias, que resultaram em forte crescimento da participação de produtos oriundos da Ásia (muito mais baratos) nos fluxos comerciais (Gereffi, 1999). Também contribuíram as reformas da economia brasileira, com desregulamentação e abertura comercial. O Brasil enfrentou problemas para exportar, pela concorrência de produtos asiáticos e os efeitos da política de câmbio adotada; na contramão, avultou a presença de produtos estrangeiros no mercado interno.

As empresas locais reagiram diversamente, pois a maior concorrência não significou o mesmo para todas. As maiores, e algumas de porte médio, puderam importar bens de capital (devido à taxa de câmbio e às condições oferecidas) e ampliar o uso de insumos estrangeiros, o que lhes permitiu inovar em produto e processo, incidindo em competitividade. Empresas menores, sobretudo vestuaristas, menos aptas nesse sentido, tentaram evitar o embate com os importados, com ações variadas: refúgio em nichos de mercado protegidos, aumento da qualidade e aprimoramento (design, “enobrecimento”) dos produtos ou, ao contrário, rebaixamento nesses termos para reduzir custos.

Houve casos de contração produtiva. As demissões cresceram, também pelo maior uso da subcontratação ou terceirização produtiva, sobretudo nas empresas grandes e médias. Assim, trabalhadores demitidos passaram a atuar em unidades do tipo fundo-de-quintal (facções) prestadoras de serviços até para empresas que antes os empregavam, um quadro em que se multiplicaram as cooperativas de trabalhadores, em geral formadas por costureiras desligadas. Caiu o emprego nessas indústrias e se agravou a precariedade das relações de trabalho: vínculos formais deram lugar à informalidade, com perda de direitos e aumento das adversidades e da incerteza.

Prevaleceu entre as empresas o “diálogo” próprio, individual, com as pressões da globalização. Rivalidade e individualismo se destacaram, apesar da prática, entre os empresários, de encontros para discutir a conjuntura e de empréstimos de materiais e máquinas para aqueles em situação adversa, no que configuraria uma cooperação de boa vizinhança. A rigor, “(...) pouco se coopera localmente, praticamente inexistindo parcerias ou alianças estratégicas voltadas à produção, à comercialização e às relações com fornecedores” (Lins, 2008, p.376). A própria natureza desses setores, em que diferenciar produtos é essencial, desestimula essas relações entre concorrentes, mas contribuem para amplificar o problema o individualismo exacerbado e o espírito de autossuficiência, principalmente nas empresas maiores e mais tradicionais.



A fragilidade e limitação das ações conjuntas surpreenderam quem imaginou que, pelas histórias compartilhadas por boa parte dos agentes, no enfrentamento dos percalços da colonização – sem dúvida exigentes de espírito de reciprocidade, solidariedade e colaboração, apto a resultar em “cimento” comunitário –, as adversidades contemporâneas seriam encaradas coletivamente, sob confiança mútua. Apesar de enraizados em ambiente com esses traços socioculturais e institucionais, os agentes se conduziram muito mais norteados pelo sentido de competição – encarniçada e não raro predatória – do que por conduta efetivamente coletiva e cooperativa (Lins, 2000).

As instituições de coordenação e representação dos produtores formam a esfera em que algumas ações coletivas foram protagonizadas. Interessando mormente às empresas menores, tratou-se de busca de informações sobre promoção local no exterior, avanços em infraestrutura tecnológica e formação de recursos humanos e realização de eventos (feiras, mostras). Fora desse âmbito quase nada se observa, pois as empresas pouco cooperam por conta própria. Seja como for, os efeitos locais da globalização abarcariam, além da maior polarização entre empresas grandes e as outras, recuo em quadro socioprofissional antes marcado por volumoso emprego formal, com reflexos nas condições de trabalho e nos termos de reprodução social (Freitag e Brandão, 2018).

Produção moveleira no norte catarinense

Erva mate e madeira eram os produtos básicos do norte catarinense no século XIX, a segunda refletida na presença de várias serrarias. Com a chegada de migrantes europeus – alemães, austríacos e poloneses, segundo Ficker (1973) – desde os anos 1870, a abundância de recursos florestais ensejou negócios familiares como marcenarias. Circunstâncias impulsionaram o envolvimento com a produção de artefatos de madeira e de móveis (rústicos) para uso local, assim como de insumos para construção civil.

A fabricação de móveis ganhou vigor desde os anos 1940, surgindo empresas que depois se destacaram na região e mesmo no país, precursoras na formação do que se tornaria um *cluster* moveleiro. Interações com fabricantes e instituições em outros lugares, até na Europa, contemplando capacitação técnica e *design*, tiveram importância em certos casos. Grupos industriais foram surgindo até os anos 1980, e o crescimento do setor se intensificou. Naquela década, mudanças no mercado interno, em boa parte ligadas ao adverso quadro econômico brasileiro e à substituição da madeira até então



utilizada, provocaram reestruturação produtiva e atualização tecnológica, nutrindo viés exportador que se consolidaria nos anos 1990 (Denk e Cario, 2002).

Assim, sobretudo nos municípios de São Bento do Sul e Rio Negrinho, numerosos produtores (a maioria de menor porte) vieram a formar tecido produtivo no qual firmas especializadas em segmentos dos processos produtivos favoreciam a divisão técnica do trabalho mediante subcontratação ou terceirização (Lanzer, Casarotto F^o e Cunha, 1998). A área igualmente passou a registrar a atuação de instituições de representação e coordenação dos interesses do setor, de ensino e pesquisa e de cunho tecnológico, além de outros serviços.

A base das vendas ao exterior tem sido as encomendas de lojistas atuando nos Estados Unidos e na Europa. Esses clientes definem todos os parâmetros (*design*, matéria prima e insumos, preço, prazo) e os determinam aos fabricantes (principalmente empresas grandes e médias). Isso ocorre por meio de agentes de exportação, cujo papel é importante também pelo que representam em difusão local de conhecimentos. Os resultados das exportações – que para alguns fabricantes chegaram a representar quase todo o faturamento, segundo Denk (2002) – estimularam o aprofundamento da orientação externa sob o comando dos clientes estrangeiros, interessados principalmente em móveis para dormitórios, cozinhas, salas e escritórios.

Aceitar prazo, preço e *design* assegurava a permanência dos fabricantes nesses vínculos como exportadores, embora de modo subordinado, reféns das decisões dos compradores. Não obstante, pesquisa de campo em Comerlato e Lins (2008) mostrou satisfação com essa forma de internacionalização entre as empresas: algumas pouco cogitavam sobre desenvolver *design* e prospectar mercados por sua conta, pelos altos custos e o risco de perder encomendas de clientes tradicionais. É sugestivo que na tentativa, ao final dos anos 1990, de implementar na região o Programa Brasileiro de Incremento às Exportações de Móveis (Promóvel), para capacitar as empresas à exportação (agregando valor aos produtos), tenha sido mínimo o interesse local pelo módulo referente ao *design* próprio (Lins e Guimarães, 2008).

Os desafios da globalização se traduziram, sobretudo, na vertiginosa entrada de móveis chineses nos mercados externos para onde se dirigiam as exportações do norte catarinense. O conseqüente abalo nas exportações teve importantes efeitos locais, ainda mais porque a tentada reorientação produtiva para avançar no mercado doméstico se deparou com a dificuldade adicional representada pela concorrência de fabricantes de outros estados (paulistas, gaúchos, mineiros), já bem posicionados. Em outras



palavras, o setor moveleiro local se deixou aprisionar na comodidade de exportações em situação passiva, sob o comando – em diferentes sentidos – dos clientes estrangeiros. Quando a situação do mercado mudou, o bom desempenho anterior teria facilitado uma certa inércia nas estruturas locais. Os resultados foram inquietantes, pois houve término de atividades em algumas empresas, ou pelo menos grande atrofia. Naturalmente, a presença de subcontratação ou terceirização tornou inevitáveis as repercussões em escala de sistema local, refletindo-se particularmente no emprego.

A situação imposta pela globalização a esse *cluster* moveleiro requereria aprimorar o desempenho exportador em nível local, algo que o Promóvel vislumbrava. Mas a experiência internacional mostra ser importante, para tanto, organizar grupos de empresas em torno de: programas e ações comuns, coletivas; elevação dos níveis de qualidade e competitividade, conjuntamente; prospecção de novos mercados por meio de missões empresariais e de participação em eventos como feiras. Ora, como frisa Denk (2002), destaca-se como traço local um baixo grau de associativismo, reconhecendo-se ser “(...) necessária a promoção de esforços no sentido de diminuir o espírito de competição destruidora.” (Seabra, Paula e Formaggi, 2008, p.291).

A escassa, rarefeita e informal cooperação detectada na área envolve empresas menores e registra apoio institucional. Vínculos com fornecedores significam trocas de informações sobre desempenho de produtos, mas são raras as ações conjuntas em melhorias técnicas, projetos comuns e compartilhamento de maquinário ou laboratórios (Denk, 2002). A tendência é a atuação isolada, sem maior incidência de condutas férteis para permutas de experiências e conhecimentos. Esse cenário prevalece entre as maiores empresas, pois as menores atribuem importância à cooperação, mesmo que suas ações não transcendam aspectos pouco relevantes para promover a competitividade (empréstimos de materiais, negociações sindicais, organização de eventos).

Produção agroindustrial de carnes no oeste de Santa Catarina

O região oeste foi a última a ser colonizada em Santa Catarina. Participaram descendentes de imigrantes alemães e italianos que estavam no Rio Grande do Sul e se puseram em movimento. A partir dos anos 1910, sob o impulso das ações de empresas colonizadoras, vários núcleos de ocupação foram criados, instalando-se processo que resultaria na presente estrutura socioespacial (Paim, 2006; Silva e Rosa, 2010).



Essa colonização formou a base da orientação produtiva da região, ligada à agroindústria de carnes. A suinocultura, com o processamento da carne, passou de prática tradicional de pequenas propriedades rurais familiares para atividade de elevada e crescente importância (Testa, Nadal, Mior, Baldissera e Cortina, 1996). Foi decisiva a atuação de estruturas industriais ancoradas em sistema de integração entre proprietários rurais encarregados de criar os animais e empresas de abate e processamento, em vínculos formalizados por contratos. A partir dos anos 1960, a avicultura e a industrialização das respectivas carnes adentraram o cenário regional, exibindo escalada que desde os primeiros passos foi marcada pelo sistema de integração, com a indústria em posição de completo controle de todo o processo produtivo (Lazzari, 2004).

Assim, a criação de suínos e aves e o processamento de carnes tornaram-se pilares da economia regional, que tem em Chapecó a maior cidade de um grande território com numerosos municípios de população majoritariamente rural. Além de empresas industriais e produtores rurais, há nessa área instituições diversas, de coordenação e representação dos interesses do setor agroindustrial, ensino e pesquisa e tecnologia, assim como serviços de apoio. Organismos de promoção do desenvolvimento local interagem com representantes na região de membros do aparato governamental (estadual, federal) voltado ao meio rural. Em torno das atividades principais, ajudando o seu desempenho e usufruindo do estímulo emanado, vicejaram outros setores, como de embalagens e transportes, pois a agroindústria de carnes do oeste catarinense exibe notável vitalidade exportadora.

Assim, falar em *cluster* agroindustrial ancorado na suinocultura e na avicultura não constitui equívoco. Além de tudo, o território registra uma cultura rural, ou uma ruralidade, enraizada em décadas de história comum e compartilhada por numerosos contingentes. Instituições como a Igreja marcaram o percurso, com atividades em distritos rurais dos diferentes municípios que cevaram vínculos sociais em escala comunitária e promoveram ajuda mútua e comportamentos baseados em solidariedade e reciprocidade. Mutirões e outras práticas coletivas, frequentes entre os primeiros ocupantes da região, foram assim preservadas e estimuladas (Poli, 2002)

Tudo isso mostrou importância perante os desafios da globalização, expressos em aumento da concorrência nos mercados internos ligado à entrada vigorosa, no Brasil, de interesses agroindustriais estrangeiros desde os anos 1990. O mesmo se deu nos mercados externos, ao lado da ampliação das exigências em qualidade e diversidade



de produtos, indissociáveis de mudanças nos hábitos alimentares e no comportamento dos consumidores, de um modo geral. Face às pressões, a esfera do processamento, na cadeia agroindustrial, aumentou as imposições sobre a esfera rural, exigindo mais investimentos em, por exemplo, equipamentos, animais e tecnologia (Colleti e Lins, 2011). O objetivo era ampliar a produtividade e a qualidade, enquanto na órbita industrial se avançava em diversificação de produtos. Também houve investimentos de empresas locais na forma de novas capacidades de processamento em regiões como o Centro-Oeste do Brasil, próximas às áreas de produção de grãos (soja, milho) usados para fabricar ração, o principal item de custo da criação (Helfand e Rezende, 1999).

Foram intensas as repercussões no oeste de Santa Catarina. Caiu o número de propriedades rurais integradas, pois as indústrias optaram pelos produtores mais capazes de investir e representativos de vantagens logísticas. E intensificaram-se os processos de concentração, na suinocultura e na avicultura, assim como as relações – com vários sentidos – distantes da região, por conta dos investimentos extra-locais.

A reprodução social foi afetada, dando corpo à ideia de crise regional (Theis e Nodari, 2000). Uma resposta foi o abandono de áreas rurais, com aumento das migrações rumo às maiores cidades da região e alhures, fazendo encolher a população em vários municípios. Outro tipo de reação, denotando capacidade de articulação e voluntarismo, resultou em multiplicação de pequenas agroindústrias rurais familiares e redes de cooperação, com associações, condomínios e cooperativas envolvendo famílias atingidas pela reestruturação agroindustrial (Marcondes, Mior, Reiter e Mondardo, 2012). Apoiado por serviços de extensão rural e instituições regionais, esse processo exibiu aspectos de reciprocidade e cooperação, ligados às histórias compartilhadas em duradouras relações de vizinhança e ajuda mútua (Mior, 2005). Enraizados em percurso de muitas décadas, e vinculados à ruralidade que marca o oeste catarinense, esses atributos afloraram, diante das adversidades, em condutas emanadas da base social da região.

Reflexões finais

Sinônimo de grandes desafios, a globalização afeta diferentemente territórios e atividades. A capacidade de reagir aos imperativos e o modo como as respostas se expressam e repercutem refletiriam a influência de atributos historicamente forjados, abrangendo aspectos econômicos, socioculturais e institucionais. Haja vista a



diversidade de situações, faz sentido falar em sociologia dos lugares no tocante ao assunto.

Em Santa Catarina, o Vale do Itajaí têxtil-vestuarista, o norte moveleiro e o oeste agroindustrial sofreram os efeitos da globalização notadamente desde os anos 1990. A presença desses setores em tais áreas é inseparável de processos de ocupação e colonização com origens essencialmente europeias, mesmo que nem sempre de forma direta. A globalização representou, sobretudo, forte intensificação da concorrência no mercado interno e também no exterior, e, do mesmo modo, mais facilidade para importar maquinário e insumos.

Exibindo “culturas econômicas” específicas, essas áreas possuem estoques de externalidades formados nas correspondentes trajetórias setoriais. Boa parte dos atores locais compartilha histórias e traços socioculturais mais ou menos próprios, o todo representado amálgama que poderia canalizar condutas permeadas do sentido de vínculo social. Perante os desafios, isso encorajaria – assim sugere a literatura – ações conjuntas e colaborativas com efeitos nos planos individual e coletivo. Contudo, foram diferentes as situações observadas nesses territórios.

No Vale do Itajaí, comportamentos individuais prevaleceram, em geral nas grandes empresas. Estas e algumas médias aproveitaram as facilidades para importar, praticando modernização e reestruturação que envolveram marcada redução do emprego e aumento da subcontratação ou terceirização. Entre as menores empresas, várias enfrentaram dificuldades que provocaram atrofia ou mesmo desativação de atividades. Em meio a exacerbados individualismo, rivalidade e até competição desleal, embora ocorresse – sob estímulo institucional – alguma cooperação em aspectos de menor relevância entre empresas pequenas ou médias, a globalização reverberou em regressão do emprego e em aumento da precariedade nas condições de trabalho e na reprodução social.

No norte moveleiro, a piora nas condições de exportação devido, em boa medida, à forte entrada de móveis chineses no mercado internacional, atingiu empresas exportadoras e atividades no entorno destas. Dependentes dessas vendas e acomodadas em sistema no qual os clientes definiam os parâmetros produtivos, inclusive o *design*, essas empresas tiveram que buscar o mercado brasileiro, enfrentando fortes concorrentes nacionais. Lidar com adversidades para exportar geralmente implica articular as empresas em torno de objetivos e ações comuns, o que demanda cooperação e condutas coletivas. Ora, a região sofre de baixo grau de associativismo entre os



fabricantes, sem muito mais do que ações de poucos resultados como trocas de informações com fornecedores e empréstimos de materiais entre produtores.

No oeste agroindustrial, a reestruturação na indústria de carnes incluiu redução dos produtores rurais integrados em criação de animais, maiores exigências sobre as atividades nisso implicadas e abertura de novas plantas processadoras em outras regiões. Os reflexos dessas mudanças, caudatárias das pressões da globalização junto às empresas, instilaram no oeste o sentido de crise. Famílias deixaram áreas rurais, mas também foram observadas ações que resultaram em várias agroindústrias rurais familiares e redes de cooperação atuando em produção e venda de itens coloniais. Apoiadas institucionalmente, essas iniciativas expressaram espírito de reciprocidade e cooperação, traços herdados – e valorizados ou promovidos – das relações de vizinhança e solidariedade em histórias compartilhadas desde os primórdios da colonização.

Como interpretar a aparente diferença de cultura de vínculo social nas três regiões, todas com histórias em que as dificuldades inerentes à colonização certamente magnificaram, ao menos inicialmente, a importância da reciprocidade, solidariedade, confiança mútua e ação conjunta? Diferentemente da região oeste, no Vale do Itajaí e no norte moveleiro a possível presença de um *habitus* assim caracterizado, mais ou menos enraizado (*embedded*), não teria se revelado condição capaz de mitigar – para não dizer obstaculizar – condutas com “espontaneidade” e “razão prática” permeadas de aguda rivalidade e mesmo concorrência desleal e destrutiva.

Uma conjectura sobre a diferença pode evocar a ruralidade no oeste catarinense, crivada de maior homogeneidade cultural e socioprofissional e apta ao florescimento, frente às adversidades, de ações com índole comunitária eivadas de reciprocidade. Nessa região, a reestruturação agroindustrial atingiu fortemente famílias de produtores rurais, e foi nesse âmbito que se protagonizou o tipo de reação descrita, em iniciativas desencadeadas na escala das interações de vizinhança. Parece que no meio rural a atmosfera de reciprocidade-solidariedade, remetendo ao *habitus*, foi melhor preservada e influenciou decisões e condutas em face das agruras vivenciadas. No Vale do Itajaí e no norte moveleiro, em ambientes urbano-industriais onde foram principalmente os atores corporativos que reagiram às novas condições, registraram-se respostas nas quais a “razão prática” evocou muito pouco daqueles elementos do *habitus*. Isso há de guardar relação com o fato de a própria trajetória setorial e regional ter produzido



profunda diferenciação nesses tecidos produtivos, expressa em aspectos como escala, capacidade tecnológica e desempenho e perfil comercial.

Referências bibliográficas

Becattini, G. (1992). Le district marshallien: une notion socio-économique. Em G. Benko e A. Lipietz (Dir.). *Les régions qui gagnent* (pp. 35-55). Paris: Presses Universitaires de France.

Benko, G. e Lipietz, A. (Dir.) (1992). *Les régions qui gagnent*. Paris: Presses Universitaires de France.

Benko, G. e Lipietz, A. (Dir.) (2000). *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Paris: Presses Universitaires de France.

Bourdieu, P. (1997). Le champ économique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (119), 48-66.

Bourdieu, P. (2002). *O poder simbólico*. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Coletti, T. e Lins, H. N. (2011). A suinocultura no vértice das relações entre agroindústria e agricultura familiar no oeste de Santa Catarina. *Ensaio FEE*, 32(2), 339-360.

Comerlato, L. M. e Lins, H. N. (2008). Produção moveleira em São Bento do Sul (SC): a perspectiva das cadeias mercantis globais. *Ensaio FEE*, 29(2), 503-530.

Denk, A. e Cario, S. A. F. (2002). Análise das condições competitivas do *cluster* moveleiro da região de São Bento do Sul em Santa Catarina. Em S. A. F. Cario, L. B. Pereira, e A. J. Schünemann (Orgs.) (2002). *Características da estrutura de mercado e do padrão de concorrência de setores industriais selecionados de Santa Catarina* (pp. 271-301). Florianópolis: PPG Eco-UFSC.

Denk, A. (2002). *Polos moveleiros: I – São Bento do Sul (SC)*. São Paulo: ABIMÓVEL.

Ficker, C. (1973). *São Bento do Sul: subsídios para a sua história*. 1ª Parte. Joinville: Imprensa Ipiranga.

Freitag, K. C. e Brandão, L. (2018). *As transformações no mundo do trabalho em Blumenau/SC: a gestão dos benefícios sociais*. II Jornada Nacional de Desenvolvimento e Políticas Públicas, Criciúma: Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, 48, 37-70.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.

Harvey, D. (1995). Globalization in question. *Rethinking Marxism*, 8(4), 1-17.



Helfand, S. M. e Rezende, G. C. (1999). Mudanças na distribuição espacial da produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste. *Planejamento e Políticas Públicas*, (611), 219-273.

Hering, M. L. R. (1987). *Colonização e indústria no Vale do Itajaí: o modelo catarinense de desenvolvimento*. Blumenau: Editora da Universidade Regional de Blumenau.

Jones, R. e Kierzkowski, H. (2005). International fragmentation and the new economic geography. *North American Journal of Economics and Finance*, 16, 1-10.

Lanzer, E., Casarotto F^o, N., e Cunha, C. (1998). *Análise da competitividade sistêmica do setor de móveis de Santa Catarina*. Florianópolis: BRDE.

Lazzari, M. R. (2004). Avicultura de corte no Brasil: uma comparação entre as Regiões Sul e Centro-Oeste. *Indicadores Econômicos FEE*, 31(4), 259-290.

Lins, H. N. (2000). *Reestruturação industrial em Santa Catarina: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos 90*. Florianópolis: Editora da UFSC.

Lins, H. N. (2008). Arranjo produtivo têxtil-vestuarista da região do Vale do Itajaí. En S.A.F. Cario, R. Panceri, E. S. Flausino, M. Bittencourt, G. Montibeller F^o, e P. R. Cavalcanti (Orgs.). *Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva* (pp. 336-381). Blumenau: Letra Nova.

Lins, H. N. e Guimarães, P. A. (2008). Promovendo exportações de móveis: aspectos da implementação do PROMÓVEL no aglomerado moveleiro de São Bento do Sul (SC). *Revista de Economia*, 34(3), 7-33.

Lipietz, A. (2001). *Aménagement du territoire et développement endogène*. Paris: CEPREMAP.

Lista de mesorregiões e microrregiões de Santa Catarina (s.f.). Recuperado de https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_de_Santa_Catarina

Lundvall, B. e Borrás, S. (1997). *The globalising learning economy: implications for innovation policy*. Brussels: European Commission.

Marcondes, T., Mior, L. C., Reiter, J. M. W., e Mondardo, M. (2012). *Os empreendimentos de agregação de valor e as redes de cooperação da agricultura familiar de Santa Catarina*. Florianópolis: EPAGRI.

Marshall, A. (1979). *Principles of economics: an introductory volume*. 8.ed. London: Macmillan.

Mior, L. C. (2005). *Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural*. Chapecó: Argos.



- OECD (2013). *Interconnected economies: benefiting from global value chains*. Paris: OECD Publishing.
- Paim, E. A. (2006). Aspectos da construção histórica da região oeste de Santa Catarina. *SAECULUM – Revista de História*, 14, 121-138.
- Poli, O. L. (2002). Cultura e modo de vida camponês no oeste catarinense: as bases para a organização e reação frente à crise dos anos 70. *Cadernos do CEOM*, 16(5), 107-175.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Seabra, F., Paula, D. de, e Formaggi, L.(2008). Arranjo produtivo de móveis da região de São Bento do Sul. En S.A.F. Cario, R. Panceri, E. S. Flausino, M. Bittencourt, G. Montibeller Fº, e P. R. Cavalcanti (Orgs.). *Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva* (pp. 268-296). Blumenau: Letra Nova.
- Shepherd, B. e Stone, S. (2013). Global production networks and employment: a developing country perspective. *OECD Trade Policy Papers*, (154), Paris: OECD Publishing.
- Silva, A. da e Rosa, A. da (2010). Antes do Oeste Catarinense: aspectos da vida econômica e social de uma região. *Fronteiras: Revista Catarinense de História*, (18), 139-160.
- Storper, M. e Harrison, B. (1991). Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their form of governance in the 1990s. *Research Policy*, 20(5), 407-422.
- Testa, V. M., Nadal, R., Mior, L. C., Baldissera, I. T., e Cortina, M. (1996). *O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense (proposta para discussão)*. Florianópolis: EPAGRI.
- Theis, I. M. e Nodari, T. M. dos S. (2000). A agroindústria de aves e o desenvolvimento regional no Meio Oeste de Santa Catarina. *Cadernos de Economia*, 4(7), 7-28.
- Vanier, M. (Dir.) (2009). *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.



Expansão portuária e reassentamento de comunidade tradicional: Estratégias e articulações da gestão municipal no Nordeste brasileiro.

Natal. Brasil.

Cícero Wildemberg Matias Gomes
Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Resumo

Este artigo tem como tema os mecanismos desenvolvidos pela gestão pública municipal para viabilizar a expansão do Porto de Natal, com efeitos sobre a comunidade tradicional de pesca Maruim, no nordeste do Brasil. Seu desenvolvimento tem base na dissertação de mestrado “Agentes, Agenda e Território à luz dos Regimes Urbanos: expansão do Porto de Natal e reassentamento da comunidade do Maruim” (PPEUR/UFRN). O objetivo é compreender os mecanismos da gestão pública municipal, visando caracterizar suas articulações com diferentes grupos de pressão que conduziram o projeto de expansão do porto e o reassentamento do Maruim na cidade de Natal. O interesse do Porto pela área ocupada por essa comunidade de pescadores desde o início do século XX se intensificou nos anos 2000, face à edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Assim, agravou-se o conflito fundiário que já se configurava ao longo do tempo, tornando-se um dos principais obstáculos à realização da agenda econômica. A comunidade do Maruim condicionou a sua saída da área para uma localização próxima ao assentamento original e ao Rio Potengi, base das suas relações de trabalho. Os resultados obtidos na pesquisa revelaram que a construção do residencial São Pedro no mesmo bairro pela administração municipal, do ponto de vista das estratégias territoriais, colocou-se como uma ação decisiva nas relações de negociação com os moradores do Maruim, tendo em vista o atendimento à sua principal agenda quanto à localização. Na conclusão, apresentam-se as principais estratégias e articulações adotadas pela gestão municipal nesse processo.

Palavras chave

Reassentamento, Gestão Pública Municipal, Região Metropolitana de Natal.

Introdução

O presente artigo tem como tema os mecanismos desenvolvidos pela gestão pública municipal para viabilizar a expansão do Porto de Natal, com efeitos sobre a comunidade tradicional de pesca Maruim, no Nordeste do Brasil. Apresentam-se resultados da



pesquisa de mestrado intitulada “Agentes, Agenda e Território à luz dos Regimes Urbanos: expansão do Porto de Natal e reassentamento da comunidade do Maruim”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN).

O problema em questão se reporta ao conflito fundiário entre o Porto de Natal e a comunidade do Maruim, ambos localizados no Bairro Ribeira, Região administrativa Leste de Natal/RN (Figura 1) e tem como base empírica de análise o processo de expansão das instalações físicas do Porto de Natal e sua relação com a comunidade do Maruim, cuja formação tem origem na atividade tradicional de pesca.

O debate sobre a construção de um porto em Natal data do século XIX, porém sua construção foi iniciada em 1922, passando a funcionar efetivamente após uma década, conforme decreto nº 21.995 que trata da sua administração e exploração. Inicialmente a gestão do Porto esteve a cargo da União e a partir de 1983 foi assumida pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN. O Porto de Natal está inserido no Centro Histórico de Natal, sendo um marco relevante na paisagem associada ao Rio Potengi. Desempenha importante papel para a economia local considerando sua atuação na exportação de frutas e, além disso, com oferta de linha direta para a Europa. O assentamento do Maruim, por sua vez, em toda sua trajetória foi caracterizado por abrigar uma comunidade tradicional de pesca, tendo iniciado o seu processo de ocupação no início do século XX, no âmbito da dinâmica de construção do Porto. Por exemplo, há registros da presença de famílias que buscavam trabalho principalmente como lavadeiras. Porém, foi a partir dos anos de 1940 com a implantação da Colônia de Pesca que essa comunidade se desenvolveu e afirmou sua identidade relacionada à pesca artesanal e à comercialização do peixe que contribuiu decisivamente para a formação do Canto do Mangue, na área adjacente. (Gomes, Bentes Sobrinha, Silva, 2018, p. 2).

É visto que a atividade portuária e a de moradia provocaram tensões marcadas historicamente pelos objetivos de expansão do Porto de Natal.

Nesse contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, lançado pelo Governo Federal em 2007, ao sinalizar recursos para obras de expansão portuária intensificou a pressão sobre as terras ocupadas pela comunidade do Maruim, impulsionando o seu reassentamento para o Residencial São Pedro, em 2016.



*Figura 1 - Localização do Porto de Natal e Comunidade do Maruim
Fonte: Google Earth Pro. Elaboração: Cicero W. M. Gomes (2018)*

Diante disso, e apoiados pelos incentivos governamentais do Governo Federal, a administração pública municipal de Natal, com foco principalmente nas ações realizadas pela Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes – SEHARPE, desempenhou papel importante na resolução do conflito. Com base nessa problemática, o presente trabalho busca compreender os mecanismos



da gestão pública municipal, visando caracterizar suas articulações com diferentes grupos de pressão que conduziram o projeto de expansão do porto e o reassentamento do Maruim na cidade de Natal.

O referencial teórico conceitual apoia-se na relação entre o poder nas cidades e a produção do espaço, destacando princípios da literatura sobre os regimes urbanos, a partir das contribuições e discussões realizadas por Clarence Stone, Antónia Casellas, Eduardo Marques, Mossberger e Stoker. É importante destacar que a ideia de regime urbano possibilitou uma leitura da economia política local e apresentou elementos de análise necessários para a caracterização de coalizões pró-crescimento urbano, entendida aqui, de modo geral, como grupos de poder na cidade articulados de forma colaborativa com objetivo de implementar uma agenda de desenvolvimento econômico no urbano.

Dentre os procedimentos metodológicos adotados, destacam-se entrevistas semiestruturadas com os agentes que se mostraram interessados na resolução do conflito. Além disso, as transcrições das entrevistas foram analisadas em conjunto com os documentos obtidos em campo (busca documental nas secretarias municipais) e os documentais digitais encontrados através de busca na internet.

Os resultados obtidos na pesquisa revelaram que a construção do residencial São Pedro no mesmo bairro pela administração municipal, do ponto de vista das estratégias territoriais, colocou-se como uma ação decisiva nas relações de negociação com os moradores do Maruim, tendo em vista o atendimento à sua principal agenda quanto à localização, como veremos a seguir.

Conflito fundiário e gestão municipal: O caso do porto de natal e da comunidade do maruim

O conflito fundiário entre os objetivos de expansão do Porto de Natal e as necessidades de moradia adequada da comunidade do Maruim, é visto conceitualmente, conforme indicado na Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009, do Conselho das Cidades – Concidades,

Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se: I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo



famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Com base no Plano de reabilitação de Áreas Urbanas Centrais - PRAC/Ribeira (2008), o Porto de Natal e a comunidade do Maruim historicamente ocupavam terreno da União e adquiriram, ao longo do tempo, direitos iguais à terra em virtude do cumprimento de sua função social. De um lado o Porto de Natal cumpria função social na perspectiva da economia, por outro lado, a comunidade do Maruim desempenhava função social no âmbito da moradia. Portanto, qualquer ação de expansão do Porto que implicasse a área da comunidade do Maruim deveria ser função de acordo entre as partes, com participação no mínimo da Secretaria do Patrimônio da União como gestora das terras envolvidas no conflito fundiário, da gestão municipal responsável pela implementação da Política de Habitação Social no município de Natal, das representações dos moradores, da Colônia de Pesca e da CODERN. Acatando as recomendações do PRAC Ribeira, foi constituído um comitê de resolução sob a coordenação do Município de Natal, através da Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes – SEHARPE.

Considerando que a construção do Porto de Natal praticamente coincide com a chegada dos primeiros moradores da comunidade do Maruim, na década de 1920, a tensão entre esses dois territórios remonta o percurso histórico de ambos.

Contudo, conforme mencionado anteriormente, a sinalização de recursos pelo Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, lançado pelo Governo Federal em 2007, aprofundou as pressões sobre a comunidade do Maruim, uma vez que o Porto de Natal se inseriu na agenda do PAC, com possibilidades concretas de obtenção de recursos para sua expansão. Entre 2008 e 2015 se desenvolveram várias ações por parte da Prefeitura de Natal, no sentido do reassentamento dessa comunidade.

Porém, foram iniciativas pontuais de aquisição de imóveis na região ou em outros bairros da cidade e que não lograram êxito. Com base nos relatos dos entrevistados, apresenta-se a seguir a experiência da gestão municipal frente ao processo de resolução desse conflito.

Mecanismos da gestão municipal para a resolução do conflito: a participação da prefeitura de natal

De acordo com entrevista realizada com técnicos da SEHARPE que atuaram durante o



processo de negociação¹. Foi visto que a primeira ação consistiu na transferência de algumas famílias para outros bairros da cidade - entre 2009 e 2010, orientada conforme a preferência dos moradores. Esta ação contou com a iniciativa da Prefeitura de Natal na aquisição de imóveis para 17 famílias que aceitaram a proposta de transferência. Esse processo ocorreu durante a gestão da prefeita Mícarla Araújo de Sousa Weber (gestão 2009- 2012).

Conforme Lima (2015), algumas famílias transferidas retornaram à comunidade do Maruim argumentando a difícil adaptação à “nova vida” distante do Rio Potengi, local de desenvolvimento da atividade pesqueira, importante para a subsistência dessas famílias. De acordo com dados da entrevista, além dessas ações não foram realizadas novas transferências até o final do mandato da referida Prefeita no final de 2012. Foram evidenciados os problemas na aquisição de imóveis e a dificuldade em encontrar unidades habitacionais tituladas e com preço compatível com o orçamento do programa.

As relações estabelecidas inicialmente entre o Porto de Natal e a Prefeitura, foram relatadas pelo técnico que atuava no departamento de ações sociais² no período do conflito.

O Porto, com vista em seus interesses de expansão, buscou a prefeitura através de visitas à SEMURB (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo) e SEHARPE. No momento em que a CODERN veio solicitar à prefeitura ações referentes à comunidade do Maruim, já havia uma preocupação da própria prefeitura com essas áreas que estavam inseridas no projeto Natal do futuro³. A entrevista evidencia que a articulação verificou-se entre a municipalidade e o Porto, considerando, além da necessidade de expansão das áreas em questão, o direito à moradia para a comunidade do Maruim. Ao ser questionado acerca da secretaria responsável pela implementação do projeto, após conversas com o Porto de Natal, o técnico entrevistado inferiu que a SEHARPE assumiu a proposição de projetos e o diálogo inicial com a comunidade.

Surgiram projetos dentro do ‘Natal do futuro’ e, aí, quando foi instituída a SEHARPE, quem conduziu mesmo todo o início do projeto, quem iniciou a conversa com a comunidade foi a SEHARPE (Departamento de ação social da Seharpe, 2018).

Sobre a questão fundiária, a municipalidade articulou- se com a Secretaria do Patrimônio da União, SPU, e cartórios no sentido de elaborar um projeto de intervenção para a área. No entanto, foi relatado que a primeira proposta de aquisição de imóveis



foi viabilizada com base em recursos do PAC1, através do financiamento de interesse social.

(...) o PAC 1 previa o financiamento de interesse social para as áreas de interesse social, aí foi garantido o primeiro recurso para reassentar parte da comunidade. Quando foi garantido esse recurso, a gente já começou as conversas com a comunidade, a gente já começou a adentrar a comunidade (Departamento de ação social da Seharpe, 2018).

As conversas com a comunidade se iniciaram visando identificar os interessados pela proposta. No total, 11 famílias foram reassentadas para o bairro das Quintas. A escolha do local se deu por parte dos moradores a partir de um banco de dados estruturado pela municipalidade.

É! Eles quem escolheram, é! Quando o município, através da SEHARPE, fez esse banco de dados com uma parceria com uma instituição que levantou a questão dessas unidades no município de Natal, teve um banco de dados imobiliário de casas disponíveis à venda que se encaixavam nesse valor para a aquisição, e aí o município só gerenciava, só monitorava esse recurso. Os recursos vinham via FNHIS, o município gerenciava, mas a aquisição da casa era feita no nome do beneficiário e aí o beneficiário já recebeu aquela casa devidamente regularizada, que foram essas 11 famílias que foram para lá (Departamento De Ação Social da Seharpe, 2018).

Foi visto que o interesse da comunidade no processo de negociação com a municipalidade era o de permanecer na região leste, próximo ao local de origem da comunidade. A entrevista relata a participação de alguns membros da comunidade e a defesa de suas necessidades.

“A gente quer moradia pra todos!”, “a gente não quer sair!” - Foi uma fala para eles e que terminou sendo consolidada – “não quero sair da região!”, e no primeiro momento a gente ia ver pra outros locais, outra região no município de Natal, mas graças a Deus que deu certo pra mesma Região Leste, que é onde eles moravam. A gente quis também garantir esse direito da região, se eles não conseguiram ficar ali, até mesmo por causa da questão da subsistência, muitos, muitos, ligados ali a questão da pesca, a questão da praia, que tinham o acesso perto pra irem caminhando, pra venderem comidas, bebidas (Departamento De Ação Social Da Seharpe, 2018).

Não foram realizadas novos reassentamentos até o final do mandato da gestão municipal no final de 2012. Foram evidenciados os problemas na aquisição de imóveis e a dificuldade em encontrar unidades habitacionais tituladas e com preço compatível



com o orçamento do programa. Nesse contexto, a municipalidade através da SEHARPE identificou a necessidade de investir na construção de novas habitações.

A Prefeitura de Natal atuou junto à Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades no sentido de alterar o contrato que tratava sobre o reassentamento da comunidade do Maruim, revisando assim a proposta de aquisição dos imóveis. A nova proposta consistiu na articulação dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC com o Programa Minha Casa Minha Vida 2 (PMCMV), que havia sido lançado em 2009 pelo Governo Federal. Inicialmente foram identificados três terrenos potenciais para o reassentamento da comunidade do Maruim na área de entorno.

O primeiro não logrou êxito, pois ao se apresentar, nominalmente, como pertencente à empresa Engequip tornou duvidosa a parcela do terreno pertencente à União. O Segundo terreno estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo - SEMURB, contando com uma área de aproximadamente dois mil e setecentos metros quadrados, enquanto o terceiro terreno estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SEMSUR, possuindo uma área de aproximadamente oito mil e setecentos metros quadrados. Por fim, o último terreno foi definido por possuir maior área para construção e por atender aos critérios de localização, ou seja, próximo à comunidade do Maruim. Assim, o reassentamento da comunidade do Maruim foi efetivado através do empreendimento Residencial São Pedro em 2016 (Figura 2), sendo a área do assentamento anexada ao Porto de Natal. Registros fotográficos realizados em 15 de março de 2018 sinalizam o andamento do projeto de expansão do Porto ao apresentar as demolições das edificações existentes na antiga área ocupada pela comunidade do Maruim.

Identificou-se que a Sede da Colônia de Pescadores instalada na então Comunidade do Maruim não encontrou solução adequada de relocação, permanecendo permanecendo no local de origem.



Figura 2. Localização do Residencial São Pedro

FONTE: GOOGLE EARTH PRO. ELABORAÇÃO: CICERO W. M. GOMES (2018) Considerações Finais

Na trajetória de formação e desenvolvimento da comunidade do Maruim, o rio Potengi se destacou como um relevante ativo para os moradores que tinham a pesca como meio de subsistência. Apesar da situação precária de parte das habitações, a configuração urbanística do assentamento do Maruim dialogava em algum nível com o padrão urbanístico das Rocas, bairro popular de base operária. Em termos tipológicos, a Residencial São Pedro, que passou a abrigar a comunidade do Maruim, rompeu com os padrões de origem do referido assentamento, confirmando-se porém a demanda dos moradores no sentido de permanência na área entorno, com estreita relação principalmente como o Rio Potengi e o Canto do Mangue. Portanto, na perspectiva da solução engendrada pela administração pública frente ao conflito fundiário urbano, o Residencial São Pedro resultou em um projeto de sucesso do ponto de vista das estratégias territoriais, embora se tenham se colocado outras questões do ponto de vista tipológico, construtivo e do trabalho social.

Seguem os processos que abrangem o projeto de ampliação do Porto incorporando a área do antigo assentamento Maruim, além daqueles voltados à reestruturação urbana



do Canto do Mangue, que em algum nível, envolve o ancoradouro da pesca artesanal afetando parte dos moradores do antigo assentamento, agora Residencial São Pedro.

Sobre os atores envolvidos, foi visto que a CODERN demandou a área ocupada pelo Maruim para expansão física de suas instalações, apresentando-se como a principal responsável pela pressão e mobilização de outros atores durante o processo a exemplo da Secretaria Municipal de Habitação, uma das responsáveis pela mediação do conflito e solução engendrada, desde a elaboração do PRAC Ribeira, que contou com participação de pesquisadores da UFRN, seguido do levantamento das famílias e negociação com a Caixa Econômica.

A Prefeitura de Natal, através da SEHARPE, se colocou como agente importante nesse processo de negociação entre a Comunidade do Maruim e o Porto de Natal, consolidando uma ação de reassentamento diferenciada daquelas que historicamente vinha sendo realizado no município, caracterizadas pela remoção para áreas periféricas e distantes dos assentamentos de origem. Outros atores fizeram parte do processo de negociação tornando possível caracterizar uma coalizão informal na qual os interesses individuais convergiram no sentido de implementação de uma agenda que resultou no reassentamento do Maruim com efeitos sobre a reconfiguração das margens do Rio Potengi.

Notas

¹ Entrevista realizada no dia 20 de março de 2018 com representante do Departamento de Projetos da SEHARPE equipe técnica da SEHARPE/PMN.

² Entrevista realizada no dia 20 de setembro de 2018 junto ao Departamento de Ação Social da SEHARPE/PMN.

³ O Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social de Natal, Natal do Futuro, foi estruturado no sentido de garantir a articulação entre a execução das obras físicas e a realização de intervenções sociais, com base no processo de planejamento de planos e projetos de urbanização integrada desenvolvidos pelos técnicos da Prefeitura de Natal que fizeram parte do Plano Plurianual 2006-2009 (c.f. Natal, 2006).

Referências

Gomes, Cícero Wildemberg Matias. Agentes, agenda e território à luz dos regimes urbanos: expansão do porto de Natal e reassentamento da comunidade do Maruim.



2019. 112f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

Gomes, Cícero Wildemberg Matias; Bentes Sobrinha, Maria Dulce Picanço; Silva, Alexsandro Ferreira Cardoso Da. Formação De Coalizão À Luz Dos Regimes Urbanos: Agentes, Expansão Do Porto De Natal E Reassentamento Da Comunidade Do Maruim. In: Congresso Observatório Das Metrôpoles 20 Anos | As Metrôpoles E O Direito À Cidade: Dilemas, Desafios Esperanças, 1., 2018, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Ippur/ufrrj, 2019. p. 1967 - 1980.

Gomes, Cícero Wildemberg Matias; Sobrinha, Maria Dulce Picanço Bentes; Silva, Alexsandro Ferreira Cardoso Da. Conflito fundiário e reconfiguração territorial na expansão do porto de natal e reassentamento da comunidade Do Maruim. In: Iii Seminário Nacional Sobre Urbanização De Favelas - Urbafavelas, 3., 2018,

Salvador. Anais... Salvador: Universidade Católica do Salvador - Ucsal, 2018. p. 1 - 19. Departamento De Ação Social Da Seharpe. Entrevista concedida aos autores no dia 20/09/2018.

Departamento de projetos da Seharpe. Entrevista concedida aos autores no dia 20/03/2018.

Freire, Flávio Henrique M de A. (Coord.). Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – Ribeira: pesquisa socioeconômica e demográfica – com famílias residentes. Relatório sócio-demográfico 2. Natal, FUNPEC/UFRN, 2006.

Lima, Haniel Carlos de Souza. O Processo de desapropriação da comunidade do Maruim em Natal-RN: um embate entre a identidade territorial e o crescimento econômico. 2015. 110 f. TCC (Graduação) - Curso de Licenciatura em Geografia, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

Tinoco, Marcelo Bezerra de Melo; Bentes Sobrinha, Maria Dulce Picanço; Trigueiro, Edja Bezerra Faria (Org.). Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais: PRAC/Ribeira. Natal: Edufrn, 2008. 250 p. Tribuna Donorte, CMA pede melhorias no Porto de Natal. 2008. Acesso em: 23 ago. 2017.



Fracking en la Cuenca de Burgos, Tamaulipas

Raúl Reyes Osalde

Resumen

Objetivo: Analizar el uso de la técnica del fracking para la extracción de gas natural en la Cuenca de Burgos, Tamaulipas: origen, propósitos, implicaciones y tendencia. **Exposición:** Para lograr este objetivo, el presente escrito parte de describir el funcionamiento de la técnica denominada fracking o fractura hidráulica, su origen y las implicaciones que conlleva su uso. Posteriormente se hace un análisis de su implementación en México, poniendo especial atención en la Cuenca de Burgos problematizando sus objetivos y tendencia.

Palabras clave

Cuenca de Burgos; Gas natural; Fracking; Disputas territoriales; Degradación ambiental.

El fracking en lo general Que es el fracking

El fracking o fractura hidráulica es una técnica para extracción de hidrocarburos no convencionales o difíciles¹: *shale gas* y *shale oil*. Consiste en perforar la tierra unos 3mil metros de forma vertical y después de manera horizontal con diferentes direcciones hasta 10mil metros, después de hacer la perforación se inserta una tubería y se sellan las paredes con concreto, se inyecta el pozo con una mezcla de agua, arena y sustancias químicas que harán fracturar/reventar la tierra por donde fue insertada la tubería en varios puntos, esto permite romper las rocas donde está almacenado el hidrocarburo y sale a presión por medio de la tubería hacia el exterior.

La técnica puede ser realizada en más de una ocasión en un mismo pozo y las perforaciones horizontales pueden ser direccionadas de múltiples formas, la cantidad de agua requerida por cada fractura puede llegar a los 30 millones de litros, que son posteriormente depositados en contenedores en la superficie llamados pozos letrina.

Sus orígenes

La técnica tiene su origen en Estados Unidos en 1950 desarrollada por George Mitchell, pero es hasta la década de 1990 cuando es utilizada de manera intensiva para incrementar la oferta energética del país. Mitchell logro perforar por primera vez pozos de manera vertical por más de un kilómetro y posteriormente re direccionar la perforación de manera horizontal, esto posibilitó llegar a profundidades a las cuales no



se había extraído el recurso y que la tubería pueda “ser colocada por debajo de barrios, escuelas y aeropuertos, como paso en el campo Barnett Shale, cuyos mayores yacimientos de gas se encuentran debajo de la ciudad de Fort Worth en Texas” (Heinberg, 2014).

Sus objetivos

El objetivo principal del fracking es sacar de la tierra petróleo y gas natural que se encuentran atrapados en rocas que complican su extracción llamadas lutitas, para esto se utiliza una mezcla de fluidos que contiene por lo menos 260 sustancias químicas demostradas (Montoya, 2014) que hace aumentar la permeabilidad² requerida para el escape del hidrocarburo, principalmente gas no asociado³.

La creciente utilización de fracking en Estados Unidos a partir de 1990, responde al decremento en la producción neta de hidrocarburos (principalmente petróleo) que había presentado el país desde esa década. Con la posibilidad de extraer masivamente recursos no convencionales como el gas shale⁴, el país logró reposicionar a nivel internacional su producción y obtener su independencia energética sobre todo mediante el gas natural. A este proceso se la ha denominado “la revolución energética del siglo XXI”.

A partir de entonces Estados Unidos por medio de su Departamento de Energía ha promocionado el uso de fracking en países donde ha identificado la presencia de este tipo de gas, para esto ha utilizado a la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés) que publica periódicamente sus estimaciones de los recursos existentes a nivel mundial y las posibilidades de ser extraídos.

Sus implicaciones

El uso intensivo de técnicas no convencionales, tiene impactos ambientales de contaminación de agua, aire y tierra por los químicos utilizados, en el caso del fracking la perforación horizontal y la fracturación de la tierra provoca que existan fugas de gas que contamina los mantos acuíferos y el aire que se respira cercanos a los lugares donde se realizan las perforaciones.

El agua que se utiliza por perforación es contaminada a un grado irreversible, por lo que una vez utilizada se almacena en contenedores que se encuentran en la superficie. Se ha demostrado que el agua almacenada en estas letrinas con el pasar del tiempo se filtra en la tierra, provocando temblores y un incremento significativo de enfermedades



respiratorias, cánceres, y mutaciones en las poblaciones donde se ha realizado fracking (Ingraffea, 2018).

Lo anterior ha provocado manifestaciones de descontento por parte de poblaciones donde se ha realizado la actividad. Existen países enteros que han prohibido el uso de fracking como son Francia, Bulgaria, los Países Bajos⁵, así como entidades dentro de Estados Unidos como son Maryland, Nueva York, Monterey, California, entre otros (Aida, 2019).

El fracking en México

Desde cuándo y por qué se hace

La extracción de hidrocarburos México tiene sus orígenes en 1946, los lugares más representativos para la extracción de gas natural no asociado han sido en primer lugar la Cuenca de Burgos, en Tamaulipas, seguida de la Cuenca de Macuspana, en Tabasco y algunos campos en Chiapas (Lajous, 2014, pág. 450)

La producción de hidrocarburos que incluye petróleo y gas natural, en México tocó su nivel más alto en el año 2004. Desde entonces las cifras no han podido ser recuperadas satisfactoriamente y han presentado una “tasa de declinación natural de 15% anual”. En el caso del gas en 2015 se extrajeron 42 000 millones de pies cúbicos que es 18% menos que en 2010 cuando alcanza su tasa máxima (Gobierno de la República, 2013).

La caída en la producción petrolera fue uno de los argumentos del gobierno mexicano entonces a cargo de Enrique Peña Nieto para impulsar la reforma energética del 2013, misma que pone énfasis en los recursos no convencionales que requieren del uso de fracking y de la extracción en aguas profundas del golfo de México: fuentes como la energía renovable o la energía nuclear.

La declinación del yacimiento Cantarell marcó el fin de la era del petróleo de fácil acceso. A pesar de invertir más en exploración y extracción de petróleo y gas, la producción de petróleo pasó de 3.4 millones de barriles diarios en 2004, a 2.5 millones de barriles diarios en 2013.

El petróleo del futuro provendrá de los llamados recursos no convencionales que se encuentran en cuencas de lutitas y en aguas profundas. Aunque México cuenta con un considerable potencial de estos recursos, se carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraer estos hidrocarburos de forma competitiva” (Gobierno de la República, 2013).



El interés por el fracking en México se difundió en el 2011 cuando la EIA dio a conocer el informe “*World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*” (2011) en el cual clasificó al país en el cuarto lugar a nivel mundial de gas natural no convencional. Según la agencia la mayor cantidad de este gas se encontraba en la región noreste del país que se denomina “Cuenca de Burgos” con 681 billones de pies cúbicos de recursos prospectivos, cantidad que varía notablemente con las estimaciones que hizo Pemex en el mismo año que estaban entre 150 y 456 billones de pies cúbicos (Montoya, 2014).

Donde se ha hecho

Pemex Exploración y Producción reportó los primeros pozos exploratorios de gas no convencional a principios del 2010, los cuales estarían ubicados en los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz (López, 2017).

En contradicción con este reporte, en una solicitud de información hecha a Pemex por Manuel Llano (2019) de “*CartoCrítica*”⁶ se puede observar que la fractura hidráulica se ha realizado en México desde 1996 en Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Nuevo León. Desde entonces y hasta principios del 2016 (momento del corte de información) “uno de cada cuatro pozos en el país han sido fracturados hidráulicamente en algún momento de su vida productiva”. Sin embargo el número de fracturaciones que se ha hecho por pozo es variable dependiendo el momento de la etapa productiva en que se encuentre el yacimiento, por lo que, de acuerdo a la información obtenida se han realizado 36,159 fracturaciones a nivel nacional.

El fracking en la cuenca de Burgos, Tamaulipas

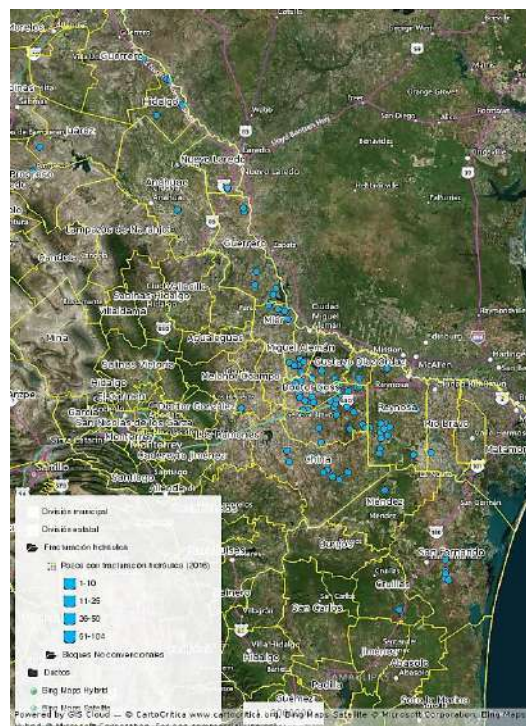
Para el caso de la Cuenca de Burgos en Tamaulipas, a decir de Pemex y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) las actividades exploratorias se han concentrado principalmente en esta región en busca de gas no convencional. La consideración para la exploración de este tipo de gas en Tamaulipas ha estado motivada por ser considerada la continuación geológica de la formación Eagle Ford en Texas, en la que se ha realizado intensamente la extracción exitosa de gas shale, sin embargo a decir Ruth Roux (2017, pág. 170), “la actividades exploratorias que se han realizado en Tamaulipas han sido desalentadoras ya que de dieciséis pozos perforados en 2010 solo cuatro tuvieron una tasa de éxito menor al 25%”.



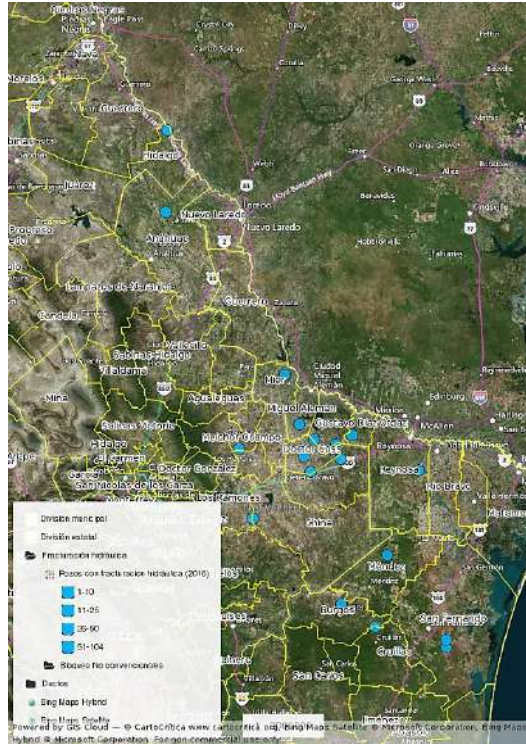
De acuerdo con las peticiones hechas por Manuel Llano, los pozos en los que se han realizado fracturaciones en la Cuenca de Burgos se encuentran ubicados de la siguiente forma:



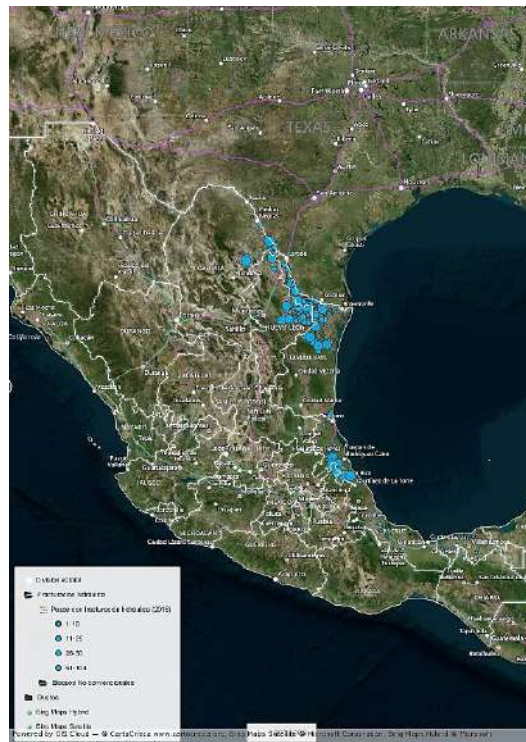
Mapa 1: Pozos con fracturas de 1 a 10.



Mapa 2. Pozos con fracturas de 11 a 25.



Mapa 3. Pozos con fracturas de 26 a 50.



Mapa 4. Pozos con fracturas en México.



Contradicciones

Es posible observar por los datos otorgados por Pemex y la CNH la existencia de contradicciones en la información, tanto en los años como en las cantidades en que se han realizado las fracturas en el país.

Se puede observar que se han realizado fracturaciones en pozos convencionales, para mejorar su productividad a través de aumentar la permeabilidad, esto es destacable al momento de analizar económicamente las implicaciones de la utilización de esta técnica.

1. Dada la complejidad de la fracturación hidráulica un pozo hecho en México, requiere una inversión de entre 20 y 25 millones de dólares, superando los costos que requiere en Estados Unidos que oscilan entre 3 y 10 millones de dólares.
2. Las tasas de declinación productiva de un pozo no convencional es de entre 29 y 52% anual.
3. Existe una baja eficiencia de recuperación total del gas existente, en comparación con los yacimientos convencionales cuya eficiencia es de 75 a 80 % de recuperación, el gas shale solo presenta entre 4.7 y 10%.
4. Baja tasa de retorno energético: para la producción de energía fósil se requiere invertir cantidades de energía gastada en la maquinaria, el transporte y demás requerimientos para las perforaciones, estas cantidades energéticas en caso del fracking se miden en generar 5 unidades de energía por cada unidad invertida, en comparación con las 20 unidades de energía producidas por cada unidad invertida en los proyectos convencionales (Montoya, 2014)

A partir de analizar estos datos en la producción, se puede apreciar que existe una contradicción económica en la utilización de fracking en yacimientos de petróleo y gas convencional, ya que la inversión requerida es mayor que los beneficios económicos y energéticos obtenidos.

Estas contradicciones que se acentúan al momento de comparar la información son entendibles al analizar el contexto en el que se desarrolla la industria del fracking, a decir de Deborah Rogers (2013) las ganancias económicas realmente redituables de la de esta técnica se encuentran en estructuras financieras de especulación, en la que están inmersos los recursos naturales sobre todo posterior a la crisis económica de 2008. A



esta dinámica se le conoce como “financiarización de la naturaleza” y responde al modelo de crecimiento económico que se desarrolla a partir de la década de 1990, principalmente realizado en la bolsa de valores de Estados Unidos.

Bajo este esquema de especulación financiera los países con producción de hidrocarburos buscan alejar las expectativas de escasez para atraer inversiones y competir en el mercado internacional: “el interés de los agentes que se dedican a especular en el mercado estriba en acentuar las dudas y las conjeturas sobre dicho margen, creando con ello un clima de incertidumbre que favorezca sus propósitos” (Palazuelos, 2008)

Como se ha mencionado anteriormente las empresas dedicadas a la extracción de gas shale son de origen estadounidense. La utilización de fracking en México se ha realizado años antes de la reforma que permite legalmente su realización, se ha mencionado también que es a motivo de la publicación realizada en 2011 por la AIE que adquiere relevancia las cantidades de reservas *prospectivas* con las que cuenta México.

La categoría de reservas *prospectivas* adquiere interés cuando son analizadas en el contexto de los mecanismos de especulación financiera y el clima de incertidumbre en que se desenvuelven la información. Las categorías ocupadas para la medición de las reservas de hidrocarburos son comúnmente las denominadas 1P, 2P y 3P, definidas según la CNH (2018) con base en los siguientes criterios:

Reservas 1P: Igual a probadas. Si se emplean métodos probabilistas para su evaluación, deberá haber una probabilidad de al menos 90 por ciento de que el volumen a recuperar sea igual o mayor al cálculo, es decir, reservas con alta certidumbre.

Reservas 2P: Igual a las probadas más probables. Si se emplean métodos probabilistas, debería haber una probabilidad de al menos 50 % de que el volumen a recuperar sea igual o mayor a la estimación 2P.

Reservas 3P: Igual a la probada más probable más posible. Si se emplean métodos probabilistas, debería haber una probabilidad de al menos 10 por ciento de que el volumen a recuperar sea igual o mayor a la estimación de 3P.

Los recursos de hidrocarburos se clasifican de la siguiente manera:

-Recursos prospectivos: Es el volumen de hidrocarburos estimados, a una cierta fecha, de acumulaciones que todavía no se descubren pero que han sido inferidas y que se



estiman potencialmente recuperables, mediante la aplicación de proyectos de desarrollos futuros. Los recursos asociados a plays, oportunidades exploratorias y prospectos.

-Recursos contingentes: Son aquellas cantidades de recursos hidrocarburos que son estimadas a una fecha dada, y que potencialmente son recuperables de acumulaciones conocidas pero que, bajo condiciones económicas de evaluación correspondientes a esa misma fecha, no se consideran comercialmente recuperables.

De acuerdo a esta clasificación, la categoría de *prospectivos* está basada en estimaciones no comprobadas pero con promesa de ser recuperables, mediante inversiones para el desarrollo de los proyectos que aumenten la capacidad productiva.

Conclusiones y Tendencia

De acuerdo a los datos se puede observar que existen contradicciones en la información otorgada por las instituciones correspondientes a los hidrocarburos en México, hay evidencia en base a solicitudes de información que refiriere a la utilización de fracking en yacimientos convencionales que resultarían económicamente negativos.

Se puede apreciar que el interés despertado por la AIE en el informe publicado en 2011 sobre los recursos prospectivos en México, en su mayoría localizados en la Cuenca de Burgos, responde a la generación de un clima de incertidumbre funcional a los mecanismos de financiarización de los hidrocarburos.

El desarrollo de los proyectos exploratorios y de extracción por medio de fracking en México, se ha realizado antes de que fueran legalmente permitidos en la reforma del 2013 y no es posible saber con certeza la cantidad de fracturas que se han realizado y la cantidad de gas shale extraído.

Hoy en día la discusión sobre el uso de esta técnica en México se encuentra enfocada en las contradicciones en el discurso del Presidente Andrés Manuel López Obrador, quien ha mencionado en repetidas ocasiones que no se realizaría fracking en su administración, cancelando incluso la ronda de licitaciones 3.3 dedicada a la exploración y extracción de gas no convencional, al mismo tiempo Rosío Nahle encargada de la CNH ha expresado en foros dedicados a la industria petrolera la posibilidad de seguir desarrollando proyectos con fracking (Fundar, 2018).



Es importante mencionar que desde la ronda cero hecha en el 2014 se adjudicaron a Pemex 25 bloques para exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales, los cuales están operando y cuyos contratos no pueden ser removidos a menos que se revierta o modifique la ley de hidrocarburos del 2013.

Notas

¹ Este tipo de hidrocarburos requieren técnicas de extracción no convencional, se encuentran en situaciones o lugares de mayor complejidad que los convencionales, las técnicas son más sofisticadas y económicamente caras, su utilización responde al agotamiento de los recursos fáciles aunado al incremento en la demanda de los mismos.

² La permeabilidad es una característica de las rocas donde se almacena el hidrocarburo que permite el movimiento de fluidos a través de poros interconectados (SENER, 2015)

³ El gas natural puede ser extraído de la superficie de manera asociada al petróleo o en forma no asociada como se presenta normalmente en las lutitas.

⁴ Otros recursos no convencionales son las perforaciones en aguas profundas, las arenas bituminosas, el petróleo del Ártico, petróleos extra pesados y el petróleo de querógeno, entre otro.

⁵ Algunos países principalmente europeos han preferido satisfacer su demanda energética por medio de otras fuentes como la energía renovable o la energía nuclear.

⁶ Disponible en: <https://cartocritica.org.mx/2019/actualidad-de-la-fracturacion-hidraulica-en-mexico/>

Bibliografía

Administration, Energy Information. (2011). *Shale Gas and the Outlook for U.S. Natural Gas Markets and Global Gas Resources*.

Aida. (2019). *Prohibiciones y moratorias al fracking: legislación comparada*. Aida.

CNH. (2018). *El sector del gas natural: algunas propuestas para el desarrollo de la industria nacional*. México: CNH.

Fundar. (2018). *Las actividades extractivas en México desafíos para la 4T*. México.

Gobierno de la República. (2013). *Reforma energética*. México.



Heinberg, R. (2014). *Fracking el bálsamo milagroso. La falsa promesa del fracking hace peligrar nuestro futuro*. Barcelona: Icaria.

Ingraffea, A. (2018). Explotación de fosiles no convencionales en Estados Unidos y México.

Situación y alternativas. En *Sociología política del colapso climático antropogénico* (págs. 87-130). México: UNAM.

Lajous, A. (2014). La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples. En A. Lajous, *La industria petrolera mexicana. Estrategias, gobierno y reformas* (pág. 450). México: FCE.

Llano, M. (18 de 10 de 2019). *Cartocritica* . Obtenido de <https://cartocritica.org.mx/2019/actualidad-de-la-fracturacion-hidraulica-en-mexico/>

López, A. d. (2017). Panorama de los Hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica en México 2016: insostenible apuesta que profundiza el modelo energético fósil. *Las actividades extractivas: estado actual. Anuario 2016. Fundar*.

Montoya, B. R. (2014). *Impacto social y ambiental del fracking*. México: Alianza mexicana contra el fracking.

Palazuelos, E. (2008). *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*. Madrid: Akal.

Rogers, D. (2013). Shale and Wall Street: was the decline natural gas prices orchestrated? *EnergyPolicyForum*.

Roux, R. (2017). Extractivismo, ley de hidrocarburos y percepciones de ejidatarios sobre las compañías extranjeras en el noreste de México. En M. Anglés Hernandez, R. Roux , & E. A. García Revera, *Reforma en materia de hidrocarburos. Analsis juridicos, sociales y ambientales en prospectiva* (págs. 159-190). Ciudad de México: UNAM.

Sener, S. d. (2015). *Glosario de terminos petroleros*. México: Sener.



Os impactos do cooperativismo da agricultura familiar no desenvolvimento territorial no estado Da Bahia, No Nordeste Brasileiro.

Ana Georgina Peixoto Rocha
Eliene Gomes dos Anjos
Daciane de Oliveira Silva

Resumo

Esse artigo tem como objetivo avaliar os impactos gerados pela expansão das cooperativas da agricultura familiar em territórios do estado da Bahia, no Nordeste do Brasil. Nas últimas décadas, o cooperativismo tem sido colocado como uma importante estratégia para a promoção do desenvolvimento territorial e para a superação da pobreza, através da mobilização de recursos locais, especialmente no espaço rural. É no cooperativismo que a agricultura familiar tem encontrado um espaço diferenciado para a criação de estratégias para sua reprodução social e econômica. Nesse sentido, pretende-se analisar experiências de cooperativas da agricultura familiar com atuação territorial, sistematizando suas estratégias, tanto em termos de produção e gestão, quanto em termos de mobilização dos agricultores. O universo empírico do estudo são as cooperativas do estado da Bahia, com atuação territorial. Busca-se discutir em que medida o cooperativismo tem ampliado o potencial produtivo dos agricultores, diversificando os canais de comercialização, e se constituído em fóruns de reivindicações de políticas públicas, assim como compreender os reflexos dessas práticas nos espaços territoriais. O desenvolvimento da investigação é pautado na construção de indicadores que sejam capazes de abarcar diferentes dimensões de análise, em uma abordagem multidimensional, incluindo aspectos econômicos, sociais, produtivos e autogestionários, possibilitando o desenho de um perfil das cooperativas e de uma caracterização da sua atuação nos territórios. Os resultados da pesquisa possibilitam a compreensão das especificidades da realidade das cooperativas baianas e apontam para a sua importância na superação da vulnerabilidade socioeconômica dos espaços rurais baianos, através de uma perspectiva de desenvolvimento territorial.

Palavras chave

Cooperativismo. Agricultura Familiar. Desenvolvimento Territorial. Desenvolvimento Local. Pobreza Rural.



Introdução

Esse artigo tem como foco o cooperativismo da agricultura familiar em uma perspectiva de desenvolvimento territorial. Nas últimas décadas, o cooperativismo tem sido colocado como uma importante estratégia para a promoção do desenvolvimento territorial e para a superação da pobreza, através da mobilização de recursos locais, especialmente no espaço rural. É no cooperativismo que a agricultura familiar tem encontrado um espaço diferenciado para a criação de estratégias para sua reprodução social e econômica.

A agricultura familiar, nas últimas décadas, ganhou importância e centralidade no debate sobre desenvolvimento rural. O ano de 2014 foi declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Ano Internacional da Agricultura Familiar, reconhecimento em termos mundiais da importância dessa categoria para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. Recentemente, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) lançou a década da agricultura familiar (2019-2028), cujo objetivo é desenvolver um plano de ação global para combater a pobreza e a fome, em especial nas áreas rurais.

No Brasil, a partir da década de 1990, a agricultura familiar passou por um processo de revalorização, sendo alvo de um crescente conjunto de políticas públicas. Grande parte dessas políticas estimula o associativismo e o cooperativismo dos agricultores familiares como uma estratégia de potencializar esse segmento, historicamente excluído das ações do Estado.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é avaliar os impactos gerados pela expansão das cooperativas da agricultura familiar em territórios do estado da Bahia, no Nordeste do Brasil. O trabalho apresenta resultados preliminares de um projeto de pesquisa que analisa experiências de cooperativas da agricultura familiar com atuação territorial, buscando sistematizar suas estratégias, tanto em termos de produção e gestão, quanto em termos de mobilização dos atores rurais.

Fundamentação do problema

O cooperativismo brasileiro apresenta uma diversidade de práticas expressas pela complexidade das organizações cooperativas, suas escalas de atividades, princípios de gestão e dimensões socioeconômicas que abarcam o contexto no qual estão inseridas. Existem os grandes empreendimentos cooperativos, empenhados na gestão profissional, voltados para a competição no mercado, a administração racional, o



aumento do capital, o crescimento econômico e com moderna tecnologia para obter ganhos de escala e de eficiência, principalmente via fusão e incorporação (Pinho, 2004). E existem, também, as cooperativas populares surgidas nas comunidades rurais e nos espaços urbanos periféricos que buscam satisfazer as necessidades básicas dos seus associados, com escassos recursos, que se orientam na lógica autogestionária e na concepção que a ação coletiva impacta no cenário de vulnerabilidade socioeconômica que no qual estão inseridos.

A perspectiva de análise que identifica a cooperativa como um fórum de politização de questões como desemprego e exclusão social, políticas públicas, desenvolvimento regional e sustentabilidade encontra respaldo no conceito de economia solidária¹ (Singer, 2002, Gaiger, 2004). Esta lógica propiciou o ressurgimento da cooperativa como uma alternativa à exploração capitalista e um espaço de emancipação do trabalhador, seja ele rural ou urbano. A cooperação presente nestas não se limitaria ao caráter utilitarista, onde os associados cooperariam pelos interesses individuais de cada um, mas na concepção solidária; essa cooperação dá-se de forma política, visando, além dos interesses individuais, os interesses coletivos (Singer, 2002; Gaiger, 2000, 2004).

Segundo Gaiger e Anjos (2012), as organizações de produção agrícola familiar são exemplos históricos dessa vertente do cooperativismo que tem preservado a cultura associativa no meio rural e que tem servido de base para as iniciativas dos agricultores familiares, apesar das controvérsias existentes nos espaços políticos e acadêmicos especializados em torno dos diversos tipos de cooperativas apreendidas na realidade brasileira. Os paradoxos em torno das possibilidades das cooperativas para o desenvolvimento dos segmentos mais empobrecidos da sociedade dão-se devido ao surgimento das falsas cooperativas no processo de reestruturação produtiva. É neste contexto que diversas pesquisas enfatizaram que, para além da estrutura organizacional das cooperativas, é necessário também situar aquelas que são “de fachada”, criadas para reduzir os custos com a força de trabalho (Antunes, 2007; Lima, 2009; Druck; Franco, 2007; Anjos, 2016a).

Não obstante, as cooperativas genuínas, criadas pelas iniciativas dos trabalhadores ou das suas organizações representativas, não estão isentas da acirrada competição que tem lugar na economia globalizada. Portanto, também dependem, assim como os grandes empreendimentos cooperativos, das estratégias usadas para ter um sistema de governança que seja capaz de, ao mesmo tempo, minimizar custos e otimizar



recursos (Bialoskorski Neto, 1998).

No entanto, não basta ter gestores qualificados para o êxito econômico, principalmente entre os segmentos que lutam por direitos básicos como nas comunidades rurais nordestinas (Anjos, 2016b). Outros elementos são somados para que o cooperativismo contribua para melhorar a qualidade de vida e colabore, de forma perene, com a superação do persistente quadro de desigualdades, tais como os destacados por Pires (2004): “[...] a garantia do sucesso do empreendimento está também relacionada com a atuação de gestores competentes, do engajamento total dos membros no empreendimento cooperativo, e da existência de um suporte institucional. [...]”. (p. 59).

A perspectiva adotada por Pires, dentre outros pesquisadores, relaciona a gestão do modelo cooperativo ao conceito de desenvolvimento local. Estes estudos chamam a atenção para os impactos causados pelas cooperativas nos processos de revitalização rural, ressaltando a importância do cooperativismo enquanto instrumento capaz de evitar o “marasmo” econômico e social de áreas rurais vitimadas especialmente por um ambiente econômico marcado por forte competitividade. Tais impactos devem ser compreendidos e relacionados a partir do que hoje se discute por *novas ruralidades* (Pires, 2004). Em contrapartida, a adoção de uma estratégia tipicamente capitalista na gestão da cooperativa colocaria em xeque os princípios cooperativos. Para a autora, a conciliação entre cooperativa e racionalidade capitalista constitui a principal fonte de tensão vivenciada na empresa cooperativa e, ao mesmo tempo, o seu principal desafio.

Seguir o modelo cooperativo, dentro dos princípios basilares, mantendo-se, ao mesmo tempo, competitivo no mercado, traduz-se em um esforço incessante do movimento cooperativo que se identifica com as práticas autogestionárias, premissas que caracterizam o campo da economia solidária e da agricultura familiar. O diagnóstico realizado por Batalha, Buainain e Souza Filho (2009) no segmento agropecuário revela que é a agricultura familiar a atividade econômica que dispõe de instrumentos de gestão menos adequados à sua realidade. Ainda assim, parte significativa das pesquisas acadêmicas sobre as cooperativas dos agricultores não discutem em profundidade questões administrativas, da produção, comercialização e logística.

As organizações econômicas da agricultura familiar abarcam uma diversidade de modalidades associativas e formas de fazer agricultura que se diferenciam de acordo com tipos diferentes de famílias. Para Guanziroli, Sabbato e Buainain (2011), a heterogeneidade de subcategorias encontradas no conceito de agricultura familiar está relacionada à diversificação da formação dos grupos ao longo da história, às heranças



culturais variadas, à experiência profissional e de vida particulares, ao acesso e à disponibilidade diferenciada de um conjunto de fatores, entre os quais os recursos naturais, o capital humano e o capital social. Em virtude de tais características, o rural se torna pluriativo e multifuncional, envolvendo assim as funções produtivas, ambientais, ecológicas e, principalmente, sociais, resultado de condições particulares dos grupos, bem como de oportunidades criadas pelo movimento da economia como um todo e por meio das políticas públicas.

O reconhecimento do agricultor familiar enquanto categoria social, ainda para Guanzioli, Sabato e Buainain (2011), não deve ser entendido como uma mera consideração formal, pautada em leis e políticas públicas, mas como um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais inferiorizadas historicamente e em luta por fazer-se reconhecer frente à outros atores e perante o Estado. Nesta mesma perspectiva, reafirma-se para Anjos (2016b) a luta por políticas públicas voltadas para as formas associativas dos agricultores familiares, como as cooperativas, pois sem um conhecimento prévio de gestão, esses agricultores assumem as funções administrativas tendo como grande desafio concorrer com suas congêneres com gestão profissionalizada e com as empresas mercantis em um mercado altamente competitivo e seletivo. Essas cooperativas não se limitam a ampliar o potencial produtivo, diversificar os canais de comercialização e gerar trabalho e renda, pois, elas também contribuem com outras atividades nas comunidades, como reduzir as desvantagens do déficit de infraestrutura geradas pela ausência de ações públicas no meio rural.

No Brasil, do total de estabelecimentos agropecuários, conforme os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017, 76,8% são classificados como familiares, totalizando 3,89 milhões de explorações familiares. A Região Nordeste concentra 47,2% dos estabelecimentos familiares do Brasil. O estado da Bahia, por sua vez, concentra o maior número de agricultores familiares. Do total de 762.848 estabelecimentos rurais na Bahia, 77,9% foram classificados na categoria familiar, denotando a relevância desse segmento. Considerando a área, os estabelecimentos familiares brasileiros ficam com apenas 32,2% da área total, refletindo a elevada concentração de terras existente no rural baiano.

Pires *et al* (2009) destacam que “no Brasil, a relação entre cooperativismo e agricultura familiar vem se tornando uma preocupação recorrente nas políticas públicas e na literatura, durante as últimas décadas.” (p. 02). Os autores ressaltam que, mesmo com



enfoques diferentes, o cooperativismo tem sido colocado como uma estratégia de superação da pobreza dos agricultores em distintos momentos, já estando presente nos projetos de modernização da agricultura brasileira impulsionados pelo Estado. Nesse estudo, os autores analisam estratégias utilizadas pelos agricultores familiares, focalizando cooperativas situadas no Nordeste brasileiro, no sentido de

[...] situar o valor das cooperativas enquanto forma de inserção dos produtores nos mercados locais e globais, através da introdução de políticas de qualidade, de introdução de novas tecnologias e de conquista de certificados de qualidade, contribuindo também para a reconfiguração e dinamização dos espaços rurais. (p. 05).

Além da dimensão social e política, Pires *et al* (2009) consideram que

[...] a viabilização da agricultura familiar por meio do cooperativismo parece ganhar uma particular importância na atual conjuntura de globalização da economia, quando a manutenção da produção sob rigorosos controles de qualidade – aí incluindo aspectos relacionados à aparência, os procedimentos de rastreabilidade, embalagem e transporte dos produtos – se impõe como um requisito essencial para a inserção dos produtos nos mercados. (p. 09).

Para os autores, a inserção no mercado está associada com a profissionalização do agricultor e com o contexto no qual está inserido, levando a pensar que, em um ambiente com características inovadoras e com apoio tecnológico e institucional, “as práticas cooperativas tornam-se mais suscetíveis de atender às exigências requeridas pelos mercados nacionais e/ou globais”. (Pires *et al*, 2009, p. 21). Mas, os autores também sinalizam outros elementos importantes como “[...] a capacidade de resistência do grupo para continuar apostando na fórmula cooperativa e se reproduzindo socialmente, através da manutenção de sua atividade produtiva.” (p. 21).

A pesquisa realizada por Magalhães e Abramovay (2007), na região sisaleira da Bahia, reafirma a importância do cooperativismo como estratégia na busca de uma vida digna não somente na esfera econômica, mas, sobretudo, nos aspectos políticos com a mobilização do interesse coletivo. Os autores demonstraram que a associação de trabalhadores rurais em cooperativas de crédito vem possibilitando a emancipação econômica e política das relações clientelística e coronelística presentes historicamente no cotidiano desses sujeitos. A partir da prática associativista para terem acesso ao financiamento, esses trabalhadores constituíram laços de solidariedade e um vínculo social que os uniu permitindo mudanças culturais nas relações de apadrinhamento com



peças que tradicionalmente detêm o poder econômico e político da região. Essa relação de autonomia constituída entre os trabalhadores é atribuída às organizações sociais que os mobilizam em torno de um projeto político, que não se limita à independência econômica, mas à superação de qualquer relação de subordinação. O interessante é que a adesão a esse tipo de racionalidade não levou ao abandono dos valores em torno dos quais a comunidade construiu historicamente a sua coesão. Os processos sociais descritos pelos autores mostram que a eficiência econômica e social das cooperativas de crédito da região sisaleira se explica, justamente, pelo vínculo forte entre a racionalidade econômica e a cultura política das organizações sociais da região (Magalhães; Abramovay, 2007, p. 115).

Destacar as conclusões de Magalhães e Abramovay sobre o mérito das cooperativas para transformar a realidade de um território rural, no semiárido da Bahia, endossa a perspectiva de análise que atribui papel relevante às formas associativas no desenvolvimento social e econômico dos segmentos mais vulneráveis. É com esta perspectiva que esta proposta parte do pressuposto que a expansão do cooperativismo rural entre os agricultores familiares está contribuindo para desenvolver localidades marcadas pela estagnação socioeconômica, articulando um conjunto de ações que visam à melhoria nos múltiplos aspectos que qualificam uma vida digna.

Metodologia

A coleta de dados foi realizada entre meados do ano de 2017 e início de 2018 no Território do Sisal. Esse Território ocupa uma área de 20.405 km², aproximadamente 3,6% da área total do estado da Bahia. Composto por 20 municípios, todos inseridos na região semiárida, o Sisal tem uma população total de 582.329 habitantes, conforme os dados do Censo Demográfico 2010, com uma densidade demográfica de 30,6 habitantes/km². De acordo com o Censo Agropecuário 2017, do total de estabelecimentos agropecuários do Território do Sisal (57.818 estabelecimentos), 77,9% são considerados familiares. Considerando a área, a categoria familiar ocupa apenas 49,5% da área total dos estabelecimentos do Território.

O levantamento buscava a caracterização das organizações da agricultura familiar, através de distintas informações sobre a produção e a comercialização e, particularmente, focava no potencial de acesso das organizações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).² O PNAE, ao garantir o fornecimento da alimentação



para os estudantes da educação básica pública, busca promover a inserção da agricultura familiar nesse mercado com a exigência, desde 2009, de que, no mínimo, 30% do valor dos produtos adquiridos sejam desse segmento.

A sistematização dos dados foi realizada através do programa estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* – SPSS. A análise aqui apresentada está baseada nos dados de 29 Organizações Econômicas da Agricultura Familiar (OEAF), localizadas em 15 dos 20 municípios do Território do Sisal, apenas as que comercializam com o PNAE ou que pretendem se inserir nesse mercado. Do universo pesquisado, quanto às formas de organização, 14 são associações, 14 cooperativas singulares e 1 central de cooperativas, essa última, composta por 43 singulares, uma estratégia de comercialização que fortalece a agricultura familiar no referido Território.

Resultados e discussões

Nesta seção, apresentamos os principais resultados da pesquisa de campo realizada, cujos dados fornecem elementos para a reflexão sobre a importância do cooperativismo no Território do Sisal para o fortalecimento da agricultura familiar. Foram 29 organizações econômicas que responderam ao questionário, tendo sido consideradas apenas aquelas que produziam ou comercializavam coletivamente.

Em relação ao porte das organizações, segundo o critério do número total de associados informado por 28 das organizações pesquisadas, 35,7% têm entre 21 e 52 pessoas no quadro social; 32,2% têm entre 63 e 95 filiados; e 28,5% têm entre 100 e 210 associados. Quando o critério é ser portador de DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) Física, 64,3% afirmaram ter entre 13 e 49 sócios com essa declaração. Esses dados indicam que a maioria das organizações do Sisal é de pequeno porte, apesar disso, constatamos que nesse Território existe um percentual elevado de organizações que têm o PNAE como o canal principal de comercialização (69%).

A expansão do cooperativismo da agricultura familiar no Sisal e a articulação das organizações desse Território em rede constituíram um diferencial no processo organizativo e na inserção nos mercados institucionais que não se aproxima dos demais territórios em seu entorno. A central de cooperativas articula uma rede com mais 23 associações que permitiu uma diversificação nos canais de comercialização e abrangência geográfica. Essa rede apresenta o PNAE como o canal mais relevante de comercialização, além de ter potencialidade para ampliar a oferta da agricultura



familiar em municípios de outros territórios que não cumprem a obrigatoriedade de aquisição do mínimo de 30%.

O destino da produção das organizações do Sisal demonstra a autonomia da agricultura familiar desse Território em relação aos intermediários que continuam sendo protagonistas na relação produtor e consumidor na Bahia. O autoconsumo é o destino mais importante para as associações do que para as cooperativas. Em 7 associações, o autoconsumo da produção familiar é citado como um dos destinos, sendo essa uma das finalidades para apenas 3 cooperativas. O PNAE apresenta-se como canal de comercialização para 13 das 14 cooperativas singulares, da mesma forma para 10 associações.

Os mercados que são mais utilizados para vender a produção familiar são o municipal, 26 delas (89,7%), e o do próprio Território, 9 (31%). Somente 3 cooperativas, juntamente com a Central, comercializam em mercados no âmbito estadual (13,8%). Quanto ao transporte das mercadorias, 12 (41,4%) têm transporte próprio, contra 17 (58,6%) que alugam veículos.

Quando comparamos o escoamento da produção pelo formato de cada organização, fica explícito o quanto as associações são mais frágeis na composição do seu patrimônio do que as cooperativas. A Central tem seus próprios veículos e não utiliza de aluguel de nenhum outro. Das 14 cooperativas singulares, 9 são donas dos seus veículos, ainda que 7 delas afirmem que utilizam do aluguel. Por outro lado, somente 2 associações declararam ter veículos próprios, 10 delas afirmam que alugam os veículos e 3 delas informaram que usam ônibus de linha para entregar os produtos.

Quanto ao sistema de controle da quantidade dos produtos entregues pelos associados, 24 (82,2%) afirmam que utilizam dessa estratégia. Para realizar o pagamento desses produtos, nenhuma das organizações o faz no ato da entrega, 25 (86,2%) o fazem após o recebimento do valor comercializado e 4 (13,8%) após um prazo pré-determinado pela organização.

Em relação à articulação em rede, as organizações do Sisal demonstram uma grande sintonia nesta prática. Das 29,22 (75,9%) participam de algum tipo de rede. As mais citadas são as articuladas pelo Movimento de Organização Comunitária (MOC), Associação Regional dos Grupos Solidários de Geração de Renda (Aresol), Central da Caatinga, Central das Associações Comunitárias, Rede Produtora da Bahia, Movimento



de Mulheres Trabalhadoras de Santa Luz, Fundação APAEB (Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira), União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e a Arco Sertão que também integra em sua rede 23 associações.

De modo geral, apesar de 72% das organizações coletivas terem apontado os problemas climáticos como a principal dificuldade enfrentada na questão da produção, 79% tem acesso a algum tipo de assistência técnica com regularidade.

A comercialização é um setor chave para qualquer organização que tenha por finalidade inserir os produtos dos associados no mercado. Neste sentido, 24 (82,2%) das OEAF têm pelo menos uma pessoa responsável pela comercialização, um número maior, 26 (89,7%) afirmam que planejam suas atividades e entre essas, 23 (79,3%) informam que a comercialização é o foco desse planejamento.

Ainda assim, as dificuldades estão presentes para comercializar em um mercado cada vez mais competitivo. A dificuldade mais citada pelas organizações (58,6%) é a falta de certificação, o que deve estar relacionado com os produtos ofertados nos mercados. Ainda que historicamente a agricultura familiar ofereça produtos *in natura*, muitos desses produtos precisam ser certificados por algum órgão de controle que faz exigências inadequadas à realidade das associações e cooperativas. O segundo maior gargalo para as OEAF é a falta de meio de transporte próprio (55,2%). A falta de capital de giro é a terceira maior dificuldade apontada (48,3%).

Os preços dos produtos também aparecem como uma das principais dificuldades (41,4% das organizações). Apesar da orientação da pesquisa de preços praticados pela agricultura familiar nas orientações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), detectou-se que a precificação dos produtos que integram as chamadas públicas, muitas vezes, destoam do praticado nos municípios e no Território como um todo considerando outros canais de comercialização utilizados pelos agricultores familiares e suas organizações. Esse é um aspecto que precisa ser dialogado entre os ofertantes e os demandantes do PNAE.

Os limites enfrentados com a produção apontados pelos entrevistados, seja regularidade (27,6%) ou volume (17,2%), exigem um planejamento estratégico das organizações e um processo educativo com o agricultor. Além disso, espera-se que, com a assistência técnica, o grau de insegurança sobre a capacidade de oferta da



produção da agricultura familiar possa ser reduzido. Os dados coletados no Território do Sisal evidenciam um potencial de oferta da agricultura familiar em atender às demandas do PNAE, quando comparado com outros territórios do estado. Consideramos que a expansão do cooperativismo da agricultura familiar no Sisal e a articulação em rede contribuem para esse resultado.

Considerações finais

Esse artigo buscou discutir a importância das cooperativas da agricultura familiar na redução da vulnerabilidade socioeconômica das comunidades rurais no estado da Bahia, revelando-se enquanto uma estratégia de desenvolvimento territorial. A análise foi baseada nos dados levantados em organizações no Território do Sisal e expressam não apenas a relevância dessa forma associativa para o fortalecimento da agricultura familiar, mas, também, o potencial de desenvolvimento a partir da articulação em rede dessas organizações.

A atuação em rede é significativa no Sisal para garantir o acesso das organizações ao PNAE, possibilitando a ampliação da escala de produção, com a redução dos custos de transação. O próprio Programa reafirma a perspectiva do desenvolvimento territorial, sem, contudo, desconsiderar a importância dos locais que originam os produtos.

Ao identificarmos que o PNAE é o canal de comercialização mais importante para grande parte das organizações do Território do Sisal, evidenciamos que os mercados institucionais, ao garantirem uma reserva de mercado para a agricultura familiar, estimulam a inserção menos subordinada desse segmento nos circuitos de comercialização, restringindo a atuação de intermediários.

Nesse sentido, contribui para a melhoria da renda dos agricultores, que utilizam diferentes formas de comercialização dos seus produtos. No caso do PNAE, uma das vantagens é a possibilidade de garantia do escoamento a partir do contrato de venda, que ainda não tem sido cumprido em sua totalidade pelos gestores públicos. Ao mesmo tempo, o acesso aos mercados, de forma coletiva, fortalece os processos organizativos, com reflexos no empoderamento dos agricultores e de suas organizações. Os resultados do Território do Sisal expressam também um contexto histórico de lutas em que as organizações coletivas assumiram um papel relevante no desenvolvimento territorial.

A presença de assistência técnica com regularidade mostra, em alguma medida, o esforço das políticas públicas no fortalecimento das atividades produtivas das



organizações coletivas do Território do Sisal. Apesar disso, considerando a heterogeneidade dos agricultores familiares que as constituem, a atuação dessas instituições tem um longo caminho a percorrer para dirimir os entraves relacionados à gestão que engloba as áreas de produção, logística e comercialização dos produtos dessas OEAF.

Nesse sentido, consideramos que o retrato da realidade das cooperativas da agricultura familiar no Território do Sisal, em certa medida, evidencia a importância das organizações coletivas para o desenvolvimento das comunidades rurais, valorizando uma perspectiva territorial e sustentável. O PNAE, por sua vez, fortalece esse processo organizativo a partir das novas demandas que surgem para as organizações que o acessam, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar não apenas na sua dimensão econômica, mas, também, nos seus aspectos sociais e políticos.

O conhecimento dessa realidade no estado da Bahia é fundamental para fornecer subsídios para as políticas públicas e para a atuação das instituições de apoio e de fomento ao desenvolvimento rural no estado, a partir da apreensão das especificidades das cooperativas baianas e da disseminação de informações sistematizadas sobre as estratégias utilizadas pelos agricultores familiares para acessar os mercados.

Notas

¹ A economia solidária volta-se para a construção de um conceito de economia que engloba os diversos aspectos da vida social, não se limitando apenas ao econômico, mas privilegiando o social e o político. Este movimento, que no Brasil privilegia os que estão à margem da economia mercantil, propõe uma organização de trabalho e produção pautada na solidariedade e na busca por mudanças sociais.

² A coleta de dados envolveu mais dois territórios do estado da Bahia, tendo sido realizada no âmbito de um projeto sobre o PNAE, com o propósito de fortalecer a articulação entre a oferta e a demanda do Programa nos municípios baianos.

Referências

Anjos, E. (2016a). Para onde caminham as cooperativas de trabalho da economia solidária do Brasil? Uma análise baseada nos dados dos Mapeamentos dos Empreendimentos Solidários. *Otra Economía*, 10 (18), pp. 112-124.

Anjos, E. (2016b). Uma caracterização das organizações econômicas da agricultura familiar orientadas para a aquisição de infraestrutura e o uso de bens e serviços para



- seus associados. In: Simpósio Nacional sobre o Rural e o Urbano no Brasil, 4, 2016. *Anais...* Salvador: UFBA.
- Antunes, R. (2007). Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: Druck, G.; Franco, T. (Org.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. (pp. 13-22). São Paulo: Boitempo.
- Batalha, M. O.; Buainain, A. M.; Souza Filho, H. M. (2009). Tecnologia de gestão e agricultura familiar. In: Batalha, Mário Otávio; Souza Filho, H. M. (Orgs.). *Gestão integrada da agricultura familiar*. (pp. 43-65). São Carlos: Edufscar.
- Bialoskorski Neto, S. (1998). Cooperativismo: direitos de propriedade e eficiência econômica, a nova geração de cooperativas no Canadá. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER, 36 (2), 1998, pp. 745-753. *Anais...* Poços de Caldas (MG): SOBER.
- Druck, G.; Franco, T. (2007). Terceirização e precarização: o binômio anti-social em indústrias. In: Druck, G.; Franco, T. (Orgs.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. (pp. 97-118). São Paulo: Boitempo.
- Gaiger, L. I. (2000). Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. In: Kraychete, G. (Org.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. (pp. 167-198). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
- Gaiger, L. I. (Org.). (2004). *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Gaiger L. I.; Anjos, E. (2012). Economía solidaria en Brasil: la actualidad de las cooperativas para la emancipación histórica de los trabajadores. In: Harnecker, C. P. (Org.). *Cooperativas y socialismo: una mirada desde Cuba*. (pp. 245-271). La Habana, Cuba: Editorial Caminos.
- Guanziroli, C. E.; Sabbato, A. D.; Buainain, A. M. (2011). Agricultura familiar no Brasil: evolução entre os censos agropecuários de 1996 e 2006. In: Mattos, L. B. de; Teixeira, E.; Fontes, R. M. (pp. 329-374). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Viçosa, Minas Gerais.
- Lima, J. (2009). Cooperativas de trabalho. In: Cattani, A. D.; Lavelle, J.; Gaiger, L. I.; Hespanha, P. (Coords.). *Dicionário internacional da outra economia*. (pp. 91-95). Coimbra, Portugal: Almedina.
- Magalhães, R.; Abramovay, R. (2007). A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 (63), pp. 107-119.
- Pinho, D. B. (2004). O cooperativismo no “Brasil desenvolvido” e no “Brasil subdesenvolvido”. São Paulo: USP.



Pires, M. L. (2004). *O cooperativismo em questão: a trama das relações entre projeto e prática em cooperativas do Nordeste do Brasil e do Leste do Quebec*. Recife: Editora Massangana.

Pires, M. L.; Amotim, J. B.; Albuquerque, P.; Juste, Y. (2009). Cooperativismo, agricultura familiar e redes sociais na reconfiguração dos espaços rurais. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, XIV, *Anais...* Rio de Janeiro: SBS.

Singer, P. (2002). *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Ufrb. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. (2016). *MAIS MERCADO: Articulação entre a oferta da agricultura familiar e a demanda do PNAE na Bahia*. Cruz das Almas, Bahia.



Línea Temática 5.

Impactos de las actividades productivas en los territorios



La dinámica de los sectores productivos como determinante de la inflación en el estado de Zacatecas, México.

Adriana López Escobedo
Alfredo Carlos Pérez Ortiz

Resumen

Objetivo. El presente trabajo analiza la inflación del estado de Zacatecas, México a partir de la dinámica sectorial en base la metodología del análisis estructural de la inflación de Héctor Malavé Mata. **Problema.** Al inicio del siglo XXI, la economía en el contexto mundial inicia una nueva fase en la dinámica de la globalización. Este proceso ha manifestado cambios en la estructura productiva de países, regiones y estados; en el caso de México se ha dado aplicación de diversos modelos económicos que no han funcionado en su máximo potencial y han determinado el contexto histórico-económico-sectorial en el cual se sientan las bases del proceso de crecimiento económico hasta la actualidad. **Metodología.** Análisis estructural de la inflación de Héctor Malavé Mata. **Resultados.** La dinámica de los sectores productivos afecta al crecimiento económico y a otros indicadores macroeconómicos importantes como el comportamiento de los precios. En este caso, la estructura productiva es determinante de la inflación. **Discusión.** La economía Zacatecana es débil económicamente en su seno histórico. Su estructura económica es desarticulada, con preferencias predominantes al sector terciario, con una productividad débil y baja consolidación económica que hace que cualquier evento tanto nacional o extranjero, haga variar el producto y la inflación. **Conclusiones.** La dinámica sectorial afecta de manera primordial la dinámica inflacionaria, resultando en volatilidades de origen estructural.

Palabras clave

Sectores productivos; Inflación; Determinantes de la inflación; Metodología del análisis estructural de la inflación; Zacatecas.

Introducción

Una de las variables de mayor preocupación en el ámbito de las economías latinoamericanas es la inflación y su comportamiento. Esta, ha tendido a explicarse como un fenómeno generalizado en todos los países (indistintamente de su carácter desarrollado o no) considerando que la oferta monetaria es predominantemente la variable determinante en la variación de los precios, dando pie a que el enfoque monetarista se convierta en el “tema principal”. Es sabido que este análisis al aplicarse



en los países latinoamericanos, explica parcialmente la inflación, ya que si bien la oferta monetaria y las variables monetarias influyen significativamente, existen otros elementos desde la estructura económica, cuyas deficiencias han afectado en su estabilidad y, por lo tanto, perturbado la perspectiva del crecimiento económico que se puede dar desde estos países.

Las economías latinoamericanas poseen un carácter histórico diferenciado que ha asentado las bases de un nulo desarrollo productivo industrial, una creciente orientación de países generadores de materias primas y actualmente, un crecimiento económico dominado por el sector servicios. Por lo cual, se hace evidente el deficiente desarrollo económico en regiones y estados y un comportamiento inflacionario con tendencias volátiles predominantemente alcistas.

El antecedente estructural se supone el punto medular para entender el comportamiento inflacionario. La flexibilidad de su análisis trae consigo consideraciones al ámbito nacional y regional. En el caso del estudio de los precios resalta que la inflación está condicionada a la realidad donde se desarrolla. El estudiar el comportamiento de los precios a niveles regionales y a nivel estatal supone un gran reto debido a la descripción intensiva y específica de las presiones generadoras básicas y los mecanismos de propagación.

De acuerdo con lo anterior, el comportamiento de la inflación guarda un vínculo muy estrecho con el crecimiento económico. En realidades regionales, como Zacatecas, dicha relación adquiere dimensiones específicas debido al carácter de su estructura productiva que da cuenta de un mercado local poco desarrollado que le da un sentido característico a la propagación de los efectos de los aumentos en los precios.

Por lo cual, se tiene como propósito la búsqueda de la explicación del fenómeno inflacionario del caso del estado de Zacatecas desde inicio del siglo hasta su momento actual, bajo un contexto de profundización de la integración económica del país, de recesión y estanflación de las economías en el mundo y de agudización de las desigualdades regionales a nivel nacional que hablan de la diferenciación en sus dinámicas productivas, a través del análisis estructural de la inflación planteado por Juan Noyola Vázquez y Héctor Malavé Mata.

Fundamentación del trabajo

A nivel regional, en el caso de Zacatecas, la especialización productiva se ha sentido las actividades primarias, donde se incluye la minería debido a su proceso de



explotación y fase extractiva. El sector secundario es débil y desarticulado dando como resultado un deficiente sector industrial con una orientación a las manufacturas y el sector terciario predomina en su mayoría en dominar el crecimiento económico del estado a través de los servicios y el comercio.

Esta caracterización productiva que ha predominado en Zacatecas refleja debilidades económicas respecto a otros estados del país, esto se ve expresado en la aportación de Zacatecas al total nacional de producto generado que se encuentra entre el 1% del total. La débil configuración productiva se mantiene a partir de que las actividades primarias siguen representando un factor esencial de la integración de la economía zacatecana (Esparza Flores, 2018), asimismo la creciente aportación del sector terciario ha pasado a significar casi el 60% del producto generado en el estado y el sector industrial no genera los efectos deseados debido a su orientación y a la ausencia de procesos de formación de capital (Esparza Flores, 2018).

Desde sus inicios, el estado de Zacatecas ha contado con una específica estructura histórico-económica. Las principales características del estado de Zacatecas son y han sido (Figuroa S., 1989):

- a) Zacatecas es un estado económicamente especializado en actividades primarias: agricultura, minería y ganadería. Ello implica que la entidad no conoció la transición hacia el desarrollo de actividades industriales.
- b) Estas actividades muestran poca capacidad generadora de empleo y tienden al estancamiento. Esto genera una sobrepoblación absoluta. Se trata de una tendencia propia del subdesarrollo.
- c) Como resultado, se produce un fuerte proceso de emigración de la masa de trabajadores que se ve forzada a buscar fuera de la entidad los medios de subsistencia necesarios.
- d) Parte del ingreso así obtenido fluye a Zacatecas a la manutención de los familiares del emigrante.
- e) La emigración, de ese modo, cumple una función de primera importancia para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la actividad económica de parte de las remesas. Esto define a la entidad como productora de fuerza de trabajo.
- f) Cumple también la emigración funciones de orden político al debilitar la organización popular local.
- g) Los comerciantes no han alcanzado un nivel de desarrollo que los sitúe en condiciones de competir con la cadena estatal o privada. los ganaderos



muestran una gran dependencia en las políticas del estado. En la agricultura la organización ejidal tiene gran peso. En la minería sólo los pequeños y medianos mineros cuentan con una organización local.

Metodología

Presiones generadoras de la inflación	Mecanismos propagadores de la inflación	Factores correctores de la inflación
<p>Las presiones generadoras constituyen elementos reales que residen en la pluralidad de fuerzas causales y desatan (con mayor o menos intensidad) impulsos ascendentes sobre el nivel de los precios. Surgen de la formación económico-social (base económica y superestructura) y de la crisis y coyunturas, que afectan al sistema. Las presiones generadoras son de tres clases: estructurales, superestructurales y coyunturales.</p> <p>Presiones estructurales Constituyen un conjunto de fuerzas que subyacen en la base económica de la formación económica social y actúan como las principales causas generadoras del proceso inflacionario</p> <p>Tendencia y distribución de la población por ocupaciones y edad Inflexibilidad de la estructura productiva (rigidez de la producción agropecuaria)</p> <p>La disparidad de las productividades sectoriales de la economía</p> <p>Presiones superestructurales Proviene de la acción de la superestructura sobre las relaciones económicas que prevalecen en el sistema.</p> <p>Presiones coyunturales Son las fuerzas que se originan en los movimientos de la coyuntura económica.</p>	<p>Los mecanismos propagadores son elementos subalternos, no reales que actúan como conductores del proceso inflacionario y se encuentran en las esferas monetaria, fiscal y crediticia de la economía. Su existencia es necesaria para la cristalización de los efectos de las presiones inflacionarias en el incremento de los precios. Igualmente constituyen la expresión de las diversas formas que actúan los rectores económicos y las clases sociales en el orden monetario para orientar su participación en función del ingreso o el gasto.</p>	<p>Los factores correctores de la inflación están relacionados con el comportamiento de las relaciones estructurales del sistema en un proceso histórico de mediana o larga duración, donde se originan en la misma estructura retrasada de las relaciones estructurales. Tales factores son de naturaleza endógena.</p>

Cuadro 1. Elementos para realizar el análisis de la inflación según Juan Noyola Vázquez y Héctor Malavé Mata.

Fuente: El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos (Noyola Vázquez, 2009) y Metodología del análisis estructural de la inflación (Malavé Mata, 1968).

A partir de la preocupación expuesta, se realiza un ejercicio de análisis estructural de la inflación donde se tomarán en consideración los elementos metodológicos propuestos por Noyola y principalmente por Malavé, con el fin de examinar el comportamiento inflacionario a partir de la dinámica estructural de los sectores productivos.



Las presiones generadoras constituyen elementos reales que residen en la pluralidad de fuerzas causales y desatan (con mayor o menos intensidad) impulsos ascendentes sobre el nivel de los precios. Surgen de la formación económico-social (base económica y superestructura) y de la crisis y coyunturas, que afectan al sistema.

Las presiones generadoras son de tres clases: estructurales, superestructurales y coyunturales.

Presiones estructurales

Constituyen un conjunto de fuerzas que subyacen en la base económica de la formación económica social y actúan como las principales causas generadoras del proceso inflacionario

- Tendencia y distribución de la población por ocupaciones y edad
- Inflexibilidad de la estructura productiva (rigidez de la producción agropecuaria)
- La disparidad de las productividades sectoriales de la economía

Presiones superestructurales

Proviene de la acción de la superestructura sobre las relaciones económicas que prevalecen en el sistema.

Presiones coyunturales

Son las fuerzas que se originan en los movimientos de la coyuntura económica. Los mecanismos propagadores son elementos subalternos, no reales que actúan como conductores del proceso inflacionario y se encuentran en las esferas monetaria, fiscal y crediticia de la economía. Su existencia es necesaria para la cristalización de los efectos de las presiones inflacionarias en el incremento de los precios. Igualmente constituyen la expresión de las diversas formas que actúan los rectores económicos y las clases sociales en el orden monetario para orientar su participación en función del ingreso o el gasto. Los factores correctores de la inflación están relacionados con el comportamiento de las relaciones estructurales del sistema en un proceso histórico de mediana o larga duración, donde se originan en la misma estructura retrasada de las relaciones estructurales. Tales factores son de naturaleza endógena.



Resultados

El comportamiento sectorial que subyace en este análisis como la tendencia de la oferta en Zacatecas, posee su contraparte por la demanda que es representada por el histórico poblacional. La necesidad de estudiar esta última, ofrece al análisis una evolución completa a lo que se refiere intrínsecamente al proceso que se gesta en la oferta y demanda y su influencia al vaivén de precios.

La población en el estado de Zacatecas muestra una tendencia de crecimiento ascendente a lo largo del periodo de 1990 a 2015. Este crecimiento está caracterizado por un aumento paulatino con una concentración en los estratos de edad de 0 a 20 años, con aumentos significativos en los grupos en edad productiva para 2015 (INEGI, 2019). A lo largo de 1990 a 2015, la población se traslado a grupos de mayor edad, por lo cual la población en edad productiva aumenta y con esta la necesidad del mercado de absorber esa masa de población. De igual forma, los grupos de edad de 60 y más aumentaron, lo que hace presiones al convertirse en grupos dependientes. Esto demuestra un incremento de la demanda de bienes y servicios por razones de aumento de la población total, en específico, de la población en edad productiva que puede obtener un ingreso y por lo cual, consumir más. La demanda de bienes y servicios interna influye en los precios de bienes y servicios, a la par que la oferta.

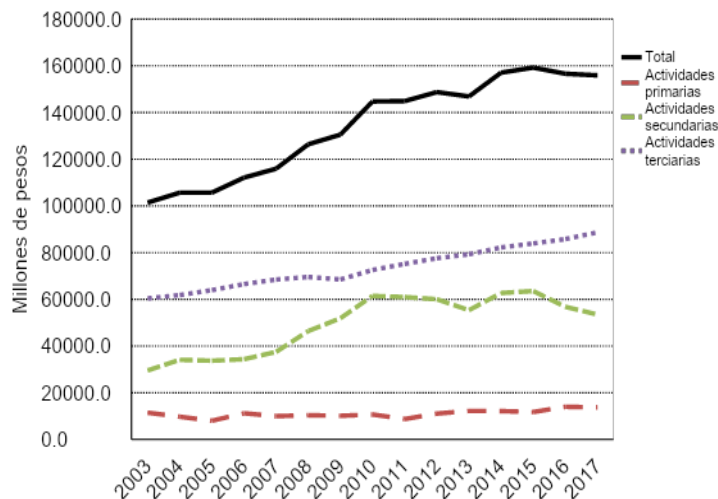
La distribución de la población ocupada refleja como sector predominante al sector terciario, seguido del sector primario, cuya participación ha perdido terreno en los últimos años. Asimismo, Zacatecas es de las entidades con mayor porcentaje de ocupación en la agricultura. Una de las principales características del sector es el empleo temporal debido a circunstancias naturales y los ciclos productivos, resultando en condiciones laborales inadecuadas. De este modo otros factores como la predominancia del monocultivo, el minifundio, los reducidos niveles de tecnificación, la predominancia de agricultura de subsistencia, las diferencias en las capacidades productivas, determinan que se profundice la flexibilidad laboral y la precariedad de los trabajadores. De igual manera se destaca que la mayoría de los productores zacatecanos carecen de recursos y operan con una estrategia de sobrevivencia de la unidad económica familiar (trabajadores sin remuneración), y al contratarse trabajadores, esto se realiza por ciclos y sus salarios son bajos (Esparza Flores, 2018).

A partir de un incremento en la población en edades productivas y una orientación de la población hacia empleos del sector servicios dan cuenta de lo siguiente: la demanda de bienes y servicios aumenta debido a las necesidades de la población y su orientación



laboral condiciona los ingresos captados por estos, por lo cual, aunque reside un aumento en la demanda de bienes y servicios, estos se ven condicionados al ingreso de la población. Aunque en mayor medida existe una disparidad muy diferenciada de estratos de población que ganan más, la tendencia muestra que los grupos de población que mayormente han aumentado residen en los grupos de 0 a 20 años, por lo cual, es necesario mayores actividades orientados a los servicios. Sin un incremento correspondiente a capital o un cambio tecnológico, la productividad baja, abate la calidad de vida, genera presiones adicionales a la oferta y por lo cual resulta en una subsecuente transmisión a los precios y en general en síntomas de un estancamiento económico.

Por otra parte, los indicadores de la producción ponen en evidencia el peso que tienen las actividades terciarias y las secundarias en relación al total de la producción en Zacatecas. Mientras las actividades primarias tienden a seguir una trayectoria más pausada en el valor de la producción generada con participación menor en relación al resto de los grandes sectores, se observa un comportamiento más fluctuante en el sector secundario lo que refleja que se convierte en el sector más sensible a lo que ocurre con el contexto nacional e internacional, pues destacan los picos en contextos específicos como la crisis del 2009 ocurrida a nivel de los mercados globales y los signos recesivos en los últimos años del periodo.



Gráfica 1. Zacatecas. Producto Interno Bruto (millones de pesos a precios de 2013) (2003-2017).
Fuente: Producto Interno Bruto y cuentas nacionales (INEGI, 2019).

De acuerdo a la participación porcentual, las actividades terciarias aportaron entre el 50 al 60% del producto total. Las actividades secundarias entre el 30 al 40% del total. Y las

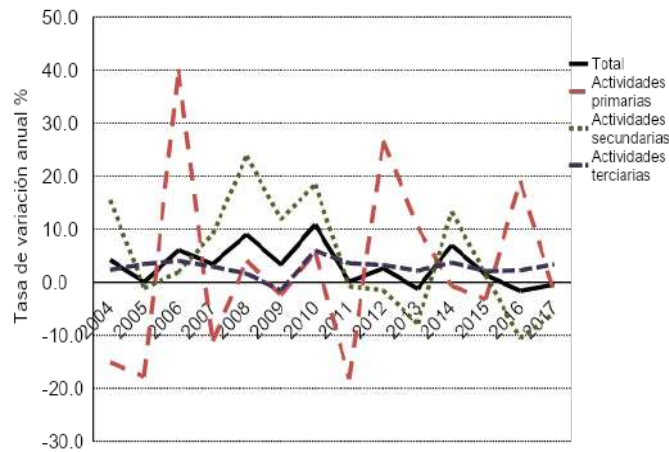


actividades primarias sólo han aportado entre el 7.4 a 11% del producto. Desde inicio de la crisis en 2007, la participación del sector terciario progresivamente disminuyó hasta 2010. En este mismo periodo, las actividades secundarias aumentaron su participación, tocando su punto máximo en 2010. Tentativamente las actividades terciarias muestran una inestable participación al alza y las actividades secundarias, una participación a la baja. La contribución del sector primario se ha mantenido estable, con años destacables en 2003 como su mayor año de colaboración (11%), los periodos de debilidad económica en 2005, 2011 y 2015. Para 2017, su participación fue de 8.8%, similar a la de un año anterior. Aun así, ese nivel de participación no se había presentado desde 2006.



Gráfica 2. Zacatecas. Participación porcentual por actividad económica (2003-2017).
Fuente: Producto Interno Bruto y cuentas nacionales (INEGI, 2019).

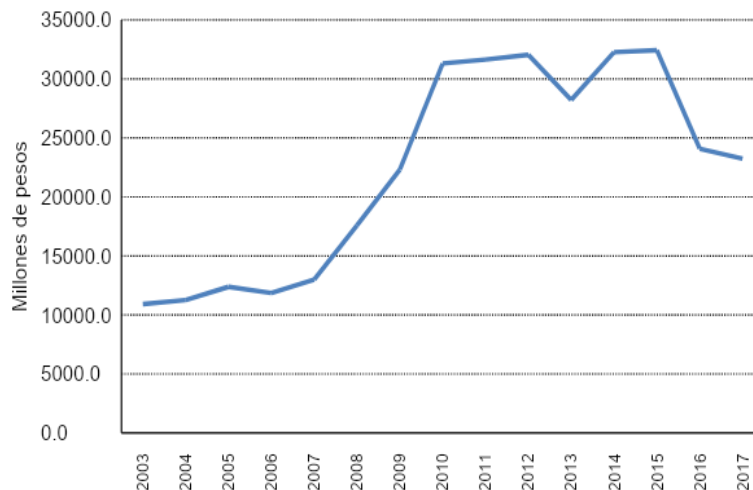
La tasa de crecimiento del producto de la economía total se ha mantenido entre rangos menores al 10%. Los años con mayores variaciones positivas de crecimiento han sido 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014. El año con mayor variación fue 2010. Para 2017, la tasa de crecimiento ha sido negativa. Las actividades primarias poseen las tasas de crecimiento más volátiles y esto responde a la conformación de las actividades agricultura, ganadería y pesca. Las actividades de agricultura por efectos de la estacionalidad, fenómenos naturales y factores externos afectan a la producción anual. Las actividades secundarias muestran años volátiles. Las actividades terciarias son las que tienen un crecimiento estable, destacando la caída en 2009.



Gráfica 3. Zacatecas. Tasa de crecimiento del producto según actividades económicas (2004-2017).

Fuente: Producto Interno Bruto y cuentas nacionales (INEGI, 2019).

La evolución del producto de las actividades mineras en el periodo 2003 a 2017 muestra desde 2007 un creciente aumento que se detiene en 2010 y tiende a estancarse y disminuir en 2013. Nuevamente tiene un aumento, se estaca y finalmente para 2015 en adelante comienza a disminuir su producto. Respecto a su participación porcentual, en 2003 fue de 10.8%, toca su punto máximo de participación en 2010 (21.6%) y para 2017 fue de 14.9%.



Gráfica 4. Zacatecas. Producto Interno Bruto de la minería (2003-2017).

Fuente: Producto Interno Bruto y cuentas nacionales (INEGI, 2019).

Destacan como características principales del sector agropecuario, el atraso tecnológico, la falta de inversión, el carácter temporal de la producción agrícola, el abandono de las labores, el predominio de la agricultura de subsistencia, la carencia de



ocupaciones permanentes y una mayoritaria precariedad. La agricultura figura como sector dominante y como el eje principal del polo de subsistencia en el espacio rural, asimismo sirve como proveedor de alimentos básicos y como unidad de reproducción de la fuerza de trabajo y de reserva laboral por su comportamiento cíclico y temporal. Es de destacar que el sector agropecuario es primordialmente inestable. En lo que va del Tratado de Libre Comercio, la economía no ha registrado ningún cambio significativo en su estructura productiva, destacando el carácter arraigado de la debilidad del aparato productivo (Esparza Flores, 2018).

El comportamiento del sector primario respecto a su participación porcentual del total y la tasa de crecimiento, muestra un comportamiento errático diferenciado al nivel nacional, esto a consecuencia de situaciones como la estacionalidad, volatilidad, las condiciones climáticas, afectan en mayor medida la producción local. Asimismo, la orientación de capital hacia las actividades agrícolas, ha tendido a ser selectivo respecto a los beneficios esperados, por lo cual, los apoyos y capitales son otorgados a baja cantidad de productores. Esto agrava las características predominantes del sector. Por lo cual, la economía zacatecana se caracteriza por una estructura productiva con peso determinante en las actividades terciarias, una escasa disposición industrial y por la especialización en la extracción de recursos naturales y en la producción agropecuaria, por lo cual, la diversificación laboral y la acumulación de capital son estrechas y escasas, donde la precariedad y exclusión se convierten en factores de arraigo (Esparza Flores, 2018).

Aunque la orientación del sector primario en Zacatecas resulte en elementos de beneficio sobre la oferta interna de productos alimenticios, la poca diversificación sobre los productos revela una inflexibilidad en la oferta, por lo cual la necesidad de cumplir la oferta estatal con productos de otros estados o del exterior es grande. Asimismo, aunque se categorice en su mayoría la agricultura zacatecana como de subsistencia, esto no refleja que la agricultura zacatecana que no se destina a esos usos, sea plenamente absorbida por el estado.

Además, los precios internacionales de los granos básicos y productos agrícolas, crean presiones adicionales a los precios que llegan al consumidor final, por lo cual, aunque existe una orientación del sector agrícola importante en el estado, su inflexibilidad de cumplir los requerimientos totales alimenticios de la población hace crecer la necesidad de productos que le serán conferidos precios mayores por su origen, transporte, calidad, temporalidad, entre otros.



Discusión

La economía zacatecana se encuentra íntimamente ligada al acontecer nacional, por lo cual sigue tendencias como la predominancia del sector terciario, pero se diferencia al poseer un sector secundario más débil, una configuración industrial casi nula y un sector primario con fortalezas productivas de cultivos de granos básicos, pero deficiencias en la diversidad de oferta de productos básicos. De igual forma, el papel que ha tenido la minería en la economía ha sido relevante, pero no como un factor de crecimiento industrial, sino una orientación primaria a la explotación y apropiación de recursos naturales. Es por esto que la economía muestra síntomas de rezago estructural con disparidades sectoriales muy contrastadas tanto en producción, como en ocupación de la población total, esto confiere un desbalance económico que dispensa presiones en el nivel de precios.

Es por lo cual mencionar que el aumento demográfico, asimismo de la orientación productiva y laboral, constituyen presiones en la demanda, cual oferta interna no puede satisfacer, y con esto, requerir importaciones. Es destacable mencionar como las disparidades entre productividades en las principales actividades como comercio al por mayor, comercio al por menor e industrias manufactureras demuestran las presiones a las que la economía se encuentra y por lo cual, su evolución a un crecimiento liderado por un sector secundario es complicado.

Los elementos anteriores señalados confieren presiones al nivel de precios debido a que la economía no se encuentra articulada, posee deficiencias estructurales y los mecanismos de control y regulación se encuentran orientados a otras obligaciones, por lo cual, todo resulta en una discrepancia económica que afecta a las distintas esferas, tanto social, política, económica y de los precios.

Conclusiones

El contexto del factor demográfico como el papel de la demanda está íntimamente vinculado con capacidades productivas reducidas, resultado del escaso dinamismo económico y de procesos de especialización, que, como en el caso de Zacatecas que tiene que ver con actividades primarias de escaso valor agregado, reflejan un proceso de estancamiento incapaz de responder a las variaciones coyunturales de la solicitud de bienes y servicios por parte de empresas y consumidores. Bajo este contexto, la satisfacción de las necesidades tiene como telón de fondo la apertura a los mercados externos que ha sido acompañada de crecientes niveles de importaciones afectando al



comportamiento de los precios dada la sensibilidad de estos a la volatilidad de los mercados mundiales, a los patrones monopólicos y al deterioro de los términos de intercambio.

En el caso de Zacatecas ha sido patente la escasa variación de su configuración sectorial, de tal manera que esto nos ha llevado a señalar el predominio de las actividades terciarias, en las que se destacan aquellas de baja productividad a las que corresponde niveles ocupacionales con remuneraciones bajas. Más del 50 % de la población en edad laboral tiende a concentrarse en este sector, el que, por cierto, registra la proporción más alta de informalidad en relación al resto.

A partir de una constante tasa de crecimiento de la población, crece la demanda sobre bienes y servicios, a su vez que las ratios de la población económicamente activa crecen, generando inestabilidades ya que no se logra ocupar a toda esa población. Se genera un aumento en el sector terciario debido al aumento de la demanda de la población. No se satisface la demanda interna de bienes primarios. Se recurre a la importación. Desarticulación del sector primario en la mayoría del territorio, lo que genera una producción deficiente. Al no existir un aparato eficiente que capte laboralmente a la población activa, se orientan a trabajos que producen bajas productividades, y por lo tanto, remuneraciones bajas.

Asimismo el caso de la tendencia de los precios internacionales de las materias primas (en las que Zacatecas participa de manera importante), sometidas a variaciones coyunturales y a estrategias especulativas en los mercados financieros, con acuerdos incluso de los capitales exportadores localizados en las regiones de extracción y procesamiento. Ello, sin dejar de reconocer que factores como la focalización de inversiones, los fenómenos naturales, el grado de integración de las regiones y los estados a la apertura, y, por lo tanto, el comportamiento del tipo de cambio, la política fiscal y económica del gobierno también se integran como elementos de primer orden en la explicación de las tendencias inflacionarias en Zacatecas.

Se concluye por lo cual que el comportamiento sectorial y las tendencias poblacionales se convierten en factores que tienden a propagar efectos de gran importancia a la inflación en Zacatecas, que causan potencialidades alcistas regionales no comparables al caso nacional. La inestabilidad económica y la desigualdad social que se le caracteriza, resultado de su acentuada heterogeneidad estructural, se ven potenciadas por las restricciones externas que vive el país y Zacatecas como por las relaciones de dependencia y poder que condicionan la esfera política y social.



Referencias bibliográficas

Esparza Flores, M. (2018). Debilidad manufacturera y absorción laboral en Zacatecas, 2003-2013. En J. E. Issac Egurrola, & R. E. Rózga Luter, Dinámica económica y procesos de innovación en el desarrollo regional. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C.

Esparza Flores, M. (2018). Zacatecas: el campo debilitado, los trabajadores precarizados. En L. Chávez Ruiz, M. Esparza Flores, & coordinadores, Escenarios y problemas rurales en Zacatecas (págs. 17-32). México: Colofón.

Figueroa S., V. M. (1989). Presentación. En UAZ, Memorias. Primer informe de investigación sobre el Estado de Zacatecas (págs. 7-11). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas-LII Legislatura del Estado de Zacatecas.

Harris, L. (1985). Teoría monetaria. México: Fondo de Cultura Económica.

INEGI. (2019). Población. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>

INEGI. (2019). Producto Interno Bruto y cuentas nacionales. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>



Proceso de Generación-Modificación de Modos de Vida en una Comunidad Ante la Presencia de la Actividad Minera en la Región.

Marivaldo Aparecido de Carvalho
Andres Felipe Ramirez Giraldo
Rosana Passos Cambraia

Resumen

Este trabajo se enmarca en la preocupación frente a los efectos culturales, sociales y ambientales derivados de la minería y la conexión de estos con la salud. Son estudiados los modos de vida como parte de la realidad social e grupal, parte del proceso salud-enfermedad. Objetivo: comprender el proceso de transformación de los modos de vida impuesto por la presencia de una mina. Metodología: local de investigación São José da Ilha, Dom Joaquim (Minas Gerais, Brasil. Investigación cualitativa con observación participante y uso de entrevistas abiertas. Fueron utilizados cámara fotográfica, grabador de voz para las entrevistas y diario de campo para registro de notas. Entrevistas analizadas con contenido temático (NVivo9). Resultados: Las actividades de trabajo están relacionadas con el uso de la tierra para el sustento de las familias. Sin embargo, con la presencia de la empresa en la región, surgieron otros trabajos que alejan las personas del trabajo rural, así también como de otras expresiones de sus modos de vida tradicionales. La empresa impuso condiciones materiales y simbólicas que hacen que las personas legitimen su presencia y uso de recursos por las mejoras en la infraestructura del municipio y las mejoras económicas de las familias. Frente a transformación de los modos de vida tradicionales, la revalorización de los mismos permite la soberanía territorial y seguridad alimentar basados en conocimientos tradicionales de uso de la tierra, que se encuentran amenazados por esa transformación. Apoyo: PPGSaSA, UFVJM.

Palabras clave

Cultura; Estilo de vida; Minería; Salud colectiva.

Resumo

Este trabalho deve-se pela preocupação com os efeitos culturais, sociais e ambientais derivados da mineração e sua conexão com a saúde. Os modos de vida são estudados como parte da realidade social e grupal, parte do processo saúde-doença. Objetivo: entender o processo de transformação do modo de vida imposto pela presença de uma



mina. Metodologia: local de pesquisa São José da Ilha, Dom Joaquim (Minas Gerais, Brasil). Pesquisa qualitativa com observação participante e uso de entrevistas abertas. Câmera, gravador de voz para entrevistas e diário de campo foram utilizados para registrar anotações e observações. Para análise das informações foi utilizado o aplicativo NVivo9. Resultados: As atividades de trabalho estão relacionadas ao uso da terra para o sustento das famílias. Com a presença da empresa na região, outras atividades afastam as pessoas da região do trabalho rural, bem como alteram outras expressões de seus modos de vida tradicionais. A empresa impôs condições materiais e simbólicas que legitimam para as pessoas a presença e o uso de recursos para melhorias na infraestrutura do município e pelo incremento econômico das famílias. Diante da transformação nos modos de vida tradicionais, sua reavaliação evidencia a soberania territorial e a segurança alimentar, baseadas no conhecimento tradicional do uso da terra, ameaçadas por essa transformação. Apoio: PPGSaSA, UFVJM.

Palavras chave

Cultura; Mineração; Modo de vida; Saúde coletiva.

Introdução

Este trabalho é resultado de uma pesquisa do mestrado profissional interdisciplinar em Saúde, Sociedade e Ambiente, na linha de pesquisa 'educação, cultura e saúde'. Dedicase a discussão do processo de mudança nos modos de vida em uma comunidade rural do Estado de Minas Gerais, região sudeste do Brasil. O presente artigo é decorrente do trabalho investigativo levado a cabo em 2016 no distrito rural de São José da Ilha do município de Dom Joaquim. Dito distrito se encontra na zona de realização de atividades de um grande empreendimento minerário Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A.

A pesquisa teve como objetivo principal compreender o processo da mudança dos modos de vida imposto pela presença do empreendimento. Para isto, foram identificadas algumas expressões dos modos de vida dos habitantes da micro área de São José da Ilha; foram verificadas as mudanças no ambiente e no desenrolar da vida cotidiana, assim como as implicações na relação entre as pessoas e das pessoas com o seu entorno, após a chegada da atividade minerária.



Contextualização e fundamentação do problema

Dom Joaquim é um município que segundo o Censo 2010, tinha nesse ano 4.535 pessoas, mas com uma população estimada de 4.609 no ano 2016; seu território é de 398.822 km², com densidade demográfica em 2010 de 11,37 habitantes por km² (IBGE, 2016).

Dom Joaquim teve seu início como povoado depois da chegada de alguns moradores por volta do ano 1750, posteriormente se tornou o município com o nome atual em 1938. Desde seu começo foi um lugar conhecido pelas riquezas hídricas e de recursos naturais abundantes, seus dois principais cursos d'água, o Rio do Peixe e o Ribeirão Folheta, contavam com farta quantidade de peixes além da presença de ouro e diamantes (Fidelis, 2001).

O município conta na atualidade com o povoado de São José da Ilha, conhecido pelos moradores como a 'Ilha', o qual é um aglomerado de 68 casas, localizado a 10 quilômetros da sede do município. O terreno onde está localizada a 'Ilha' foi doado por João dos Santo Lagues, que mandou a construir a igreja de São José por volta de 1930. Posteriormente foi se constituindo o povoado. O nome de 'Ilha', segundo contam os moradores mais velhos, é porque na época da sua fundação, este lugar era cercado pelas águas do Rio Folheta, o qual foi desviado depois para a construção da estrada. Este povoado, junto com os arredores, constitui a micro área de São José da Ilha, habitada por 457 pessoas. Esta pesquisa foi desenvolvida nesta micro área.

A relevância deste trabalho está dada pela importância de pesquisas no Brasil e na América Latina em temas relacionados com os 'impactos das transformações ambientais na saúde da população', em atendimento a agenda de prioridades de pesquisa em saúde do país (Brasil, 2015). É levado em conta aqui, que o processo saúde-doença depende de aspectos sociais, ambientais, políticos e, emocionais e físicos no individual, pois estes aspectos podem condicionar e transformar a vida das pessoas de um grupo, incluída sua saúde.

A saúde-doença implica ir além do reconhecimento de um estado biológico e somático no indivíduo, pois implica levar em consideração a determinação social e condições materiais e simbólicas que fazem parte. Isto é, compreender saúde-doença como um processo complexo que envolve a dimensão social e a biológica, onde o social não é um fator o causa externa que age sobre o biológico, mas é parte do processo na medida



em que as condições sociais, econômicas, culturais e ambientais determinam o âmbito de desenvolvimento dos sujeitos sociais (Breilh, 2010).

Considerando a saúde-doença como um fenômeno não somente biológico, mas também social, acreditamos na importância de fortalecer este debate na área da saúde coletiva. Nesse sentido, pesquisas como a desenvolvida por Watanabe e Ferreira (2011) pesquisaram impactos sociais em uma comunidade rural no estado de Paraná (Brasil), deslocada por 'fins de utilidade pública', para exploração mineral.

Através do reconhecimento dos modos de vida é possível a exploração dessa dimensão social da saúde, para isto, são empregados neste trabalho elementos teóricos e metodológicos da epidemiologia crítica, da cultura e das representações sociais, que permitem avançar no debate e compreensão do relacionamento e interações entre os sujeitos e a interação deles com seu ambiente, neste caso, no contexto da atividade minerária.

De acordo com o exposto, esta abordagem complementa o estudo da presença de empreendimentos minerários entorno a locais de habitação humana, pois o interesse da pesquisa pela relação entre saúde e mineração no Brasil tem sido, principalmente, desde abordagens que mensuram aspectos individuais biológicos ou ambientais. Poucos levam em conta esses assuntos sociais humanos, neste caso, o que representa a presença do empreendimento para os sujeitos sociais, e não somente isso, mas de que modo o empreendimento minerário pode condicionar ou determinar essa representação e como é expresso nos modos de vida dos habitantes da 'Ilha'.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa qualitativa com observação participante, estratégia que permite abarcar elementos do dia-a-dia para compreensão do cotidiano de um grupo, pois são elementos e situações que possuem significados próprios. As fontes primárias de informação foram as pessoas que moram no local. Assim também, o pesquisador permaneceu no lugar da pesquisa com a intenção de fazer observações e registros de situações que não podem ser captadas nas entrevistas.

Como fontes secundárias foram utilizadas as fichas A do Sistema Único de Saúde (SUS) da Estratégia de Saúde da Família (ESF), com anuência da Secretaria Municipal de Saúde; documentos e livros com relatos da história do lugar; e o sítio eletrônico do



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para coleta de dados relacionados às atividades agrícolas do município nos anos disponíveis, de 2004 até 2015.

Para a coleta de informações foi utilizado diário de campo para o registro escrito das observações; câmera fotográfica digital, para registro de imagens; gravador de voz digital para as entrevistas e computador portátil para análises e relatórios.

As observações e registros de imagens foram realizadas na medida que o pesquisador foi conhecendo as pessoas que quiseram conversar e falar sobre o assunto e mostraram situações referentes às características culturais da própria comunidade. Este processo de observação foi levado a cabo seguindo os tópicos de interesse, isto é, a relação dos modos de vida e a presença da empresa da mineradora na região: o território; os sítios; as atividades, as falas e os interesses das pessoas do local. Nesse sentido, o roteiro das entrevistas serviu tanto para as entrevistas quanto roteiro para observação dos aspectos de interesse da pesquisa.

Foram realizadas dez entrevistas abertas seguindo o roteiro, levando em conta o critério de saturação proposto por Deslandes (2007), já que, como afirma, o universo de interesse não são os sujeitos, mas suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes, não se trata então, de definir uma amostra representativa dos sujeitos e sim, uma 'inclusão progressiva' que contemple dito critério.

As informações secundárias do IBGE e fichas A da ESF foram utilizadas para caracterização da comunidade em alguns aspectos demográficos, assim como para complementação de informações sobre a região. As incursões na comunidade aconteceram juntamente com uma agente comunitária de saúde da micro área, de maneira que foi possível conversar com as pessoas da comunidade. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), conforme parecer consubstanciado n. 1.637.984, em atendimento a resolução n.466 (Brasil, 2012) do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Para a análise foram contempladas três etapas: pré-análise, exploração do material, e tratamento dos resultados obtidos e interpretação. A primeira consistiu em fazer leitura do 'conjunto das comunicações obtidas', isto é, ter contato exaustivo no caso desta pesquisa, com as gravações das entrevistas, as notas de campo e as imagens registradas; organização do material, com a ideia de cumprir critérios de validade: exaustividade (que contempla os aspectos levantados no roteiro), representatividade



(represente a comunidade), homogeneidade (obtenção da informação pelos meios adequados e das pessoas principais), pertinência (coerência com os objetivos da pesquisa); e, formulação de hipóteses e objetivos. Aqui se contrastaram objetivos iniciais com os dados obtidos; A segunda etapa (exploração do material), consistiu na codificação, nesta etapa se tiveram recortes de textos em unidades de registro (palavras, frases ou acontecimentos). Posteriormente foi realizada a classificação segundo categorias teóricas ou empíricas, essas últimas surgidas durante o trabalho de campo; e, finalmente, interpretação dos significados das unidades das falas e registros obtidos.

As notas de campo e as imagens registradas serviram para conhecimento da situação da comunidade *in loco*, assim como para triangulação e apoio e geração de elementos relacionais para documentação dos achados. Para consolidação dos dados, foi empregado o aplicativo de informática NVivo® 9 (QSR© *International*), assim como para gestão e análise de dados qualitativos, organizando imagens, sons, textos e transcrições, além de dados secundários.

Resultados e Discussão

São Jose da Ilha, desde seu início como povoado, desenvolveu-se ao redor de atividades nas condições e recursos do entorno, isto é, o aproveitamento do território para a construção de seus sítios e moradias, o trabalho na terra para plantar e criação de gado. Trata-se de um povo de costumes tradicionais da roça. As entrevistas e conversas com seus habitantes, as observações, visitas e partilha de atividades, permitiram a análise do que implica a presença do empreendimento minerário no desenrolar da sua vida.

A compreensão do convívio da comunidade da 'Ilha' com o empreendimento minerário passa por saber que esta é parte da Área Diretamente Afetada (ADA) do empreendimento minerário da Anglo American (Diversus, 2011). O empreendimento capta a água do Rio do Peixe, com equipamento alocado na sede municipal em Dom Joaquim, de onde é levada até a planta de beneficiamento através de um duto de 32 km, começando seu trajeto no bairro Lopes. Ali, a mineradora construiu uma estação na qual, segundo o relatório do grupo Cidade e Alteridade (2015, p.146) em um parecer único do Sistema Estadual de Meio Ambiente de 2008, sendo citado que seriam captados 250 m³/h de água.



O duto atravessa o território de da 'Ilha', passando por fazendas e sítios, sendo exposto acima da superfície em algumas partes do território e em outras não, mas quando não está acima, seu rasto é visível, pois a terra nesses pontos é diferente ou se encontra cercada e sinalizada.

O antes e o depois da presença da mineradora no território representa e representou dinâmicas sociais de adaptação, conformismo, repulsas, anseios; modificações ao território e às formas de trabalhar.

Mão de obra para trabalhar na pesquisa de minério, para desmatar os locais onde seria instalado o duto, para trabalhar no transporte de quem deve ir até a mina, para pavimentar a estrada, para limpar; a necessidade de adaptar casas, fazendas e sítios para atenção do pessoal de fora que vinha para trabalhar na região como moradias, lanchonetes, restaurantes; ainda trabalhos pouco aceitos socialmente por moradores, como a prostituição e a venda de drogas, foram algumas das atividades específicas que chegaram ou foram dinamizadas de forma considerável com a mineração.

Contudo, entre contradições do que implicaram ditas atividades que, entre o considerado certo e errado para os moradores; entre o tradicional e o escandaloso ou não normal na vida na região, o acontecido foi além de ditas atividades, pois resultaram em processos que na representação coletiva transcendeu o acontecido, e falamos de acontecido, pois foi no momento de montagem da mineradora e da instalações dos dutos que aconteceram intensos movimentos na 'Ilha', expressos por eles principalmente pelo lado econômico. No contexto atual difere, por exemplo o pessoal contratado nesses dias por firmas terceirizadas, pela Anglo, por pessoas do município para serviços de atenção para 'o monte de gente que chegou'. Mas esse movimento já é muito diferente, pois as obras acabaram e aquele 'monte de gente' foi embora da região.

Não se trata de arguir que a população nesta região estava fora do sistema econômico capitalista e as pessoas tinham outras concepções, o acontecido teve sim, outras conotações determinantes e condicionantes nas representações e interações dos modos de vida em aspectos como o trabalho, as atividades de lazer, a compreensão do entorno e o uso deste.

Jerônimo e Souza (2015) empregando-se das categorias de lugar e espaço comentam que "lugar e subjetividade se entrelaçam pelas vivências, pelo simbolismo, pela



dimensão identitária que faz parte tanto da singularidade de cada sujeito, quanto da manifestação das aprendizagens sociais que se voltam ao coletivo” (p. 82). Portanto, essa dinâmica é a continuidade dos modos de vida tradicionais do que tinha e do que chega, tendo assim essas mudanças nos mais novos uma acolhida diferente do que nos mais velhos, mas vivida e partilhada entre os moradores do lugar.

Lembrando Bourdieu (2006), ao entender o habitus ou disposições temporárias como história do indivíduo e estrutura interiorizada que lhe permite receber e compreender a realidade da qual é parte, é possível dizer que os mais velhos no contato com suas atividades de trabalho ligadas à terra, tiveram outras estruturas objetivas que influenciaram seus habitus históricos, o que diante dos acontecimentos nos seus lugares e a agressão aos seus valores, fazem eles aceitarem ou recusarem a presença das atividades advindas pelo grande empreendimento. É diferente se comparados com os mais novos, pois sendo as estruturas objetivas sociais que influenciaram seus habitus perante outras condições e experiências, as representações são também diferentes, estando dentro desse dinamismo e movimento do que tinha a região e o que chega.

O território se tornou um elemento objeto do capitalismo, pois foi imposta a lógica de interesse acumulador de capital econômico pelo emprego do ambiente como recurso para a acumulação, isto além de diversos aspectos da vida própria e de quem ali habita. Nesse sentido, essas atividades extrativas privilegiam o lucro e se afastam de garantir a sustentabilidade ao ser humano no seu entorno, pois se dá por meio de marcos normativos e planos de desenvolvimento orientados à geração de divisas e exportação de minérios globalmente demandados, que comprometem a continuidade e reprodução natural e social no território.

Se submete então, o território, a condições materiais que sua população não escolhe, determinando as atividades de desenvolvimento e modos de vida neste. São os moradores locais que ficam envolvidos nas consequências.

Arregui (2015), numa pesquisa realizada numa comunidade quilombola, empregando-se da teoria de Foucault, explicita que a mina impôs uma outra disciplina ao corpo, à qual não tinham costume. Dessa forma parece estar acontecendo na ‘Ilha’, pois segundo contam as pessoas, existe um afastamento do trabalho da terra, o que implica maior consumo no comércio e, por sua vez, uma mudança no consumo familiar, pois são comprados produtos industriais e processados. Conhecimentos e práticas para trabalhar a terra e sua interconexão com estações do ano ou relacionamento com



animais que habitam o território são esquecidos, o que também leva a esquecer e refazer a compreensão do entorno e portanto seu uso ou abuso.

Conhecer o processo de modificação dos modos de vida implica compreender a lógica de interpretação da visão do mundo no qual as pessoas estão inseridas, e como o recriam. Nesse sentido, lembrando Minayo (2000), se propõe aqui que a produção da consciência é determinada pela base material, mas essa base material é sempre modificada pela capacidade da consciência, a qual nos remete à questão do movimento e continuidade dos contextos históricos, nos quais se estabelecem condições materiais que trazem mudanças para a compreensão e construção da realidade e, por tanto, na reprodução da mesma.

No entanto, na comunidade da 'Ilha' não houve processo de deslocamento como aconteceu em municípios vizinhos, houve sim, processo de desapropriação e cercamento de terras e apropriação da água, o que comprometeu as suas relações com o entorno e com vizinhos. Este era um território com outros significados para os sitiantes e moradores. A implantação do empreendimento minerário gerou movimentos na economia local para atenção aos migrantes trabalhadores: hospedagem, alimentação, lazer e recreação, porém foi uma questão imediata e não mantida no tempo.

Reflexões

Os efeitos da atividade minerária nos lugares que atinge são sempre diferentes. Os efeitos na 'Ilha' não são os mesmos daqueles municípios e comunidades que ficam mais próximo do local de lavra e exploração do minério. Segundo o objeto desta pesquisa, que buscou dar conta de alguns aspectos referentes ao processo de mudança nos modos de vida após a instalação do empreendimento minerário, foi preciso conhecer esses modos de vida. Isto permitiu constatar respeito às atividades de trabalho, que a renda depende, em grande parte, da presença das firmas que prestam serviço na mineradora na atualidade, seja pelos salários recebidos por quem trabalha nelas, ou pelas atividades e serviços que são gerados para atenção das pessoas que trabalham nestas firmas, como por exemplo os alugueis de casas ou as vendas de refeições por encomenda. Assim, este contexto tem importante influência no processo de mudança destes modos de vida, pois da renda vai depender o acesso a bens e serviços e, dependendo do tipo de trabalho e sua jornada, vai depender a possibilidade de realizar outras atividades que aconteciam antes da chegada do empreendimento.



Os moradores da 'Ilha' não percebem a ocorrência de grandes danos no nível comunitário, aparentemente têm um lugar para habitar e continuar a vida da mesma forma que antes em vários aspectos. Nesse sentido, as pessoas sentem que os impactos ocorrem, principalmente, no município vizinho de Conceição do Mato Dentro, existindo pouca consciência e conhecimento a respeito de consequências ao longo prazo em aspectos ambientais e sociais na própria comunidade. Existe assim, irresponsabilidade tanto governamental quanto empresarial ao apresentar os benefícios imediatos mas não, outras consequências, demonstradas em pesquisas realizadas em locais onde existem empreendimentos de grande porte. A comunidade fica em situação de vulnerabilidade ao aceitar e receber os ganhos imediatos e com incerteza a respeito do seu território e recursos no futuro.

Agradecimentos

Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Saúde, Sociedade e Ambiente, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Grupo Coimbra e Organização dos Estados Americanos. Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Referencias

- Arregui, A. (2015) Amazonian quilombolas and the technopolitics of aluminum. *Journal of Material Culture*, 20(3): 249–272.
- Bourdieu, P. (2006) *Argelia 60: Estructuras económicas y estructuras temporales* (1st ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brasil. Ministério da Saúde (2015). Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. *Agenda nacional de prioridades de pesquisa em saúde*. 2ª. ed., Brasília: Editora Ministério da Saúde, 68p.
- Brasil. (2012) Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde Resolução n.466, de 12/12/2012. *Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos*.
- Breilh, J. (2010) La epidemiología crítica : una nueva forma de mirar la salud en el espacio urbano. *Salud Colectiva*, 6: 83–101.
- Deslandes, S. F. (2007) O projeto de pesquisa científica como exercício científico e artesanato intelectual. In: M. C. Minayo (Ed.) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, pp. 31–60.



Diversus, A. E. C. (2011) *Diagnóstico socioeconômico da área diretamente afetada e da área de influência direta do empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A. (Ex-MMX Minas-Rio Mineração S.A.)* - Lavra a céu aberto com tratamento a úmido minério de ferro - 111 Conceição, Belo Horizonte.

Fidelis, S. (2001) *Arraial de São Domingos: Sua história, contos e casos*. Belo Horizonte. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016). *Censo Brasileiro*. Recuperado em <https://cidades.gov.br/>

Jerônimo, R. N. T., & Souza, R. V. C. (2015) Psicologia ambiental: Um estudo de resistência frente à mineração em Içara, SC. *Psicologia e Sociedade*, 27(1): 80-86.

Minayo, M. C. (2000) *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. 7a ed.). São Paulo.

Programa Cidade e Alteridade: Convivência multicultural e justiça urbana. (2015) *Impactos sociais, econômicos, ambientais e de trabalho em Conceição do Mato Dentro, Dom Joaquim e Alvorada de Minas/MG*. Belo Horizonte.

Watanabe, C. B., & Ferreira, G. C. (2011) Impactos sociais da mineração do folhelho pirobotuminoso sobre a Comunidade rural Dois Irmãos, desapropriada para fins de utilidade pública. *Revista O Espaço Geográfico em Análise*, 23: 376–397.



Desarrollo la localidad de Añelo (Provincia del Neuquén-Argentina) ante el impacto de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta.

Norma Noya
Nora Díaz

Resumen

Añelo es una pequeña localidad de la Provincia del Neuquén (Norpatagonia argentina), que tiene la característica de ser la más próxima al yacimiento instituido como el centro de explotación de la formación geológica de “Vaca Muerta”. Dicha área constituye la principal reserva de recursos hidrocarburíferos con potencialidad de extracción *no convencional* de la Argentina, evaluada también como muy importante a nivel mundial.

La situación que modificó significativamente la vida de la localidad, fue el accionar del Estado Nacional que en el año 2012 nacionaliza el 51% del capital accionario de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). A partir de entonces, YPF asumió el liderazgo energético del país, teniendo como objetivo el autoabastecimiento.

La estructura socioeconómica local, dominada otrora por la actividad rural, transformó su perfil productivo hacia una fuerte concentración en la actividad hidrocarburífera, con escaso desarrollo de la industria y una baja diversificación productiva.

En la Universidad Nacional del Comahue (Patagonia-Argentina) hay un grupo de docentes e investigadores, de disímiles disciplinas, que están llevando a cabo un Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social, cuyo objetivo general es la elaboración de una agenda de políticas públicas activas para Añelo, con la intención de esbozar estrategias hacia un desarrollo sustentable.

La metodología de trabajo se desarrolla principalmente en el marco de la investigación – acción – participativa (IAP), que apunta a la producción de un conocimiento propositivo, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes entre los diferentes actores del territorio. La presente ponencia intenta poner en común lo realizado hasta el momento por el equipo interdisciplinario.

Palabras clave

Hidrocarburos; Producción-Territorio; Estado; Comunidad.



Añelo (Provincia del Neuquén-Argentina) como un estudio de caso

La Provincia del Neuquén es una Provincia del norte de la Patagonia Argentina que, a partir de la década de 1990, se convirtió en una Provincia “*petrodependiente*”, dependiendo, en gran medida, de una variable exógena, de imposible manejo para la Argentina, como lo es el precio del petróleo.

Al ser el mercado petrolero un mercado oligopólico, es comprensible que el precio varíe en función de los intereses de los productores y otros sectores de poder mundiales; así es como los saltos históricos más importantes en el mercado, se pueden explicar por acontecimientos conocidos universalmente.

Si analizamos el precio del petróleo en el largo plazo, descubrimos que en prácticamente durante 70 años (1890-1960) se mantuvo en valores que no superaban los U\$S40 el barril, y los saltos se producen vinculados a sucesos históricos mundiales como el boom petrolero en Pensylvania (década 1860), la guerra del Yom Kipur (década de 1970), la invasión de Iraq y la “*primavera*” árabe que hizo elevar el precio a valores por encima de U\$S 100.-/barril hasta el año 2014. Actualmente se cotiza aproximadamente a U\$S55.-/barril (precio WTI -West Texas Intermediate- precio que es utilizado como referencia en el mercado de Estados Unidos. BP-2019-).

En abril 2011, el Departamento de Energía de EEUU difundió un informe (“World shale gas resources. An initial assessment of 14 regions outside EEUU”) en el que se hace un relevamiento de los recursos de gas con potencialidad para explotarse de manera *no convencional*, ubicando a la Argentina como 3° lugar en el mundo, fundamentalmente gracias a la formación geológica de Vaca muerta, que se encuentra en la cuenca neuquina (Etcheverry y Otro. 2012).

El escenario hidrocarburífero en la Provincia está teniendo un cambio rotundo, como ya se mencionara, en el año 2012 se aprobó la Ley n° 26.741 de recuperación del 51% de las acciones de YPF a manos del Estado Nacional. En su accionar inmediato, la empresa se propuso revertir la declinación de la producción de gas y petróleo de la última década en el país. A modo de clarificar lo anterior, en el Gráfico (n°1) siguiente podemos observar la variación porcentual (crecimiento o decrecimiento) de la producción de gas y petróleo en Neuquén en la última década. El accionar de la empresa insignia nacional YPF en manos privadas (decrecimiento de la producción), comenzó a revertirse a partir de la Ley 26.741, obviamente afectada por los vaivenes del precio internacional del petróleo.

Anexo 1 Gráfico 1



Neuquén, con la formación Vaca Muerta en su territorio, aparece como la promesa de solucionar el desequilibrio de las cuentas energéticas externas debido a la importación de gas, y el logro del tan ansiado autoabastecimiento energético.

YPF, al asumir el liderazgo energético del país, puso en marcha la explotación hidrocarburífera de manera *no convencional* instalando la base de operaciones de la empresa en Loma Campana, lindante al ejido del municipio de Añelo, transformando a la localidad, en un punto estratégico dentro del entramado hidrocarburífero del país. Semejante despliegue dio lugar a una vertiginosa metamorfosis de la dinámica territorial de la Provincia del Neuquén, y en especial de la localidad de Añelo, dominada hasta ese momento por la actividad rural, la explotación forestal, el cultivo de hortalizas y el ganado caprino extensivo. Poco a poco fue evolucionando su perfil productivo hacia una fuerte concentración en la actividad petrolera que implicó, además, un escaso desarrollo de la industria y una baja diversificación productiva en general (Noya, Díaz y Sapag, 2015).

El Departamento de Añelo se ubica al noreste de la provincia de Neuquén, limita al norte con el Departamento de Pehuenches, al sur con los de Confluencia y Zapala, mientras que al oeste con los de Loncopué y Picunches y al este con la provincia de Río Negro (figura 1). Está conformado por los municipios de San Patricio del Chañar y Añelo, siendo este último, cabecera departamental.



Figura 1: Localización de la localidad de Añelo. (Neuquén, Argentina)

Fuente: Elaborado por Loyra, I. bajo supervisión de Schroeder, R., en base a shapes IGN, julio de 2017.



Las condiciones ambientales se caracterizan por la aridez y las lluvias escasas (entre 100 mm y 150 mm anuales), aunque en otoño y verano se observan algunas torrenciales; ello genera un suelo con gran déficit de humedad, dando lugar a una vegetación típica de estepa, matorral arbustivo, y de distribución espaciada (Lantel, 2006). El relieve está compuesto por amplias mesetas discontinuas, denominadas regionalmente “*las bardas*”. El río Neuquén, junto con su afluente, el río Agrio, recoge las aguas del norte y centro cordilleranos, su caudal es contenido por un Complejo Hidroeléctrico, ubicado en el valle inferior del río.

Desde el punto de vista topográfico, el espacio sobre el cual se asienta la localidad de Añelo, está definido por un valle bordeado, al sur por el río Neuquén y, al norte por una *la barda* de unos 60 m.s.n.m.

El río Neuquén y la Ruta Provincial (RP) n°7 funcionan como barreras; el primero, como una limitación natural de cara al crecimiento urbano, mientras que la segunda, separa los barrios de los servicios e infraestructura ubicados en la otra margen de la ruta.

Los caminos se organizan en torno a la RP n°7, arteria principal con mucha densidad de autos, tránsito pesado, transporte público y vehículos de dimensiones especiales (BID, 2014) vinculados con las actividades hidrocarburíferas y frutícolas. Precisamente, la mencionada ruta conecta a Añelo, entre otras localidades, con Neuquén capital, ubicada a unos 100 kilómetros de distancia, mientras que la RP n°17 hace lo propio con la ciudad de Cutral-Co.

Aunque Añelo es el Departamento más extenso (11.655 km²) de la Provincia del Neuquén, según los últimos datos censales, sólo cuenta con 10.786 habitantes, lo cual significa un 2% del total provincial (551.266 habitantes). De acuerdo con el último período intercensal (2001-2010) se registró un incremento de la población del 42,8% (Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas –CNPhyV-). En el caso particular de la ciudad de Añelo, el 25% de la población departamental se concentra en la localidad cabecera que contaba con 2.689 habitantes al año 2010. En este sentido, es necesario aclarar que los datos censales del 2010 no reflejan el importante incremento de población ocurrido a partir del año 2012 en virtud la explotación hidrocarburífera en el área de estudio. Según estimaciones municipales, la población a la fecha (2019) rondaría en los 8.500 habitantes, aproximadamente. Asimismo, la dinámica demográfica muestra la incidencia de una fuerte movilidad interna, del tipo commuting, es decir, movimientos diarios o semanales pendulares, vinculados con las distintas oportunidades que presenta la localidad así como también con los factores expulsivos



existentes. Esta situación elevaría el número a unas 12.000 personas circulando por el área de Añelo diariamente.

Los inicios del Proyecto

En junio del año 2014, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) realiza una convocatoria a Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (en adelante, PDTs). En forma más precisa, la normativa define a los PDTs como “...una estrategia para abordar, desde el ámbito universitario, problemas que demanden la comunidad y el desarrollo sustentable del país, generando y aplicando conocimiento en pos de aportar soluciones”. De igual manera, en su Artículo 2º, delimita los objetivos principales que deben tener los PDTs, entre ellos: (a) *promover la investigación conducente a resultados socialmente relevantes;* (b) *vincular los espacios de producción de conocimientos con los de su uso y apropiación social;* (c) *articular los ámbitos académicos con los sociales durante el proceso de producción de conocimientos;* (d) *incentivar la investigación científica, el desarrollo y la innovación, orientados a la atención de problemas sociales y productivos de cada región;* (e) *alentar la interdisciplinariedad en el enfoque del problema;* y, (f) *propiciar la formación de recursos humanos orientados a la resolución de problemas.*

A partir de lo anterior, un grupo de docentes e investigadores de disímiles disciplinas de la Universidad Nacional del Comahue (Patagonia-Argentina) comenzaron en el año 2014 con un intenso trabajo de recopilación de información (estudios científicos previos, datos estadísticos y periodísticos), y de salidas de campo que permitieron, un contacto directo con funcionarios e informantes clave, a escala municipal y provincial. De hecho, esta tarea iniciada en forma previa a la aprobación del PDTs, posibilitó establecer las contrapartes del proyecto – el Municipio de Añelo y el COPADE (Consejo de Planificación y acción para el Desarrollo de la Provincia del Neuquén) – requisito indispensable para la presentación formal.

Las indagaciones preliminares permitieron ir acotando progresivamente el campo de interés; desde un conjunto amplio de temas, hacia la identificación específica de una serie de relaciones problemáticas que dan cuenta de la complejidad de la investigación. Entre las hipótesis planteadas al inicio se encuentran:

- La explotación petrolera genera desigualdades y conflictos sociales, contraponiendo comunidades rurales versus urbanas; trabajadores estables



versus flotantes; trabajadores petroleros versus trabajadores en otras actividades (rural, salud, educación);

- El problema del desarraigo de los trabajadores que es característico de las actividades extractivas. En esta línea, el aumento del ingreso y las oportunidades, así como las características propias de las actividades extractivas, generan -entre otros aspectos-, una fuerte movilidad interna, del tipo commuting, es decir, movimientos diarios o semanales pendulares que se relacionan con las distintas oportunidades laborales, así como también con los factores expulsivos presentes. Estas distorsiones entre el número de población estable y “flotante”, provoca desigualdades, problemas de arraigo y baja cohesión social hacia el interior de las localidades que soportan este tipo de procesos productivos (Noya y Schroeder, 2018).
- La gravedad de algunas consecuencias que tiene inmersa una modalidad laboral netamente masculina, como: alcoholismo, drogadicción, prostitución, violencia de género y juegos de azar;
- Las desigualdades de ingresos personales en la diversificación productiva, pues el empleo petrolero tiende a desplazar al agrícola, turístico, estatal y a otras producciones locales;
- Los escasos recursos públicos municipales, que no se condicen con el crecimiento vertiginoso de las localidades con esta realidad y las funciones que cotidianamente debe llevar a cabo el Municipio.
- La imposibilidad, en muchos casos, de avanzar en la cadena productiva y en la incorporación de tecnología; siendo ésta una manera de agregar valor, a escala local y regional.
- La inexistencia de alternativas turísticas-recreativas-educativas para el uso, la recuperación y la conservación patrimonial de la localidad y su área de influencia directa, por parte de sus pobladores.
- La actividad hidrocarburífera –a pesar de los mayores controles actuales- puede provocar episodios que dañen el ambiente entendido este como un entorno sionatural complejo e interrelacionado (Castro, 2011); por ello, la prevención y atenuación de los impactos ambientales y, fundamentalmente, el monitoreo sobre la calidad del agua, para consumo y/o recreación, es uno de los objetivos primordiales si se aspira a un manejo sostenible, es decir, tendiente a conciliar los ritmos de renovación de los recursos naturales y los tiempos productivos de las sociedades (Bachmann, 2011).



- Reclamos de tierras por parte de los pueblos originarios, ya sean estas públicas o privadas.

Finalmente, estas fuertes tensiones identificadas, y luego de un estricto proceso de recorte, fueron viabilizadas unas pocas de ellas, en los cinco objetivos planteados en el proyecto definitivo, titulado: "*Estrategias de desarrollo para la localidad de Añelo ante el impacto de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta*": Sus Objetivos: I. Valor Agregado. Potencial generación de emprendimientos en Añelo. II. Gestión para el logro de Finanzas municipales equilibradas. III. Generación de alternativas turísticas recreativas–educativas en Añelo y zona de influencia. IV. Monitoreo de la calidad del agua usando indicadores seleccionados a priori; insumo básico para el futuro Organismo municipal de protección del medio ambiente. V. Prevención del delito de trata y de prostitución

La metodología de trabajo se desarrolló principalmente en el marco de la investigación – acción – participativa (IAP), que es una estrategia que busca la participación activa desde los diferentes ámbitos, con el fin de generar aproximaciones capaces de expresar las disputas basadas en elementos sociales, económicos y de poder. Lo anterior permite, sumar actores sociales claves, relacionados con la gestión y administración del ambiente, del recurso hídrico, de la salud y líderes comunitarios; de esta manera, favorecer una apropiación crítica de la realidad y una generación in situ de los conocimientos.

En este sentido, la participación activa, principalmente, del Municipio de Añelo, así como del COPADE avalaron esta estrategia debido a la inexistencia de investigaciones similares en el terreno que, concluyan con líneas de acción política en pos de un desarrollo sustentable para la localidad; ya que el Proyecto abordó dimensiones que aún no habían sido investigadas, o lo habían sido, pero desde otros enfoques, permitiendo análisis complementarios de gran interés para la comunidad local.

Los avances del Proyecto

Objetivo específico I. Valor Agregado. Potencial generación de emprendimientos

A los efectos de caracterizar la actividad económica de la localidad, se recurrió a informes de organismos públicos tanto nacionales como provinciales y registros municipales de licencias comerciales; pero también hubo contactos con los protagonistas a través de entrevistas en profundidad y la realización de talleres mediante la técnica de grupos focales o focus group. A partir de los resultados observados y con



el fin de un ordenamiento que permita una mayor comprensión de lo analizado, se han clasificado las actividades presentes en Añelo en tres grandes estratos: a) Economía Social. Pequeños emprendimientos agrícolas, ganaderos y comerciales. b) Actividades empresariales de mediana escala. Establecimientos agrícolas y ganaderos de mediana escala, con incorporación de tecnología, empresas de servicios petroleros, emprendimientos hoteleros e inmobiliarios. c) Grandes operadoras de capitales nacionales e internacionales.

- a) Entre los actores que podríamos reconocer como sujetos del sector, que hemos definido como Economía Social y Solidaria, encontramos a los pequeños productores ubicados en la zona rural denominada “*Las Chacritas*”, que se dedican a la producción de frutas, hortalizas y crianza de animales. Existen alrededor de 50 productores de ovinos y caprinos y 200 de caballos de cría, también hay crianza de cerdos y pollos. Los productores de verduras, venden su producción en Añelo y localidades aledañas, llegando a Cutral Có y Neuquén capital. Hubo para ellos un incremento de la demanda producto de la mayor densidad poblacional.
- b) Aunque íntimamente relacionados a los vaivenes de esta actividad en sí misma, florecieron los comercios, los servicios gastronómicos y alojamientos, empresas de soporte a la actividad hidrocarburífera, emprendimientos inmobiliarios, entre los principales. Actualmente, las actividades originales deben adaptarse y convivir con esta nueva realidad; Agricultura y ganadería con explotación de hidrocarburos y Comercios tradicionales, con la llegada de muchos otros que triplicaron su número. La Fundación YPF, el Centro PyME-ADENEU (Agencia de desarrollo económico del Neuquén), junto a la Municipalidad de Añelo organizan varios Programas para la Elaboración, producción y Comercialización de productos y servicios, cuyos beneficiarios son los emprendedores locales.
- c) Los comercios y emprendimientos de servicios de mediana escala, también son víctimas de variables de imposible manejo, como lo son las que caracterizan a la actividad petrolera. Así, en el boom del 2014 se expandió el sector, pero ante la baja del precio del petróleo fueron afectados en años siguientes. Comercialmente, desde la Intendencia se llamaba a la radicación de comercios, aunque la Cámara de Comercio local se opuso a esa política, ya que se instalaban comercios de otras localidades, e incluso provincias, que no tenían un compromiso con Añelo ni con su gente. Comentaba comerciante local: *“Vinieron muchos, y el 90% estaba ilegal, ya que no hay capacidad para*



inspeccionar. El Municipio sólo tenía fichas de un padrón de 80 comercios, no actualizado, en el año 2016, pero llegó a haber unos 340”.

- d) Las grandes operadoras petroleras están ubicadas fuera del ejido. Tanto la gerencia de YPF, la planta de arena, la planta de tratamiento de crudo. Tecpetrol tiene su base en Fortín de Piedra, Shell tiene su base en Sierras Blancas y esas son las que están más cerca. Por otra parte, los grandes contratos de estas empresas se hacen en Buenos Aires, los medianos contratos se hacen en Neuquén, y solamente los contratos de urgencias más puntuales, se pueden hacer en Añelo. Esa estructura es de difícil cambio, porque tiene que ver con el proceso de licitación, con la escala de la capacidad técnica y financiera para presentar el contrato.

Objetivo específico II. Gestión para el logro de finanzas municipales equilibradas

La tarea de recolección de información básica sobre Presupuestos y Ejecuciones presupuestarias, Ordenanzas tarifarias y toda la normativa sobre la temática que tiene la Municipalidad fue trabajosa, obteniéndola de diferentes fuentes desde los sondeos iniciales en el año 2014 hasta las últimas indagaciones realizadas en el mes de septiembre 2019. Para certificar hipótesis, se han realizado entrevistas en profundidad con responsables de áreas claves del Municipio con el fin de hacer una aproximación a un diagnóstico de la Administración municipal. Además, se han consultado los trabajos realizados por el COPADE, la Fundación YPF y toda la bibliografía que sobre el tema a la cual se pudo tener acceso. El mayor aporte del PDTTS en el presente objetivo, se entiende que fue en términos de legislación provincial y la síntesis de la historia fiscal del Municipio.

En nuestro país la coordinación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal) evolucionó de un esquema de separación de las fuentes establecido en la Constitución Nacional de 1853 a un sistema de Coparticipación Federal, en el cual el Gobierno Federal es responsable de gran parte de la recaudación de impuestos, procediéndose a un reparto entre dicho nivel y el nivel provincial. En un proceso que lleva cuatro décadas, Neuquén se sumó a varias provincias argentinas, para discutir y modificar las leyes que distribuyen los recursos entre sus Municipios (Coparticipación provincial), estando vigente la Ley Provincial 2198/95. Los índices de distribución secundaria fueron calculados para 1995, y desde entonces no se han modificado. Como se puede apreciar en el gráfico 2 la distribución primaria (el reparto a la totalidad de los Municipios) asciende al 15%; de los cuales el 70% se lo llevan solo 6



municipios (Neuquén Capital, Centenario, Cutral Co, Zapala, Plottier y San Martín de los Andes) quedando para el resto el 30% del 15% de la distribución primaria (4,5% del total de la masa coparticipable), entre ellos se encuentra Añelo.

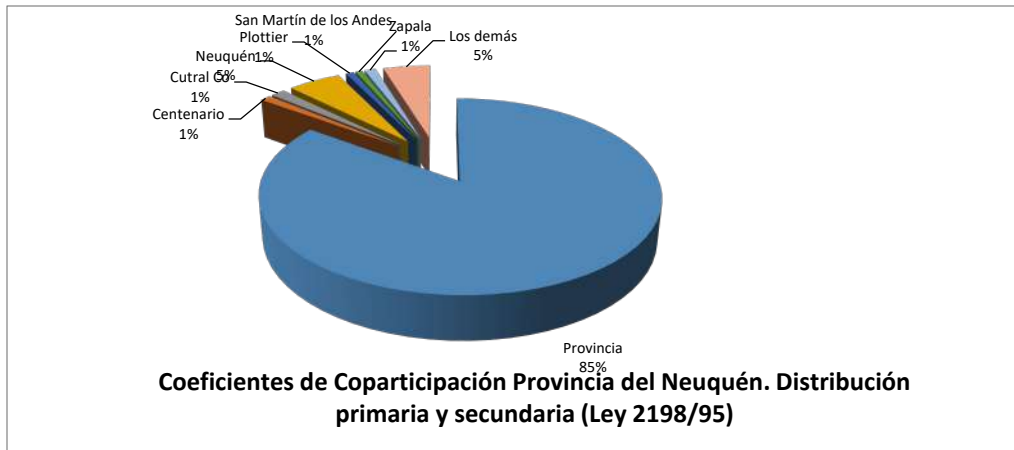


Gráfico 2

Fuente: elaboración propia en base a Ley Provincial 2198/95

El congelamiento de los coeficientes basados en el parámetro poblacional, con datos del Censo de 1991 (último Censo a 1995), produjo a todas luces una inequidad manifiesta, generando por un lado Municipios ganadores y por otro Municipios perdedores. Añelo se encuentra entre estos últimos.

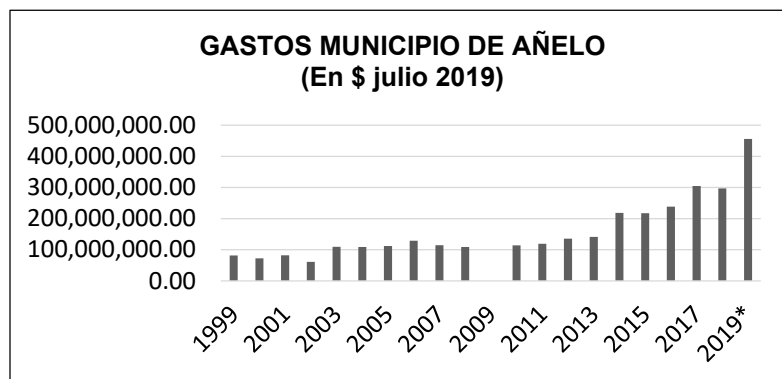


Gráfico 3

*2019 Presupuesto. 2009: Sin datos. Fuente: Elaboración propia en base a Información Municipal Básica (DPEyC) desde 1999 a 2012. Reportes presupuestarios Municipio de Añelo 2013 a 2019.



El Municipio se ve continuamente desbordado a pesar de los incrementos de sus Presupuestos, como se puede apreciar en el Gráfico 3 que muestra la serie de gastos ejecutados en la última década. Pero los recursos producto de la Ley de Coparticipación, cada vez constituyen un porcentaje menor como se aprecia en el Gráfico 4.

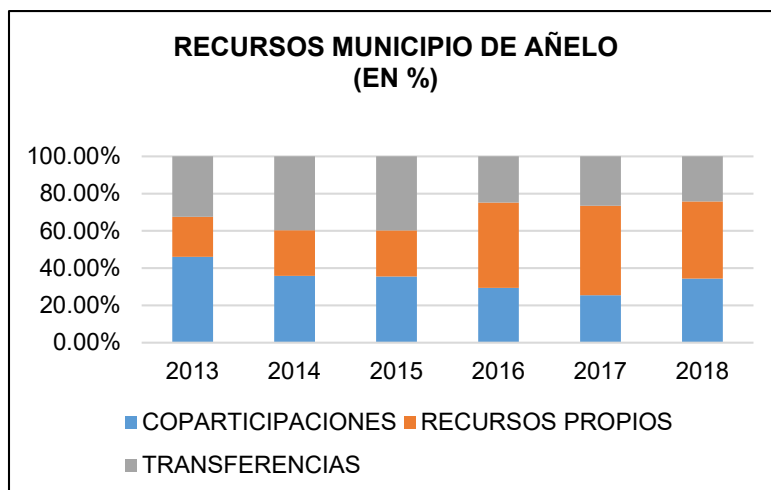


Gráfico 4

Fuente: Elaboración propia en base a Reportes presupuestarios Municipio de Añelo 2013 a 2019

Por ello, una de las conclusiones más importantes para el Objetivo es: que sería de suma importancia la modificación de la Ley de coparticipación de la Provincia o en su defecto, la actualización de los coeficientes de distribución secundaria, previstos en la Ley 2198/95 en función del incremento poblacional de los diferentes Municipios.

Objetivo específico III. Generación de alternativas turísticas-recreativas-educativas.

El turismo es una práctica social que influye en lo social, económico, cultural y en lo ambiental, teniendo fuertes implicancias en el territorio y en el desarrollo de las diferentes comunidades. Para el desarrollo del objetivo, se consideró al turismo como una estrategia de desarrollo que debe traer consigo una construcción comunitaria, basada en la diversidad de la región, con responsabilidad social y ambiental; generando una ciudadanía más participativa y comprometida con su propio devenir histórico. En contraposición a esa concepción, se encuentra el modelo dominante, donde se mal denomina al turismo como “*industria turística*”; donde el turismo no tiene interés en asumir un compromiso con las comunidades locales, ni con los diferentes actores vinculados directa o indirectamente con la actividad. A largo plazo, la experiencia comprueba, que lleva al decrecimiento de la actividad debido a los conflictos con las



comunidades locales; a la pérdida de los valores y significados de la cultura, y por ende la pérdida de la identidad y el deterioro de su patrimonio.

El trabajo en el área, se fue desarrollando en diferentes etapas, desde febrero 2016 hasta septiembre 2019. Se identificaron, las siguientes unidades, que permitieron inferir las características básicas de cada área, sitio y bien patrimonial, a saber: Agropecuaria - Río y sus costas – Urbana – Lagos - Hidrocarburífera.

En junio del año 2018 se crea de la Secretaria de Turismo dentro de la Municipalidad (Decreto municipal 609/2018), y las acciones encaradas desde dicha Secretaria permiten vislumbrar propuestas orientadas al involucramiento de los diferentes actores sociales y el acercamiento a los bienes naturales y culturales con potencial turístico-recreativos. A tal efecto, después del trabajo realizado, se recomienda: Colocación de Cartelería interpretativa y Paneles interpretativos en puntos estratégicos que pongan en juego la imaginación y el conocimiento del visitante, diseño de miradores en puntos estratégicos del área en general, uso de las TICs (Tecnología de la Información y la Comunicación) mediante un link de descarga desde la página de la Municipalidad de Añelo, donde se puedan encontrar distintos recorridos auto-guiados a realizar en el área.

Algunas otras propuestas en relación al área y las necesidades de los pobladores y de los visitantes: Capacitación de los vecinos del área en la atención de los visitantes y servicios a ofrecer, Ordenamiento del territorio delimitando los usos de cada lugar, con una comunicación efectiva tanto para el visitante como para el poblador, Delimitación de las zonas para realizar acampes diurnos y fogones, Instalación de cestos de residuos acompañados con cartelería explicitando la relevancia para el ambiente sobre el uso de los cestos de basura.

Por otra parte, el patrimonio puede servir de refuerzo identitario de la comunidad, orientando a sus habitantes en base a una memoria histórica colectiva y la consciencia de pertenecer a un territorio que reconocen como propio.

Objetivo específico IV. Monitoreo de la calidad del agua; insumo básico para el futuro organismo municipal de protección del medio ambiente.

Vinculado con el caso de estudio, es conocido que los procesos productivos asociados al uso de tecnologías “duras” para la extracción-transformación de los recursos naturales generan importantes implicancias ambientales en los territorios.



Tal y como lo expresan la mayoría de los documentos que refieren a la fractura hidráulica (fracking), es una técnica de explotación que utiliza grandes cantidades de agua junto a otros productos químicos y arenas especiales, que luego se inyecta a alta presión para extraer gas y petróleo de las profundas rocas donde están alojados. A partir de lo expuesto en párrafos anteriores, el PDTTS planteó entre sus objetivos el monitoreo de la calidad del agua utilizando indicadores seleccionados a priori; los cuales se pretendió que cumplan las funciones de insumo básico para la creación de un Organismo municipal orientado a la protección del ambiente. La Dirección que tiene en la actualidad la supervisión del área es la Dirección de Seguridad y Ambiente.

Previo al trabajo de campo y las campañas del agua – realizadas en el mes de abril de 2016 y continuadas en el mismo mes del año siguiente –, parte del equipo de investigación visitó en varias oportunidades la localidad de Añelo, con la intención de identificar aquellos lugares más apropiados para la toma de las muestras requeridas.

Se seleccionaron cinco lugares de muestreo y, posteriormente, se diseñó un cronograma que se efectivizó en dos campañas. Particularmente, el esquema del primer muestreo consideró la medición de parámetros in situ como pH, Sulfuro, Arsénico y Temperatura. Posteriormente, en los laboratorios se determinaron parámetros fisicoquímicos de rutina para establecer la calidad del agua de cada sitio, incluyendo la determinación de la carga bacteriológica, considerando la presencia de coliformes y pseudomonas que afectarían la potabilidad del agua o limitarían su uso. Finalmente, se realizó la determinación de diferentes componentes relacionados con la actividad de extracción de petróleo.

De los análisis realizados, se puede establecer que las muestras (dos) destinadas a consumo de la población, se encontraron aptas para su consumo, tanto desde el punto de vista fisicoquímico como bacteriológico. Tampoco se detectaron componentes de hidrocarburo en las muestras mencionadas, en ninguna de sus fracciones. El resto de las muestras (tres) provienen de zonas abiertas donde en ningún caso la detección de hidrocarburos alcanzó un rango detectable o mayor a límites de contaminación. Cabe consignar, que lo dicho corresponde sólo a dos muestreos puntuales (abril de 2016 y 2017) y sirve para dar una primera aproximación al conocimiento ambiental de la localidad en lo referido, en particular, a la calidad del agua.

Solo hubo presencia, *Escherichia coli* en el 2° muestreo (2017) en el 5° lugar de muestreo (M5 - Río Neuquén aguas abajo), cuya síntesis es:



	M1	M2	M3	M4	M5
Coliformes totales (bact/100 mL)	9.3	24	Negativo	Negativo	43

En relación al estado del agua y dadas las limitaciones, en la zona de estudio se pudo establecer un estado de base o punto de arranque que podrá ser comparado en el futuro con la calidad de los recursos hídricos a medida que avance el impacto ocasionado por la expansión de la industria petrolera y el crecimiento de la población urbana.

Objetivo V: Prevención del delito de trata y prostitución

La trata de personas implica el engaño, reclutamiento, transporte y explotación de una persona con fines sexuales, de trabajo forzoso o alguna otra práctica análoga a la esclavitud, es una grave violación a los derechos humanos. La Ley Nacional 26.364 que se sancionó en el año 2008, tiene como objeto implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas. Desde Añelo implementar esfuerzos para prevenir el delito, nunca están de más, debido a la realidad de la localidad que de pronto se ha convertido en muchas zonas, en un campamento petrolero, con presencia de trabajadores masculinos sin familia.

Este Objetivo fue el de menor desarrollo del PDTs, debido a una serie de circunstancias como la dilación en el envío de los fondos, la falta de persona que se identifique plenamente con el Objetivo y que tenga posibilidades materiales de cumplimentar algunas tareas que demandaban presencia personal en Añelo –de difícil concreción-.

De todas maneras se realizaron algunas tareas como: estudio exploratorio del tema y se orientó el Objetivo a la prevención en la escuela secundaria de Añelo (CPEM 39), se elaboró un Informe exploratorio interno del equipo, se realizó una charla y debate posterior a partir de la presentación de una obra títeres (“Soy con nosotras”) del Elenco de la Escuela Provincial de Títeres de la Provincia del Neuquén, relacionada a la temática; conversatorio y participación en reunión de la Red Interinstitucional de Añelo, donde se monitorean temas sociales de la comunidad y se trabaja en prevención; hubo un vínculo con Concejal de la oposición con Proyectos sobre la temática, como: Adherir a la Ley Nacional contra los prostíbulos, Sancionar una Ordenanza de regulación de los pubs (que de hecho son prostíbulos encubiertos), Adherir a la Ley contra la trata de personas y solicitar a la fuerza policial la presencia de policías mujeres.

Finalmente, la Ordenanza de adhesión a la Ley contra la Trata se sancionó a fines del 2014 (Ord. 2521/14) y a raíz de la participación como observadoras de una de las



reuniones mensuales de la Red de Añelo, se constató el tratamiento sobre casos de violencia de género en la localidad y su tratamiento.

Conclusión final

Después de estar trabajando en Añelo desde el comienzo del boom de la explotación de Vaca Muerta en el 2014, se constataron todas las hipótesis citadas al comienzo del trabajo.

La tarea realizada por el PDTs consistió en marcar un rumbo y realizar una serie de recomendaciones en cada uno de los objetivos.

Según las contrapartes (Municipio de Añelo y COPADE) *“...el Proyecto ha desarrollado satisfactoriamente las pautas previstas, logrando cumplir con los objetivos propuestos...”*.

Hubo limitantes fundamentalmente producidas por la dilación en la entrega de la financiación del Proyecto, pero sinceramente creemos que hemos cumplido con la tarea que nos propusimos.

Queda aún mucho por hacer en Añelo que sufre las consecuencias del tsunami que implicó la explotación no convencional de la formación Vaca Muerta. Simbólicamente transcribimos las reflexiones de una trabajadora municipal nativa: *“Yo con mi marido me siento a la tarde en la galería de mi casa, frente a la RP 7, y veo toda esa gente pasar de acá para allá. Nos sentimos ... como títeres que nos manejan y que no sabemos a dónde vamos....”*



Notas

Anexo 1

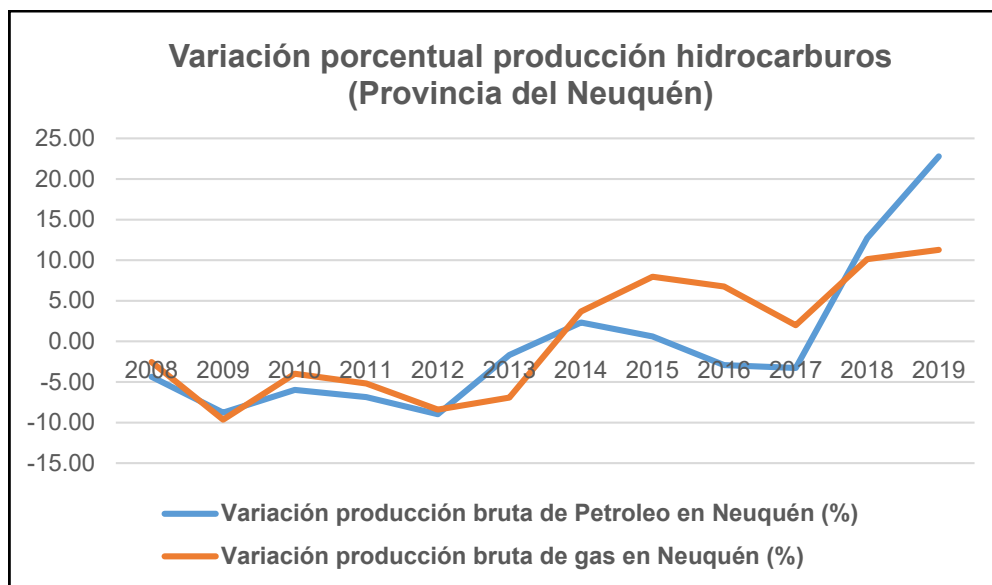


Grafico 1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subsecretaría de energía, minería e hidrocarburos. Ministerio de energía y recursos naturales de la Provincia del Neuquén. (Abril 2019)

Bibliografía

- Bachman, L. (2011). "Recursos naturales y servicios ambientales. Reflexiones sobre tipos de manejo". En: Raquel Gurevich (comp.) *Ambiente y Educación. Una apuesta al futuro*. Buenos Aires: Paidós, pp. 75-121.
- BID-YPF (2014). *Añelo sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad*.
- BP. British Petroleum (2019). <https://www.preciopetroleo.net/productos/tradingview-wti.html> (visitada septiembre 2019).
- Castro, Hortensia (2011). "Naturaleza y ambiente. Significados en contexto". En: Raquel Gurevich (comp.) *Ambiente y Educación. Una apuesta al futuro*. Buenos Aires: Paidós.
- Etcheverry y Toledo (2012). *Yeil. Las nuevas reservas*. Editorial Mendez. Buenos Aires.
- Lantel. (2006). Atlas Neuquén desde el satélite. Departamento Añelo. Dpto. de Geografía, Universidad Nacional del Comahue. http://atlasneuquen.uncoma.edu.ar/departamentos/anelo/aereas/landsat/bajo_del_anelo.php (visitada septiembre 2019)
- Noya y Schroeder, (2018) Ponencia: "Desarrollo la localidad de Añelo ante el impacto de la explotación hidrocarbúfera en Vaca Muerta". *8° Encuentro de investigadores en Ciencias Sociales de la Región Centro-Este y 5° Binacional con la IV Región de la República de Chile*. Universidad Nacional de San Juan (Argentina). San Juan, Mayo 2018



Noya, Díaz y Sapag (2015) Ponencia “Estrategias de desarrollo para la localidad de Añelo ante el impacto de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta”. *Jornadas de la Asociación argentino-uruguaya de economía ecológica*. Neuquén (Argentina) noviembre 2015].



Lucha por la tierra y el agua ante la cancelación del proyecto aeroportuario en la región Atenco-Texcoco, México.

David Delgado Viveros

Resumen

La historia de esta región lacustre del Valle de México se vio sacudida por el inicio de la construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México (NAICM), en el periodo de gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto en el año de 2015, proyecto que fue precedido por una historia de violación a derechos humanos, despojo de tierras, procesos de corrupción y movilizaciones sociales. Debido al incremento de la obra y las movilizaciones no se pudo concluir el megaproyecto del citado presidente. Con el nuevo gobierno electo en julio de 2018 se decretó la cancelación de la obra por los severos daños sociales y ambientales que ocasionó a través de la destrucción de cerros por la minería de materiales pétreos y la afectación de la función hidrológica del territorio. El objetivo de este trabajo es analizar utilizando el modelo slot (Dematteis y Governa, 2005) la transformación de los procesos de territorialidad que se han desarrollado por la obra del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México y su Cancelación. En este proceso se ha podido identificar como las empresas afectadas por la cancelación conforman redes que intentan por medio de obras de vivienda urbanizar la zona y los procesos de resistencia que generan nuevas alternativas para el desarrollo de este territorio.

Plabras clave

Territorialidad; Apropiación del Territorio; Lucha por el agua; Sistemas locales del territorio; Organización social.

Introducción

En el año 2015 el entonces presidente Enrique Peña Nieto decretó que se construyera un nuevo aeropuerto internacional para la Ciudad de México, en el espacio territorial que ocupan los Municipios de Atenco y Texcoco.

Para que se alcanzará este objetivo se precedió de realizar una serie acciones para adquirir el terreno necesario para este megaproyecto. En primer lugar, en el año de 2005 en el mes de mayo se reprimió el movimiento que se había gestado en el año 2001 para detener el primer intento de construcción de esta obra con el gobierno del presidente Vicente Fox quién intentó adquirir 2000 hectáreas a los ejidatarios comprando el m² en aproximadamente 40 centavos de dólar estadounidense, lo que



provocó el descontento social. La represión de 2005 generó las bases para que se modificaran las condiciones para adquirir la tierra. El inicio fue promover un marco legal para romper la estructura legal que tiene el ejido¹, por medio de lo que se denominó dominio pleno para que la propiedad no fuera ya colectiva sino se pudiera individualizar a través de promover la propiedad privada. Con esto se pudo comprar terrenos ejidales a \$60,000 USD por hectárea, lo que equivale a \$ 6 USD por metro cuadrado de terreno. Con lo cual se pudieron comprar 2000 hectáreas que se requerían para completar las 5000 que se emplearían en la construcción de este megaproyecto.

El inicio de la obra implicó que se afectaran cerros para la extracción de material pétreo, parcelas en el municipio de Texcoco y Atenco, ya que se construyeron obras no autorizadas y autorizadas en las zonas ejidales. Los 9 ríos que constituyen la cuenca del lago de Texcoco se perjudicaron, al revestirlos con cemento en partes de su cauce, lo que tuvo como consecuencia la pérdida de vegetación que se encontraba en los bordes de los ríos.

La llegada en julio de 2018 de otro gobierno federal que impulsó la cancelación de este megaproyecto abre la posibilidad que las estrategias de desarrollo que se impulsen en la región favorezcan la reestructuración del tejido social y la reconstrucción del territorio que permita mitigar los enormes daños ambientales causados en esta región del oriente del Valle de México con participación ciudadana.

Esta serie de hechos, en la región, de despojo de tierras, desarticulación del tejido social y deterioro ambiental han transformado las respuestas de la sociedad en su conjunto que conlleva a diferentes formas de reconstrucción de la territorialidad.

El objetivo de esta investigación fue analizar los cambios que está teniendo la territorialidad producto del impacto de las obras del NAICM usando el modelo SLOT, tomando en cuenta la respuesta de habitantes de la región y de los empresarios que se vieron afectados en sus intereses que están en contra de la cancelación de la obra.

Para la realización de esta investigación se llevó a cabo a través del análisis de cómo se erigen sistemas locales del territorio utilizando el modelo SLOT que reconstruye la territorialidad por medio de la formación de redes de relaciones que establecen los actores sociales como resultado de su respuesta al megaproyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional para la Ciudad de México (NAICM) y su impacto en la reconfiguración del territorio. Las redes de relaciones se construyen a partir de información documental, observación participante con actores sociales involucrados en las acciones contra la



construcción del NAIM, asistencia a la presentación del megaproyecto y de autoridades involucradas a favor y en contra de este proyecto, así como visita a las zonas afectadas.

El trabajo se presenta en capítulos partiendo del análisis de la importancia del modelo SLOT, posteriormente se analiza cómo se presentó la reconfiguración territorial en la región Atenco-Texcoco por el inicio de la construcción del megaproyecto y por último se presenta el cambio en los sistemas locales del territorio producto de la cancelación de la obra. A manera de conclusiones se presenta una tendencia de la participación de los actores para una nueva reconfiguración del territorio

Territorio y territorialidad: La utilidad del Modelo SLOT

En este trabajo el eje importante del análisis fue la reconstrucción de la territorialidad como efecto de la influencia de la construcción del nuevo aeropuerto internacional para la Ciudad de México.

El espacio geográfico tiene sentido cuando intervienen las sociedades humanas en él, por lo que el territorio es construido socialmente y su configuración y reconfiguración depende de los grupos humanos que lo habitan (Giménez, G., 1996).

En este caso La territorialidad se manifiesta por las estrategias individuales y colectivas por las que se dan los procesos de apropiación del territorio. Por lo que la territorialidad se expresa de diferentes formas, lo que favorece la heterogeneidad del territorio y las respuestas en torno a las estrategias de desarrollo que se manifiestan en este espacio geográfico de forma diversa y forman lo que Dematteis y Governa (2005), han denominado sistemas locales del territorio (SLOT). Entender estos sistemas nos permite comprender de qué manera impactan las propuestas de desarrollo que vienen del Estado o de otras instituciones y la forma en la cual los actores sociales responden a ellas siendo considerada territorialidad pasiva en la cual aceptan sin cuestionar estas estrategias y cuando los actores critican y modifican las estrategias de desarrollo se considera territorialidad activa. La red de relaciones que establecen los actores sociales puede ser de carácter local, regional, estatal, nacional, inclusive internacional cuando participan empresas u organismos que tienen su sede central en otro país. Los actores cuya intervención rebasa el nivel local, son considerados supralocales. Estas acciones de las redes de actores sociales determinan el nivel de gobernanza que se presenta en el territorio a través del papel que juegan grupos de actores que influyen preponderantemente en la toma de decisiones sobre los otros actores sociales que conviven en el territorio y por lo tanto orientan la gobernanza a su favor.



En el nuevo contexto global se presenta una fragmentación territorial que da lugar, simultáneamente, a la desterritorialización y a la reterritorialización, de modo que los mecanismos de construcción de la identidad colectiva son más difíciles de explicar.

En el caso de la zona lacustre de la región Atenco-Texcoco, la presencia de un megaproyecto y la creciente urbanización conducen a procesos de reconfiguración territorial en donde los habitantes de la zona desarrollan estrategias para adecuarse a las nuevas condiciones y, en función de ello, reconstruir sus diferentes identidades culturales.

Esto puede comprenderse cuando la territorialidad se analiza en el contexto de la territorialidad pasiva y activa. Pasiva, cuando los habitantes se someten a las condiciones de poder; y activa, cuando los habitantes establecen estrategias de resistencia ante las decisiones de poder ejercidas en contra de su territorio, lo que puede dar lugar a la construcción de su autonomía (Dematteis y Governa, 2005). En este sentido, las personas que venden sus tierras en la zona Atenco-Texcoco aceptan la construcción del aeropuerto como una situación que no se puede revertir; este tipo de condición correspondería a una territorialidad pasiva. Por el contrario, las personas que generan estrategias de resistencia para defender sus tierras corresponden a una territorialidad activa (Delgado, *op cit*).

En el caso que nos ocupa los sistemas locales del territorio en la región Atenco-Texcoco se expresan en la medida que los grupos humanos que habitan la zona responden a las condiciones que impone la construcción del NAICM e inciden en la reconfiguración del territorio, lo que se analizará en el siguiente apartado.

La reconfiguración territorial actual y los nuevos procesos de territorialidad a partir de la construcción y puesta en marcha del NAICM

La apropiación del territorio tiene que ver con las diversas formas de construir la territorialidad (Vidal y Urrutia, 2005).

La territorialidad que se observa en la región Atenco-Texcoco en la actualidad es producto de la reconstrucción de las acciones colectivas de los actores sociales que habitan actualmente la zona y de actores sociales emergentes que han llegado para llevar a cabo el megaproyecto del NAICM.

Melucci (1999:14) considera que:



“Los actores colectivos “producen” entonces la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades y limitaciones). La definición que construye el actor no es lineal, sino que es producida por interacción y negociaciones, y algunas veces por diferentes orientaciones opuestas. Los individuos crean un “nosotros” colectivo (más o menos estable e integrado de acuerdo con el tipo de acción), compartiendo y laboriosamente ajustando por lo menos tres calases de orientaciones: aquellas relacionadas con los fines de la acción (el sentido que tiene la acción para el actor); aquellas vinculadas con los medios (las posibilidades y límites de la acción) y, finalmente aquellas referidas a las relaciones con el ambiente (el campo en el que tiene lugar la acción)”.

Esto nos remite a que los procesos de territorialidad en esta región que se expresan en los sistemas locales del territorio y son formas de manifestación de diferentes acciones colectivas que permite la conformación de redes de actores sociales que se agrupan en metas comunes en la forma de responder a las acciones que traen aparejadas la construcción del NAICM.

La historia más reciente de la región a partir del año 2000 en que aparece la amenaza de construir un aeropuerto trajo consigo la transformación territorial que antes de este año se manifestaba en una forma de vida cotidiana centrada en la construcción de un espacio territorial considerado rural urbano (Ayuntamiento de Texcoco, 2003-2006). Los sistemas locales del territorio se circunscribían a las redes económicas ligadas a: Obtención de madera en la zona forestal de lo que se considera la subregión sierra (*op cit*), aunque la extracción de madera se asocia con frecuencia a la tala clandestina. Producción de forrajes, maíz, hortalizas y flores bajo el sistema de horticultura protegida. También existe aún ganadería siendo la más importante la ganadería ovina, pero aún existen zonas de producción bobina para producción de lácteos. Los forrajes se comercializan principalmente en la zona de estudio y se emplean en la ganadería. El maíz que se produce para consumo humano es de autoconsumo, aunque su producción se ve comprometida por el robo de cosecha y el desarrollo de tortillerías, ya que es más fácil adquirir el básico en la tortillería, que cultivar maíz y procesarlo para producir tortillas en casa. Hortalizas y Flores se pueden comercializar en todo el Valle de México. Un punto importante para la floricultura es el mercado de Jamaica y para las hortalizas llega a ser la central de abasto de la Delegación de Iztapalapa.

Productos como tejocote, durazno, pera, capulines, aguacate, hongos del bosque, quelites, ahuate y tequesquite son producidos localmente y de recolección en el caso



de hongos, ahuate. El tequesquite es recolectado por un tratamiento de agua hirviendo y decantación. Tanto el ahuate como el tequesquite están por desaparecer producto de la construcción del aeropuerto. (Información obtenida con productores y observación en recorridos por la zona).

Otra forma de redes lo constituyen las redes de transporte de pasajeros constituidas por redes pequeñas que recorren la zona oriente del Valle de México y una empresa de carácter nacional como es la empresa ADO, que controla el 50% del transporte público de Texcoco.

Otras redes son la de servicios educativos, las de nivel básico y medio superior de nivel público están ligadas a la SEP del estado de México. Las de carácter universitario como la UACH y el Colegio de Posgraduados están ligadas a la SAGARPA. Las instituciones privadas de diferentes niveles se ligan a la SEP del estado de México (Ayuntamiento de Texcoco, *op cit*).

Otra red económica importante es el comercio interno organizado en torno al Consejo Coordinador Empresarial de Texcoco y las redes que se ligan a los sistemas de Walmart y grupo Soriana, entre otras.

En el caso del Sistema Local Territorial ligado a la construcción de un aeropuerto surge por decisión presidencial del entonces presidente Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional en 2015. Para ello designó al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México para desarrollar este proyecto. Para ello debió cumplir con una consulta ciudadana para que la gente que habita en la zona avale o no la propuesta.

La consulta ciudadana está establecida por ley sin embargo, la forma de hacer pública la determinación de llevar a cabo un megaproyecto se hizo de tal forma que las organizaciones y los ciudadanos difícilmente se enteraron de la implementación de estas propuestas, ya que se sacaban a la luz pública las acciones de este proyecto cuando ya estaban próximas a vencer las fechas para la consulta. Las convocatorias se publicaban en medios de comunicación poco vistos como los periódicos el Heraldo de Toluca o El Sol de Toluca.

La realización de consultas públicas se basa en lo establecido en el artículo 34 de la ley general del equilibrio ecológico que a la letra dice (SEMARNAT,2018):



Cuando el proyecto pueda ocasionar desequilibrios ecológicos graves por o daños a la salud pública o a los ecosistemas, la Secretaría del Medio Ambiente, podrá organizar una reunión pública (Art. 34) bajo los siguientes lineamientos:

- La reunión pública deberá llevarse a cabo dentro de los 25 días posteriores a que se resolvió dar inicio a la consulta pública y dentro de un plazo no mayor a 5 días a la fecha de publicación de la convocatoria (Art. 34 Fracción I)
- En dicha reunión el promovente deberá exponer los aspectos técnicos ambientales de las obras o actividad de que se trate, los posibles impactos que se ocasionarán por su realización y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas, asimismo, atenderá las dudas que le sean planteadas.
- Una vez concluida la reunión y antes de que se dicte la resolución en el procedimiento de evaluación, los asistentes podrán formular observaciones por escrito que la Secretaría anexará al expediente.

Es importante considerar que las observaciones o comentarios que se presenten durante el proceso de consulta pública y/o reunión pública de información, deberán acotarse a la materia ambiental.

Este marco legal no fue respetado en el caso de la construcción del NAICM, ya que nunca se habló con certeza de la destrucción ambiental que implicaba la minería pétreo y la desecación de los cuerpos de agua existentes. En la manifestación del impacto ambiental presentada, se falsea información al considerar que no afectarían la dinámica de migración de las aves que llegan a esta zona ni las condiciones de los suelos de la zona provocarían hundimientos constantes, como sucede actualmente en la Ciudad de México.

La forma en que actuó el gobierno de ese entonces implicó la presencia de actores sociales que no necesariamente eran de la zona, que llegaron para participar en las obras, como lo fueron las empresas mineras, empresas encargadas de diferentes fases de la construcción de pistas y edificios ligados a la actividad aeroportuaria, donde destaca entre otros el grupo CARSO. Por otra parte, se contrató a la empresa PINFRA para la construcción de una autopista que partiera de la autopista Peñón Texcoco para unirse a la autopista que va de la Ciudad de México a las pirámides de Teotihuacan. Todo esto se logró con la participación de la Procuraduría Agraria, la Comisión Nacional del Agua y autoridades ejidales locales para instrumentar los mecanismos legales para socavar los territorios ejidales de la región y se pudiera construir el aeropuerto empleando el artificio legal conocido como dominio, para que las tierras pasaran de



ejidales a privadas y se pudieran comprar y vender. En un segundo lugar lograron integrar empresarios del transporte urbano locales, así como empresarios de diferentes ramos como vivienda, servicios e industria. Para convencer a la gente de la región a través de los medios de comunicación se le impuso la idea que este aeropuerto sería de los mejores del mundo y generaría mayor inversión y trabajo para todos

Anexo 1 Figura 1

Por otra parte el costo del megaproyecto pasó de 165,000,000,000 de pesos a 285,000,000,000 para construir apenas el 30% de la obra prevista y los grandes daños ambientales que se provocaron en la región como lo es la afectación a 165 cerros reconocidos oficialmente y se estima por parte de los habitantes de la región 40 cerros más, para promover la extracción de material pétreo necesario para la obra, el despojo de tierras productivas y la desaparición de la estructura productiva lacustre que aún se mantenía.

Estas acciones promovieron que gente de la localidad y de otras partes del Valle de México se organizaran en una plataforma en contra del NAICM quienes a través de activismo y la consolidación de mecanismos legales pudieran detener las acciones del megaproyecto que estaba causando un daño importante al ambiente de la región, la estructura productiva agropecuaria, la amenaza de disminuir el agua de la región para destinarse al aeropuerto (estamos hablando de 8 mil metros cúbicos de agua diarios). En la región y con esta misma plataforma se consolidó el movimiento “Yo prefiero el lago” que permitió sentar las bases para la cancelación de este megaproyecto.

Las transformaciones de la territorialidad dejados por el intento de construcción del NAICM en la región Atenco-Texcoco

El primero de julio de 2018 en una elección de presidente histórica para el país fue electo Andrés Manuel López Obrador, como respuesta a los actos que habían desarrollado gobiernos anteriores centrados en la corrupción y la protección de los intereses empresariales y de gobierno quienes mostraron que el interés ciudadano estaba en segundo plano y no eran considerados en la toma de decisiones para resolver si se implementaba o no megaproyectos que afectaran el bienestar social.

Estas condiciones y los movimientos sociales en contra de este proyecto determinaron que en octubre de 2018 la presidencia actual determinara realizar una consulta pública para conocer si los ciudadanos estaban de acuerdo en la cancelación del proyecto aeroportuario y que el aeropuerto planeado se desarrollara en la base aérea de Santa



Lucía en el Municipio de Tecámac que lleva 50 años de establecido para fines militares y en la que se piensa construir dos pistas, para incluirse en la red aeroportuaria para la Ciudad de México, que incluiría el aeropuerto internacional actual “Benito Juárez”, el aeropuerto internacional de la Ciudad de Toluca y el aeropuerto Felipe Ángeles de Santa Lucía, en Tecámac, estado de México. El resultado de la consulta fue a favor de la cancelación de la construcción del NAICM en la región Atenco-Texcoco, lo que obligó al gobierno actual al pago de los contratos derogados para poder cancelar esta obra.

En el ámbito territorial de la región Atenco-Texcoco se presentó un conflicto entre empresarios que generaron intereses circunscritos a la compra de tierras en la que podemos encontrar que la tierra pasó de 6 dólares por metro cuadrado a 350 dólares. Esto se debió a la compra de tierras dedicadas a la agricultura, lo que favoreció que autoridades de los ejidos que componen la zona lacustre facilitaran la compra ilegal de tierras. El Estado generó las condiciones legales a través del programa dominio pleno para facilitar esta actividad, que es ilegal, debido a que la ley agraria mexicana no permite la venta de tierras ejidales (Villamil, 2018).

No se tiene a disposición la información de que cantidad de tierras fueron adquiridas por los especuladores de la tierra. Parte de estas estaban consideradas en la zona del NAICM, donde se construiría una aerotrópolis, tierras para establecer unidades habitacionales y vialidades.

Por otra parte, la organización de habitantes de la región en la plataforma contra la construcción del NAICM, “Yo Prefiero el Lago” y organizaciones independientes de ciudadanos de las localidades de los Municipios afectados se agruparon debido al daño a más de 200 cerros afectados por la minería, la infraestructura hidráulica que se estaba desarrollando para garantizar los 8 mil metros cúbicos diarios que requeriría este megaproyecto, el daño a las tierras para cultivo, el inicio de desecamiento del lago Nabor Carrillo. Acciones que afectaron la ecología y el tejido social de la región al fragmentar el ejido de las zonas afectadas.

La cancelación del proyecto por parte del gobierno actual favoreció que los empresarios y gente afectada en sus intereses por esta decisión, se agruparan en dos organizaciones: “Mexicanos contra la corrupción y la impunidad” y “No más derroches” para impulsar que no se cancelara la construcción del nuevo aeropuerto en la región Atenco-Texcoco y no se construyera la red aeroportuaria que propone la presidencia actual en la ciudad de Toluca y la zona de Santa Lucía, para lo cual han interpuesto 140



amparos para que no se afecten las obras realizadas en la región Atenco-Texco y no se construyan obras en la base militar aérea de Santa Lucía.

Adicional a esta situación 12 de los pueblos que están afectados por la construcción del aeropuerto en Santa Lucía han interpuesto amparo para que no se construya. La razón es la futura afectación a las fuentes de agua potable de la población.

En el caso de la cancelación del NAICM, organizaciones locales, intelectuales con el apoyo de Secretarías de Estado han planteado la necesidad de realizar un proyecto integral que permita la restauración integral de lo que se considera la región Atenco- Texcoco, para ello el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ha diseñado programas nacionales que atiendan diferentes problemas considerando la participación académica, ciudadana y empresarial que permitan el corregir situaciones como las que se han tratado en esta investigación. Situación que es novedosa en esta institución ya que los recursos de Ciencia y Tecnología se han asignado directamente en el sector académico.

Anexo 2 Figura 2

A manera de Conclusión

El presidente de la república planteó a principios de este año 2019 que el neoliberalismo y su aparato de corrupción había terminado. Sin embargo, la estructura capitalista dejada por los gobiernos panistas y priistas no se ha terminado. No obstante lo expresado por el presidente López Obrador los empresarios han generado estrategias para no perder el poder utilizando medios jurídicos para no perder las tierras que habían adquirido en la zona, ni lo avanzado en el NAICM, por medio de implementar 140 amparos para impedir que las acciones de cambio para mejorar la saturación que sufre el aeropuerto actual. A ello se le suma el papel que han jugado medios de comunicación periodísticos como el Universal y Reforma y medios televisivos ligados a la cadena TELEVISIA, que han tratado de mostrar que la cancelación del NAICM, fue un acto lesivo a la economía del país, sin que estos medios analicen el daño a la salud y al ambiente de millones de mexicanos que viven en el Valle de México.

Como lo plantea el gobierno actual la solución a esta demanda de la aviación comercial es la de construir una red aeroportuaria con aeropuertos que ya están construidos. El aeropuerto principal para el gobierno actual es la base militar aérea de Santa Lucía, por la ubicación y por las instalaciones que ya tiene. Su ampliación para pasarla a comercial necesariamente implicará mayor demanda de recursos como el agua, cosa que los



pueblos originarios de la región de Tecamac donde se ubican estas instalaciones vislumbran ser afectados en el suministro del vital líquido, por lo que han solicitado un amparo para que no se amplie este aeropuerto. La zona del Valle de México en su totalidad ya no aguanta un aeropuerto más por la presión urbana a la que se ha sometido la región. La solución sigue siendo una red aeroportuaria en la que se consideren los aeropuertos: Benito Juárez, El de la ciudad de Toluca, El de la Ciudad de Cuernavaca y el de la Ciudad de Puebla, con los cuales se tendría menos presión en recursos como el agua.

Anexo 1

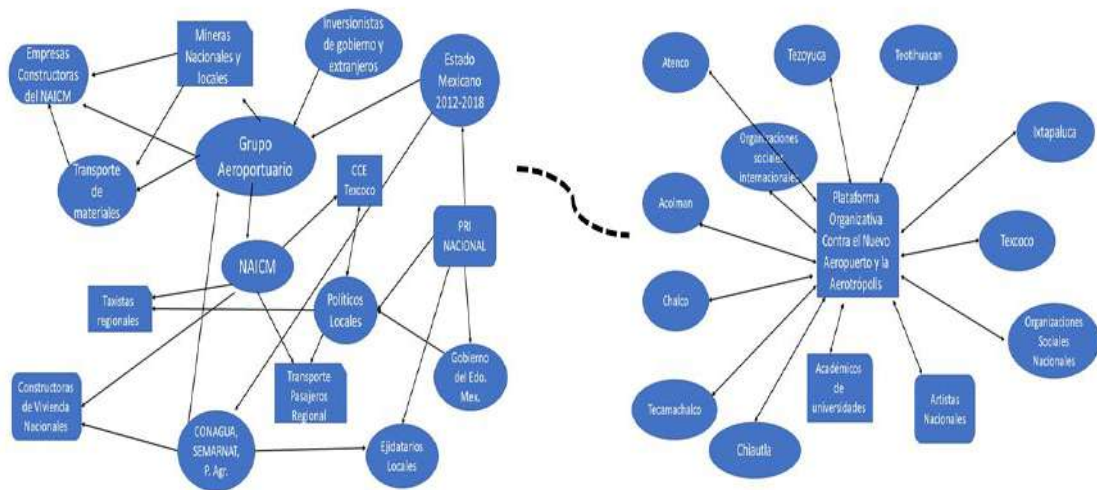


Figura 1. Sistemas locales del territorio ante la construcción del NAICM, donde se observa la forma en que diferentes instancias del Estado dirigido por Enrique Peña Nieto se organizan para imponer el megaproyecto. En contra parte diferentes organizaciones y habitantes de los pueblos afectados se asociación para impedir la construcción del aeropuerto por el daño al tejido social y ambiental.



Anexo 2

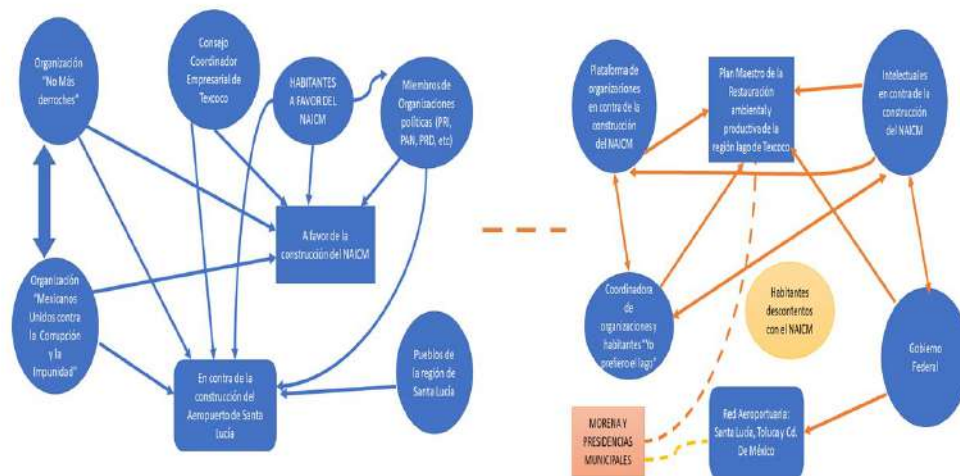


Figura 2. Sistemas locales del territorio que se presentan después del anuncio y cancelación definitiva del NAICM. Ahí se observa que los empresarios se encuentran agrupados en tres organizaciones y se relacionan con partidos políticos que se encuentran actualmente en oposición y están en contra de la cancelación del NAICM y en contra del aeropuerto de Santa Lucía. Sin embargo, surgen los pueblos afectados por la construcción del aeropuerto de Santa Lucía que prevén la pérdida o disminución del vital líquido por la presión urbana de la zona. En contra parte las organizaciones de la región Atenco-Texcoco plantean el desarrollo de un proyecto integral para el desarrollo regional para resarcir los daños causados por el NAICM y de forma alternativa a la propuesta presidencial de construir un parque urbano. El gobierno actual reconoce esos daños y está interesado en la propuesta de estas organizaciones. El partido del gobierno tiene militantes que están a favor del NAICM y en contra de Santa Lucía, lo que puede ser un punto de controversia del partido en el poder.

Bibliografía

- Dean, A. 2018. *¿Cuánto se ha gastado y cuál es el esquema de financiamiento del Nuevo Aeropuerto?* Periódico Digital Animal Político. Mayo 15. Disponible en: <https://bit.ly/2KzxeHo>
- Delgado, D. 2015. *Impactos en el tejido social y el medio natural de la región Atenco-Texcoco: repercusiones del NAICM.* Artículos y Ensayos de Sociología Rural. 19(1), pp24-33.
- Dematteis, G y F. Governa. 2005. *Territorio y Territorialidad en el Desarrollo Local. La Contribución del Modelo SLOT.* Boletín de la A.G.E. (39), pp 31-58.
- Giménez, G. 1996. *Territorio y Cultura. Estudio Sobre las Culturas Contemporáneas.* Universidad de Colima. Vol. II (4). 9-30pp.



Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. Página web oficial. <http://www.aeropuerto.gob.mx/quienes-somos.php> Consultada el 10 de septiembre de 2018.

Jiménez, N. 2017. *Empresarios de Texcoco Crean Frente para defender el NAICM. Periódico Digital La Razón. Artículo del 26 mayo.* Disponible en : <https://www.razon.com.mx/empresarios-de-texcoco-crean-frente-para-defender-el-naicm/> Consultado el 30 de agosto de 2018

Madrigal Calle, B. y Alberti Manzanares, P. y Martínez Corona, B. (2015). *La Apantla: el agradecimiento para que no falte el agua. Cuicuilco*, [en línea] 22(63), pp.29-61. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35141196003>.

Melucci, A. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia.* El Colegio de México. 260p.

SEMARNAT 2018. *Acciones y programas que requieren consulta pública.* <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/consulta-publica-de-proyectos-que-requieren-mia>. Consultado el 5 de julio de 2019

Ventura, P. 2018. *Revelan que Slim, Quintana, Hank Rhon, Gerard y Vázquez Raña Tienen el 51% de los Contratos del NAIM.* Nota Periodística del Periódico el Financiero. 17 de octubre. México.

Vidal M. T y E. P. Urrutia. 2005. *La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares.* Anuario de Psicología. 36(3): 281-297pp.

Villamil, J. 2018. *Interés Inmobiliario, verdadero motor del nuevo aeropuerto.* Revista Proceso (2189), pp 6-11.



Exploración países exportadores de recurso naturales relevantes para el desarrollo de Chile

Gonzalo Falabella García

Resumen

La investigación exploratoria de ocho países (México, Argentina, Brasil, Canadá, California, Noruega, Australia, Neo Zelanda) amplía la investigación y libro de nudos del desarrollo de ocho regiones y territorios de Chile (Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Curicó Talca, Concepción, Temuco, Osorno). Se explorará, en torno a ocho y más colegas identificados por país, como han resuelto, en diferentes dimensiones y en diferente medida, nuestros *nudos* económicos, actores, alianzas público-privadas, conocimiento del desarrollo ya investigados en las ocho regiones-territorios de Chile. Esos países han creado valor agregado y encadenamiento productivo-servicios más que Chile y no solo exportan sus abundantes recursos naturales. Los primeros cuatro también han creado mayor valor, sociedad civil, institucionalidad y know-how. Luego de esta investigación exploratoria, se quiere transformarla en un proyecto extenso y en mayor profundidad de investigación sobre estos países. Se basaría en los aspectos más relevantes de esos países para Chile surgidos de este Proyecto exploratorio en dimensiones específicas relevantes para Chile de sus territorios.

Palabras clave

Valor; Actores; Alianzas; Conocimiento; Territorios; Ocho países exportadores.

Pregunta de investigación

Se presentará los rasgos más pertinentes se explora en los países de acuerdos a las variables ya indicadas. Su especificidad surge de peculiaridades territoriales, cadenas productivas-servicios en esos países y, paralelamente, de los nudos del desarrollo de ocho regiones-territorio de Chile y cambios nacionales estructurales sugeridos para revertirlos en el libro *Avances y Nudos Regionales y sus Territorios. Repensar un Proyecto de País*.

Metodología

El proyecto amplía la red nacional creada con investigación de ocho regiones (Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Curicó, Talca, Concepción, Araucanía, Los Lagos) con sus Universidades en Chile (libro en editorial), consolidando la red generada en



ocho países (Canadá, Noruega, Australia, Neo Zelanda, EEUU, México, Argentina, Brasil), explorando con ellos como han resuelto en diferentes dimensiones y en diferente medida nuestros *nudos* ya investigados del desarrollo. Esos países han creado valor agregado y encadenamiento productivo-servicios más que Chile y no solo exportan sus abundantes recursos naturales. Los primeros cuatro países han creado incluso mayor sociedad civil, institucionalidad, conocimiento. El desarrollo de este Proyecto Red con ellos se transforma así en un primer paso fundamental para conocerlos y avanzar en nuestro propio desarrollo. Luego de este proyecto queremos transformar la experiencia de consolidación de la red externa con ellos y aprendizajes aun exploratorio de sus países, en la base para profundizar un proyecto extenso y en profundidad sobre estos países. Se basaría en aspectos de estos países surgidos de este Proyecto que serían necesario comprender cualitativamente en dimensiones específicas de sus territorios, sus productos-servicios, I+D, políticas y constitución social de su gente.

En otras secciones de esta investigación se presentan nuestras redes nacionales consolidadas y redes externas en estos países por consolidar en este Proyecto Red.

Resultados y discusión

El proyecto en desarrollo consolida una Red Multidisciplinaria e Internacional analizando comparativamente y discute exploratoriamente los logros y nudos del modelo de desarrollo Chileno, desde esta perspectiva comparada. Se explora si los ocho países han resuelto en gran parte o en totalidad estos dilemas, provenientes de distintos hemisferios y América Latina. Tienen economías basadas en el desarrollo de sus recursos naturales pero del tipo I+D (con VA, encadenamiento cadenas-servicios, construcción maquinarias, conocimiento). Las primeras cuatro nombradas del norte-sur tienen productos similares a los nuestros pero con bastante mayor complejidad, sociedad civil más constituida, institucionalidad y alianza público-privada, conocimiento consolidado de desarrollo. Los de América Latina tienen logros y deficiencias comparadas que aun así los perfila en su desarrollo en el continente y es importantes contratarlas con nuestra experiencia en Chile.

El proyecto continua y potencia a su vez las ocho Redes Nacionales ya consolidadas en este Proyecto de investigación al consolidar Redes Internacionales estudiando allí los diferentes aspectos mencionados de los nudos del desarrollo en Chile. Se expanden así redes nacionales mediante la consolidación de estas redes internacionales del proyecto, con investigadores de Universidades e Instituciones de los ocho países



mencionados. Para facilitarlos expondremos a ellos nuestros nudos investigados y propuestas de cambio de política pública de allí surgidos, contrastándolos con los suyos en áreas relevantes y análogas con las nuestras (productos-servicios en sus territorios, sociedad civil, instituciones, I&D) en que ellos han resuelto los nudos del modelo de desarrollo excluyente chileno. Se incluyen visitas y recolección de antecedentes exploratorios allí mediante conversaciones, idas a terreno, material secundario, correos que consoliden la red externa y cree focos de investigación de continuidad a realizar posterior a este proyecto. Se resumirá este Proyecto en un libro de lo/a autora/es, contrastando sus investigaciones en Chile sobre sus nudos del desarrollo con las experiencias recogidas en las redes internacionales sobre formas como esos países los han resuelto. Se prepararán nuevos proyectos que surja tanto de esta experiencia de investigación en la investigación nacional como de experiencias exploratorias de la investigación internacional. Su objeto será investigar en esos países, posteriormente y en profundidad, focos específicos de interés, descubiertos exploratoriamente, referidos a nuestros nudos del desarrollo, en particular procesos y políticas en esos países explicitando sistemáticamente en esa segunda fase, como los implementaron.

Redes Nacionales

Miguel Atienza, Paula Quintana, Claudio Rojas, Luis Mendez, Francisco Gatica, Patricio Padilla Gonzalo Delamaza, Osorno, Jose Gabriel Porcile, Patricio Aroca, Sergio Boisier, Oscar Muñoz, Jorge Katz, Ricardo Ffrench-Davis, Graciela Moguillansky, Ariel Yenez, Alberto Valdes, William Foster, Joe Ramos, Jorge Marshall, Claudio Ramos, Augusto Varas, Jose Bengoa, Ximena Valdés, Matias Calderon, Naim Bro; **b) co-**

Participe

Redes Internacionales:

- Canadá: Ignacio Nassif, Fabrizio Gallanti, Axel van den Berg, Philip Oxhorn, Michelle Adams de Dalahousie U., Daniel Treffer, Sylvia Fuller, Rima Wilkes U. British Columbia, Roger Hayter Simon Fraser U., Isabel Orellana, Terry Mitchel Wilfrid Laurier U., Francisca Insulza.
- Noruega: Torger, Lene Foss, Arne Sørvig, Hilde Ness Sandvold, Cecilie Hirsch, Benedicte Bull U. Oslo, Mariel Cristina Støen, Morten von Hanno Aasland.
- EE.UU.: Ian Roxborough, Maurice Zeitlin, Heidi Tinsman, Cynthia McClintock, Jerry Hage, Ramon Borges-Mendez.



- Nueva Zelanda: Bryndl Hohmann-Marriott, John Capper, Christian Felzensztein, Kerry Taylor, Leone Alvarado, Ignacio Lopez, Djhonna Lambert, David Lambert, Angela Drake, Margaret Mutu, Te Wānanga o Waipapa.
- Australia: Janeen Baxter U. Queensland, David Donaldson, Joanna Donagan, Kimberley Nance, Guie X. Hartney,
- México: Fernando Rello, Rolando Cordera, Angélica Cuellar, Enrique de la Garza, Francisco Zapata, Maria Luisa Tarres, Ariadna Linares, Mario Hernandez, Lorena Alvarez, Juan Carlos
- Brasil: Lucio Kowarick, Alvaro Moises, Ruth Cardoso, Lena Lavinias, Ricardo Neder, Franklin Dias Coelho, Jose Ricardo Taullile, Marcia de Paula Leite, Nair Bicalho, Airton Fausto, Brasilio Sallum, Barbara Fritz, Ruy Quadros de Almeida, Clelia Piragibe.
- Argentina: Eduardo Rojas, Sebastian Etchemendy, Susana Aparicio, Roberto Benencia, Ana Maria Catalano, Silvia Lazo, Elizabeth Jelin CEDES, Santiago Aguiar, Fernando Calderón, Silvina Ramírez.

Se ha detallado en otras secciones los nudos económicos, constitución de actores sociales e institucionalidad y conocimientos I+D estudiados. En la investigación en desarrollo se externaliza su base nacional y consolidan las relaciones internacionales, como se detalla en listados de contactos anteriormente. Estos ocho países de la red externa a consolidar abren la oportunidad de expandir contactos y con ello conocimiento sobre sus territorios, cadenas y servicios, actores de la sociedad civil, su institucionalidad y alianzas público-privadas, conocimiento similares a los nuestros, al ser países que exportan abundantes recursos naturales, como base económica y de formación social. Pero han ido más allá de estos creando valor, conocimiento y, los cuatro primeros en particular, resolviendo nuestros diversos nudos del desarrollo investigados. Con ello poseen mayor trabajo enriquecido, institucionalidad y alianzas, conocimiento aprehendido. Conocerlos primero en este proyecto, permite avanzar las propuestas de cambio para Chile, abriendo camino así a una posterior investigación sistemática ampliada. Se estudiará en profundidad como fueron resolviendo o evitando nuestros nudos. Las publicaciones surgidas de esta red externa consolidada y posteriores proyecto que surjan, las podemos realizar conjuntamente con esos colegas y enriquecernos académicamente.

La inequidad social del modelo de desarrollo chileno constituye uno de los principales nudos del desarrollo en Chile. Según el último estudio del Instituto Nacional de



Estadísticas (INE) sobre ingresos en Chile, el 50% de las personas ocupadas percibe ingresos menores o iguales a \$ 350.000 (pesos chilenos, 500 dólares). A su vez, según el estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Desiguales", del 2017, el 1% más rico obtiene el 33% del ingreso devengado en todo el país, y el 5%, el 51.5% del total.

De igual modo las brechas existentes en materia de empleo, vivienda y salud entre la población indígena y no indígena se mantienen e impiden superar la discriminación que atañe a las Naciones Originarias.

Los pueblos indígenas siguen siendo los más pobres del país. La pobreza por ingreso y multidimensional coloca a los pueblos indígenas muy por debajo de la población no indígena. La región de LA ARAUCANÍA presenta el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza por ingreso, esto es, 23,6% y la situación de pobreza multidimensional, que identifica carencias en diversos ámbitos como salud, educación y nivel de vida, se remonta al 26,2%.

La experiencia en estas materias será clave para responder a las preguntas planteadas en el caso chileno y constituirá un eje fundamental para el trabajo de la RED nacional e internacional.

La red de investigadores regionales en las ocho Regiones de Chile y sus Territorios se consolidó en el proyecto de investigación Nudos regionales en ocho regiones (2013-2016). Lo realizaron con sus equipos de investigación Miguel Atienza Antofagasta (UCN), Paula Quintana Valparaíso (UV), Gonzalo Falabella Santiago (UCh), Claudio Rojas Curicó y Talca (UT), Luis Mendez y Francisco Gatica Concepción (UBB), Patricio Padilla Araucanía (UFRO), Gonzalo Delamaza, Osorno (U. Lagos). Ellos sumaron cinco Fondecyt paralelos a la Iniciativa Bicentenario Juan Gomez Millas, IBJGM, Universidad de Chile (2013-2016) dirigida por Gonzalo Falabella. El análisis del grado y nudos del Desarrollo regional-territorio se analizó en el libro mediante la existencia en conjunción o no de *crecimiento, con la gente* (asalariados y MIPE --micro-pequeña empresa--) y *con la naturaleza*. Se explicó el grado de Desarrollo por la existencia regional, o no, de *encadenamiento productivo o enclave* (minería, ciudad-puerto-universidad-inmobiliaria-arte-turismo, TIC, vino-fruta, cadenas básicas e industria, alianza agricultura-agroindustria, leche, según cadena territorial dominante) *actores constituidos, institucionalidad compartida en alianzas*, conocimiento compartido empresas-Universidades-agencias CORFO y otras. Cada región discutió las investigaciones con actores claves y sus propuestas de desarrollo se recogieron en el libro. La discusión



conjunta y propuestas se realizaron con ellos y el Rector de la Universidad de Chile Ennio Vivaldi en la Facultad de Ciencias Sociales el 2 de diciembre de 2016.

Cabe señalar que las ocho investigaciones regionales mencionadas que consolidó la red de nudos del Desarrollo regional actual, surgió de investigación del encargado de esta red Red en CEPAL (1998-2000) y Universidad del Bío-Bio (2000-2012) y libro posterior DICTUS Publishing (2015) --señaladas en publicaciones-- y congreso investigaciones territoriales de 9 académicos.

Conclusiones tentativas del aporte del proyecto de investigación externa

Las redes ya desplegadas en Chile en las ocho regiones y proyectos anteriores mencionados, han sido un importante aporte en la implementación de este proyecto con los ocho países. También han permitido estas redes nacionales extenderlas, en parte, en redes internacionales en distintos países referidos a nuestras temáticas, de las que han surgido algunas colaboraciones en Chile y otros países. La existencia de redes nacionales ya consolidadas e internacional consolidándose, ahora abren una oportunidad de expandirlas y alimentarse colaborativamente entre ellas.

Todo lo anotado en otras secciones así como en la situación sin red externa anterior, se puede ver fuertemente cambiada con este proyecto en marcha.

-Desarrolla una colaboración in mediata intra-país entre las redes de nudos del desarrollo territorial y país multidisciplinario en economía, constitución social de actores, institucionalidad y vacío alianza público-privada, conocimiento I+D entre empresas, universidades y estado (CORFO) y en los derechos de nuestro Pueblos Originarios económicos sociales y culturales: aumentaría colaboración

-Incrementarían relaciones externas abriéndose nuevas colaboraciones inter redes internas y externas, con efectos incrementales de llevarse a cabo con interés.

-Un efecto síntesis incremental se realizará es juntar, en al menos un libro, probablemente con más de un volumen, las exploraciones externas referidas a nuestros nudos, en las dimensiones antes anotadas. Por ello se focalizará en cada país, exploratoriamente al menos, desde el foco propio, desde nuestras investigaciones nacionales sobre nudos que nos entranpan y causas. Lo transformaríamos en estudios, en cada país, como se dan esas dimensiones multidisciplinarias nuestras pero más virtuosamente y, más importante aún, como resolvieron ellos esos nudos del desarrollo, o evitaron que se tradujeran en realidad. También nosotros podríamos aportar en una



relación de colaboración, con nuestros logros de estabilidad institucionalidad, mas allá de la decisión amplia de nueva Constitución y descentralización que existe en Chile, en dialogo con mexicanos, brasileros y argentinos.

Reflejo de estos acercamientos existentes el encargado del Proyecto fue invitado por el Proyecto de Aprendizaje del Trabajo de la Universidad San Martín en marzo de 2017. En septiembre 2018 la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAM a exponer en clase magistral sobre libro (en editorial) *Avances, Nudos en ocho Regiones y sus Territorios. Repensar un Proyecto País*. Fue invitado posteriormente a Seminario temático conjunto México-Chile. En mayo 2019 fue invitado a exponer el proyecto en Latin American Caribbean and Iberian Studies, LACIS, Center for Dairy Profitability Agricultural Systems de la Universidad de Wisconsin y por Wisconsin Farmers Union.

Lo central en el mediano plazo es lograr colaboraciones en ambas áreas para tratar los nudos Chilenos en estudios exploratorios conjunto en el otro país, viendo su resolución virtuosa (e incluso logros importantes nuestros en que ellos se interesen). Logrado exploraciones conjuntas, es más fácil adentrarse en proyectos de libro conjunto, e investigación colaborativas.

Hay tres momentos de expansión del proyecto y exploración en cada país al analizar sus experiencias virtuosas en cuatro áreas principales:

Estableciendo confianza e interés de investigadores principalmente por estudiar, desde nuestros bloqueos, sus virtuosidades análogas en territorios, productos, servicios, actores, formas institucionales y de I+D muy específicos;

1) Estimulando escribir capítulo de un libro, probablemente conjunto; 2) Avanzar en búsqueda de financiamiento, separado o en conjunto, para transformar exploraciones anteriores, en investigación conjunta; 4) explorar también la virtuosidad de miradas más amplia de desarrollo, nudos y salidas, juntando realidades de relaciones económicas, sociales, institucionales, conocimiento, como procesos de desarrollo conjunto y beneficio mutuo.

Para concretizarlo:

- Se inició el acercamiento a personas claves así como decidir territorios, productos y otras dimensiones antes anotadas. Incluye exposiciones amenas sobre logro y entrampes Chilenos.



- Hasta mediano plazo (final primer año): emplazamiento concreto de lo anterior mediante visita, datos secundarios, lecturas referido a ellos, permita explorar un primer conocimiento.
- Desarrollo segundo año: profundizaciones y análisis exploratorios nuestros y conjuntos con ellos que permita desarrollar un capítulo exploratorio conjunto de libro en cierta área(s) de interés y, en su transcurso, llevarlo ojala a proyecto de investigación posterior, ojala colaborativos y bifinanciados, que profundice áreas exploradas de interés.
- Final dos años: concretar formas conjuntas de análisis exploratorio de descripción de nudos y propuestas conjuntas de políticas públicas alternativas para Chile.

Bibliografía

Gonzalo Falabella, Avances, Nudos en ocho Regiones y sus Territorios. Repensar un Proyecto País (Santiago: Editorial Social-ediciones, en edición) Francisco Gatica, Gonzalo Falabella, Matias Calderón, ICT in Chile in the Fourth Industrial Revolution. Chinese Business Review, Vol. 17, No. 6, June 2018, 263-278.

Gonzalo Falabella, Francisco Gatica, TIC Cadenas y Desarrollo en Santiago de Chile. ¿Conocimiento transferido o autorreferido? Revista de Ciencias Sociales 40, 2017

Con Francisco Gatica, The forestry and cellulose sector in the province of Concepción, Chile: Production linkage between the Secano Interior and industry in Greater Concepción, or an enclave economy? CEPAL Review 112, 2017.

Gonzalo Falabella, “Nudos del Desarrollo en ocho Regiones de Chile”, en Loreto Rebolledo (ed.) Pensar Chile desde las Ciencias Sociales y las Humanidades (Santiago: Editorial Universitaria, 2016).

Gonzalo Falabella, Francisco Gatica ¿Límites en el desarrollo del Gran Concepción y su entorno? en, L. Mendez (ed.) Geografía y Sociedad. El Gran Concepción. Origen, desarrollo urbano y organización social (Concepcion: Ediciones Universidad del Bio-Bio, 2016).

Gonzalo Falabella, Miradas Interdisciplinarias a los nudos del desarrollo en Chile (Berlín: DICTUS Publishing, 2015)

Con Francisco Gatica, El sector forestal-celulosa, agricultura de secano e industria en el Gran Concepción: ¿encadenamiento productivo o enclave? Revista de la CEPAL 112, 2014



Gonzalo Falabella, Lydia Fraile, Tripartismo en Uruguay y Chile, en L. Fraile (ed.) *Atenuar el neoliberalismo* (Madrid: Plaza y Valdes, 2014)

Gonzalo Falabella, Desarrollo Territorial, en Matias Calderon, *Modelo Neoliberal y su impacto en economías locales* (Santiago: Universidad AHC, 2010)

Gonzalo Falabella, Lydia Fraile, Tripartism and economic development in Uruguay and Chile, en Lydia Fraile (ed) *Blunting Neoliberalism* (London: Palgrave-Macmillan ILO, 2010).

Gonzalo Falabella, Patricio Velasco, Perú y Chile. La oportunidad de un desarrollo asociado, en DESCO, *Perú hoy* (Lima: DESCO, 2009)

Gonzalo Falabella, Chile. Tripartism, economic-democratic reforms and socio-economic results, 1990-2007, en Vibeke Andersson, Steen Fryba Christensen (eds.) *New Latin American Development. Strategies in a changing international economic and political context* (Aalborg: University of Aalborg, Development Research Series 7, 2008).

Gonzalo Falabella, Fernando Massi, *Desarrollo Regional y competitividad en Este. Alto Parana* (Asuncion: BID, CADEP, Universidad Católica, 2003; y en Tito Carlos Machado de Oliveira (ed), *Territorios sem limites* (Campo Grande: Universidade Mato Grosso do Sul, 2005).

Gonzalo Falabella, La agricultura y su pequeña producción en una economía abierta, en Alberto Valdes, William Foster (eds) *Externalidades de la Agricultura Chilena* (Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2005).

Gonzalo Falabella, Institucionalidad Territorial para el desarrollo de Chile, en Dionisio Borda y Fernando Massi (eds.) *Economías Regionales y Desarrollo Territorial* (Asuncion: CADEP, 2002)

Gonzalo Falabella, Rafael Galdames (eds.) *Repensar el Desarrollo Chileno. Pais, Territorio, Cadenas productivas* (Concepción: Ediciones Universidad del Bio-Bio, 2002)

Gonzalo Falabella, Desarrollo diverso y proyecto País, en Oscar Muñoz (ed.) *Mas allá del bosque* (Santiago: FLACSO, 2001)

Gonzalo Falabella, Los Cien Chile. Más allá del país promedio, CEPAL LC/R 2020 julio 2000.

Gonzalo Falabella, Institucionalidad para el desarrollo eco-regional. El caso de Aconcagua, *Revista Persona y Sociedad* XI, I, 1997.

Proyectos de investigación de ocho regiones de Chile.



Gonzalo Falabella, Francisco Gatica ¿Cuánto conocimiento transfiere la Industria TIC OffShore y cadenas anexas (Outsourcing, software, comunicaciones, retail, financiera y otras) al desarrollo de la Región Metropolitana Santiago? FONDECYT 1130296 2013-16

Gonzalo Falabella, Nudos del Desarrollo en ocho Regiones Tipo, Iniciativa Bicentenario Juan Gomez Millas, llevado a cabo con académicos de ocho Universidades regionales. 2013-2017.



Hidroeléctrica y turismo rural: Participación de las mujeres en el cambio productivo de Tzibanzá, Querétaro.

Ilithya Guevara Hernández
Anayetzin Rivera Hernández

Resumen

El territorio no siempre se consideró un producto social, por décadas ha sido un espacio que se delimita y utiliza para responder a las necesidades que demanda el capital. Ejemplo de ello, las hidroeléctricas, como megaproyectos que se erigen utilizando los causes naturales de agua a expensas de las poblaciones asentadas en ellos. Tzibanzá se vio afectada por la construcción de la presa Zimapán en la década de los 90, que los obligó a la reconfiguración del espacio productivo transitando del cultivo de temporal a las laderas del río a la siembra por riego y la pesca comercial-deportiva; para más tarde convertirse en un centro turístico. El objetivo, es evidenciar el papel que las mujeres han jugado en los procesos de cambio productivo, y como el territorio ha sido reapropiado con la necesidad de generar fuentes de empleo que permitan la reproducción del grupo. La metodología es cualitativa, se utilizaron técnicas de recopilación de información mixtas, que van de la observación no participante, entrevistas a profundidad y cuestionarios. A pesar de que los cambios han transformado la vida cotidiana de cada uno de los viven en la comunidad, las mujeres han tomado un papel protagónico al incorporarse a todas las actividades, sin importar que estas hayan sido consideradas históricamente como masculinas. El éxito del proyecto los ha convertido en blanco de financiamiento gubernamental, en los tres niveles de gobierno, que busca justificar el desarrollo, sin considerar el rol que los beneficiarios juegan en dicho proceso.

Palabras clave

Turismo rural; Participación femenina; Cambio productivo; Tzibanzá Querétaro.

Introducción

El desarrollo ha estado presente en el medio rural en México por más de medio siglo, a su paso ha traído consigo no solo “progreso, bienestar y crecimiento económico”, sino que también ha transformado la cotidianeidad de sus habitantes, no siembre de forma positiva. Una de sus manifestaciones la encontramos en los megaproyectos, entre ellos las hidroeléctricas, que por la magnitud de su implementación modifican radicalmente la vida de las comunidades que se ven afectadas. Tal es el caso de Tzibanzá en el municipio de Cadereyta de Montes en el estado de Querétaro, zona que conforma junto



con otros 4 municipios el denominado semidesierto queretano, región que comparte no sólo condiciones geográficas y climáticas similares, sino que además han estado atravesados por la pobreza y la marginación, condición histórica que aún no se supera en la mayoría de su población. Presentamos las principales conclusiones de dos proyectos de investigación, el primero de ellos buscaba desde la metodología participativa abonar al análisis de la experiencia que el desarrollo ha dejado para los habitantes de Tzibanzá, la segunda que está programada para concluir en marzo 2020, que surge de la primera intervención y tenía como objetivo analizar si la participación de las mujeres en los programas y proyectos de desarrollo puede ser un detonador de autonomía femenina.

El texto se encuentra dividido en cinco secciones, en la primera se encuentran las características contextuales y sociodemográficas de la comunidad. Continúa con un esbozo de los elementos teórico-conceptuales que permitieron el desarrollo y análisis de la propuesta, desde el territorio, el desarrollo, el turismo rural hasta llegar a la participación femenina y los cambios económico-productivos. La segunda refiere a la perspectiva metodológica, que a partir del enfoque cualitativo se exponen las herramientas de recopilación y análisis de la información. En la tercera parte, planteamos como el desarrollo cuando es reapropiado por las “beneficiarias” tiene un impacto positivo que permite modificar no sólo la economía sino las formas de organización y producción social. Finalmente, a manera de conclusión enfatizamos el papel de las mujeres en el proceso de desarrollo en Tzibanzá como un elemento que posibilita un cambio en las relaciones de género, pero también la posibilidad de construir autonomía.

Tzibanzá: Del contexto a la participación femenina

Contexto

Tzibanzá, pertenece al municipio de Cadereyta de Montes, en el estado de Querétaro (mapa1), cuya característica principal es la explosión demográfica como resultado de la industrialización que se ha venido desarrollando con mayor fuerza en las últimas dos décadas. Lo cual no necesariamente significa que la población haya salido de la pobreza, principalmente en el campo.

Anexo 1 Figura 1

Cadereyta de Montes, política y administrativamente está dividido en 9 delegaciones: Bella Vista del Río, Boyé, El Doctor, El Palmar, Higuierillas, La Esperanza, Maconí,



Pathé, y Vizarrón, las cuales cuentan con un total de 243 localidades, y de las cuales solamente 2 son consideradas urbanas (INEGI, 2017). Tzibanzá pertenece a la delegación de El Palmar. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021 la población total del municipio de Cadereyta es de 69,549 habitantes, la relación hombres - mujeres es de 89.6. (Presidencia Municipal de Cadereyta de Montes, 2018). Dentro de la localidad de Tzibanzá están registrados 372 habitantes (178 hombres y 174 mujeres) (INEGI, 2019).

Si bien es cierto, que el municipio se cataloga con una marginación media, de acuerdo con Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010), el 72.9% de la población vive en pobreza, y presenta un índice de rezago social medio. Se entiende el rezago como:

[...] una medida que agrega en un solo índice variables de educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y activos en el hogar. No se trata de una medición de pobreza ya que no incluye los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación (CONEVAL, 2018).

Dichas condiciones permiten entender porque la llegada de programas y proyectos de desarrollo. No es nuestro interés ahondar en las condiciones históricas de la formación de la comunidad, pero es importante resaltar que un momento que marco el devenir histórico de la población fue la construcción de la hidroeléctrica Zimapán, megaproyecto que se ubica en el límite de los estados de Querétaro e Hidalgo. Para su construcción fueron inundadas 2,309 hectáreas. Se construyó entre 1980 y 1990, pero fue inaugurada en 1995 (Aronsson, 1992; García, A. 2003; Iracheta y Gómez, 2014), a pesar de que varias comunidades fueron inundadas en su totalidad, Tzibanzá sólo sufrió inundación de las tierras de cultivo y reubicación de algunas viviendas. A partir de este momento se transformaron las actividades económico-productivas, pues pasaron de ser campesinos que cultivaban maíz, jitomate y otras hortalizas -como la calabaza- por temporal al cultivo de riego y la pesca comercial, que se complementó más tarde con actividades turísticas y deportivas, esto de acuerdo con Guevara, Hernández y Rivera (2018).

Es decir, la construcción de la hidroeléctrica fue el parteaguas que posibilitó la llegada de programas y proyectos de desarrollo a Tzibanzá, como lo veremos más adelante, antes de pasar al análisis se esbozan los lineamientos teórico-conceptuales que guiaron esta propuesta.



Desarrollo, territorio, turismo rural y participación femenina

En primer lugar, se retoma el desarrollo desde su perspectiva crítica como un proceso que es hegemónico-capitalista y por lo tanto ha sido impuesto, particularmente en las poblaciones rurales, lleva implícito un modelo civilizatorio, que pondera la industrialización-urbanización y el crecimiento económico, que implica un cambio no solo en actividades económico-productivas sino en la identidad y cultura de los pueblos¹.

Que, sin embargo, ha sido la bandera de la política económica y social de los países anteriormente llamados tercermundistas, cuyas implicaciones han sido expuestas por quienes se han dedicado a analizar el impacto que ha tenido para las comunidades rurales. Es por ello, que consideramos que se debe hablar de desarrollo si se busca comprender los cambios económicos, políticos y socioculturales de los pueblos a partir de las diferentes propuestas gubernamentales y no gubernamentales. Nosotros hablamos de desarrollo desde la perspectiva rural territorial, que busca establecer los elementos que se encuentran inmersos en el territorio y que están atravesados por las interrelaciones sociales tanto de los actores locales como de los que intervienen en la zona, desde las instituciones gubernamentales, los capitales privados, las organizaciones no gubernamentales, de productores, hasta llegar a los habitantes que dependen de y explotan los recursos naturales y sociales con los que cuentan para sobrevivir con los suyos. Reconociendo la importancia del papel del territorio y lo local en los procesos de transformación política y social (Dematteis y Governa, 2005, citados en Guevara et al, 2018). Para la cual, el territorio es una construcción social, no sólo el espacio físico, que se construye a partir de las interrelaciones de quienes habitan, transitan o intervienen en dicho lugar y que posibilita la construcción de identidad a partir del sentido de pertenencia y la simbolización de las actividades que dentro del mismo se realizan (Flores, 2007, Giménez, 2000).

Una de las variantes que ha tenido el proceso de desarrollo es la introducción de turismo rural. El turismo ha sido definido como aquellas actividades que llevan a cabo las personas en lugares distintos a su entorno cotidiano, por un periodo menor a un año, que tiene como finalidad el ocio, negocios u otros motivos, siempre que no sea una actividad remunerada (Velázquez y Castillo, 2015). Que es un elemento dinamizador de las economías locales pues incide en el diseño y planeación de políticas económicas, sociales y culturales, por lo tanto, puede ser considerado como un factor que detona el desarrollo (López y Palomino, 2015).



Por otro lado, el turismo rural surge como una necesidad de diversificar la oferta turística de playa, pero al mismo tiempo como una alternativa económica para poblaciones rurales, fundamentado en el desarrollo local, ya que tiene la capacidad de dinamizar y diversificar las economías de las zonas rurales, otorga valor a el patrimonio natural y sociocultural, y al ser una actividad intensiva en mano de obra posibilita la creación de fuentes de empleo que mejoran el ingreso de las familias indígenas y campesinas (Acerenza, 2006; Flores y Barroso, 2011).

Estos cambios han estado protagonizados de manera particular por las mujeres, quienes asumen un nuevo papel en el proceso de desarrollo a partir de que las políticas se focalizan para atender las visibles desigualdades de género. El objetivo de estas era que su participación no fuera secundaria, sino que pudieran incorporarse de manera directa y como responsables de los proyectos gubernamentales. Esto se logra gracias a la incorporación de la participación en el desarrollo local, según Fernández (1991), está puede ser entendida como un rol atribuido en la esfera productiva que está presente en la división sexual del trabajo. Que sólo se entiende en el contexto de las relaciones de género que son todas aquellas características, creencias y atributos sociales que determinan la femineidad y la masculinidad, que están situadas en un contexto histórico y cultural. A partir del cual se ubica a la mujer en su papel de reproductora biológica, en actividades de reproducción social y de la fuerza de trabajo, como sinónimos de la primera y por lo tanto en el espacio privado; y a los hombres en un papel de “proveedores” que los lleva a desenvolverse en el espacio público y el mercado laboral remunerado (Amorós, 2001; Huacuz, 2011; Lamas, 2002). La división sexual del trabajo incluye tres actividades esenciales: a) el trabajo productivo, de carácter social, colectivo, mediante el cual se producen los bienes que constituyen, en conjunto, la riqueza social; b) el trabajo doméstico, mediante el que se satisfacen las necesidades cotidianas, como la alimentación, la higiene, la salud y el mantenimiento de la vivienda; c) la crianza de los hijos mediante la que se inculcan y transmiten los usos y costumbres propios de la comunidad, garantizando de esta manera la reproducción del imaginario cultural de la sociedad (Batthyáb, 2009).

Consideramos por ello que la participación debe ser retomada desde una perspectiva al cambio, como el medio privilegiado por el cual las personas pueden acceder y controlar los recursos de su entorno. Implica tanto sensibilización social sobre su importancia como el compromiso individual de las personas, posibilitando la generación de consciencia. Surge en las similitudes compartidas, que pueden ser necesidades o



identidades comunes. Tiene que ser un ejercicio de intercambio responsable e informado (Gil, Izquierdo y Martín, 2008). En el caso de las mujeres la participación ha sido entendida como un medio de empoderamiento, pues les permite incorporarse al mercado laboral remunerado y ser parte de las transformaciones económico-productivas, al menos en el caso que nos ocupa.

Propuesta Metodológica

Partimos de la afirmación de que el conocimiento es una construcción social, que sólo es posible en el intercambio con los y las otras, que epistemológicamente implica el establecimiento de una relación de confianza con las investigadas, posibilitando el dialogo y buscando rescatar en todo momento la percepción que tienen sobre los procesos que han desarrollado². Por lo que tiene un enfoque cualitativo a pesar de que se combinaron técnicas de recopilación de información cuantitativas -cuestionarios en una muestra representativa-; y cualitativas -estancias de campo, observación participativa y no participativa, entrevistas semiestructuradas y grupos focales-.

La construcción de las herramientas se dio en un ir y venir entre el intercambio con la comunidad y la lectura de propuestas teórico-conceptuales que nos permitieran analizar y explicar el problema. El cuestionario contó con 3 ejes: a) identificar roles y patrones de género, con preguntas cerradas con opción múltiple; b) actividades que realizan en la cooperativa, particularmente la toma de decisiones y si existe una diferenciación entre lo que pueden o no hacer mujeres y hombres, con preguntas cerradas y abiertas; y c) una escala de Likert para medir las actitudes con respecto a la autonomía, que buscaba identificar si las mujeres perciben que tienen más o menos capacidad de decisión con respecto a su vida individual, económica, familiar y comunitaria a partir de su participación en las actividades de la cooperativa. Como nos interesaba analizar la participación de las mujeres en el desarrollo, en la muestra -no estadística- se consideraron a las 29 mujeres cooperativistas -de los 93 socios-, y a 29 no cooperativistas con el fin de identificar si la participación en procesos de desarrollo es lo que promueve el cambio. Se levantaron 52 cuestionarios (a 20 mujeres cooperativistas y a 32 mujeres no cooperativistas). Esta información será complementada con un grupo focal a 6 mujeres cooperativistas, con el objetivo de ampliar la información sobre los mismos ejes del cuestionario, dos entrevistas semiestructuradas a cooperativistas, se tienen planeadas entrevistas a no cooperativistas, pero sólo se ha aplicado una que aún no ha sido procesada. En este caso las entrevistas y grupo focal se hicieron con aquellas



mujeres que voluntariamente estuvieron dispuestas a participar. Los resultados que se presentan provienen de estas herramientas.

La participación de las mujeres en el cambio

Como lo mencionamos el parteaguas del desarrollo para Tzibanzá fue la construcción de la hidroeléctrica. A partir de este momento y como parte de la propuesta para contrarrestar el impacto que dejó la construcción comienzan a llegar una serie de programas y proyectos que modifican las actividades económico-productivas. El primero de ellos Mujeres en Solidaridad que llegó en 1995 y buscaba reubicar el asentamiento y las tierras de cultivo. En este participaron un grupo de 20 mujeres, sin embargo, se involucró toda la familia, el programa buscaba que las participantes estuvieran implicadas en todo el proceso por lo que su participación incluyó actividades de limpieza y desmonte de la nueva área de cultivo, instalación de mangueras para el riego, y construcción de viviendas, lo que permitió que se identificaran como protagonistas del cambio y no sólo como amas de casa y mamás. Al menos así lo recuerda Doña Toña: “trabajamos parejo... ayudando en lo que podíamos, mujeres y hombres... y de ahí nos dimos cuenta... que valíamos igual, pues este fue un proyecto de mujeres” (2019). Esta propuesta permitió que el cultivo se convirtiera en una actividad comercial, pues comenzaron a sembrar jitomate y calabaza con un sistema de riego y se vendía grupalmente.

A la par de esta iniciativa comenzó la pesca comercial, por *la necesidad de mantener a los suyos*, así lo recuerdan quienes vivieron este proceso, pero en un inicio era una actividad “ilegal”, pues no contaban con permiso y la practicaban de noche para evitar ser descubiertos y multados. Después de varias multas y amonestaciones por parte de las autoridades, les fue decomisada una camioneta que utilizaban para transportar el pescado que vendían, esto los llevó a tomar la decisión de regularizar su situación. Al principio había 150 personas interesadas en formar una cooperativa de pesca comercial, tanto de Tzibanzá como de comunidades aledañas, las reuniones y las faenas que este proceso requería llevó a muchos de los interesados a abandonar la propuesta quedando al final 93 integrantes, mujeres y hombres todos ellos de la comunidad. El proceso de formación lo recuerdan como una historia común en donde a pesar de que las mujeres no eran parte de la organización, no se hubiera logrado sin su apoyo. Con la consolidación de la cooperativa vinieron las primeras propuestas turísticas. El proyecto de “La Isla”, es el primero de ellos, que consta de 7 cabañas tipo zafarí con capacidad para 4-5 personas, alberca y restaurante; fue construido en una isla artificial que se creó



con la inundación de la presa, inició sus operaciones en el 2005. La cooperativa arranca formalmente en el año 2000, a pesar de que desde 1998 tenían los permisos, lograron apoyo para compra de anchas y quipo para procesar el pescado -pero no está funcionando por falta de capacitación-; a la par de la pesca comercial comienza la iniciativa de pesca deportiva, lo anterior surge del intercambio con otros campesinos con experiencias similares. La actividad turística incluía la organización de torneos de pesca, el restaurante y hostel ubicado en el embarcadero, y paseos en lancha. La distribución de las actividades y la responsabilidad que estas implican no ha sido una tarea fácil para los cooperativistas, sin embargo, consideran que les ha permitido mejorar sus condiciones de vida, la generación de empleo y la oportunidad de vivir otras experiencias. Parte de esta organización es la creación de comités que dirigen el funcionamiento de cada una de las áreas. No abundaremos en este proceso pues lo que nos interesa es enfatizar el papel de las mujeres. En 2018 con una inversión 4.3 millones de pesos para la ampliación y remodelación de hostel, y la construcción de nuevo hotel, spa, restaurante El Anzuelo, la inversión fue por parte del gobierno estatal y federal.

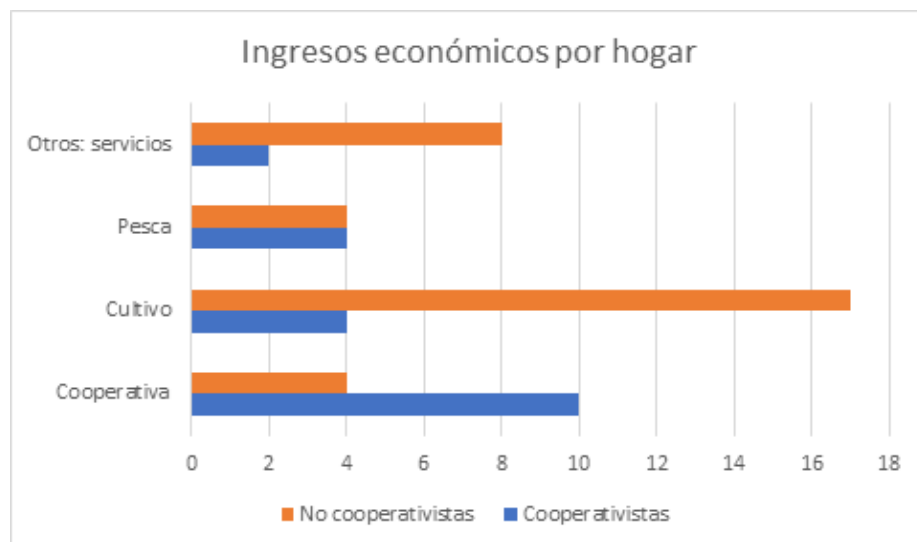
Ahora bien, de los 93 cooperativistas como ya lo mencionamos, hay un total de 29 mujeres con edades que oscilan entre los 25 y los 65 años, si bien es cierto que cuando se creó la cooperativa no hubo una restricción para poder ingresar, la mayoría masculina se explica en roles tradicionales de género que ubican a los hombres como “proveedores” y a las mujeres como “reproductoras”. Su incorporación estuvo determinada en un primer momento, por la ausencia de los maridos que migraban a los Estados Unidos o a la Ciudad de México para poder mantener a los suyos; más adelante hubo cambios de residencia, y al no poder seguir participando cedían el permiso a algún familiar, mujer, en su mayoría. No obstante, esto posibilitó que se incorporaran a actividades que anteriormente se consideraban exclusivamente masculinas, como la pesca comercial, y que participaran en la toma de decisiones en igualdad de posición. Todas las decisiones de la cooperativa se toman en asamblea en voto libre, la asignación de quienes participarán en los comités también se hace de esta manera. La cooperativa se ha servido de trabajo no remunerado -faenas- para la construcción, remodelación y otras actividades. Las mujeres consideran que su participación ha *sido jalan todos parejo. O sea, es cierto, también los hombres nos tienen mucha paciencia porque ellos dicen hagan ustedes lo que pueden. O sea, que no nos discriminan, porque por ejemplo si se hacen alguna pared o algo de eso, nos dicen: traigan una piedra, pero también la piedra va de acuerdo con lo que nosotras podemos cargar. Ya también ellos*



sí son conscientes, aunque tenemos los mismos derechos nos dice Doña Toña (2019). Y lo confirma Don Rubén: no...yo creo que todo...no hay alguna cosa...que tengan que hacer los hombres o las mujeres, todos pueden participar en cualquier trabajo (2018). Las mujeres lograron ganar un espacio a partir de que se vieron como responsables de propuestas de desarrollo. La comercialización de pescado ha permitido además que cuenten con ingreso que antes no tenían, las mujeres que participaron en el grupo focal consideran que el contar con un ingreso y poder decidir qué hacer con él es una sensación muy bonita...porque a veces uno tiene que pedir, pero si no tienen para darle a uno...así ahora yo tengo mi dinerito y decido si darle a mamá o a mis hijos (GFC, 2019).

Además de que consideran que la participación en los proyectos genera una igualdad al interior del hogar: *los dos, casi siempre los dos y si no la hacemos de una cosa, la hacemos de otra, yo creo que... me pongo a coser en la casa, a coser ropa, lo que sea. Si me ocupan por ahí pues me voy a trabajar, o sea no estamos de que no me voy a trabajar, le echamos ganas en todo (Juana, 2019).*

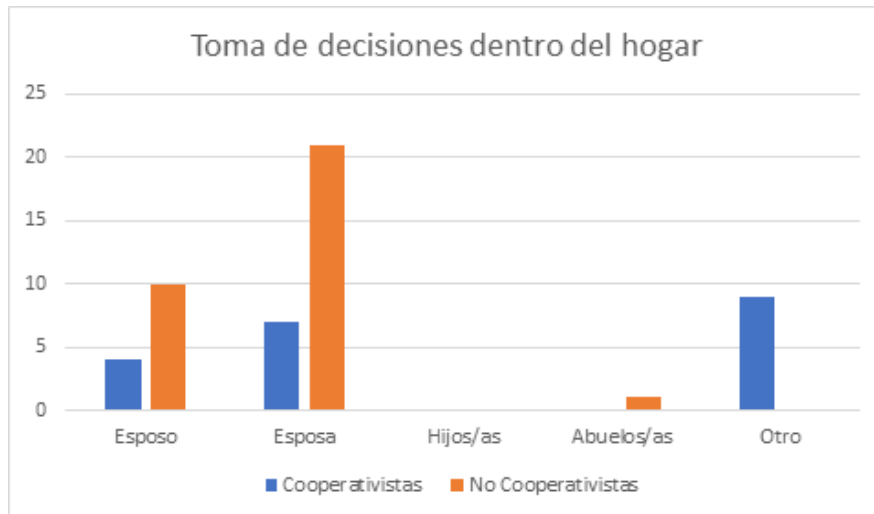
Por otro lado, en el cuestionario encontramos que la mayoría de las cooperativistas obtienen sus ingresos de actividades de la cooperativa y pesca el 75% -15 mujeres-, y el 25 % restante obtiene ingresos de las actividades agrícolas y pecuarias. Que contrasta con lo que sucede con las no cooperativistas:



Fuente: Elaboración propia con base a los cuestionarios levantados durante el 2019.



Si bien es cierto, que en la mayoría de los casos tanto cooperativistas como no cooperativistas considera que el jefe de familia es el hombre -un 70% para ambos casos-, contrasta con la toma de decisiones en donde las cooperativistas tienen mayor ventaja en la toma de decisiones como lo demuestra el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia con base a los cuestionarios levantados durante el 2019.

Encontramos en general que hay un cambio en las relaciones de género que es más marcado en el caso de las mujeres que participan de manera activa en la cooperativa.

A manera de conclusión

El hecho de que exista la cooperativa y el complejo turístico dentro de la localidad de Tzibanzá, ha posibilitado que las mujeres sean participes del cambio productivo, trabajando en actividades que anteriormente eran consideradas exclusivamente masculinas, como lo es la pesca comercial. No hay que negar que la creación de empleos ha tenido un sesgo de género, pues la mayoría de quienes trabajan en la cooperativa en actividades de preparación de alimentos, y limpieza son mujeres. Sin embargo, la posibilidad de tomar decisiones al parejo de los hombres les ha permitido percibirse de una manera distinta frente a los y las otras, lo cual nos permite afirmar que esto puede ser un detonador para la construcción de autonomía femenina.

A partir de la presa hidroeléctrica, los ingresos de las familias de Tzibanzá comenzaron a diversificarse. Este proyecto de desarrollo que comenzó hace tres décadas, llevó a transformar la vida, las relaciones, las actividades productivas y en general la cotidianidad de los habitantes de Tzibanzá. Uno de estos cambios ha sido la posibilidad de que a partir de los ingresos que obtienen las nuevas generaciones puedan seguir



estudiando, lo que permite visibilizar otras oportunidades a futuro. Aún es muy pronto para saber si el nuevo hotel-spa-restaurante, permite que la cooperativa sea un negocio económicamente redituable para los 93 cooperativistas, pero es evidente que se han sentado las bases para establecer nuevas relaciones entre los géneros con la posibilidad de que las mujeres puedan decidir libremente sobre sus vidas y también con respecto al rumbo que tendrá la comunidad.

Las mujeres cooperativistas, son clave en la dinámica social del grupo, sin embargo, aún se ven a sí mismas como una parte complementaria en las labores productivas y económicas de sus compañeros varones, al declarar que ayudan en lo que pueden o son capaces, a la vez, agradecer en poder aportar con algo en las faenas o demás actividades, se proclaman como sujetos de apoyo más que de liderazgo, y esto solo considerando al entorno público. Dentro de la vida privada, las mujeres (tanto cooperativistas como quienes no comparten esa característica) son quien se hace cargo del trabajo doméstico, que, además, es una prioridad sobre su trabajo remunerado o sus actividades en la cooperativa.

Para las mujeres, que se han incorporado al cambio productivo dentro de la localidad, su prioridad está en el cuidado de los hijos, de su marido y de todas las labores básicas de limpieza y alimentación.

Esta investigación, que todavía no concluye, plantea la posibilidad de que sean las mujeres los agentes clave para detonar el cambio productivo, así como desarrollo constante y el reconocimiento de sí mismas como mujeres que son las que sostienen económicamente a su familia, como sucede en gran parte de este país.

Notas

Para ampliar más esta perspectiva crítica revisar: Esteva 2002 y 2009; Escobar, 2002; Sachs, 2001; Viola, 2000, entre otros.

² La propuesta se retoma de la teoría de la construcción del conocimiento de Luckman y Berger, 1968. Así como las propuestas metodológicas de Corbetta, 2007, Amuschastegui y Lerner, 1999; Ariza y Velasco, 2015. Entre otros.



Mapa 1

Fuente: <https://mr.travelbymexico.com/725-estado-de-queretaro/>

Referencias bibliográficas

- Acerenza, M. Á. (2006). *Conceptualización, Origen y Evolución del Turismo*. México: Trillas.
- Amorós, C. (2001). *Espacio Público, espacio privado y definiciones ideológicas de “lo masculino y lo femenino”*, en *Feminismo, igualdad y diferencia*. PUEG-UNAM: México. Pp. 23-52
- Batthány, K. (2009). Autonomía de las mujeres y resistencias a la división sexual del trabajo al interior de las familias, En: *Seminario Regional, CEPAL* [En línea] Chile, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6977> [Accesado el día 26 de junio de 2018].
- Fernández, K. (1991). Desarrollo económico y participación de las mujeres: viejos problemas, nuevos debates. San José (USA): Educa. En: *Teorías del desarrollo nacional*. Antonio Portes (comp.).
- Giménez, G. (2000). Territorio, cultura e identidades. La región sociocultural. *Cultura y Región, Bogotá, CES-Universidad Nacional*, 55-69.
- Flores, M. (2007). La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. En: *Revista Opera*, pp. 35-54, (7).



Flores, D. y Barroso, M. (2011). La mujer en el turismo rural: un análisis comparativo de género en el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (comarca Noroccidental andaluza). España: *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 10, abril, pp.39-69. Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales.

Gil, M., Izquierdo, A., y Martín, P. (2008). La participación de las mujeres en el desarrollo rural y el bienestar social. *Persona*, (011), 129-142.

Guevara, I., Hernández, N. y Rivera, A. (2018). Desarrollo rural territorial en la Microcuenca del Palmar. Turismo ecológico en Tzibanzá, Cadereyta de Montes, Querétaro. En Cadena, J., Aguilar M., Vázquez D. (coords.). *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Vol.3. Págs. 1049-1063. México: COMECOSO. ISBN: 978-607-98224-0-8.

Huacuz, María Guadalupe (2011), La violencia de género como problema interdisciplinario, en Saucedo, Irma (Coord.), *Violencia contra las mujeres en México*, México, PUEG-UNAM (Pp. 65-88).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Inegi.org.mx*. Recuperado 17 noviembre de 2019 de: <http://www.inegi.org.mx/inegi/>

López, G. y Palomino, B. (2015). Turismo, desarrollo territorial y comunidades indígenas en México. En Hiernaux D. (coord.) *Turismo, sociedad y territorio: una lectura crítica*. México: Editorial Universitaria, UAQ

Velázquez, D. y Castillo, L. (2015) Turismo, pobreza y medio ambiente en Quintana Roo: análisis crítico. En Hiernaux D. (coord.) *Turismo, sociedad y territorio: una lectura crítica*. México: Editorial Universitaria, UAQ



Mineração na amazônia brasileira: Aspectos da presença e avanço do Capital na Região.

Hauradou Rosas

Resumo

A Região Amazônica brasileira tem sido apresentada ao mundo como reduto de ecossistemas, de espécies de seres vivos ainda não catalogados e dos já catalogados, que expressam potencial econômico abundante para atender aos anseios do ardil capitalista contemporâneo. Sobressai na região, ainda, o histórico processo de extração mineral, que atualmente na condição de commodittes (mercadorias) as quais representam, na sua totalidade, parte importante da produção nacional, 6,8% do PIB brasileiro o que equivale a 65% do valor das exportações brasileiras. Destacamos que a presença dessas empresas na região conformam um quadro de exploração da riqueza oriunda da natureza de modo que os ganhos reais se voltam para atender à rentabilidade capitalista em detrimento das condições e modos de vida dos sujeitos históricos presentes na região para os quais sobram as consequências deletérias da forma de ser do capital e o acirramento das desigualdades ao nível local em suas muitas dimensões.

Palabras clave

Capital; Amazônia; Mineração; Commodittes.

Abstract

The Brazilian Amazon region has been presented to the world as a stronghold of ecosystems, species of living beings not yet cataloged and those already cataloged, which express abundant economic potential to meet the aspirations of the contemporary capitalist ruse. In the region, there is also the historical process of mineral extraction, which is currently in the condition of commodittes (commodities), which represent, in their totality, an important part of national production, 6.8% of the Brazilian GDP, equivalent to 65% of value of Brazilian exports. In this study we emphasize that the presence of these companies in the region constitute a framework for the exploitation of wealth derived from nature so that the real gains are turned to meet the capitalist profitability to the detriment of the conditions and ways of life of the historical subjects present in the region for which the deleterious consequences of the way of being of capital and the intensification of inequalities at the local level in their many dimensions.



Keywords

Capital; Amazon; Mining; Commodities.

Introducción

A Região Amazônica brasileira tem sido palco de inúmeras reflexões, dentre as quais aquelas afeitas aos conflitos pela terra -- insurgidos por trabalhadores diversos destituídos de propriedades dos meios de produção munidos, tão somente, de sua força de trabalho. Tais conflitos, ora velados, ora combatidos com brutal violência pelo Estado ou por segmentos da sociedade civil (latifundiários, fazendeiros, grileiros, etc^{1.}), de que o massacre em Eldorado do Carajás² em 1996 e, mais recentemente, em Pau D'arco³ no Pará são dois dos exemplos trágicos. Sobressai na região, ainda, o histórico processo de extração mineral, que atualmente na condição de *commodities*⁴ (mercadorias) as quais representam, na sua totalidade, parte importante da produção nacional, 6,8% do PIB brasileiro conforme dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento o que equivale a 65% do valor das exportações brasileiras (UNCTAD, 2014, apud Castro, 2018). Esta mercadoria tem sido extraída de várias regiões do país (e da América Latina), mas particularmente na Amazônia brasileira, sua extração plasma um quadro específico, que apesar de apresentar similaridades em relação a outras áreas onde se processam a coleta de minérios, se realiza num contexto de modos de vida diferenciados, de relações sociais (de produção) também diferenciadas como veremos a seguir.

Marco teórico/marco conceptual

Exploração da/na Amazônia⁵: A Natureza sob a Lógica Capital

A Amazônia compreende um [...] vasto complexo de ecossistemas localizado na bacia hidrográfica do rio Amazonas, que tem uma superfície total de pouco mais de 7 milhões de km² (ou seja, aproximadamente 40% do continente sul-americano) [...]” (Tulio Neto, 2010, p, 46). Esta, por sua vez, é constituída por oito países dentre os quais, o Brasil (os demais são Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela) “[...] e, mais pela similaridade vegetal e climática do que pela unidade hidrográfica, Guiana e Suriname [...]” (Ibid; Idem). Esta é, assim, a Amazônia Continental (Brasil, 2018).

Enquanto “complexo de ecossistemas” esta região revela-se, pois o é, como campo rico de possibilidades e potencialidades naturais no qual, ainda, persistem inúmeras formas de apropriação da natureza em favor do capital e em detrimento dos povos (e da vida)



nela existentes. Concordamos com Marx (2012 In Netto, 2012, p. 425) ao realizar a seguinte afirmação:

[...] A natureza é a fonte dos valores de uso (que são os que verdadeiramente integram a riqueza material!), nem mais nem menos que o trabalho, que não é mais que a manifestação de uma força natural, da força de trabalho do homem [...]. Na medida em que o homem se situa de antemão como proprietário diante da natureza, primeira fonte de todos os meios e objetos de trabalho, e a trata como possessão sua, seu trabalho converte-se em fonte de valores de uso e, portanto, em fonte de riqueza [...].

É, pois, nessa perspectiva, que situamos a Amazônia enquanto natureza que se expressa em suas propriedades “sociobiodiversas” e, portanto, enquanto fonte de valores de uso na qual coexistem relações sociais que são anteriores à forma de ser burguesa e que lidam cotidianamente com os efeitos da presença de agentes externos à região. Na condição de fonte dos valores de uso, -- de fonte de riqueza --, o “complexo de ecossistemas” amazônico, tem se revelado historicamente como espaço profícuo e contínuo de expropriação, num processo ditado por empreendimentos nacionais e internacionais os quais têm afetado, sobremaneira, as condições de vida dos povos ali presente, já que tais intervenções tendem a promover mudanças substantivas no ambiente e nas relações sociais historicamente constituídas na região. São exemplos de intervenções externas as alterações provocadas nas condições ou modos de vida das sociedades pré-colombianas e as intervenções que seguem afetando as sociedades contemporâneas do continente latino-americano.

É emblemática a fala de Freitas (2009) sobre as relações sociais próprias das populações tradicionais na região, que em muito se distanciam da sociabilidade ocidental, ou mais precisamente, da sociabilidade burguesa, e que foram condicionadas ao processo de subsunção ao capital ao longo da história. Essa dinâmica de subsunção “Faz parte da essência do capital [...] [ao] submeter à sua legalidade todas as relações sociais com que se defronta [...]” (Lessa, 1998, p. 138; grifos do autor). Essa “lógica expansionista” cuja essência destrutiva submete todas as relações sociais divergentes à reprodução ampliada do capital encontra solo fértil em regiões como a Amazônia onde as relações sociais (e de produção) revelavam e, ainda que de forma residual, revelam-se como um contraponto à forma de ser capitalista. Trata-se, pois, de uma posição diametralmente oposta, por assim dizer.



Para Freitas (2009):

As sociedades tradicionais da região exercitaram, por milênios, a convivência pluricultural interétnica, e plurinacional em sociedades de abundância e de ocupabilidade plena. Pode ser dito que a colonização e o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia criaram os problemas regionais, o subdesenvolvimento econômico e sociocultural, inventaram a pobreza e a dependência, além de Instituírem a desigualdade estrutural e federativa, de “classes” e de povos (Freitas, 2009, p. 22; grifos nossos).

Com efeito, o trato atribuído (pelo olhar e ação do outro, este enquanto agente externo) à região mostra-se herdeiro das formas predatórias de apropriação das riquezas naturais, com as riquezas humanas aí incluídas, cuja orientação se dá atualmente sob lógica de rentabilidade inerente ao modus operandi capitalista enquanto força motriz dos “problemas regionais, [do] subdesenvolvimento econômico e sociocultural, [e da] pobreza” na região (Ibid).

Ao verticalizarmos nossa atenção para a Amazônica brasileira nos deparamos com questões, as mais diversas, que perpassam as relações de homens e mulheres, *in loco*, cujas vidas são impactadas cotidianamente dada a presença de agentes exógenos à região. A exogenia que se expressa nas diferentes investidas do capital na região pode ser apreendida sob a denominação, conforme Teixeira (1998), de “modernização conservadora”. Concordamos com a autora, pois de acordo com suas investigações a Amazônia tem se apresentado como “[...] uma região em cujos municípios, principalmente naqueles dos grandes projetos, desfilam crianças que na rua imploram por um pouco de comida, adultos coletando alimento no lixo, [...] índios se prostituindo nos bordéis improvisados [...] (Teixeira, 1998, p. 103)” some-se, ainda, à violência sexual infantil nas suas distintas manifestações. Fazer frente a essas questões exige estratégias hercúleas dos amazônidas. Exige, sobretudo, organização e mobilização coletiva consubstanciada de modo a articular todos os pontos fragmentários -- singulares -- em demandas coletivas.

Metodología

A metodologia priorizada para esta discussão assenta-se na revisão bibliográfica com base em autores que discutem a questão da presença da exploração mineral na Amazônia, bem como clássicos do pensamento social.



Análisis y discusión de datos

Exploração Mineral na Amazônia Brasileira: Presença e Avanço do Capital

O avanço do capital na região amazônica tem se dado sob a tutela do Estado Brasileiro⁶ numa relação que expropria, anula, dissolve relações seculares e sobrepõe um modo de ser alheio à cultura e aos costumes locais. São inúmeros os exemplos que vão desde a criação de grandes projetos para a região às propostas de “desenvolvimento” com a, suposta, integração desta ao restante do país. Estas intervenções são alvo de críticas, pois não atendem às reais necessidades das populações locais, pelo contrário, tendem a reforçar o quadro de desigualdades sociais próprio da ordem burguesa, situação que nos remete às advertências de Marx (1996) ao formular a explicitação *da Lei Geral da Acumulação Capitalista no capítulo XXIII d’O Capital*.

Acerca da presença e do avanço do capital na região, Teixeira (2008, p. 147), destaca que a “questão social” estaria ligada à “modernização conservadora” empreendida nas localidades amazônicas orientação da qual compartilhamos o entendimento. A autora considera que:

Houve um momento em que os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs), com o apoio do Desenvolvimento de Comunidade, introduziam programas de “modernização conservadora”, mas já embrionários da modernização destrutiva (Mészáros, 2003), ao dissolver relações não-capitalistas. Destrutiva tanto dos povoados amazônicos quanto dos ecossistemas: o Polamazônia⁷, a colonização dirigida, os incentivos fiscais, os grandes Projetos, o Programa Grande Carajás, a Hidroelétrica de Tucuruí, a Zona Franca de Manaus [...].

Entende-se que nesta mesma região (unidade) coexistem processos diversos (diversidade) no que se refere tanto às relações sociais quanto aos ecossistemas e que estamos tratando de distintas faces amazônicas. Portanto, a Amazônia “[...] de certo modo [...] ainda resiste a uma homogeneidade produzida pelos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política, os quais tendem a instituir a mesma e igual composição em todos os lugares” (Teixeira, 1998, p. 99-100). Conquanto, a resistência frente à presença e ao avanço do capital na região mediante o surgimento de movimentos sociais organizados, conformando uma “vontade política⁸” *in lócus*, os danos materiais (objetivos) e “não materiais” (subjetivos) não podem ser reparados por valor monetário algum, já que as qualidades inerentes ao ambiente esvaíram-se com o processo de extração mineral e seus efeitos estão impressos nas várias formas de vida locais. Esse movimento de exploração/expropriação inicia-se com o, suposto propósito de “[...] valorização industrial de recursos minerais – entendida como a *agregação de*



valor e conversão de recursos minerais em mercadoria – na Amazônia oriental brasileira [...]” (Monteiro, 2005, 187; grifos nossos). Para Castro, Alonso e Nascimento (2016):

[...] O neoextrativismo no contexto brasileiro, como nos demais países, está articulado a uma retomada de projetos de desenvolvimento e crescimento econômico, em que uma região rica em recursos naturais e energéticos é colocada como central para o planejamento do país através do estímulo de investimentos transnacionais (Coelho, 2016) (Vincent e Vasconi, p. 68).

Contudo, o neoextrativismo consolidado na região não visa o atendimento às necessidades fundamentais de grupos humanos nela presentes, antes, atendem a demandas e interesses externos, de que as empresas de mineração são uma das maiores expressões, sob os auspícios (parcial e/ou integral quando se tratam dos efeitos deletérios do processo de exploração minero-metalúrgico) do Estado brasileiro. Iniciada na década de 1950, as primeiras explorações minerais na Amazônia sob o aval do Estado brasileiro, se deram na Serra do Navio, então Território Federal do Amapá. “Era o fim da ditadura de Getúlio Vargas e a nova Constituição, promulgada em 1946, em substituição à Carta de 1937, estava fortemente inspirada em princípios do liberalismo econômico” (Monteiro, 2005, p. 187). Reforça o autor:

Para a valorização da jazida estabeleceu-se concorrência, que foi vencida pela Indústria e Comércio de Minérios S. A. (Icomi), uma empresa brasileira de médio porte. Em 1947, ela recebeu autorização do Governo Federal para pesquisar e para explorar o manganês. Em 1950, sob a alegação da necessidade de aporte técnico, de recursos financeiros e diante da inexistência de óbices constitucionais, a Icomi associou-se à Bethlehem Steel, naquele período a segunda maior corporação norte-americana produtora de aço (Chandler, 1998, p. 360), sendo, em 1957, efetivado o primeiro embarque de minério, atividade que se estendeu por quatro décadas (Monteiro, 2005, 187-138).

Desse movimento resultou o exaurimento da jazida no ano de 1997 restando os efeitos deletérios às comunidades, seus comunitários e ao município adjacente à Serra do Navio no Estado do Amapá, o município de Santana. Com a exploração por 40 anos o que se constata atualmente é que “[...] Além de imensas pilhas de rejeitos e de finos, a Icomi deixou um passivo ambiental, com contaminação de rios e lençóis freáticos por arsênio⁹ (Verbetes CETEM, 2018, p.01). São alguns dos efeitos nefastos e mais comuns em áreas/regiões onde o processo de exploração mineral se desenvolve. Em Serra do Navio e Santana:



O arsênio contaminou a água da barragem e as águas do subsolo em suas imediações. Como na época das chuvas a barragem transbordava, os igarapés Elesbão I e II, usados pela população local para diversas finalidades, foram contaminados por arsênio, conforme constatação da Secretaria de Meio Ambiente do Amapá (Sema-AP) (Pereira et al., 2009; Figueiredo; Borba e Angélica, 2006; (Ibid, p. 02).

As questões afeitas à saúde dos munícipes são as mais frequentes, mas não únicas, e em alguns casos perceptíveis ao senso comum. Todavia, demandam estudos e pesquisas que em profundidade, com viés científico contra hegemônico, podem corroborar a apreensão sobre as reais condições ambientais, econômicas, sociais, sobretudo atinente à saúde e à habitação, dos moradores locais condicionadas pelos efeitos da extração mineral enquanto ônus irreparável para a região e seus moradores. Em trabalho realizado por Drumond (2000), fruto de sua tese de doutorado, encontramos uma análise consistente e louvável pelo levantamento de dados e mesmo pela análise realizada. Contudo, a abordagem suaviza os efeitos do processo de extração mineral, em que a ICOMI figura, em nosso entendimento, enquanto condicionante/determinante da atual situação desencadeada pelos investimentos privados com impactos que se refletem na “qualidade de vida” na localidade. A conclusão de Drumond (2000) pode ser expressada no seguinte fragmento:

Em suma, constatei que, depois de cinquenta anos de prospecção, mineração, processamento, transporte e embarque de milhões de toneladas de minério de manganês no Amapá, a Icomi não causou destruição ambiental maciça e não causou estagnação ou interrupção socioeconômica, mesmo que o Amapá não tenha alcançado um status de estado desenvolvido, questão importante, mas distinta (2000, p.789).

A abordagem realizada por Drumond (2000) destoa de outras empreendidas por estudiosos e/ou pesquisadores na região. Ademais, somos do entendimento de que os danos produzidos pela extração mineral, pois envolve o uso de determinados componentes químicos e processos químico-físicos, são irreparáveis ainda que se empreendam diversas formas de mitigar os efeitos segundo o pretenso “Desenvolvimento Sustentável”. Em reportagem do jornal “Brasil Repórter” publicada em 01 de janeiro de 2001, Sakamoto (2001) nos apresenta um outro panorama, portanto, divergente das ponderações de Drumond (2000). Sakamoto (2001) afirma que “A Indústria e Comércio de Minérios S.A. (Icomi) [estava] sendo acusada pelo governo do estado do Amapá de ter contaminado a região do porto de Santana, próximo da capital Macapá, com arsênio – substância altamente tóxica que pode provocar câncer e até a morte”. Ainda segundo o autor:



[...] *Processos para o enriquecimento do manganês, proveniente da Serra do Navio, teriam liberado o produto, impregnando o ar e a água. Perto dali, a vila do Elesbão, uma comunidade de pescadores que vive sobre palafitas às margens do rio Amazonas, enfrenta graves problemas de saúde.*

Esse dado concreto não pode ser anulado da vida das populações presentes na região amazônica e que vivenciam cotidianamente as consequências negativas do processo predatório de aniquilamento das riquezas naturais e humanas. A contaminação produzida pela mineração, a exemplo do que ocorreu na Serra do Navio no Amapá, não pode impedir que as pessoas continuem fazendo uso da natureza para atender suas necessidades humanas fundamentais como sempre fizeram. Como se pode ver, a compensação aos efeitos derivados da extração mineral, como os ora mencionados, que deveria se desenvolver numa perspectiva de atender aos protocolos (nacionais ou não) que regulamentam a exploração do minério no Brasil, não tem conseguido traduzir-se na prática¹⁰.

Outros aspectos como os de ordem simbólica-cultural, ocupam um lugar importante, além dos que dizem respeito às noções de territorialidade que envolvem a desapropriação e/ou expropriação, por exemplo, e que incidem na produção do quadro de desigualdades a que nos referimos anteriormente. Os problemas socioambientais relacionados aos rejeitos advindos das atividades de pelotização (Mourão 2017, p. 12) no caso de Serra do Navio do minério manganês, e outros oriundos da exploração mineral das demais localidades da região têm sido uma constante e objeto de denúncias por parte das populações amazônidas.

*Áreas no **Nordeste do Pará** foram contaminadas pelo **vazamento de rejeitos de bauxita** da barragem da mineradora norueguesa Hydro Alunorte, segundo laudo divulgado nesta quinta-feira pelo Instituto Evandro Chagas, em Belém. O relatório aponta que houve **contaminação ambiental** em três comunidades do município de Bacarena, que fica a 15 quilômetros de Belém. Em nota, a empresa disse que irá analisar o laudo para se pronunciar (O Globo, 2018; grifos no original).*

Dessas problemáticas reitera-se que o ônus das atividades minerárias na região recaem sobre os sujeitos locais e os benefícios exponenciais, em forma de rentabilidade econômica e suas consequências positivas, atendem a outras necessidades que não as dos amazônidas. Atendem à contínua acumulação própria à ordem burguesa apreendida na Lei Geral da Acumulação Capitalista conforme os pressupostos marxianos.



Vimos anteriormente a diversidade que se expressa nas várias formatações das populações contemporâneas da Amazônia (Freitas, 2009; Teixeira, 1998; 2008). Dentre estas, estão as comunidades remanescentes de quilombo. Uma em particular, a Comunidade de Boa Vista¹¹ do Rio Trombetas no Estado do Pará e as demais comunidades que conformam a Associação dos Remanescentes de Quilombo do Município de Oriximiná (ARQMO). Por suas características, essas comunidades lidaram com os efeitos da presença de mineradoras levando-as a demarcar o seu espaço físico, político, cultural, social e econômico, que ainda hoje refletem a existência de problemas os mais diversos advindos com a presença da mineradora na localidade. De acordo com Archanjo (2015, 34-35):

Essas comunidades [...] vivenciaram de maneira intensa e conflituosa a implantação dos grandes projetos na Região Amazônica. Boa Vista, entre todas, foi a que sofreu maior impacto, quando da chegada do Projeto Trombetas, a criação da Reserva Biológica e a Floresta Nacional Saracá-Taquera representaram para comunidade o cercamento e a expropriação de seu território de caça, pesca e atividade extrativista, inviabilizando a reprodução por meio próprio de todo um modo de vida.

Em outra localidade na mesma região onde se desenvolveram os conflitos em decorrência da presença da exploração minerária encontramos a Região de Juruti Velho onde se instalou a ALCOA – *Aluminum Company of America*. Nessa região constamos o surgimento da Associação das Comunidades da Região da Gleba Juruti Velho (ACORJUVE). Por sua vez, esta associação pautou sua luta em defesa do território coletivo superando divergências entre os membros tendo como fim “a titulação do assentamento agroextrativista e a implementação de outras políticas públicas” combatendo o descaso público e o ardil da empresa minerária. Esta iniciativa não se deu sem problemas. Ainda assim, revelou a face predatória do processo de extração mineral e seus objetivos últimos, além de denunciar os prejuízos deixados pela mineradora durante todo o processo de implantação e implementação do projeto. Estas denúncias vão ao encontro do que Zhouri, A. et. al (2018, 11) advoga, pois refere-se às questões que perpassam “Às violências materiais e simbólicas, intrínsecas à expansão das fronteiras minerárias, [que] somam-se as violências epistêmica [...]”.

Um recorte reflexivo acerca de outra região minerária, também no estado do Pará, situada na conhecida Região Sudeste do Estado e que é parte do Programa Grande Carajás (PGC), nos é apresentado por Palheta et. al. (2017, p. 02). O PGC fora criado dada a necessidade de agilizar “a instalação e a operação dos projetos mínero-



metalúrgicos” (Monteiro, 2005, 190) na região amazônica. “Uma tentativa de coordenar a execução de projetos já existentes na área (especialmente o Projeto Ferro Carajás, a Albras, a Alunorte, a Alumar [Maranhão] e a Usina de Tucuruí) e de concentrar ainda mais os recursos estatais e os oriundos de incentivos fiscais e creditícios” (Monteiro, 2005, 190).

Palheta et. al. (2017, p. 02) detiveram atenção especial em suas análises para a denominada Região de Carajás. A razão está no fato de que nessa região: “[...] estão concentrados os maiores projetos de mineração da companhia Vale [do Rio Doce] na região Sudeste paraense [...]” verticalizam para “[...] a província mineral de Carajás, para verificar “os efeitos das atividades mineradoras” “nos municípios Parauapebas, Canaã dos Carajás, Marabá, Ourilândia do Norte, São Felix do Xingu e Curionópolis, que concentram os maiores projetos da Vale [...] principalmente, a partir da primeira metade do século XXI” (Palheta et. al., 2017, p. 02). Os autores, citando Villa Verde, Alamino e Fernandes (2014, p. 17) fazem a seguinte conclusão:

Essas populações sofrem, principalmente, com os problemas provenientes do modo com o qual os empreendimentos do setor mineral são implantados, ainda aquém do papel inclusivo que poderiam melhor assumir. Daí emerge o crescimento desordenado, o inchaço populacional, a infraestrutura inadequada, empobrecimento, etc.

Todavia, ainda que considerem a possibilidade do “papel inclusivo” dos empreendimentos minerários, suas análises tendem a denunciar as contradições engendradas pela modalidade de extração mineral característica na região amazônica. Não há como pensar quaisquer formas de inclusão quando se considera a forma de ser capitalista e a forma de ser das empresas de mineração na região na qualidade de “tentáculos do capital” cujo fim último é a rentabilidade econômica, a acumulação; o atendimento de necessidades alheias às populações locais relegando estas a um quadro crescente de desigualdades. O histórico processo de extração mineral, que atualmente na condição de *commodities* (mercadorias) as quais representam, na sua totalidade, parte importante da produção nacional, 6,8% do PIB brasileiro o que equivale a 65% do valor das exportações brasileiras, mostra-se como um dos determinantes das desigualdades engendradas na região. Como nos alertou, Marx (1996, p. 165):

Cada coisa útil, como ferro, papel etc., deve ser encarada sob duplo ponto de vista, segundo qualidade e quantidade. Cada uma dessas coisas é um todo de muitas propriedades e pode, portanto, ser útil, sob diversos aspectos. Descobrir esses diversos aspectos e, portanto, os múltiplos modos de usar as coisas é um ato histórico. Assim



como também o é a descoberta de medidas sociais para a quantidade das coisas úteis. A diversidade das medidas de mercadorias origina-se em parte da natureza diversa dos objetos a serem medidos, em parte de convenção.

Ao situarmos as *commodities* de minério retiradas da região amazônica na perspectiva desenvolvida por Marx (1996), nos permite extrair uma convenção contraposta ao valor atribuído a essas mercadorias no atual estágio de desenvolvimento do capital na Amazônia que tem convertido os sujeitos locais em “apêndices do mercado” (Polanyi, 2000). É preciso redescobrir esses diversos aspectos que conformam a mercadoria minério, pois “os múltiplos modos de usar as coisas é um ato histórico”. É possível, portanto, à luz dessa perspectiva, ressignificar o modo como vem se realizando o processo de extração mineral na região, pois consideramos que aos amazônidas têm recaído o ônus da forma predatória de se produzir riqueza pelas empresas minerárias, as quais potencializam a agudização das desigualdades em suas muitas dimensões. Na verdade, trata-se de um ato histórico, portanto, passível de mudança e/ou transformação.

Conclusiones

Refletir sobre o papel das *commodities* de minério no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo na região amazônica, em que as empresas minerárias apresentam-se como expressão da presença e avanço do capital na região, é *sine qua non* para compreendermos os quadros de desigualdades engendrados na região.

À luz da teoria social de Marx, em que a mercadoria e a Lei Geral da Acumulação Capitalista têm um lugar de destaque para essa apreensão, percebemos que a realidade produzida por esse processo de expropriação da riqueza revela um campo de expressões que engrossam o quadro de desigualdades *in lócus*. A utilidade amazônica, e aqui precisamente, os minérios extraídos em larga escala, revela-se como produto voltado ao atendimento de necessidades alheias às populações locais, pois voltam-se precipuamente para a rentabilidade inerente ao *modus operandi do capital*.

Neste estudo destacamos que a presença dessas empresas na região conformam um quadro de exploração da riqueza oriunda da natureza de modo que os ganhos reais se voltam para atender à rentabilidade capitalista em detrimento das condições e modos de vida dos sujeitos históricos presentes na região para os quais sobram as consequências deletérias da forma de ser do capital e o acirramento das desigualdades ao nível local em suas muitas dimensões.



Notas

Um retrato dessa questão é o fato de que “As forças policiais e privadas aparecem conjuntamente nas soluções de conflitos agrários [...]” Conforme denúncia da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, em 1980 (Barreira, 1999, p. 139).

² “[...] conflito [...] entre as forças de segurança do Estado do Pará - Polícia Militar) e trabalhadores rurais. [...] uma carnificina com duas dezenas de sem-terra mortos e 51 feridos. [...]. Este acontecimento, [foi] nomeado como o “massacre de Eldorado dos Carajás” [...] (Ibid; Idem)”

³ “[...] massacre que vitimou dez trabalhadores rurais em Pau D’Arco, no município de Redenção, sudeste do Pará [...]. O crime aconteceu na madrugada do dia 24 de maio de 2017. (Portal Amazônia, 2018; grifos do autor)”.

⁴ A palavra inglesa ‘commodity’ significa simplesmente mercadoria. Mas no mercado o termo se refere a produto básico, em estado bruto ou com baixo grau de transformação (Castro, 2018).

⁵ Vide: Zhouri; Bolados e Castro, 2016.

⁶ “[...] Isso ocorre não somente no Brasil, mas na América latina como um todo. Na Colômbia, mudanças na legislação ambiental tem originado as ‘licencias expresas’, assim como as ‘Paquetes ambientais no Peru, enquanto na Bolívia, novos decretos trem permitido a entrada de petroleiras em áreas protegidas” (Zhouri et. al., p. 16- 17).

⁷ “Para agilizar a implantação de projetos exportadores, o Governo Federal criou, em 1974, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia. Os planos federais previam a implantação de diversos “pólos de desenvolvimento na Amazônia brasileira”, com destaque para a produção mineral”. [...] Alguns dos pólos que integravam o Polamazônia eram Carajás, Trombetas e Amapá. (Monteiro, 2005, p. 188; grifos do autor).

⁸ Noutro lugar destacamos que, “[...] o surgimento de diversos segmentos como os supramencionados revela o traço distintivo de resistência das comunidades locais ante o avanço do capital na região amazônica. A conformação desses quadros reflete o posicionamento político gestado no cotidiano da vida das populações afetadas pelos “projetos de desenvolvimento” em voga na região” (Hauradou e Amaral, 2018, p. 1080). “[...] Consideramos que a constituição dessas duas associações configurar-se-iam como expressão da vontade coletiva dos sujeitos coletivos amazônidas em favor do bem comum, com as devidas ressalvas” (Ibid, p. 1083).



⁹ “[...] Em Santana [município próximo à Serra do Navio], [...] a população, em especial os moradores da Vila do Elesbão, ainda sofre com os efeitos da contaminação por arsênio [...] (Casara, 2003) (Verbetes CETEM, 2018, p.01).

¹⁰ Dentre esses protocolos está a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIA) para fins de emissão de licenças ambientais e para a aprovação do Plano Técnico de Mina no processo da exploração mineral.

¹¹ A comunidade quilombola de Boa Vista está localizada em região de várzea, na margem direta do rio Trombetas, fazendo fronteira, ao norte, com o rio Trombetas e enseada do Caripé, Bom Princípio e Patauí; a leste, com o igarapé de Água Fria e a floresta Nacional Saracá-Taquera; a oeste, com o igarapé de Patauí; ao sul, com o Igarapé Água Fria e a Floresta Nacional Saracá-Taquera (Inkra, 1995). Observamos, ainda, outros limites não especificados no título de reconhecimento: no limite norte, está a Reserva Biológica do Trombetas e, no limite sul, a Mineração Rio do Norte (Archanjo, 2015, p. 22).

Referencias Bibliográficas

Archanjo, E. C. O. F. (2015). *Oriximiná terra de negros: trabalho, cultura e luta de quilombolas em Boa Vista (1980-2013)* / Elaine Cristina Oliveira

Farias Archanjo. 161 f.: il. color; 31 cm.

Barreira, C. (1999). *Crônica de um massacre anunciado*: Eldorado dos Carajás. In: São Paulo Perspec. vol.13 no.4 São Paulo Oct./Dec. Acesso em 18 jun. 2018.

Brasil. (2018) Ministério da Integração Nacional. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. *Legislação da Amazônia*. Disponível em <<http://www.sudam.gov.br/index.php/prda/58-acesso-a-informacao/86-legislacao-da-amazonia>>. Acesso em 05 abr. 2018.

Castro, J. R (2018). *As commodities e seu impacto na economia do Brasil*. Disponível em: <Link para matéria: <https://www.nexojornal.com.br/explicado>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

Drumond, J. A. (2000). *Investimentos privados, impactos ambientais e qualidade de vida num empreendimento mineral amazônico – o caso da mina de manganês de Serra do Navio (Amapá)*. História, Ciências Saúde – Manguinhos, vol. VI, setembro. p. 753-792

Freitas, M. C. da S. (2009). Os amazônidas contam a sua história: territórios, povos, populações. In: Scherer, E. & Oliveira, J. A. de (Coord.). *Amazônia: territórios, povos tradicionais e ambiente*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas.



Hauradou, G. R.; Amaral, M. B. (2018). *Sujeitos coletivos e vontade coletiva na Amazônia: uma aproximação do pensamento de Gramsci*. In: Brazilian Applied Science Review 2 (3), 1075-1086.

Lessa, S. (1998). *Beyond Capital: Estado e Capital*. In: Sev. Soc. Ano XIX, nº 56, março.

Marx, K. (2012). Observações à margem do Programa elaborado pelo Partido Operário Alemão. In: Netto, José Paulo. (Coord.) *O leitor de Marx*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 423-444

Marx, Karl. (1996). *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural Ltda., Livro 1, t. 1.

O Capital: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural Ltda., Livro 1, t. 2.

Monteiro, M. de A. (2005). *Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional*. In: Rev. ESTUDOS AVANÇADOS, 19 (53), São Paulo, 2005. p.187-207. Disponível em: < www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01>. Acesso em 04 ago. 2018.

Mourão, J. M. M. (2018). *Aspectos conceituais relativos à pelletização de minérios de ferro*. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/aspectos-conceituais-relativos-a-pelotizacao-de-minerio-de-ferro.pdf>>. Acesso em: 05 Ago. 2018.

O Globo. (2018). *Lauda confirma vazamento de rejeitos de mineradora no Pará*. Disponível em: <<http://m.oglobo.globo.com>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

Pinto, L. F. (2018). *A utopia amazônida*. Disponível em: < <http://amazoniareal.com.br/a-utopia-amazonida/> >. Acesso em 04 ago. 2018.

Palheta at. al.. *Conflitos pelo uso do território na Amazônia mineral*. In: Mercator, Fortaleza, v. 16, e16023, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16023>. Disponível em: <www.mercator.ufc.br>. Acesso em 17 Jul. 2018

Polanyi, K. (2000). *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

Portal Amazônia. (2018). *Um ano depois, massacre de Pau D'arco, no Pará, tem 13 indiciados*. Disponível em: <<http://portalamazonia.com/noticias/um-ano-depois-massacre-de-pau-darco-no-para-tem-13-indiciados>>. Acesso em 27 mai. 2018.

Sakamoto, L. (2001) *Triste herança*. Repórter Brasil. São Paulo, jan. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Teixeira, J. B. (1998). *A assistência social na Amazônia*. In: Sev. Soc. Ano XIX, nº 56, março.

(2008). *Meio Ambiente, Amazônia e Serviço Social*. Revista em Pauta, Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. n. 21.



Verbetes CETEM. (2018) *Mineração de manganês deixa passivo socioambiental em Serra do Navio (AP)*. Disponível em: <www.verbetes.cetem.gov.br>. Acesso em 18 jul. 2018.

Vincent, H. D.; Vasconi, M. C. M. (2018). *Mineração na América do Sul - Neoextrativismo e Lutas Territoriais (2016)*. In: Interfaces - Revista de Extensão da UFMG, v. 5, n. 2, p.66-76, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proex/revistainterfaces/index.php/IREXT/article/.../311/pdf>>. Acesso em 30 jun. 2018.

Zhour, A. Bolados, P. Castro, E. (Coord.). (2016). *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais* (1a ed.). Coleção Cidadania e Meio Ambiente. São Paulo: Annablume.

Zhour, A. et. al. *Mineração, violências e resistências*: (2018). Um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Andréa Zhour (Coord.); R. Oliveira et all.— 1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA. 711 kb ; e-PUB.



El sector carbonífero minero colombiano ¿Un caso de reprimarización de la economía o una locomotora de desarrollo?

Julie Tibocho Avellaneda

Resumen

Esta investigación tuvo como objetivo identificar el aporte de la minería a las transformaciones sociales en el departamento del Cesar, territorio donde se asienta Drummond empresa trasnacional minera. La investigación demostró que las reestructuraciones hechas a las entidades estatales y la liquidación de empresas públicas, conllevaron a la pérdida de funciones productivas y redistributivas, limitando la administración a funciones regulatorias, esto reproduce el subdesarrollo reflejado en la dependencia de las economías locales a la exportación de carbón sin valor agregado y en las desigualdades sociales que se alimentan de la conflictividad social alrededor de las grandes empresas mineras.

Palabras clave

Cambio estructural; Capacidades estatales; Recursos naturales; Transformación social; Subdesarrollo.

Introducción

En Colombia a partir de la expedición del código de minas en el año 2001 y aprovechando un contexto internacional de altos precios de las materias primas (2003-2012), los gobiernos han intensificado el extractivismo tradicional liberal, caracterizado por el rol pasivo del Estado cuyos mecanismos de control, intervención y participación son restringidos, dándole un lugar protagónico a las transnacionales mineras a las que favorecen con bajas regalías y reducciones tributarias, sosteniendo que la libre inversión extranjera irrigara económica y socialmente al conjunto de la sociedad.

Bajo este contexto, el carbón se consolidó como el segundo producto de exportación de Colombia¹, según datos de la Agencia nacional de minería (2018) con una producción de 91,1 millones de toneladas de carbón, el país se ubica como el mayor productor de este recurso en América Latina y a su vez cuenta con el mayor porcentaje de las reservas probadas en la región (58,7%).

Esta investigación realiza un análisis sobre las implicaciones socioeconómicas del modelo extractivo analizando el caso de la empresa minera trasnacional Drummond en el Departamento del Cesar.



Fundamentación del problema

En Colombia, se ha defendido el extractivismo tradicional, distinguido por un rol pasivo del Estado, funcional al lugar protagónico de las transnacionales y cuyos mecanismos de control, intervención y participación son restringidos. Defendiendo la idea de que a menores imposición de regalías y tributos, mayor generación de desarrollo económico al resto de la sociedad. Sumado a lo anterior, se ha optado por negar, minimizar o reprimir las protestas que surgen contra los impactos sociales y ambientales de la explotación.

Así, las condiciones nacionales e internacionales han proporcionado el escenario para el auge comercial del carbón como producto minero representativo. En efecto, el país es el primer productor de este recurso y cuenta con el mayor porcentaje de reservas carboníferas a nivel Latinoamérica (González Posso, 2011), factores que ubican al carbón como el segundo producto de exportación de Colombia, sólo superado por el petróleo.

A nivel nacional el país produce 85.548 toneladas de carbón (de las cuales 82.444 son exportadas), 33.539 toneladas extraídas de la Guajira y 45.422 en Cesar. Es decir que estos dos departamentos producen más del 90% de este mineral a nivel nacional, es por esa razón que estos fueron los departamentos seleccionados para este estudio de caso.

En el Cesar, la empresa minera más representativa es Drummond. En el 2015 la multinacional de origen estadounidense exportó 28 millones de toneladas y los títulos mineros ocupan un área de 275.059,6727 Ha asentados en cinco municipios del Departamento (La Jagua de Ibirico, Chiriguaná, el Paso, Becerril y Agustín Codazzi) cuya área total es de 1.212.700 ha, es decir que el 12% del territorio de los municipios se destina a la explotación de carbón.

Metodología

Esta investigación recurrió a una metodología cuantitativa. A lo que le subyace el supuesto de que el cambio estructural está supeditado a la capacidad estatal y a las transformaciones sociales locales. Por lo cual la intención es realizar una contrastación empírica/ medible de las dimensiones de análisis para determinar la contribución del sector minero carbonífero al cambio estructural.

El tratamiento temporal del fenómeno será diacrónico, puesto que analizará la evolución del objeto de estudio en un período específico comprendido entre el 2001 y el 2014. La



unidad de análisis es el sector minero carbonífero de Colombia y se tuvieron en cuenta tres dimensiones: capacidad estatal, apropiación de rentas y transformación social.

Resultados y discusión

Función normativa: Proyecto de gobierno (2002-2015)

En el PND 2002-2006 del primer período de Álvaro Uribe Vélez se afirmaba que para conseguir el crecimiento era fundamentalmente aumentar el capital y el ahorro, esto se logra “generando incentivos para que los colombianos ahorren y para que los extranjeros traigan su ahorro a Colombia” (PND, 2002-2006). En este marco el sector privado es el generador de riqueza y el Estado es el que propicia la condiciones favorables a través de cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a incentivar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos.

En relación a la minería el PND 2002-2006 identifica como problemas del sector el lento avance del conocimiento del subsuelo y la ineficiencia para tramitar y contratar nuevas concesiones. En concordancia el Plan nacional de desarrollo minero 2002-2006 se propondrá mejorar la competitividad limitando el accionar del estado a *lo esencial* para darle autonomía al sector privado.

En coherencia el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006 plantea cuatro objetivos específicos: 1. Crear condiciones favorables para facilitar la inversión privada, a través de la exploración del territorio (para definir áreas y distritos mineros) e implementación y consolidación del Sistema de información minero colombiano (SIMCO); 2. Mejorar la eficiencia sectorial a través de la liquidación de la empresa industrial y comercial Carbocol, la reestructuración de Minercol, simplificación de trámites para conceder títulos mineros, legalización de la minería artesanal y armonización de la normatividad; 3. Aumentar la participación del sector minero en el producto nacional, ampliando la infraestructura de transporte y gestionar el apoyo para evaluar la posibilidad de cadenas productivas; 4. Lograr que la actividad minera sea sostenible ambientalmente mediante la promoción de instrumentos para una producción más limpia, evaluaciones ambientales y auditorías mineras.

En el siguiente plan de desarrollo 2006-2010 se busca continuar con esta senda y se asevera que el crecimiento del sector minero y particularmente del carbón ha sido el resultado de “1. la enajenación de la participación estatal en empresas dedicadas a la explotación de este mineral; y 2. El flujo de inversiones privadas en bienes de capital



requeridos para la explotación minera eficiente y de gran escala” (PND , 2006-2010, p. 274), frente a tales avances en el período 2006-2010 los esfuerzos del Estado se concentraran en modificaciones institucionales y normativas para aumentar la producción de carbón.

De este modo el PND 2006-2010 propuso la reestructuración de Ingeominas para desligarlo de funciones ligadas a la producción y enfocarlo en estudios del potencial geológico; la promoción de explotación y exploración minera; y actividades de asignación, titulación, fiscalización y recaudo y distribución de regalías. Adicionalmente reducir las funciones de la Unidad de Planeación minero energética (UPME).

Bajo las directrices de este plan de desarrollo el PNDM 2007-2010 puntualizará que el crecimiento del sector minero será resultado de la:

expansión de las empresas mineras ya establecidas, de la identificación y desarrollo de nuevos proyectos mineros y de la transformación tecnológica y empresarial de algunas unidades productivas de pequeña escala que se hallan dispersas por todo el país. Este crecimiento es responsabilidad directa del sector privado, pero al Estado le corresponde proveer el ambiente adecuado para que éste pueda llevarse a cabo (PNDM, 2007-2010).

En coherencia específica que los actores fundamentales del desarrollo minero son los inversionistas, los empresarios u operadores de proyectos y eventualmente la institucionalidad minera y las comunidades.

Así mismo formula los objetivos del sector minero: 1. Crecimiento del sector, mediante la generación y actualización de conocimiento minero, mediante ajustes normativos e institucionales, atención especializada para empresas mineras, acuerdos de cooperación para capacitación del recurso humano e innovación tecnológica; 2. Desarrollo de las regiones mineras, por medio de la promoción de agendas de desarrollo sostenible y promoción de mecanismos de transparencia; 3 Política ambiental minera, en este se busca mejorar la percepción que tienen las comunidades acerca de la minería a través de espacios de diálogo.

El último PND recuperado en este estudio 2010-2014: *prosperidad para todos*, se cambia la noción de desarrollo y crecimiento por la de progreso entendido como más empleo, menos pobreza y seguridad, para alcanzarlo según el plan se requiere consolidar la igualdad de oportunidades, el crecimiento sostenido, la consolidación de la paz y la convergencia regional. Al igual que en los anteriores planes el rol del Estado



es facilitar el camino para que el sector privado y la sociedad progresen, de manera que “el objetivo es establecer un gobierno de tercera vía que se resume en un principio fundamental: el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (PND, 2010-2014).

En este plan se identifican los sectores o actividades económicas que según el presidente Juan Manuel Santos definirá el rumbo de la economía y a las que denomina locomotoras de crecimiento, son:

Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas (PND, 2010-2014, pág. 205)

Teniendo en cuenta el crecimiento experimentado por el sector minero energético, las reservas de carbón y su participación en la inversión extranjera directa, está sector se denota como una locomotora de crecimiento. A su vez el PNDM definió al carbón como un mineral estratégico, puesto que presenta ventajas comparativas por su demanda y precio internacional.

Para que el sector minero energético continuara crecimiento de acuerdo al PND se requerían ajustes al marco regulatorio para promover la ampliación de los proyectos y un marco institucional que impulsara, controlara y regula la actividad minero energética (PND, 2010-2014). A partir de estas líneas se propuso la creación de la Agencia Nacional de minerales y la reestructuración de Ingeominas. El fin plasmado en el PND para este sector era aumentar su competitividad, productividad y mejorar su imagen y relación con las comunidades donde se asentaban los proyectos.

En concordancia el PNDM (2010-2014) formula tres líneas estratégicas: 1. Promoción y posicionamiento de la industria minera, mediante el incremento del conocimiento geológico y mejorar la percepción social de la industria; 2. Impulsar la minería como factor de crecimiento económico y desarrollo social, a través de estudios de mercado y geológicos sobre los minerales estratégicos, conformación de clústeres y encadenamientos productivos, convenios entre la industria minera y la academia sobre procesos de innovación, transferencia tecnológica y valor agregado, formulación del programa de fomento en innovación y transferencia tecnológica, por último considera la capacitación del capital humano, mediante el estudio de los requerimientos de capital



humano de la industria minera y en correspondencia generar planes de estudio, pensum y perfiles académicos; 3. Formalizar la minería artesanal y de pequeña escala.

Dentro de los Planes de desarrollo estudiados, el PND 2010-2014 del gobierno de Juan Manuel Santos presenta algunas innovaciones respecto a los planes del gobierno de Álvaro Uribe Vélez: 1. introduce el conflicto social como uno de los problemas de la actividad minera, 2. Formula objetivos en relación a innovación y conocimiento en el sector minero energético.

La anterior recopilación evidencia que los Planes de desarrollo nacional desde el 2002 al 2014 sostienen una visión similar de desarrollo en la que la superación o disminución de la pobreza y el logro de mejores condiciones de vida para los colombianos depende del crecimiento económico resultado del libre mercado y que por lo tanto el rol del Estado es facilitar las condiciones para la inversión privada.

En este marco la política minera vinculados a los planes de desarrollo desde el 2002 hasta el 2015 buscaron: 1. reducir la intervención directa del Estado en las actividades extractivas mediante la liquidación de empresas industriales y comerciales del estado; 2. Disminuir los requisitos y trámites para otorgar títulos mineros a través de reformas normativas e institucionales; 3. Focalizar las entidades estatales en el estudio geológico, la ejecución de trámites y la fiscalización de la actividad minera.

Estos principios normativos corresponden a la postura extractivista que se caracteriza por un estado mínimo que da vía libre al mercado, a través de regulaciones laxas y la liberación de flujos de capital que en el caso colombiano ha traído consigo la expansión indiscriminada de las corporaciones transnacionales mineras que como se verá en el estudio de caso pese a sostener argumentos ecoeficiencistas, intensifica los conflictos socioambientales.

El caso de Drummond

Generación de empleo Drummond

El Informe de sostenibilidad (Drummond LTD) del 2015 muestra que la empresa genera 4923 empleos directos, de los cuales 2292 son desempeñados por personas del Departamento, lo que corresponde al 45% de los empleos. En la siguiente gráfica se observa el número de trabajadores oriundos del César respecto al total de los trabajadores desde el año 2010 al 2015 (Drummond LTD).

Anexo 1 Gráfico 12



Desde el 2011 hasta el 2015, la PEA ha crecido a un ritmo acumulado del 21%, pasando de 368 mil a 778 mil cesarenses que están buscando trabajo. Paralelamente el número de empleados de Drummond creció a un ritmo acumulado del 2%; según sus informes de gestión el número de empleados directos oriundos del Cesar para el 2011 era de 2129 y para el 2015 de 2292, es decir que durante los 4 años analizados se contrataron 100 personas, en promedio 25 empleados anualmente.

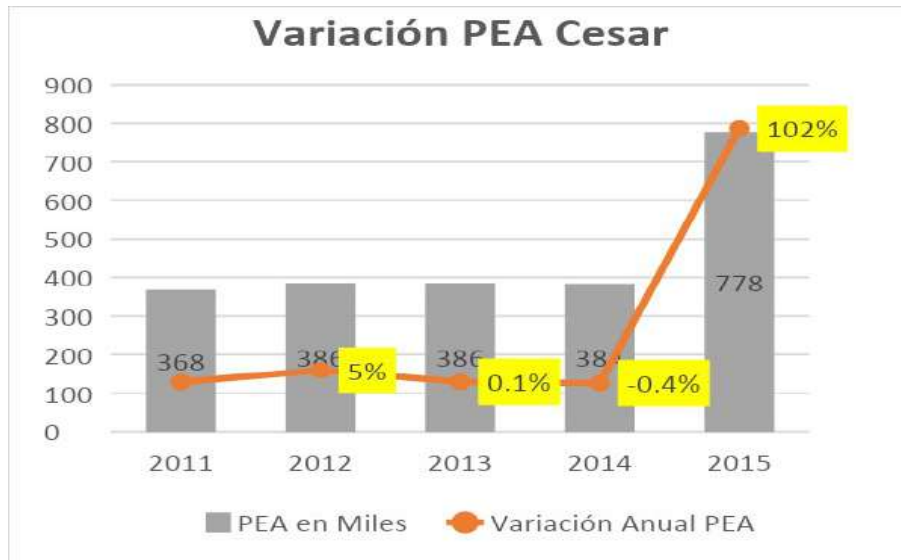


Gráfico 13. Crecimiento anual de la población económicamente activa del Cesar. Elaboración propia con base a los datos del DANE (2019)

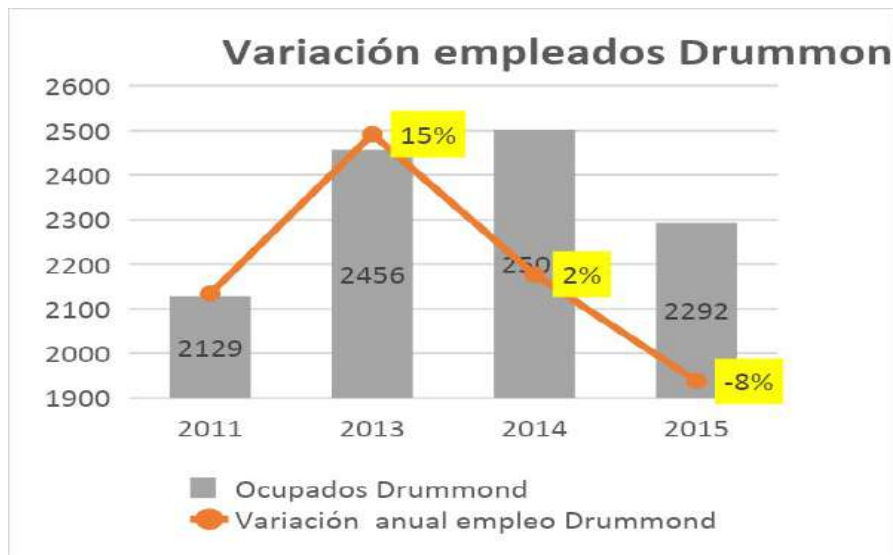


Gráfico 14. Crecimiento anual de empleados cesarenses de Drummond. Elaboración propia con base a los datos de los informes de sostenibilidad de Drummond (2010-2015)



En relación a la variación anual en este período (2011-2015) se puede observar que a partir del 2013 el empleo de cesarenses en la empresa fue menor y en el 2015 hubo 210 menos. En contraste la PEA crece a un ritmo constante de 0,01% que equivale a 12 mil personas que se suman a la oferta laboral anualmente. Esto coloca en evidencia que la oferta de mano obra en el departamento tiene un ritmo creciente y que el empleo que demanda Drummond es impredecible, lo que es un factor de inseguridad laboral dado que la economía del territorio depende de esta actividad.

El número de ocupados del departamento para el 2015 era de 400.000 personas, lo que representa una tasa de ocupación del 51,4%, teniendo en cuenta el número de empleados de Drummond, los empleados de esta firma contribuyen en un 0.6% a esta cifra.



Gráfico 14. Ocupados en drummond como proporción de la población ocupada en el Cesar. Elaboración propia con base a los datos del DANE (2019) y los informes de sostenibilidad Drummond.

Según el Plan Departamental de empleo del Cesar (Fundación panamericana para el desarrollo, 2014) la actividad que más empleo genera es el comercio (29,8%), seguido por el sector servicios (19,9%) y el agropecuario (19,4%), en contraste la actividad minas y canteras que apenas ocupa al 2% de la población y Drummond específicamente al 0,6%. Esto tiene que ver con las condiciones propias de las actividades, en la siguiente gráfica se observa la constitución de sociedades del 2001 al 2005 por parte de la minería, el comercio y la agricultura.

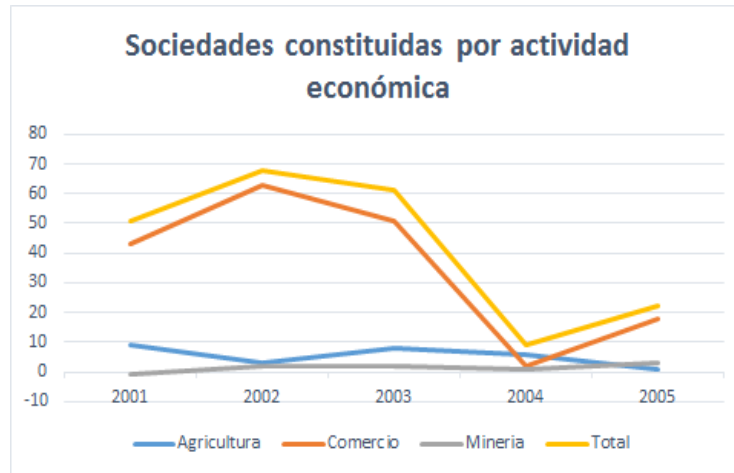


Gráfico 15. Sociedades mercantiles constituidas en la agricultura, comercio y minería. Elaboración propia con los datos de los informes de coyuntura económica del Banco de la República (2001-2005)

Para el 2015 la Cámara de comercio de Valledupar (2015) registradas 60.361 empresas en el Cesar, de las cuales siguiendo el 50% corresponden al sector comercio que agrupa 23.520 empresas, seguido por empresas de alojamiento y servicios con 5378 y la industria manufacturera con 4459. En contraste la minería registró solamente 257 empresas y 12 dedicadas a la extracción de carbón.

En relación al uso de tierra, los títulos mineros ocupan un área de 275.059,6727 Ha asentados en cinco municipios del Departamento (La Jagua de Ibirico, Chiriguaná, el Paso, Becerril y Agustín Codazzi) cuya área total es de 1.212.700 ha, es decir que el 12% del territorio de los municipios se destina a la explotación de carbón, en contraste para la agricultura se destinan 192.608 ha.

En el Cesar la minería del carbón es una actividad que está presente en una importante parte del territorio, es manejada por pocas empresas y no genera un número de empleos significativos para un departamento que para el 2015 presentaba una tasa de desocupación del 9,9% y una tasa de crecimiento de la PEA de 12%.

En el informe del 2012 aparece por primera vez una distribución de los empleos por nivel (asistente, técnico, profesional, estratégico, táctico), desde este año hasta el 2014 el porcentaje de empleos técnicos y asistenciales ha sido del orden del 80%, mientras que los cargos profesionales y de alto nivel representan aproximadamente el 20%, los cesarenses se ocupan mayoritariamente en el nivel operativo y sólo el 18% tiene cargos de alta gerencia.



Incorporación de grupos vulnerables en Drummond

La población del departamento del Cesar está distribuida por sexo en 50% mujeres y 49.9% hombres (Gobernación del Cesar, 2016) en cuanto al empleo según el Plan departamental de empleo (2014) el 21,9 de las mujeres en edad de trabajar estaba en situación de desempleo en el caso de los hombres el 13%. La mayor tasa de subempleo se encuentra en el rango de edad de 27 a 35 años con un 49,78%, a su vez la tasa de participación tiene un valor del 50,4%, 9 puntos por debajo del total nacional. De manera que al igual que en el caso del Cerrejon, estas serán las poblaciones a tener en cuenta en el análisis del empleo generado por Drummond.

Los Informes de sostenibilidad de Drummond del año 2010 y 2011 no presentan cifras exactas del número de mujeres que emplean. El informe del 2010 afirma que en este año se incorporan las primeras mujeres como operadoras de camión y en el 2011 la empresa asegura contar con más de cien mujeres empleadas. En los años subsiguientes como se observa en la siguiente tabla el porcentaje de mujeres en el total de empleados fue del 4%.

Sexo	2012	2013	2014
Hombres	4873	4.798	4.754
Mujeres	192	188	191
Total	5065	4.986	4.945
Porcentaje de mujeres	3,94007798	3,91829929	4,01766933

Tabla 1. Porcentaje de mujeres empleadas por Drummond.

Elaboración propia con base a la información disponible en los informes de sostenibilidad.

En cuanto a la participación de jóvenes en Drummond, según cifras del 2012 el 37% de los empleados tienen entre 18-34 años, mientras que el 55%, está entre los 35-54 años. Es decir que la participación de los jóvenes y las mujeres en la empresa estadounidense no es significativa y que las políticas de inclusión que afirma manejar la empresa no están teniendo repercusión en la planta de personal.

Distribución de ingresos en Drummond

Para esta dimensión se utilizaron los datos disponibles en la Superintendencia de sociedades (2015).



Los costos laborales para el 2014 equivalían a menos del 1,39% de los ingresos de la firma. Sin embargo, en relación a la variación anual acumulada durante el período 2004-2014, los ingresos netos de la firma crecieron 6%, mientras que los costos laborales aumentaron un 16%. Aunque la empresa no tiene una demanda alta de mano de obra y no destina un porcentaje importante de su ingreso a costos laborales este ha aumentado.

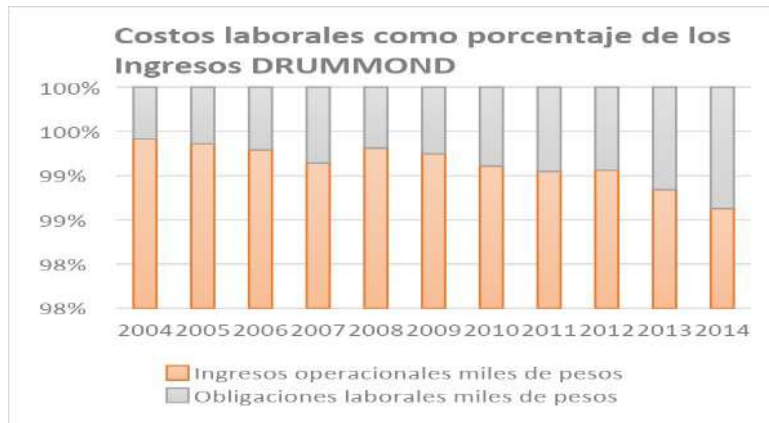


Gráfico 16. Costos laborales como porcentaje de los ingresos de Drummond.

Elaboración propia con base a la información disponible de la Superintendencia de Sociedades (2015)

Como se aprecia en la siguiente gráfica la utilidad neta ha tenido una evolución irregular respecto a los ingresos. Por ejemplo en el 2007 cuando los ingresos aumentaron en relación al año anterior un 3%, el rubro destinado a utilidades disminuyó 66%, pasando de 277 mil millones a 92 mil millones de pesos. En el 2008 los ingresos tuvieron un aumento del 34% y las utilidades llegaron a 430 mil millones de pesos.



Gráfico 19. Evolución del rubro destinado a ingresos, costos laborales y utilidades Drummond (2004-2014)

Elaboración propia con base a los datos de la Superintendencia de sociedades (2015)



Ahora bien en cuanto a la distribución, en el año 2004 se destinaba el 14,98% de los ingresos al capital, mientras que los costos laborales representaban el 0,59 de los ingresos, lo que significó una diferencia de 14 puntos. En el 2007 la diferencia se acortó, debido a una caída del porcentaje destinado a las utilidades (3,98) y un aumento en la retribución al trabajo en 0,28%. Después de este año y hasta el 2012 se acrecentó la diferencia en 23,45 puntos.

Calidad de los empleos

En cuanto a la estabilidad del trabajo, según los informes de sostenibilidad de Drummond (2013-2015), el 90% de los empleados tiene contratos a término indefinido.

Anexo 2 Gráfico 21

En cuanto a la representatividad sindical, los empleados de Drummond cuentan con tres sindicatos: Sintraminenergética, Sintradrummond y Agretienes y según el Informe de sostenibilidad del 2015 el 60% de los empleados están afiliados a alguno de estos sindicatos, esta cifra muestra una disminución con respecto al año 2011, cuando el 76% de los empleados estaban sindicalizado. Esto como se verá en la dimensión de conflictividad puede encontrar una explicación en los riesgos que afrontan los miembros a los sindicatos.

Legitimidad: Conflictividad social proyectos mineros

A nivel nacional el país produce 85.548 toneladas de carbón (de las cuales 82.444 son exportadas), 33.539 toneladas extraídas de la Guajira y 45.422 en Cesar. Es decir que estos dos departamentos producen más del 90% de este mineral a nivel nacional, es por esa razón que estos fueron los departamentos seleccionados para este estudio de caso.

En el Cesar, la empresa minera más representativa es Drummond. En el 2015 la multinacional de origen estadounidense exportó 28 millones de toneladas y los títulos mineros ocupan un área de 275.059,6727 Ha asentados en cinco municipios del Departamento (La Jagua de Ibirico, Chiriguaná, el Paso, Becerril y Agustín Codazzi) cuya área total es de 1.212.700 ha, es decir que el 12% del territorio de

Para el caso del Cesar se consultaron los siguientes textos académicos: El Informe del Centro de Memoria Histórica *la maldita tierra: guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento del Cesar* (2016) El informe de INDEPAZ *Minería y reasentamientos forzados* (INDEPAZ, 2011); El artículo de Estefanía Montoya-



Domínguez “La extracción de carbón en el centro del Cesar, Colombia: apuntes para la comprensión del conflicto ambiental” (2018); El Informe del PNUD Cesar: Análisis de conflictividades y construcción de Paz (2014)

En el Departamento de Cesar según los datos recabados durante el período de estudio (2001-2015) se encontraron 13 conflictos sociales relacionados con Drummond. En la siguiente tabla se puede apreciar la modalidad de lucha, los actores sociales involucrados y los motivos.

Año	Modalidad de lucha	Actores	Motivos
2001	Huelga	Sintramienergética	Derechos humanos, derechos laborales
2002	Demanda	Sintramienergética	Derechos Humanos
2006	Huelga	Sindicatos	Derechos humanos, derechos laborales
2008	Huelga	Sintramienergética	Derechos laborales
2009	Huelga	Trabajadores Drummond-sindicatos	Derechos laborales
2009	Movilización	Sindicatos	Derechos humanos.
2010	Huelga	Sintramienergética	Derechos laborales
2013	Movilización/Tutela	Habitantes corregimiento Loma	Medio ambientales
2013	Huelga	Sintramienergética	Derechos laborales
2013	Denuncias	Asociación de empleados enfermos Drummond	Derechos humanos
2014	Demanda	Pescadores	Derechos laborales, medioambiente
2014	Huelga	Contratistas Drummond (Dimantec)	Derechos laborales
2015	Demanda	Campesinos	Restitución de tierras

*Tabla 2. Conflictos sociales relacionados con Drummond en el Cesar.
Elaboración propia con base a distintos informes académicos.*

De acuerdo a lo anterior, la conflictividad social tiene como actor principal a los sindicatos que utilizan la huelga como modalidad de lucha ante el asesinato y amenazas a líderes sindicales y como una forma de hacer cumplir los pliegos laborales a la multinacional. Según la información consultada, los sindicatos denuncian el desconocimiento del fuero sindical reflejado en multiplicidad de gremios y acuerdos para fragmentar a los trabajadores, además esto repercute en la representatividad que también se ve afectada por las acciones violentas hacia los afiliados.

Las acciones violentas han sido realizadas por paramilitares, pero los trabajadores desconfían de la firma estadounidense y en distintas acciones jurídicas (ante la justicia colombiana y estadounidense) alertan sus vínculos con estos actores armados ilegales.



Conclusiones

El Estado ha renunciado a funciones ejecutoras en el sector minero y se ha focalizado en su regulación y como efecto se liquidaron las empresas públicas mineras y se priorizó la inversión extranjera como vehículo hacia el crecimiento, el progreso y el desarrollo

En atención a lo expuesto, la locomotora minera del carbón en el Cesar conducida por inversionistas extranjeros se concentra en aumentar las toneladas de exportación, mejorar sus ingresos y con esto beneficiar a sus accionistas. En paralelo, el empleo que ofrece en relación a otros sectores económicos y a la demanda laboral del departamento es exiguu, así como variable en su ritmo de crecimiento (obedece a condiciones del mercado del carbón), adicionalmente se basa en empleos de baja cualificación y especialización y conserva una parte importante del personal bajo figuras laborales que no garantizan la seguridad laboral.

La diferencia entre el rubro destinado a obligaciones laborales con el de ingresos y utilidades sugiere que ambas empresas tienen la capacidad económica para mejorar salarios, incluir a más trabajadores en contratos a tiempo indefinido, y/o ampliar los beneficios que hasta el momento han conseguido los sindicatos. Por estas razones urge repensar el rol del Estado en esta actividad, no sólo como garante de la inversión extranjera, sino también como garante de los derechos laborales de la población del territorio, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y diversidad étnica presentes en estos departamentos.

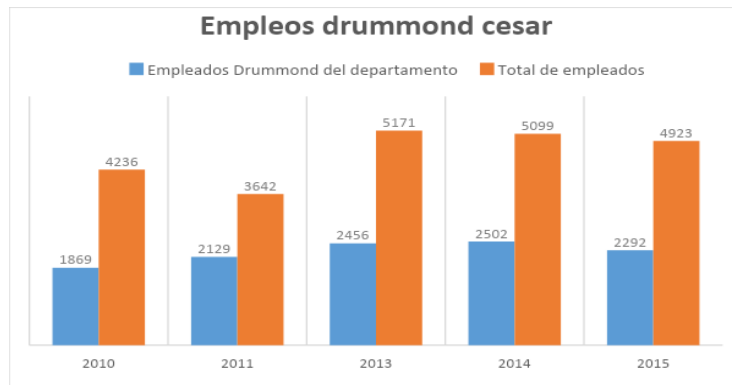
La conflictividad social muestra la percepción que tienen las comunidades de la actividad extractiva en el territorio, dejando ver que la oposición a esta se relaciona con: la preservación de las fuentes hídricas; El desplazamiento de campesinos, afrodescendientes e indígenas que reclaman la restitución de las tierras y el derecho a la consulta previa; y con la desconfianza social hacia Drummond por las acciones violentas contra los sindicalistas.

Notas

El carbón representa el 19,5% del total de las exportaciones y el 75% del total de las exportaciones mineras (ANM, 2018).

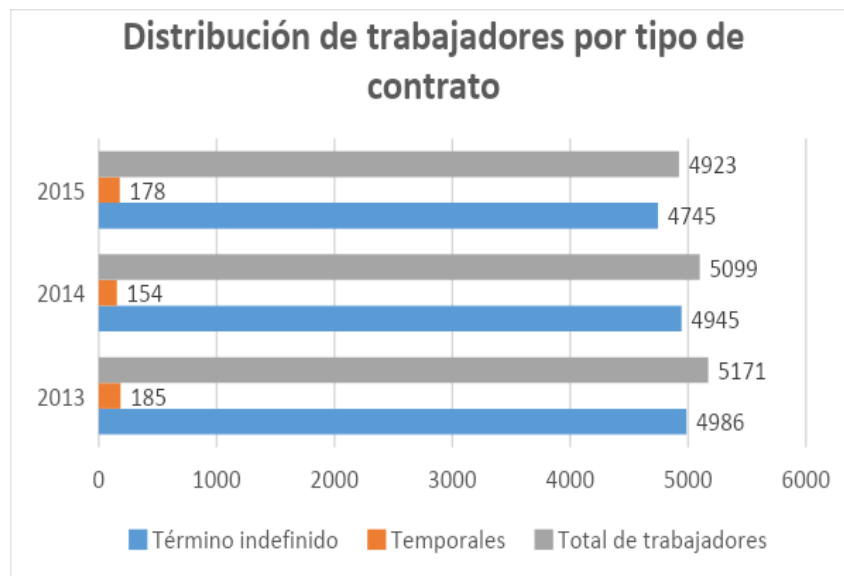


Anexo 1



*Gráfico 12. Empleados cesarenses en relación al total de empleados de Drummond
Elaboración propia con base a los datos consignados por Drummond en los informes de sostenibilidad*

Anexo 2



*Gráfico 21. Distribución de trabajadores por tipo de contrato Drummond (2013-2015).
Elaboración propia con base a los datos de los Informes de sostenibilidad.*

Bibliografía

ANM. (21 de 01 de 2018). Ficha mineral: Carbón. Obtenido de Minería Colombia: <http://mineriaencolombia.anm.gov.co/images/MINERALES/ficha-carbon-2019.pdf>

Banco de la república de Colombia. (2001-2005). Informe de coyuntura económica regional. Banco de la república de Colombia.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). La maldita tierra: guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento del Cesar. Bogotá: CNMH.



- DANE. (2019). Mercado laboral por Departamentos. Bogotá: DANE.
- Drummond LTD. (2010-2015). Informes de sostenibilidad. Drummond.
- Fundación panamericana para el desarrollo. (2014). Plan departamental de empleo del Cesar. FUPAD Colombia.
- Gobernación del Cesar. (2016). Plan de Desarrollo Departamental. Valledupar.
- INDEPAZ. (2011). Minería y reasentamientos forzados. INDEPAZ.
- Montoya-Dominguez, E. (2018). La extracción del carbón en el centro del Cesar, Colombia apuntes para la comprensión del conflicto ambiental. *Gestión y ambiente*, 62-73.
- PND. (2002-2006). *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un estado comunitario*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- PND. (2006-2010). *Plan Nacional de Desarrollo Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- PND. (2010-2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- PNUD. (2014). Cesar: Análisis de conflictividades y construcción de paz. PNUD.
- Superintendencia de sociedades. (31 de Agosto de 2015). Portal de información empresarial. Obtenido de supersociedades: <http://pie.supersociedades.gov.co/>
- UPME. (2002). *Plan nacional de desarrollo minero 2002-2006*. Bogotá: UPME.
- UPME. (2007). *Plan nacional de desarrollo minero 2007-2010: gestión pública para propiciar la actividad minera*. Bogotá: UPME.
- UPME. (2012). *Plan nacional de desarrollo minero al 2014: sector minero de cara a la sociedad*. Bogotá: UPME.
- UPME. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025: Minería responsable con el territorio*. Bogotá: UPME.



Flujos comerciales de gran escala en América Latina y el Caribe, 1998-2017.

Liliana Orozco Camacho

Resumen

El trabajo analiza los encadenamientos comerciales entre distintos países de América Latina y el Caribe (ALC) en el marco de las relaciones de poder económico desigual a nivel mundial, que son factor crucial en la conformación de las estructuras productivas de los territorios latinoamericanos y caribeños. La problemática enmarcada es la de la inserción heterogénea de los productos de los territorios de ALC en el mercado mundial y la correspondiente transferencia de riqueza.

Se caracterizan los flujos comerciales en términos de satisfacción de necesidades energéticas, alimentarias, de salud, infraestructura y transporte, restando relevancia al aspecto monetario y enfatizando aspectos societales y geopolíticos de la economía internacional, todo ello visualizado en las configuraciones socioespaciales resultantes de mapear los flujos comerciales. Se realizan también comparaciones acordes a las nociones de pequeñez que consideran la existencia de países con poco impacto en el sistema internacional y cuya participación en el mismo depende de las acciones de otras naciones.

Los resultados muestran los encadenamientos regionales en las clasificaciones planteadas, las diferencias estructurales, y las continuidades identificadas que se extienden incluso hasta la época colonial, sobre todo en la reprimarización productiva y su crítico impacto en la biodiversidad a escala regional/transnacional, así como la tendencia importadora-dependiente y deficitaria de los países seleccionados.

Palabra clave

Comercio latinoamericano; Encadenamientos; Biodiversidad, Territorio.

Introducción

Los inicios de la ciencia económica dotaban a la naturaleza humana de una propensión al intercambio y al comercio de los frutos del trabajo; posteriormente, la teoría marxista lo determinó como elemento necesario para la acumulación del capital, pero no sólo por propensión natural, sino como un elemento fundado en la esencia de la producción capitalista.



El devenir del intercambio humano de recursos y productos no es lineal a lo largo de la historia y resulta como algo inmanente de la vida cotidiana de las comunidades que, sin embargo, ha conllevado grandes impactos en las condiciones sociales de prácticamente todos los pueblos del mundo, hasta situarnos en el panorama actual donde las formaciones sociales parecen delimitarse bajo el símbolo de la desigualdad y la naturaleza sufre un deterioro crítico, cuando la eficiencia productiva y el intercambio justo supondrían beneficios para todos.

Es ante ello que desde puntos de vista de las ciencias de la complejidad y la economía-ecología política, se abordan la producción y el intercambio de los satisfactores humanos como un proceso sistémico de larga duración que interconecta a todas las "máquinas vivientes" del planeta, lo que en conjunto con la constante innovación tecnológica, indica que, en palabras de Rosa Luxemburgo, "lo decisivo en las relaciones económicas y culturales de [las personas]¹ no es la fuente natural exterior de la manutención, sino las relaciones entre [las personas] en su trabajo". (Luxemburgo, 1908/s.f., p. 60).

Por otra parte, si bien este trabajo tiene un corte cuantitativo en el sentido de que se utilizan como insumos un conjunto de registros sobre el intercambio de productos facilitado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se pretende entrelazarlos a los significados culturales construidos históricamente para dotar de sentido al trabajo y a la relación de los grupos sociales con la naturaleza para satisfacer sus necesidades, y considerando las dimensiones socioespaciales no reflejadas en los registros estadísticos nacionales, se construyeron mapas *transnacionales* en la búsqueda de dar mayor alcance a la reflexión sobre la interconexión entre los territorios, su biodiversidad y, como parte de ésta, sus grupos sociales.

Entonces, la práctica estadística puede concebirse también como un discurso universal que, no obstante, está instituido como fuente para la construcción de datos y autoridad, desde las agencias internacionales que la implementan para el comercio y la economía, lo cual tampoco deja de considerarse como parte de las relaciones globales históricamente asimétricas. En consecuencia, se busca mantener un abordaje más relacional del intercambio comercial y de las ciencias económicas en general.



Fundamentación del problema

Este trabajo parte de una visión general de las relaciones económicas como un sistema que en su desarrollo histórico han devenido en polarizaciones y desigualdades organizadas a nivel mundial, según los flujos de capitales en los distintos campos de la producción humana de satisfactores. En la reproducción de estas relaciones, la riqueza se distribuye de manera diferenciada, pudiendo observarse este fenómeno desde múltiples puntos de vista; aquí se centra la vista en los intercambios comerciales como aspecto fundamental de esta reproducción de las desigualdades, pero también como facilitador de la continua satisfacción de las distintas necesidades humanas.

El espacio-tiempo en el que se observa el fenómeno es en los territorios de América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, periodo marcado por un modelo económico hegemónico referido como neoliberal², con la preponderancia de los sistemas financieros y la privatización de mercados, en el cual la política económica sigue una lógica de apertura comercial y disciplina macroeconómica.

De acuerdo con Tapia (2008), Bautista (2018) y Duarte (2018), la fragmentación productiva en todas las escalas y la desorganización de trabajadores y otros núcleos sociales promovidas en la etapa neoliberal del capitalismo, agudizan la ausencia de un sentido comunitario en materia de las maneras de dotar de significado intersubjetivo al valor del trabajo y sus productos. En términos marxistas, se agudiza el proceso de alienación derivado de la enajenación de los frutos del trabajo, cualidad esencial del trabajo asalariado en el que, históricamente, no se toma en cuenta ni a los individuos ni a un interés de conjunto, sino que se dota de preponderancia a las necesidades de generar ganancias con la venta de mercancías (Sossa Rojas, 2010).

Ello repercute en la relación de los sujetos con la naturaleza; siguiendo a Alimonda (2011), quien recupera a Rosa Luxemburgo y Karl Polanyi como antecedentes del análisis del biopoder, se anota que ha acontecido una conversión en la intersubjetividad en torno a la relación entre la humanidad y el resto de la naturaleza a lo largo de la historia de las ciencias y las técnicas, particularmente de la economía y la política, hasta reducirla al recurso productivo “tierra”.

Esta combinación entre fragmentaciones de la producción y de los sentidos comunitarios, y la concepción de la naturaleza como un recurso productivo, forma parte constitutiva de los procesos que derivan en distintas crisis humanitarias y ambientales dado el significado material de los procesos productivos, valorizados por los productores solamente en cuanto a salarios y demás compensaciones laborales, y no en cuanto al



aprovechamiento directo (consumo) o indirecto (preservación ambiental) de los bienes y servicios que se generan en sus territorios.

Por otra parte, existe también una transferencia de valor entre distintos espacios productivos; el comercio internacional genera una intrincada red de conexiones en función de la forma en que está capacitado para responder a las necesidades colectivas de forma desigual, identificándose regiones *centrales* con economías más complejas y diversificadas según un mayor nivel tecnológico, que concentran el capital y deciden su destino, y regiones *dependientes* que se configuran en torno a las primeras como proveedores de materias primas, mano de obra barata y zonas para desperdicios, con economías heterogéneas desde un punto de vista tecnológico.

Se da así un detrimento de los términos de intercambio en cuanto a mercancías no equivalentes y salarios desiguales y, además, los territorios dependientes transfieren la valorización de los capitales en sus aparatos productivos hacia el exterior por medio del comercio internacional, condicionados por el mecanismo de determinación de los precios por el mercado mundial para intercambiar su producción por otras mercancías con composiciones productivas que otorgan mayores beneficios. De esta forma, el capital privado, administrado y dirigido por actores con verdadero poder transnacional, impone limitaciones a la satisfacción de distintas necesidades de los territorios en el afán de adquirir los máximos niveles de beneficios en mercados especulativos (Walton, 1978).

Para algunos autores, esta transferencia de valor en la competencia entre capitales globales nacionales es la esencia de la dependencia, efecto de las relaciones globales de poder económico y parte de las causas de la distribución desigual de la riqueza entre las naciones y dentro de ellas, lo cual es parte constitutiva de un patrón de poder que se extiende desde la época colonial y es justificado como un sistema económico civilizatorio moderno y eurocéntrico que abarca lo antropológico, cultural, ético y político de las sociedades (Dussel, 1988, 2014).

Es así que se analiza el comercio resaltando que la necesidad de valorización de los capitales globales en competencia se impone por sobre la satisfacción de las necesidades humanas de las personas que producen los bienes y servicios que se intercambian. Ello es un problema esencial en el caso de los grupos y comunidades productoras de ALC en lo que va del siglo XXI, y permite abordar a los países en conjunto como una región heterogénea pero entrelazada por los procesos comunes de



sobre-explotación de la naturaleza y precariedad de las condiciones de vida de muchos de sus territorios y grupos sociales.

Los ejes estratégicos de la economía latinoamericana y caribeña actual en cuanto a generación de valor y relaciones internacionales, se ubican en los planos de los hidrocarburos y los minerales, la biodiversidad, las fuentes hídricas, los agrocombustibles, las manufacturas, los megaproyectos de infraestructura, los servicios turísticos y empresariales, y los cultivos para uso ilícito.

El usufructo de estos bienes y servicios es externo, dada la preponderancia de las exportaciones, y se refleja en niveles salariales y externalidades negativas; por el lado de las manufacturas, no se dan encadenamientos productivos que permitan transferencias de tecnología, y en la agroindustria y el extractivismo, el daño ambiental se queda en las comunidades locales.

Lo anterior puede observarse en casos icónicos de liberación comercial como las industrias del vino, el salmón y las frutas en Chile, y las industrias automovilísticas, de componentes electrónicos, y frutas y vegetales en México, ejemplos que también refieren a cierta complementariedad de las economías de la región que, aunque presentan en general un bajo grado de diversificación industrial y compiten entre sí en varios sectores, no están exentas de potencialidades.

En el periodo de estudio, la escasa complementariedad comercial se refleja en un comercio intra-regional de bajo impacto que se muestra en la Tabla 1, y que indica la poca importancia relativa del comercio en la región en su conjunto.

Comercio intra-regional	Porcentaje de los totales de la región (%)	
	1993	2016
Exportaciones	18.7	15.83
Importaciones	16.3	15.71

Tabla 1. Porcentaje de comercio intra-regional como porcentaje del comercio internacional total de ALC

Fuente: Elaboración con base en datos de los Anuarios Estadísticos para ALC de la CEPAL, 2000 y 2017.



Comercio desde subregiones hacia toda ALC	Porcentaje de los totales de exportaciones e importaciones de cada subregión (%)	
	Exportaciones	Importaciones
Sudamérica	22	26
Centroamérica	31	32
El Caribe	29	24

Tabla 2. Porcentaje de comercio desde Sudamérica, Centroamérica y la zona caribeña hacia ALC, 2016

Fuente: Elaboración con base en datos del Anuario Estadístico para ALC de la CEPAL, 2017.

No obstante, los intercambios desde las subregiones revisten mayor importancia relativa en la actualidad, considerando que según el Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 2017 de la CEPAL, entre la cuarta y la tercera parte del comercio internacional de las subregiones mostradas en la Tabla 2, se realiza con el resto de ALC.

En este contexto, en ALC también se desarrollan iniciativas de integración con un énfasis comercial que presenta una baja intensidad en su institucionalidad y operatividad, y una ausencia de gestión de políticas comunes. Ello en un panorama de localización de empresas transnacionales (ETN) con un alto grado de poder de mercado en la región, vinculadas a la actividad de los mercados financieros, con influencia en la esfera política y niveles importantes de comercio intra-firma.

Es por todo lo anterior que se piensa que la forma en la que los grupos productores latinoamericanos y caribeños están insertos en el mercado comercial mundial es un determinante histórico de las características de los bienes y servicios intercambiados entre ellos.

Metodología de análisis del comercio internacional latinoamericano y caribeño

Primeramente, se seleccionó un grupo de países para exponer el contexto del análisis, y un conjunto arbitrario de productos que satisfacen distintas necesidades humanas. La selección no permanece constante, sino que se retoman distintos aspectos agregando o prescindiendo de indicadores para tener un punto de partida macroeconómico y regional, además de la variada disponibilidad de datos.

Es así que en la Figura 1 y la Tabla 3 se presentan los indicadores comerciales de 15 países de ALC en las últimas dos décadas, resaltando la tendencia deficitaria conjunta y su transición exportadora, visible a un alto grado de desagregación de datos; mientras que, en la Tabla 4 se anotan 13 países y la selección de productos que se analizaron.



La tendencia primario-exportadora se ve reflejada en prácticamente todos los países presentados, así como lo que suele referirse como una re-primarización de las exportaciones o una profundización del extractivismo en los últimos 20 años.

País	Grado de apertura comercial /1		Inversión extranjera neta (millones de dólares)		Principales rubros exportadores /2		Crecimiento del comercio 1998-2016 (%) /3
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	
Brasil	15.9	24.5	29192	64978.3	Hierro (6.4), café (4.6), soya (4.3)	Soya (12), Hierro (8.9), petróleo crudo (7.7)	107.1
Uruguay	40	41.3	154.8	-1117	Carne de ganado vacuno (14), arroz (7.3), cueros y pieles (6.4)	Carne de ganado vacuno (19.2), soya (15.3), troncos no coníferos (7.9)	312.4
Argentina	21.5	26.1	4965.2	1473.6	Derivados de aceite vegetal (7.3), vehículos (6.2), aceite de soya (5.6)	Derivados de aceite vegetal (16.4), maíz (6.9), aceite de soya (6.6)	212.3
Bolivia	52.3	56.4	946.8	246.5	Zinc (11.9), aeronaves (11.2), oro (8.5)	Gas natural (38.5), zinc (19.8), minerales del grupo platino (8.3)	221.1
Ecuador	43.4	38.5	870	767.4	Plátanos (25.5), crustáceos y moluscos (20.8), petróleo (18.8)	Petróleo crudo (32.7), plátanos (16.1), crustáceos y moluscos (16.1)	213.2
Venezuela	43.6	ND	3942	ND	Petróleo crudo y refinado (70.6), aluminio (2.9), oro (1.5)	Petróleo crudo y refinado (81), oro (11), alcoholes acíclicos (1.2)	162.7
Chile	52.4	55.5	3144.3	4909.2	Cobre refinado y concentrados de cobre (35), pescado (6.2), pulpa de madera (3.9)	Cobre refinado y concentrados de cobre (50.4), pescado (7.1), pulpa de madera (3.4)	230
México	51	76.2	12756.8	29311.8	Vehículos (9.3), petróleo crudo (5.4), cables (4.4)	Vehículos y autopartes (23), máquinas a base de tarjetas perforadas (5.8), petróleo (4.9)	173.5
Colombia	30.9	35.9	2032.8	9332.7	Petróleo crudo (19.3), café (17.4), carbón (8.5)	Petróleo crudo (30.4), carbón (18.9), café (7.2)	206.1
Perú	33	45.4	1581.9	6559.7	Oro (16.8), cobre refinado (11), harina de carne y de pescado (7)	Cobre refinado y concentrados de cobre (37.2), zinc (5.4), harina de carne y de pescado (4)	206.1
Nicaragua	57	95.1	218.2	835.1	Café (29.8), crustáceos y moluscos (13.1), Carne de ganado vacuno (6.8)	Cables (12.8), ropa interior de punto (12.6), café (11.1)	361
Costa Rica	92.5	63.9	608.3	2127	Plátanos (13.3), piezas de maquinaria (10.5), válvulas y transistores (8.6)	Instrumentos y aparatos médicos (18.9), plátanos (10.1), frutas (9.2)	377.4
Honduras	125.7	100.5	99	900.1	Café (44.3), plátanos (12.9), crustáceos y moluscos (4.0)	Café (26.8), cables (9.6), crustáceos y moluscos (8.2)	137.3
República Dominicana	73.8	53.8	699.8	2406.7	ND	Oro (17), Instrumentos médicos (13), tabaco de liar (6.9)	205
Granada	60.1	19.9	48.7	90.8	ND	Nuez moscada (26), pescado fresco (25), harina de trigo (14)	57.4

Tabla 3. Indicadores comerciales, países seleccionados de América Latina y el Caribe. Años 1998 y 2016

1/ Medido como el resultado de dividir el valor conjunto de exportaciones e importaciones de bienes y servicios entre el PIB. La segunda columna corresponde a datos del año 2017 por la disponibilidad de las cifras.

2/ Se indica la participación porcentual por producto en el total de exportaciones nacionales. El valor de la segunda columna corresponde al año 2017 por la disponibilidad de las cifras, exceptuando Venezuela, Rep. Dominicana y Granada.

3/ Calculado como el cambio porcentual en el valor conjunto de las exportaciones e importaciones entre los años de 1998 y 2016.



Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL: CEPALSTAT, Observatorio de Complejidad Económica y Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe, 2000 y 2017.



Figura 1. Balance comercial, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1998-2016. Millones de dólares

Fuente: Elaboración con base en datos de CEPAL (2019).

Finalmente, la selección de productos responde a la búsqueda de tendencias comerciales, continuidades históricas, transición exportadora y aprovechamiento colectivo de los productos latinoamericanos y caribeños. Tabla 4. Selección de países y productos

Países	Productos
Argentina	Café tostado
Bolivia	Maíz sin moler
Brasil	Frutas y nueces
Ecuador	Petróleo crudo
Uruguay	Oro sin procesar
Chile	Hierro y acero
Colombia	Vehículos motorizados para pasajeros
México	Medicamentos y fármacos
Nicaragua	
Perú	
Costa Rica	
República Dominicana	
Honduras	

Fuente: Selección propia.

Con la finalidad de reflexionar de forma retrospectiva sobre la evolución del comercio latinoamericano y caribeño, se organizaron los flujos comerciales entre dichas naciones y productos según datos del Sistema Gráfico de Comercio Internacional (SIGCI) de la



CEPAL para el año 2017. Se clasificaron por zonas geográficas y se calcularon proporciones y totales que se aparecen en la Tabla 5, y se realizaron los mapas siguientes, todo lo cual permite visualizar los socios comerciales más importantes entre los países de ALC y fuera de la región.

Asimismo, se mapearon las configuraciones socioespaciales resultado de estos flujos, lo que permite apreciar los encadenamientos del aprovechamiento colectivo de los bienes producidos en los territorios latinoamericanos y caribeños y, por ende, de la complementariedad existente y potencial en la selección de productos determinada. Así también, dan cuenta de las mayores tendencias importadoras intra-ALC.

Producto / Destino de las Exportaciones	Países de ALC	América del Norte y Europa	Asia	Oceania	África	Península Arábiga
Café	16.93	79.11	1.09	0.02	-	-
Maíz sin moler	16.43	16.36	29.40	26.57	10.31	0.06
Frutas y nueces	6.24	80.82	9.24	1.78	0.31	0.23
Petróleo crudo	18.23	48.93	31.95	0.07	0.05	-
Oro	0.03	80.50	17.13	4.53	0.25	-
Hierro y acero	74.31	170.59	38.50	2.95	7.40	0.76
Vehículos para pasajeros	7.17	89.05	2.45	0.68	0.56	0.11
Medicamentos	53.03	38.29	4.80	1.36	0.85	0.60

Tabla 5. Porcentaje de las Exportaciones totales por producto y zona geográficas de destino. Año 2017

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL (2019).

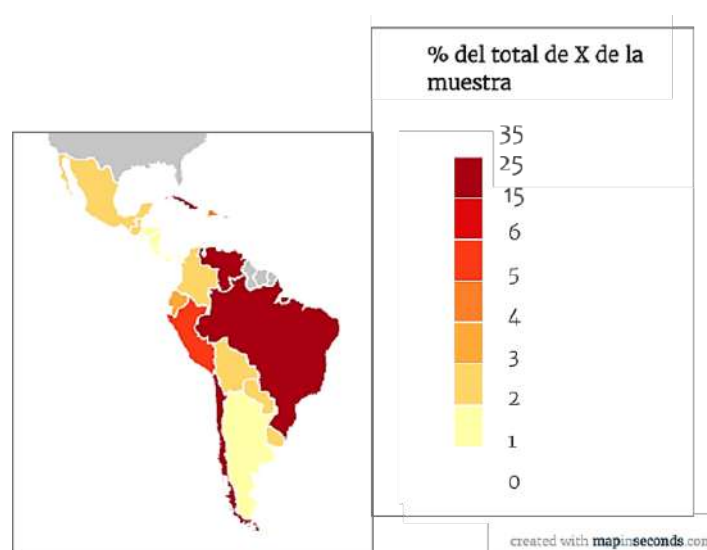
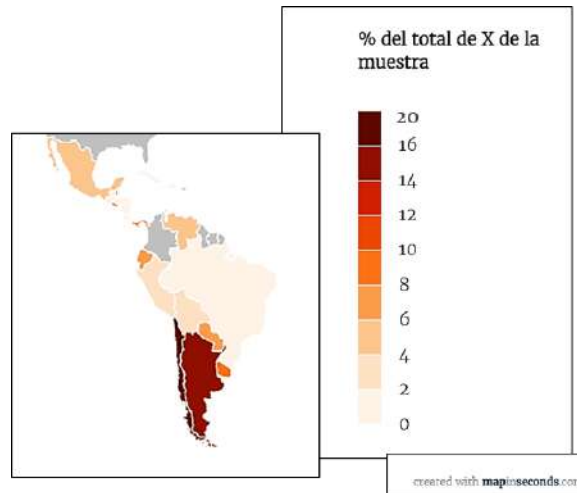


Figura 3. Café tostado



Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL (2019). Figura 4. Maíz sin moler

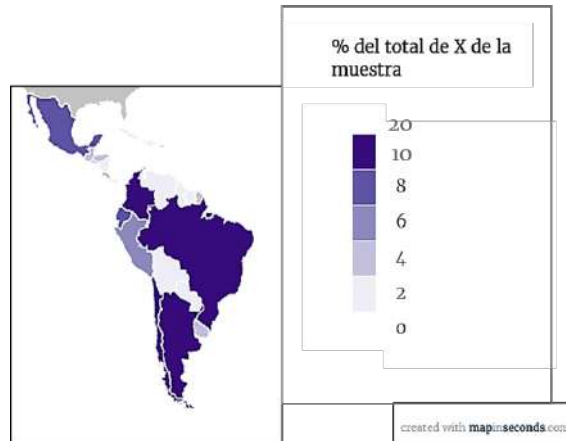


Figura 5. Frutas y nueces



Figura 6. Petróleo crudo

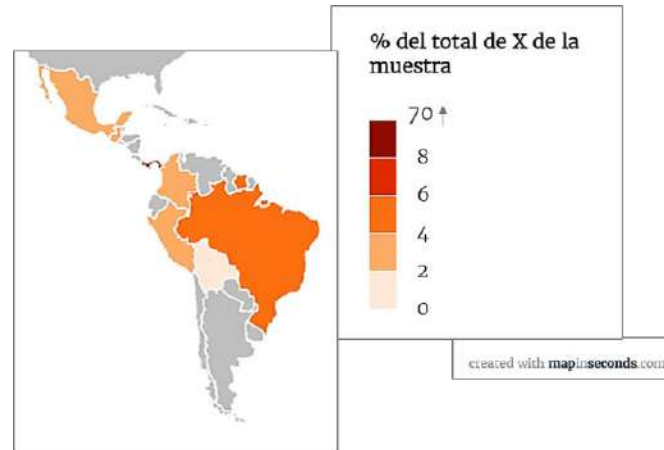


Figura 7. Oro sin procesar³

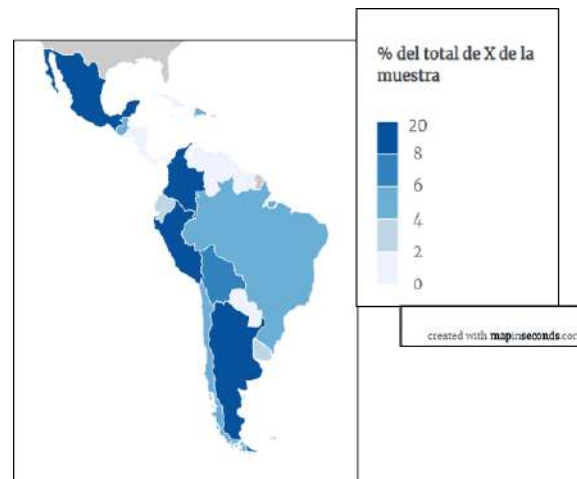


Figura 8. Hierro y acero

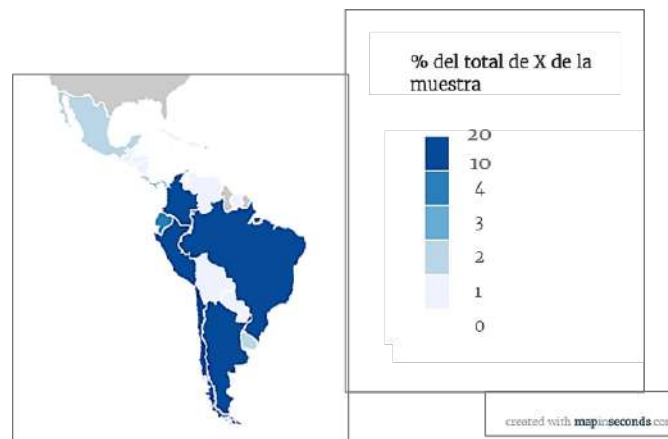


Figura 9. Vehículos motorizados para pasajeros

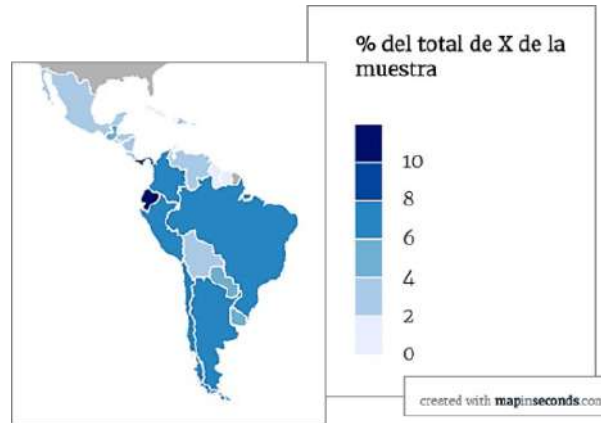


Figura 10. Medicamentos y fármacos
Figura 3. Flujos comerciales entre los países de ALC. Valores correspondientes al
año 2017. Países seleccionados

Fuente: Elaboración con base en datos de la CEPAL (2019).

Los gráficos anteriores presentan información en abundancia sobre el fenómeno del comercio internacional, en una escala global/transnacional que considera circuitos de mercancías y servicios que atraviesan mares y cielos en su trayecto, con las respectivas implicaciones humanas y ambientales, determinadas también por cómo los distintos países están, en realidad, constituidos por ciudades de distintos tamaños y comunidades no urbanizadas, de donde surgen las distintas necesidades entre los países según sus múltiples y variadas intervenciones gubernamentales, institucionales y sociales que desdibujan las fronteras nacionales.

Resultados Y Discusión

Primeramente, con respecto a las tendencias comerciales latinoamericanas y caribeñas, cabe resaltar la heterogeneidad en la inversión extranjera, la cual repunta en el periodo de estudio, en términos relativos, en Colombia, Perú, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana; mientras que, el extractivismo se ve acentuado principalmente en Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador⁴; en otro sentido, en Nicaragua, Costa Rica, Honduras y República Dominicana, la manufactura cobra predominancia, al igual que la industria altamente tecnificada de producción de vehículos en México. Este último dato da cuenta de la heterogeneidad estructural al interior de la región latinoamericana y caribeña, reflejando las interrelaciones específicas con las economías centrales de Estados Unidos de América y Europa.

No obstante, tomamos partido de no considerar esto como una diferenciación que contradiga los postulados teóricos de la dependencia ya referidos, puesto que la mayor parte de los aparatos industriales y manufactureros de la región son células subsidiarias



de empresas transnacionales extranjeras, que valorizan sus inversiones sin presentar encadenamientos productivos o de innovación significativos en la región. Se considera que es por todo ello que el déficit comercial sí aparece como una tendencia conjunta, lo que evidencia los procesos de transferencia de valor señalados en la fundamentación del problema.

Por otra parte, un acercamiento a los datos presentados es desde la noción de *pequeñez* de Labán y Meller (1996) y Martínez (2015), quienes agrupan a los países en micro y pequeños Estados-Nación según su impacto en el sistema internacional, y cuya participación en el mismo depende de las acciones de otras naciones, ya sea por intervención directa o por sincronización y transmisión de sus ciclos comerciales (Martínez, 2014).

Tejiendo esta noción con la de la dependencia presentada anteriormente, ALC aparece como una “pequeña” región que alimenta a América del Norte y a Europa con su café, frutas y nueces. Asimismo, su hierro, acero, cobre y oro siguen construyendo los grandes palacios, ahora de oficinas, al otro lado de los mares. En el mismo sentido, su petróleo potencia la gran maquinaria estadounidense, europea, y ahora china, a la par que se transforma en los plásticos que inundan los mares de todo el mundo.

Por otro lado, su maíz, si bien también alimenta a todo el mundo, tiene en África un contrapunto que valdría la pena analizar más a detalle, mientras que dentro de ALC, pareciese dirigirse, si se permite la expresión, hacia quienes más lo necesitan. Y, finalmente, los medicamentos sintetizados y empaquetados por manos latinas y caribeñas, aparecen como un referente de distribución regional por demás interesante, al ser el único producto de los seleccionados cuya exportación es principalmente intra-ALC, además de tener de tener la configuración socioespacial más uniforme, o sea, ser compartido de forma más equitativa alrededor de los territorios latinoamericanos.

Si bien los gráficos iniciales indican que el mercado latinoamericano y caribeño no es relevante monetariamente, a nosotros nos interesan más otras cosas: se resalta lo que se considera como un importante encadenamiento material entre las distintas naciones, derivadas, se piensa, de sus distintas dotaciones ambientales y técnicas.

México, productor por excelencia de vehículos demandados por el subcontinente; Centroamérica hace cables, medicamentos y frutos para el mundo, pero estos dos últimos también se reparten por territorios más cercanos. Las grandes urbes y proyectos



de infraestructura de México, Colombia, Perú y Argentina también se nutren del acero latinoamericano.

El oro y el petróleo pareciesen más sombríos: ALC es el continente que menor proporción de las exportaciones del metal conserva, y de ésta, Brasil, selva de desigualdades, adquiere la mayor parte; mientras que, el petróleo se concentra en Panamá, nación que juega un sabido papel de intermediario ya no solo a nivel de empresas fiduciarias, sino como país plataforma para la exportación petrolera.

Con respecto al café, este satisfactor se despinta del comercio regional, dado que es, ahora sí que, producido por todos, por lo que entre sus grupos productores se da más que nada una competencia por suplir la demanda regional e internacional que una distribución de las distintas variedades; este producto también es ejemplo de la disputa transnacional, pues las ETN que controlan el sector distribuyen en los países de mayor poder adquisitivo los granos de mejor calidad.

Reflexiones finales

Cabe concluir recalcando la crítica a la idea del deterioro económico-ecológico como una externalidad de los Estados-Nación sobre otros: somos partícipes de una interconexión económico-ecológica global, donde el trabajo de los muchos “aquí” alimenta, viste, sana, mueve y conecta los muchos “allá”.

Sin embargo, si entendemos junto con Rosa Luxemburgo que las dotaciones naturales no son determinantes del papel de las naciones en el comercio internacional, asumimos que no existe la llamada “maldición de los recursos naturales”, sino que ésta es un eufemismo para la determinación transnacional, desigual y asimétrica, del comercio latinoamericano y caribeño.

Virando entonces, de una dependencia estructural que se refleja en detrimento ambiental y déficit comercial, hacia el reconocimiento de la interdependencia económica compleja y material que se ha tratado de presentar en este trabajo, las disputas por los espacios productivos, ambientales y sociales latinoamericanos y caribeños pueden dirimirse con la construcción de alternativas que partan del aprovechamiento colectivo de los frutos del trabajo de las comunidades de la región, lo cual contribuirá a nuevos horizontes civilizatorios para la superación de la gran crisis sistémica que nos aflige, a la humanidad en su totalidad. Quede ello como la reflexión última a la que se invita.



Notas

¹Los hombres, en el original. Sustitución propia.

²Wallerstein (2001) y otros consideran que, en vez de ser una nueva versión del liberalismo, el modelo constituye una nueva hegemonía del conservadurismo económico-político.

³La flecha en la notación indica que Panamá, de color más oscuro, adquiere una proporción de más del 70% de las exportaciones de oro de los países de la muestra.

⁴Es sugerente observar que todos los países mencionados son los que atravesaron por etapas y proyectos políticos de corte progresista en el periodo estudiado.

Referencias Bibliográficas

Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En H. Alimonda (Coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (pp. 21-60). Buenos Aires, Argentina: CLACSO - Ediciones CICCUS.

Bautista, J. J. (2018). Juan José Bautista. Qué significa pensar en América Latina. Entrevista realizada por Canaima Educativo [Audiovisual]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=8r1zygW6wjY>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2000). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL. (2017). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL. (2019). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. [Base de Datos]. Recuperado el 25 de agosto de 2019 de: <https://bit.ly/2Vf9wCh>

Duarte, A. (2018). Enajenación y Alienación. [Taller de formación política]. Hermosillo, México: La Boca Nostra.

Dussel, E. (1988) *Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los Manuscritos del 61-63*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.

Dussel, E. (2014). *16 tesis de economía política. Interpretación filosófica*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.

Luxemburgo, R. (Sin Fecha). *Introducción a la economía política*. Recuperado de: <http://grupgerminal.org/?q=system/files/IntroduccionalaeconomiaRosaLuxemburgFORMATEADO.pdf>



Observatorio de Complejidad Económica. (2019). *Países. Visualizaciones sobre diversificación de exportaciones*. Países seleccionados. Recuperado el 5 de febrero de 2019 de: <https://atlas.media.mit.edu/en/>

Sossa Rojas, A. (2010). La alienación en Marx: el cuerpo como dimensión de utilidad. *Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 25, pp. 37-55.

Tapia, L. (2008). La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares. En A. E. Ceceña (Coord.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (pp. 101-113). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Wallerstein, I. (2001). *Conocer el mundo, saber el mundo. El fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.

Walton, J. (1978). Creating the Divided City: Guadalajara. En W. A. Cornelius y R. V. Kemper (Eds.), *Metropolitan Latin America: The Challenge and the Response* (pp. 25-50). Londres/Los Ángeles: Sage.



Urbanización y transición productiva en el estado de Zacatecas, México.

Rafael Lugo Alvarado

Resumen

Este trabajo busca analizar la dinámica del proceso de urbanización (ritmo y grado) mediante la concentración espacial de la población y sus efectos sobre la estructura productiva del estado de Zacatecas, utilizando técnicas de análisis económico regional. Se construye un análisis de transferencias implícitas entre los sectores de la actividad económica, los coeficientes de localización y de especialización como indicadores de la concentración espacial de las actividades económicas en el estado respecto al territorio nacional. Además, se elabora un análisis de cambio y participación, en el cual el crecimiento económico es explicado por tres componentes, a saber: la dinámica de la economía nacional, el comportamiento de cada sector y un factor competitivo.

Palabras clave

Urbanización; Transición productiva; Concentración espacial.

Introducción

Se reconoce que el desarrollo económico guarda una relación circular y positiva con la urbanización, dando origen a las ciudades, es decir, la concentración espacial de la población y de las actividades económicas es un espacio esencialmente formado por el hombre. La urbanización es un proceso de cambios cualitativos y cuantitativos permanentes, cuya importancia es de primer orden, pues bajo el sistema capitalista, las ciudades se han constituido como uno de los principales factores de la producción, indispensables para el desarrollo de la sociedad, debido a las economías de aglomeración que contribuyen a elevar la productividad y los estándares de vida de la población.

Zacatecas ha modificado la distribución de su población y de las actividades económicas durante la segunda mitad del siglo XX. El fortalecimiento de la economía de las ciudades y la crisis agrícola impulsaron el proceso de urbanización a partir de 1980, desde entonces la concentración de población y actividades económicas ha sido la tendencia económica y demográfica.

En vista de que el país se urbanizó rápidamente durante la última mitad del siglo pasado sustentado en el empuje manufacturero, en contraste con Zacatecas que aún es



predominantemente rural, la idea del trabajo es sencilla, analizar la estructura productiva que impulsa la urbanización.

Marco de Referencia

Precisiones teóricas tempranas pusieron de manifiesto que el crecimiento de la producción no se determina solamente por la propia organización intra-firma o la implementación de tecnología en el proceso productivo, sino que existen otros factores en el entorno que permiten a las empresas tener un crecimiento continuado. Un ambiente de múltiples empresas pertenecientes a una misma industria alienta la especialización de la mano de obra, de igual forma, una mayor intensidad de las interacciones favorece al flujo de ideas permitiendo que empresas y trabajadores aprendan unos de otros (Marshall, 1890).

Ahora bien, el reconocimiento del importante papel que juegan las ciudades en la concentración industrial y la generación de riqueza por parte de los teóricos del crecimiento económico, dio paso a la formalización del concepto de externalidades tipo Marshall-Arrow-Romer (MAR), que refiere fundamentalmente a los spillovers de conocimiento entre firmas y al aprovechamiento de infraestructura y servicios dentro una misma industria (Glaeser, 1992). Además, las ciudades reagrupan una gama diferenciada de actividades económicas que responden a diversos tipos de industrias y consumidores, de igual manera las interacciones interpersonales estimulan la generación y difusión de ideas y conocimiento, en ese sentido las aglomeraciones urbanas posibilitan innovaciones que no son exclusivas de una sola industria por lo cual pueden asimilarse por toda la economía. Estas ventajas propuestas por Jacobs (1970) pueden ser complementarias al tipo MAR (Dauth, 2012).

El hecho es que los agentes económicos tienen incentivos para concentrarse en aglomeraciones y permanecer en ellas, generando un proceso de causación circular acumulativa que estimula el crecimiento urbano. Empresas y consumidores coinciden geográficamente debido a que están vinculados inevitablemente por el mercado laboral, sin embargo, las fuerzas centrípetas que los inducen son diferentes.

Por un lado, Detrás de las fuerzas de aglomeración para las firmas esta la idea de las externalidades de producción, las firmas prefieren ubicarse en ambientes urbanos densos debido a que obtienen ganancias significativas de productividad. La proximidad física entre agentes económicos permite reducir costos de transporte, ya sea de



insumos o de bienes finales que se dirigen al mercado de consumo, al mismo tiempo las aglomeraciones son en sí mismas un mercado de consumo. Las ciudades proporcionan un mercado de trabajo con habilidades que reduce los costos de contratación y capacitación. En las ciudades existe una red de empresas complementarias que proveen servicios especializados, así como acceso a una red de actividades económicas de proveeduría y servicios especializados. Las ciudades favorecen a la difusión de ideas y conocimiento enmarcadas en el mismo contexto. Asimismo, las ciudades ofrecen infraestructura social y productiva que permite la producción continua. Cada tipo de actividad, acorde a sus intereses aprovecha una combinación de estas ventajas.

Por otro lado, detrás de las fuerzas de aglomeración para la población están las externalidades de consumo, la población tiende a seguir las oportunidades de empleo y salarios más elevados, además en su decisión de localización residencial se encuentra implícito las amenidades de consumo a las que puedan acceder, bajo el entendido que ciudades más grandes significan mayor variedad de bienes y servicios de consumo. De igual manera las grandes aglomeraciones atraen población de bajos ingresos debido a los bajos costos del transporte público y la oferta de viviendas económicas. La existencia de ciudades cuya función principal responde a las amenidades de consumo no es algo extraordinario, pero sostienen que las externalidades de producción impulsan el desarrollo de las ciudades, de lo contrario los salarios serían menores en áreas urbanas (Richardson, 1995; Glaeser y Gottlieb, 2009).

A causa de estas fuerzas económicas, la urbanización puede entenderse como una consecuencia ineludible del desarrollo económico, asimismo se refiere al crecimiento más acelerado de la población urbana respecto a la total, en que la relación entre el porcentaje de población urbana y la población total mide el nivel de urbanización de la sociedad. Sucede así debido es que las ciudades son focos de atracción poblacional ya que la ciudad permite alcanzar mayores niveles de bienestar que el campo. Acorde con ellos, conforme el desarrollo económico y el proceso de urbanización avanzan, los ingresos per capita se incrementan, al igual que la productividad en todos los sectores de la economía, de tal forma que las estructuras de consumo y de ocupación, ocasionan una transferencia progresiva hacia productos y empleos urbanos.



Expansión económica y cambio estructural en el país

Desde 1940 hasta 1980, México implementó una estrategia de desarrollo de corte nacionalista, basada en el crecimiento económico hacia dentro con la intención de industrializar al país mediante la sustitución de importaciones, periodo al que se denominó “milagro económico mexicano”. Bajo este modelo, se logró la mayor expansión económica en la historia de México, al crecer el Producto Interno Bruto de forma sostenida 5.9% anual entre 1932 y 1981, y 3% en términos per cápita. La composición sectorial del PIB sufrió transformaciones de igual magnitud: el sector primario redujo de forma irreversible su participación de 21.2 a 13.6%, esta reducción se reflejó como un aumento para el sector secundario, que pasó de 23.7 a 30.2%, mientras que el sector terciario contribuyó con el 56.13% del PIB para el final del periodo (Cárdenas, 2010; Márquez, 2010).

El mayor ritmo de crecimiento del siglo ocurrió entre 1949 y 1981, pues el PIB creció a 6.3% promedio anual. El dinamismo manufacturero y la rápida urbanización fomentaron el fortalecimiento de los sectores urbanos en detrimento del sector primario, transformando en poco tiempo la estructura productiva, de tal suerte que el porcentaje de población ocupada en el sector primario se redujo de 60 a 30% en el lapso de 1950 a 1980. Dicha transformación comenzó en 1950, en esa década la agricultura creció 4.4% al año, en tanto el sector secundario más dinámico creció al 7%, la industria petrolera 7.8% y la industria eléctrica lo hizo al 9.1% (Cárdenas, 2010; Márquez, 2010). Hacia finales de los sesenta y sobre todo en los setenta, el modelo sustitutivo se agotó y el país entró en crisis en 1982. Para ese momento, la industrialización y la urbanización habían transformado el perfil económico y demográfico del país; más que nunca el crecimiento de las ciudades, la reorganización espacial de las actividades y la distribución de la población en el territorio se habían ligado al comportamiento de la economía

Urbanización y expansión de las ciudades en México

En 1940, la población urbana nacional estaba distribuida en 56 ciudades; 42 en el rango de 15 mil a 50 mil habitantes (26% de la población urbana), mientras que la ciudad de México concentraba el 40% de la población urbana (Consejo Nacional de Población, 1994). Dado que la política económica estimuló la expansión de las aglomeraciones urbanas por dos vías: el impulso a la industrialización y la tecnificación de la agricultura, en los 50's comenzó el despegue de las ciudades especializadas en las manufacturas, pues su economía y población crecen a ritmos muy superiores que el resto del país, con



lo que se prefigura una alta concentración de la población en pocas ciudades como: León con una tasa de crecimiento anual de 9.4%, Monclova 8.5%, Guadalajara 8%, Monterrey 7% y la ciudad de México 5.7%. Además, el norte comienza a urbanizarse por el crecimiento de ciudades como Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, cuya economía se beneficia del intercambio comercial con Estados Unidos. Así que la población urbana se amplía en 6.3 millones, para obtener un grado de urbanización de 38.7%. (Garza, 2003).

En los sesenta, la relación entre la industrialización y la urbanización se confirma pues, el mayor crecimiento manufacturero del siglo (8.2%) se acompaña también del mayor crecimiento urbano, pues surgen 45 ciudades y la población residente en este tipo de localidad aumenta en 9.3 millones, para consolidar un sistema urbano de 166 ciudades, de las cuales una tercera parte se especializa en las manufacturas y presenta los mayores ritmos de crecimiento (Garza, 2003; Consejo Nacional de Población, 1994).

El crecimiento de las principales ciudades se mantuvo de 1980 al 2000, ya que las ciudades industriales fueron las más dinámicas; en la franja central de país crecieron aceleradamente las urbes cercanas a la ciudad de México; las ciudades con fuerte integración regional como León, Salamanca y Silao continúan con un crecimiento importante; persiste un extraordinario crecimiento de las ciudades fronterizas; en las ciudades del interior el empuje industrial impulsa el rápido crecimiento de ciudades como Aguascalientes, Saltillo y San Luis potosí; los nodos de agricultura y las ciudades portuarias mantienen su importancia (véase Garza, 2005).

En ese sentido, Sobrino (2011) ha corroborado en el lapso de 1980 al 2010, que las ciudades más exitosas para atraer inversiones productivas, es decir las más competitivas (todas metrópolis), son las de mayor atracción interna de migrantes, dado que la población se desplaza en función de las oportunidades de empleo y mejores niveles de bienestar. Sobresalen las ciudades de relativa cercanía con Estados Unidos como Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey; las que se encuentran en el *hinterland* de la zona metropolitana de la ciudad de México como Toluca y Querétaro; León en el bajo.

Urbanización en el Estado de Zacatecas

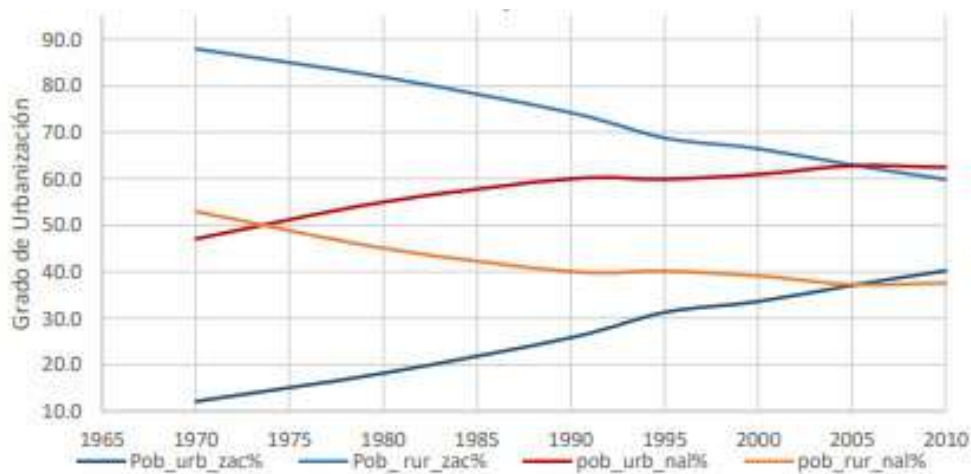
El proceso de urbanización en Zacatecas demuestra un desfase respecto a lo que sucede a nivel nacional, ya que para 1980 la población urbana nacional había rebasado a la rural, esto aún no sucede dentro de la entidad, aunque el proceso está en marcha. La industrialización del país bajo el modelo ISI impulsó el crecimiento de ciudades



especializadas en las manufacturas y la consecuente concentración de la población en esas ciudades.

A partir de las medidas de apertura comercial y desregulación económica la participación del sector primario en el mercado de trabajo se redujo drásticamente, pasó de emplear 49.3% de la población ocupada a 24.3%, la población rural de 1980 representaba 81.8 % del total mientras que en 2010 solo 59.8 por ciento.

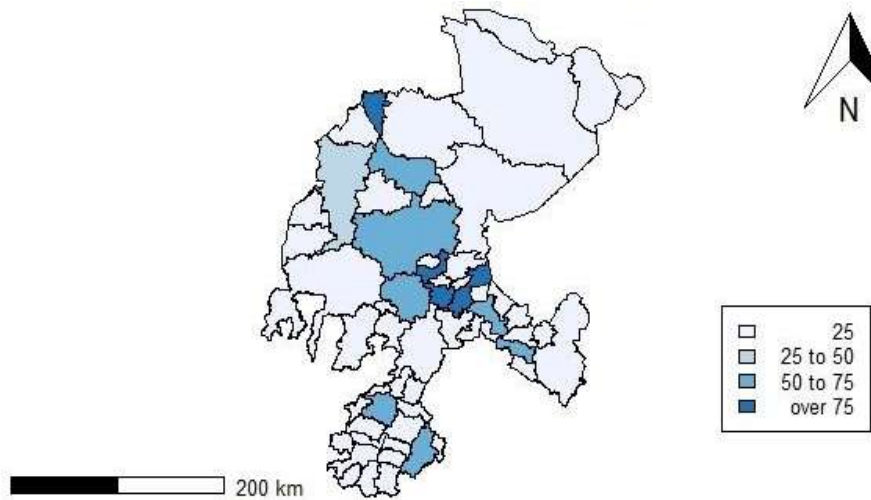
Hacia 1990 el grado de urbanización se elevó a 25.8%, a tasa de 3.6, las aglomeraciones más grandes del estado Zacatecas y Fresnillo concentraban 53% de la población urbana, asimismo, ambas ciudades generan el 58 por ciento del empleo urbano. En el año 2000, el sistema urbano estatal se conformaba por 10 ciudades, de tal manera que el grado de urbanización alcanzó 33.6%, sin embargo, la dinámica urbana se redujo pues la tasa de urbanización fue 2.7% menor que el periodo anterior. Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo como las principales ciudades del estado concentran 64% de la población urbana.



Gráfica 1. Proceso de urbanización del estado de Zacatecas vs México, 1970-2010
Fuente: Elaboración propia con base en censos de población y vivienda. INEGI.



En el año 2010, la población urbana ascendió a 598, 509 habitantes y el número de ciudades a 12. Las tres principales urbes del estado concentran 62.6 por ciento de la población urbana. Con esto el grado de urbanización se ubicó en 40.2% y la tasa de urbanización 1.8%, el proceso de urbanización continúa a menor ritmo (INEGI, 2014).

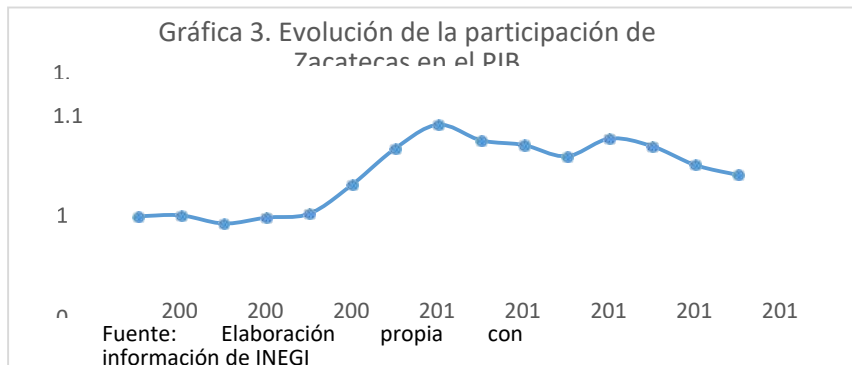


Gráfica 2. Grado de urbanización

A la luz de las transformaciones ocurridas en el país y en específico en el estado de Zacatecas derivadas del proceso de urbanización, pasamos a examinar la estructura productiva.

La economía del estado de zacatecas

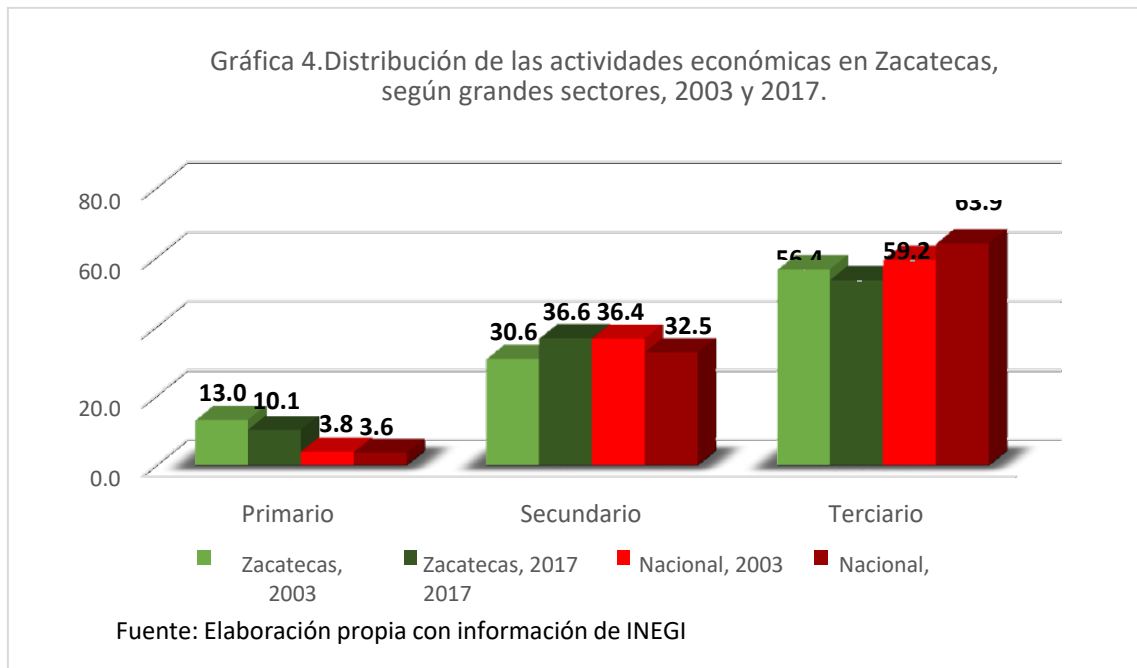
En 2017, el estado de Zacatecas contaba con una población de 1,629,789, que representa 1.3% de la población nacional, el estado de Zacatecas generó un PIB de 197,171.15 (millones de pesos) a precios corrientes, cuya participación en el total nacional es de 0.95%. con ello el PIB per cápita se ubicó en 120,979.55 pesos anuales.



Gráfica 3. Evolución de la participación de Zacatecas en el PIB
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.



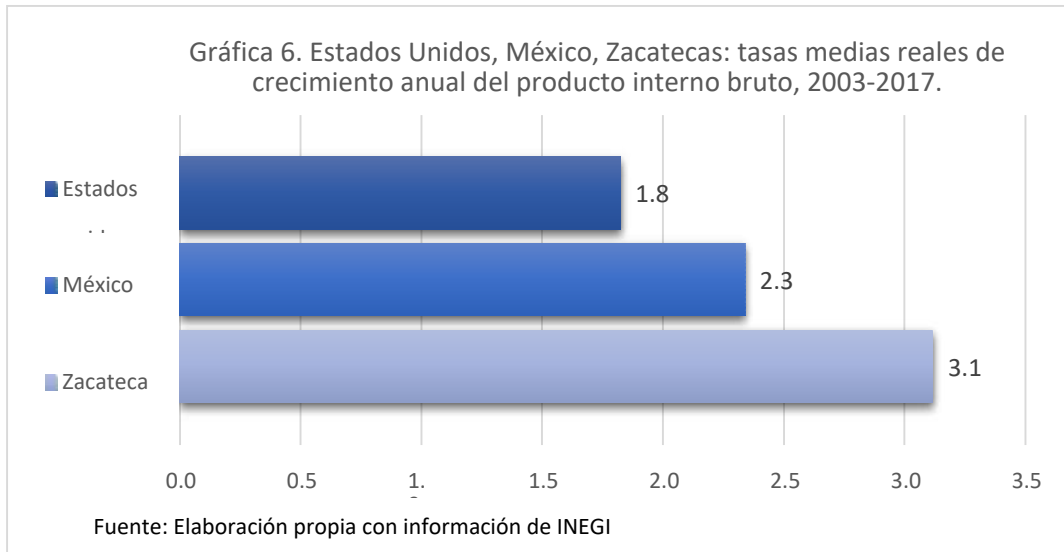
La estructura del PIB según los 3 grandes sectores se muestra en el gráfico 2, donde se evidencia que las actividades primarias han perdido importancia; en el sector secundario se aprecia un aumento en la economía estatal, mientras que reduce su participación a nivel nacional, este caso puede atribuirse a las industrias maquiladoras que han llegado tardíamente a Zacatecas; si bien la economía nacional tiende a la terciarización, en la entidad dicho sector ha perdido peso.



Gráfica 4. Distribución de las actividades económicas en Zacatecas, según grandes sectores, 2003 y 2017.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

La evolución de los índices reales del producto interno bruto, nos permite apreciar que la contracción económica derivada de la crisis de 2009, no afectó de forma significativa la economía del estado, ya que no se observa un decremento en la actividad, más bien una ligera desaceleración, al momento de la crisis el índice real del PIB en Zacatecas se ubicó en



Gráfica 6. Estados Unidos, México, Zacatecas: tasas medias reales de crecimiento anual del producto interno bruto, 2003-2017.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

128.7 mientras que el nacional y el estadounidense alcanzaron el 108.6, luego el crecimiento de la entidad se mantiene, en sintonía con la recuperación de la economía mexicana y estadounidense hasta alcanzar en el año de 2017, un índice de 153.7. Los promedios de crecimiento anual real entre 2003 y 2017 se estiman en 1.8 por ciento para Estados Unidos, 2.3 para la economía mexicana y 3.1 por ciento para Zacatecas.



Gráfica 5. Estados Unidos, México y Zacatecas: índices reales del producto interno bruto (2003=100). 2003-2017.

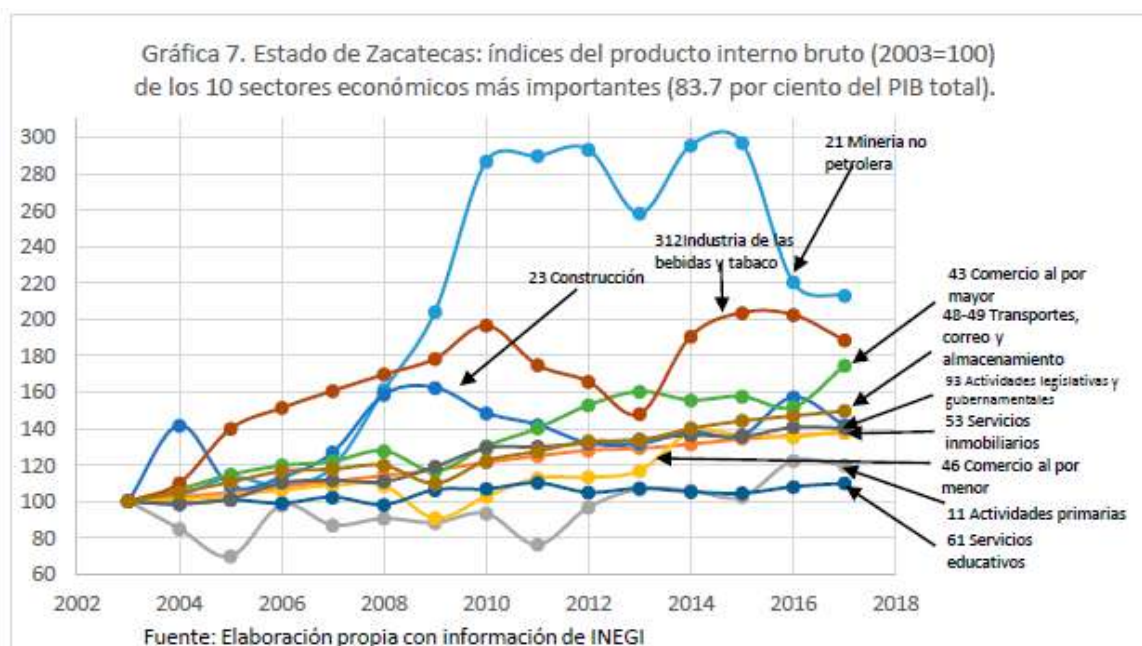
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI



Esto indica que Zacatecas ha tenido un crecimiento superior a la media desde 2008, esto puede verse en el gráfico 6.

Esa dinámica se sostiene de diez actividades principales que, en conjunto, aportan el 84 por ciento del PIB de la entidad. Entre estos el comercio al por mayor y al por menor, la industria del el transporte, correos y almacenamiento se vieron afectados por la crisis para luego retomar su crecimiento. Por su parte el sector construcción, se desaceleró a partir de la crisis y su expansión decreció en los años subsecuentes, en tanto el resto de los sectores no se vieron afectados (véase gráfica 7).

La evolución de las actividades primarias muestra un desempeño negativo por varios años, todo lo contrario, sucede con la minería, aunque con algunas caídas considerables ha experimentado un crecimiento formidable, en 2015 alcanzó un índice de 296.9, es decir, triplico el valor de su producción en 12 años, esto lo posiciona como la actividad más importante al aportar 17 por ciento del PIB. Las industrias de las bebidas y el tabaco, los transportes y almacenamiento, el comercio, los servicios inmobiliarios, y los servicios educativos han tenido un buen desempeño relativo.



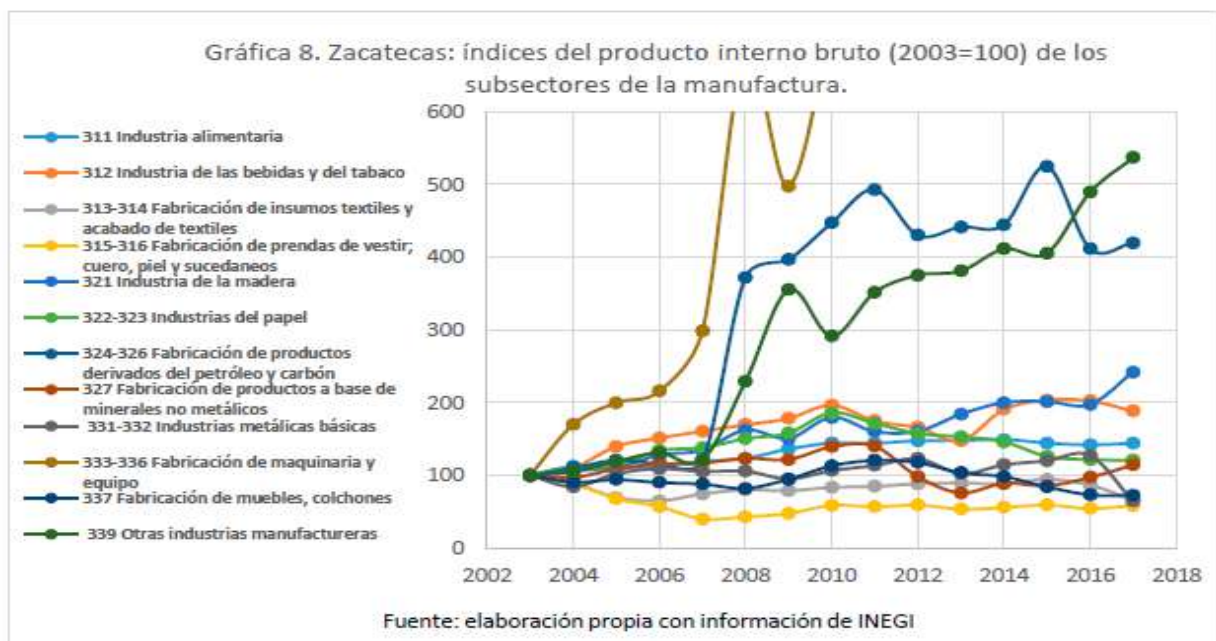
Gráfica 7. Estado de Zacatecas: índices del producto interno bruto (2003=100) de los 10 sectores económicos más importantes (83.7 por ciento del PIB total).
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

Las manufacturas aportan el 36.6 por ciento del PIB de Zacatecas, al analizar los subsectores manufactureros arrojará más luz sobre el comportamiento de la economía.



Al analizarlos, los efectos de la recesión de 2009 son evidentes en la industria de la madera, industria metálica básica y sobre todo en la fabricación de maquinaria y equipo, cuyo índice se redujo de 678.1 en 2008 a 497.1 en 2009. El resto de los subsectores fueron insensibles ante los efectos recesivos y mantuvieron su crecimiento.

La fabricación de maquinaria y equipo tuvo una expansión sorprendente al alcanzar un índice de 1601.5, aunque representa solo el 2% del PIB de la entidad. Asimismo, destaca la fabricación de productos derivados del petróleo, otras manufacturas y la industria de las bebidas y el tabaco. En contraparte, decrecen la fabricación de prendas de vestir, de productos de cuero y piel y materiales sucedáneos, fabricación de insumos textiles, fabricación de muebles y colchones, pero su caída no parece profundizada debido a la crisis.



Gráfica 8. Zacatecas: Índices del producto interno bruto (2003=100) de los subsectores de la manufactura.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI

A continuación, en la tabla uno se muestran diversos indicadores del desempeño de los diversos indicadores económicos del estado de Zacatecas. En la primera columna aparecen nombre y código de las actividades, las dos siguientes presentan los coeficientes de localización para el año inicial (2003) y final (2017). Luego se presenta producto interno bruto para el último año del periodo analizado. En la quinta columna se muestra la participación relativa de cada actividad a la producción estatal. A continuación, aparecen las estimaciones de las tasas medias de crecimiento. Las tres



columnas finales, exponen los resultados del análisis de cambio- participación, el cual descompone el crecimiento en tres componentes: la dinámica de la economía nacional, el comportamiento del sector y un elemento de competitividad (o residual).

Periodo	CL	CL	PIB 2017=100	Estructur a del PIB 2017	Tasa media de crecimient o anual 2003- 2017	Factores del crecimiento		
	2003	2017				Nacion al	Sectori al	Competitiv o
Total nacional Total de la actividad económica	1	1	197,171.1 5	1.00	3.12	2.22	0	0.90
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamient o forestal, pesca y caza	3.41	2.83	19,993.73	0.10	1.29	2.51	-0.56	-0.66
21 Minería petrolera	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
21 Minería no petrolera	12.5 2	13.2 5	33,195.66	0.17	5.54	1.88	2.09	1.57
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	0.60	0.44	1,833.48	0.01	2.91	2.25	2.58	-1.91
23 Construcción	1.17	1.09	16,985.24	0.09	2.53	2.31	-0.10	0.32
31-33 Industrias manufactureras 311 Industria alimentaria	0.37	0.37	2,736.45	0.01	2.64	2.29	-0.53	0.87
31-33 Industrias manufactureras 312 Industria de las bebidas y del tabaco	4.78	5.33	10,829.15	0.05	4.63	2.00	0.72	1.91
31-33 Industrias manufactureras 313- 314 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	1.27	0.85	392.48	0.00	-2.96	3.30	-4.30	-1.96



31-33 Industrias manufactureras 315- 316 Fabricación de prendas de vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	0.55	0.29	287.86	0.00	-3.76	3.46	-3.64	-3.59
31-33 Industrias manufactureras 321 Industria de la madera	0.18	0.35	108.97	0.00	6.50	1.76	-1.25	5.99
31-33 Industrias manufactureras 322- 323 Industrias del papel; Impresión e industrias conexas	0.06	0.05	43.63	0.00	1.35	2.50	-0.32	-0.83
31-33 Industrias manufactureras 324- 326 Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule	0.03	0.12	528.92	0.00	10.78	1.29	-1.52	11.01
31-33 Industrias manufactureras 327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	0.66	0.54	502.68	0.00	0.95	2.57	-0.83	-0.79
31-33 Industrias manufactureras 331- 332 Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos	0.25	0.14	471.71	0.00	-3.08	3.32	-2.77	-3.64
31-33 Industrias manufactureras 333- 336 Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación,	0.03	0.29	4,015.46	0.02	21.91	0.56	0.41	20.94



medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos.								
31-33 Industrias manufactureras 337 Fabricación de muebles, colchones y persianas	0.31	0.22	83.70	0.00	-2.30	3.17	-3.78	-1.69
31-33 Industrias manufactureras 339 Otras industrias manufactureras	0.05	0.14	120.09	0.00	12.75	1.12	0.66	10.97
43 Comercio al por mayor	0.92	0.82	16,105.4 4	0.08	4.05	2.08	2.05	-0.08
46 Comercio al por menor	1.09	0.99	19,346.6 1	0.10	2.36	2.34	-0.08	0.10
48-49 Transportes, correos y almacenamiento	0.46	0.43	5,405.36	0.03	2.92	2.25	0.42	0.25
51 Información en medios masivos	0.22	0.28	958.82	0.00	13.03	1.09	6.88	5.06
52 Servicios financieros y de seguros	0.56	0.57	4,631.54	0.02	12.39	1.15	9.36	1.88
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.14	1.00	20,885.8 6	0.11	2.31	2.35	0.21	-0.24
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	0.27	0.33	1,282.65	0.01	4.49	2.02	-0.24	2.70
55 Corporativos	0.00	0.00	2.95	0.00	2.93	2.25	1.38	-0.70
56 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	0.38	0.28	1,923.98	0.01	0.96	2.57	0.28	-1.88
61 Servicios educativos	1.68	1.46	11,631.9 5	0.06	0.68	2.61	-1.69	-0.24
62 Servicios de salud y de asistencia social	0.98	1.11	5,020.97	0.03	3.40	2.18	-0.62	1.84



71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.48	0.37	317.81	0.00	0.77	2.60	-0.52	-1.31
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	0.81	0.79	3,788.78	0.02	2.38	2.33	-0.63	0.67
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	0.92	0.77	3,092.89	0.02	1.36	2.50	-0.55	-0.59
93 Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	1.33	1.37	10,646.34	0.05	2.45	2.32	-0.95	1.08

Tabla 1. Zacatecas: coeficientes de localización (2003 y 2017), producto interno bruto (2017 en millones de pesos), estructura del PIB 2017 (por ciento); tasa media real de crecimiento anual 2003-2015 (por ciento); factores del crecimiento 2003-2015 (por ciento)

Fuente: elaboración propia con información de INEGI

Acorde con los coeficientes de localización, Zacatecas realiza de forma intensiva y tiene cierto grado de especialización en las actividades primarias, la minería no petrolera y en la industria de bebidas y tabaco, en ese sentido la vocación productiva de la entidad ha cambiado poco, se mantiene el predominio de las actividades mencionadas.

Considerando los factores del crecimiento, el aporte competitivo es positivo (0.9). Las actividades más favorecidas por ese componente son la industria de la madera, fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule, fabricación de maquinaria y equipo, otras industrias manufactureras y los medios masivos. Una pérdida significativa de competitividad ocurrió en la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, la fabricación de textiles, fabricación de productos de cuero, fabricación de productos metálicos, servicios de desecho y servicios de esparcimiento.



Transferencias Implícitas

Los precios en los diversos sectores de la economía evolucionan de manera diferente, es decir la rapidez con la suben sus precios, es distinta, de tal manera que cuando los precios de un sector crecen a un ritmo menor que el índice de precios, transfiere recursos hacia sectores donde los precios aumentan con mayor rapidez. En la tabla 2, se encuentran marcados en azul las actividades que recibieron las transferencias, destacan la ganadería y la minería. En el otro extremo, se encuentran los servicios inmobiliarios, servicios financieros y la información en medios masivos.

Zacatecas Total de la actividad económica	0
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	2627.37
211 Minería petrolera	0.00
212 Minería no petrolera	3799.74
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	248.95
Actividades secundarias 23 Construcción	488.05
31-33 Industrias manufactureras 311 Industria alimentaria	-222.91
31-33 Industrias manufactureras 312 Industria de las bebidas y del tabaco	-355.02
31-33 Industrias manufactureras 313-314 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	10.45
31-33 Industrias manufactureras 315-316 Fabricación de prendas de vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	4.12
31-33 Industrias manufactureras 321 Industria de la madera	7.03
31-33 Industrias manufactureras 322-323 Industrias del papel; Impresión e industrias conexas	1.06
31-33 Industrias manufactureras 324-326 Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule	82.72
Fabricación de productos metálicos	31.77
31-33 Industrias manufactureras 331-332 Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos	-63.82
31-33 Industrias manufactureras 333-336 Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de g	476.40
31-33 Industrias manufactureras 337 Fabricación de muebles, colchones y persianas	0.41
31-33 Industrias manufactureras 339 Otras industrias manufactureras	-5.32
43 Comercio al por mayor	1037.82
46 Comercio al por menor	278.26
48-49 Transportes, correos y almacenamiento	-203.81
51 Información en medios masivos	-1250.51
52 Servicios financieros y de seguros	-1143.55
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	-4293.62
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos	-264.87
55 Corporativos	-0.17
56 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	-230.85
61 Servicios educativos	-255.36



62 Servicios de salud y de asistencia social	-24.65
71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	-17.30
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	297.17
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	-257.18
93 Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	-802.38

Tabla 2. Transferencias implícitas del estado de Zacatecas (millones de pesos)
Fuente: elaboración propia con información de INEGI

Coeficiente de localización y de especialización del estado de zacatecas

El coeficiente de localización indica la importancia relativa de una actividad de la economía estatal respecto a la nacional, cuando el coeficiente es mayor que la unidad indica una presencia más que proporcional de esa actividad. La gráfica 9 exhibe aquellas actividades que se encuentran concentradas en el estado, destacan la minería, la fabricación de bebidas y del tabaco y la agricultura. En el grueso de manufacturas y servicios, tienen una menor presencia relativa en el estado.

El coeficiente de especialización de la economía estatal, respecto a la nacional se estima en 0.3 para el año 2017.

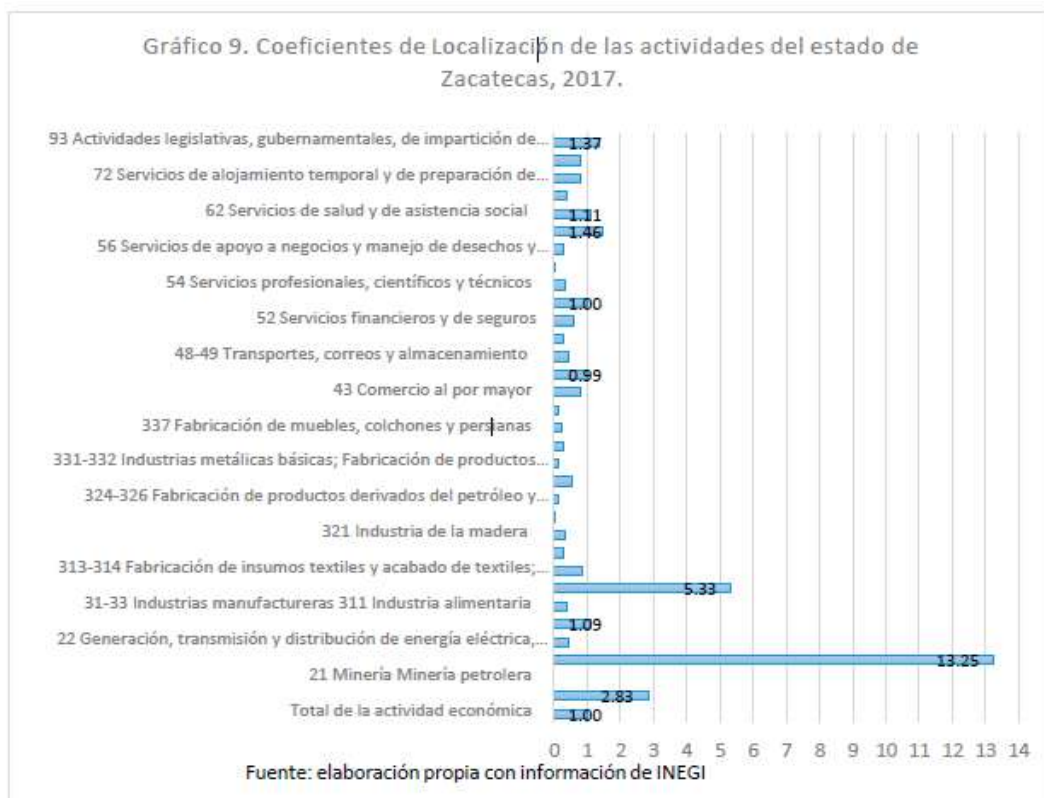


Gráfico 9. Coeficientes de Localización de las actividades del estado de Zacatecas, 2017

Fuente: elaboración propia con información de INEGI



Conclusiones

Si bien el proceso de urbanización ha sido constante durante las últimas décadas, el predominio de la población rural permanece, esto se encuentra relacionado a la persistencia de las actividades rurales durante todo el siglo XX como consecuencia del lento dinamismo de la economía urbana, de tal forma que el proceso de urbanización se encuentra frágilmente vinculado con el fortalecimiento de la economía urbana derivado del de la industrialización, más bien el proceso de acelera conforme la reducción de la calidad vida en el campo lo que coincide con la apertura comercial de finales de los 80's, de tal forma que las ciudades se vuelven las zonas donde se genera el empleo sobre todo en el sector terciario.

Los resultados exhiben que la urbanización experimentada en esta entidad difiere con la experiencia nacional, debido a que se desarrolla lentamente y de forma tardía, en su nivel y su velocidad, donde la estructura productiva exhibe un sector manufacturero débil, así como el predominio de la minería no petrolera sobre el resto de sectores, y una transición de la estructura productiva del sector primario hacia el terciario. En el otro extremo, la urbanización experimentada por el país ha sido rápida, impulsada primero, por la industrialización iniciada a partir de la década de los años cuarenta del siglo XX, luego marcada por la terciarización y servicialización de la economía.

La urbanización se encuentra concentrada en la parte central del territorio estatal en las ciudades de Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas, todas de tamaño intermedio y con economías terciarizadas. Los procesos han sido desiguales, en el caso de Fresnillo ha sido gradual asociado a la desruralización posterior a la década de 1980; para Guadalupe el proceso es tardío pero acelerado como consecuencia de la metropolización con la ciudad de Zacatecas; mientras que la población del municipio de Zacatecas es históricamente urbana inscrito en una demarcación territorial de menor tamaño y reducida población rural. Las otras ciudades dentro del estado de Zacatecas son de menor jerarquía y tienen una dinámica lenta de manera que la urbanización se encuentra cada vez más concentrado y dependiente de la consolidación de la ciudad de Fresnillo y sobre todo de la zona metropolitana de Zacatecas-Guadalupe.

Bibliografía

Cárdenas, E. (2010). La economía en el dilatado siglo XX, 1929-2009. En S. Kuntz (coord.), Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días (págs. 503-548). México D.F.: El colegio de México.



Consejo Nacional de Población. (1994). Evolución de las ciudades de México. México D.F.

Dauth, W. (2013). Agglomeration and regional employment dynamics. *Papers in Regional Science*, 419-435.

Ellison, G., & Glaeser, E. (1997). Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A Dartboard Approach. *Journal of Political Economy*, 889-927.

Garza, G. (2003). La urbanización de México en el siglo XX. México: El colegio de México. Glaeser, E., & Gottlieb, J. (2009). The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial.

Equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature*, 983-1028.

Guillén, H. (2013). México; de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico.

Comercio Exterior, 34-60.

Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 483-499.

Márquez, G. (2010). Evolución y estructura del PIB, 1921-2010. En S. Kuntz (coord.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días* (págs. 549-572). México D.F.: El colegio de México.

Polése, M., & Rubiera, F. (2009). *Economía urbana y regional: introducción a la geografía económica*. Pamplona: Aranzadi.

Richardson, H. W. (1995). Economies and Diseconomies of Agglomeration. En H. Giersch, *Urban Agglomeration and Economic Growth* (págs. 123-155).

Ruiz, C. (1993). El desarrollo del México urbano: cambio de protagonista. *Comercio exterior*, 708- 716.

Sobrino, J. (2011). La urbanización en el México contemporáneo. *Reunión de expertos sobre: población, territorio y desarrollo sostenible*, (págs. 1-20). Santiago.



Impactos en los productos básicos agrícolas derivados de la expansión metropolitana de Cuernavaca Morelos, México.

Rodrigo Flores Resendiz¹
Rafael Monroy-Ortiz²
Giovanni Marlon Montes Mata³

Resumen

En la actualidad, el territorio ha sido objeto de transformación, favoreciendo la terciarización acosta de la desarticulación de los sectores productivos primarios; en términos generales, la expansión urbana ha sido un factor determinante de la modificación del uso de suelo y en consecuencia de la seguridad alimentaria. En este sentido, los efectos negativos en la etapa reciente del capitalismo, se manifiestan en el incremento de la demanda de alimentos, estrés hídrico, contaminación ambiental y en la extralimitación de la capacidad de carga del ecosistema. En la Zona Metropolitana de Cuernavaca, la creciente expansión urbana fragmentó el territorio, sustituyendo el sector agrícola, registrando una pérdida de 10,037.17 Ha en una temporalidad de 1997 a 2016; por ende, algunos productos agroalimentarios, como el frijol registraron pérdidas de 96.7 Ha, arroz en 434 Ha y maíz en 530.7 Ha. En este trabajo, se estudian las características de expansión metropolitana para estimar las consecuencias socio-ambientales en términos de la reducción de la capacidad productiva de frijol, arroz y maíz. Para ello se fotointerpretan ortofotos digitales en 3 períodos de tiempo, calculando el área urbana y el área agrícola con respecto al cambio de uso de suelo; al mismo tiempo, se revisan estadísticas sociales para conocer los sectores de la población que son más vulnerables a la pérdida de productos agroalimentarios. Se espera que las contribuciones permitan generar estrategias de orden territorial para la gestión de la expansión urbana que verse sobre la seguridad alimentaria.

Palabras clave

Expansión urbana; Cambio de uso de suelo; Sector agrícola; Seguridad alimentaria; Zona metropolitana.

Introducción

A la sociedad capitalista se le atribuye la instrumentación de un principio de subordinación económica de efectos multidimensionales; la subordinación del sector agrícola en particular, comienza con la expropiación de los medios de producción a la población en la acumulación originaria misma, y es causa del desplazamiento a las



ciudades desde entonces. Esto tiene una doble connotación, con la desarticulación del sector se contribuye a la industrialización y recientemente, a la economía mundial, con la expansión urbana (Hobsbawm, 1988), (OMC, 2017). Al mismo tiempo, el proceso de mundialización productiva se ve beneficiado por la generación de bienes de consumo que responde al interés del sector privado y no de la necesidad de alimentación propiamente (Pradilla, 2002).

En la producción con fines de mercado, se reconoce al ambiente como una fuente de recursos indispensable, pero de la que dispone en plazos relativamente cortos para cumplir con el propósito de capitalización; esto implica que la agricultura suministra materia prima para la elaboración de mercancías desde la revolución industrial misma, pero desplaza la importancia productiva de los alimentos, como una necesidad a una *vulgar* mercancía (Hobsbawm, 1988).

En la etapa reciente de la economía neoliberal, se han diversificado e intensificado los patrones de extracción de recursos en la búsqueda de una mayor renta, incluso a pesar de los límites de la capacidad de carga del ecosistema y de sus respectivos costos de producción. La inestabilidad de recursos como el agua o los productos agroalimentarios tiene efectos sociales (OMC, 2010), lo cual implica que tanto la disminución de la capacidad de producir alimentos como la producción para el mercado incide en la autosuficiencia alimentaria de la sociedad (FAO, 2011), (ONU, 2016).

La alimentación de la población está en riesgo debido a la prevalencia de la producción agrícola para el mercado, pero también debido a la creciente expansión urbana que ocupa el suelo fértil; considerando este escenario, 60% del área agrícola de riego está amenazada dada su localización en la periferia de la ciudad (PNAS, 2017) mientras que a nivel global el área agrícola sustituida se estima entre 1.8 y 2.4% (ODEPA, 2013: 1), (PNAS, 2017: 8939), la cual es responsable de 3 al 4% de la producción mundial de alimentos.

En este sentido, la sustitución de suelos agrícolas también afecta a localidades rurales del que dependen de su reproducción social (FAO, 2016: 56), de hecho, personas con algún grado de subalimentación se estiman en uno cada nueve en países subdesarrollados (ONU, 2019) al mismo tiempo, tres de cada cuatro personas en pobreza extrema tiene en la agricultura su principal medio de subsistencia (FAO, 2016: 4). Esto significa que la alimentación ha sido sustituida por productos alimenticios propicios para el mercado a costa del desplazamiento de suelo productivo y de la población del sector agrícola particularmente.



En este contexto es que se estudian los efectos de la expansión metropolitana de Cuernavaca, Morelos, México, en términos de la reducción de la capacidad productiva agrícola, particularmente de frijol, arroz y maíz, que son alimentos básicos de la población mexicana. Metodológicamente, se propone la fotointerpretación de ortofotos digitales de 1990 al 2015, para estimar la tasa de crecimiento urbano y su correspondiente efecto en la sustitución del suelo agrícola con base en su correlación con la carta de usos del suelo y vegetación obtenida de INEGI. Al mismo tiempo, se revisan los registros de la producción agrícola en el mismo período, para identificar la pérdida de los productos agroalimentarios propuestos, frijol, arroz y maíz. Derivado de la correlación entre expansión urbana y pérdida de productos agrícolas, se propone estrategias de orden territorial para la gestión de reservas de producción agrícola particularmente enfocados a la conservación de la seguridad alimentaria.

La expansión urbana

En la sociedad contemporánea, la reproducción económica regional ha llevado a una transformación dinámica de las ciudades, sin embargo, este proceso se origina con las relaciones sociales capitalistas, de forma que las aglomeraciones humanas siguen una lógica productiva necesaria para la acumulación de capital y la diversificación de la fuerza de trabajo (Lojkine, 1986), (Pradilla, 2014).

La lógica territorial incluye también un aprovechamiento generalizado del ecosistema, dado su papel para la reproducción del capitalismo, así como para el desarrollo de las ciudades que contribuyen con sus patrones productivos y de consumo (Martínez Alier & Roca Jusmet, 2001). En este sentido, el ambiente está sujeto a cambios y transformaciones constantes para sostener las actividades humanas, que lo remodelan hasta generar una segunda naturaleza (Harvey, 2012: 155). En dicha forma de *metabolismo* se refleja una interacción desigual entre el hombre y la naturaleza, cuando el modo de producción capitalista tiende a separar los procesos productivos de autorregulación misma del ecosistema (Bellamy Foster, 2010).

Por tanto, el capitalismo puede ser visto como una forma de administración de un sistema impulsado por intereses políticos que despliega estrategias para controlar y gestionar las actividades de la población y la extracción de la naturaleza solamente con el fin de acumular riqueza, el hecho consiste en moldear un escenario propicio para la reproducción continua del capital (Harvey, 2012), (O'Connor, 1998).



En este sentido, una de las formas de diversificación del capitalismo está en las ciudades, que son un componente esencial para el proceso de acumulación (Kocka, 2014). De esta espacialidad hay que subrayar su papel fundamental para la fragmentación rural y la contradicción campo-ciudad, dominada por un creciente proceso de industrialización (Pradilla, 2002), que entraña la expropiación de los medios de producción, pero también la formación de una estructura socio económica para la producción y extracción de las materias primas (Kocka, 2014).

Industrialización y dinámica agrícola en México

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el país era casi un 90% población rural, donde predominaban las actividades productivas como las agrícolas; sin embargo, esto fue considerado por el capitalismo como un territorio potencial para inversión a costa de la transformación y extracción del territorio (Zuleta, 2000: 2). De esta manera, la liberación del comercio exterior de México aceleró el proceso de industrialización, los cuales propiciaron importantes inversiones tanto nacionales como extranjeras. Estos cambios al sistema agrícola mexicano han consolidado la transnacionalización de los productos agroalimentarios, pero con efectos en el territorio expresados como la creciente exclusión y empobrecimiento de la mayor parte de población agrícola. (González, 2016: 700). Es decir, el proceso de urbanización capitalista se extendió por el territorio nacional, principalmente por factores como el sistema ferroviario, que contaba con 556 kilómetros en 1873 entre la Ciudad de México y Veracruz; extendiéndose a 19,280 kilómetros para 1910 y el impulso de la industrialización tomó fuerza por el desarrollo tecnológico, que generó las primeras plantas de energía eléctrica del país, iniciando con la primera en 1879 hasta alcanzar 235 plantas en 1899. De hecho, la introducción de estos dos factores desencadenantes de la industrialización en México, fueron realizadas por compañías extranjeras norteamericanas e inglesas (Garza, 2005: 23).

Por consiguiente, las primeras cuatro décadas del siglo XX, había una transformación del sistema productivo del país, debido a que disminuyó la participación del sector agrícola en el PIB (Producto Interno Bruto) de tener 20.2% en 1900, paso a 15.4% para 1940; de forma paralela, las actividades manufactureras elevaron su porcentaje de participación de 7.6% a 12.8%. En este sentido, la importancia de producir solo se centraba en las actividades terciarias (Garza, 2005: 25). Debido a esta fragmentación de los sectores productivos, las ambiciones de exportar los productos agrícolas se concentraron en el comercio extranjero de materias primas, productos primarios y algunos productos manufacturados, creando un vínculo hacia el fomento de la



agricultura comercial, todo esto reflejado en políticas gubernamentales que impulsaron la expansión agrícola en el último tercio del siglo XIX. De manera que, de 1870 a 1910, la exportación de productos agrícolas se incrementó del 20% al 37%; teniendo efectos en la producción de cereales básicos como el trigo y el maíz obligando a importarlos (Zuleta, 2000: 3). Estos procesos de transformación dan lugar a una migración acelerada de las comunidades rurales a los núcleos urbanos donde se concentra la mayor parte de las industrias; este efecto ha sido impulsado principalmente por el sector manufacturero y los servicios relacionados a estos. Esta migración va con la esperanza de encontrar mejores oportunidades de vida en la ciudad, pero es todo lo contrario, es decir, este grupo que migra a lo urbano es perceptible a incrementar a la población urbana con pobreza (FAO, 2017).

En términos regionales, la megalópolis se encuentra en la zona central del país, siendo de las primeras concentraciones urbanas que se originaron a partir de la industrialización y la migración de la población rural. Durante las últimas décadas esta zona ha tenido un gran crecimiento económico por la concentración de actividades económicas reflejadas en el PIB, por lo cual se estima que solo la Ciudad de México concentra un 17% y el Estado de México 8.9% del PIB, que sumado con los demás estados resulta que la zona centro del país genera el 35% del PIB nacional (Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2018).

Por tanto, como parte de esta interacción regional de la zona centro del país, provocó que la actividad industrial buscara establecerse en ciudades de menor tamaño que estuvieran cercanas a la gran concentración urbana; esto les permitía reclutar fuerza de trabajo y a la par, no alejarse del mercado de consumo principal (Sámano Muñoz & Rodríguez Páramo, 2015).

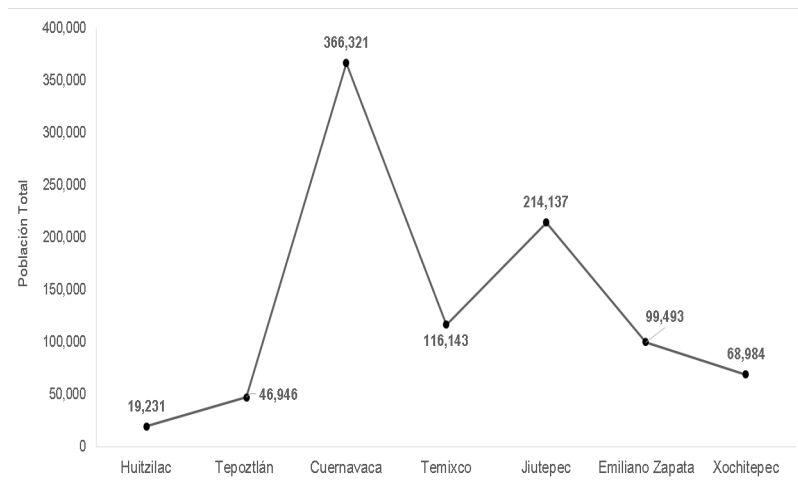
Contexto general de la Zona Metropolitana de Cuernavaca, Morelos

Por otro lado, el estado de Morelos, forma parte de la dinámica económica de la zona central del país, lo cual generó el incremento de las áreas urbanas nacionales que dieron lugar a nuevas formas de ocupación del territorio y un conjunto de interrelaciones entre los asentamientos humanos, es decir, la creación de todas las condiciones para sostener las actividades económicas de la región (Sobrino, 2011).

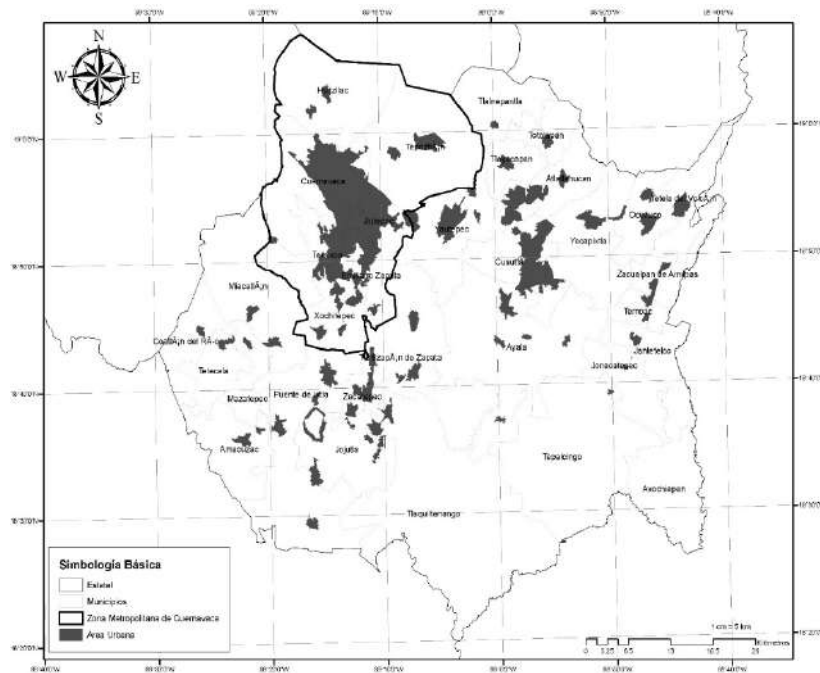
Particularmente, este proceso de expansión urbana en Morelos, provocó que se inaugurará la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC) fragmentando las tierras comunales de Jiutepec, municipio contiguo a Cuernavaca. En este sentido, los



municipios cercanos a CIVAC tuvieron una rápida expansión territorial por lo cual son los municipios con mayor población, ya que concentran el 45.44% de la población total de la entidad. De forma que se creó un proceso de metropolización de los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec, esto a causa de las relaciones sociales y económicas a nivel regional, ver mapa 1 y gráfica 1 (Sámamo Muñoz & Rodríguez Páramo, 2015: 6), (Diputados, 2019).



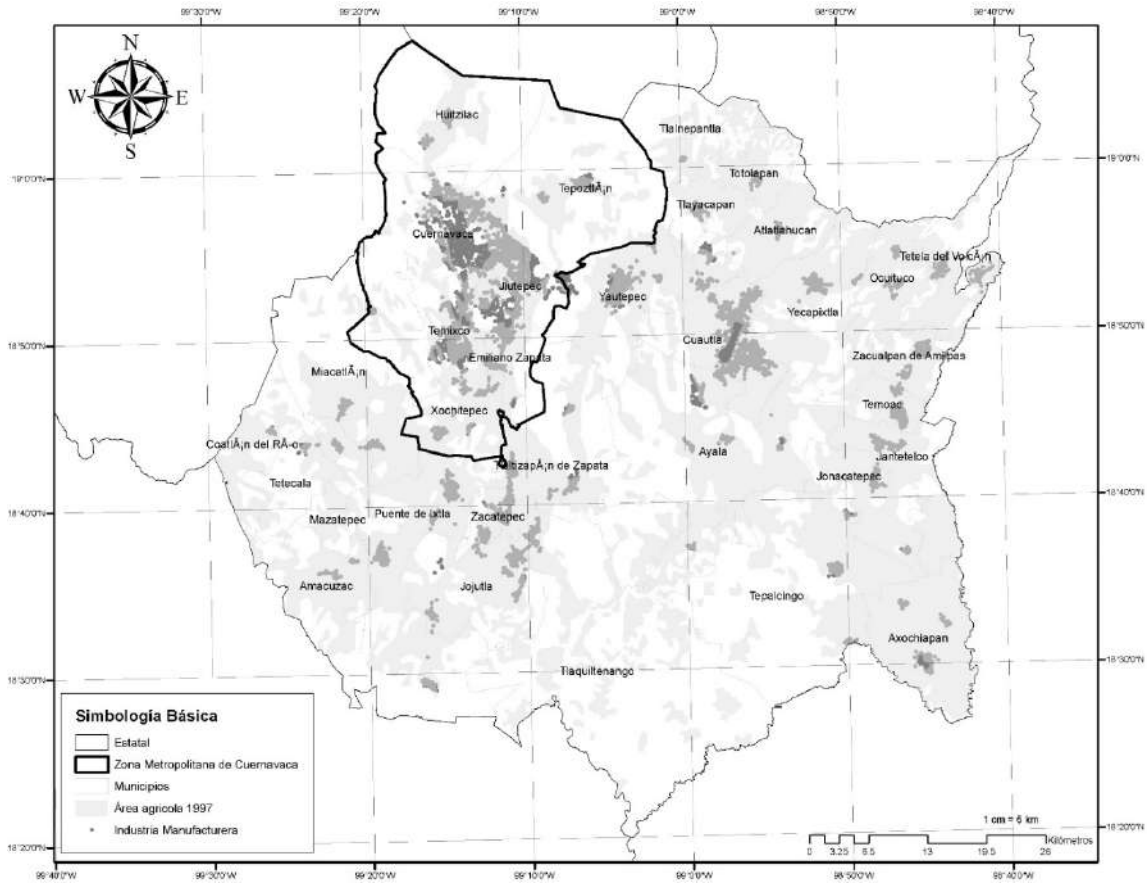
*Gráfica 1. Población total por municipio
Elaboración del autor, con datos de INEGI 2015.*



*Mapa 1. Área urbana de Morelos y Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC).
Elaboración del autor, con datos de INEGI 2016.*



En este sentido, la fragmentación territorial es causada por diferentes actividades económicas que tienen una racionalidad extractiva y acumulativa; sin importar los impactos que generen en el territorio. De este modo, la expansión urbana permitió que los emplazamientos económicos surgieran en los sitios donde se había establecido la ciudad teniendo repercusiones directas en las áreas agrícolas de la entidad; particularmente de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC) tuvo un incremento de unidades económicas del sector terciario en su mayoría. Es decir, las actividades agrícolas fueron sustituidas por actividades manufactureras, de forma que se registraron 4,412 unidades económicas para el 2019, de las 9,331 del total de la entidad, ver mapa 2.

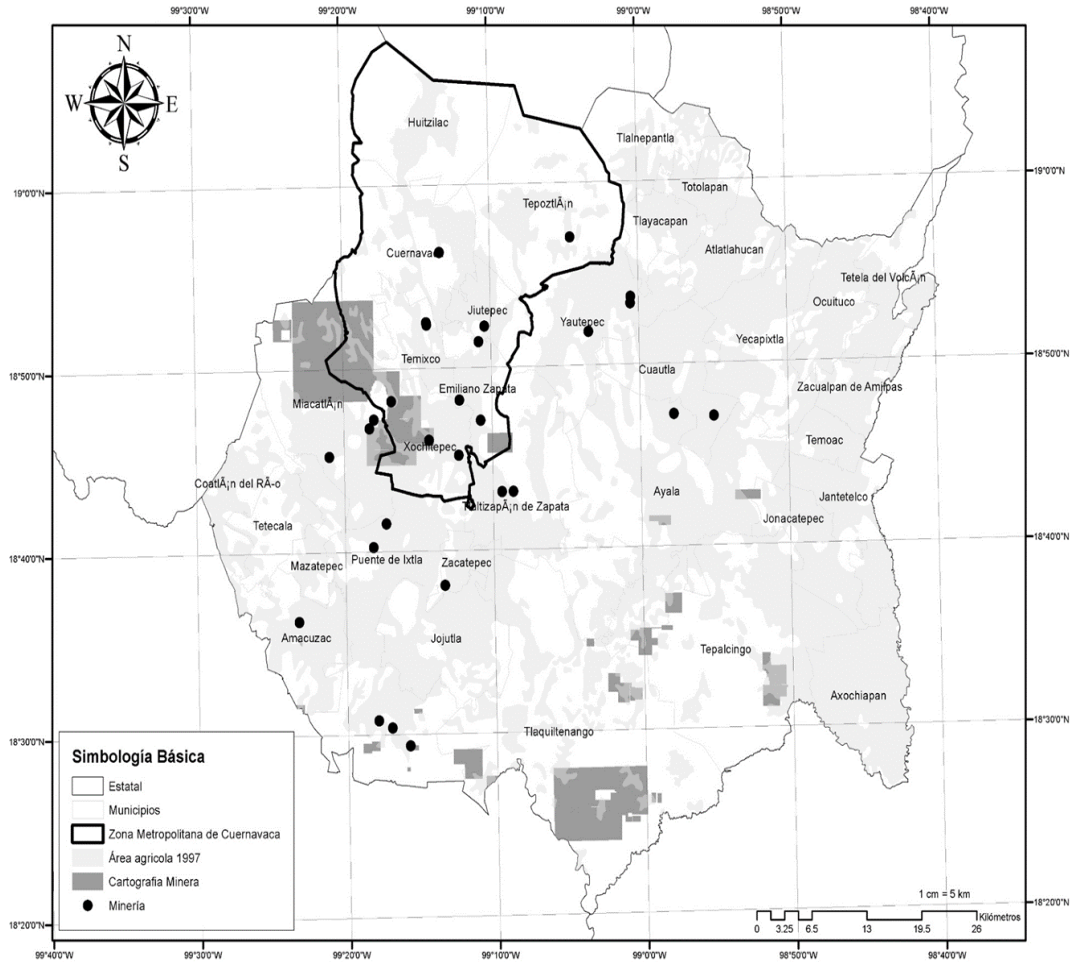


Mapa 2. Pérdida de área agrícola por unidades de industria manufacturera. Elaboración del autor, con datos de INEGI 1997 y 2016.

Por otra parte, la actividad minera también forma parte de la fragmentación territorial de las áreas agrícolas, por lo cual solo la ZMC concentra 7,715.33 Ha de concesiones mineras, es decir, el 27.52% de las totales en la entidad. Por lo tanto, el emplazamiento minero ha desplazado las actividades agrícolas por su creciente expansión de las

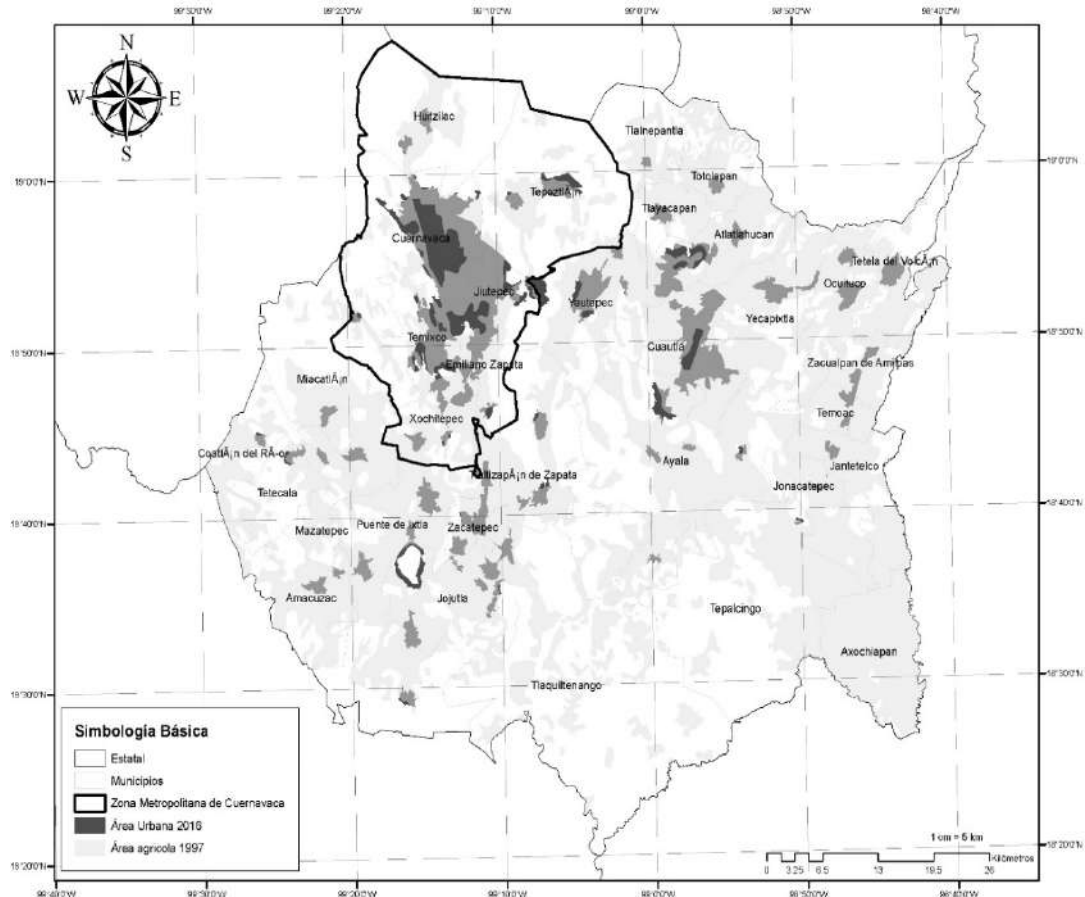


concesiones. En este sentido, se estima que en 2002 solo eran 435.18 Ha, por lo cual el incremento fue de 7,280.15 Ha para el 2017; esto represento el emplazamiento de la minería local extractivista en 10 unidades económicas, ver mapa 3.



*Mapa 3. Perdida de área agrícola por sustitución de emplazamientos mineros.
Elaboración del autor, con datos de INEGI 2016, DENUE 2016 y SE 2017.*

Por último, la expansión urbana forma parte de los factores de fragmentación de los suelos agrícolas, debido a su cercanía periférica. De forma que el área agrícola de la ZMC para 1997 constaba de 35,448.60 Ha, para lo cual el proceso de urbanización que antes se mencionó; provocó la disminución a 25,411.13 Ha para el 2016, es decir, una pérdida del área productiva alimenticia de 10,037.17 Ha estimada en 19 años, ver mapa 4.

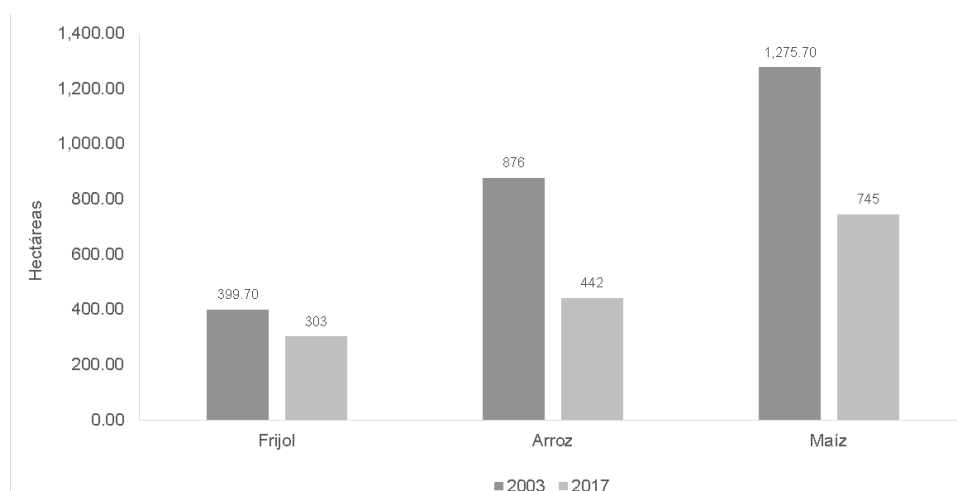


*Mapa 4. Pérdida de área agrícola por expansión urbana.
Elaboración del autor, con datos de INEGI 1997 y 2016.*

Consideraciones de seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria en la ZMC se ha visto vulnerada por distintos factores de fragmentación territorial, por lo cual tiene una relación cercana a la disminución de la producción de alimentos de la canasta básica. En este proyecto, se revisó la producción de algunos de los productos de la canasta básica de la ZMC, principalmente del arroz, frijol y maíz.

De hecho, como se observa en la siguiente gráfica 2, la producción de los productos agrícolas antes mencionados están en detrimento. Es decir, para el caso de la producción del frijol se estimaban 399.70 Ha, de arroz 876 Ha y por último 1,275.70 Ha de maíz sembradas para el 2003. Por lo cual se identificó un decrecimiento de estos productos agroalimentarios estimados en 303 Ha para el caso del frijol, 442 Ha para el arroz y 745 Ha para el caso de la producción del maíz para el 2017.



Gráfica 2. Condiciones de la producción agrícola de frijol, arroz y maíz del 2013 al 2017
Elaboración del autor, con datos del SIAP 2003 al 2017.

En este sentido, la disminución de la producción agrícola dentro de la ZMC tiene un efecto directo en la población local por la ineficiente producción de alimentos, de forma que el territorio no produce el alimento necesario para los habitantes de la ZMC, vulnerando así la seguridad alimentaria actual. Por lo cual, se estima que el consumo de frijol es de 9.9 kg/ per cápita (SIAP, 2017a: 84), teniendo un déficit de 9.47 kg por persona, ver tabla 1. Para el caso del arroz se estima un consumo anual per cápita de 8.9 kg (SIAP, 2017a: 34), de los cuales se tiene una deficiencia de 3.56 kg, ver tabla 2. Por último, se estima que se consumen 331.6 kg/ por persona de maíz anualmente, de forma que registra un déficit de 320.65 kg por habitante. En este sentido, el maíz que es el producto de la canasta básica de mayor consumo para los mexicanos, está teniendo el mayor impacto por los factores de fragmentación de la ZMC, por lo cual tiene problemas territoriales de producción y consumo.

Producción de Frijol				
2015				
Volumen Kg	Población 2015	Necesario Kg/ per cápita	Actual Kg/ per cápita	Déficit Kg/ per cápita
402,610	931,255	9.9	0.43	9.47

Tabla 1. Condiciones de la producción de frijol en la ZMC.
Elaboración del autor, con datos del SIAP 2017a.



Producción de Arroz				
2015				
Volumen	Población	Necesario	Actual	Déficit
Kg	2015	Kg/ per cápita	Kg/ per cápita	Kg/ per cápita
4,946,060	931,255	8.9	5.31	3.59

Tabla 2. Condiciones de la producción de frijol en la ZMC.

Elaboración del autor, con datos del SIAP 2017a.

Producción de Maíz				
2015				
Volumen	Población	Necesario	Actual	Déficit
Kg	2015	Kg/ per cápita	Kg/ per cápita	Kg/ per cápita
10,200,730	931,255	331.6	10.95	320.65

Tabla 3. Condiciones de la producción de maíz en la ZMC.

Elaboración del autor, con datos del SIAP 2017a.

Reflexiones preliminares

El desarrollo de las ciudades contemporáneas, está compuesto principalmente por la expansión urbana, es decir, en términos teóricos, es la reproducción del capital en el territorio. En este sentido, se fragmenta las condiciones socio ambientales originarias mediante la extracción de materias primas utilizadas para la generación de mercancías; esto produce externalidades negativas en el medio ambiente y precariza las condiciones de la sociedad. La fragmentación territorial son las consecuencias múltiples determinadas de un sitio, estas pueden incluir la expansión urbana, la reproducción de la industria manufacturera y los emplazamientos mineros. De forma que no solo afectan el medio ambiente, sino que tiene repercusiones directas con la pérdida de las tierras productivas y en por ende, en la capacidad alimentaria misma.

En este trabajo, se analizaron las consecuencias de la expansión metropolitana de las unidades económicas, la minería y la expansión urbana, que versan sobre la capacidad alimentaria de la ZMC. De hecho, esto resulta relevante dado que la transformación territorial por causas industriales ha estado disminuyendo la capacidad de producir alimentos de la canasta básica, particularmente en el frijol, arroz y maíz producido en la ZMC. Por ello, es que existe un déficit para el 2015 de 9.47 kg/ per cápita para el caso del frijol, 3.59 kg/ habitante de producción de arroz y por último, existe un déficit de 320.65 kg por persona para el maíz.



Por lo tanto, es importante rescatar y preservar las áreas agrícolas de cada uno de los municipios que conforman la ZMC para mitigar las condiciones de insuficiencia alimentaria en la que se encuentra la población misma. Es por ello, que este trabajo sienta las bases territoriales para la planeación de las áreas urbanas y agrícolas, que versen sobre la disminución de productos de la canasta básica urbana y rural, particularmente del frijol, arroz y maíz.

Notas

¹ Arquitecto, Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Av. Universidad 1001, Col. Chamilpa, C.P. 62209, Cuernavaca, Morelos, Estados Unidos Mexicanos, resendiz_barca@hotmail.com, +5217774494421.

² Dr. En Economía. Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Av. Universidad 1001, Col. Chamilpa, C.P. 62209, Cuernavaca, Morelos, Estados Unidos Mexicanos, rafaelmoor@hotmail.com.

³ Mtro. En Estudios Territoriales, Paisaje y Patrimonio, Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Av. Universidad 1001, Col. Chamilpa, C.P. 62209, Cuernavaca, Morelos, Estados Unidos Mexicanos, futgio_mm7@hotmail.com.

Referencias

Bellamy Foster, J. (2010). *Marx's Ecology. Materialism and nature*. New York: Monthly Review.

Comisión Ambiental de la Megalópolis. (2018, Septiembre 16). *La megalópolis de la ZMVM*. Retrieved from La dinámica de crecimiento de la megalópolis de la ZMVM ocasiona un gran impacto en una de las problemáticas que compete a la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME): la calidad del aire: <https://bit.ly/3qvgK3N>

DENUE. (2016, 01 15). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. Retrieved from <http://www.beta.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>

Diputados. (2019). *Zona Metropolitana de Cuernavaca*. Retrieved from <https://bit.ly/3omxTL1>

FAO. (2011). *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura: Cómo gestionar los sistemas en peligro*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.

FAO. (2016). *MIGRACIÓN, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.



- FAO. (2017). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Garza Villarreal, G. (2005). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- González-Estrada, A. (2016). Industrialización y transnacionalización de la agricultura mexicana. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 693-707.
- Habitat, O. (2016). *Urbanización y desarrollo: Futuros emergentes*. Nairobi: Centro Urbano.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*. Madrid: AKAL.
- Hobsbawm, E. J. (1988). *Industria e Imperio*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- INEGI. (1997). *Uso del suelo y vegetación, escala 1:250000, serie I (continuo nacional)', escala: 1:250000. Instituto Nacional de Ecología - Dirección de Ordenamiento Ecológico General e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*. Retrieved from Digitalización de las cartas de uso del suelo y vegetación elaboradas por INEGI entre los años 1980-1991 con base en fotografías aéreas de 1968-1986. México, D. F.. México, D. F.:http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/gis/usv250kcs1agw.xml?_httpcache=yes&_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc_html.xsl&_indent=no
- INEGI. (2015). *Cuéntame... Población*. Retrieved from Número de habitantes: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- INEGI. (2016). *Manchas urbanas y rurales, 2015', escala: 1:250000. edición: 2015*. Retrieved from Instituto Nacional de Estadística y Geografía.. Obtenido de Cartografía geoestadística urbana y rural amanzanada. Cierre de la Encuesta Intercensal 2015: http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/gis/murinegi15gw.xml?_httpcache=yes&_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc_html.xsl&_indent=no
- Kocka, J. (2014). *Historia del capitalismo*. México: Crítica .
- lojkin, J. (1986). *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI editores, S. A. de C. V.
- Martínez Alier, J., & Roca Jusmet, J. (2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, J. (1998). Sobre la acumulación capitalista y la crisis económica y ecológica. In *Causas naturales. Ensayos de marxismo crítico* (pp. 213-237). México: Siglo XXI.
- ODEPA. (2013). *Expansion urbana y suelo agrícola: revisión de la situación en la región metropolitana*. Santiago de Chile: oficina de estudios y políticas agrarias.



- OMC. (2010). *Informe sobre el Comercio Mundial 2010: El comercio de los recursos naturales*. Organización Mundial del Comercio.
- OMC. (2017). *Informe sobre el Comercio Mundial 2017: Comercio, tecnología y empleo*. Organización Mundial del Comercio.
- ONU. (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Retrieved from Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>
- Pradilla Cobos, E. (2002). Campo y ciudad en el capitalismo actual. *CIUDADES* 54, 3-8.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 37-60.
- Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. (2017). Future urban land expansion and implications for global croplands. In C. Bren d'Amour, F. Reitsma, G. Baiocchi, S. Barthel, B. Güneralp, K. Heinz Erb, . . . K. C. Seto. PNAS.
- Sámano Muñoz, J. L., & Rodríguez Páramo, M. A. (2015). Metropolización y región periurbana en morelos. *20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México* (pp. 1-26). Cuernavaca: AMECIDER – CRIM, UNAM.
- SE. (2017). *Cartografía Minera de SE*. Retrieved from Secretaría de Economía: <https://bit.ly/2VzOej6>
- SIAP. (2003). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2004). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2005). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2006). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2007). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2008). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2009). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>



- SIAP. (2010). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2011). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2012). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2013). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2014). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2015). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2016). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2017). *Datos Abiertos*. Retrieved from Estadística de Producción Agrícola: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- SIAP. (2017a). *Atlas Agroalimentario 2017: Siembra éxito*. Retrieved from SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA: <https://bit.ly/36Hy2mh>
- Sobrino, J. (2011). *La urbanización en el México contemporáneo*. Santiago: CEPAL.
- Zuleta, M. C. (2000). La Secretaría de Fomento y el fomento agrícola en México, 1876-1910: la invención de una agricultura próspera que no fue . *Mundo Agrario*, 1-36.



La responsabilidad de la organización comunal frente a la minería artesanal e informal, provincia Andahuaylas, Región Apurímac, Perú al 2018.

Felipe Rafael Valle Díaz
Rony Bequerel Mendez Soto

Resumen

La explotación minera artesanal e informal en los territorios comunales campesinos, es sostenida en la gobernabilidad de la organización comunal, que sustenta, direcciona el destino de la comunidad campesina. Los acuerdos, posiciones, tratos que ha perdurado como una forma de conjunto permanente, se ha ejecutado a cabalidad por las relaciones directas, que demuestran el alto grado de cohesión, el cual prevalece bajo el contexto y norma estática. La Ley N° 24656, ha sufrido vulneración en su principio y filosofía, a partir de los mismos comuneros; lo contrario y funcional son los acuerdos, intereses del comunero y de la masa; que inciden, fortalecen el orden interior para impulsar, sostener la viabilidad económica. Esto responde a que han comprendido que el respeto, el cumplimiento de la zonificación territorial, la programación de la explotación de recursos, les permite un mayor aprovechamiento del territorio, que deriva en mejoras económicas equitativas. Lo manifiesto en la Ley N° 24656, no ha podido impedir que las fronteras legales y territoriales, sean adaptadas para prevalecer la organización comunal, no mermando su organización interna. La dinámica socio económica es lo que produjo estos hechos y que, gracias a lo estático de la norma, se logró generar condiciones que se han instaurado y coadyuvan a mantener la explotación minera artesanal e informal; dejando al espacio y tiempo como veedor, que sirvió para fortalecer su vida consuetudinaria y comprenden que la recuperación e impulso familiar, en un corto plazo es prioritaria, siendo la explotación del sub suelo el medio de conseguirlo.

Palabras clave

Organización; Comunidad; Gobernabilidad; Territorio comunal; Minería artesanal.

Abstract

The artisanal and informal mining exploitation in the peasant communal territories is sustained in the governability of the communal organization, which sustains, directs the destiny of the peasant community. The agreements, positions, deals that have endured as a permanent set form, have been fully implemented by direct relationships, which demonstrate the high degree of cohesion, which prevails under the static context and



norm. The Law N ° 24656, has suffered violation in its principle and philosophy, from the same comuneros; the opposite and functional are the agreements, interests of the comunero and the masses; that affect, strengthen the internal order to promote, sustain economic viability. This is because they have understood that respect, compliance with territorial zoning, programming of the exploitation of resources, allows them to make better use of the territory, which leads to equitable economic improvements. The manifest in the Law N ° 24656, has not been able to prevent that the legal and territorial borders, are adapted to prevail the communal organization, not diminishing its internal organization. The socio-economic dynamics are what produced these events and that, thanks to the static nature of the norm, it was possible to generate conditions that have been established and contribute to maintaining the artisanal and informal mining exploitation; leaving space and time as a seeker, which served to strengthen their customary life and understand that recovery and family impulse, in the short term is a priority, being the exploitation of the sub soil the means of achieving it.

Keywords

Organization; Community; Governability; Communal territory; Artisanal mining.

Introducción

En la Región de Apurímac, se tiene una mayor atención en la industria de la minería se concentra en la grande empresa; sin embargo, en muchas partes de sus provincias, los minerales son extraídos por la minería artesanal y en pequeña escala –personas que trabajan con herramientas y equipamiento simples, por lo general en el sector informal, fuera del marco regulador y legal del Estado. La gran mayoría son comuneros o personas de escasos recursos económicos, explotan depósitos marginales en condiciones extremadamente severas y, a menudo, peligrosas –y que provocan un considerable impacto ambiental por la manipulación de las sustancias químicas sin responsabilidad.

Desde el punto de vista económico, la mayoría de los recursos pueden ser extraídos en forma mucho más eficiente e intensiva mediante el uso de métodos de extracción en gran escala y, con respecto al daño ambiental, la minería en pequeña escala generalmente tiene mayor impacto por unidad de producción. Desde la perspectiva de los medios de subsistencia, la minería artesanal de pequeña escala a menudo proporciona el único medio de obtención de ingresos y es, en consecuencia, importante. También se analiza las relaciones de la minería artesanal informal con el gobierno, la



minería a gran escala y las instituciones internacionales, dando ejemplos de iniciativas que tienen como objetivo mejorar y apoyar a la minería artesanal y pequeña minería, incluyendo el aporte en el ámbito nacional y local, buscando minimizar su impacto ambiental. Sin embargo, ningún tema que aluda a este tipo de minería puede tratarse en forma aislada.

La investigación tuvo como propósito comprender el rol actual de la comunidad campesina respecto a su responsabilidad con la minería artesanal, ubicada al interior de los territorios comunales campesinos. El enfoque de investigación es cualitativo, tipo de investigación sustantiva, diseño descriptivo. Los espacios territoriales donde se ubican las comunidades campesinas es la provincia de Andahuaylas, contenida en la región Apurímac, del Perú. Las unidades de análisis son mineros artesanales y población de la comunidad campesina cercana a los asentos mineros. La pregunta general es: ¿cuál es la responsabilidad de la organización comunal frente a la minería artesanal e informal en el territorio comunal, provincia de Andahuaylas, región Apurímac, Perú – 2018? El objetivo general es: comprender la responsabilidad de la organización comunal frente a la minería artesanal e informal en el territorio comunal, provincia de Andahuaylas, región Apurímac, Perú – 2019. Las técnicas usadas son la entrevista y análisis documental. Los instrumentos fueron: la ficha de entrevista y la lista de cotejo de documentos.

En la región Apurímac tenemos dos tipos de minería: la primera la gran minería que inició operaciones año 2016, cuya capacidad instalada llegaría a 4000 TMD¹; su ubicación en la provincia de Cotabambas, denominada Las bambas, pero en la actualidad se mantiene el yacimiento como reserva. La otra minería es la artesanal-informal. El primer tipo de minería, incrementó el valor agregado bruto regional a partir del año 2016, alcanzando el 1% respecto al PBI nacional (MEF, 2018). Las comunidades campesinas en su concepción, visión, misión; sostienen que el suelo y sub suelo es su territorio, se amparan en que la Constitución Política del Estado Peruano, que cita taxativamente que ellos son protectores de los recursos que existen en su territorio, lo cual no se puede confundir con ingresar a su territorio para explotar el sub suelo, porque la acción deriva en derechos dados y reconocidos por la posesión, explotación, preservación de los recursos. Es incongruente que se pretenda, y en muchas ocasiones se hace soslayar el permiso por la servidumbre que es reconocido en varias legislaciones como la nueva Ley de Aguas. Esto queda en vacío frente a la norma de concesiones mineras y adjudicación de los denuncios mineros, que es contraria a



reconocer la posesión y derechos de explotación continua, pacífica de los comuneros; además de concesionar derechos de propiedad sobre otro derecho de propiedad, ambos bajo condiciones y contextos diferentes: esto es lo que nos lleva a tratar en esta investigación.

Historia y normativa.

Nuestras comunidades campesinas son reguladas por la ley 24656, denominada Ley General de Comunidades Campesinas, aprobada en abril del año 1987, la cual establece las condiciones mínimas necesarias para la organización y gobierno al interior del territorio comunal, el mismo que puede estar solo reconocido o registrado. Para la provincia de Andahuaylas, existen más de 120 comunidades campesinas reconocidas, aproximadamente 110 están inscritos en Registros Públicos, tanto la directiva comunal que ejerce gobierno, además el territorio comunal, lo cual es una protección y seguro, para evitar usurpación, pérdida de territorio por motivo de reivindicación de ex propietarios. A fines de los años 60 del siglo XX, se promulgó la Reforma Agraria, bajo la gestión y gobierno de la Junta Militar del General Juan Velazco Alvarado. El 24 de junio del año 1969, entró en vigencia la Ley de Reforma Agraria N° 17716. En síntesis, la reforma agraria fue un medio para redistribuir propiedad inmueble hacia los campesinos, la afectación y expropiación de los fundos a la clase terrateniente. Este proceso duró aproximadamente entre 6 a 7 años. La afectación y expropiación de latifundios, permitió cambiar el estado de propiedad inmueble a nivel nacional, para las regiones de costa y sierra, antes de la Reforma Agraria, solo el 1% de la población eran dueños del 90% del territorio nacional. Estas propiedades latifundistas, provenía desde la Colonia.

A partir de la Reforma Agraria, las organizaciones comunales campesinas tanto de sierra y costa del territorio peruano, pasaron por una serie de experimentos sociales a nivel de organización productiva. Para aquel contexto, se implementaron las Cooperativas Agrarias de Producción (COPAP), Las Sociedades Anónimas de Interés Social (SAIS), Estos experimentos, fueron implementados, financiados como eje de política de desarrollo social-económica. Tuvo un fuerte impulso los cuatro primeros años, posteriormente sufrió una contracción, por motivo del cambio de una Nueva Junta Militar de Gobierno, presidida por el general Francisco Morales Bermudes Zerruti. Desde los años 70 hasta mitad de la década de los años 80 de siglo XX, los territorios comunales campesinos y las organizaciones comunales, pasaron por un proceso de transición y adecuación lento. Las habilidades y destrezas organizativas empresariales



no fueron fortalecidas, las pocas capacidades congénitas y algunas habilidades agrarias-pecuarias ganadas por la experiencia, sirvieron para mantener las condiciones del manejo territorial, pero no sirvieron para transformar la organización y el territorio comunal. Durante finales de la década de los años 70 y hasta mediados de los años 80, las organizaciones asociativas, Cooperativas de agrarias de producción y Sociedades Agrarias de Interés Social, fueron liquidadas en un 95%. En la actualidad solo quedan algunos modelos que lograron prosperar, ceñidas a las condiciones de mercado. La ley de Comunidades campesinas 24656, indica que, para ser un comunero calificado, debe tener domicilio permanente al interior de la Comunidad Campesina, debe cumplir con las jornadas de limpieza de canales, faenas en beneficio de locales públicos, coadyuvar a mantener la reciprocidad, ejercer derecho de elección y voto cada dos años. Los casos específicos propios del quehacer comunal, son especificados en un reglamento interno comunal. El análisis y comprensión que prosigue se ciñe al desarrollo de condiciones propias, adaptadas al crecimiento dinámico de lo social-económico-ambiental-institucional, es decir; de la responsabilidad de la organización comunal frente al apoyo y sostenimiento de la explotación minera artesanal e informal en los territorios comunales.

La organización comunal y la minería artesanal.

La organización comunal, según la ley, bajo el contexto que se concibió, no se debería extender fuera de sus fronteras, pero el contexto actual del siglo XXI, esta organización comunal se extiende fuera de los límites físicos territoriales, dando legitimidad de sus actos, ceñidos a lo consuetudinario, apoyado, ligado al código civil vigente, y como supra norma nacional la Constitución Política del Perú, dentro del soporte externo el convenio 169 con la Organización Internacional del Trabajo. En nuestra carta magna se deja explícito que: A las comunidades campesinas se les garantiza el derecho de propiedad del territorio en conjunto, respeta y protege su cultura, y las formas asociativas empresariales.

La organización se establece a partir de criterios mínimos, indispensables, necesarios para ser considerado comunero calificado, Artículo 5 de la Ley 24656, seguido de la acreditación respectiva, se inicia el servicio al interior de la organización, es muy importante haber nacido y mantener residencia en la comunidad campesina en otras palabras no desligarse, porque es la base para ser reconocido, tener apoyo y legitimar los actos por los demás comuneros, asimismo refuerza los lazos de amistad, afianzando las visiones propias y del grupo que representa.



Dentro de las formas que pueden organizarse, existen diversas que están amparadas por la ley 24656, el Código Civil y la Constitución Política del Perú (1993) Estas formas van desde una asociación sin fines de lucro o con fines de lucro hasta empresas comunales y multi comunales (Ley 24656). Si bien es cierto que existe un territorio imprescriptible, inalienable, ello es salvado, por acuerdos de los dos tercios de la asamblea comunal, siempre y cuando el acuerdo sea para el beneficio común, no vulnere derechos de cualquier comunero, este caso se toma como ejemplo las donaciones de terreno, cuya independización de suelo para la construcción y ampliación de infraestructura, beneficia a la población. Las formas asociativas (Ley 24656) se amparan en las condiciones de explotación y acuerdos internos, en muchas ocasiones, dada la oportunidad y requisitos de constitución, se han formalizado en asociaciones sin fines de lucro, que no han podido lograr un desarrollo mayor, ello está ligado a múltiples aspectos como: Aversión al riesgo, para un cambio mayor que sume sacrificio, intención por generar un excedente mayor a partir del aprovechamiento de parcelas programado. La indiferencia, por avanzar en aspecto de mejora continúa, ligado a la conformidad de acciones y rutina; ello significa que basado en el manejo programado de sus parcelas asignadas, es suficiente para obtener un producto total que garantice seguridad de alimentos, semillas y excedente de venta. La individualidad como grupo a nivel familiar es resistente y persistente, frente a los resultados como grupo mayor entre familias respecto a: esfuerzo, sacrificio, mayor inversión. Los proyectos de fondos rotatorios agrarios, donde se asignó financiamiento a un grupo solidario generó consecuencias que agudizaron la desconfianza, desinterés por confiar en otros miembros de la asociación o comunidad. El desentendimiento, sumado a la adecuación equivocada, incumplimiento, retraso ante los compromisos formales por eventualidades presentes para el acopio y proceso de comercialización son aspectos desencadenantes de su situación actual citados por Valle (2014) donde se comprobó que las asociaciones acopiadoras de leche fresca ubicadas en las comunidades campesinas en la provincia de Andahuaylas, desde hace 15 años atrás, (2009) presentaban los aspectos mencionados. A partir del año 2010 en adelante, bajo un proyecto financiado por el Gobierno Sub Nacional de Apurímac y Ministerio de Agricultura, estas asociaciones dieron un salto horizontal al implementar, mejorar las condiciones de acopio, refrigeración, cuyo producto era destinado a los comités de vasos de leche municipales, cuya fuente de financiamiento está ligada a los recursos ordinarios del programa nacional de lucha contra la desnutrición y anemia.



Si todo ello sucede, cómo es que se han mantenido en el tiempo las organizaciones comunales campesinas, sufrieron ruptura en sus organizaciones debido a las políticas del gobierno de turno que frenaron el desarrollo de la organización comunal, al crear, fortalecer cargos a través de diversas intervenciones estatales en proyectos de inversión casos como: núcleo ejecutor, comité de construcción, gobernador de distrito, alcalde centro poblado menor; sin comprender que era suficiente la intervención del alcalde distrital y presidente comunal. Existen coordinaciones, comisiones de trabajo, para obras y proyectos; quién ejerce la convocatoria, organiza, controla es el presidente comunal, quedando el alcalde de distrito con el rol de gestor. Además de ello, durante los últimos 30 años, las organizaciones comunales campesinas se han mantenido producto de los lazos familiares, donde apostar por que algunos del grupo familiar, salgan se instalen en ciudades, estudien las condiciones para que otros migren y puedan asentarse, a ellos prestarles todo el apoyo para que respondan a las condiciones nuevas y coadyuven para el beneficio de su familia y comunidad. Hasta la actualidad sigue esa forma, con los retornantes, al respetar sus acciones anteriores, vínculos familiares, explotaciones de suelo y el apoyo hacia la comunidad.

Existen muchas contribuciones de las organizaciones comunales campesinas, desde un punto de vista literal, es como leer un texto religioso, comprendiendo porque se hacen las acciones, y por qué seguir haciendo las acciones sin recibir nada a cambio, es denotado que las acciones aprobadas mediante asamblea comunal (Ley 24656) sean analizadas hasta llegar al punto de la conveniencia y retribuciones que se lograrán, producto de las ejecuciones para la transformación del territorio afianzado en la organización; no es sencillo escuchar, entender, acordar, consensuar entre 20 a 30 consideraciones, opiniones, posiciones, y por lo menos 10 intereses de grupo, cada intervención tiene una particularidad, que está ligada al punto tratado en agenda. Ello se evidencia de una contribución amplia a la democracia.

Debemos tener en consideración que la propiedad de ellos, sus acciones internas, son inherentes a lo consuetudinario (Ley 24656); porque entonces privarlos de una exclusión a adicionar derechos sobre su propio quehacer, el cual aporta medios necesarios e indispensables para el desarrollo de la ciudad, es torpe creer que no pueden razonar sobre las dificultades que pueden generarse de iniciar, mantener una demanda por reivindicaciones, que le son comunes, cuando sienten que son vulnerados sus derechos... entonces donde nace la conflictividad... nace de no reconocer los derechos...nace porque se establecen barreras, que en muchas ocasiones por



inconsistencia legal, o porque no está normado. Por el contrario, se tiene información que existe explotación de minería artesanal informal, aprobada bajo consenso comunal, podemos concluir que ello se administra en forma coordinada entre los pobladores, empresa minera, autoridades comunales; donde la licencia social en servidumbre, y la oferta laboral; es aprobado-cumplido por la sociedad minera.

Entonces dados sus medios de vida, la forma de organización, estatuto, planes de aprovechamiento territorial, existe un aprovechamiento aceptable de sus recursos minerales únicos, sostenido en la gobernanza comunal, a través de una adecuada información, consentimiento, aprobación, organización de los comuneros calificados, que permite la explotación mediante una sociedad, no importa si sea artesanal e informal, es prioritario el estado de bienestar colectivo en los territorios comunales campesinos (Valle, et al. 2014). Todo lo expuesto evidencia que no se debe incidir en formas organizativas, ajenas a su quehacer.

No se va a llegar a precisar conceptos sobre responsabilidad social, porque no es el tema, desde aquí daremos el sentido de comprender la organización comunal respecto a sus decisiones frente a la actividad minera artesanal e informal, que esta representa una forma de las tantas que existen de generar riqueza y que se concreta a partir del beneficio obtenidos desde sus activos menos pasivos.

La responsabilidad del aprovechamiento territorial basado en un plan de explotación, consensuado, bajo aprobación de asamblea comunal, representa una forma de riqueza, porque es la forma en que consensuan en hacer bien las cosas. Cada vez que en una asamblea comunal se toman horas para llegar a un acuerdo, es la persuasión de todos los involucrados en querer hacer bien las cosas para las futuras generaciones, es mirar hacia atrás, en tratar de no sobre explotar los recursos, programar el uso racional para que se tenga suficientes recursos para las generaciones. Es aquí donde iniciamos a comprender que, las formas o costumbres mantenidas en forma empírica, relacionadas a comprender su entorno, expresar su acuerdo, sesgo por lo propio, afianzar las formas de reciprocidad, es que determina que existe una responsabilidad para con los demás y hacia ellos. En un primer momento se expresa dando la forma a través de acuerdos, posiciones generales, como una forma de contrato social, pero que evoluciona debido a que se contrapesa los actos positivos que condujeron a formalizar hechos-resultados administrativos, económicos, que favorecieron a la comunidad campesina en conjunto y no estaban desligado de lo administrativo, social. Los costos de los hechos administrativos-económicos, son legitimados, ejecutados porque se tiene una visión y



misión común, que busca sostener, crecer los beneficios, buscando siempre la equidad para todos los comuneros. Encontramos aquí la decisión de la explotación minera artesanal en muchos casos informal, que se asienta desde hace más de siete años atrás, cuando por iniciativa propia de las comunidades campesinas, se entra en contacto con los adjudicatarios de las concesiones mineras, sin explotación o la misma organización campesina, a partir de grupos familiares, contratando los servicios profesionales para concretar la denuncia y adjudicación de una concesión minera. Esta decisión a partir del acuerdo comunal, permitió que se generara condiciones mínimas necesarias para cambiar el estado de bienestar de los comuneros, al participar en la explotación de la mina.

Entonces las redes sociales, las relaciones de producción, los grupos internos, agrupados por afinidad de intereses, confluyen para armonizar una estrategia que permita maximizar los beneficios, de tal forma que generar riqueza a partir de la explotación minera y que sea tangible; como se logró ello, primero tenemos el alto grado de confianza mutua entre grupos familiares al interior de la comunidad campesina que cuentan con excedente económico que permitió avanzar con el funcionamiento de la mina bajo condiciones mínimas de explotación, segundo la estabilidad y legitimidad de los acuerdos comunales, derivados en normas efectivas que son aplicables y se materializan en el quehacer diario, consolidando un mayor compromiso. El tercero es frenar con proseguir crear, e implantar mayores formas de intervención asociativa para proyectos específicos, porque debilitaría mucho más la organización comunal, y a la vez mermará el crecimiento de riqueza que se iba obteniendo año a año. La aprobación y puesta en marcha de otros tipos de organización paralelos, similares, generarían debilitar la sociedad empresarial actual entre el propietario de la concesión minera y la comunidad campesina, por el contrario; se establecieron acuerdos y reglamentos de seguridad, protección ante una intervención que dañe o busque desintegrarse la asociatividad alcanzada, que es afianzada en la explotación minera artesanal. El cuarto, al interior de los territorios comunales, los lazos familiares son fuertes, coordinan, planifican actividades que realizarán a la par, tanto en lo rural y urbano, ello responde al nuevo enfoque de la ruralidad que es: producción en el campo, alojamiento y abrigo en la ciudad, rompe el concepto y espíritu de la Ley de Comunidades Campesinas, la cual cita que un punto primordial es la permanencia y vida en la comunidad campesina, en forma visible, lo cual no se cumple. Las familias coordinan, planifican sus lazos, fortalecen el compadrazgo, consolidan pactos, acuerdos entre familias; pasando a niveles superiores de poder cuyo primer logro es ser autoridad comunal, y así



sucesivamente hasta la alcaldía municipal distrital. Estas formas institucionales de alianzas, reciprocidad y poder es notorio, permanente. Sin embargo, esta nueva forma institucional, es la que ha permitido, sostener la comunicación, movilidad, consultoría para consolidar el contrato de explotación asociativo entre los comuneros y propietario de la concesión minera. Al tener una residencia estable, con logística suficiente en la ciudad permitió crear condiciones para conocer mucho más de la actividad minera, fluir en la comunicación entre familiares y especialistas, conocer el mercado de minerales en bruto, fortalecer la alianza entre familias inversionistas frente al propietario de la concesión minera.

Asimismo, existe otros hechos que rompen la legalidad de la Ley 24656, es la compra-venta, sin respaldo de enajenación, dominio propio, entre otras, que son materia de esta investigación por motivo que: la acumulación de tierras donde existe concentración de mineral subterráneo, es importante. Las formas de conseguir las parcelas por parte de los futuros mineros, no fueron del todo adecuadas, debido a que se generó conflictos y desestabilización de las directivas comunales, por el motivo de la licencia social y permiso de explotación, además de la concentración de tierras por unas cuantas familias. Caso de ellos se presentaron en las comunidades campesinas de: Huayana, Chiara, San Miguel de Chaccrampa, Umamarca entre los años 2012 al 2015, que fueron solucionados mediante negociación que respondió a las condiciones y contexto legal específico; estas no fueron del todo favorables por completo para la comunidad campesina, pero se aceptaron los acuerdos, confirmando un trato, que se elevó a contrato. Existe un fuerte hermetismo, al querer averiguar sobre lo que sucede al interior de la producción minera. Los comuneros, presentan un comportamiento de silencio e indiferencia frente a la búsqueda de información por terceros. Ello demuestra que a pesar de las condiciones del proceso de explotación; lo importante es salvaguardar, sostener el contrato de explotación minera para beneficio de la comunidad campesina.

Pero demostramos, que la institucionalidad dada, es parte del impulso de la minería artesanal e informal, es rápido y directo conocer porque los acuerdos, compromisos permiten la explotación minera y bajo estas condiciones. Las deudas pendientes de reciprocidad son más fuertes y es otra de las características que permiten sostener la explotación minera artesanal e informal, la devolución de un acto de reciprocidad hace que exista un compromiso inmediato, entre familiares de sangre o parentesco que, se expande, afianza; lo cual genera un espacio y ambiente favorable hacia agruparse para intervenir en la explotación minera artesanal e informal. Esta reciprocidad está



combinada con los lazos de amistad, que maquilla una débil autoridad y ello se centra en el acomodo de los miembros directivos de la organización comunal, sesgado por la oportunidad de la producción minera Valle (2014). Asimismo, esta institucionalidad conferida en las familias posicionadas en el poder de la directiva comunal, permiten una serie de hechos, que son encubiertos y a la vez adecuados al estatuto vigente de la comunidad campesina, los comuneros con mayor tiempo de posesión, conocimientos, estudios y capital (hijos y/o retornantes), están acumulando por condición correctas o incorrectas, parcelas con bondades para explotación minera. Es decir, aquellos comuneros que con el tiempo han acumulado riqueza material, presentan y tienen mayores posibilidades de someter a aquellos con menores posibilidades; esto se observa como ejemplo, en la Comunidad Campesina de Huancabamba (provincia de Andahuaylas) donde las autoridades comunales, fueron indiferentes en su momento; sucedieron muchos casos de agresiones físicas por motivo de consideraciones y condiciones de posesión de parcelas, entre comuneros, que tienen intereses propios y familiares, estas parcelas con evidencia de recurso mineral. Se llegó hasta los casos de muerte relacionados a la minería informal e ilegal Valle (2014). Asimismo, a la fecha existen contraposiciones entre grupos a favor de la minería y contra la minería se ha minimizado respecto hace tres años atrás. Por lo cual una vez fortalecido el acomodo organizacional de las autoridades de la comunidad campesina, producto de la institucionalidad particular, esto sostiene la informalidad de la explotación minera.

Si se mantiene el acomodo organizacional entonces encontramos el siguiente panorama: Las organizaciones comunales incrementarán su debilidad organizacional, debido a que ser elegido como autoridad y representar a la comunidad, es un cargo honorífico y requiere su atención a tiempo completo. Aquí subyace que el cargo honorífico debe ser tomado y que sea elegido; un comunero activo que tenga algo de solvencia económica de tal forma que pueda cumplir con mayor dedicación el cargo directivo, de lo contrario la autoridad tendría como objetivo diversificar la fuente de ingresos, para sostener a la familia y despreocuparse un tanto de la organización comunal, de suceder este caso la autoridad se ve forzado a las formas de negociación y buscar un beneficio propio por el motivo de su incapacidad de generar ingreso para su familia. Esto se demuestra en los archivos de procedimientos administrativos de las comunidades campesinas, son mínimos o no existen, lo cual evidencia su problema interno de funcionalidad, porque todo se realiza mediante palabra y existe poca evidencia de una negociación. Además, la organización comunal, ante las condiciones y oportunidad que se brinda, respecto a la minería; se acomodan los sujetos a los



acuerdos entre las partes, que muchas veces, van contra lo estipulado en la norma, tentando a desintegrar a la organización y agudizar los conflictos internos.

Síntesis

Por ello es indispensable, cerrando nuestra investigación es fundamental que primero se reconozca los derechos de propiedad, usufructo, preservación, de las comunidades campesinas de tal forma de no debilitarlas, y que a través del derecho de propiedad del suelo obtengan mejoras, expresadas físicamente en acervo monetario, en beneficio de su familia y comunidad. El otro dilema es que las organizaciones comunales campesinas, pretenden, consolidar una participación mayor en la organización minera, dado el grado de sus acuerdos y pacto con la empresa minera, pero a su vez han analizado, comprendido, que ellos mismos pueden organizarse e impulsar, la explotación minera artesanal a través de la conformación de empresas comunales y multi comunales (Dirección Sub Regional Agraria de Apurímac: 2014) muy a pesar de generarlo, mantenerlo en la informalidad. He aquí el otro dilema, donde el estado peruano debe apostar y tomar el riesgo en formalizar una extracción minera artesanal a mediana escala o permitir la instalación, extracción de la gran minería; son puntos bifurcados, que ante una evaluación económica se sesga hacia un agente y la evaluación social hacia el otro. Dejamos separado la evaluación ambiental, debido a que la misma se centra en condiciones y requisitos que permitan la aprobación para la explotación, es diferente los requisitos que se deben cumplir para ambos tipos de explotación.

Sumar que las organizaciones comunales campesinas, donde se ha aprobado, permitido la explotación minera han entendido que bajo una zonificación territorial adecuada es viable la extracción minera, que es necesario que sea aprobada por asamblea comunal, también se agrega que ellos comprenden los beneficios de la actividad minera y se preguntan ¿Si se detuviera la actividad minera en nuestro territorio comunal, que nos pasaría a nosotros? Su respuesta inmediata sería, que perderían oportunidad de mejorar el ingreso y desarrollo, porque reconocen que la minería permite una mayor inversión, por lo cual no pueden quedarse inactivos (Vidalón: 2012:22)

A partir de esta interpretación, la gobernabilidad se apoya en la responsabilidad del estado, de que una de las formas de generar bienestar y desarrollo es promover la inversión, por lo cual, como ente rector, ejecutor, debe rechazar coerción propuesta hacia grupos minoritarios. Por el contrario, debe controlar, frenar aquellos grupos que



vulneren, desestabilicen la forma de mejorar el bienestar y desarrollo propuesto. El campesino se abrió a la oportunidad, comprende la ventaja comparativa, ceñida a la escasez del recurso minero, la ubicación y condiciones de explotación, la normatividad vigente de respaldo; lo cual afianza su convicción, asume riesgos, ello es parecido a las decisiones macro, cuando después de estabilizar la economía, se decidió competir, abrir el mercado, con la convicción que podríamos obtener mayores beneficios, sostenidos en nuestra ventaja comparativa. (Vidalón: 2012:25)

Para culminar; un problema que existe a nivel de Latino América es la hipótesis institucionalista, la cual postula que los países con abundantes recursos naturales suelen adoptar arreglos institucionales que tienen efectos adversos sobre el crecimiento. Por ejemplo, las instituciones adoptadas pueden inducir “voracidad fiscal” y corrupción (BID: INDES: 2012: Mod. IV). Los análisis empíricos confirman que hay una asociación inversa entre abundancia de recursos naturales y calidad de las instituciones, pero no demuestran la causalidad entre esos factores. La evidencia indica que la relación entre estas variables podría provenir desde los tiempos coloniales, donde la forma de explotación y administración minera implantada por los españoles, revirtió la forma de explotación, administración y uso incaico. Aquí nos podemos referir que la explotación minera en la colonia, fue el cambio de modelo económico incaico donde no predominaba la actividad minera. Todas las actividades primarias en la colonia, estuvieron ligadas al avance de los volúmenes de mineral que se explotaba; las haciendas abastecían de productos primarios semi transformados a los asentamientos mineros. Los arrieros fueron la actividad más importante ligada al comercio, porque permitieron, facilitaron cubrir necesidades a través de sus cargas de mercancías. Fue toda una transformación, pero trajo a la par, el incremento voraz del apetito de los señores encomenderos o señores caciques encargados de administrar la mina. Los informes contables sobre volúmenes de mineral extraídos, eran maquillados, para guardar o favorecer el gasto y suntuosidad de los señores administradores de aquel entonces. Esto justifica la voracidad fiscal y corrupción heredada desde la colonia con matices y adaptaciones convencionales hoy. Ello no puede suceder en la organización comunal, toda vez que; los miembros se someten a un trabajo común, programado, cuyo beneficio es general, nace desde el consenso, aprobado para un cumplimiento absoluto, sin observaciones, buscando mejora sustancial económica, ambiental y social; es difícil que una autoridad dado el grado de control, seguimiento pueda alterar o sesgar acuerdos, posiciones sin el respaldo de la asamblea comunal.



La literatura reciente pone de manifiesto que también hay efectos positivos de la abundancia de recursos naturales sobre variables económicas que afectan el crecimiento y el bienestar, en particular el capital humano. Por consiguiente, la discusión está abierta. No hay ninguna razón definitiva para aceptar como un hecho la supuesta “maldición de los recursos naturales”, en virtud de la cual los países abundantes en recursos naturales están condenados a crecer menos y a no desarrollarse. (BID: INDES: 2012: MOD. IV).

Conclusiones

La gobernabilidad comunal es la que sustenta, direcciona el destino de la explotación minera artesanal y informal. Esto es posible por los acuerdos, posiciones, tratos demuestran el alto grado de cohesión que permite la gobernabilidad comunal, el cual prevalece bajo el contexto y norma estática.

La Ley N° 24656, ha sufrido vulneración en su principio y filosofía toda vez que no se cumple en forma cabal. Por acuerdo, intereses del comunero, y masa; prevalece el orden interior para impulsar, sostener la viabilidad económica. Lo tácito de su expresión, manifiesto; no ha podido impedir que las fronteras legales y territoriales sean permeables, les permita prevalecer a las comunidades campesinas, adaptándose a las formas, expectativas que el entorno brinda. La dinámica social es la que sirvió de catalizador que produjo estos hechos.

Comprenden, defienden la Ley N° 24656, porque gracias a lo estático, se logró, generar condiciones que se han instaurado, se respetan, coadyuvan a mantener, dejando el espacio y tiempo diseñado para fortalecer su vida consuetudinaria, manifiesta por ellos, reconocidos por normas y movimientos sociales. La recuperación e impulso del ingreso familiar, en un corto plazo es posible gracias a la explotación minera, por lo cual deben dar condiciones, para que a la vez se favorezcan, salgan de la condición económica, social no agradable, por la que atraviesa, además que; como todo ser humano busca mayores aspiraciones.

Referencias Bibliográficas

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. El Rol de los Recursos Naturales en el Comercio Internacional y el Desarrollo. Editorial INDES.



La minería informal e ilegal caso Andahuaylas. 2014. Valle Díaz Felipe Rafael. Registro N° 005243 Biblioteca Nacional del Perú. Editorial Imprenta SOLANO Andahuaylas-Perú.

Minería la oportunidad del Perú. 2012. Vidalón del Pino, Guillermo. Compilación. 1° edición. Editorial COMPUTEX-Lima.

Minería Peruana: Contribución al Desarrollo Económico y Social. Instituto Ingeniero de Minas. 2011. 5° ediciones. Editorial LANCE GRAFICO-Lima.

Ministerio de Energía y Minas. Dirección Regional de Energía y Minas Apurímac. Compendio y manual de información. 2014.

Ministerio de Agricultura. Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural. Manual de normas legales de predios rurales. 2 ediciones. 2004.

Ministerio de Agricultura. Ley General de Comunidades Campesinas N° 24656. 1987.

Ministerio de Agricultura. Ley del deslinde y titulación de los territorios comunales campesinos N° 24657. 1987.

Ministerio de Agricultura. Reglamento General de Comunidades Campesinas D.S. 091-TR. 1991.

Ministerio de Agricultura. Compendio de Comunidades Campesinas del Perú. 2000. Lima-Perú.



Entre a mineração e a reparação: Economia e sociedade em Mariana após o desastre da Samarco.

Vinicius Cardoso Reis¹

Resumo

Partindo das consequências do rompimento da barragem de Fundão, em 5 de novembro de 2015, para a sociedade e a economia da cidade de Mariana, o trabalho busca analisar se a entrada em vigor de um acordo judicial e a criação da Fundação Renova são fatores que marcam a transição de uma economia da mineração para uma economia da reparação, com a nova instituição assumindo a posição de destaque ocupada pela Samarco. Na pesquisa, amparada em trabalho de campo e entrevistas realizadas em janeiro e agosto de 2019, observamos em que medida as relações entre a Fundação e os diversos atores locais revelam controvérsias e demandas sobre (i) as reparações em si, (ii) as relações da Renova com a Samarco e (iii) a centralidade da Fundação e de seus programas para a retomada do desenvolvimento na cidade. A partir de tais questionamentos, notamos uma dependência em diversos níveis: na economia, a cidade passa a depender das reparações; no âmbito político, a Renova assume a implementação de iniciativas que se confundem com as do Poder Público; e, no plano jurídico, sua atuação se caracteriza por tensões com instituições e atingidos. Com isso, as reparações passaram a reproduzir a dependência que caracterizava a relação anterior da cidade com a mineração.

Palavras chave

Dependência mineral; Desenvolvimento; Desastre de Mariana; Fundação Renova; Reparções.

Introdução

Em 5 de novembro de 2015, a barragem de Fundão, de propriedade da Samarco Mineração S.A., uma *joint venture* das mineradoras Vale e BHP Billiton, rompeu-se, liberando um volume de 56 milhões de metros cúbicos de rejeitos tóxicos de mineração. Como resultado, foi diretamente atingida a cidade de Mariana, na qual se localizava a barragem, com impactos mais intensos no subdistrito de Bento Rodrigues e no distrito de Paracatu de Baixo, quase completamente destruídos. Além dela, a cidade vizinha de Barra Longa também foi fortemente afetada, com maior impacto no distrito de Gesteira. A onda de lama que varreu a região atingiu a bacia do Rio Doce e chegou ao litoral do



Espírito Santo, após percorrer cerca de 600 quilômetros e cruzar 41 cidades (MPF, s/d). Como resultado, 19 pessoas morreram, mais de 30 mil foram atingidas (Renova, s/d) e foram causadas severas perdas de ordem humana e ambiental, material e imaterial, direta e indireta, consumada e ainda em curso, reconhecida e sob disputa. Tratam-se de indivíduos, grupos e territórios afetados em múltiplas dimensões.

Em tal contexto, o desastre de Mariana se configura como “evento crítico” (DAS, 1996) capaz de desestabilizar uma rede de sabedorias e práticas e transformar as relações de ordem política e econômica, revelando o caráter frágil da estrutura social local diante de forças tão potentes. Ademais, como evento que pode ser definido como “desastre” (Oliver-Smith, 1996; Tierney *Et Al*, 2006; Convery *Et al*, 2014), os efeitos do rompimento implicam a implementação de esforços de recomposição material e imaterial da realidade afetada.

O quadro de emergência e de necessidade de ação se torna mais complexo pela presença de múltiplos atores estatais e não estatais. No plano jurídico, estão presentes três esferas distintas do Judiciário e do Ministério Público – Federal, do Estado de Minas Gerais e do Estado do Espírito Santo –, além das assessorias jurídicas contratadas para suprir as necessidades dos atingidos – a Cáritas, no caso de Mariana. No âmbito governamental, estão envolvidos dois governos estaduais, 41 governos municipais e o Governo Federal, além do Comitê Interfederativo (CIF), órgão criado para a supervisão e aprovação das medidas de reparação. No âmbito privado, são três empresas, o que inclui Samarco, Vale e BHP Billiton – as mantenedoras –, além da Fundação Renova, uma instituição de direito privado criada em 2016 para gerir os programas de reparação. Por fim, soma-se a isso uma variedade de atores da sociedade civil: os atingidos e suas múltiplas representações por meio de comissões e grupos, os trabalhadores e sindicatos, as associações e movimentos sociais, entre outros.

Tomando a mineração como ponto de partida, o presente trabalho procura ressaltar as consequências do desastre para a sociedade e a economia de Mariana, com reflexos que são sentidos durante os atuais processos de reparação. Para os fins buscados, realizei entrevistas e trabalho de campo na cidade de Mariana (MG) em janeiro e agosto de 2019, com a participação de uma pluralidade de atores locais que representavam as diversas partes envolvidas nas disputas em torno das reparações.

Nesse caminho, busco explicitar que a dependência quanto à extração mineral e, especialmente, à presença da Samarco está relacionada aos efeitos sentidos na arrecadação e no mercado de trabalho após o desastre. Diante de tal cenário, a



antecipação das reparações por meio de um acordo judicial e a criação da Fundação Renova para gerir e executar programas com fim reparatório são fatores que marcam a transição para um novo momento. Nessa etapa que se desenha, a Renova assume a centralidade – a função de ator vital para a sobrevivência da cidade –, recriando o papel de destaque da Samarco e a dependência que isso enseja. Ao mesmo tempo, pelo caráter das políticas que conduz, sua atuação se cruza e se confunde com as ações do Poder Público local, o que dá origem a atritos com a Prefeitura.

Dependência mineral no pós-desastre: sobre *commodities*, empregos e tributos

Desde o século XVII, a mineração foi a principal atividade desenvolvida em Mariana e, em boa medida, em Minas Gerais. Fundada em 1696, a cidade começou como um arraial, estabelecido à beira de um ribeirão no qual bandeirantes paulistas haviam encontrado ouro. Rapidamente, o local se firmou como importante produtor aurífero para a Coroa Portuguesa. Por seu caráter estratégico no contexto colonial, o arraial tornou-se vila e, em 1745, recebeu do Rei o título de cidade. A “primaz de Minas”, alcunha pela qual é conhecida hoje, foi a primeira povoação a ter esse reconhecimento, recebendo, ainda, o primeiro bispado da região e tornando-se a primeira capital da então Capitania de São Paulo e Minas de Ouro (Prefeitura Municipal De Mariana, [s/d]).

Nos séculos XVIII e XIX, a gradual redução da exploração do ouro marcou o início da mineração ferrífera em Minas Gerais e as primeiras iniciativas de produção siderúrgica. Contudo, foi somente no século XX que o ferro se consolidou como importante produto de exportação brasileiro, impulsionado pela demanda por aço e apoiado na criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942 (Castro *et al.*, 2011). Posteriormente, entre os anos 1960 e 1980, esse processo se fortaleceu, conduzindo a uma efervescência econômica nos municípios do Quadrilátero Ferrífero, como no caso de Itabira (Minayo, 2004). Essa prosperidade volta a ser vivida nos anos 2000, com uma nova etapa de crescimento econômico induzido pela comercialização de *commodities* (Coelho, 2016); nesse período, observa-se a ampliação da extração e exportação do minério de ferro no Brasil, com a consequente elevação do PIB e da arrecadação nos contextos local e nacional.

Forjada pela mineração, a realidade de Mariana não foi distinta da vivida por Minas Gerais e pelo Brasil, como um todo, ao longo desse ciclo. Na cidade, atualmente, há três complexos industriais de extração de minério de ferro: os de Alegria e Timbopeba, de propriedade da Vale, e o de Germano, operado pela Samarco. A relação entre a



atividade mineradora e o sustento do município é marcante: nas últimas décadas, sua economia foi baseada quase exclusivamente na indústria extrativa, com uma participação que, no ano de 2013, equivalia a 72% de seu Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE, [s/d]).

Apesar de dividir espaço com a Vale, a Samarco é o principal eixo de sustentação da atividade mineradora na cidade. Constituída em 1973 como uma sociedade entre a Samitri e a Marcona Internacional², a empresa iniciou suas atividades na mina de Germano quatro anos depois, especializando-se na extração, pelotização e exportação de minério de ferro. Ao longo dos anos, a companhia expandiu suas operações em três momentos distintos. Na década de 1990, um primeiro processo de expansão duplicou a capacidade produtiva; em 2008, uma nova ampliação permitiu elevar sua produção em 54%; e, em 2014, já em um momento de baixa do minério de ferro no mercado internacional, a expansão permitiu um aumento de 37% em sua capacidade produtiva (Poemas, 2015, pp. 18-19).

Essas expansões estão relacionadas a um movimento de industrialização do processo extrativo, com operações de grande escala tornando-se regra na mineração e aplicando, de forma intensiva, recursos financeiros e tecnológicos. Essa transformação não envolve apenas alterações no processo produtivo, mas implica também a produção de um determinado tipo de sociedade em torno de novas referências econômicas. E isso é acentuado pela vinculação do ritmo produtivo e da capacidade de gerar lucro a partir das cotações observadas no mercado financeiro.

Se, na lógica industrial da mineração, a capacidade de produzir mais é um fator fundamental, na lógica financeira das *commodities*, os preços do mercado internacional definem as prioridades e o ritmo da extração. Por dependerem da cotação do minério de ferro, tanto a operação da Samarco quanto a própria economia marianense ficam à mercê das flutuações do bem no contexto internacional.

O momento que ficou conhecido como “ciclo”, “megaciclo” ou “boom” das *commodities*, englobando sobretudo a década de 2000 e iniciando sua derrocada com a crise de 2008, foi marcado por uma alta dos preços de produtos primários como o minério de ferro. O período posterior, de “pós-boom” (Poemas, 2015, pp. 19-21), caracterizou-se pela redução – por vezes, brusca – do valor de tais bens, afetando negócios e economias dependentes de sua exportação – como a brasileira, de uma forma geral. Esse movimento pode ser ilustrado, no caso do minério de ferro, pelo gráfico a seguir, representando a variação de seu preço nos últimos 15 anos.

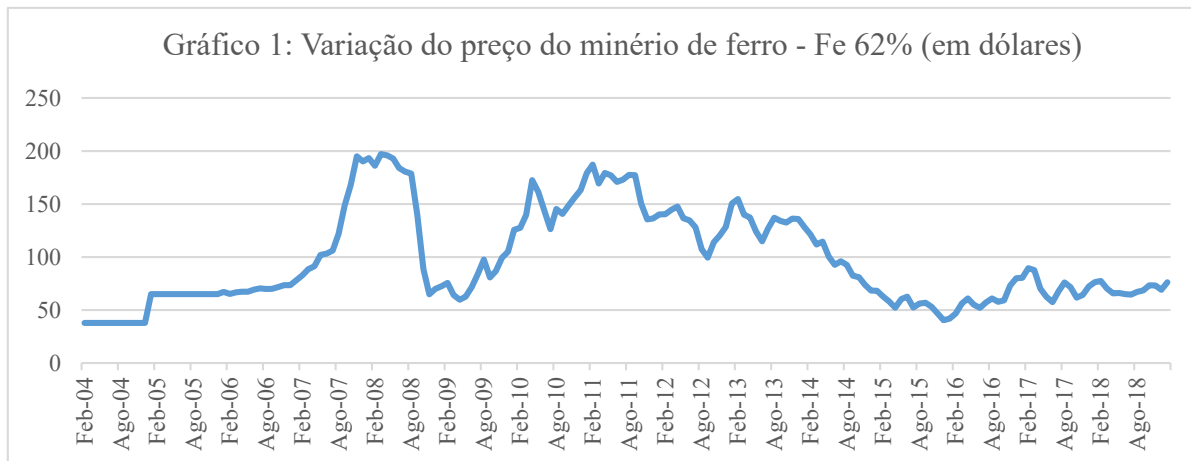


Gráfico 1. Variação do preço do minério de ferro - Fe 62% (em dólares)
 Fonte: IndexMundi, [s/d] (elaborado pelo autor)

Diante dessas oscilações, no caso de Mariana há sinais de que, tanto durante a alta do minério de ferro quanto no momento de redução de seu valor no mercado internacional, a Samarco buscou intensificar sua produção (Poemas, 2015, pp. 23-24). Durante o “boom”, esse esforço era no sentido de assegurar maior lucro líquido e, conseqüentemente, melhores repasses para os acionistas; já no “pós-boom”, buscava-se compensar as perdas com a queda de preço, com a empresa adotando uma estratégia de redução de custos – e, portanto, de investimentos em segurança – e elevação da produtividade pelo intenso uso dos ativos disponíveis. Por essa razão, a companhia conseguiu apresentar uma relativa elevação e estabilização de seus lucros líquidos entre os anos de 2009 e 2014 (Poemas, 2015, p. 24); e, pelo mesmo motivo, teve a possibilidade de vender parte do estoque que possuía nos meses posteriores ao desastre, evitando perdas maiores.

O rompimento da barragem, em 5 de novembro de 2015, colocou em voga questionamentos de diversas ordens. Da segurança das operações à segurança econômica de atividades tão dependentes de oscilações internacionais, a mineração de escala industrial e financeira se viu diante de um contexto de crise.

Embora não seja intensiva em trabalho, a indústria extrativa é de grande importância para outras atividades na cidade de Mariana – e um quadro de crise aguda é capaz de gerar efeitos em outros setores. Corroborando esse ponto, o dirigente do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos de Mariana (Sindicato Metabase Mariana) ressaltou que a importância da Samarco para a região está tanto nos empregos diretos quanto nos indiretos. Na relação direta, via-se a empresa como um negócio bastante sólido, que oferecia boa remuneração e representava uma garantia



de emprego para toda a vida. Indiretamente, sua operação gerava ofertas de emprego tanto em companhias terceirizadas quanto em iniciativas do setor terciário.

No entanto, com o rompimento da barragem, a mineradora precisou paralisar suas atividades. Conforme narra o dirigente sindical, a Samarco colocou uma parte de seus funcionários em regime de *lay-off*, possibilitou sua transferência para outros locais, ofereceu um programa de demissão voluntária e, para as atividades essenciais – como manutenção de equipamentos –, manteve um quadro mínimo de empregados. Por conta disso, ele relata que muitos ex-funcionários se endividaram e apresentaram quadros de depressão, alcoolismo e mesmo tendência ao suicídio.

Esses efeitos, de forma geral, também foram sentidos em outras atividades econômicas desenvolvidas na cidade. A suspensão da operação da Samarco levou ao fechamento de terceirizadas, lojas e restaurantes, o que deixou muitas pessoas desempregadas. Segundo dados do Sistema Nacional de Emprego (SINE), os níveis de desemprego atuais são alarmantes, embora estejam melhorando: em julho de 2017, a taxa de desemprego era de 24,9%, com cerca de 14 mil pessoas sem ocupação (Portal Da Cidade, 2017); em contraste, o primeiro semestre de 2018 foi concluído com a taxa de 21,19% e o segundo semestre do mesmo ano registrou uma taxa de desemprego de 19,8% (Sine Mariana, 2018a, 2018b). Assim, embora a recuperação pareça estar se concretizando, a quantidade de desempregados ainda é elevada.

Esse contexto traz à tona, novamente, a dependência em relação à atividade extrativa. Em um estudo que verificou empiricamente os efeitos dessa dependência no Quadrilátero Ferrífero, Tádzio Peters Coelho (2012, p. 79) identificou a presença do que chamou “discurso do desenvolvimento minerador”, calcado na ideia de progresso e no mito do desenvolvimento. Segundo ele, essa forma de discurso “consiste na retórica da criação de empregos, da captação de renda por meio dos impostos e, conseqüentemente, no advento do desenvolvimento socioeconômico”, em uma interação de fatores que justifica a exploração mineral na região.

Buscando testar essa percepção na cidade de Mariana após o desastre, Porto, Santos, Mello e Araújo (2016, pp. 26-29) identificaram que diversos atores locais, apesar de reconhecerem as falhas e a culpa da empresa, ressaltavam a necessidade de retorno das atividades para normalizar a economia local. Os autores notaram, ainda, a presença de um cartaz, em um mercado local, reiterando o apoio à volta da Samarco. De forma similar, Alcântara (2016, p. 191) aponta que a retomada da mineração era vista como



prioridade por comerciantes, moradores e autoridades públicas, já que, sem a companhia, a cidade estava “parada”.

Além de se configurar como importante fonte de empregos diretos e indiretos, a mineração é, também, a principal origem de arrecadação para o Município de Mariana. Isso se dá, especialmente, por meio da contribuição recolhida no local de extração, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)³, uma contrapartida exigida das mineradoras em decorrência da exploração para aproveitamento econômico. Além da CFEM, a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) direcionada ao Município também corresponde a uma parcela relevante das receitas.

No caso de Mariana, aquilo que se arrecada pela CFEM advém das minas localizadas em seu território, bem como da extração mineral desenvolvida nos arredores. A essa quantia deve-se somar a parcela do ICMS repassada ao Município. Conforme constatado por Porto, Santos, Mello e Araújo (2016, pp. 14-15), entre os anos de 2011 e 2015, a soma desses valores correspondia, em média, a cerca de 70% das receitas municipais, atingindo a proporção de quase 80% em 2013.

Na série histórica de 2008 a 2018, é bem visível a variação da CFEM arrecadada na cidade. Com uma alta entre 2009 e 2013 e um pico nesse último ano, o valor tende a acompanhar o preço do minério de ferro no mercado internacional, com uma possível compensação da baixa observada entre 2012 e 2014 a partir de exploração e venda mais intensas (Poemas, 2015). Ademais, curiosamente no ano de 2015 – que se encerra com o desastre, já no início de novembro –, a cidade teve a maior arrecadação de CFEM do Estado de Minas Gerais (Leal, Zillikens, 2018, pp. 236-237).

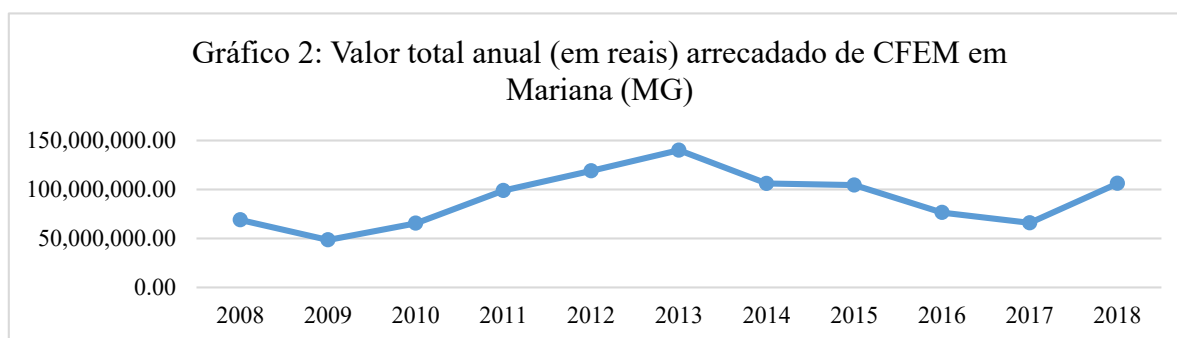


Gráfico 2: Valor total anual (em reais) arrecadado de CFEM em Mariana (MG)
 Fonte: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (elaborado pelo autor)



Avaliar as receitas do Município nos permite compreender como a mineração é uma atividade importante e como, conseqüentemente, demandas por seu retorno e pressões por uma reparação à altura têm força com moradores e autoridades. Com isso, apesar das previsões de retomada da Samarco, uma das marcas do momento atualmente vivido é a crescente importância assumida pela Fundação Renova.

Observando os principais contribuintes do Município de Mariana nos últimos dez anos, nota-se bem a ocorrência de uma espécie de transição. Entre 2008 e 2015, Samarco e Vale figuraram como maiores fontes de arrecadação para a Prefeitura, com valores que variaram entre 3 e 11 milhões de reais ao ano. Com o desastre no final de 2015, os anos seguintes marcaram a presença da Fundação Renova ao lado das duas mineradoras. E mesmo que, em 2016 e 2017, a Samarco tenha elevado gradualmente sua contribuição, a mudança no panorama da arrecadação municipal parece se consolidar em 2018: naquele ano, a Renova foi a principal contribuinte, direcionando mais de 9 milhões de reais ao Município.

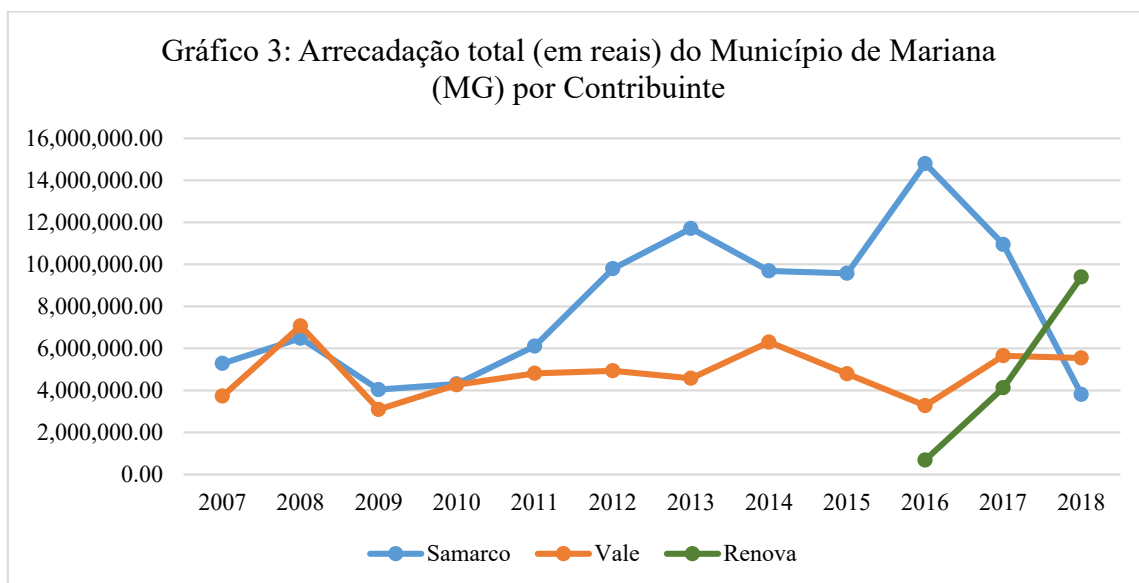


Gráfico 3: Arrecadação total (em reais) do Município de Mariana (MG) por Contribuinte
 Fonte: Portal Transparência Fly, [s/d] (elaborado pelo autor)

Essa transição é percebida em um momento bastante singular da cidade. Ela não é apenas fruto do pós-desastre, mas, sobretudo, das decisões que se efetivaram nesse contexto. A redução e suspensão das atividades da Samarco, a criação da Fundação Renova e os programas de reparação e compensação cunhados no âmbito judicial



tiveram efeitos sobre a economia e a sociedade marianense, dando início a um processo de mudança social.

De controvérsia a Prefeitura ‘paralela’: A renova e a economia da reparação

No pós-desastre de Mariana, a vida cotidiana é organizada em torno das expectativas, necessidades e obrigações dos atores no processo de reparação. Nesse sentido, a noção de reparação, jargão técnico-jurídico que se reproduz no discurso, representa a forma como os atores colocam e enquadram suas demandas, disputas e negociações, definindo papéis, quantias, prestações e como o processo deve se desenrolar. Em suma, esse sentido da noção de reparação corresponde a uma multiplicidade de usos concretos nas práticas dos atores; por isso, é em contexto que a centralidade da reparação se apresenta. Ao longo desta seção, exploraremos duas situações nas quais é nítido o surgimento, no bojo da recomposição material e imaterial do pós-desastre, de uma forma de organização da vida em torno da reparação: a própria controvérsia da criação de uma fundação com a finalidade de implementar tais programas e a maneira como a operação da Renova na cidade recria a dependência antes direcionada à Samarco.

‘Vamos limpar a barra’: A disputa judicial e a criação da Renova

Pelas dimensões que assumiu, o rompimento da barragem deu origem a uma multiplicidade de ações judiciais em ramos distintos da Justiça e sob a responsabilidade de diferentes autoridades, gerando complicações e conduzindo a embates entre as várias instituições e os papéis que desempenham. Sob esse ponto de vista, a multiplicidade de instituições deve ser compreendida levando em conta a amplitude do território atingido. Para as finalidades deste artigo, isso significa que é válido organizar a realidade a partir de uma lógica territorial: assim, considero que há uma esfera federal, englobando Estados e Municípios atingidos, e uma esfera local, com os atores próprios à cidade de Mariana. Na primeira, tem proeminência a atuação do Ministério Público Federal (MPF); já na segunda está a atuação bastante independente do Promotor Guilherme Meneghin, da 2ª Promotoria da Comarca de Mariana, integrante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG).

Na esfera da Justiça Federal, destacam-se as negociações e decisões que englobam toda a bacia do Rio Doce, com especial destaque para duas ações civis públicas e para os dois acordos que delas decorreram: o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) e o Termo de Ajustamento de Conduta sobre Governança (TAC-Gov)



(Vergette *et al*, 2018). Desses dois, especialmente o primeiro se mostra relevante para este trabalho, uma vez que representa a origem do próprio modelo de reparação adotado em Mariana e nos demais Municípios atingidos.

Como consequência da primeira ação e com o objetivo de dar celeridade ao reconhecimento dos danos e à garantia de medidas adequadas para revertê-los, firmou-se, no ano de 2016, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). O acordo trata de assuntos variados, dentre os quais se destacam a idealização de 42 programas de reparação⁴ e a criação da Fundação Renova, com a finalidade de gerir e executar essas iniciativas.

O TTAC, medida que deu origem à maior parte da estrutura de reparação no pós-desastre, foi assinado não apenas pelas três empresas, mas também pela União, pelos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, por cinco autarquias federais⁵ e por seis autarquias estaduais⁶, contando com supervisão do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos de Minas Gerais e Espírito Santo. A Renova, uma fundação de direito privado criada a partir do acordo, tem suas atividades custeadas por Samarco, Vale e BHP Billiton – as mantenedoras – e tem suas atividades aprovadas e supervisionadas por um órgão de composição híbrida, o Comitê Interfederativo (CIF).

Apesar de sua origem ser fruto de um trabalho coletivo e seu modelo de governança contar com a participação de múltiplos atores, essa solução foi – e ainda é – objeto de debate. A partir das entrevistas realizadas na cidade de Mariana, foi possível notar essa situação particular. A Fundação ainda é objeto de desconfiança e alvo de críticas, com foco em sua legitimidade e sua atuação concreta.

Na esfera local de atuação judicial, representada, sobretudo, pela 2ª Promotoria do MPMG na Comarca de Mariana, de titularidade do Promotor Guilherme Meneghin, a Renova é encarada com resistência. O Promotor é bastante enfático em avaliar de forma negativa o que tem sido feito no plano federal, recusando-se a aceitar as decisões tomadas. Perguntado sobre o TTAC e os programas que ele prevê, afirmou:

‘Eu avalio tudo como um lixo, tanto é que a gente rechaça o TTAC aqui. Felizmente, ele tecnicamente não se aplica em Mariana, porque as regras aplicadas aqui foram estabelecidas nesses processos que aqui tramitaram. Eu acho que a alternativa do TTAC foi, talvez, uma das coisas mais esdrúxulas que já aconteceram na Justiça brasileira, onde um governo, que pode ter sido corresponsável pelo desastre, fecha um acordo com as empresas e dá uma carta branca para elas fazerem praticamente o que quiserem. E eles não fiscalizam o que está sendo feito aqui, definitivamente não fiscalizam. Então, os



responsáveis pelo TTAC foram, na minha avaliação, pessoas que prejudicaram a vida de milhares de pessoas. Eles fizeram um ato terrível, nefasto e grande parte de todos os problemas que hoje são vivenciados na bacia é responsabilidade do TTAC, da forma como ele foi feito e da carta branca que foi dada, que a Fundação Renova preenche como quer.'

Discordando em relação às soluções adotadas, o Promotor segue com sua crítica à Renova, fazendo questão de ressaltar seu vínculo com as empresas:

'Por sua vez, a Fundação Renova, a ideia dela, na minha opinião, já nasce equivocada. Porque, no fundo, o que se busca não é reparar. O que se busca é mitigar, é economizar e limpar a imagem das empresas. Essa que é a função verdadeira da Renova. A Renova podia ser chamada de 'Fundação de Limpeza Geral'; 'vamos limpar a barra'. Infelizmente, se consolidou e hoje temos que lidar com ela. Mas ressalto que, em todos os processos que a gente entra, em geral, ela não é ré; réis são as empresas. A gente faz questão de colocar como réis Samarco, Vale e BHP.'

E, ao falar sobre as audiências públicas e reuniões em que se encontram tanto representantes da Fundação quanto advogados das empresas, destaca:

"Geralmente, se tem alguma questão que vai gerar uma obrigação jurídica para eles, eles [os advogados das empresas] falam. Eles dão um ok, mas ficam mais quietos. Mas eles estão ali o tempo todo para concordar ou discordar com o que está sendo proposto [...]. Antes da Renova dar o ok para qualquer coisa, eles discretamente dão o ok ali."

Segundo duas funcionárias da Renova – a Gerente de Território em Mariana e uma analista socioinstitucional –, era importante ter em conta que a Fundação foi, de fato, criada e bancada pelas mineradoras ao longo dos anos – mas, no fim das contas, elas foram obrigadas a providenciar tais medidas. Assim, a Renova teria autonomia de ações, apesar de seus fundos virem das mantenedoras. Na prática, as empresas não definiriam diretamente o que poderia ser feito, já que as decisões passavam pelo Conselho Curador da Fundação. Contudo, certo alinhamento e articulação com elas seria necessário, já que as empresas eram as réis do processo e arcariam com quaisquer custos. Nessa dinâmica, discordâncias e negociações internas também seriam práticas comuns, segundo as entrevistadas.

Ademais, elas avaliam que a formação de uma instituição autônoma e de direito privado permite fugir a outras soluções potencialmente negativas. Nesse raciocínio, por exemplo, deixar a reparação nas mãos do Estado não funcionaria, já que o resultado



acabaria sendo insuficiente e ineficiente; igualmente, conduzir isso exclusivamente pela Justiça seria problemático, devido às possibilidades de protelação.

Quanto à própria controvérsia sobre a criação da Fundação Renova, as duas representantes apontaram como justificativas a especialização e aptidão que caracterizam a entidade. Afinal, trata-se de um órgão interdisciplinar, com profissionais qualificados de diversas áreas que têm a capacidade de lidar com as situações concretas que surgem na etapa de reparação. Segundo suas representantes, não seria adequado nem desejável que uma empresa mineradora, sem nenhuma experiência na questão, assumisse atividades desse tipo, tal como fazia a Samarco até o advento do TTAC. Além disso, a existência de uma nova entidade permitiria vencer a resistência que alguns atingidos poderiam ter e mostrar disposição de colaborar e resolver as questões.

Segundo a Gerente de Território, que trabalhava no Governo de Minas Gerais à época das negociações, a ideia de isso ser feito a partir da forma jurídica de uma fundação foi fruto de diversas reuniões que envolveram as partes do processo. Pelo que mencionou, essa foi uma das soluções sugeridas nessas ocasiões e sua aceitação teria vindo de conversas entre as mineradoras e o Governo Federal.

Mesmo assim, as representantes da Fundação destacam que haveria, por parte de alguns atingidos, um certo movimento de não se aceitar a Renova como instituição legítima para reparar – mesmo que, apesar disso, seja frequente vê-los recorrendo à instituição para resolver seus problemas. Haveria, então, um ‘boicote’ por algumas partes envolvidas nas conversas, apesar de também saberem que a instituição teria que operacionalizar a reparação.

Portanto, é possível notar que tanto as decisões tomadas no plano federal quanto, de forma específica, a ideia que deu origem à Renova são alvo de forte controvérsia pública. Essas questões terão repercussão na própria atuação da entidade, gerando nos demais atores posicionamentos de reconhecimento, adesão e resistência. Somam-se a isso a dependência mineral que caracteriza a economia da cidade, a demanda pelo retorno da Samarco e a expectativa de que a Renova consiga reparar os danos causados. Como resultado, tanto pela aceitação quanto pela contestação de sua legitimidade, a Fundação assume centralidade na vida pública de Mariana – recriando, de uma maneira própria ao novo momento, a centralidade da Samarco.



A 'Prefeita paralela': Quando reparação se confunde com política pública

A presença da Fundação Renova na cidade de Mariana caracteriza uma relação conflituosa e ambígua. Envolvida em atritos judiciais com o Ministério Público, em relações complexas com os atingidos e em constantes desacordos com a Prefeitura, a entidade se tornou o ponto de convergência das expectativas da cidade. Em um local no qual um grande desastre gerou uma grande crise econômica, chama atenção a presença daquela que uma representante qualificou como a 'maior fundação do mundo, em termos de recurso financeiro e capacidade operacional'. Com seu mandato amplo para gerir as reparações e diante do cenário vivido em Mariana, a Renova teria se tornado, ao mesmo tempo, uma nova Samarco e uma Prefeitura paralela.

Segundo um dos interlocutores no trabalho de campo, um professor da rede municipal, a Renova estaria 'bancando' tudo na cidade atualmente, até mesmo a feira noturna que passou a ser realizada às quintas-feiras. Ele mesmo foi contratado num concurso público para escolas municipais que teria os salários financiados pela Fundação, mas depois foi alvo de complicações jurídicas e acabou sendo custeado pela Prefeitura.

Já na percepção de um servidor municipal da assistência social, a Renova, apesar de injetar muito dinheiro na cidade, ainda faz muito pouco diante do que o desastre gerou. Ela não ajuda tanto quanto afirma – e efetivamente poderia – ajudar; sua atuação seria muito mais com divulgação do que com dinheiro ou iniciativa.

Esse ponto é corroborado pelo Secretário Municipal, ao alegar que a Fundação teria muita facilidade para executar atos superficiais e que são 'capa de jornal'. E, observando o que havia sido feito até o início de 2018, avaliava que a Renova não havia sido capaz de resolver nenhum dos problemas para os quais foi criada. Apesar de reconhecer que os atingidos diretos foram bem atendidos, ressaltou que isso não era suficiente:

'A Fundação Renova ainda está muito longe de fazer algo por Mariana. Ainda está muito aquém. Eu acho que era mais fácil lidar até na época da Samarco, quando a Samarco ainda estava tomando conta desse problema. A Fundação tem muito entrave, ela tem uma governança que é desgovernada, é uma governança burra. É um Conselho Curador que nunca andou nas ruas de Mariana para entender o que Mariana está passando. Eles sempre querem ver o nexo causal das coisas... A partir do momento em que o Município não tem recursos – 14, 15 milhões – para investir e você foi criado para sanar problemas... O que a Fundação Renova está fazendo? Ah, tem uns planos: Diversifica Mariana, Mariana 2030... Mariana precisa para agora. Se não tem como criar um programa que atenda o indireto, o direto, o que for, então injeta dinheiro nos cofres do Município e cobra, fiscaliza, cobra prestação de contas.'



Perguntado sobre qual dos 42 programas de reparação da Renova seria o mais importante para a Administração Municipal, o Secretário foi taxativo: “nenhum”. Segundo ele, isso ocorria principalmente porque a Fundação estava atendendo apenas os atingidos diretos e não se preocupava com os indiretos, razão pela qual seus programas não tinham parceira com os do Município para uma condução conjunta ou alinhada. Além disso, um problema que identifica é o lançamento de programas, como o Inova Mariana, com efeitos previstos a longo prazo: ‘está com uma provisão de daqui a 10 anos, para as coisas realmente engatilharem... Até lá, Mariana já sucumbiu. Não dá’. Segundo ele, haveria solução para esse tipo de questão, mas isso demandaria ‘boa vontade’ e ‘interesse’.

De acordo com a Gerente de Território da Renova em Mariana, essas críticas são constantes nas tratativas com a Prefeitura. Ela qualificou a relação como “complicada”; e mostrou compreender o lado de “uma Prefeitura que perdeu muito [...], que convive com a Fundação há dois anos e que pede respostas que ainda não tem”. Segundo ela, isso seria consequência de processos internos muito lentos, respostas que “quase não chegam” para eles e uma governança muito burocrática. E segue:

‘Da parte da Prefeitura, tudo que precisa para as ações do reassentamento, a Prefeitura é muito ágil. Ela dá respostas muito rápidas a tudo que depende dela. E aí a gente entra nesse atrito, nesse conflito, porque nossos prazos não são os prazos [deles] e as exigências da parte da Fundação são muito altas, porque nós somos muito auditados [...]. E a Prefeitura, eu acho que cansou um pouco dessas respostas que não existem e está achando caminhos para pressionar a Renova – e o Prefeito se posicionando, inclusive agora, contra a Fundação. E ele fala abertamente: ‘eu não tenho nada, pessoalmente, contra ninguém; é a instituição Fundação Renova que eu estou reavaliando – e eu reavalio que ela não dá certo’.

Essa relação, no entanto, é bastante volátil. Se, em janeiro de 2019, a impressão era de que a Prefeitura havia se ‘cansado’, em agosto, a imagem que se pintava era outra. Segundo o Vice-Prefeito,

‘[A]lgumas ações da Renova estão começando a dar resultado. Depois de uma dificuldade de relacionamento enorme, porque a forma que a Renova foi criada e o objetivo que eles tinham eram diferentes das necessidades que a cidade tinha. A cidade tinha necessidades emergentes e eles queriam fazer um planejado desconjuntado, que nem eles tinham uma noção exata do que estavam fazendo. Então, se perdeu muito tempo, acho que se perdeu muito dinheiro e agora estamos correndo atrás pra salvar o



que efetivamente importa, que são obras estruturantes, as obras reparatórias e as obras compensatórias.'

O que o Vice-Prefeito credita a um resultado que passa a ser visível e a uma espécie de alinhamento cuja origem é mais clara, o Prefeito parece visualizar mais como uma disputa que, em algum sentido, é também por espaço e poder. Trata-se de demarcar a quem cabe determinar a maneira como serão conduzidos os esforços de reparação. Perguntado se as relações com a Renova haviam melhorado, o mandatário foi taxativo:

'Melhorou. Porque a Renova entendeu... Porque não é por eu estar aqui, independente de quem esteja à frente do Executivo em qualquer lugar: quem dita o que deve ou não ser feito e como deve ser feito tem que ser o Executivo. É o Executivo que vai estar à frente do Município posterior à Fundação. Como é que a Fundação vai chegar aqui e dizer o que é prioridade ou não? [...] Então, nós tivemos muito desgaste, no início, com a Fundação, mas hoje ela entendeu que quem dita as regras é o Executivo e isso facilitou bem os nossos trabalhos.'

Além dos embates com o Poder Público por desentendimentos e por protagonismo, a Renova também convive com a tensão entre demandas cabíveis no escopo da Fundação e aquelas que são de caráter excessivo. Se, por um lado, autoridades questionam seu mandato e sua capacidade de gerar resultados positivos para a cidade, por outro, a própria instituição se defende com a justificativa de que isso estaria além de suas obrigações e competências. Conforme ressaltou uma representante da Fundação, esse foi o caso, por exemplo, da demanda da Prefeitura pela construção de uma cadeia pública em Mariana, algo sem relação alguma com o rompimento da barragem.

Uma outra funcionária da Renova, em conversa, destacou que as cidades afetadas pelo desastre estariam exigindo demais da entidade. Segundo ela, seria inaceitável que agora se quisesse a Renova como uma Prefeitura para 42 Municípios. Em Mariana, a Prefeitura teria recebido quantias bastante elevadas de recursos da mineração durante 20 anos, sem preocupação alguma com a diversificação econômica. Não seria correto, então, cobrar a Renova por essas questões.

O servidor da assistência social relatou também um episódio bastante emblemático. Em dado momento, o presidente da Fundação Renova teria ido a uma sessão da Câmara Municipal e, naquela ocasião, diversos vereadores cobraram ações que não estavam no escopo da entidade. Como exemplo, destacou o caso de um vereador que exigia o asfaltamento de ruas em uma região que não havia sido destruída pelo desastre.



Postura similar pode ser observada em um pronunciamento do Prefeito em 2017. Quanto aos reassentamentos, ele coloca como objetivo “(re)construir Paracatu e o Novo Bento de uma forma resiliente, com placas solares e com blocos intertravados, para aproveitar melhor a água da chuva, e com calhas, para recolher a água que deve ser reutilizada” (Leal, Zillikens, 2018, p. 35). Já em entrevista concedida a mim em agosto de 2019, afirma que os recursos e iniciativas que vêm com o pós-desastre podem ajudar a Prefeitura a ‘deixar um legado’, como a partir de políticas públicas de moradia e tratamento de rede de esgoto. Embora tais anseios não sejam direcionados à Renova, é bem visível que a reparação é tomada como oportunidade, seja para a entrada de recursos, seja no oferecimento de políticas que, em condições normais, seriam públicas. Isso pode, no fim, intensificar atritos e aprofundar a controvérsia que cerca a Fundação.

Uma representante da Renova buscou apontar as possíveis origens dessa posição central que se tem dado à Fundação na cidade, ressaltando a deturpação de seu papel:

‘O Município está sofrendo muito com a parada da Samarco. Economicamente falando, eles estão passando, eu acho, que pela pior fase, talvez, de Mariana. E aí tentam reproduzir na Renova a responsabilidade também de suprir as necessidades. Mas a Renova precisa focar na reparação.’

Quanto às demandas, frente à Fundação, de mais recursos e iniciativas que beneficiem a cidade como um todo, atribui o problema à dependência da mineração:

‘Assim, a conta é muito óbvia. A Samarco, antes, era riquíssima. Conseguia passar recurso para o Município sempre, toda hora. Agora, simplesmente, não está entrando recurso. É muito complicado. E o recurso da Renova vem, também, das mantenedoras.’

De fato, nesse contexto, a Fundação se vê na necessidade de reafirmar que seu mandato é voltado à reparação dos atingidos. A fala que resume o que se pode compreender sobre a centralidade da Renova, nesse contexto de expectativas e demandas exacerbadas, vem da Gerente de Território, responsável por todas as atividades desenvolvidas na cidade de Mariana:

‘Eu sou, aqui, uma prefeita paralela. Sem ser prefeita, sem ter sido votada, nem nada. Porque as coisas que chegam para a gente são demandas que são do Poder Público. E aí, o fato de eu ter sido ‘.gov’ [em referência a sua experiência no setor público] até um ano atrás ajuda muito, porque eu sei o que é papel da Prefeitura e o que é papel nosso.’



Vendo-se na figura da “prefeita paralela”, a gerente coloca em destaque a quantidade de demandas que recebe e que são tipicamente públicas. Nesse sentido, a Fundação, que se tornou tão importante para a cidade, concentrou as esperanças de reparação econômica, como uma nova Samarco, e acumulou as expectativas de um Poder Público capaz de atender às necessidades locais.

Com isso, as manifestações de representantes da Prefeitura, da Renova e as percepções de outros atores inseridos na realidade local reforçam a tendência de concentração de expectativas e críticas na figura da Fundação. Como controvérsia pública em si, de sua concepção à execução dos programas, a entidade foi colocada no cerne das discussões do pós-desastre. E, assim, representou a recriação de uma centralidade e uma dependência antes representadas pela Samarco – não sem a concorrência das demais instituições locais.

Considerações finais

Ao trazer questionamentos sobre a realidade vigente, desestabilizar certezas e transformar relações, o rompimento da barragem conduziu – e ainda conduz – a cidade de Mariana a um novo estado de coisas. Com isso, as estruturas econômicas e sociais forjadas ao longo de décadas e a partir de então abaladas passam a exercer um importante papel no dimensionamento dos contornos que o desastre assume. São notórios seus efeitos sobre uma economia altamente focada na mineração e uma sociedade que sofreu e ainda sofre com a dependência: desemprego, queda na arrecadação e uma grave crise socioeconômica que se abate sobre a cidade e seu entorno.

Nessa nova ordem econômica, política e social, a mineração é vista, ao mesmo tempo, como problema e solução, e a Samarco se torna apenas uma das referências na vida social. Complementarmente, a ordem jurídica criada pelos acordos judiciais dá origem a um novo ator, cada vez mais relevante na região: a Fundação Renova, com seus programas de reparação. Esse movimento, cujos efeitos parecem surgir com mais clareza recentemente, aponta para uma consolidação da Renova como ator central na cidade. As previsões de retorno muito gradual das operações da Samarco – agora já mais próximo, mas ainda incipiente –, a crise econômica, as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura e a perspectiva de uma atuação da Fundação a longo prazo – com programas que buscam gerar impacto por muitos anos – são fatores que reforçam essa tendência.



Na transformação que buscamos analisar, a posição hierarquicamente superior que a Samarco assumiu durante décadas, como eixo de sustentação da economia local e principal contribuinte do Município, dá lugar à centralidade da Renova, concentrando os desejos gerais de reparação dos danos e superação das dificuldades. E esse processo, com todas as adaptações que exige e complexidades que traz à tona, origina novas controvérsias e ambiguidades – que permanecem em plena disputa.

Notas

Mestrando em Sociologia no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (março de 2018 a março de 2019) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Bolsa FAPERJ Nota 10 (abril a outubro de 2019).

² Seu formato atual, de uma *joint-venture* entre Vale e BHP Billiton, advém de duas aquisições societárias: em 1984, a BHP Billiton adquiriu a controladora da Marcona Internacional; e, em 2000, a Vale adquiriu a Samitri. Com a reestruturação da empresa, as duas acionistas passaram a deter 50% de seu capital social (Poemas, 2015, pp. 18-19).

³ A CFEM é calculada sobre o valor do faturamento líquido obtido na venda do produto mineral, com uma alíquota que faria conforme a substância mineral – no caso do ferro, a alíquota incidente é de 3,5%. O valor arrecadado é distribuído da seguinte forma: 7% para a entidade reguladora do setor de mineração – o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), atual Agência Nacional de Mineração (ANM) –, 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral, 2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), 15% para os Estados e Distrito Federal, 60% para o Distrito Federal ou Municípios onde ocorrer a produção, 15% para o Distrito Federal ou Municípios onde não ocorre a mineração, mas que são afetados pela atividade.

⁴ De acordo com o TTAC, os 42 programas são: 1) Levantamento e Cadastro; 2) Ressarcimento e Indenização; 3) Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas; 4) Proteção e Qualidade de Vida de Outras Comunidades Tradicionais; 5) Proteção Social; 6) Diálogo, Comunicação e Participação Social; 7) Assistência aos Animais; 8) Reconstrução de Vilas; 9) Recuperação da UHE Risoleta Neves; 10) Recuperação das Demais Comunidades e Infraestruturas Impactadas; 11) Reintegração da Comunidade Escolar; 12) Memória Histórica, Cultural e Artística; 13)



Turismo, Cultura, Esporte e Lazer; 14) Saúde Física e Mental da População Impactada; 15) Tecnologias Socioeconômicas; 16) Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras; 17) Retomada das Atividades Agropecuárias; 18) Diversificação Econômica Regional; 19) Micro e Pequenos Negócios; 20) Estímulo à Contratação Local; 21) Auxílio Financeiro Emergencial; 22) Gerenciamento dos Programas Socioeconômicos; 23) Manejo dos Rejeitos; 24) Contenção de Rejeitos e Tratamento de Rios; 25) Recuperação da Área Ambiental; 26) Recuperação de APPs; 27) Recuperação de Nascentes; 28): Conservação da Biodiversidade; 29): Recuperação da Fauna Silvestre; 30): Fauna e Flora Terrestre Ameaçada de Extinção; 31) Coleta e Tratamento de Esgoto e Destinação de Resíduos Sólidos; 32) Tratamento de Água e Captação Alternativa; 33) Educação Ambiental; 34) Preparação Para Emergência Ambiental; 35) Informação Para a População; 36) Comunicação Nacional/Internacional; 37) Gestão de Riscos Ambientais; 38) Monitoramento da Bacia do Rio Doce; 39) Unidades de Conservação; 40) CAR e PRAS; 41) Gerenciamento dos Programas Socioambientais; e 42) Ressarcimento de Gastos Públicos Extraordinários.

⁵ Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Agência Nacional de Águas (ANA), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

⁶ Instituto Estadual de Florestas (IEF/MG), Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM/MG), a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM/MG), o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA/ES), Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF/ES) e Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH/ES).

Referências bibliográficas

Agência Nacional De Mineração (ANM). *Arrecadação CFEM*. S/l, s/d. Disponível em : <https://sistemas.dnrm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Alcântara, Paulo A. F. Ser "atingido". Notas sobre as tensões de classificação a partir do desastre da Samarco. In Falcão, J.; Porto, A. J. M.; Alcântara, P. A. F. (org.). *Depois da Lama. Mariana e as consequências de um desastre construído*. Belo Horizonte: Letramento, 2016, pp. 177-196.



Coelho, Tádzio Peters. *Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero-aquífero: o discurso do desenvolvimento minerador e o Projeto Apolo*. Dissertação de Mestrado. PPCIS/IFCH/UERJ. Rio de Janeiro, 2012.

Noventa por cento de ferro nas calçadas: mineração e (sub)desenvolvimentos em municípios minerados pela Vale S.A. Tese de Doutorado. PPCIS/IFCH/UERJ. Rio de Janeiro. 2016.

Convery, Ian; Corsane, Gerard; Davis, Peter. Introduction. In: Convery, Ian; Corsane, Gerard; Davis, Peter (eds.). *Displaced Heritage. Responses to Disaster, Trauma and Loss*. Nova York: The Boydell Press, 2014.

DAS, Veena. *Critical events: an anthropological perspective on contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press, 1996.

Indexmundi. *Minério de ferro Preço Mensal - Dólares americanos por tonelada métrica seca*. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro&meses=120>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE). *Mariana*. S/l, s/d. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/mariana/panorama>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Leal, Carlos Ivan Simonsen; Zillikens, Klaus (orgs.). *Desastres ambientais: experiências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2018.

Losekann, Cristiana; Mayorga, Claudia. *Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais*. Folio Digital, Letra e Imagem: Rio de Janeiro, 2018.

Minayo, Maria Cecília de Souza. *De ferro e flexíveis: Marcas do Estado empresário e da privatização na subjetividade operária*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

Ministério Público Federal (MPF). *O desastre*. S/l, s/d. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/o-desastre>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

Oliver-Smith, Anthony. Anthropological research on hazards and disasters. *Annual Review of Anthropology*, 25, 1996: pp.303-328.

Política, Economia, Mineração E Ambiente (Poemas). *Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)*. Mimeo. 2015.

Portal Da Cidade. *Número de desempregados em Mariana passa de 14 mil*. Notícia de 27 de julho de 2017. Disponível em: <<https://mariana.portaldacidade.com/noticias/educacao/numero-de-desempregados-em-mariana-passa-de-14-mil>>. Acesso em: 12 fev. 2019.



Portal Transparência Fly. *Relação das maiores arrecadações por contribuinte*. Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037004/con_relacaomaioresarrecadacoes.faces>. Acesso em: 28 dez. 2019.

Porto, Antônio J. M.; Santos, Laura M.; Mello, Maria Thereza L.; Araujo, Adriana M. P. Reflexões sobre a dependência mineral em Mariana. In Falcão, J.; Porto, A. J. M.; Alcântara, P. A. F. (org.). *Depois da Lama. Mariana e as consequências de um desastre construído*. Belo Horizonte: Letramento, 2016, pp. 9-31.

Prefeitura Municipal De Mariana. *Histórico*. S/l, s/d. Disponível em: <<http://www.mariana.mg.gov.br/historico>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

Renova. *Cadastro dos impactados*. S/l, s/d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/cadastro-dos-impactados/>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

Sistema Nacional De Emprego (Sine) Mariana. *Apresentação de resultados 1º semestre 2018*. Disponível em : http://www.pmmariana.com.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/Resultados%201º%20Semestre%202018.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

Relatório de produtividade do SINE Mariana 2018. Disponível em: http://www.pmmariana.com.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/Relat%C3%B3rio%20de%20Produtividade.pdf. Acesso em: 01 nov. 2019.

Tierney, Kathleen; Bevc, Christine; Kuligowski, Erica. Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina. *The Annals of the American Academy*, AAPSS, 604, março de 2006.



Rio de Janeiro em crise

Helena Marroig Barreto

Resumo: Até 2014, o estado do Rio de Janeiro (ERJ) experimentava uma chamada “fase de ouro”, com grandes fluxos de capital e megainvestimentos, culminando na escolha da cidade para sediar as Olimpíadas. Mas logo esse período de bonança se reverteu num quadro catastrófico para a região. O estado emergiu numa crise econômica sem precedentes, das mais intensas no país, somado a uma crise política e social. Praticamente todo o grupo político que governou a região nos últimos anos se encontra preso. O estado passou por uma intervenção do governo federal na área de segurança pública e de finanças, e os níveis de pobreza e desemprego são alarmantes.

Diante da crise, a opção do governo tem sido de cortar gastos e realizar contrarreformas, tornando o ERJ um grande laboratório de políticas neoliberais que agora se espalham pelo país. Este trabalho pretende contrapor-se à visão conservadora que entende a crise socioeconômica do estado como uma de inchaço dos gastos, e apresentar as principais visões alternativas em debate. Assim, apresentaremos os elementos centrais para o desenvolvimento recente da região e de sua luta política. Como metodologia, revisaremos a literatura sobre o tema, trabalhos acadêmicos e artigos publicados em jornais, e apresentaremos alguns dados das principais bases de dados do estado. Espera-se alcançar uma maior compreensão sobre o tema e ampliar esse debate, ainda tão pouco explorado e tão caro para a população do estado. Só assim será possível enfrentar um modelo de restrição de direitos que avança na região e por todo o continente.

Palavras chave

Rio de Janeiro; Crise; Neoliberalismo; Desenvolvimento socioeconômico.

Introdução

O estado do Rio de Janeiro tem imensa centralidade para o Brasil. Sua capital, que leva o mesmo nome, foi também a capital nacional até 1960. Assim, sempre se consolidou como um centro político do país, mas também econômico e cultural. O estado abriga 17 milhões de habitantes e o segundo maior PIB da federação, de R\$ 640 bilhões em 2016¹.

Após uma chamada “década de ouro”, hoje o Rio de Janeiro está imerso em uma enorme calamidade. Diante de uma crise sócio econômica generalizada, o estado



concentra os índices mais agudos de regressão socioeconômica no país, além de ter quase todos os ex-governadores vivos da região presos em denúncias relacionadas à gestão realizada.

A proposta deste trabalho é rever este cenário de deterioração a fim de tentar compreender suas causas. Assim, esperamos nos contrapor à visão conservadora que entende a crise do estado como uma de inchaço dos gastos, e apresentar as principais visões alternativas em debate. Retomaremos os elementos centrais para o desenvolvimento recente da região e de sua luta política.

Como metodologia, revisaremos a literatura sobre o tema, trabalhos acadêmicos e artigos publicados em jornais, e apresentaremos alguns dados das principais bases de dados do estado. Espera-se alcançar uma maior compreensão sobre o tema e ampliar esse debate, ainda tão pouco explorado e tão caro para a população local. Só assim será possível enfrentar um receituário de austeridade e de restrição de direitos que avança na região e por todo o continente.

A primeira sessão deste artigo traz uma retomada do cenário da crise recente do estado. A sessão dois apresenta os diversos elementos relacionados à crise. A narrativa convencional e a hipótese de excesso de gasto. Abordamos as transferências dos recursos públicos para o setor privado como uma lógica estruturante para o desenvolvimento recente da região. Em seguida, um debate da estrutura produtiva do Rio de Janeiro é apresentado, para em seguida ser abordada a relação federativa e o papel do governo federal, que impõe um modelo fiscal neoliberal aos estados da federação.

Sessão 1: A crise no estado

Para entendermos a conjuntura atual do Rio de Janeiro, é preciso olhar o desenvolvimento recente da Região. Em 2006, Sergio Cabral Filho foi eleito como governador, em uma grande aliança política conservadora, prometendo modernizar a região. Um calendário de grandes eventos se desenhava, com os Jogos Pan-americanos em 2007, a Jornada Mundial da Juventude (encontro católico de escala mundial) em 2013, a Copa do Mundo, com a final sediada no Maracanã, Rio de Janeiro, em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

Assim, grandes fluxos de capital eram atraídos para o estado, com a expectativa de grandes obras de infraestrutura e de expansão (e especulação) imobiliária. As condições econômicas favoráveis na indústria de petroquímica, com a alta cotação do



petróleo, faziam o complexo na região se desenvolver, estimulando as receitas públicas e impulsionando grandes programas estatais. Na área de segurança pública, o projeto de ocupação das regiões periféricas por batalhões militarizados prometiam eliminar o problema do tráfico.

A grande euforia sobre o futuro da região era alimentada pela política populista do governador, pela imprensa e pelos intelectuais alinhados com o status quo. Por exemplo, no livro *Rio: a hora da virada* (URANI, André e Giambiagi, Fábio. (orgs.)), os autores expressam uma tese otimista em relação ao Estado, entendendo que os principais desafios da região vinham sendo superados e que a rota deve ser mantida, para que, com as Olimpíadas em 2016, o Estado pudesse sedimentar os resultados deste trabalho.

Assim, se avizinhava uma era grande acumulação no Estado, tida por muitos como uma “*era de ouro*”. De fato, assim parecia caminhar a região, com o governador Cabral elegendo seu sucessor, Luiz Fernando Pezão, e todo seu grupo político, com imensa facilidade. Esse processo expansivo, claro, suscitou enormes conflitos sociais, com remoções forçadas da população mais pobre em áreas de especulação, graves violações de direitos humanos na política de segurança pública, problemas ambientais pela lógica predatória da expansão e fortes indícios de corrupção generalizada no governo. (Vainer, 2011)

Mas o projeto do governo Cabral seguia aparentemente inabalável, com o governo mantendo grande popularidade². No entanto, a situação se reverte e em 2016, quando são realizados os Jogos Olímpicos o Rio de Janeiro se encontrava já a beira de um colapso.

Desde o final de 2015, uma crise fiscal começava a aparecer no quadro fluminense, com problemas de pagamentos na área da saúde e segurança. O estado começou então a atrasar e parcelar os salários dos servidores, um quadro que se prolongaria por três anos e chegaria a acumular até quatro meses sem nenhum pagamento para algumas categorias.

Em junho de 2016 o governo decretou Estado de Calamidade Pública e Financeira do Rio de Janeiro, inédito na história do país, declarando não possuir recursos para arcar com seus compromissos. Para evitar uma grande greve na área da segurança pública motivada pelos atrasos salariais, o governo federal repassou R\$ 2,9 bilhões para o estado, às vésperas das Olimpíadas.



Para enfrentar a crise, a solução do governo foi tentar aprovar medidas de ajuste fiscal de cunho conservador, apelidado pela população de “pacote de maldades”. Negociações foram feitas com o governo federal a fim de buscar um programa de ajuda para o Rio de Janeiro³. Assim, o Rio de Janeiro articulou com a União a elaboração do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que permitia a estados com graves dificuldades financeiras um alívio fiscal, ao suspender temporariamente os gastos financeiros que tinham com dívidas, bem como os limites das regras fiscais existentes. Destaca-se que a maior parte das dívidas dos estados é com a União – 76,1%, de acordo com dados do governo (SiafeRio).

O alívio proposto pelo RRF, claro, não resolvia o problema dos estados, apenas o postergava por alguns anos, já que encerrado o regime, retornavam os pagamentos de dívida acrescidos com juros. Em contrapartida, era exigido um severo ajuste fiscal com cortes de gastos, que na visão conservadora, deveria reequilibrar o orçamento estadual. Não foram debatidos os impactos sociais e econômicos de tais medidas regressivas, nem mesmo sua eficácia. A lógica da austeridade se impôs de maneira inexorável.

Dentre as medidas exigidas pelo RRF, impunha-se a proibição de contratações de novos funcionários públicos ou reajustes salariais, uma reforma da previdência estadual que aumentava a contribuição dos servidores, o congelamento real dos gastos primários e a privatização da empresa estatal de saneamento (CEDAE). Assim, o custo da crise foi empurrado para os trabalhadores.

A proposta enfrentou grande resistência social, e só foi votada com o parlamento estadual cercado por grades e batalhões da polícia. Os deputados chegaram a votar utilizando máscaras contra o gás lacrimogênio utilizado na repressão aos protestos do lado de fora do parlamento⁴.

Paralelo a este violento e antidemocrático projeto de arrocho, a cúpula política que governara o estado começou a ruir. Graves indícios de corrupção, sempre denunciados pela oposição, começaram a ser apurados, no escopo de uma controversa operação judicial, a Operação Lava-Jato. O ex-governador Sergio Cabral foi preso ao final de 2016, suspeito de superfaturamento em obras como Maracanã, arco metropolitano e PAC favelas. Hoje o ex-governador já acumula 11 condenações na justiça. Também seu sucessor foi preso, diversos de seus secretários, membros do parlamento local e dos órgãos de controle, acusados de estarem envolvidos em grandes redes de propina que favoreciam interesses privados sobre o setor público.



Diante deste quadro catastrófico, os indicadores sociais no estado retratam a enorme regressão socioeconômica. As políticas públicas entraram em colapso com os cortes efetuados. Leitos hospitalares e escolas foram fechados. No campo da segurança pública, o custoso projeto de ocupação militar das periferias faliu. O governo do estado então solicitou uma intervenção do exército, que controlou até o fim do governo Pezão as forças de segurança no estado, sem nenhum sucesso e muita conflitividade.

A solução adotada pelo governo, o RRF, não traz soluções efetivas. Como apontado, o regime apenas adia os problemas do estado ou até mesmo os agrava ao impor uma política econômica recessiva com fortes custos sociais.

Para a superação efetiva dos problemas do estado, é preciso nos aprofundar sobre a compreensão do que ocasionou a recente crise, elaborando um diagnóstico que entenda o orçamento público de maneira mais ampla. Só assim pode-se buscar uma visão que não dê conta apenas do equilíbrio fiscal, mas de todo o aspecto socioeconômico ligado às finanças públicas. A sessão a seguir se propõe a trazer elementos deste debate, que foi ignorado nas formulações do governo sobre a crise.

Sessão 2: As interpretações para a crise

Diversas têm sido as interpretações para a crise do estado. Casado com o diagnóstico vem sempre o remédio, e assim, as análises, em seus diversos pontos de vista, contém também uma normativa, soluções para a crise. Isso envolve interesses dos diferentes atores políticos atuantes no estado, sendo, portanto, mais que uma mera disputa de narrativa, mas sim uma disputa social sobre como os ganhos e perdas da economia deve ser socializados. A seguir ilustramos os principais pontos de vista que se destacaram no debate.

2. 1: O A narrativa oficial: Tempestade perfeita e inchaço da máquina pública

A visão dominante sobre a crise no estado atrelou desde o princípio os problemas fiscais na região ao excesso de gasto. Esta interpretação convencional se insere em uma interpretação conservadora das finanças públicas que propõe como saída a austeridade, refletida no Regime de Recuperação Fiscal. Esta narrativa foi defendida pela mídia, por intelectuais conservadores e pelo próprio governo do estado.

A solução do governo para a crise reflete esta interpretação. Embora não se reconhecesse um erro de gestão, a solução adotada foi a do ajuste fiscal recessivo, com cortes de gasto e privatizações como saída da crise.



A narrativa formal do governo culpava a chamada “tempestade perfeita” (SEFAZ, 2018). A economia do Rio de Janeiro fora castigada por uma conjunção de fatores desfavoráveis. O preço do petróleo, principal commodity do estado, a qual se atrelava toda uma base industrial petroquímica, despencou a preços nunca imagináveis. De fato, entre janeiro de 2014 e 2015, o preço do petróleo vai de U\$ 102 a U\$ 47 dólares, uma impressionante queda de 54%, chegando ao ano seguinte ainda a U\$ 30 (IndexMundi).

Por outro lado, o país atravessava uma profunda crise, que derrubava a produção, o consumo, a renda. Assim, as receitas do estado foram sendo minadas. A principal receita própria do estado, o ICMS, um imposto sobre a circulação de bens e mercadorias⁵, caiu cerca de 17% em termos reais entre 2013 e 2017 (SiafeRio).

Embora se reconhecesse esses problemas no âmbito das receitas, nenhuma medida efetiva foi apresentada para enfrentar este quadro. Ao contrário, as ações do governo atuavam no âmbito das despesas.

Assim entre 2014 e 2017, os valores reais pagos nas áreas de saúde, segurança e educação diminuíram em um terço – 32,4% (SiafeRio). Descumpriu-se inclusive a constituição ao não realizar os gastos mínimos em saúde e educação. A dimensão do arrocho foi tamanha que entre 2014 e 2016, no auge dos problemas fiscais, o estado fez um corte de gasto de 19,73% (despesa liquidada nominal, SiafeRio), Essas medidas se mostraram extremamente ineficazes, apenas aprofundando uma lógica pró-cíclica de estagnação econômica que agravou os problemas sociais.

O RRF aprovado segue essa ótica de perseguir um equilíbrio orçamentário pela redução de despesas. Mas praticamente não há mais de onde cortar. Assim, não se tem atingido as metas do regime, e nenhum cenário de melhora se avizinha para o estado.

Um elemento central apresentado pelo governo seria o elevado gasto de pessoal no estado, o gasto com funcionários públicos, com a folha salarial crescendo 33% entre 2015 a 2018 (Sefaz, 2018a). Por conta deste entendimento, os servidores públicos têm sido alvos de grandes ataques nos anos recentes: atrasos de salários, aumento da taxa com elevação da contribuição previdenciária (de 11% para 14%), e, posteriormente com o RRF, proibições de aumentos salariais e novas contratações.

É essencial desconstruir a narrativa sobre o excesso de gasto com o funcionalismo. O argumento conservador aponta para um crescimento acelerado do gasto de pessoal, que teria sido estimulado por uma política populista de aumentos descontrolados e



escalonados até 2014 para o funcionalismo público (SEFAZ, 2018a). Assim, a partir de 2016, o gasto de pessoal no estado explode e ultrapassa os limites autorizados por lei.

Sobre isso, é importante destacar que a legislação brasileira, através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101/2000) limita o gasto com pessoal e o endividamento, atrelado à Receita Corrente Líquida⁶, uma variável de arrecadação, extremamente pró-cíclica. Logo, em momentos de crise e queda de arrecadação, os estados ficam restritos em sua capacidade de gasto com pessoal e endividamento, sendo obrigados a realizar um arrocho fiscal. Além disso, parte dos gastos previdenciários é considerada gasto de pessoal, o que nubla a avaliação das contas públicas, especialmente no Rio de Janeiro, onde fracassadas operações de securitização de royalties de petróleo ampliaram esse descompasso (TCE-RJ, 2016).

Assim, o crescimento acelerado da despesa de pessoal em geral denunciado precisa ser mais bem avaliado. Os empregos públicos formais no estado cresceram abaixo da média nacional desde 2006, chegando até a cair nos últimos cinco anos. (Sobral, 2018). Afonso&Pinto (2016) apontam também que quando se compara o gasto de pessoal em relação ao PIB e a renda domiciliar no estado, o Rio de Janeiro é lanterna entre os estados da federação.

Além disso, diversos setores do funcionalismo público possuem déficit estrutural de pessoal, além de uma defasagem salarial gigantesca. O que parece haver então é uma política clientelista de concessão de reajustes que favoreceu setores específicos, deixando a maior parte do funcionalismo público com remunerações precárias. Por exemplo, a média salarial na Secretaria de Educação é de R\$ 2.750 reais, enquanto na Secretaria de Fazenda é de R\$ 17.500 reais (Sefaz, 2018b).

	Vínculos Ativos	Folha Salarial	Média Remuneratória
PMERJ	44.349	277.487.481,77	R\$ 6.256,91
SEEDUC	74.630	205.325.817,07	R\$ 2.751,25
SES	10.786	22.770.866,07	R\$ 2.111,15
SEFAZ	2.452	43.018.067,23	R\$ 17.544,07

Assim, a visão de excesso de gastos, especialmente com servidores públicos, parece ser falaciosa, diante do enorme déficit de serviços públicos de qualidade.

2.2: A subversão do fundo público: O estado balcão de negócios

Fortalecida por uma mídia hegemônica e maior espaço institucional, a narrativa convencional sobre a crise no estado se consolidou como a uma máquina estatal



inchada que não mais conseguia funcionar, com um orçamento voltado para os funcionários públicos e seus supostos privilégios. Formulações críticas a essa narrativa destacam, no entanto, a construção de uma cidade/estado *balcão de negócios* (Vainer, 2011), voltadas aos interesses privados.

Sob uma gestão neoliberal, o desenvolvimento recente do Rio de Janeiro seguiu uma lógica que encara a região como uma empresa, que deveria competir com outras regiões por investimentos e negócios. Nesta disputa são feitas flexibilizações, que atraem os megaeventos, em detrimento dos interesses e necessidades da população local. Assim são concedidas permissões ambientais, incentivos fiscais e outras facilidades para que o capital se aloque na região. O fundo público é entregue ao setor privado para seu próprio benefício, como se o mercado pudesse dar conta das necessidades locais sem uma intervenção coordenada do estado. O governo passa a atuar apenas como um balcão, oferecendo os melhores negócios para grandes empresas.

Nessa interpretação, destacam-se as concessões fraudadas no setor do transporte, o avanço da especulação imobiliária atrelada a projetos urbanísticos do estado, com grandes obras públicas associadas a megainvestimentos superfaturados e com graves desvios de recursos públicos.

Sobre isso, é importante notar que boa parte dos investimentos na “era de ouro” do Rio de Janeiro não seguiu um projeto de melhoria social, voltado para estimular uma dinâmica regional, mas sim atendendo a interesses privados. Obras com orçamentos bilionários, como a reforma do Maracanã, a expansão do metrô, e o arco metropolitano revelaram-se superfaturadas, sem o devido planejamento, convertendo-se por vezes em “elefantes brancos” com alto custo e reduzido retorno social.

No campo das isenções fiscais, ficou ainda mais evidente a lógica de transferência dos recursos públicos para os interesses privados. Tais isenções alcançam cifras bilionárias que não se justificam em nenhum planejamento econômico. Só em 2017, empresas no estado declararam receber benefícios fiscais no montante de 34 bilhões (TCE-RJ, 2018). Mais que isso, não há transparência na concessão e nos resultados obtidos com essa política fiscal, que são concentradas nas regiões mais ricas do estado, tem prazos muito longos e poucas contrapartidas, numa lógica predatória de guerra fiscal (OB, 2013). Assim, constatamos que as isenções fiscais no estado não constituem uma política industrial que possa de fato gerar emprego e renda, mas se inserem na lógica de balcão de negócios e de atração de capital em detrimento das necessidades locais.



2.3: Elementos estruturais do Rio de Janeiro

Outros pontos que vem sendo levantados sobre crise do Rio de Janeiro destacam questões estruturais no debate. Neste sentido, é importante notar que a crise econômica no estado é ainda mais aguda que a crise nacional, e assim parece ser sistematicamente. Por exemplo, entre 1970 e 2016, o PIB do Rio de Janeiro apresentou o menor crescimento entre os estados brasileiros, assim como o menor crescimento da taxa de emprego formal entre 1985 e 2017 (Osorio&Versiani, 2019). No auge da crise recente, 8 a cada 10 postos de trabalho fechados eram no Rio de Janeiro⁷.

É importante entender as características específicas do Rio de Janeiro que o fazem reagir de maneira mais aguda a crises e apresentar uma superação mais lenta.

Mauro Osorio e Maria Helena Versiani (2013, 2019) destacam fatores históricos na política regional para a análise deste cenário. O Rio de Janeiro nasce como eixo de logística nacional, sendo um grande centro econômico político e cultural. Essa centralidade foi sendo minada, primeiro com a perda da hegemonia econômica para São Paulo nos anos 1920, e depois, com a transferência da capital nacional para Brasília. Os impactos desta mudança sobre a economia local teriam sido mascarados por um momento de crescimento nacional acelerado, o “milagre econômico” dos anos 70. Mas na década de 1980, com a virada do cenário e crise econômica generalizada, o Rio já sentiria seus efeitos de forma ampliada. Bruno Sobral (2017, 2018) também concorda que a visão de “anos de ouro” do Rio de Janeiro foi enganosa, e que por trás de um ciclo de grandes investimentos se mascarava um processo de desindustrialização e fragilização econômica.

O autor defende que se consolidou no Rio uma “estrutura produtiva oca”, uma economia especializada em poucos nichos setoriais, com pouco adensamento produtivo. Assim, a indústria na região perdeu sua capacidade de gerar efeitos indutores de arrasto, se tornando frágil e suscetível a crises econômicas. Nas palavras do autor “*é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional*”. (Sobral, 2017, p. 11).

Isso é notado quando olhamos a participação dos três principais setores na indústria de transformação, que subiu a 41,6% em 2002, contra uma participação de apenas 22,9% em 1970, revelando uma perda de diversidade produtiva. Seguindo uma tradição cepalina, Sobral entende que uma indústria calcada no setor de transformação teria maior capacidade de resistir a oscilações econômicas.



Assim, não teria havido uma bonança econômica estadual desde a segunda metade dos anos 2000, mas sim uma negligência diante do processo de desindustrialização. No entanto, isso ficou oculto, sem impactos imediatos no emprego e renda do estado, devido a uma trajetória de crescimento acelerado do preço do petróleo e gás, garantindo elevadas rendas para o setor público e um crescimento do polo petroquímico.

Mas o impacto desta estrutura produtiva frágil sobre o orçamento público se nota. O ICMS, principal receita própria do estado, é extremamente pro-cíclico, o que se agrava com a reduzida participação da indústria de transformação – que responde apenas por um quarto do arrecadado com o ICMS (Sobral, 2017, p.9). Assim, o desempenho da arrecadação do estado não condiz com seu peso econômico no país.

Comparado a São Paulo, o PIB do Rio de Janeiro é cerca de três vezes menor (36,1%), mas a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor (20,5%). (Sobral, 2017). A tabela abaixo retrata como o Rio foi o estado, dentre as maiores economias do país, foi o único a registrar queda da Receita Corrente Líquida.

Variação percentual real da Receita Corrente Líquida para estados das economias com os maiores PIBs, 2006/2016

	2006	2016	Var (%)
São Paulo	114.287.318,77	140.443.287	22,9%
Rio de Janeiro	47.810.464,40	46.228.984	-3,3%
Minas Gerais	40.402.096,41	53.731.469	33,0%
Rio Grande do Sul	24.355.298,63	34.654.897	42,3%
Total dos estados selecionados	226.855.178,21	275.058.638,01	21,2%

Fonte: Tesouro Nacional e Secretarias de Fazenda dos Estados

Nota: Valores de 2006 atualizados pelo IPCA (dez./2016).

Fonte: Sobral, 2017

Assim, o processo de desindustrialização que torna a economia fluminense vulnerável se reflete no âmbito fiscal também tornando as finanças públicas mais vulneráveis e suscetíveis a crises.

2.4: O debate federativo: A imposição da lógica neoliberal sobre as finanças públicas

Embora a maior parte dos elementos elencados no debate apontem para as especificidades do Rio de Janeiro, alguns autores tem chamado atenção para fatores que superam a esfera local de decisão e afetam gravemente as finanças e o desenvolvimento da região. A discussão sobre o pacto federativo aponta que as



finanças estaduais se inserem em uma relação política federativa em que o governo federal concentra poder e impõem um espaço fiscal extremamente restrito aos estados.

Neste sentido, o quadro atual das finanças fluminenses seria resultado de um ciclo iniciado com a renegociação das dívidas dos estados em 1997 (Fatorelli, 2013; Lopreato, 2018). No final da década de 1990, o endividamento do Rio de Janeiro, assim como de outros entes federativos, explode, no cenário de crise da dívida que trouxe problemas fiscais para todo o setor público. O governo federal então propôs um programa de reestruturação desta dívida, comprando os passivos dos estados e se tornando credora.

Essa reestruturação se inseria em um acordo com o FMI, que impunha um novo consenso macroeconômico neoliberal. Assim, no pacote de reestruturação, se impunha a busca de superávits primários, privatizações, liberalização financeira e um consenso de austeridade.

A reestruturação da dívida foi reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normativas que impuseram uma nova dinâmica fiscal para os estados, com maior poder para a União. Foi limitada a capacidade de gasto dos estados, imposta grande restrição de novos endividamentos, e foi dada total prioridade aos pagamentos financeiros. Isso tornou os estados prisioneiros da lógica do ajuste fiscal, como única forma de cumprir as novas regras (Lopreato, 2018).

Ainda, se conformou um sistema de dívida, no Rio de Janeiro e em todo o país que progressivamente drena recursos do estado, já que a dívida pública foi contratada de tal maneira que se torna insustentável e incompatível com um regime econômico de crescimento e geração de emprego. Embora os estados tenham cumprido com o programa de austeridade imposto a partir da Lei Nº 9.496/97, a situação está longe de ser solucionada, e a dívida dos estados com a União não para de crescer⁸.

Os entes federativos, em momentos de crise econômica, ficam a mercê da vontade do governo federal e são obrigados a aceitar qualquer programa de ajuste existente. Com a recente quebra econômica, a situação se repetiu. Diante de uma generalizada queda das receitas públicas, as finanças estaduais novamente ficaram comprometidas, nos limites das regras impostas. A solução possível foi novamente uma política de ajuste fiscal, com os severos cortes de despesa já apontados.

O RRF impõe regras fiscais ainda mais rígidas, como um teto para os gastos primários, que reforça uma política fiscal pró-cíclica e recessiva. Também, não resolve o problema



do crescimento explosivo do endividamento do estado. O Regime aliviou o pagamento das obrigações do estado, mas a dívida segue correndo, e se ampliando, calculada sob uma elevada taxa de juros. As previsões do governo são de que, quando encerrado o RRF, Em 2025, o serviço da dívida deve chegar a 19 bilhões, algo insustentável (Sefaz, 2018).

Elementos como a necessidade de maiores repasses para os estados, ou a revisão das regras fiscais nem mesmo são considerados nas negociações com o governo federal (Sobral, 2018). Também não há nenhuma articulação de um plano de desenvolvimento no debate federativo. Assim, o RRF está fadado a debilitar ainda mais as finanças estaduais e impor um ajuste com graves consequências sociais.

Conclusão

Diversas interpretações são oferecidas para entender a severa crise que o Rio de Janeiro tem passado. Uma visão conservadora traz elementos de excesso de gasto, o que não parece ser compatíveis com a realidade da região. Visões críticas ao desenvolvimento recente falam de um estado tomado por interesses privados, onde as necessidades da acumulação de capital superam as necessidades locais. Os “anos de ouro” que o Rio de Janeiro teria passado são questionados, como anos que mascararam uma forte desindustrialização e perda de centralidade da região. Também é apontado como a dinâmica das finanças fluminenses é esmagada pelo governo federal que impõe um severo controle e a lógica do ajuste fiscal.

Todos esses elementos trazem questões importantes para darmos conta das múltiplas facetas da crise recente. Mas apontam, sobretudo, para o fato de que o Rio de Janeiro tem sofrido por sua inserção em um padrão de desenvolvimento neoliberal. Seu desenvolvimento recente foi marcado pelos cortes fiscais, por uma gestão orientada ao mercado, por uma divisão internacional de trabalho que desindustrializa, e pela lógica estrutural da austeridade.

Assim, a região reflete de maneira aguda os dilemas colocados para todo o Brasil e a própria América Latina neste padrão de desenvolvimento. O Rio de Janeiro se tornou um laboratório das políticas neoliberais, vanguarda de novas formas de gestão e novos pacotes de ajuste, com o RRF como exemplo mais recente. A conflitividade e a pauperização geral que se segue na região são sintomáticos, um prenúncio das questões que todos deverão enfrentar se seguirem essa via de desenvolvimento.



Notas

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

² <https://glo.bo/3mUMq0l>

³ Lei Complementar Federal 159/2017

⁴ <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/por-cao-de-bombas-de-gas-deputados-assessores-usam-mascaras-na-alerj-20901098.html>

⁵ Em 2018, o ICMS respondeu por 44,4% da arrecadação do estado, enquanto royalties e participações especiais registravam 16,3% (elaboração própria a partir de dados extraídos do portal SiafeRio)

⁶ RCL é calculada pelo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Deste valor são subtraídos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União.

⁷ <https://glo.bo/3orDzmO>

⁸ O governo federal assumiu 101 bilhões em dívidas ao final dos anos 1990, dos quais 18 bilhões eram referentes ao estado do Rio de Janeiro (Fattorelli, 2013, pg 91), a ser pago em 30 anos. Em 2013 tal dívida já alcança 56,4 bilhões, ainda que se tenham cumprido com as metas do ajuste e os valores pagos com juros já superem a dívida original.

Referências

Afonso, José Roberto; PINTO, Vilma. Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. Caderno virtual do IDP, v.2, n.35, 2016.

Fattorelli, Maria Lucia. Auditoria cidadã da dívida dos estados. Brasília: Inove, 2013.

Fundação Amazônica de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa). Nota Técnica Lei Kandir. Belém, 2016.

Lopreato, Francisco Luiz C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. 2018. Observatório dos benefícios (OB). Jogando luz na escuridão. Disponível em: www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf. Junho de 2019.

Osorio, Mauro; Versiani, Maria Helena. Rio de Janeiro: como sair da crise? Jornal dos Economistas, nº 354, fevereiro de 2019.

O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n.2, 2013, pp. 188-210



Sefaz-RJ (Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento). Balanço e Recomendações Sefaz, Disponível em: <https://bit.ly/2VCrEq5>

Sefaz-RJ (Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento). Caderno de Recursos Humanos. Disponível em: <https://bit.ly/3gamn2i>

Sefaz-RJ (Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento). Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2019. Rio de Janeiro: Sefaz-RJ, 2018c.

Sobral, Bruno Leonardo Barth. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. Revista Econômica, v. 19, n. 1, 2017.

Finanças Públicas Fluminenses e Tensão Federativa: Uma Abordagem da Crise a partir das Especificidades Econômicas e do Marco de Poder. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/36LegXf>

Tribunal De Contas Do Estado Do Rio De Janeiro (TCE-RJ). Relatório de Auditoria Governamental no Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro. Processo: TCE-RJ No 108.168-2 de 2016.

Tribunal de contas do estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017. Processo Nº 113.304-9 de 2018.

Urani, André e Giambiagi, Fábio. (orgs.) Rio: a hora da virada. Editora Elsevier, 2011.

Vainer, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. 2011.



A resistência Terena frente ao avanço da fronteira agropecuária sobre a Terra Indígena Buriti, Mato Grosso do Sul.

Marina de Barros Fonseca¹

Resumo

O processo histórico de espoliação das terras indígenas no Brasil, que continua a ocorrer nos dias atuais numa cooperação entre Estado e burguesia, fomentou um processo de resistência pela ação direta dos povos indígenas que culminou nas retomadas de terras. A presente pesquisa é oriunda do trabalho de campo realizado na Terra Indígena Buriti em 2017 sobre as retomadas de terra que ocorreram na região desde o ano de 2003, com foco na ação realizada na Fazenda Buriti em 2013, que culminou na morte de Oziel Terena pela polícia federal. Entre seus principais objetivos estão compreender a forma como ocorre o processo de territorialização e, especialmente, a atual situação de retomada que é o primeiro processo de territorialização guiado exclusivamente pelos indígenas, sem participação de governos ou fazendeiros. Os conflitos agrários na região do Mato Grosso do Sul já fizeram diversas vítimas, seja por ataques de seguranças das fazendas ou pela violência policial nas reintegrações de posse, mas junto aos ataques veio a resistência indígena organizada, entidades como o Conselho do Povo Terena e espaços como o Acampamento Terra Livre, ajudam a articular as retomadas de terra com a base indígena nas aldeias. A pesquisa também perpassa pelas tentativas de judicialização da luta indígena no poder legislativo e da participação dos Terenas na política institucional, tentando trazer assim uma visão das duas frentes de atuação deles, a por dentro e a por fora do Estado, e as formas como elas se complementam no processo de resistência.

Palavras chave

Territorialização; Terena; Agronegócio; Resistência.

Introdução

A luta por terras se confunde com a história do Brasil, pois desde a chegada dos Portugueses ocorre um intenso processo de espoliação das riquezas dos povos que aqui habitavam, principalmente de suas terras. Com o avanço do capital, e da fronteira agropecuária que o sustenta, o processo de expulsão de indígenas das suas terras de ocupação tradicional se intensificou para a instalação de plantations, pastos e outros



empreendimentos agropecuarios, acarretando um acirramento dos conflitos no campo. Na região centro-oeste estes conflitos se tornam bem evidentes de meados do século XX para cá devido à importância econômica da produção da região e o intenso processo de resistência dos indígenas frente ao avanço do agronegócio sobre suas terras.

Esse artigo se pretende compreender os processos de retomada de terra, a importância deles, o seu real significado e como de fato ocorrem, focando na retomada Buriti, realizada por Terenas em 2013 na área reconhecidamente de ocupação tradicional (porém não homologada) da Terra Indígena Buriti. Para compreender este fenômeno é necessário analisar a importância econômica do estado do Mato-Grosso do Sul, os processos de territorialização pelos quais os Terenas passaram e suas formas de organização.

Os dados aqui tratados são fruto de uma pesquisa etnográfica realizada na aldeia Buriti entre os meses de outubro e novembro de 2016, da participação nas 9ª e 10ª Grandes Assembleias do Povo Terena, realizadas respectivamente na TI Tauny/Ipeg e na TI Buriti (ambas no Mato-Grosso do Sul) em novembro de 2016 e junho de 2017, e da participação nas edições de 2017, 2018 e 2019 do Acampamento Terra Livre em Brasília.

Agradeço à Fundação de Apoio a Pesquisa do Distrito Federal e ao Governo do Distrito Federal pelo apoio institucional e financeiro para a participação no presente evento.

Mato-Grosso Do Sul: Boi, Soja e Bala

O estado do Mato Grosso do Sul possui a segunda maior população autodeclarada indígena do país (cerca de 77 mil pessoas), ficando atrás apenas do Amazonas (cerca de 183 mil pessoas)². De acordo com o antropólogo Levi Marques os ancestrais da atual população terena se no território do atual estado de Mato Grosso do Sul desde pelo menos a segunda metade do século XVIII, conforme registram inúmeras fontes históricas (Pereira, 2009). Apesar de não ser o estado com a maior população indígena do país, 41,19% dos casos de assassinatos de indígenas ocorridos entre 2003 e 2017 ocorreram lá, deixando claro a relação entre importância econômica e aumento da violência contra povos tradicionais, principalmente no Mato Grosso do Sul, como é colocado por Andrey Ferreira:

As atividades econômicas regionais são profundamente marcadas pela importância do setor do agronegócio, especialmente das atividades agropecuárias, potencializando os



conflitos territoriais e agrários. O setor agropecuário do Mato Grosso do Sul é chave para a economia. (Ferreira, 2013. Pag. 92).

A região Centro-Oeste tem um papel central na economia do país, concentrando 40,8% da produção agrícola nacional, sendo que o estado que possui o 3º maior rebanho bovino do país. A produção agropecuária tem um papel chave na economia do estado, e é importante destacar que a maior parte das terras estão concentradas nas mãos de poucas pessoas, cerca de 78% das terras do estado estão concentradas em 14% dos estabelecimentos agrícolas.

A agronegócio foi responsável por 95,2% das exportações do estado do Mato Grosso do Sul em 2016 sendo a soja o principal produto, o estado é também o terceiro maior produtor de milho do país. Tamaña importância na economia nacional se reflete na morosidade nos processos de demarcação de terras no estado e nos constantes conflitos na região. A terra é vista pelos fazendeiros e empresários do agronegócio como um recurso escasso que deve ser explorado (muitas vezes até além de seu limite) para a geração de lucro e manutenção do sistema capitalista e do papel que o Brasil ocupa no sistema mundo do capital. A terra é encarada como um bem que pode ser trocado e do qual se possui posse individual (seja de pessoa física ou jurídica) que é certificado por documento lavrado em cartório. Para os Terena a terra possui uma dimensão simbólica, afetiva e histórica, a terra é parte do indígena e o indígena é parte inseparável da terra. Ela é construída com o passar dos anos e eles se constroem junto a ela, respeitando seus processos, a preservando, retirando apenas o necessário e a agradecendo por seus frutos, a terra é algo mutável que necessita de cuidados e que influencia diretamente na vida do indígena.

O foco dos conflitos entre indígenas e fazendeiros no MS na atualidade é a região de Dourados, cidade a cerca de 200 km da capital Campo Grande, onde estão concentradas as terras dos Guarani-Kaiowa. Os indígenas foram alocados em pequenas reservas muito próximas das fazendas da região (que estão dentro de seu território de ocupação tradicional e que estão sendo retomadas pelos indígenas) o que acaba ocasionando diversos ataques contra esses povos até mesmo dentro de suas terras já homologadas. Suas retomadas inclusive tem condições extremamente precárias e os conflitos são mais muito mais constantes que os que ocorrem com os Terena.



Terra Indígena Buriti E Os Processo de Territorialização Lá Ocorridos

A Terra Indígena Buriti está localizada a cerca de 20 quilômetros do município de Dois Irmãos do Buriti e se estende também para o município de Sidrolândia, a TI é dividida entre as seguintes aldeias: Buriti, Córrego do Meio, Água Azul, Recanto, Barreirinho, Oliveira, Lagoinha e Olho D'Água. Meu campo foi realizado na aldeia Buriti, que é dividida em vilas baseadas em troncos familiares³ sendo elas: Isabel, Tarumã, Cará, Cruzeiro, Varjão, Nossa Sr. ^a Aparecida, Cerradinho, Ouro Verde, Gabriel e Buritizinho. A definição de aldeia para os Terena é colocada por Jorge Eremites de Oliveira e Levi Pereira como:

O conceito de aldeia usado pelos Terena de Buriti tem o sentido de uma rede dinâmica de relações sociais, histórica e espacialmente definidas dentro de um mesmo território. Eles geralmente se referem à ideia de “aldeia” como o lugar ocupado por um ou mais “troncos familiares. (Oliveira & Pereira, 2007. Pag. 9)

A TI Buriti compreende uma área de 17.200 hectares já declarados pela FUNAI, mas tendo apenas 2.090 ha homologados pelo governo federal. As retomadas realizadas desde 2003 foram todas realizadas na área de cerca de 15.110 ha ainda não homologadas pelo governo, mas já reconhecidas enquanto terras de ocupação tradicional pelo relatório antropológico feito por Gilberto Azanha em 2001.

Os Terenas da atual região de Buriti passaram por três grandes processos de territorialização: o primeiro foi durante e após a guerra da Tríplice Aliança/Paraguai ocorrida entre anos de 1864 e 1870; o segundo nas décadas de 1920 e 1930 devido a política oficial de aldeamento do SPI; e o terceiro e atual processo é a “situação das retomadas”. O conceito de territorialização é, nas palavras de João Pacheco de Oliveira:

[...]um processo de reorganização social que implica: 1) a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; 2) a constituição de mecanismos políticos especializados; 3) a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; 4) a reelaboração da cultura e da relação com o passado. (Pacheco De Oliveira, 1998. Pag. 9).

O marco do primeiro processo de territorialização dos Terenas de Buriti foi a Guerra da Tríplice Aliança/Paraguai ocorrida entre os anos de 1864 e 1870, que foi um conflito armado que ocorreu entre a tríplice aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) e o Paraguai. Durante a guerra o sul da província do Mato Grosso (atual estado do Mato Grosso de



Sul) foi invadido por tropas paraguaias forçando uma dispersão territorial dos Terenas, sendo uma das principais rotas de fuga a região da Serra de Maracaju.

As rotas de fuga eram montadas com bases nos laços de parentesco que existiam nas grandes aldeias e, principalmente, nas pequenas aldeias que eram pouco conhecidas pelos não-indígenas da região e que acabavam se tornando locais de maior segurança durante o conflito. Na região onde atualmente estão os municípios de Sidrolândia e Dois Irmãos do Buriti já existiam pequenos agrupamentos indígenas desde o período pré-guerra, porém o fluxo de pessoas na aldeia sofre alterações no decorrer do conflito o que levou a uma mudança na configuração (territorial e social) das aldeias, como é colocado por Jorge Eremites:

Com o advento do conflito bélico eles passam a receber sucessivas levadas migratórias provenientes da região do Pantanal, cuja rota de fuga acompanhou os cursos d'água permanentes, como córregos da bacia Buriti. (Oliveira & Pereira, 2007. Pag. 11)

Os Terenas da região tiveram uma participação ativa no conflito, inclusive com resistência armada às tropas de Solano López (comandante paraguaio) no período inicial da guerra, além de servirem como guias às tropas imperiais e as alimentarem nos momentos de fome. Alguns Terenas se dirigem ao período pós-guerra como “tempos de servidão” devido a perda de seus direitos básicos, como é colocado por Levi:

O tempo de servidão inicia-se após a Guerra do Paraguai (1864-1870), quando perdem o direito de dispor de espaço para a construção de suas aldeias, tendo de viver de favor nas fazendas de agricultura e criação de gado. (Pereira, 2009. Pag. 27)

Muitas famílias permaneceram na região da Serra do Maracaju após o término do conflito, trabalhando e morando dentro das fazendas que se formaram na região durante esse tempo de servidão. Ainda nos primeiros momentos da República, o governo central transferiu terras indígenas não tituladas para o Estado de Mato Grosso, incluindo extensões do território terena na Serra de Maracaju (Olivera e Marques, 2007). Essas terras foram classificadas como devolutas pelo Estado, contrariando a Lei de Terras de 1850⁴ que estava em vigor, e as vendeu para terceiros acelerando o processo de espoliação das terras indígenas em todo o Brasil e com consequências graves na região do atual estado do Mato Grosso do Sul. A venda dessas terras à terceiros por parte do Estado criou um falso respaldo legal aos fazendeiros que afirmar ter posse sobre terras indígenas.

O segundo processo de territorialização ocorre com a implementação da política oficial



de aldeamento pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) entre as décadas de 1920 e 1930, que reúne troncos familiares de diversas regiões da Serra do Maracaju junto com os Terenas que há muito estavam assentados em Buriti. Nesse período foram demarcados 2.090 ha para os indígenas, uma enorme redução frente ao território que era originalmente ocupado.

A constituição de reservas indígenas se tornou política oficial do SPI e foi sendo aos poucos aplicada em todas as regiões do país, um dos problemas principais deste processo foi a forma como esses territórios foram demarcadas ignorando os limites dos territórios de ocupação tradicional, reduzindo drasticamente o espaço para a reprodução da vida deste povos e praticamente acabando com os espaços para caça, plantio e até a construção de novas residências. Roberto Cardoso de Oliveira descreve este processo como de dupla finalidade:

Assim, a constituição das Reservas Indígenas alcançaria uma dupla – e, em certo sentido, contraditória – finalidade: a) a defesa das terras tribais, embora apenas uma pequena parcela do antigo território aborígene; b) a institucionalização da atomização, alienando-se, simultaneamente, a autonomia política tribal, que no plano externo das relações intercomunitárias, quer no plano interno das relações intracomunitárias. (Oliveira, 1988)

Na análise de João Pacheco de Oliveira as demarcações de terra feitas pelo SPI tinham, entre outros objetivos, criar uma reserva de mão de obra barata, como podemos ver no seguinte trecho:

Várias demarcações realizadas pelo SPI são absolutamente ineficazes, se vistas como mecanismo para conter a atomização dos antigos territórios tribais e evitar a futura proletarização maciça dessa população. Isso é mais flagrante em Mato Grosso do Sul, onde são constituídas 13 reservas que abrangem pouco mais de 31 mil ha, contando com uma população indígena numerosa. [...]

Em tais casos as áreas estabelecidas pelo SPI são muito menos uma reserva territorial do uma reserva de mão-de-obra, passando a ser uma característica dessas regiões formas temporárias de trabalho assalariado (a “changa”, o “trabalho volante”, e etc.) pelas quais o índio tenta reassegurar sua produção econômica, inviável se limitada apenas à condição de produtor agrícola. (Pacheco De Oliveira, 1998. Pag. 34)

Com o aumento da população da aldeia a insatisfação com os limites da aldeia foi se intensificando e se tornando cada vez mais necessário reaver seus territórios de ocupação tradicional, ficou claro também que o processo de espoliação de suas terras



não seria revertido voluntariamente pelo o Estado. As lideranças de Buriti então pressionaram a FUNAI para que seu território de fosse demarcado e homologado e a realização de um estudo antropológico novo para embasar o pedido, reivindicação que foi atendida no final do ano 2000 com a constituição de um grupo de trabalho (GT) na FUNAI. O resultado do trabalho do GT foi apresentado no *Relatório Antropológico para a Redefinição dos Limites da Terra Indígena Buriti*, datado de maio de 2001 e posteriormente publicado pela editora da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), nele constam os resultados da perícia antropológica, histórica e arqueológica da área pleiteada pelos Terenas como território de ocupação tradicional que deveria integrar a Terra Indígena Buriti.

Alguns meses antes de suas demandas começarem a ser atendidas pela FUNAI teve início o terceiro, e atual, processo de territorialização dos Terenas de buriti: a situação de retomada. Três fazendas que estavam dentro da área reconhecida como de ocupação tradicional indígena, porém ainda não demarcada, são ocupadas pelos Terenas como forma de mostrar a insatisfação com a morosidade com a qual os processos de demarcação de terras indígenas vinham sendo tocado pelo governo federal. Esse novo processo de territorialização é dirigido pelos indígenas, com origens em suas próprias demandas, materiais e simbólicas (Ferreira, 2013) como uma forma de confrontar e resistir aos processos de territorialização que lhes impostos previamente pelo Estado e ao regime de tutela ao qual eles eram submetidos.

“Duas semanas sem tirar a botina do pé” - a retomada

A retomada de terra é um processo político, simbólico, religioso e uma estratégia amplamente utilizada entre os povos indígenas do estado do Mato Grosso do Sul, sendo nos últimos anos um dos principais métodos de luta usados pelos Guarani-Kaiowa e pelos Terenas. A expropriação intensa e duradoura de suas terras foi o principal motivo para o início das retomadas, me refiro aqui a expropriação nos termos de Daniela Alarcon (2013) que caracteriza o termo como “expansão capitalista sobre terras de ocupação tradicional, visando a conversão de um território culturalmente construído em fator de produção”. A retomada de terra dos Terenas é, de forma resumida, o processo pelo qual eles reocupam e retomam suas terras de ocupação que se encontram em posse de não indígenas, nas palavras de Andrey Ferreira:

O objetivo das ocupações é a revisão dos limites das terras no sentido de sua ampliação e a demarcação das terras reivindicadas como indígenas. Nesse sentido, ela afeta



diretamente duas das principais bases da política indigenista e do regime tutelar: o padrão de territorialização e o modo de inserção na estrutura de classes (já que o aumento das terras e dos recursos pode permitir uma alteração na condição econômica). (Ferreira, 2013. Pag. 102)

Muito mais que uma luta pela terra – nos seus mais diversos significados como foi tratado no início do texto – as retomadas são uma luta pela manutenção e reprodução da vida indígena. São um processo para se reapropriar tudo que lhes foi roubado para além da terra, é um resgate cultural e religioso da vida e uma efetivação dos seus direitos.

Mas como ocorre de fato a retomada? Essa foi uma das perguntas que me acompanhou durante toda a pesquisa. A retomada Terena é sempre previamente planejada, organizada e discutida coletivamente, as estratégias que serão utilizadas e a divisão de tarefas são pensadas de forma a reduzir danos e aumentar a eficácia da ação. Em várias conversas me falaram sobre o caráter coletivo das decisões na retomada, “a decisão não é do cacique, é da comunidade toda! Não é ele que fala “vamos” é a gente que decide como e quando”. Devo deixar claro que não posso detalhar as estratégias utilizadas visto que o conflito ainda não chegou ao seu fim e que toma contornos cada vez mais violentos, seja de forma simbólica ou material. A cada dia vemos um novo caso de indígenas de retomada (não apenas Terenas ou no Mato Grosso do Sul) morrendo, sendo ameaçados e/ou mutilados. Acredito que fica claro que seria antiético, irresponsável e possivelmente encarado como uma traição “entregar” suas táticas de resistência de forma detalhada.

A estratégia de retomada de terras, da forma como ocorre hoje em dia, é um método de luta relativamente novo e que se consolida já nos anos 2000 e é tido como um dos últimos recursos para reaver territórios. As retomadas ocorrem, como dito anteriormente, quando os indígenas cansam de esperar uma resolução de seus problemas pelas vias da legalidade estatal, pois muitas vezes tudo que o que falta para o andamento do processo de demarcação é uma assinatura da presidência da república, mas os interesses políticos e econômicos sobre terras indígenas “impedem” que tais decretos sejam assinados.

Na retomada da fazenda Buriti em 2013 os Terenas permaneceram em grande quantidade no território por cerca de seis meses para garantir sua posse, na atualidade algumas famílias mantêm residência permanente na região mas boa parte da terra vem



sendo utilizada para plantação. Em uma entrevista com a Terena Matilda⁵ me explicou que o fator que desencadeou a retomada foi a falta de espaço para a reprodução da vida:

Quando eu era criança ainda tinha muito espaço, a gente escolhia onde ia fazer a casa ia lá e fazia, por isso a gente tomou essa decisão de retomar. Para roça então é pior ainda! Como você já deve saber a gente é um povo muito de plantar, a gente antes criava frango, porco tudo aqui agora não tem espaço porque as casas já estão tudo perto. Eles tiram nosso espaço de plantar e criar bicho para ai a gente ter que comprar tudo deles [fazendeiros]. (Aldeia Buriti, 2016)

Além do temor constante de ataques o dia a dia da retomada ocorre em condições precárias, nas primeiras semanas se dorme ao relento ou embaixo de lonas, até que se tenha tempo para a construção de casebres de madeira e palha (essas normalmente construídas pelas mulheres). A sensação de medo é constante, “*foram duas semanas sem tirar a botina do pé*” me disse Jurandir⁶ enquanto cuidava da sua roça de batata-doce na retomada, “*tinha medo até de dormir, a gente dormia no mato, na grama com risco de cobra e risco de tomar tiro de pistoleiro. É Deus na frente, a roupa do corpo, o facão para abrir o mato e a borduna para se defender*”.

Buriti é um exemplo de território que passou por um processo intenso de apagamento da história cultural, linguística e religiosa. Em 2016 apenas uma pessoa falava a língua Terena fluentemente na aldeia e são poucos que ainda mantêm as práticas religiosas tradicionais, por muito tempo existiam proibições colocadas pelos fazendeiros e missionários na região sobre as práticas culturais tradicionais. A destruição de aspectos culturais e históricos é uma estratégia clássica no processo de colonização pois facilita na tentativa de inserção deste povo na “nova sociedade nacional” destruindo sua identidade étnica. A espoliação territorial acaba tendo influência direta no processo de epistemicídio⁷ do povo Terena, pois o território é essencial para que o modo de vida tradicional continue sendo praticado.

O processo de colonização das Américas foi intenso, cruel e violento de forma objetiva e subjetiva, tanto com os povos tradicionais que aqui já habitavam tanto com os negros que foram sequestrados e obrigados a atravessar o atlântico para servirem de escravos nas colônias. A descolonização plena por consequência disso também não é – e nem poderia ser – um processo pacífico, como é colocado por Fanon:

A descolonização, que se propõe mudar a ordem do mundo, é, está visto, um programa de desordem absoluta. Mas não pode ser o resultado de uma operação mágica, de um



abalo natural ou de um acordo amigável. [...] A descolonização é o encontro de duas forças congenitamente antagônicas que extraem sua originalidade precisamente dessa espécie de substantificação que segrega e alimenta a situação colonial. Sua primeira confrontação se desenrolou sob o signo da violência, e sua coabitação, ou melhor, a exploração do colonizado pelo colono foi levada a cabo com grande reforço de baionetas e canhões. (Fanon, 1968. Pag. 28)

As retomadas de terra, e outras formas de resistência indígena, tendem a ser encaradas pela sociedade como processos violento, ignorando a violência simbólica e física sofrida por esses povos desde a chegada dos brancos. Os dois casos mais explícitos de violência contra os Terenas ocorridos na retomada buriti foram a morte de Oziel Gabriel Terena e o ataque a Joziel Terena.

No dia 30 de maio de 2013 a Polícia Federal utilizou armas letais na tentativa de cumprir um mandato de “reintegração de posse” na retomada, diversos disparos de arma de fogo foram realizados contra os indígenas desarmados e um deles acertou Oziel Gabriel Terena no abdome. As ambulâncias que estavam no local não prestaram socorro e ele teve que ser carregado por outros indígenas e transportado para o hospital mais próximo (Sidrolândia) em um carro pessoal, Oziel faleceu pouco tempo após dar entrada no hospital em decorrência da hemorragia e dos ferimentos causados pelo tiro. Sua morte causou grande comoção e revolta entre os indígenas do estado e teve grande visibilidade na mídia local e nacional. A polícia federal e os “proprietários da fazenda” argumentavam que era impossível saber quem foi o autor do disparo, o Ministério Público Federal (MPF) instaurou um processo para analisar o ocorrido. Em outubro de 2016, mais de três anos após o ocorrido, o MPF concluiu que o disparo foi realizado por uma das armas usadas pela Polícia Federal, mas que não havia como identificar seu autor e o inquérito foi arquivado. O pedido de indenização feito pela família de Oziel foi deferido, porém o valor ainda não foi pago e não existe previsão de pagamento.

Pouco tempo após a morte de Oziel, no dia 4 de junho de 2013 os indígenas tentaram ocupar a sede da fazenda, pois haviam chegado informações de que a instalação estava vazia, quase que imediatamente Josiel Terena e outros guerreiros foram em direção a casa. Chegando próximos ao local barulhos de tiro foram ouvidos, de acordo com o relato alguns metros atrás deles estavam os jagunços⁸ da fazenda em uma caminhonete atirando contra eles, após alguns metros de perseguição Josiel ouviu um barulho, sentiu uma dor intensa nas costas e caiu.



Eu cai e não conseguia me mexer [...] eu senti um molhado e uns passos chegando perto aí um dos jagunços falou “eita, vamos embora daqui porque eu matei um índio” só que eu não estava morto, só fingi que estava para ele não dar mais tiro. Deu um tempo e eu pensei que ia morrer então os companheiros chegaram e me botaram na caçamba da caminhonete. Eles foram tentar me levantar eu já não sentia direito as pernas, eles me olharam de frente e falaram que eu não tinha tomado tiro não. Quando olharam as minhas costas viram que estava com sangue e correram comigo para o hospital. (Aldeia Buriti, 2016)

Após o ataque Josiel foi transportado em carro particular para Sidrolândia e de lá levado de ambulância até Campo Grande para que a bala fosse retirada de sua coluna. Seu caso foi dado como praticamente irreversível e após 3 anos de fisioterapia Josiel conseguiu recuperar os movimentos mais básicos dos membros superiores, porém todos os movimentos da cintura para baixo foram perdidos permanentemente.

O conselho terena e a organização pela base

A partir dos 70 começaram a ocorrer assembleias regionais e nacionais apoiadas pelo CIMI (Baltazar, 2013) um movimento indígena nacional fortificado começa a tomar corpo. Durante os anos 80 (principalmente após o fim da ditadura militar) várias federações indígenas surgem pelo país e algumas delas inclusive tem atuação central na luta pela garantia dos direitos indígenas na constituição federal de 1988.

Na atualidade a principal organização indígena do país é a APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, que nasce como resultado da articulação do movimento indígena chamada de Fórum Indígena Nacional de Lideranças Indígenas, durante o Acampamento Terra Livre (ATL) de 2005 no abril Indígena (Baltazar, 2013). Fazem parte da APIB as seguintes organizações indígenas regionais: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Conselho do Povo Terena, Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ARPINSUDESTE), Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL), Grande Assembleia do povo Guarani (ATY GUASU), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Comissão Guarani Yvyrupa.

A organização de base dos Terenas é o Conselho do Povo Terena, a entidade está presente em quase todas as aldeias, tem a participação de diversas lideranças e grande reconhecimento da base. Como em qualquer outro lugar, não existe uma visão hegemônica entre os Terena sobre como deve ocorrer a relação com o Estado e o



processo de resistência (e se o mesmo deve ocorrer), os grupos locais divergem sobre que tipo de alianças devem ser feitas com o governo, em qual momento e sobre pontos nos quais se pode ceder. O Conselho Terena integra a APIB e tem assento na Organização das Nações Unidas (ONU) o Conselho é, em suas próprias palavras:

É organização tradicional indígena formado por lideranças indígenas que nos últimos anos fizeram o enfrentamento na luta pela demarcação de terras indígenas. Além das grandes assembleias, o Conselho Terena tem atuado na defesa judicial dos direitos dos povos indígenas. (Conselho Terena, 2016)

A instância máxima de deliberação do conselho é a Hânaiti Ho'únevo Terenoê – Grande Assembleia do Povo Terena, que ocorre semestralmente e conta com representantes de todas as aldeias que compõe o Conselho, além de convidados de outras etnias, representante de organizações que apoiam a causa indígena (CIMI, Comissão Pastoral da Terra etc) e membros de órgãos do governo ligados a questão indígena como FUNAI e Ministério Público. A Assembleia é um espaço de discussão e tomada de decisões sobre assuntos como educação; saúde; processo de demarcação de terras; retomadas de terras, e claro de confraternização e celebração de sua cultura. Mario Ney Salvador traz a definição da Grande Assembleia da seguinte forma:

A Grande Assembleia Terena é uma proposta reconfigurada e ampliada das reuniões Terena visando fortalecer os laços interétnico, fazer ouvir a voz Terena e traçar objetivos e interesses comuns para os grupos indígenas no Mato Grosso do Sul, através da participação do movimento de base, da aproximação das lideranças, das pessoas e das aldeias uma das outras, e da luta e ação direta. (Salvador, 2016. Pag. 294)

Sem essas entidades a mobilização indígena, em nível local ou nacional, não teria a mesma eficácia e provavelmente os resultados seriam bem inferiores aos atingidos com tal união. As assembleias Terenas e o Acampamento Terra Livre são espaços essenciais para a definição de estratégias e resolução de conflitos internos de forma mais segura e sem influências externas em seus processos de decisão, assim como tomar conhecimento das condições objetivas das aldeias dos parentes e da situação da população indígena como um todo no país.

Considerações Finais

Esse artigo é uma tentativa de compreender as estratégias de resistência dos Terena ao avanço da fronteira agropecuária sobre seus territórios e do colonialismo sobre seus corpos e mentes, auxiliar na divulgação dos ataques covardes sofridos por eles na



tentativa de alcançar algum tipo de justiça e, além de tudo, buscar forças para continuar na defesa da antropologia, da ciência e daqueles que são mais impactados pelo capitalismo e pelo colonialismo.

Espero com este trabalho poder contribuir com os estudos sobre a situação de retomada e dar maior visibilidade à situação da TI Buriti. Tanto a situação em que se encontra o processo de demarcação de suas terras de ocupação tradicional quanto para os ataques que eles sofreram e continuam a sofrer, para que seja feita a justiça para Oziel Gabriel e Josiel Terena. “*A nossa luta continua, nem que seja até a morte*”.

Notas

¹ Mestranda em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília/ PPGAS-UnB e integrante do Laboratório e Grupo Estudo em Relações Interétnicas – LAGERI/UnB.

² Censo Demográfico do IBGE 2010.

³ Tais “trancos familiares” podem ser entendidos como unidade de ocupação, quer dizer, espaços ocupados por unidades familiares ligadas por laços de parentesco, aliança e reciprocidade.” (Oliveira & Pereira, 2007.)

⁴ Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.

⁵ Nome alterado para preservar a identidade.

⁶ Nome alterado para preservar a identidade.

⁷ Utilizando aqui a definição de Boaventura de Souza Santos “à destruição de algumas formas de saber locais, à inferiorização de outros, desperdiçando-se, em nome dos desígnios do colonialismo, a riqueza de perspectivas presente na diversidade cultural e nas multifacetadas visões do mundo por elas protagonizadas.” (Santos, 2009. Pag. 1)

⁸ Nome dado a seguranças armados das fazendas

Referências bibliográficas

Alarcon, Daniela. *O Retorna da Terra: As retomadas na aldeia Tupinambá da Serra do Padeiro, sul da Bahia*. 343 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2013.

Cardoso DE Oliveira, Roberto. *Urbanização e Tribalismo: A Integração dos Índios Terena Numa Sociedade de Classes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968

Fanon, Frantz. *Os Condenados da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.



Ferreira, Andrey Cordeiro. *Tutela e Resistência Indígena: Etnografia e história das relações de poder entre os Terena e o Estado brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

Pacheco De Oliveira, João. *Indigenismo e Territorialização: Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.

Pereira, Levi Marques. *Os Terenas de Buriti: formas organizacionais, territorialização e representação da identidade étnica*. Dourados: Editora UFGD, 2009.

Salvador, Mario Ney Rodrigues. *Os Índios Terena e a Agroindústria no Mato Grosso do Sul: A Relação Capital-Trabalho e a Questão Indígena Atual*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2012. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Ximenes, Lenir Gomes. *Terra Indígena Buriti: Estratégias e performances Terena na luta pela terra*. Dissertação de Mestrado, Dourados: UFGD, 2011.



Despojo y conflicto en el río Sinú: Modificaciones en las formas locales de apropiación territorial por la generación de energía.

Patricia Gómez Zárate¹

Resumen

La construcción de hidroeléctricas genera modificaciones socioeconómicas, culturales y físicas en el territorio, por lo que se alteran las formas de apropiación y usos del territorio por parte de las sociedades que habitan y viven en él. En este contexto, el Estado colombiano dio un valor económico al potencial hidroeléctrico del río Sinú en el municipio de Tierralta del departamento de Córdoba, por lo que vislumbró el desarrollo hidroeléctrico a mediados del siglo XX en territorio habitado por la etnia embera-katío y campesinos. Esta situación se sustentó principalmente en la prevalencia de un interés general de carácter nacional o global, sobre los derechos de los pobladores locales en beneficio de intereses económicos, es decir, que se prefirió una lógica económica de apropiación del territorio.

El objetivo de la ponencia se centra en el análisis de las distintas lógicas de apropiación territorial en la parte alta del río Sinú, en función de la construcción de la hidroeléctrica Urrá I, así como los procesos de despojo y conflictividad ocasionados por la política colombiana de generación de hidroelectricidad. Esto me ha llevado a discutir sobre cómo la política de generación de energía hidroeléctrica en Colombia genera despojo, conflicto y modificaciones en las formas locales de apropiación territorial. Lo anterior me permitió encontrar los actores que participan en el despojo y modificaciones en el territorio de los embera-katío y los campesinos, las formas de reconfiguración territorial locales y los factores que permitieron la existencia de la hidroeléctrica Urrá.

Palabras clave

Territorio; Hidroeléctricas; Apropiación territorial; Despojo; Conflicto.

Introducción

Las presas hidroeléctricas como un proyecto de gran escala son un proceso de apropiación económica de los recursos hídricos, lo que implica procesos de expropiación y reconversión de los territorios en términos físicos y sociales. Y además son proyectos que tienen un encubrimiento ideológico del discurso del desarrollo y del progreso (Lins Ribeiro, 1985).



El desarrollo como concepto se ha planteado como procesos de cambio estructurales a nivel de política, cultura y economía que son direccionados para conseguir mejores niveles de medios de vida (Sunkel y Gligo, 1980: 10). En su praxis, el desarrollo, tiene como objetivo asimilar las culturas y sociedades a un único modelo, que en particular ha llevado a los países latinoamericanos a dejar su predominancia rural y pasar a la industrialización y urbanización (Escobar, 2007: 11, 20); y a adoptar formas de organización de los recursos humanos y materiales dentro de un sistema, en función de la producción de bienes y servicios (Sunkel y Gligo, 1980: 25).

Dentro de esta apuesta por el desarrollo, la energía eléctrica ha sido denominada como necesaria para la industrialización y urbanización como vías para progresar y para solventar la necesidad de energía se han desarrollado represas e hidroeléctricas, que han generado procesos de despojo territorial vivido por comunidades locales y que tiene su origen en la sobreacumulación de capital, la cual ha venido generando el capitalismo global, debido a que se da expansión geográfica y desplazamiento temporal, lo que según Harvey se evidencia en la construcción de paisajes similares en distintos lugares, como lo es la presencia de hidroeléctricas en varias zonas del mundo.

En este contexto, el proceso de la represa Urrá para la producción de energía lo reflexiono a partir de las dinámicas territoriales de un espacio entendidas desde una postura relacional que permite dar cuenta de la confluencia de manera simultánea de diferentes actores y de sus intereses (Lefebvre, 2013). Por ende, a partir del concepto de territorio que, desde Lefebvre, Santos y Haesbaert principalmente entiendo como una construcción o producción relacional, entre diferentes formas de dominación y de apropiación, que se yuxtaponen y coexisten puesto que no limitan entre sí ni son colindantes (Haesbaert, 2011; Lefebvre, 2013; Santos, 2000).

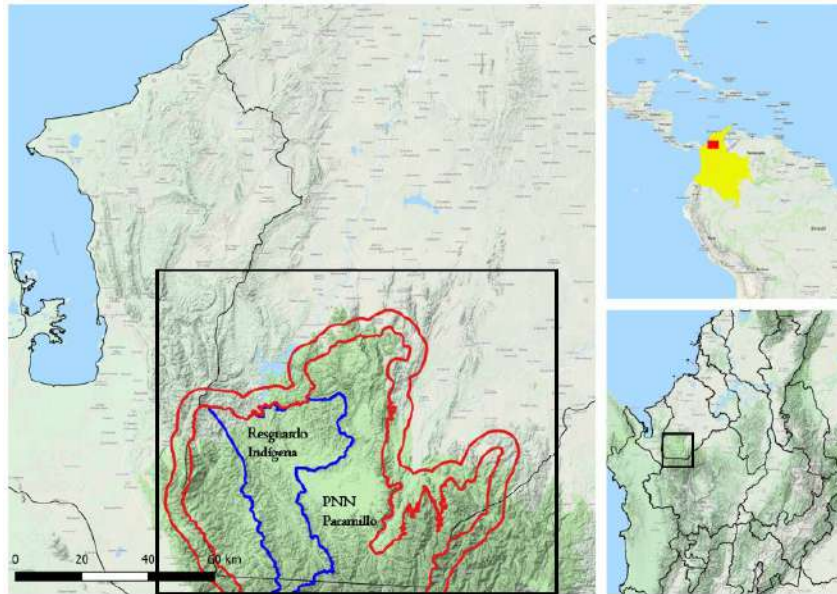
La metodología para esta investigación fueron herramientas etnográficas, como la observación participante y las entrevistas semiestructuradas, que se apoyaron en revisión documental y análisis del discurso. Estas actividades fueron llevadas a cabo durante el segundo semestre de 2018 en el municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, Colombia. Con la intención de entender la vida cotidiana e igualmente, darle una profundidad temporal para poder evidenciar las persistencias y los cambios en la producción del territorio (Atkinson y Hammersley, 1994).



El Desarrollo en Colombia

En Colombia el progreso social ha sido una meta a conseguir desde mediados del siglo XX, que es cuando se realiza una misión desde el Banco Mundial, que generó un programa de desarrollo (International Bank, 1950). En este programa se determinó que existía poca capacidad de generación de energía, por lo que se planteó la necesidad de construir termoeléctricas y centrales hidroeléctricas para solventar esa falencia. El Estado colombiano en cumplimiento del programa adoptó el desarrollo industrial y el económico y en la década de los cincuenta se contrataron estudios de posibilidades de explotación económica en algunas zonas del país. En Córdoba se llevaron a cabo estudios como lo fueron “los recursos hidráulicos del departamento de Bolívar” y “El Programa de desarrollo económico del Valle del Magdalena y del norte de Colombia”. En estos estudios y programas se planeó explotar los valles de los ríos Magdalena y Sinú. En particular, el agua del río Sinú era un recurso para aprovechar; pero además para controlar, debido a que es descrito como un problema por las inundaciones periódicas del río, y entonces se proyecta la construcción de un embalse para controlar las crecientes y de paso producir energía, y así asegurar más tierras para la agricultura y la ganadería (Currie y Nathan, 1960).

El Estado colombiano dio un valor económico al potencial hidroeléctrico del río Sinú, por lo que vislumbró la realización de las hidroeléctricas Urrá I y II a mediados del siglo XX (Currie y Nathan, 1960) en territorio habitado por indígenas embera-katío y campesinos. Este espacio geográfico está en el municipio de Tierralta del departamento de Córdoba y se denomina el Alto Sinú (ver mapa 1), en donde ha sido evidente los procesos de imposición de nuevos ordenamientos territoriales que desconocen los aspectos sociales y culturales de las lógicas de apropiación territorial de las poblaciones locales. Procesos que se han configurado en Colombia, con la idea de los estados desarrollistas, en una primera etapa, y que se consolida con los estados neoliberales.



Mapa 1. Ubicación de la zona de estudio.

Fuente: Elaboración propia con base en con base en IGAC, PNN Paramillo y National Geographic Esri. 2019.

En estos procesos se generan modificaciones físicas en el territorio, se afectan el suelo, la vegetación, la hidrología y la fauna, pero además y muy importante suceden modificaciones de tipo cultural y simbólico. De esta manera, estas imposiciones causan fuertes transformaciones en las formas de apropiación y usos del territorio por parte de las sociedades que habitan y viven en él. Lo que se sustenta principalmente en la prevalencia de un interés general de carácter nacional o global, sobre los derechos de los pobladores locales en beneficio de intereses económicos, es decir, que se pretende que prime una lógica económica de apropiación del territorio (Ulloa, 2012).

Representaciones del desarrollo: Represas e hidroeléctricas

El desarrollo ha incrementado el crecimiento económico desde la segunda guerra mundial, lo que ha aumentado la necesidad por el agua y la energía principalmente, esto justifica el incremento del doble en el uso del agua dulce en los últimos cincuenta años (Comisión Mundial de Represas, 2000: 3). Es así como el impulso hacia la urbanización y la industrialización se apoya en la producción de energía eléctrica, en la cual las hidroeléctricas y las represas han sido una de las formas para solventar dicha producción a partir de la década de los cincuenta del siglo XX, representando a nivel mundial el 19% de la electricidad (World Comission on Dams, 2000: 6). La justificación de la construcción de represas están directamente relacionados con el discurso del



desarrollo, al ser afirmado que son necesarias para satisfacer insuficiencias de agua y energía, además de beneficios múltiples adicionales que pueden o no suceder, pero que igualmente son mencionados como irrigación, control de inundaciones, creación de empleo y formación de industria (World Commission on Dams, 2000: 10).

Las represas han sido una de las principales representaciones del desarrollo y del progreso económico, pues han sido símbolos de modernización que tuvieron su apogeo a nivel mundial entre los años treinta y setenta del siglo pasado, disminuyendo su construcción desde entonces principalmente en Europa y Norteamérica (World Commission on Dams, 2000: 13), mientras que en los países que se considera que están en desarrollo, como los latinoamericanos, continúa la construcción de represas a finales del siglo XX. Para esto ha sido indispensable la financiación del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (García Espejel, 2003: 15), siendo la mayoría del presupuesto de financiación de represas invertido en países en desarrollo en la década de los noventa (Comisión Mundial de Represas, 2000: 12). Estas instituciones fueron formadas para sostener y llevar a cabo el desarrollo, que se sustentan en políticas y normas desarrollistas. Instituciones que fueron creadas para sustentar la planificación y reproducirla en América Latina (Escobar, 2007: 79).

Las organizaciones internacionales además de financiar los proyectos también estipulan directrices de ejecución, construcción y valoración de impactos. En relación a la ejecución y construcción se obliga a abrir las licitaciones internacionalmente, por lo la mayoría de represas e hidroeléctricas han tenido participación extranjera en la inversión y ejecución. Asimismo, existen lineamientos para la selección de sitios de proyectos hidroeléctricos en torno a evaluación de impactos, convenios de cooperación técnica para identificar barreras y potenciales, y para plantear medidas normativas y de política (Defensoría del Pueblo, 2017: 14). Metodología de evaluación de eficiencia de centrales eléctricas también es propuesta desde los organismos internacionales, así como también los lineamientos y principios para los procesos de reasentamiento involuntario, en el cual se indica que de no seguirse las recomendaciones del Banco Mundial al respecto se generan impactos ambientales y sociales (García Espejel, 2003: 55-56). Al respecto es relevante mencionar que no hay procedimientos locales de reasentamiento, es decir, que el pensamiento global se sigue imponiendo sobre el local, los cuales están dentro de un discurso progresista y del desarrollo.

La hidroelectricidad está presente en más de 150 países del mundo, de los cuales para 24 representa el 90% del suministro nacional y el 50% para 63 países. En relación a



América Latina la producción en los años noventa paso del 29% al 52% (Comisión Mundial de Represas, 2000: 14). El uso de represas para la generación de electricidad ha sido promovido bajo el discurso del desarrollo, pero en su forma sustentable, pues se considera una fuente limpia, de bajo costo, renovable y de larga duración, en comparación al uso del petróleo; que en realidad tuvo que ver con los impactos en los precios del petróleo entre los setenta y los ochenta. Además de que ofrece beneficios adicionales, entre los cuales el control de inundaciones es el más mencionado, debido a la difusión de la concepción sobre las inundaciones naturales, las cuales se consideran como una amenaza para la salud y la economía, de hecho se ofrecen estadísticas de afectaciones de vida por inundaciones entre los años setenta y noventa, lapso de impulso en los países subdesarrollados, que son expuestas discursivamente como un desastre similar o más grave que las guerras (Comisión Mundial de Represas, 2000: 14-15).

A nivel mundial el discurso de impulso de construcción de represas se sustenta en asegurar: agricultura, abastecimiento de agua, control de inundaciones y electricidad, siendo expuestas como necesidades que han sido planteadas desde la vulnerabilidad humana (Riechmann, 1998: 12). Es así como se justifica la construcción de infraestructuras, que colabora con el desarrollo y permanencia de una economía mundial, el capitalismo, que se impone en espacios locales y no capitalistas, como lo era la economía embera-katío antes de la existencia de la represa y la central hidroeléctrica (Ibarra García, 2016: 26).

La generación eléctrica se concentra en la región noroeste y centro del país, que se relaciona con la disponibilidad de los recursos, pero además y determinante la concentración de la demanda. En este sentido los departamentos donde más se genera electricidad son Antioquia, Cundinamarca, Atlántico, Boyacá, Santander y Valle del Cauca con el 30,42%, 17,65%, 12,48%, 10%, 8,50 % y 4,72%, respectivamente (Defensoría del Pueblo, 2017: 26). Como ya se mencionó la mayor fuente es la hidráulica y se sustenta actualmente en 19 centrales hidroeléctricas y 21 embalses distribuidos por regiones, de los cuales diez se concentran en el departamento de Antioquia, cuatro en la zona centro del país, seis en la zona oriental y uno en la región caribe, que es precisamente el tema central del presente trabajo, Urrá I.



Hidroeléctrica Urrá: medio siglo

A principios de la década de los años 50 del siglo XX el Alto Sinú, comenzó a adquirir un valor relevante en términos económicos para el gobierno nacional siendo subrayadas las posibilidades de desarrollo hidráulico en el departamento de Bolívar. En esta época el territorio del departamento de Córdoba hacía parte de aquel, pues fue hasta julio de 1952 que el Congreso colombiano creó el nuevo departamento de Córdoba con capital Montería. El gobierno nacional a través de la Caja Agraria, institución de apoyo al campo colombiano en relación al suministro de un crédito barato, contrató una serie de estudios para la explotación de los recursos hidráulicos en el espacio geográfico que hoy se reconoce como departamento de Córdoba identificando las potencialidades de sus recursos hidráulicos para riego, control de inundaciones, navegación, drenaje y generación de energía. En cuanto a este último se identificó a la angostura de Urrá en el río Sinú como sitio de embalse, el cual se presentaba como límite entre la zona ganadera y la zona selvática pluviosa (selva habitada por el pueblo indígena Embera-Katío), debido a que en este sitio el río se encañona a causa de una falla geológica, recaudando el 92% de la tributación hídrica de la cuenca del río (Reichel-Dolmatoff, 1958:34).

Veinte años más tarde, en 1971, la Corporación Eléctrica del Caribe contrató un estudio de prefactibilidad de un proyecto hidroeléctrico que generaría cerca de 300,000 kW y en 1977 se hace el estudio de factibilidad de Urrá I y II, a cargo de la firma Consorcio Interdiseños Alto Sinú. Hasta ese momento, en los estudios mencionados no se reconoce la existencia y presencia de las comunidades locales en este lugar tan codiciado y mucho menos se tuvo en cuenta su opinión como conocedores del ecosistema.

En 1979, se comenzó la vía Tierralta-Crucito, que permitiría la iniciación de la construcción del campamento de Urrá II y un aeropuerto cerca de éste en la boca del río Esmeralda en 1980. Las obras estuvieron a cargo de la empresa Interconexiones Eléctricas Sociedad Anónima (Isa), la cual contrató los diseños finales del proyecto hidroeléctrico de Urrá I y II a través de la firma consultora Gómez, Cajiao y Asociados Cía. Ltda. La vía y el campamento junto con la vinculación de mano de obra facilitaron el acceso a la zona y sus recursos naturales, agudizando procesos de colonización. En 1982 ISA le cede el proyecto a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca), la cual firmó en ese mismo año con la empresa rusa V.O. Energomachexport un contrato para la fabricación, suministro y financiación de los equipos principales para la central



hidroeléctrica. Tres años más tarde se adjudicó el contrato de obras civiles al consorcio sueco colombiano Skanska-Conciviles.

En 1988, se determinó el carácter multipropósito del proyecto y se consideró la construcción de Urrá I. Para esto, el gobierno nacional vio necesario declarar de utilidad pública e interés social el área necesaria para la construcción de dicho proyecto, mediante las resoluciones No. 27 del 20 de febrero de 1989, No. 142 del 18 de diciembre de 1992 y No. 167 del 14 de diciembre de 1992, lo que sucedió en los períodos presidenciales de Virgilio Barco y de Cesar Gaviria Trujillo. El 2 de octubre de este último año, se creó la Empresa Multipropósito Urrá S.A. (Escritura de Constitución de la Empresa No. 1390 de octubre 2 de 1992, de la Notaría Primera de Montería) como sucesora para manejar el proyecto. El 13 de abril de 1993, el Inderena, Era una agencia ambiental del gobierno colombiano creada en 1968, otorgó la licencia ambiental para la primera fase de la hidroeléctrica, que abarcó la construcción de las obras y la desviación del río Sinú, mediante la resolución No. 0243/93, quedando pendiente la aprobación del llenado y operación del proyecto.

Cuando se proyectó Urrá I su objetivo era producir la energía eléctrica necesaria para la región Caribe colombiana, cuando se dio inicio a la construcción en 1994 esa energía ya no era necesaria pues con el paso de los años había sido cubierta por otras fuentes. Para entonces el modelo económico nacional se volcó hacia la apertura económica que en la practica significó abandonar la idea de industrializar el país y dejar de depender exclusivamente de la venta de productos agrícolas. La apertura económica, pensada como apertura de mercados, hizo girar el país hacia la economía extractiva en manos de capitales privados o mixtos. Por tanto, la energía de Urrá, innecesaria para el consumo local, se proyectó hacia el mercado internacional y la provisión de energía a otras empresas mineras locales.

La interconexión internacional inició en 2012 con dineros aportados por el BID con el fin de unir energéticamente Mesoamérica con la Comunidad Andina, después de que en 2007 Colombia fuera incluido en el SIEPAC, proyecto que anteriormente se denominaba Plan Puebla Panamá y que pretende la construcción de una red de micro represas que acopiarían energía para venderla a Norte América.

Apropiación y usos

En estas apropiaciones son importante las dimensiones espacial y simbólica, como componentes indisociables de la condición humana (Haesbaert, 2011). La apropiación



que se desarrolla en la parte alta del río Sinú ha implicado procesos de migración, modos de vida aplicados para adaptarse al territorio e interrelaciones con los actores. Estas situaciones están en un dinamismo constante que permite cambios por medio de los procesos de interrelación. Sin embargo, la apropiación de campesinos y emberas en el Alto Sinú sufre rupturas ocasionadas por la construcción de la hidroeléctrica y el embalse, que obedecen a una apropiación y dominio sobre un territorio más amplio.

Las migraciones de los embera se dan en dos momentos: el primero fue entre los siglos XVII y XVIII a causa de la colonización española y el segundo a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, que fue generado por el avance de la colonización campesina. Los aspectos que propiciaron estos dos procesos migratorios radican en que la organización social del pueblo indígena estaba adaptada a la movilización y a la división, pues eran sociedades sin jefatura política centralizada (Losonczy, 2006: 15). Es así como la estrategia ha sido buscar lugares apartados para mantener la autonomía política y persistir culturalmente (Pardo, 1980: 20). Durante el segundo período de migración indígena también sucedieron migraciones de algunas familias campesinas; pero en las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo XX, durante la época de La Violencia política en Colombia suceden procesos de migración forzosa que iniciaron el desplazamiento de familias campesinas, que tuvieron que dejar sus viviendas en los centros poblados en el sur de Córdoba y en el norte de Antioquia para ocultarse en terrenos baldíos y selváticos del Alto Sinú.

La territorialidad local se fue conformando por la elección de los lugares de viviendas, es así como los cauces de agua han marcado la forma de poblamiento, debido a que el agua se establece como elemento vital para las prácticas cotidianas socioeconómicas. Típicamente los embera se han asentado en tambos dispersos a lo largo de los ríos y arroyos, permitiendo la conformación de unidades familiares autónomas económicamente, es decir, que no se presentaban agrupaciones de viviendas como aldeas o poblados (Gordon, 1983: 23). El colono campesino al llegar a tierras que consideró deshabitadas también tuvo la posibilidad de asentarse de manera dispersa seleccionando un lugar para la casa y otro para el cultivo y la cría de animales.

Los asentamientos indígenas en su mayoría ya no tienen el patrón tradicional disperso, en varias comunidades los tambos se encuentran bastante cercanos el uno del otro como en poblados o aldeas; razón por la cual los espacios o áreas de cultivo se encuentran alejadas de los tambos. El agrupamiento en aldea en gran parte se debe a las facilidades que proporciona en cuanto a organización política, pues es más fácil el



desplazamiento para realizar las reuniones de gobierno local, así como también la construcción de escuelas y tambos de gobierno han generado una centralización territorial en cada comunidad. En cambio, las familias campesinas generaron desde el principio pequeños centros poblados que se formaron en relación al comercio, de los cuales algunos fueron inundados por el embalse y sus habitantes fueron reasentados en nuevos espacios.

Los campesinos e indígenas en similitud principalmente cultivan plátano, yuca y maíz, y crían cerdos y gallinas, pero además en la época de los ochenta compartieron la explotación maderera. Esta actividad económica tenía varias formas de relacionamiento entre emberas y campesinos, por una parte, el embera le rentaba la tierra al campesino, quien talaba y jalaba los palos por el monte hasta llegar al río y los llevaba hasta los puertos. Luego el embera aprendió los oficios de la tala de madera, hacía todo el proceso él mismo y vendía la madera al campesino.

Impactos

La represa para la generación de energía inundó 7,400 ha, lo que en términos físicos ha generado transformaciones en el paisaje gracias a las alteraciones en los movimientos de agua, los sedimentos y los nutrientes, modificando la geomorfología de áreas río abajo y degradando la calidad del agua y la diversidad de especies. Pero además y muy importante en términos espaciales y simbólicos las alteraciones del medio físico ocasionaron reasentamientos principalmente de familias campesinas y pérdida de zonas fértiles de cultivo. El proceso de reasentamiento ocasionó para las familias campesinas perder vínculos familiares y vecinales, porque fueron fragmentadas las redes de colaboración que se sustentaban en las actividades socioeconómicas. Las zonas aluviales del río Sinú se caracterizaban por los cultivos de plátano, los cuales no necesitaban procesos de fertilización y la producción era constante. Las tierras de las parcelas en los reasentamientos necesitan procesos de fertilización de tipo agroindustrial y la producción de plátano se redujo a dos veces en el año. De manera similar, los embera-katío perdieron tierras de cultivo a causa la sedimentación generada por la inundación, y además la disponibilidad de peces para la alimentación disminuyó considerablemente, lo cual ha alterado la dieta alimentaria.

En términos simbólicos, al ser estancadas las aguas del río Sinú, fueron alterados los sitios sagrados, los cuales consisten en manifestaciones de los seres dueños de las especies, considerados como animales fieras y madres de agua. Estos seres fueron



cerrados por los médicos tradicionales, desde los inicios del poblamiento embera-katío en el Alto Sinú, a través del ritual de curación Canto de Jai, con el fin de evitar afecciones como enfermedades y accidentes. Por ende, la alteración de estos sitios ha significado la existencia de riesgos para el bienestar y la seguridad de los Embera-Katío.

Estas transformaciones e impactos sobre los embera-katío y los campesinos son una pequeña parte de los ocasionados por el proyecto hidroeléctrico. En este sentido, la Empresa en su forma de apropiación territorial ha venido desarrollando medidas de mitigación que se enmarcan en dos formas: la indemnización otorgada a los indígenas y la financiación de proyectos de salud, de fortalecimiento cultural, de transporte y de actividades productivas que son otorgados a campesinos y emberas.

Conclusiones

La construcción del territorio del Alto Sinú desde la interacción de las diferentes formas de apropiación territorial plantea un modelo temporal de tres periodos de interacciones en los que se ha configurado el territorio desde mediados del siglo XX hasta el presente. Entre los años cincuenta y setenta se dio un primer periodo en el que el Alto Sinú se comenzó a proyectar como zona con alto potencial para la producción de hidroenergía, esto mediante diversos estudios técnicos. Fue una etapa de generación de un imaginario a partir de los diversos documentos generados lo que fue la base para el desarrollo en las siguientes décadas de la explotación hidroenergética. Para los años setenta tal imaginario comienza a tomar formas más específicas como son propuestas de varios proyectos. Fue un periodo de mayores estudios y gestiones políticas ante el Estado para que este estableciera las disposiciones legales para su realización. Hasta este periodo el dominio y la apropiación territorial eran ejercidos principalmente por los campesinos y emberas, pobladores de esta región. El último periodo es entre los años ochenta y el presente, a partir de este se determina la construcción de un proyecto multipropósito en el río Sinú.

Bibliografía

- Atkinson, P., y Hammersley, M. (1994). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Comisión Mundial de Represas. (2000). *Represas y Desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones* (Earthscan). Retrieved from <http://www.ib.usp.br/limnologia/textos/represasdesarrollounnuevomarcoparalatomadedecisiones.pdf>



Currie, L., & Nathan, R. (1960). Programa de desarrollo económico del Valle del Magdalena y del norte de Colombia. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas, Ferrocarriles Nacionales, Empresa Colombiana de Petróleos.

Defensoría del Pueblo. (2017). Impactos socioambientales y posible afectación de derechos derivada de la generación hidroeléctrica en Colombia. Retrieved from http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_hidroelectricas_sep.pdf

Escobar, A. (2007). La invención del Tercer Mundo. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio el poder popular para la Cultura.

García Espejel, A. (2003). Las contradicciones del desarrollo: El impacto social de los reacomodos involuntarios por proyectos de desarrollo. Queretaro: Ediciones UAQ.

Gordon, B. L. R. (1983). El sinú geografía humana y ecología. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

Haesbaert, R. (2011). El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad. México D.F.: Siglo XXI.

Ibarra García, M. V. (2016). Los megaproyectos desde una geografía crítica. In M. V. Ibarra García & E. Talledos Sánchez (Eds.), Megaproyectos en México. Una lectura Crítica (pp. 21–42). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Itaca.

International Bank. (1950). The Basis of a Development Program for Colombia. In American Journal of Public Health and the Nations Health (Vol. 40). <https://doi.org/10.2105/ajph.40.12.1567-a>

Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. España: Capitán Swing.

Lins Ribeiro, G. (1985). Proyectos de gran escala: hacia un marco conceptual para el análisis de una forma de producción temporaria. In L. Bartolomé (Ed.), Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas (pp. 23–47). Buenos Aires: Ediciones del ides.

Losonczy, A. M. (2006). Viaje y violencia. La paradoja chamánica emberá. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pardo, M. (1980). Transformaciones Históricas en los Indígenas Chocó. I Congreso de Antropología. Medellín.

Riechmann, J. (1998). Necesidades: Algunas delimitaciones en las que acaso podríamos convenir. In J. Reichmann (Ed.), Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico Y sustentabilidad (pp. 11–42). España: Los Libros de la Catarata.



Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. España: Ariel.

Ulloa, A. (2012). Los territorios indígenas en Colombia: de escenarios de apropiación transnacional a territorialidades alternativas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI(418).

World Commission on Dams. (2000). *Represas y desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones. Una síntesis* (Earthscan). Retrieved from <https://bit.ly/2JRPA63>



“Tyol qtx'otx”. Su voz/palabra de nuestra tierra. Resistencia y religiosidad mame ante la neo minería en la frontera Chiapas Guatemala.

Martha Areli Ramírez Sánchez
Marin Roblero Morales

Resumen

En este documento se explora cómo el avance de la minería en la Sierra Mariscal, frontera México Guatemala, ha unificado diversas religiosidades en un contexto de defensa del territorio. Diversos conflictos graves entre empresas mineras y la población mame detonaron un interés colectivo en reavivar prácticas rituales consideradas tradicionales. Sumándose a otras prácticas políticas ya arraigadas en la región se configura lo que denominamos los diálogos de la tierra, según los cuales, con significados añadidos se incorporan a las estrategias de resistencia política frente a la actividad extractivista.

Palabras clave

Cosmovisión; Ecología política; Extractivismo; Minería; Resistencia.

Abstract

This paper explores how the growing of mining in the Sierra Mariscal, Mexico-Guatemalan border, has unified various religiosities in a context of defense of the territory. Several social conflicts between mining companies and the mame population detonated a collective interest in reviving ritual practices considered traditional. In addition to other political practices that are already rooted in the region, what we call the dialogues of the land, according to which, with added meanings, are incorporated into the strategies of political resistance against extractive activity.

Key Words

Cosmovisión; Political ecology; Extractivism; Mining; Resistance.

Abstrato

Este documento explora como o avanço da mineração na Serra Mariscal, fronteira com o México e Guatemala, unificou várias religiosidades em um contexto de defesa do território. Vários conflitos sérios entre empresas de mineração e a população mame detonaram um interesse coletivo em reviver práticas rituais consideradas tradicionais. Além de outras práticas políticas que já estão arraigadas na região, o que chamamos



de diálogos da terra, segundo o qual, com significados agregados, são incorporados nas estratégias de resistência política contra a atividade extrativista.

Palavras chave

Visão de mundo; Ecologia política; Extrativismo; Mineração; Resistencia.

Introducción

El impacto socio ambiental producto de la llegada de empresas mineras internacionales a territorios indígenas ha sido ampliamente documentado en entidades del centro y norte de México. Sin embargo, sobre el caso del sureste mexicano contamos con pocos documentos que nos permitan dimensionar las contradicciones generadas con el encuentro de diferentes tradiciones de pensamiento tales como “desarrollo-modernidad” vs “espiritualidad-racionalidad”. Encuentros cada vez más comunes propiciados por el avance de un modelo nuevo de extracción de los bienes naturales como la minería a cielo abierto propio del siglo XXI. Si bien estamos conscientes de que este fenómeno es multi-dimensional y global, nos inclinaremos por una perspectiva local mediante un estudio de caso, lo cual nos permitirá explorar algunos aspectos no muy conocidos sobre el pueblo mame. Documentamos como los recursos cosmológicos y políticos se movilizan ante el conflicto territorial, particularmente cuando dos formas de conceptualización de la naturaleza y dos formas de apropiación del territorio se confrontan. En nuestro análisis los agentes que operativizan estas concepciones son el neoextractivismo minero transnacional y las comunidades indígenas mames que habitan las montañas en la frontera Chiapas-Guatemala (Región XI Sierra Mariscal).

Antecedentes

Como resultado de la expansión global de las políticas neoliberales impulsadas en los años 90. La minería en su modalidad de explotación a cielo abierto se estableció por primera vez en la Sierra de Chiapas en el año 2000 (CGMINERIA-SE 2010); los mames quienes vivían de la actividad campesina siempre mostraron abierta oposición a este proyecto. El conflicto por la extracción de barita entre el municipio de Chicomuselo (lugar de los siete jaguares) y la empresa canadiense Blackfire alcanzó su punto más alto con el asesinato del líder ambientalista Mariano Abarca Roblero en el 2009. Evento que desató una serie de movimientos de resistencias en un contexto de incertidumbre ante el despojo del territorio y deterioro ambiental.



La particularidad de estos movimientos sociales es que reavivan e incorporan aspectos de la cosmovisión maya mame, expresada en una variedad de actividades agroecológicas, religiosas y narrativas (Velasco 1979; Hermese 2014). Pero en el caso menos conocido de los mames veremos cómo, reavivando creencias como el Señor del Monte o el concepto “Madre Tierra”, buscan frenar de alguna manera la actividad minera y el concepto de mercantilización del territorio bajo el que operan.

Tradicición y modernidad, en palabras de Toledo y Barrera-Bassols (2008) son como dos polos opuestos de visión del mundo; pues si bien para los mames el territorio encarna el papel de una madre la cual requiere el cuidado de sus hijos, para las empresas la tierra es evaluada en términos de costo/beneficio. Ambas visiones se enfrentan en una arena conflictiva creada por la minería, sin embargo, en este ejercicio tratamos de señalar las estrategias de conservación de la tierra practicadas por los mames, a las cuales se les ha añadido un contenido político.

El área de estudio se ubica en los municipios fronterizos de la cordillera de la Sierra Madre de Chiapas que corresponde a la Región Socioeconómica XI Sierra Mariscal (en adelante SM). Este territorio se caracteriza por su alta vulnerabilidad ambiental propensa a deslizamientos, lluvias torrenciales, sequías, inundaciones y huracanes. Algunos estudiosos coinciden que esta vulnerabilidad particular se debe a las condicionantes geofísicas (montañas agrestes no aptas para la agricultura y ganadería, ecosistemas semidesérticos o neblinosos, recurrencia de huracanes y alta sismicidad). También a las actividades socioeconómicas (escasa diversidad agrícola y estructura de la población), así como al olvido estatal (Villafuerte 2010; Basail 2010). El análisis del neoextractivismo minero en Chiapas y sus impactos socioambientales capta la atención de los actores comunitarios y organizaciones ambientalistas debido a las transformaciones territoriales en lo económico, político e ideológico que implica. Después de la realización de este trabajo podemos adelantar que los pocos trabajos en esta área se deben principalmente a los obstáculos para introducirse en la región, la alta conflictividad y la falta de herramientas metodológicas para su análisis.

Estratégicamente desarrollamos recursos metodológicos de los más variados, para trabajar en un contexto conflictivo caracterizado por la criminalización de la protesta social e incertidumbre comunitaria de un futuro desastroso. Esto se refleja en el temor de los entrevistados en ser reconocidos a través de sus testimonios, en estos contextos, la negociación es una constante con los implicados. Todo lo anterior nos obligó a decidirnos por un posicionamiento situado que en este contexto significó abandonar la



pretensión de la externalidad del investigador, la larga presencia en campo nos permitió explorar este tema.

Después de algunas discusiones nos decantamos por el enfoque que ofrece de la ecología política latinoamericana (Gudynas 2013), la cual ha mostrado ser una herramienta útil en el análisis de los conflictos ecológicos relacionados con el neoextractivismo en América Latina. El documento se construyó a partir de información recopilada en los municipios de Chicomuselo, Comalapa y Motozintla, durante el periodo 2011-2016. Líderes indígenas ambientalistas y habitantes de las comunidades nos regalaron su tiempo para entrevistarlos, también participamos en talleres comunitarios sobre el territorio y la minería. Nuestro trabajo implicó vivir la cotidianidad con los actores implicados, ya que el conflicto llega a formar parte de sus rutinas comunitarias. Finalmente realizamos recorridos de campo en las zonas impactadas por la minería.

Ecología política, una herramienta para el análisis de los conflictos ecológicos distributivos

El concepto de ecología política aparece en la literatura antropológica desde los trabajos de Erick Wolf en 1972 (2006), décadas después se encuentra en los escritos de Joan Martínez Alier y Arturo Escobar (1995), debido a la conflictividad social desatada en América Latina por la actividad neo-extractivista. Este enfoque llegó a convertirse en una herramienta indispensable y flexible para analizar problemas ambientales actuales según la cual lo ecológico se vincula a lo político (Bebbington 2007). En este documento nos adherimos a la ecología política latinoamericana que señala a la historia ambiental como una especificidad de América Latina y la colonialidad como un eje que configura la historia y el territorio.

Este enfoque debe entenderse como un campo de discusión inter y transdisciplinario que reflexiona y discute las relaciones de poder en torno a las diversas concepciones de naturaleza existentes, en términos de construcción social, apropiación y control por distintos agentes sociopolíticos (Palacio 2006). El objeto de estudio son los conflictos ecológicos distributivos, definidos por Martínez Alier (2015) como los patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenibles de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida, en espacios territoriales.

El concepto extractivismo se ha usado desde 1950 refiriéndose a la obtención de grandes volúmenes de bienes naturales de un territorio para la exportación con



orientación económica, materia sin procesar o escasamente procesada (Gudynas 2013). El Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) añade que el extractivismo es un patrón de acumulación basado en la sobre-explotación de bienes naturales cada vez más escasos, no renovables como los minerales, así como a la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios considerados improductivos (Swampa 2011).

El concepto neoextractivismo comienza a usarse en el 2008 para explicar una segunda fase del extractivismo convencional. Esta modalidad crece de manera alarmante en América Latina a partir de la primera década del siglo XXI y se caracteriza porque las actividades extractivas son realizadas por empresas estatales o mixtas incrementando regalías y con un alto control de la producción. En esta modalidad el Estado actúa como promotor de estos proyectos con un discurso de “desarrollo y progreso”, señalando que la sociedad será beneficiada con una fuerte “derrama económica” (Gudynas 2013). Los altos costos socioambientales y las ganancias de las empresas generan fuertes conflictos que derivan o no en resistencias campesinas (Bebbington 2007). Con diversos desenlaces, por un lado, sí las resistencias pierden la contienda se consuman los despojos territoriales, o cuando la resistencia es muy fuerte los megaproyectos se estancan o cancelan.

En el caso de la SM, la resistencia antiminera busca articularse con otras resistencias a nivel nacional o internacional, pero tiene en común con otros movimientos latinoamericanos el uso de elementos genéricamente llamados tradicionales y tres ejes transversales: cultura -en este caso la maya-, memoria histórica y religiosidad.¹ En un contexto de despojo y alta conflictividad, la cultura como categoría se instrumentaliza como el basamento sobre el cual se construye un discurso político que busca detener la imposición de programas de desarrollo en sus territorios. Su constante re-utilización genera y produce nuevos sentimientos, constituye una dimensión estratégica de producción de consenso y se convierte en un mecanismo de empoderamiento (Romero 2005) para las llamadas resistencias indígenas.

Para Macleod (2015) la cosmovisión es definida como una forma de percibir el mundo y su realidad; es una actitud, un planteamiento, un sistema de vida individual y comunitaria base de la interrelación con el entorno. En ésta, todos los elementos están vinculados, interrelacionados e integrados, la cual se renueva continuamente a través de la memoria histórica. Esta reconstrucción de eventos pasados se construye a partir del recuerdo de



sucesos, especialmente de aquellos que marcan etapas de sus historias. Las interpretaciones que se dan a los hechos son mediadas por las cargas culturales e ideológicas de los individuos o comunidades (Martínez 2009). Frente a una amenaza externa, las fronteras entre la realidad y el mito presente en la historiografía indígena de los movimientos sociales, son borrosas; en parte, esta historiografía es una práctica política contestataria (Mohanty 2008).

En estas contiendas políticas la religiosidad maya juega un papel muy importante pues permite de manera arbitraria la interacción de los espacios considerados sagrados y profanos. De estas formas emergentes de religiosidad política resaltan las de los mames de la SM pertenecientes o no al movimiento del Pueblo Creyente, influenciados por la teología de la liberación que resisten al capital. Las resistencias indígenas pueden tener tres modalidades (Castro 26/10/2016): pasiva, donde los sujetos no están de acuerdo con tal imposición o dominación, pero no se hace nada; activa donde los sujetos realizan acciones para contrarrestar la fuerza del oponente y propositiva, donde los sujetos generan formas o modelos de vida alternativas alternas a la imposición de los sujetos dominantes.

La Región XI Sierra Mariscal: Frontera política y natural entre México y Guatemala

La Sierra de Chiapas tiene una extensión de 4017.42 km² (el 5.47% de la superficie estatal) y una población de 303,654 habitantes en diez municipios (INEGI, 2015). La SM se enclava en tres subprovincias fisiográficas: a) *Depresión Central de Chiapas* (990.38 kms²) conformada por Frontera Comalapa y Chicomuselo, b) *Sierras del Sur de Chiapas* (2,680.87 kms²) que abarca Amatenango de la Frontera, Bella Vista, Bejuical de Ocampo, El Porvenir, La Grandeza y Siltepec, poseen tierras pendientes aptas para el cultivo de café y hortalizas y c) *Volcanes de Centroamérica* (342.30 kms²) que abarca Mazapa, Motozintla y parte de Amatenango de la Frontera con montañas semidesérticas (Programa Regional de Desarrollo, Sierra XI Mariscal S/f).

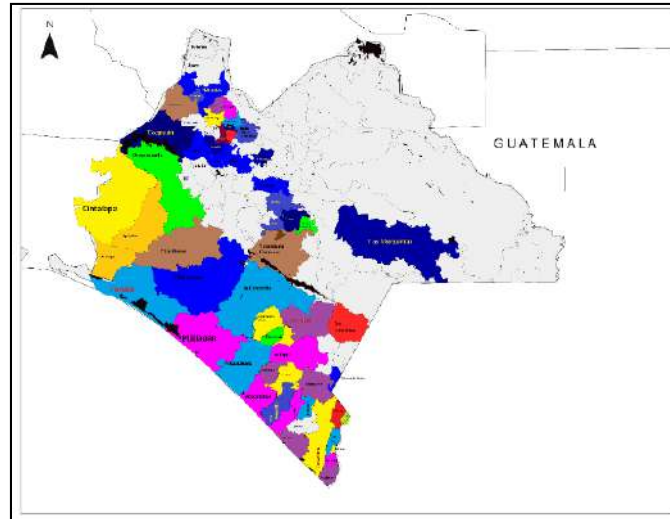
En la zona, la migración presenta tres modalidades: expulsión de campesinos locales, recepción y tránsito de migrantes centroamericanos. Esto conforma una población pluriétnica donde se acrisolan y diluyen sus identidades, especialmente en las cabeceras municipales de Chicomuselo, Comalapa y Motozintla donde la mayoría de la población serrana se autocalifica como “mestizos” o “campesinos”, aunque hay un cierto sector de la población se autoidentifican como indígenas mames.



Los mames han habitado históricamente lo que hoy es el espacio fronterizo de México y Guatemala. Se tienen datos estadísticos de la población en los censos de 1895 cuando se contabilizaron 9,732 hablantes, para 1930 se reportan 3,098 hablantes. Después de esta fecha no se registra su presencia en el censo. Sin embargo, en 1973 Andrés Medina menciona nuevamente la existencia de 13,245 mames en 8 municipios. En 1980 el INALI calificó a la lengua mam como “en peligro de extinción” con tan solo 3,711 hablantes. Es de llamar la atención que nuevamente en el año 2015 se reporta 11,387 hablantes de la lengua (2015). A pesar de estas inconsistencias, en trabajo de campo hemos encontrado una cultura mame que se fortalece y adapta a las nuevas realidades para hacer frente al despojo territorial.

Neoextractivismo minero en la Sierra Mariscal

En los años 90 las políticas neoliberales se manifestaron en México con los llamados ajustes estructurales promoviendo la inversión extranjera directa, particularmente en el sector minero incentivados por el creciente consumo de materiales (Delgado-Ramos 2010). De este modo, territorios como la SM adquieren gran importancia estratégica para las transnacionales interesadas en extraer materias primas como la minería a granel. Estas inversiones coinciden con el abandono total del campo mexicano con la modificación del art 27, pero al caso de la SM se le deben sumar los efectos causados por los huracanes Mitch en 1998 y Stan en 2005. Para empeorar la situación aparecieron en los cultivos de café, un hongo conocido como la roya y el escarabajo broca terminando con las cosechas y detonando las migraciones masivas hacia Estados Unidos. Todas estas situaciones, más el debilitado tejido social provocó que a primera vista la minería pareciera una opción viable para los que se quedaban. Este periodo fue el más trágico socio-ambientalmente hablando, pues en el año 2000 se otorgaron las primeras concesiones mineras en la entidad las cuales se incrementaron a 111 en el 2015 (figura 3). Estos cálculos nos permiten hablar de un 15.98% del territorio destinado a la extracción minería con un aproximado de 1,122,991.4219 hectáreas (SGM 12/2016). Sin embargo, revisando diversas fuentes oficiales y durante trabajo de campo pudimos contabilizar 194 concesiones mineras entre activas o inactivas.



Mapa de municipios con concesiones mineras durante el 2015

Fuente: Elaboración propia en base a SIAM, Global Forest Watch, Opendatasoft, INAI, El Universal, Ceccam, Semarnat.

Según datos oficiales del SIAM en el 2015, la SM contaba con 43 concesiones mineras, entre activas y no activas, en una superficie de 245,216.832 hectáreas aproximadas; las cuales habían sido otorgadas a 14 empresas y ocho prestanombres para la extracción de oro, plata, cobre, plomo, zinc, barita, titanio, antimonio, magnesio, molibdeno, blenda, zirconio, ilmenita, rutilo y hemetita.² Un número indeterminado de estos proyectos ha extraído o extrae minerales a cielo abierto de manera legal o ilegal, bajo el método de "extracción hormiga" y con maquinarias disfrazadas de graveras o areneras. Entre las más relevantes se pueden mencionar las siguientes:

1. Compañía Minera el Caracol (Título: 222117 otorgado el 24/07/2003, 1050 hectáreas con vigencia a 56 años). Entre el 2003-2005 estuvo extrayendo barita (Ba) en el cerro La Gloria (1419 msnm) en el lote denominado "Ampliación la Revancha" en el Ejido Grecia, Chicomuselo (MIA, El Caracol 2003; Mariscal, 2006; Roblero, 2011).
2. Blackfire Explorations México, es una empresa canadiense, entre 2006 - 2009 estuvo extrayendo barita con una inversión inicial de 15 millones de pesos; un aproximado de 25 empleados y una extracción anual promedio de 350,000 a 400,000 toneladas de minerales (Minuta de Acuerdos del ejido Grecia, 13/12/2007; Rodríguez, 2010; Habitante de Nueva Morelia, 25/07/2010).
3. Víctor Manuel Ramírez Díaz y Socios (Título: 240410, Agencia 109, expedición: 1337731200000, expediente: 225). El Lote Nuevo Carrizalito en Motozintla es



un proyecto activo con vigencia del 2012 al 2061 posee yacimientos de Au, Ag, Pb y Cu en una superficie de 500 hectáreas (SIAM, 2015).

4. Lote Casas Viejas (Título: 233435). Tiene una superficie de 500 hectáreas con yacimientos de Au, Ag, Pb, BAR, TSP, se encuentra ubicado en el ejido Costa Rica, Fra. Comalapa (junto a una zona arqueológica).
5. Lote Casas Viejas 2 (Título: 233367, Agencia: 109, expedición: 1234828800000, expediente: 205). Tiene una superficie de 500 hectáreas con yacimientos de Au, Ag, Pb, BAR, TSP, Ba, Ti, Fe. Ambos lotes pertenecen Valentín Zarate Marroquín y tienen vigencia hasta el 2059, se extrajo barita durante el 2009 fecha en que las actividades fueron clausuradas ante el rechazo de campesinos inconformes (testimonios de habitantes del ejido Santa Rita, 05/03/2011; SIAM, 2015).

Existen también un número indeterminado de mineras que realizan “extracción hormiga”. Por ejemplo, en Motozintla se pueden observar pequeños grupos de personas extrayendo piedras a lo largo del lecho del río Xelajú. En las montañas opera el Grupo Minero Malé con extracción en los lotes La Nathalia y La Fernanda (Calixto 2015) y en Chicomuselo se encuentra el lote La Pera en el ejido Santa María. Sin embargo, ante la complejidad y falta de regulación de esta actividad se desconoce el total de minas activas. El Servicio Geológico Mexicano (SGM) señaló que en el 2015 habían más de 100 mineras en operación, pero se desconocía qué tipo de recurso era extraído (El Estado, 19/08/2015). Pero de acuerdo a los pobladores el titanio parece ser el más explotado seguido de la barita, así lo reporta la página electrónica de Puerto Madero (30/03/2016) que menciona haber exportado 559,369.9 toneladas de titanio a China durante el 2012.

Esta ola de invasión minera está dejando a su paso diversos eventos violentos en la región. En el año 2013, los pobladores de 11 municipios (78 ejidos) de la Sierra y Costa de Chiapas armados con machetes y palos formaron Guardias civiles para impedir el saqueo de minerales en sus ejidos, afirmando “Aplicaremos la justicia por nosotros mismos debido al desinterés de ustedes como autoridades por atender la demanda de que se protejan los recursos naturales y el medio ambiente” (Enríquez 04/03/2013). Ante este panorama la resistencia anti-minera ha aumentado expresándose de muchas maneras y por diversas vías, más adelante ahondaremos en estos aspectos más puntuales.



Naturaleza y territorio

De acuerdo a Martínez-Alier (2015: 381) "Las sociedades actúan sobre el ambiente según las representaciones que se hacen de sus relaciones con él". Veremos ahora cómo una renovada religiosidad mame centrada en figuras como la Madre Tierra y el Señor del Monte, recurrentes en los testimonios obtenidos en campo, son centrales en las prácticas del uso del territorio. La naturaleza o Madre Tierra es el espacio donde ocurren todos los eventos profanos o sagrados. Ésta es concebida como un ser viviente con emociones y sentimientos; tal como lo describen los campesinos de Motozintla, esta, requiere ser respetada, cuidada y alimentada por sus hijos. Es una madre piadosa que nos amamanta, pero también es un monstruo devorador que nos come, "es la responsable que nos provee de la despensa básica, ya sea a través de la siembra de la milpa, café, hortalizas o a través de la recolección de frutos, hiervas silvestres, semillas y bulbos depositada en su vientre"

La tierra es sagrada, de ahí nos alimentamos, de ahí obtenemos materiales (adobe) y madera para construir nuestras casas y al morir regresamos a ella. Antes de sembrar hago una oración pidiendo permiso para trabajar y en el nombre de Dios sembramos semilla, y en la cosecha hago una acción de gracias a Dios (campesino de 53 años, ejido Benito Juárez, Motozintla). La tierra es la que nos mantiene y da vida, y al morir volveremos a la tierra. Es todo lo que podemos ver aquí, desde árboles, animales, el humano y Dios (Campesino de 57 años, ejido Benito Juárez, Motozintla, citado por Alvares- David, et al. 2014: 469).

Esta relación madre-hijo/ indígena-tierra se materializa al momento del nacimiento a través de una ceremonia denominada "la siembra del niño". Para quienes nacieron en la Sierra, con esta ceremonia "quedan (mos) protegidos de enfermedades" y su vida quedará vinculada para siempre con la de la Madre Tierra, se considera un pacto sagrado. Se desconoce el origen de esta práctica, aunque existe registro de su existencia desde la década de los cincuenta:

Se entierra una pequeña cruz en la orilla de un arroyo, o cerca de un pozo, rito conocido por "sembrar los hijos"; un "chiman" es el encargado de practicarlo a los nueve días de nacido el niño. El "chiman" pide a la tierra que dé vida y salud al nuevo ser, que no se lo coma, y, en cambio de aquel pequeño cuerpo, le entrega la cruz, que es enterrada. Cuando los niños han sido sembrados, tienen asegurada la salud por toda su vida, pero de no hacerlo así todas las enfermedades sobrevendrán sobre los que no lo hayan sido (Pozas, Ricardo 1952:261).



De acuerdo a testimonios recopilados en una comunidad de Chicomuselo (2010), cuando un niño cumplía nueve días de haber nacido se le hacía la “siembra”. Se le enchilaba levemente los labios al bebé con tres chiles “miracielo” y elaboraban el “puzunque”, atole hecho de maíz podrido dorado, molido con chile y pericón (los ingredientes del puzunque varían en cada municipio). También se elaboraba una comida hecha a base de caracol de río con semilla de calabaza molida y hojas de Santa María. Cuando un integrante de la familia no era “sembrado” se creía que sería el o la que moriría primero. Muchos de los nacidos en la Sierra han tenido la oportunidad de formar parte de esa práctica, la cual se realizaba de manera velada, era un secreto que se mantenía entre el padre del niño o la niña y el chiman. Sólo ellos conocían el lugar exacto donde se ubicaba la cuevita u ojo de agua en la montaña donde se enterraban las cruces.

Cada uno de los espacios de la tierra: parcelas de cultivo, montañas, ojos de agua, ríos, arroyos, cavernas, piedras sagradas (Piedra de Huixtla) y cielo (lluvia, viento, arcoíris) tienen una función en la naturaleza. El espacio dedicado al cultivo de maíz carece de árboles, pero esto se compensa con el cultivo de una gran diversidad de especies (maíz, calabaza, chipilín, hierba mora, frijol, cebollín y yuca, entre otros) cosechas que se relacionan con las historias ancestrales (véase Petrich “Alimentación mochó, acto y palabra” 1985). Sembrar la milpa en el vientre de la tierra, implica conocer las historias, los momentos de las lunaciones, los ritos a la Madre Tierra y la lectura de la naturaleza (cantos de pájaros, sapos y otros insectos que anuncian las lluvias). La tierra no sólo es maternal también ofrece los elementos indispensables que permiten la vida tales como el agua, bosques, animales, lluvia, rayo, viento. Un campesino mochó relató así, las ceremonias agrícolas que se realizaban durante la siembra:

El 29 de abril se subía al Caballete (parteagua de la cordillera) allá se iba a pedir agua, se llevaba pollo y frijol, era el Día del Campesino –organizado por los Ortises y los Jiménez– yo quisiera que volviera como antes, ya no hay mucha esperanza, hay crisis del bosque y del humano [...]. Se sembraba de 12 a 15 cuerdas y se hacía la ceremonia en el cerro Kotz, todos regalaban un pollo a la Santa Tierra y se llenaban pozos de sangre de pollo o de jolote. Ahora ya no se hace, nos hace falta alabar a la Tierra (testimonio FJM, 15/08/2015).

Hoy en día, particularmente miembros del movimiento del Pueblo Creyente, buscan también recuperar danzas, bailes, rezos, comida, oraciones y otras prácticas ya en desuso. Por ejemplo, el baile “la Pachita” dejó de realizarse durante algunos años, pero en el 2016 se volvió a realizar en Chicomuselo y en el 2018 nuevamente se vuelve a



realizar en Siltepec. Este ritual consistía en recoger durante las cosechas las mazorcas *cuaches* (dobles), posteriormente en el mes de diciembre, eran ataviadas como si fueran mujeres, se les dibujaba ojos, nariz y boca. Se les confeccionaba una blusa del mismo “doblador” y unas trenzas de la misma inflorescencia; después, era colocada en una canasta de flores y las mujeres bailaban en círculo dando giros en dos pasos, al mismo tiempo que iban pasándose la Pachita de mano en mano.

Los hombres bailaban fuera del círculo imitando cortar la hierba con machetes y *garabatos* (palos en forma de L), sin poder ver ni tomar entre sus manos a la Pachita durante el baile. Terminada la ceremonia las Pachitas eran colocadas en un altar cristiano donde permanecerían hasta el 2 de mayo, fecha en que serían desgranadas para la siembra y para el atole ritual puzunke del 3 de mayo. Se creía que esta mazorca hablaba con los hombres y se vinculaba a la virgen de Guadalupe. A la semilla de maíz también se le otorgan cualidades antropomorfas, según las cuales también puede comunicarse con los hombres y “duerme por las noches y puede molestar” (testimonios del Pueblo Creyente 01/2011). Nos contaron también que “Mi abuela narraba, que en una ocasión había dos viejitos peleando. Las autoridades decidieron encarcelarlos durante una noche, al siguiente día cuando llegaron a sacarlos, únicamente encontraron un montoncito de maíz y otro de café. Y es que el señor del maíz estaba muy enojado porque los campesinos ya no lo estaban sembrando y ahora cultivaban café” (testimonio obtenidos en Chicomuselo).

Se cree también que la cordillera de la Sierra Madre de Chiapas tiene enormes lagunas en su interior, las montañas poseen nombres propios y se cree que son protegidas por el Señor del Monte; también se le conoce como Tohil (Dios del Fuego Creador), Sombrerón, Negro, Dueño del Cerro, Juanón, Juan Noj, San Juan y Maximón. Se dice que ha existido desde siempre, ocultándose o disfrazándose bajo múltiples identidades. Se cree que vive en las entrañas de la tierra o en ciertas cavernas identificadas geográficamente. Hoy en día se le puede ver en el mismo altar cristiano bajo el rostro de Maximón o San Juan Bautista (patrono de los manantiales).

Agustín Velasco (1979) quien visitó la región en los 70 señaló que se acostumbraba poner la su imagen junto al altar cristiano o adorarlo en los cerros cercanos. Un caso especial ocurrió en 1944 en la colonia Vicente Guerrero en Ángel Albino Corzo, donde se puso en la capilla un ídolo de 1.80 metros de altura con el letrero *El Rey del mundo, Señor del Santuario, 1944*. En décadas posteriores Perla Petrich (1985) y Fernández-



Galán (1993) mencionan que, en los municipios de Mazapa y Motozintla, el Tohil era representado por un charro negro con un enorme sombrero.

De acuerdo a diversos testimonios, el Tohil es el encargado de cuidar la naturaleza de la depredación humana y siempre va acompañado por animales silvestres, un armadillo es su predilecto y lo usa como su banco para sentarse. Los abuelos cuentan que cuando una persona comete alguna falta como cazar demasiados animales, sobre todo hembras preñadas, tirar maíz por enojo, ensuciar las aguas, destruir la tierra para construir edificios, carreteras o minas, el Juanón puede reprenderlo a través de los sueños. Él los amenaza con enfermedades o muerte de parientes cercanos si no cambia su comportamiento; quien comete la falta tendrá que entregar como ofrenda la vida de un ser querido o morirá para restablecer la naturaleza. De tal modo que su alma quedará atrapada en un mundo subterráneo donde estará al servicio del Juanón por la eternidad.

En las pequeñas ciudades al Sombrerón o Juanón o se le conoce como Juan Noj o Maximón, sus fieles son de lo más variado con diversos niveles económicos y ocupaciones que van desde trabajadoras sexuales, amas de casa, ganaderos y creyentes cristianos. Todos le piden salud, buenas cosechas, protección, trabajo y amor. Aunque su culto bajo el rostro de Maximón es más fuerte en Guatemala, también está creciendo en municipios considerados no indígenas como Frontera Comalapa, Chicomuselo, Motozintla, La Trinitaria y Comitán. En esos pueblos se le puede observar en los hogares, tiendas comerciales y cantinas, siempre oculto detrás de las puertas, bajo las camas u otro rincón, en ocasiones se le coloca al lado de la virgen de Guadalupe e incluso en el mismo altar cristiano rodeado de flores, velas, cigarrillos y su vaso de agua.

En las religiosidades mames el Juanón y San Juan Bautista tienen atributos similares en la naturaleza. En la cotidianeidad mame San Juan es el Patrono del agua en todas sus manifestaciones y el que vive y cuida la montaña, función similar se le adjudica al Juanón o Sombrerón. La fiesta de San Juan se celebra la noche del 23 de junio, esa tarde las familias adornan con arcos de flores y bendicen los arroyos, ríos, estanques y ojos de agua ubicados en las cuevas y pendientes de las montañas, al mismo tiempo que los chimanes hacen ritos en las partes más altas y se dice que buscaban la flor del Amate a las 12 de la noche. Al siguiente día, el 24 a las cuatro de la mañana, la gente se baña en los fríos manantiales, beben el *caliente* y comen allí mismo escuchando música de marimba, algunos se cortan el cabello y lo amarran en la guía de la calabaza coincide con el ritual llamado “calentar la milpa” (testimonio de HR 20/04/2010).



“*Tyol qtx'otx*” . Palabra de nuestra tierra

En ese ambiente cada vez más intenso, saturado de prácticas religiosas de diversas naturalezas y denominaciones es que los mames de la Sierra perciben a las montañas como seres vivos que pueden comunicarse entre sí y con los hombres. Los mames afirman que las montañas les envían mensajes de protección, el lenguaje de las montañas se escucha como ruidos subterráneos que ocurren en los meses de mayo y junio. Los estruendos se pueden escuchar periódicamente durante días, son similares al sonido de botes metálicos que caminan bajo las montañas como serpientes, produciendo preocupación y melancolía en los campesinos que habitan la cordillera de la Sierra Madre de Chiapas.

Los habitantes de la Sierra en el ejido Monte Sinaí, Chicomuselo, creen que estos estruendos acompañados de pequeños temblores, ubicados en la Falla de Polochic, son producidos por gigantescas serpientes que se deslizan bajo la tierra, causando deslaves y haciendo surgir manantiales. Los estruendos también anuncian la llegada de huracanes o temblores de gran magnitud. Según nos contaron, uno de los huracanes más destructivos ocurrió en 1933 y fue antecedido “por sonidos como de marimba bajo la tierra”, en Chicomuselo provocó pérdidas humanas y materiales y en Motozintla se llevó los trapiches y sembradíos de milpa y caña (testimonio del médico tradicional, 30/06/2015):

Antes los mochós de Motozintla vivían en lo que hoy es la colonia Milenio (creada con la gente reubicada por el huracán Stan) pero entró una serpiente [tromba] por el lado sur y hubo mucho deslave, esto obligó a que unos subieran al ejido Campana y otros huyeran a Belisario al que en ese tiempo se llamaban San Jerónimo.

Aunque se considera que la naturaleza y todos sus elementos están vivos, no todos los cerros tienen la particularidad de hablar. En Motozintla se dice que el cerro El Malé, en Chicomuselo el cerro Buena Vista y el Zacualpa lo pueden hacer. También se sabe de un cerro en Bejucal de Ocampo y otro en Amatenango de la Frontera. Sin embargo, en El Porvenir (2889 msnm) donde no hay cerros, es la tierra la que suena por las serpientes subterráneas. A las montañas más altas se les relaciona con otros seres guardianes, por ejemplo, el volcán Tacaná (4060 msnm) un referente importante para los indígenas de la región. Le llaman *Tacnahuyu* que significa Nuestra Madrecita, está protegido por una entidad femenina que provee las cosechas. También es encargada de la fertilidad, se le piden lluvias cada año y se le dan ofrendas. Según Quintana y Rosales (2006) la madre del Tacaná estaba casada con el dueño del volcán



guatemalteco Tajumulco (Q'chman - Nuestro Abuelo), quien es dueño de los animales de caza. Cada año a mediados de diciembre indígenas de México y Guatemala suben al cráter de La Madrecita a realizar ceremonias y hermanamientos entre ambos países (AL, Guarda de la CONANP, parque del volcán Tacaná, 05/2016).

Malé-*hinchazón* (3200 msnm) es la montaña más representativa de la región, ella detiene los vientos de la vertiente del Pacífico y la del Atlántico y algunos campesinos entrevistados de Motozintla creen "está llena de agua" porque suena en el mes de mayo y dicen que "en un caso extremo de escasez de agua, habrá que romper el cerro". El Boquerón (2567 msnm) se cree que es la casa de los espíritus que dan buenos aires a los humanos, como el Santo Nubarrón, el Santo Viento y el Santo Rayito. El Santo Rayo-*Qa'mam* del mochó Nuestro Defensor, el Comandante, el dador del maíz, se dice que es un ser pequeño vestido de verde. Él es de personalidad fuerte y cuando está enojado o jugando lanza rayos que dejan regadas piedras de obsidiana, a las cuáles se le llama piedra de rayo. Puede habitar en el cielo o en cuevas específicas donde los *chimanes* realizan ceremonias

Se dice que *"El Rayito partió el cerro donde estaba oculto el maíz por parte de los dioses; pero, para obtenerlo se necesitó de la ayuda de otros animales, siendo uno de ellos el zompopo que fue torturado, amarrándole la cintura con un hilo, por eso hay que darles de vez en cuando su maíz"*, la comida preferida del sompopo. El Rayo les dice a las madres el momento exacto cuando se tienen que desparasitar a los niños que es entre el mes de mayo y junio durante la primera tormenta eléctrica. Castiga a la gente perversa y mentirosa, en especial a los líderes comunitarios que mienten, cortándoles la lengua con un rayo. Cuando la Sagrada Serpiente del agua hace desastres, el Rayito lo mata y vuelve la tranquilidad.

El Buena Vista (1500 msnm) es casa del Rayo y en sus cavernas junto al ojo de agua, es uno de los lugares donde se realizaban diversos rituales, entre ellos el de siembra de niños. Este cerro retumba antes de las lluvias "a causa de las serpientes de agua que habitan en su interior", según nos comentaron los pobladores que desde el 2015 se está secando. El Cofre (1000 msnm) tiene forma de cubo y se ubica al pie de la Sierra en Chicomuselo, dicen las leyendas que ese cerro es hueco y en su interior habita el Sombrerón por eso en ocasiones se escuchan sonar marimbas. Otros cerros importantes como el Mozotal (2500 msnm) que está siendo destruido por la minería y el Cabeza Amarrada (2635 msnm) forman parte de los escudos de Siltepec, ahí también habitan seres que pertenecen a la religiosidad maya y se comunican con los hombres.



Como hemos visto, el pueblo mame mantiene creencias y prácticas que argumentan existen desde antes de la llegada de los españoles. Sin embargo, en las últimas décadas han encontrado canales a través de los cuales reconectan su cosmogonía con otras prácticas políticas generando nuevos repertorios para su resistencia. Un caso particular es su unión con el genéricamente llamado movimiento del Pueblo Creyente con el cual renuevan, revitalizan y reorientan todas las creencias hasta aquí comentadas. Por ejemplo, ante la llegada y crecimiento de las empresas mineras conjuntamente han promovido talleres comunitarios, en los cuales se habla de la necesidad de rescatar las prácticas relacionadas con el respeto a la Madre Tierra. En ellos se anima a adolescentes y niños a pedirle permiso a la tierra antes de sembrar o cosechar, se alienta a alabarla y dirigirse a ella como si se le hablara a una madre. Promueven también en medida de lo posible el consumo de productos orgánicos e intentan evitar el uso de semilla genéticamente modificada y pesticidas. En la “Parroquia de San Pedro y San Pablo” en Chicomuselo, por ejemplo, se ha promovido que grupos de niños y adolescentes católicos realicen jornadas de siembra de árboles.

Aunque el movimiento, llamado genéricamente el Pueblo Creyente, fue creado por el obispo Samuel Ruiz y la teología de la liberación a finales de 1970; sus discursos y prácticas contemporáneas, a las cuales un sector del pueblo mame se ha unido, se dirigen en contra del avance de los megaproyectos transnacionales en el Estado de Chiapas, como se refleja en el siguiente comunicado.

“Todos los recursos naturales: agua, tierra, minas, petróleo, plantas, bosques, selvas, animales, otros recursos biológicos y el aire, son la sangre de nuestra Madre Tierra y la de nuestros pueblos. Por lo tanto, debemos protegerlos, defenderlos, cultivarlos y cuidarlos para la vida de nuestros hijos e hijas que vendrán” (Comunicado del Pueblo Creyente Zona Sur, 06/Dic/2009).

Tal parece que el encuentro del pueblo mame con el Pueblo Creyente casi alcanza medio siglo. Un habitante de Chicomuselo nos comenta que desde los años 80 ya se escuchaban y cantaban canciones de la llamada “Misa campesina nicaragüense” de Carlos Mejía Godoy como parte de la liturgia católica; son canciones rítmicas que hablan sobre la lucha de clases, la lucha obrera y la justicia. Encontramos en nuestro trabajo de campo que a pesar de los procesos de aculturación y olvido a las que fueron sometidas las comunidades mayas de la frontera, o quizá debido a lo mismo; éstas han buscado preservar diversos conocimientos en torno a las montañas, volcanes, ríos y prácticas de conservación del medio muy claras. Las cuales han encontrado



coincidencias importantes con la teología de la liberación, sostenemos aquí que estas visiones al conjugarse crean ontologías políticas nuevas alimentadas por elementos mayas, elementos mames y católicos. Prácticas políticas que nos permiten ver con claridad la manera en que estos pueblos establecen lo que aquí llamamos los diálogos con la tierra.

Elementos que nos dan pistas sobre cómo se establece esta comunicación con la tierra, son la realización del llamado Altar Maya el cual no puede faltar en los eventos políticos anti-minería donde se conjugan: inciensos, flores, frutas, música y bebida a la tierra. Todo esto se entremezcla con elementos de la religión católica, iconos de la cultura y glifos del Popol Vuh; se cree que las ofrendas y ceremonias son para calmar el ánimo de la tierra. La gente también promueve nuevamente el uso de la vestimenta tradicional y el rescate de la lengua, esto es más visible sobre todo entre los mames de la costa del Soconusco. En el mismo sentido otras prácticas son la lectura bíblica articulada a los problemas actuales como la autonomía, el cuidado de la naturaleza y justicia social. Esto lo podemos ver en las acciones y discursos presentes en la celebración del viacrucis de Semana Santa (en las fiestas navideñas ocurre lo mismo), durante la caminata se pegan panfletos en las paredes sobre el tema ambiental y al terminar se realizan exposiciones de pinturas hechas por niños sobre el mismo tema. Se difunde, por ejemplo, la creencia de que si las empresas mineras destruyen la tierra vendrán calamidades.

Lo que aquí llamamos los diálogos con la tierra no solo se desarrollan en el ámbito religioso, estos se han hecho extensivos a otras estructuras comunitarias de origen indígenas-campesinas. Tales como las rondas de vigilancia, formadas por grupos de 10 a 50 personas que fungen como policías por una noche. Como en otros estados del país también se han creado guardias civiles, pero en este caso con la intención clara de detener el avance de la minería. En las asambleas ejidales realizadas cotidianamente se ha procedido también al levantamiento de actas en las que se expresa directamente el rechazo a la minería, así como la expulsión de la comunidad a quienes acepten esta actividad en sus ejidos. En algunos poblados se han realizado las llamadas consultas de buena fe sobre la aceptación o rechazo de la minería. En esta ola de oposición a la minería se ha registrado que algunos municipios se han auto-declarado Municipios libres de minería, declaratorias que han sido firmadas ante notarios públicos y entregadas al Registro Agrario Nacional (RAN) en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.



Las estrategias de resistencia varían de acuerdo a la situación en curso. Por ejemplo, mientras se realiza el llamado cierre de comunidades, es decir no permiten la entrada a mestizos, desconocidos o extranjeros para evitar la exploración en busca de minerales; a la vez que se abren para vincularse con otros grupos indígenas de Guatemala para intercambiar experiencias de sus problemas comunes.

Reflexiones preliminares

La literatura existente y el caso etnográfico aquí presentado muestra cómo en ninguna otra etapa de expansión del capital se han exacerbado tanto posiciones o cosmovisiones contradictorias, pues en un primer momento los actores más visibles del conflicto esgrimen argumentos de modernidad versus tradición. Este ejercicio etnográfico nos permite ver como no solo existen cosmovisiones opuestas, sino que hay variables y matices complejos aún por explorar. A diferencia de lo que dice la literatura existente, encontramos en campo que este ecologismo de los pobres no es la lógica que subyace a las prácticas mame aquí descritas. Estas no tienen un origen o intención ambientalista, sino que la lógica preconcebida de beneficio/sanción que normas sus relaciones con la naturaleza los obliga al cuidado de la misma, a la vez que funge como un sistema regulador que permiten la restauración de la vegetación, agua, ríos, animales. Conceptos como Madre Tierra y Señor del Monte no sólo le otorgan características antropomorfas al territorio y sus elementos constitutivos; sino que establecen una relación directa del humano con el medio sin intermediación de terceros.

Con ceremonias como las hasta aquí descritas se busca escuchar la voz de la tierra, los mensajes que “envía” a sus hijos, el pueblo mame; una vez descifrados son utilizándolos como argumentos para sostener la resistencia antiminera. Durante éstas se realiza un ejercicio de retribución y regalos a la tierra, ofrendando flores, copal, comida, rezos, con la intención de mostrar cómo debe ser el actuar de los hombres con la tierra. Hemos podido observar actos de este tipo también en las protestas anti megaproyectos en los pueblos tzeltales y zoques, incluso en el mero centro de la capital del Estado, Tuxtla Gutiérrez. Quienes incorporando y buscando en sus antiguas prácticas religiosas amplían sus repertorios de protesta política.

Podemos señalar que la nueva y antigua ritualidad mame se suma a las prácticas agroecológicas campesinas, las cuales conjuntamente contribuyen al cuidado de las montañas y ríos. Por ejemplo, el cultivo de la milpa y el café de forma “tradicional” permiten una asociación de especies comestibles como naranjas, limas, plátanos,



chayotes, nísperos, paternas y aguacates permitiendo también la vida de la fauna. Estas actividades se caracterizan por realizarse con tecnologías rudimentarias (machete, azadón, barretón, coas, pulperos rústicos) no por un rechazo a la tecnología, sino porque las condicionantes geofísicas de las montañas no permiten una mecanización de la agricultura.

En contraposición con el neoextractivismo minero marcado por un desconocimiento de las normas culturales ecológicas, con sus orugas, perforadoras, explosivos, molinos, y un conjunto de prácticas llamadas productivas, destruyen a gran velocidad el territorio e inciden negativamente en la dinámica comunitaria. Ante los conflictos generados con su arribo, poco a poco se fueron celebrando reuniones comunitarias, impulsando la recuperación y resurgimiento de prácticas llamadas ancestrales las cuales fortalecen el ser mame.

A diferencia de otros movimientos que se han gestado en el país se acompañan de la experiencia del movimiento del Pueblo Creyente. Esta práctica política le imprime un sello particular, las protestas se aderezan de música latinoamericana, de oraciones católicas, de lecturas muy particulares del nuevo testamento donde se incluye una reflexión de los problemas que hoy aquejan a los pueblos. Vemos pues que la resistencia del pueblo mame, así como la de los mochó, zoques y wirarikas en otras latitudes, se desarrollan al menos en tres ejes: la memoria histórica, la cultura y la religiosidad. Estas resistencias se alimentan de diversos elementos para alimentar de forma colectiva un futuro que se presenta incierto.

Notas

Fenómeno mencionado por Joan Martínez-Alier (2009) y Raúl Zibechi (2006). Zibechi señala como componentes: a) Las comunidades eclesiales de base vinculadas a la teología de la liberación. b) Las cosmovisiones indígenas distinta de la occidental y c) el guevarismo inspirador de la militancia revolucionaria.

²Atenmov, Blackfire, Codelco, Compañía Minera de Suministro de Minerales, Compañía Minera la Parreña, Geometales del Norte, Grupo Minero Malé, Grupo Minero el Puntal, Lineard Gold Corp de México, Minera Phelps Dodge México, Minera Tep Cominco, Obras y Proyectos Mazapa, Riverside Resources México y Sociedad Cooperativa Minero-metalurgia San Marcos Las Palmas. Entre los prestanombres figuran: Álvaro Martínez Ríos, Eduardo Sotomayor, Neftalí Bruno Sánchez Gálvez, Oscar Jesús



Hidalgo, Pedro Palmas Echeverría, José Israel Gonzales García, Ricardo Carraro Peñaloza, Valentín Zarate Marroquín, Víctor Manuel Ramírez y Walterio Muller García.

Bibliografía

Basail, Alain. 2010. "Desastres naturales y desastres Sociales: los problemas del desarrollo en la Región Sierra de Chiapas", en: *Vulnerabilidad y Riesgos en la Sierra de Chiapas. Dimensiones Económica y Social*, Daniel Villafuerte Solís y Elizabeth Mansilla (Coords), UNICACH, Chiapas. Pp. 199-239.

Calixto-Toxqui, Elida Beatriz. 2015. Plan de Negocios del Grupo Minero Malé, Junio 04. Consultado, 06/02/2019 [<https://prezi.com/dqqtts-exfek/grupo-minero-male/>].

CEIEG- Chiapas. 2017. Tabulados regionales por temas, Región XI Sierra Mariscal, CEIEG-Chiapas, Archivo interno, disponible en <<https://bit.ly/2JOeG65>> [consulta: 12/06/2017].

Coplader. 2014. Programa Regional de Desarrollo, 2013-2018, Región XI Sierra Mariscal, Coplader Junio, Tuxtla Gutiérrez, disponible en <<http://www.planeacion.chiapaxpdf>> [consulta: 12/06/2017].

Delgado Ramos Gian Carlo. 2010. "América Latina y el Caribe como reservas estratégicas de Minerales" en: *Ecología política de la minería en América Latina*, Gian Carlo Delgado- Ramos (Coord), Colección El Mundo Actual, UNAM-CEIICH, México. Pp. 17-57.

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development. The making and unmaking of the third world*, Princeton University Press

Fernández-Galán, Ma. Elena. 1993. "Los mochós," en Esponda, Víctor Manuel (Comp.), *La población indígena de Chiapas*, México, DIF-Chiapas/Instituto Chiapaneco de Cultura, pp. 345-398.

Gudynas, Eduardo. 2013. "Extracciones, extractivismo y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales," Uruguay, CLAES, no. 18, febrero, pp. 1- 18, disponible en <<http://www.OdeD2013.pdf>> [consulta: 12/07/2014].

Hermesee, Julie. 2014. "Reafirmación de la vitalidad de los rituales a las montañas y a la lluvia después del paso de un huracán en el Altiplano Mam de Guatemala", en: *Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol. 9, No. 3 septiembre-diciembre, Madrid. Pp. 252-271.



INALI. 2012. *México. Lenguas indígenas nacionales en riesgo de desaparición: Variantes lingüísticas por grado de riesgo*, Arnulfo Embriz Osorio y Óscar Zamora Alarcón (Coords), México, INALI, disponible en <<http://site.inali.gob.mx/pdf/libropdf>> [consulta: 12/06/17].

INEGI. 2010, 1990, 2000, *Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI, INEGI. 2015. *Población. Hablantes de lenguas indígenas en México*, 2015, disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P>> [consulta: 03/07/17].

INEGI. 2015. *Catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades, México*, disponible en <<https://bit.ly/2JAxy8N>> [consulta: 06/10/2016].

Macleod, Morna. 2015. "Genero, análisis situado y epistemologías indígenas: descentrar los términos del debate," en Xóchitl Leyva, Camila Pascal, Axel Koler, Hermenegildo Holguin y María del Refugio Velasco (eds.) *Prácticas otras de conocimientos(s). Entre crisis y entre Guerras, México*, Retos-PDTG-IWGIA-ALFISA-ALICE-La Casa del Mago, pp. 32-58.

Martínez-Alier, Joan. 2015. *El Ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, SCLC, CIDECI-Unitierra, 5a edición ampliada.

Martínez, Luis Mario. 2009. "Memoria histórica y significados de la memoria en Guatemala", en *IRENEES*, Octubre, Guatemala. Consultado, 27/02/2019 [http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-944_es.html].

Medina, Andrés. 1973. "Notas etnográficas sobre los mames de Chiapas", *Anales de Antropología*, vol. 10, México, UNAM.

Mohanty, Chandra T. 2008. "De vuelta a Bajo los ojos de Occidente: La solidaridad feminista a través de las luchas anticapitalistas," en Liliana Suárez y Rosalva Aída Hernández (editoras), *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*, Madrid, Cátedra, pp. 407-463.

Palacio, Germán. 2006. "Breve guía de introducción a la ecología política, (Ecopetrol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad," en *Gestión y Ambiente*, vol. 9 diciembre, Colombia, Redalyc, pp. 143-156, disponible en <<https://bit.ly/3lJyJ2J>>[consulta: 02/07/2017].

Población de Chiapas 1585-2000. s/f. "02. Población de Chiapas (Por Regiones) (1585-2000.xls, pp. 1-15," disponible en <<http://etzakutarakua.colmich.edu./vIColoquio>> [consulta: 08/10/2016].

Pozas, Ricardo. 1952. "Los mames de la región oncorcercosa de Chiapas", *Anales del Instituto de Antropología e Historia*, vol. 32, México, INAH, pp. 253-261.



Quintana, Francisca y Cecilio L. Rosales. 2006. *Mames de Chiapas*, Francisca Quintana y Cecilio Luis Rosales (Coords.), México, CDI.

Romero, Raúl. 2005. ¿Cultura y desarrollo? ¿Desarrollo y cultura?, PNUD-UNESCO, No, 9, Lima.

Svampa, Maristella. 2011. "Minería y Neoextractivismo Latinoamericano". No a la Mina, Consultado, 23/12/18 [<http://huerquenweb.files.wordpress.com/2011/08/minerc3ada>].

Toledo, Víctor y Narciso Barreda-Bassols. 2008. La memoria biocultural: la importancia ecológica de las sabidurías tradicionales, Icaria, Barcelona, España.

Velasco, Agustín. 1979. *El desarrollo comunitario de la Sierra Madre de Chiapas*, México, UNAM.

Villafuerte, Daniel y María del Carmen García. 2006. "Crisis rural y migraciones en Chiapas," en *Migración y Desarrollo*, México, Año III, No. 6, 1er Semestre, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 102-130.

Wolf, E. 1972. Ownership and political Ecology, *Anthopological Quarterly* 45, 201-205.

Zibechi, Raúl. 2006. "Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos", en: *Publicación*, OSAL-CLACSO, Año VII, No. 21. Buenos Aires, Argentina. Pp. 221-230. Consultado, 04/02/2019 [<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros>].



Acaparamiento de tierras y despojo alimentario en El Tiple, Valle del Cauca, Colombia: Un análisis desde los cambios en la cultura alimentaria

Sabina Bernal Galeano

Resumen

Esta ponencia se propone mostrar, por medio del acercamiento al caso de estudio de El Tiple, Valle del Cauca, Colombia, la importancia de estudiar el despojo en la alimentación y las consecuencias que este tipo particular de despojo ha tenido sobre la población local. A lo largo de la ponencia doy a conocer los despojos que ha generado el monocultivo de caña de azúcar en la región para entender cómo se consolidó el despojo alimentario. Para hacerlo, abordo la ponencia haciendo un recorrido histórico buscando rastrear esos despojos por medio del entendimiento de los acaparamientos de tierra, las transformaciones del paisaje, las prácticas alimentarias tradicionales de los tipleños y los discursos más importantes en el momento. Finalmente, enuncié las consecuencias del despojo alimentario en este corregimiento, viendo el fuerte desarraigo que ha causado con el territorio, especialmente en los más jóvenes, la pérdida de platos y saberes culinarios antes muy importantes y las afectaciones a la salud de los tipleños.

Palabras clave

Acaparamiento de tierras; Despojo; Cultura alimentaria; Soberanía alimentaria; Población campesina.

Introducción¹

El corregimiento de El Tiple es un poblado rural de aproximadamente 1800 habitantes (Dane, 2005) cuya población es mayoritariamente afrodescendiente. Pertenece al departamento del Valle del Cauca en el suroccidente de Colombia. Esta zona del departamento se ubica en la que se conoce como la región del valle geográfico del río Cauca, conocida en Colombia como la región cañicultora del país, donde se produce más el 74,4% de la caña de azúcar a nivel nacional (Dane, 2015).

Dado que el grupo de trabajo en el que participo con esta ponencia busca analizar, entre otras cosas, las desigualdades y los desarrollos territoriales, y que la mesa se pregunta por los impactos de las prácticas productivas sobre el territorio y las personas, quiero por medio de esta ponencia mostrar la importancia de pensar el despojo alimentario



como un tipo de despojo muy particular, consecuencia de otros despojos, y que tiene a su vez importantes consecuencias sobre la población que lo vive.

Para eso haré un breve recorrido por la cultura alimentaria de los tipleños antes de la llegada del monocultivo de caña de azúcar, y los cambios que ha tenido por factores como la expansión de dicho monocultivo, que ha estado ligado a estrategias de despojo sistemáticas por parte de los ingenios azucareros.

Dos conceptos tejen la base argumentativa y analítica de mi ponencia: el despojo cotidiano y la cultura alimentaria. El primero resulta esencial, puesto que es imposible acercarse al contexto de El Tiple y pensar el despojo alimentario sin entender los diferentes despojos cotidianos que se han tejido en este lugar. Así pues, entiendo la noción de despojo alejada de su visión tradicional en donde la violencia armada es un factor primordial y me acerco al concepto de despojo cotidiano planteado por un conjunto de investigadores de la Pontificia Universidad Javeriana² (2014) que busca resaltar todos esos aspectos de la cotidianidad que se ven afectados por el despojo y cómo este a su vez se encarna en lo cotidiano. (Ojeda et al, 2014)

Además, retomo la noción de acumulación por desposesión planteado por David Harvey para entender como las diferentes dinámicas de lo global se entrelazan con las nacionales y locales, generando unas situaciones específicas en un lugar dado y cómo dichas dinámicas construyen o reconstruyen socialmente el espacio (Harvey, 2005) en beneficio de la acumulación de capital de unos pocos.

Por su parte, entiendo la cultura alimentaria como un proceso que incluye todos aquellos factores, creencias y prácticas que se entrelazan alrededor del acto de alimentarse, y que incluyen desde el cultivo de la comida o su adquisición y quien la hace, hasta cómo se prepara, consume y desecha (Contreras, 2005; Espeitx, 2004).

Considero que analizar la cultura alimentaria es esencial, puesto que esta está en la base de nuestro existir como seres humanos: no podemos vivir sin comer, pero también tejemos gran parte de nuestras relaciones sociales y con el territorio por medio de la comida.

Pensar la alimentación y el despojo dentro de una misma ecuación nos lleva a analizar las consecuencias que puede tener para una comunidad el ver radicalmente transformadas (lenta o rápidamente) sus prácticas alimentarias y las repercusiones que eso puede tener tanto a nivel social y cultural como de salud. Teniendo en cuenta esto, comprendo el despojo alimentario como



“La drástica disminución del control efectivo de una población sobre los alimentos que consume, producto del rompimiento -casi siempre involuntario- de la relación con la naturaleza como base de sustento, generando drásticos cambios en la cultura alimentaria. Esta disminución se da de forma procesual y sutil” (Bernal, 2019, P.69).

Si bien considero que se pueden dar despojos alimentarios en muchas partes de América Latina y el mundo y que es muy importante e interesante poder rastrearlos, me centraré en esta ponencia en el caso de estudio, para ejemplificar cómo este despojo se generó allí y las consecuencias que tuvo, ya que es esencial reconocer las características específicas de cada lugar y analizar los patrones particulares que toman el despojo y la cultura alimentaria allí para poder profundizar el análisis.

Para lograr lo anterior, planteo la ponencia en clave histórica pues como lo plantean Arias y Caicedo (2016), parafraseando a Maite Yie «la continuidad con el pasado es condición para que se pueda enunciar el despojo» (p. 9). De esa manera, dentro de la narración histórica se entrelazarán los cambios en la configuración del espacio (siguiendo en esta noción a Harvey) y sus usos, haciendo un recorrido por la cultura alimentaria anterior ligada a las fincas tradicionales, pasando por la consolidación del monocultivo de caña de azúcar, las estrategias de despojo asociadas a este y los cambios en la cultura alimentaria y sus consecuencias.

Metodología

La investigación utilizó información de fuentes primarias y secundarias. Para recaudar la información primaria durante las salidas de campo se desarrollaron tres talleres referentes a temas alimentarios y cambios del uso de la tierra, que fueron: una línea del tiempo alimentaria, una cartografía social y un taller de sueños. Además, se realizaron doce entrevistas a profundidad. La observación participante también fue una importante herramienta para la investigación, de la cual resalto, para el caso de estudios de temas alimentarios, la importancia de tener el apetito abierto y el deseo y curiosidad de probar comidas nuevas, pues fue un elemento fundamental para poder acercarme realmente a la cultura alimentaria, viviendo una parte de ella.

Contexto general y desarrollo en clave histórica

A principios del siglo XX la entrada de extranjeros a la región del valle geográfico de río Cauca fue notable. Con su llegada se impuso una modernización que implicó la construcción de vías de conexión con otras partes del país y con el mundo, en aras de generar progreso. Estos extranjeros llegaron con los ojos puestos en el potencial



beneficio económico que podría traer el desarrollo extensivo de la caña de azúcar en la región, que era, hasta el momento, zona de prístinos bosques y fincas tradicionales de los afrodescendientes (lugar donde cultivaban toda su comida), así como de algunas haciendas dedicadas al cultivo de maíz, soya, sorgo y caña de azúcar, esta última con procesos rudimentarios de cultivo y procesamiento (Mina, 1975).

Los recién llegados se sumaron a la elite local y en alianza con el gobierno de turno, fueron quienes tomaron las decisiones sobre qué ocurría con los usos de la tierra y el paisaje en la región (Uribe Castro, 2014; Mina, 1975). Un ejemplo de esto es que Santiago Eder, ciudadano estadounidense y quien fuera cónsul de ese país en Colombia, y a la vez dueño de uno de los primeros ingenios en la región, el ingenio Manuelita, era también íntimo amigo de Rafael Reyes quien era en ese momento presidente de la república (Ibid).

Para 1930 llegó a la región, traída por Eder, la misión Chardón que venía a dar un concepto sobre qué medidas tomar para hacer más productivo el cultivo de caña de azúcar. Chardón vio en esta región una gran ventaja ya que, a diferencia de muchas otras, permite zafra permanente, es decir, cultivo continuo durante todo el año (Delgadillo, 2014). Así, a lo largo de treinta años se empezaron a transformar los usos de la tierra y con esto el paisaje, pasando de un lugar selvático y con cultivos diversificados, entre ellos las fincas tradicionales, a un paisaje homogéneo y dominado por extensas plantaciones de caña de azúcar. Varias de las transformaciones que se hicieron estuvieron relacionadas con grandes proyectos de ingeniería para represar el agua o para desecar grandes extensiones de humedal, de forma tal que permitieran el cultivo de la caña.

Todo ese proceso llevó paulatinamente a un acaparamiento de tierras y del uso de las mismas por parte de los ingenios de caña, pues las hectáreas sembradas «Pasaron de cerca de 9.950 en 1929, momento en el que llegaron las sugerencias de la misión Chardón, a 53.173 hectáreas en 1955 y a 113.767 hectáreas en 1973 (Delgadillo, 2014). Finalmente, para 2017 había 243.232 ha sembradas en caña (Asocaña, 2018). Es decir, que entre 1973 y 2017 (menos de cincuenta años) hubo un incremento de 213% en el área sembrada en caña de azúcar» (Bernal, 2019, p.24).

Junto con este proceso, durante los años veinte, se fortalecieron los discursos eugenésicos y se empezó a hablar de la degeneración de la raza, como aquel factor que impedía el progreso de la sociedad. Médicos y pensadores reconocidos por la historia nacional, bebían de los discursos sobre la limpieza de raza traídos de Europa y



del cono sur. Así, pensadores colombianos como Luis López de Mesa, y Miguel Jiménez López empezaron a hablar de la necesidad de limpiar la raza, pues aquellas que no fueran caucásicas o arias eran un impedimento para generar progreso (Rojas, 2011; Restrepo, 2007). Con estos discursos se instauró en el pensamiento dominante nacional un ideario que sería fundamental para los despojos venideros a la población afrodescendiente: la idea de que los negros eran perezosos, que no servían para el trabajo duro y que todo lo querían reglado. El establecimiento de esta idea hizo que la forma de vida de los afrodescendientes, que de por sí ya era mal vista, fuera vista como inferior e inservible para el progreso. Como nos muestra Delgadillo que dos décadas más adelante dijo Laureano Gómez, quien fuera presidente de la nación, hablando sobre el Valle del Cauca y su población negra,

Es una tierra fértil mediocrementemente aprovechada por una población fuertemente teñida de sangre negra, indolente y perezosa. Finalmente, vaticinaba Gómez, que la población se agruparía en las porciones del territorio favorables a la vida humana (tierras frías) haciendo pie en ellas para intentar la conquista de los recursos naturales, pero que no podrían ser alcanzados ni disfrutados por un pueblo inculto e inferior. (Gómez en Delgadillo, 2014 p. 89)

Así pues, como lo que se disponía para esas tierras era el cultivo extensivo de caña de azúcar, las formas de existir en la finca tradicional estorbaban.

Para lograr el ideal de progreso propuesto para la región, se llevaron a cabo diversas prácticas asociadas al cultivo extensivo de caña de azúcar que generaron despojos a los afrodescendientes, lo que repercutió a su vez en fuertes cambios en la cultura alimentaria de los tipleños, quienes perdieron lentamente la posibilidad de cultivar la tierra, como veremos más adelante.

Cultura alimentaria y finca tradicional en El Tiple

Si bien el monocultivo de caña de azúcar se empezó a extender masivamente en la región del valle geográfico del río Cauca desde las primeras décadas del siglo XX, no llegaría a El Tiple sino hasta 1970. Hasta esa fecha, el uso de las tierras era dedicado a fincas tradicionales de los afrodescendientes, o a las grandes haciendas de terratenientes de la ciudad que cultivaban soya, sorgo, millo o caña de azúcar en pequeñas cantidades.

Las fincas tradicionales eran un lugar de especial importancia para los negros de la región (Mina, 1975) pues se había constituido, desde la abolición de la esclavitud, en la despensa alimentaria de las familias afrodescendientes de esta zona, siendo además



un lugar importante de socialización donde la familia cultivaba junta la tierra, los niños jugaban y se daba la mano prestada entre los vecinos. El Tiple no fue la excepción de esto.

Las prácticas de la cocina giraban también en torno a la finca, donde cultivaban café, cacao, maíz, plátano, yuca y diversas hortalizas; y a la huerta, que era el lugar donde las mujeres cultivaban diferentes hierbas y frutos, como paico (*Chenopodium ambrosioides*), prontoalivio (*Lantana canescens*), hierbabuena (*Mentha x piperita*), albahaca (*Ocimum basilicum*), menta (*Mentha sp.*), toronjil, (*Melissa officinalis*), citronela (*Cymbopogon nardus*), limoncillo (*Cymbopogon citratus*) y, por supuesto, las hierbas para darle sazón a las comidas, como cebolla, cilantro, y pipilongo (*Piper sp.*), este último usado como medicinal y sazón; o el achiote (*Bixa orellana*), que utilizaban para darle sabor y color a los diversos platillos.

En la cultura alimentaria que existía cuando aún reinaban las fincas tradicionales, la relación con el bosque, los ríos y los lagos siempre estuvo presente, pues la caza y la pesca, así como la recolección de leña para cocinar, eran esenciales para la supervivencia diaria y parte de la cultura alimentaria tipleña. De esta forma la relación entre comida y territorio se hace más evidente, pues por medio del cuidado del medio natural y de la finca era que garantizaban su alimentación. Casi todo lo que se consumía era cultivado en la finca o conseguido dentro del mismo corregimiento.

En El Tiple, así como en muchos de los poblados de la región, el maíz representaba un componente muy importante de la cultura alimentaria en base al cual se preparaban desde bebidas, como el champús³, y amasijos, como pandebonos⁴, empanadas⁵ o envueltos, hasta platos fuertes como cuscús⁶, y postres como el birimbí⁷ o platos tradicionales de las festividades religiosas, como los cuaresmeros⁸ en semana santa.

El plátano (de diversas variedades) también ha sido fundamental y aún hoy no falta en el plato y es base de múltiples sopas y comidas, como la colada de plátano, que se le da a los bebés, el sancocho⁹ y los caldos que se toman regularmente, o las tostadas de plátano, que se comen en el almuerzo.

La cultura alimentaria se construía sobre la base de la finca tradicional, que a la vez era un espacio en el cual los tipleños desde niños desarrollaban un arraigo por ese lugar, por su territorio, que era además lugar de aprendizaje, pues en la finca se aprendía a cocinar, a cazar y a cultivar.



La solidaridad era un factor muy común que se tejía de la mano con la cultura alimentaria. De esa forma, los que no tenían finca no pasaban trabajo ni se veían en la necesidad de comprar por fuera, ya que la comida abundaba y se compartía entre vecinos y familiares. Además, por los caminos y espacios comunes era fácil encontrar diferentes tipos de frutas y verduras.

Es muy común escuchar a los tipleños mayores de cuarenta años, quienes alcanzaron a vivir el apogeo de las fincas, hablar de la abundancia de alimentos que había en su pueblo. Como me contó doña Socorro, mujer líder en la comunidad:

Ayyyy mamita, aquí se perdían las frutas. Las naranjas, las mandarinas, el mango, las mangas, el mamey, el madroño, el sapote, el caimo... ¡No! había tanto, es que eso era monte, no había que pedirselo a nadie. Se podían coger porque eran silvestres. Los potreros llenos de comida, las orillas del río también, las orillas de los ríos, muchas frutas. Banano, plátano, chontaduro... también en las haciendas había mucha pepa para cosechar, y en las fincas no faltaba la comida ¡eso era bueno! (Socorro Reyes, comunicación personal, octubre de 2018)

Estrategias de despojo En El Tiple y el despojo alimentario

Es interesante analizar las diferentes formas de despojo que se dieron y que consolidaron el despojo alimentario, pues, como lo plantean Jaramillo, Londoño y González (2014), los despojos cotidianos son despojos silenciosos, ya que no han estado relacionados directamente con violencia armada sino con una violencia disimulada pero sistemática. Múltiples fueron los factores que produjeron esos despojos, muchas veces presentándose varios al tiempo.

A continuación, mencionaré aquellos despojos particulares de este contexto que considero no solo silenciosos, al no implicar violencia armada, sino también arraigados en lo cotidiano, por lo que transforman silenciosamente la cotidianidad y las formas de vida de las personas que habitan un territorio (Ojeda et al, 2014). Un ejemplo de esto es la cultura alimentaria y todas las prácticas que en ella se recogen y cómo se vieron transformadas.

Acaparamiento de aguas

El valle geográfico del río Cauca era un lugar con muchas fuentes de agua, entre las que se incluían humedales, acequias, lagos y ríos. En El Tiple existían muchos lagos que eran utilizados para pescar y lavar la ropa, también existían múltiples acequias y algunos ríos como «el río Granadillo, El Desbaratado, San Juan Oscuro, El Fraile, San



Jomocho» (Vélez-Torres et al, 2017 p. 23) Debido a la gran cantidad de agua que requiere el monocultivo de caña para su riego, las fuentes de agua empezaron a ser acaparadas por los ingenios. De esa forma los tipleños lentamente fueron perdiendo la posibilidad de pescar en los lagos y acequias, por lo que el consumo de pescado disminuyó drásticamente. Además, la caña se extendió hasta las orillas de los ríos por lo cual la pesca allí también se dificultó. Hoy en día se come poco pescado, pues para hacerlo se debe comprar por fuera del corregimiento, muchas veces a precios altos.

“Nos fueron aburriendo para que nos fuéramos”

Es común escuchar en los testimonios de los tipleños esa frase en la cual explican que poco a poco los ingenios los fueron aburriendo para que se cedieran su terreno a la caña (ya fuera en arriendo o vendiéndolo) por medio de diferentes mecanismos, como la aspersión indiscriminada de glifosato en la caña, que se usa en etapas tempranas para eliminar las malas hierbas y en etapas avanzadas del cultivo para aumentar el crecimiento; debido a que este cultivo es impenetrable en etapas avanzadas este último proceso se hace de forma aérea, lo cual hace difícil de controlar donde cae el químico.

El glifosato es tan fuerte que daña los otros cultivos, ennegreciendo las hojas y el fruto, y a veces, inclusive, matando la planta (Correa- García et al, 2018). Es así como poco a poco cultivar sus propios alimentos se ha hecho más difícil y la existencia de la finca tradicional se ha visto vulnerada. Esta práctica del glifosato se ha vuelto tan común que para los tipleños es normal decir, “hoy vi pasar la avioneta”, refiriéndose a que estaban rociando glifosato. Se ha encontrado que, además de la muerte de los cultivos, las fuentes de agua para consumo humano tienen niveles de glifosato más altos de los permitidos por el Ministerio de Salud (Vélez-Torres et al, 2017).

Además del uso de glifosato, se utilizó también un mecanismo de despojo en el cual se inundaba la finca o el predio que estuviera aledaño al cultivo de caña, haciendo que la persona perdiera su cosecha. También los altos precios que implicaba la venta de los productos cultivados y los pocos insumos por parte del gobierno aburrieron a las personas. Como lo explica doña Socorro, antigua presidenta de la junta de acción comunal y mujer líder en su comunidad:

Los ingenios, ellos empezaron arrendando al que tenía un potrero. [...] Entonces nivelaban esto y sembraban caña, pero en el lindero hacían unas coronas para regar. [...] Eso lo dejaban con algún filtro y empezaba a llenarle de agua la finquita al vecino. Empezaron aburriendo la gente así. Entonces la gente perdía las cosechas. Y pues el



sistema, el mismo sistema económico del país. Mucha falta de oportunidades para los campesinos... porque pues el que tenía un pedacito de tierra tenía que conseguir para preparar la semilla, los insumos y a ver, esos créditos lentos de la caja agraria, que era lo único que había. Y para las fincas no había incentivos. El café por el piso, bien barato, el cacao la misma cosa... esas trilladoras pagaban eso a peso de huevo... valía más llevar eso a Cali a venderlo, entonces la gente se fue desmotivando. Y la gente también con el cuento de que yo me voy pa Cali, que esto aquí no hay oportunidades pa mis hijos, que yo me voy que Cali es mejor... bueno, se fueron llenando de ilusiones, más que todo fueron ilusiones, y fueron cediendo sus espacios, vendiendo sus pedacitos (Socorro Reyes, comunicación personal, octubre de 2018)

Por último, la quema de la caña para su cultivo genera altos niveles de contaminación, que son nocivos para la salud de las personas, generando riesgos de contraer una infección respiratoria aguda (Dávalos, 2007) Además, dificulta las labores de la casa, como barrer y trapear, ya que cuando hay quemas llueven cenizas. Todo esto contribuyó a que la gente, viendo las dificultades para cultivar, así como para vivir allí, decidiera vender su terreno o lo alquilara al ingenio y se fuera para Cali, buscando suerte o una nueva vida.

Con la entrada del monocultivo de caña, y las estrategias silenciosas de despojo a él asociadas, empezó una drástica disminución de las fincas tradicionales, lo que poco a poco desplazó la importancia central que tenían esas como espacio de socialización, pero también dificultó el mantenimiento de la soberanía alimentaria de la que eran garantes, transformando así la cultura alimentaria anterior. Hoy en día, el corregimiento de El Tiple está cubierto de cultivos de caña y son muy pocas personas las que conservan la finca tradicional. Para quienes lo hacen, cultivar en ella se ha vuelto complicado debido a las estrategias de despojo utilizadas por los ingenios, como la aspersión aérea de glifosato que hacen a la caña y que daña los otros cultivos.

Para 1989, es decir, diecinueve años después de la llegada del monocultivo al corregimiento, el 98% de su área estaba plantada en caña de azúcar, para 2015 esa cifra seguía siendo igual (Correa-García et al., 2018). En la figura 1 se puede ver una comparación temporal del área sembrada en caña vs el área sembrada en otros cultivos en El Tiple. Mientras las áreas de otros cultivos disminuyen drásticamente con el paso de los años, las áreas sembradas en caña aumentan y con ellas las áreas urbanas, lo cual da cuenta de una tendencia de migración de población rural a pequeños centros urbanos, lo que coincide con la disminución de las fincas tradicionales.

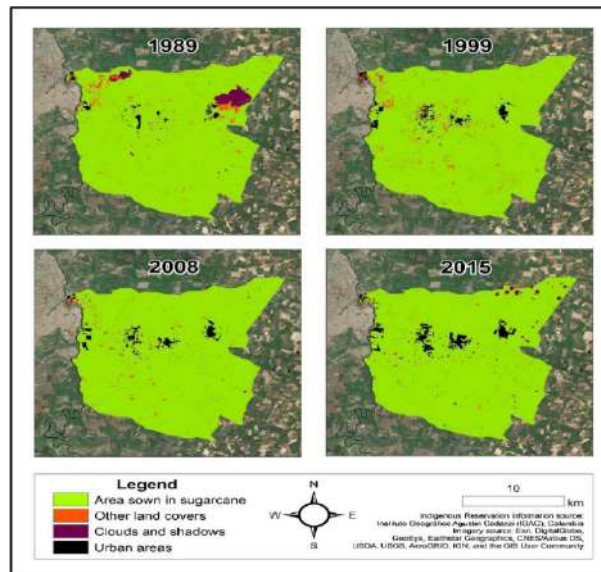


Figura 1. Comparación temporal del área sembrada en caña vs el área sembrada en otros cultivos en El Tiple. Valle del Cauca, Colombia. Imagen tomada de Correa García et al.2018

Estos despojos silenciosos tuvieron fuertes consecuencias sobre la cultura alimentaria de los tipleños, y los cambios tuvieron influencia a la vez sobre las formas de vida de las personas, su cultura y su salud.

Entendiendo las estrategias de despojo que se han presentado en El Tiple, nos acercamos ahora al despojo alimentario y las consecuencias que ha tenido. El primer aspecto en el que se hace evidente este despojo es en la drástica disminución de la posibilidad del cultivo de alimentos para el autoconsumo, práctica que se había dado desde el siglo XIX y que había sido la base de la forma de subsistencia de los tipleños. Las dificultades para hacerlo llevan a la disminución del control efectivo sobre lo que consumen, puesto que ahora la mayoría de los alimentos consumidos se deben comprar por fuera y se consiguen a precios muchas veces altos, por lo cual su consumo disminuye considerablemente, como es el caso del maíz, que es poco consumido hoy en día, a pesar de que antes era central en la alimentación. También ocurre que se ven en la necesidad de consumir ciertos alimentos por su precio asequible, aunque no sean realmente saludables.

El segundo aspecto está en el hecho de la fragmentación de la relación de tierra- cultivo-comida-territorio, lo que ha llevado también a que se pierda el arraigo hacia el territorio, especialmente por parte de los más jóvenes, quienes no alcanzaron a vivir el apogeo de las fincas y han crecido en un pueblo rodeado de caña. La mayoría de ellos no saben cultivar ni les interesa y no ven su futuro en El Tiple, pues sueñan con irse a la ciudad



para tener una mejor vida. Considero que, si las condiciones fueran diferentes y aun tuvieran tierras y fincas, probablemente el arraigo al territorio sería mayor y los deseos también serían diferentes; es un tema importante para analizar en otros contextos, y poder hacer la comparación.

En el tercer aspecto está que la dificultad para cultivar, sumada al desinterés de los más jóvenes por el territorio, ha llevado a que muchos platos que eran antes muy tradicionales se estén perdiendo y queden ahora solo en la memoria de los más viejos. Algunos ejemplos de esto son el sancocho de pato, que ahora rara vez se prepara; la sopa de cuscús, que era hecha a base de maíz y que se dejó de preparar cuando el maíz dejó de abundar, las panochas, también hechas de maíz, y los fritos tradicionales hechos de las vísceras de la res.

Finalmente, el despojo alimentario ha tenido también importantes consecuencias sobre la salud de las personas del corregimiento, ya que los índices de obesidad son muy altos, estando muy por encima del promedio nacional. Según Hurtado (2019) «el 43.1% de las mujeres tipleñas en edades entre 18-64 años y el 21,7% de los hombres en ese mismo rango de edad padecen obesidad; esto contrasta fuertemente con el promedio nacional, que para 2015 se encontraba en 22,4% para las mujeres y en 14,4% para los hombres» (Hurtado, 2018, p 65). Además, según ese mismo estudio el 70% de la población tipleña sufre de inseguridad alimentaria por nutrición deficiente en nutrientes, en el 40% de los casos de forma leve.

Es pues importante ver la cantidad de factores que se entrelazan en el despojo alimentario y la importancia de pensar en el aspecto de la alimentación para poder comprender a mayor profundidad los despojos que se entretajan, pero también las consecuencias fuertes que los cambios en la alimentación y en la relación con el territorio tienen sobre la salud y las formas de vida de una comunidad. También es relevante hacer énfasis en el racismo manifiesto y las consecuencias negativas que ha traído el “progreso” para esta comunidad, entender cómo la búsqueda de progreso y de crecimiento económico llevaron a que, mientras unos se enriquecían, otros vieran sus formas de vida profundamente afectadas. Finalmente, con el despojo alimentario se completa el ciclo de la acumulación por desposesión pues varios de los alimentos que hoy en día consumen los tipleños son producidos por empresas multinacionales dueñas de grandes capitales.



Notas

Esta ponencia se basa en el trabajo de investigación que desarrollé para obtener mi título de socióloga. Esta se llevó a cabo entre junio de 2018 y julio de 2019 tiempo en el cual realicé cinco salidas de campo a El Tiple.

² El concepto surgió del proyecto: imperativos verdes subjetividades ambientales campesinas llevado a cabo por investigadores de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá en el 2014.

³ Bebida tradicional de Valle del Cauca hecha a base de maíz, piña y hojas de naranjo agrio.

⁴ Amasijo de sal horneado con forma redonda

⁵ Pequeña comida hecha de maíz, rellena de carne o pollo y frita en aceite muy caliente.

⁶ Sopa hecha a base de maíz que fue muy importante otrora y que ya no se consigue.

⁷ Poste hecho a base de maíz con panela

⁸ Pequeñas masitas de maíz horneado sazonadas con grasa de cerdo.

⁹ Sopa muy consumida en gran parte de Colombia pero que presenta variaciones dependiendo de la región. En El Tiple lleva plátano, yuca, papa y puede ser proteína de cerdo, pollo o pescado y se sazona con diferentes hierbas como el cimarrón, el cilantro y la cebolla.

Bibliografía

Arias, J., Caicedo, A. (2016). Aproximaciones al despojo desde Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(2), 7-15.

Bernal, S. (2019) La caña no sirve pa' sancocho: análisis del despojo y los cambios en la cultura alimentaria en El Tiple (Valle del Cauca) (Tesis de pregrado), Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia

Contreras, J (2005) *Alimentación y cultura*. Madrid, España: Ariel.

Correa-García, E., Vélez-Correa, J., Zapata-Caldas, E., Vélez-Torres, I., & Figueroa-Casas, A. (2018). Territorial transformations produced by the sugarcane agroindustry in the ethnic communities of López Adentro and El Tiple, Colombia. *Land Use Policy*, 76(100), 847–860. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.026>

DANE(2005) Sistema de consulta información censal. Recuperado de: <https://bit.ly/39FdA7u>

DANE (2015) Censo nacional agropecuario. Novena entrega resultados 2014. (9) Recuperado de: <https://bit.ly/3gcbDRc>



- Dávalos, E. (2007) La caña de azúcar: ¿una amarga externalidad? *Desarrollo y sociedad*. 59(1),117-164.
- Delgadillo, O. L. (2014). *La caña de azúcar en la historia ambiental del valle geográfico del río cauca (1864-2010)*(Tesis de doctorado). Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Espeitx, E. (2004) Patrimonio alimentario y turismo: una relación singular. *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*. 2 (2), 193-213.
- Harvey, D (2005) El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register 2004*, 99-129
- Hurtado, L. (2019). *Sistemas alimentarios y efectos en la seguridad alimentaria y en el estado nutricional de hogares rurales con población afrodescendiente e indígena en territorios de la cuenca alta del río cauca: un análisis mixto* (Tesis de maestría). Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- Jaramillo Marín, J., Londoño-Ortiz, N.E, González-Sánchez, G. (2015) Agroindustria azucarera y finca tradicional en el norte plano del Cauca (Colombia).Perspectivas históricas y claves etnográficas. *Mem soc* 19 (39), 30-47.
- Mina, M. (1975). *Esclavitud y libertad en el Valle del Río Cauca*. Bogotá, Colombia: Fundación Rosca de Investigación y Acción Social .
- Ministerio de Cultura (2012) Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia. Bogotá, Colombia: Ministerio de Cultura
- Perafán, A. (2005). Transformaciones paisajísticas en la zona plana Vallecaucana. *Historia y espacio*. 1(24),1-18
- Restrepo, E. (2007). Imágenes del "negro" y nociones de raza en Colombia a principios del siglo XX. *Revista estudios sociales*, (27), 46-61.
- Rojas, c. m. (2011)más allá del problema racial: el determinismo geográfico y las dolencias sociales. en: rojas,c.m (comp) los problemas de la raza en colombia. (págs 11-61). bogotá: universidad del rosario.
- Uribe-Castro, H. (2014). De ecosistema a socioecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado-nación moderno en el valle geográfico del río Cauca , Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 121–157.



Políticas de desarrollo Indígena. Análisis de un caso desde un enfoque de la etnogubernamentalidad.

Cristian Alister Sanhueza

Resumo

Para entender la forma que el Estado aborda las políticas de desarrollo y las demandas de las comunidades nos abocaremos a entender que las cuestiones étnicas se despliegan mediante lo que se denomina etno-gobierno (Boccaro y Bolados, 2010), así se desarrollan las estrategias y diseño de políticas públicas. Este etno-gobierno define las reglas en las cuales los agentes indígenas tiene que competir por proyectos, recursos y políticas para sus comunidades, este espacio de reglas lo definen los autores como etno-burocracia. Esta etno-burocracia se construye a partir de las políticas generadas por CONADI en forma de programas, líneas de trabajo y asignación de recursos a distintas comunidades indígenas del país. Las demandas de las comunidades son desplazadas (o intentan ser desplazadas) del espacio de la opinión pública hacia esta burocracia con el fin de evitar la exposición pública de luchas y reivindicaciones.

Para comprender esto analizaremos el caso del Centro de Innovación y Emprendimiento Mapuche (CIEM) (2009 a 2013) fue una iniciativa que parte desde la demanda de 22 comunidades mapuche del sector Maquehue de la comuna de Padre Las Casas en la región de La Araucanía. Las comunidades reclaman al Estado señalando su sentimiento de postergación territorial y planteando la necesidad de mejorar su calidad de vida. La iniciativa propuesta por el Estado planteó buscar nuevas propuestas de valor y generar innovación y emprendimiento para productores mapuche. Esto fue llevado a la práctica y ejecutado por la Universidad de La Frontera con financiamiento del programa INNOVA CORFO, el Gobierno Regional de la Araucanía y la Corporación Nacional Indígena, CONADI.

Dentro de las conclusiones de la investigación es destacable la respuesta estatal a una acción política como la toma de una carretera fue procesada por la burocracia estatal, desplazando la lucha por reivindicaciones y reconocimiento de comunidades de Maquehue hacia un espacio etno-burocrático y tecnocientífico. La Universidad juega un rol esencial en el procesamiento de las demandas donde se generan nuevos espacios de la interculturalidad en el cual las comunidades, la Universidad y el Estado se relacionan bajo nuevas reglas impuestas a través del dominio simbólico de los agentes



técnicos. La forma de tratar el desarrollo de las comunidades y la postergación planteada, por parte de los agentes de la política pública, fue entregar una respuesta a través del mercado, apoyando a los emprendedores para competir (apoyando la mejora de sus condiciones) en nuevos mercados y la economía neoliberal sin contemplar el respeto por aspectos importantes de las formas económicas tradicionales de los pueblos indígenas.

Palabras clave

Desarrollo Productivo; Política Indígena; Etnogubernamentalidad; Pueblos Indígenas.

Introducción

En Chile, la relación entre el Estado y los pueblos indígenas sufrió profundos cambios a lo largo de los últimos 40 años. Estas transformaciones se vieron marcadas principalmente por el proceso de transición a la democracia donde, el crecimiento de las demandas ciudadanas y las necesidades de democratización del país a lo largo de la década del noventa presionó en varias áreas de la vida social. Este clima social tuvo como consecuencia que la “cuestión” indígena emergiera con legítimas demandas asociadas a las asimetrías que la implementación del modelo neoliberal provocó en el país y como esto afectó a los pueblos originarios y a los territorios postergados del ascendente milagro chileno de crecimiento y desarrollo.

Las demandas indígenas fueron aumentando de manera importante en los últimos 20 años dando lugar a constantes conflictos en distintos niveles de la vida social, estos conflictos se desarrollan con mayor preponderancia en la Región de La Araucanía, pero las consecuencias del conflicto han permeado a todo el país. El modelo neoliberal implementado en el país se basa entre otras dimensiones en la explotación de commodities que ha traído como consecuencia múltiples conflictos etnoambientales y el empobrecimiento de las comunidades indígenas que entran en conflicto con los intereses privados.

En este trabajo, entenderemos la existencia de diferentes miradas sobre el desarrollo, por lo que abordaremos en primer lugar, la literatura especializada en torno a la idea de desarrollo desde las prácticas que implementa el Estado y como este enfoque se enfrenta a visiones diferentes del desarrollo desde las comunidades indígenas.

En segundo lugar, nos abocaremos a comprender el conflicto desarrollado sobre la



asimétrica visión de desarrollo analizando el caso de la movilización de actores indígenas ocurrida el año 2008 en la región de La Araucanía, donde luego de días de negociaciones por una toma no autorizada de caminos en las inmediaciones de Temuco, el gobierno regional representado por el intendente se reúne con los dirigentes indígenas de las comunidades del sector Maquehue de Temuco con el fin de llegar a un acuerdo cuya finalidad, en su origen era la de apoyar el desarrollo de un territorio cercano al radio urbano de la ciudad con alta población indígena y un precario bienestar económico.

Para esto revisaremos la construcción de demandas y las respuestas del Estado chileno. Esta respuesta se encontró fuertemente tecnificada en el marco de un modelo neoliberal de desarrollo. Junto con ellos, analizaremos como las propuestas de la etnogubernamentalidad tienen un impacto en las comunidades y el desarrollo de su territorio.

Desarrollo, Etnodesarrollo, Globalización.

La deconstrucción del concepto de desarrollo se puede comprender en dos momentos importantes en Latinoamérica. En primer lugar, si uno considera el origen de la concepción contemporánea del desarrollo es después de la segunda guerra mundial, esto muy asociado a la globalización y redescubrimiento de la pobreza en un mundo global (Escobar, 2004). Durante un primer periodo se establecen las distinciones de quién es pobre y quién no, qué país está dentro de los países pobres y cuáles no, y cuánto era el ingreso suficiente para suplir las necesidades, en el fondo, se desarrolla un gran esfuerzo en la economía de medir la pobreza. Al inventar la pobreza como un problema global, se concibe el crecimiento como la solución global a este problema. Las primeras propuestas de desarrollo para países subdesarrollados se orientaron en estos dos pilares, en primera lugar la lucha por la pobreza y en segundo lugar la propuesta de crecimiento como una forma de abordarlo. En este diseño tienen cabida las políticas económicas latinoamericanas en torno a las ideas de industrialización y desarrollo.

Una de las principales ideas en la mayor parte del discurso vinculado al desarrollo en países periféricos, refiere a que los países pobres podrán en algún momento alcanzar las formas de vida de pueblos ricos. Esta idea imposible es defendida hasta el día de hoy por las ciencias económicas en Latinoamérica. Según Furtado, esto fue planteado para “movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de culturas arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de



dependencias que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo” (Furtado citado por Gudynas, 2011). En definitiva, esto serviría para justificar la política pública extractivista, como es el caso por ejemplo del Decreto Ley 701 sobre fomento forestal, cuerpo legal que nace en Chile en 1974 y que destina importantes fondos a incentivar la actividad forestal.

Si vemos el desarrollo sólo desde lo económico, entenderemos el progreso en base al crecimiento el que tendría como consecuencias un alza en los estándares de vida de la población. Por otra parte, para las personas el desarrollo viene vinculado a conceptos objetivos y subjetivos como lo son el bienestar, progreso, modernización, crecimiento económico, social, cultural o político.

La limitante de esta concepción de crecimiento, es que las dificultades para el crecimiento son los problemas que presentan las economías periféricas, condenadas a un límite técnico que imposibilita su desarrollo (Gudynas, 2011). En este punto y límite técnico es donde las críticas a la conceptualización del desarrollo desde la teoría de la dependencia hacen eco, Gudynas lo plantea que estas definiciones de desarrollo “son la partida para concebir que el subdesarrollo no es una fase previa al desarrollo, sino que su producto y en buena medida es el resultado del colonialismo e imperialismo” (Gudynas, 2011).

En Latinoamérica, el capitalismo se configuró como patrón de poder mundial donde uno de sus principales argumentos fue convertir a las economías periféricas en su instrumento mayor de dominación (Quijano, 2000). Se construyen nuevas identidades colonialistas en torno al desarrollado, subdesarrollado, y se validan nuevas identidades de clasificación social mundial y universal. Donde se establecen patrones de homogeneización racial, asociada a la dominación a través del capitalismo, colonizando otros ámbitos de la colonización cultural.

El segundo momento importante se da en el contexto de la implementación de las políticas neoliberales en Chile. En esta etapa es cuando los pueblos indígenas en Chile comenzaron a demandar su reconocimiento como pueblos, y por lo tanto al ejercicio de sus derechos. Estas demandas tuvieron componentes políticos y económicos donde estos últimos chocaron fuertemente con visiones económicas neoliberales que proliferaron en la región.



Durante los años 90's Chile desarrolló un exitoso modelo de transición a la democracia, sostenido por altas tasas de crecimiento económico y en un entorno de estabilidad política inició un proceso de "ciudadanización" del país. El aumento de estabilidad e indicadores de desarrollo tuvieron como consecuencia el aumento de demandas sociales sobre reducción de la pobreza y desigualdad económica. Las consecuencias del modelo económico implementado en dictadura comenzaron a ser notorios hacia el final de la primera década de la transición, el alto crecimiento no llegaba a todos los niveles del tejido social del país y aquí más específicamente ciertos territorios tenían un nivel de desarrollo desproporcionado comparando la capital del país con otros territorios. En este contexto la región de La Araucanía llega a ser la región con peores indicadores económicos del país, concentrando una gran pobreza y falta de competitividad económica, junto con esto, la región concentra la mayor densidad de población indígena del país, esto produjo las variables necesarias para la generación de demandas ciudadanas por parte de los indígenas de la región. Las comunidades mapuches han chocado con los intereses privados y estatales sobre los proyectos de desarrollo y las reivindicaciones territoriales, este enfrentamiento con intereses ha desatado violencia de parte del estado que en algunos casos llegan a un nivel de violencia que recuerda a los oscuros días de la dictadura militar (Richards, 2010). La respuesta del Estado ha sido por una parte tratar de integrar a las comunidades a las lógicas del mercado neoliberal y por otra parte una respuesta violenta, desde un enfoque de seguridad pública que criminaliza las demandas, restándole legitimidad a las mismas en la esfera de la opinión pública y militarizando los territorios donde se ha levantado la protesta social de estas comunidades.

En Chile en los últimos 20 años el multiculturalismo se ha ido integrando cada vez más en la opinión pública, la falta de competitividad de la región de La Araucanía y las demandas indígenas están cada vez en una relación más estrecha, la cultura ha llegado a ser una categoría central en el discurso público y determinante en la construcción de las identidades sociales y políticas (Boccaro y Bolados, 2010), por ello las demandas de los distintos territorios han sumado más adherentes. Una de las primeras respuestas del Estado desde la transición a la democracia fue la creación de una institucionalidad encargada de los asuntos indígenas, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Fue creada el año 1993 con el objetivo de facilitar la participación de comunidades indígenas en la generación de políticas públicas que les afecten directamente en distintas áreas. Una de las principales políticas de reparación a los pueblos indígenas fue la compra de tierras, la que venía a dar respuesta a la demanda de restitución de



tierras ancestrales, las que fueron arrebatadas o perdidas tanto en el periodo de radicación o asentamiento reduccional, como en la contrareforma agraria que por diferentes motivos derivaron en conflictos jurídicos o situaciones que alteraron el orden público (Informe Final de Evaluación del Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, 2008). Desde 1995 al año 2007 el estado a través de CONADI había comprado más de 80.000 hectáreas, las cuales han sido adquiridas y entregadas a más de 45.000 familias.

Con la puesta en marcha del Fondo de Tierras, se desarrolla una estrategia unidimensional (económica), que no necesariamente tiene un enfoque intercultural, a pesar de tratar un tema esencial para los pueblos indígenas, es decir, la necesidad de existir y desarrollar su vida y la cultura de su pueblo asociado a la tierra. Si bien este programa declara el objetivo de conformar una sociedad multicultural (Dascal, 2008) se desarrolla y ejecuta principalmente desde la visión del multiculturalismo neoliberal.

El programa entonces, se desarrolló desde una visión neoliberal del multiculturalismo, enfocado en la transferencia de recursos. Con esta importante cantidad de tierras asignadas a comunidades indígenas nace la preocupación por parte del Estado de generar unidades productivas para fomentar el desarrollo de las comunidades. Las demandas de desarrollo promovidas por las comunidades se visibilizan cada vez más generando espacios de acción social donde las demandas están determinadas con el aumento de compras de tierras, reconocimiento político por parte del estado y políticas de desarrollo.

El discurso oficial del Estado chileno ha referido su intención de promover los derechos de los pueblos originarios, por esto, ha generado en los últimos 20 años una batería de políticas públicas con este fin. Autores sugieren que, en lugar de negar por completo los derechos indígenas, los Estados neoliberales han participado en algunas formas de reconocimiento con el fin de debilitar las presiones para el cambio más radical. (Hale 2006 citado por Richard y Garden 2013). Esto ha tenido resultado parcialmente en Chile, las presiones por cambios más radicales han aumentado en ciertos sectores y las políticas públicas solo se han desarrollado en el ámbito de la asistencia social y la fabricación de una imagen de un país plural pero unido (Boccaro y Bolados, 2010), lo cual no ha dejado satisfecha las demandas de una importante cantidad de comunidades indígenas.

Lo anterior se ha expresado a través de la radicalización de los medios de reclamo por parte de las comunidades y el estado, llegando a estados de militarización de sectores



importantes de la región. hoy en día en el territorio mapuche, las empresas nacionales y transnacionales madereras posee tres veces más tierra que los mapuches, las plantaciones de pinos y eucaliptos que rodean las comunidades mapuches extraen del suelo agua y nutrientes, contribuyen a la emigración a la ciudad de jóvenes y adultos, y ponen en peligro las actividades económicas de subsistencia. Organizaciones y comunidades mapuches han respondido con acciones de protesta, incluyendo marchas, ocupaciones de tierras, incendios en plantaciones y equipo de empresas madereras. Comuneros mapuches también han sido acusados de incendio en fundos que reclaman como sus territorios ancestrales, pero ahora pertenecen a colonos agricultores. Otros conflictos ambientales se han producido por la construcción de represas hidroeléctricas, carreteras aeropuertos, vertederos de basura, las plantas de procesamiento de celulosa entre otros (Richard y Garden 2013).

La Etnogubernamentalidad

Para entender la forma que el Estado aborda las políticas de desarrollo y las demandas de las comunidades nos abocaremos a entender que las cuestiones étnicas se despliegan mediante lo que se denomina etno-gobierno (Boccará y Bolados, 2010), así se desarrollan las estrategias y diseño de políticas públicas. Este etno-gobierno define las reglas en las cuales los agentes indígenas tiene que competir por proyectos, recursos y políticas para sus comunidades, este espacio de reglas lo definen los autores como etno-burocracia. Esta etno-burocracia se construye a partir de las políticas generadas por CONADI en forma de programas, líneas de trabajo y asignación de recursos a distintas comunidades indígenas del país. Las demandas de las comunidades son desplazadas (o intentan ser desplazadas) del espacio de la opinión pública hacia esta burocracia con el fin de evitar la exposición pública de luchas y reivindicaciones.

Los conceptos de desarrollo propuestos desde el mundo indígena están orientados a lo largo de Latinoamérica por conceptos asociados al buen vivir como Kúme Mogñen (mapuche), sumaq kawsay (quechua), suma kamaña (Aymará) y el ñande reko (guaraní). La cosmovisión de la cultura indígena en Latinoamérica se encuentra sumergida en conceptualizaciones que entran en conflicto con la conceptualización eurocentrista de desarrollo y más aún con visiones del muticulturalismo neoliberal. Al contrario del crecimiento económico, dentro de un modelo de dominación, explotación y acumulación, estas cosmovisiones proponen formas más equilibradas en su propia visión del bienestar y buen vivir. Frente a esto distintos autores proponen “descolonizar



las mentes y las economías”, articulando procesos en base a formas sustentables y armoniosas entre las comunidades y la naturaleza (Rodríguez, 2014; Thomson, 2011, citado por Padilla et al, 2015).

Por parte del Estado chileno, la visión de desarrollo tiene distintos enfoques, en primer lugar se destaca el enfoque de modernización, donde el desarrollo se ve asociado a los bienes y servicios producidos por un país a través del aumento del Producto Interno Bruto (PIB). Este enfoque de desarrollo está vinculado estrechamente a la producción económica. Otros enfoques de desarrollo son el enfoque estructuralista, enfoque basado en la satisfacción de necesidades básicas, el desarrollo a escala humana, desarrollo con enfoques ambientalistas, el enfoque neoliberal y por último el enfoque en el desarrollo territorial.

En un enfoque de desarrollo neoliberal es donde la experiencia a analizar en este trabajo tiene mejor cabida. Con la asignación de tierras y recursos a comunidades indígenas post dictadura, el Estado asume que es necesario facilitar alternativas productivas viables para las comunidades beneficiarias tratando de evolucionar sistemas económicos de subsistencia y autoabastecimiento familiar, hacia formas productivas que les permitan a las comunidades hacer viable su desarrollo.

El Emprendimiento Como Estrategia De Desarrollo Neoliberal.

El Centro de Innovación y Emprendimiento Mapuche (CIEM) (2009 a 2013) fue una iniciativa que parte desde la demanda de 22 comunidades mapuche del sector Maquehue de la comuna de Padre Las Casas en la región de La Araucanía. Las comunidades reclaman al Estado señalando su sentimiento de postergación territorial y planteando la necesidad de mejorar su calidad de vida. La iniciativa propuesta por el Estado planteó buscar nuevas propuestas de valor y generar innovación y emprendimiento para productores mapuche. Esto fue llevado a la práctica y ejecutado por la Universidad de La Frontera con financiamiento del programa INNOVA CORFO, el Gobierno Regional de la Araucanía y la Corporación Nacional Indígena, CONADI.

La creación de este centro tiene como objetivo: “impulsar las capacidades de innovación y emprendimiento de las personas, organizaciones y comunidades mapuche de la Región de La Araucanía, como una forma de mejorar su calidad de vida a través de una mayor competitividad y nuevas posibilidades productivas que consideren y respeten dimensiones humanas ambientales y socioculturales involucradas en su desarrollo. De



esta forma se constituye un espacio en el cual resulta posible conjugar las capacidades y particularidades con que cuenta el Pueblo Mapuche con las oportunidades que ofrece el mercado y la tecnología” (Araucanía Noticias, 2011).

Comprenderemos el emprendimiento como una nueva forma de sostener un discurso de individualización del trabajo en un contexto neoliberal (Briales, 2016). Este discurso es mediado por conceptos cargados de alto valor social como lo son el de autonomía, independencia, éxito, libertad, entre otros, esta forma de propuesta enfrenta otras lógicas comunitarias con valores individuales como lo son la competencia. Constantemente la política neoliberal en temas indígenas propone la competencia de los individuos por el acceso a subsidios públicos como una forma de dividir demandas comunitarias.

El proyecto nace como una forma de contención de las demandas de las comunidades, a través de la operacionalización de estas demandas en un proyecto neoliberal de emprendimiento. De acuerdo al diagnóstico realizado por el Gobierno Regional de La Araucanía las comunidades organizadas en torno al Consejo Mapuche Maquehue no contaban con las capacidades técnicas para poder recibir transferencias directas de recursos e implementar un programa de desarrollo por lo cual se diseñó el proyecto en consorcio entre distintas instituciones: Consejo Mapuche Maquehue (50%), Universidad de La Frontera (20%), Corporación de Desarrollo Indígena (10%), Gobierno Regional de La Araucanía (10%) y la Corporación de Fomento CORFO (10%). El rol de la Universidad en el diseño del proyecto es de asesor técnico de las comunidades facilitando el proceso de transferencia técnica para facilitar el desarrollo económico de las personas vinculadas al centro.

El diseño del centro no fue desarrollado bajo un marco de consulta a las comunidades que serían los beneficiarios finales del proyecto y que protagonizaron la movilización en torno a la demanda social. El proyecto original contemplaba objetivos inalcanzables para las comunidades como por ejemplo, la obtención de certificados ISO al finalizar el proyecto, para la validación de procesos de creación de productos dentro de las comunidades. Este tipo de requerimientos entre otros estuvo en el marco de un proceso de modernización neoliberal de la producción rural del territorio y muchos fueron diseñados en la lógica de producción industrial que se exige a las empresas beneficiarias de proyectos CORFO, sin contemplar los sistemas productivos tradicionales mapuche.

Durante el desarrollo del proyecto se presentaron innumerables problemas en la relación



entre la Universidad y el Consejo Mapuche Maquehue. Gran parte de estos problemas tuvieron relación con la naturaleza neoliberal del proyecto y con el desarrollo de un diseño que fue realizado con poca participación de las comunidades, y con un protagonismo de la Universidad y los organismos gubernamentales, en la génesis de la idea y su ejecución, relegando a las comunidades a espacios de participación informativa y consultiva en momentos más bien avanzados del proyecto. Los principales problemas tenían relación con la diferencia de expectativas de las comunidades con lo que desarrollaba la Universidad, ya que al implementar las líneas de trabajo se potenciaron de manera primordial las actividades de investigación por sobre la transferencia directa de recursos y/o capacidades, que era lo que las comunidades buscaban.

Los procesos de etno-burocracia juegan un papel importante en la contención de las exigencias de las comunidades, el proyecto nace por la movilización y toma de camino por parte de las comunidades que exigieron preocupación por parte del Estado y recursos para lograr el desarrollo del territorio. La respuesta del Estado fue la asignación de un importante monto financiero, pero contemplando la transferencia a múltiples actores de la burocracia estatal. En primer lugar, la forma de transferencia se enmarcó bajo la semántica neoliberal del emprendimiento y la innovación donde CORFO, jugó un papel fundamental en la forma en que se controla la asignación de recursos a las comunidades. Los actores en el diseño del proyecto (Figura 1) son vinculados directamente a la burocracia estatal, no existe dentro de la figura de del diseño la consulta y la consideración hacia las comunidades del territorio que será beneficiario final. La Universidad postuló a la ejecución del proyecto a través de un diseño propio, sin considerar a los beneficiarios de este y CORFO implementó un proyecto a través de un instrumento que no considera procesos de consultas a las comunidades como es INNOVA que tiene como objetivo generar procesos de innovación en empresas del país.



Figura 1: Actores vinculados al proyecto



El trabajo implementado por la Universidad de La Frontera tuvo como prioridad el desarrollo de investigación para el territorio. Una línea importante fue desarrollada en estudios sobre la biodiversidad y soberanía alimentaria junto con el uso de las tecnologías de la información como forma de encontrar nuevos mercados de comercialización de productos. En este ámbito la Universidad funcionó de acuerdo a las reglas que tiene su propia estructura, no necesariamente se preocupó de generar espacios de participación de las comunidades beneficiarias del proyecto sino más bien los recursos adjudicados generaron impacto en líneas de investigación académicas donde los recursos sirvieron para mantener equipos de investigación, la generación de publicaciones y asistencia a congresos y eventos académicos tal como ocurre con la ejecución de otros proyectos en la línea de financiamiento INNOVA de CORFO, por lo cual la Universidad no diferenció esencialmente la ejecución de este instrumento a otros que ejecuta normalmente.

La Universidad opera bajo códigos propios de la academia, esto tuvo como consecuencia generar una distancia hermenéutica con los beneficiarios finales del proyecto, los cuales estaban acostumbrados a lógicas de asignación de recursos más asistencialistas, muchos de ellos son dependientes de programas de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) donde la lógica de transferencia de recursos está orientada a la entrega de insumos agrícolas y capacitaciones vinculadas a estos. El impacto de la investigación generada por la Universidad en las comunidades no fue comprendido de inmediato por los dirigentes ya que no eran parte de sus prioridades, lo cual generó problemas en la relación de los beneficiarios con la Universidad.

Si vemos esta relación entre Estado, Universidad y comunidades, podemos entenderlo de la misma forma en que se comprende la relación entre instituciones técnicas y culturas en la investigación de Boccara y Bolados (2010). El campo de la innovación y emprendimiento tiene una estructura y funcionamiento dominada en primer lugar una división socio-étnica del trabajo donde no tiene cabida la participación real de las comunidades debido a que el diseño de proyectos asociados a INNOVA-CORFO están fuertemente tecnificados y cerrados a grupos especializados. Los beneficiarios finales no están contemplados.

Es importante destacar la despolitización del movimiento de las comunidades de Maquehue, movimiento fuertemente político expresado a través de la toma de una carretera importante de la región. Esta despolitización se hace a través de la



burocratización del conflicto, incorporando actores técnicos y cerrando las posibilidades de diálogo político con el movimiento indígena. En tercer lugar, el trabajo con las comunidades se realizó a través de consultores expertos en temas de interculturalidad, sin generar la implementación de instancias de participación directa de las comunidades. La Universidad jugó un papel esencial en la conformación de la semántica asociada a la innovación e emprendimiento, semántica que no era dominada directamente por los miembros de las comunidades y que la Universidad enmarcó en programas de capacitación y transferencia como una habilitación de los productores Mapuche en los mercados tradicionales.

Conclusiones y discusión

Es interesante destacar como la respuesta estatal a una acción política como la toma de una carretera fue procesada por la burocracia estatal, desplazando la lucha por reivindicaciones y reconocimiento de comunidades de Maquehue hacia un espacio etno-burocrático y tecnocientífico. La Universidad juega un rol esencial en el procesamiento de las demandas donde se generan nuevos espacios de la interculturalidad en el cual las comunidades, la Universidad y el Estado se relacionan bajo nuevas reglas impuestas a través del dominio simbólico de los agentes técnicos. La forma de tratar el desarrollo de las comunidades y la postergación planteada, por parte de los agentes de la política pública, fue entregar una respuesta a través del mercado, apoyando a los emprendedores para competir (apoyando la mejora de sus condiciones) en nuevos mercados y la economía neoliberal sin contemplar el respeto por aspectos importantes de las formas económicas tradicionales de los pueblos indígenas.

Estos procesos de implementación de estrategias de desarrollo no contemplan la comunicación intercultural, no existe una forma de integración ni intención de comunicación o aprendizaje de procesos económicos tradicionales en el diálogo intercultural del desarrollo. La perspectiva de desarrollo, por lo menos en el diseño de este caso es netamente neoliberal, financiando el apoyo y la habilitación de las comunidades para participar de mejor forma en el mercado. Ni el estado ni la Universidad al momento de adjudicarse el proyecto contempló la habilitación de discusiones en torno al concepto de desarrollo, solo se enfocó en la aplicación de la idea de desarrollo que nace desde las instituciones estatales y donde la Universidad se adapta para poder contar con recurso para su desarrollo. Podemos decir en este sentido que la Universidad no estuvo dispuesta a validar los conocimientos de los beneficiarios y co construir desde una relación intercultural.



La lógica de descentralización, privatización, participación y responsabilización de los grupos marginados del nuevo modelo neoliberal de desarrollo determina la naturaleza de distintos programas sociales diseñados durante los últimos 20 años y contribuye a la producción de *Market Citizens* (Boccaro y Bolados, 2010) en esta lógica los programas de desarrollo como el del caso tratado en este ensayo, funcionan como contenedores de demandas políticas de fondo, a las cuales el Estado quiere esquivar limitando la movilización social.

El Estado abre la generación de estos espacios dentro del imaginario de ser una nación multicultural, estos programas sirven para mediar la relación de los actores locales en torno al multiculturalismo, dando espacios a que este multiculturalismo neoliberal juegue un rol en las relaciones entre estos actores. Entender el multiculturalismo neoliberal depende de examinar la transnacional, lo nacional y lo local, y discernir cómo las fuerzas sociales en cada uno de esos niveles interactúan con reforzar y apartarse de unos a otros (Richards, 2010).

Por esto, es difícil establecer una real integración multicultural en el país sin antes llegar a espacios reales de integración multicultural en Chile que sean palpables desde una política multicultural, construidas desde diálogos multiculturales basados en el principio de buena fé. El multiculturalismo neoliberal en Chile está conformado por las prioridades nacionales y transnacionales en el contexto de la economía global, así como de los procesos sociohistóricos particulares a Chile. Es una forma de gubernamentalidad, y juega en la experiencia cotidiana de las personas en el ámbito local. Hasta el momento, el multiculturalismo neoliberal ha hecho poco para desafiar las jerarquías raciales dominantes en el sur de Chile, y de hecho, las reformas multiulturales no se han dirigido directamente a la transformación de las subjetividades de las élites locales. (Richards, 2010). De buena fe

Por esto es necesario crear espacios de reconocimiento de la importancia de la otra cultura, dando validez legal y constitucional, donde no existen espacios dentro del multiculturalismo neoliberal para entender de mejor manera las demandas de las comunidades sin tener que acudir a la militarización de las comunidades que ha sido la estrategia por parte del Estado en los últimos años. Es necesario superar entonces las formas en que la política enfrenta esta temática, la respuesta a través del mercado y una visión neoliberal de desarrollo o la respuesta desde un enfoque de seguridad pública.



El caso estudiado tuvo una génesis dentro de este tipo de multiculturalismo neoliberal, pero durante la última etapa de desarrollo del proyecto se logró llegar a instancias reales de participación por parte de las comunidades en la implementación de iniciativas de desarrollo que realmente estuvieran dentro de la cosmovisión de las comunidades, implementando métodos alternativos al mercado neoliberal tradicional, donde se desarrollaron cadenas de valor de productos con identidad e implementación de circuitos económicos locales con un enfoque en la economía solidaria, lo cual estuvo acorde a las expectativas por parte de las comunidades indígenas con las cuales se trabajó, se logró transferir capacidades en emprendimiento con identidad diferenciando la semántica tradicional sobre el emprendimiento hacia nuevos espacios para el desarrollo de las capacidades, la debilidad estuvo principalmente que este trabajo estuvo presente en las últimas etapas del proyecto y no estuvo trabajado por parte de los actores desde el diseño original.

Se deben generar programas de desarrollo orientados a que los actores que desean alcanzar el desarrollo sean los protagonistas del diseño de estas instancias con la asesoría de instancias técnicas como la Universidad, donde esta juega un rol asesor, donde las prácticas del estado deben contemplar las prácticas políticas que acompañan a los procesos de desarrollo. Es insuficiente transferir recursos o habilitar a las comunidades sobre las reglas del juego de una economía neoliberal, hay que abrirse a integrar distintas definiciones y enfoques de desarrollo para co-construir con quienes habitan los territorios,

Bibliografía.

Araucanía Noticias (2011). "Centro de innovación y emprendimiento mapuche regional tiene sus primeros 34 egresados y presentan novedosas iniciativas". <https://bit.ly/3IFd6Ar>

Boccaro, G., Bolados P. (2010) "¿Qué es el Multiculturalismo? La Nueva Cuestión Étnica en el Chile Neoliberal" Revista de Indias.

Briales, A. (2017). "Emprendedores fracasados: individualización neoliberal en los discursos sobre el desempleo". *Recerca, revista de pensament i anàlisi*, Núm 20.

Dascal, G. (2008) "Informe Final de Evaluación, Programa de Fondo de Tierras y Aguas Indígenas". CONADI.

Furtado, C. Desarrollo y Subdesarrollo. EUDEBA, Buenos Aires, 1964.



Gudynas, E. (2011) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa". Libro: Más allá del Desarrollo, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Ecuador.

Incubatec UFRO (2011) "Estudio de Mercado de Productos Especiales para El Centro de Innovación y Emprendimiento Mapuche".

Padilla P., Garín A., García M. y Bello A., (2015) "Mediciones del desarrollo y cultura: el caso del Índice de Desarrollo Humano y la población mapuche en Chile"., Revista Polis.

Richards P. (2010) "Of Indians and Terrorists: How the State and Local Elites Construct the Mapuche in Neoliberal Multicultural Chile"., Journal of Latin American Studies.

Richards P., Gardner J., (2013) "Still Seeking Recognition: Mapuche Demands, State Violence, and Discrimination in Democratic Chile"., Latin American and Caribbean Ethnic Studies.

Quijano, A. (2000) "El fantasma del desarrollo en América Latina".



O Modelo de Desenvolvimento do Tocantins e os impactos para o povo Akwê-Xerente: limites e possibilidades das políticas públicas para os indígenas no estado

Reijane Pinheiro da Silva
Héber Rogério Grácio
Cristian Jobi Salaini

Resumo

Este artigo discute a relação entre o modelo de desenvolvimento em curso no estado do Tocantins e alguns dos impactos que afetam as terras e, conseqüentemente, a organização social, cosmológica e produtiva do povo indígena Akwê-Xerente. Resultado de uma pesquisa realizada no período de 2015 a 2018, as reflexões se embasam na perspectiva do diálogo etnográfico com os atores e a realidade indígena, além de dados quantitativos para a caracterização do modelo de desenvolvimento em questão. A expansão do agronegócio e a implantação de projetos de infraestrutura como a Usina Hidrelétrica (UHE) Luiz Eduardo Magalhães, intensificaram impactos já vivenciados pelo contato prolongado desse povo com a sociedade nacional. Identificamos que há uma relação direta entre esses projetos e mudanças nas formas tradicionais de obter e produzir alimentos, o que causou e tem intensificado a insegurança alimentar entre esse povo. As relações cosmológicas, marcadas pela intercomunicabilidade com os seres que coabitam o território Akwê, também têm sido desestruturadas pelo processo analisado. Políticas públicas e projetos voltados para diminuir impactos e promover “desenvolvimento” entre os povos indígenas do estado desconsideram as perspectivas êmicas, as ciências e as cosmologias tradicionais, reproduzindo práticas colonizadoras e reforçando conflitos já estabelecidos historicamente.

Palavras chave

Desenvolvimento; Tocantins; Impactos; Povo Akwê-Xerente.

Abstract

This article analyzes the current development model in the state of Tocantins and some of the impacts that affect the lands and, consequently, the social, cosmological and productive organization of the Akwê-Xerente indigenous people. As a result of research carried out in the period from 2015 to 2018, the reflections are based on the perspective of the ethnographic dialogue with the actors and the indigenous reality, as well as quantitative data for the characterization of the development model in question. The



expansion of agribusiness and the implementation of infrastructure projects such as the Luiz Eduardo Magalhães Hydropower Plant (UHE) intensified impacts already experienced by the prolonged contact of these people with the national society. We identified a direct relationship between these projects and changes in traditional ways of obtaining and producing food, which has caused and intensified food insecurity among these people. The cosmological relations, marked by the intercommunication with the beings that cohabit the territory Akwẽ also have been deconstructed by the analyzed process. Public policies and projects aimed at reducing impacts and promoting "development" among the indigenous peoples of the state disregard the emic perspectives, the sciences and the traditional cosmologies, reproducing colonizing practices and reinforcing conflicts already established historically.

Keywords

Development; Tocantins; Impacts; Akwẽ-Xerente People.

Introdução

Sentada à sombra de pés de manga, em uma pequena aldeia da Terra Indígena Xerente, uma das lideranças indígenas femininas mais atuantes do estado do Tocantins comenta as grandes mudanças que ocorreram na vida do seu povo (Akwẽ-Xerente), desde a criação do estado, em 1988:

Vivemos cercados pelas plantações de cana, eles jogam veneno e cai na nossa aldeia, adoce nosso povo. Estão tirando nossa água, os bichos estão morrendo. Antes eu podia (sic) saber se ia chover muito no ano, pois tinha cigarra que avisava(sic) e então eu sabia se devia plantar a roça ou não. Agora as cigarras sumiram e, esse ano, que foi bom de chuva, eu não plantei, pois não teve cigarra para avisar (S. Xerente, fevereiro de 2019).

O processo citado pela liderança é reflexo da intensificação dos projetos agrícolas implementados no Tocantins, que transformaram as Terras Indígenas (Tis) em ilhas verdes cercadas de grãos por todos os lados. Está, ainda, diretamente associado ao modelo de desenvolvimento adotado no estado, que se caracteriza pelos avanços das atividades do agronegócio e de empreendimentos hidrelétricos como a Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, conhecida regionalmente como UHE Lajeado. As mudanças vividas pelos Akwẽ desafiam a sua sobrevivência e aceleram as transformações e reelaborações culturais, através de um jogo de forças assimétrico e marcadamente colonizador.



Este artigo, inicialmente, apresentará alguns dados gerais sobre os povos indígenas no Brasil e no Tocantins, para, posteriormente, trazer informações sobre o avanço das atividades econômicas no estado e, por fim, algumas reflexões sobre o impacto dessas atividades na vida produtiva do povo em questão. Analisamos, ainda, alguns limites da relação do estado com os povos indígenas, considerando as ações voltadas para mitigar impactos, a exemplo das políticas de educação e saúde, além de iniciativas de fomento à atividades produtivas.

Povos Indígenas e Terras Indígenas no Tocantins

Segundo o censo demográfico de 2010, cujos dados sobre as populações indígenas estão em parte sintetizados na tabela abaixo, o Brasil conta com uma população de 896 mil indivíduos que se identificaram como indígenas o que representa 0,47% da população brasileira, totalizada em 190.755.799 pelo IBGE em 2010. O Tocantins, segundo a mesma fonte, possuía uma população de 1.383.445 pessoas, o que perfaz 0,72% da nacional e os indígenas representam 1,02% dos residentes no estado, ou seja, 14.118 pessoas.

Conforme exposto abaixo, 57,68% dos indígenas no Brasil vivem em Terras Indígenas (Tis). Algumas unidades federadas, no entanto, apresentam elevados índices de indígenas residentes fora de Tis, como é o caso de Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, entre outros. O Tocantins, na contramão da tendência nacional, apresenta um comportamento distinto: 81,88% dos indivíduos que se declararam indígenas residem em Tis. O censo de 2010 informa que 3.152 pessoas se identificaram como Xerente ou Akwẽ. Conforme apresentado na tabela 3, as Tis Funil e Xerente, as duas únicas em todo território nacional regularizadas para os Akwẽ, comportam respectivamente 361 e 2361 pessoas.. Esses dados nos levam a afirmar que cerca de 86% dos Akwẽ vivem nas duas Tis. Esse dado é importante para o argumento aqui desenvolvido, pois evidencia a dependência que a população em foco tem em relação aos recursos naturais e à qualidade ambiental de suas terras.

Unidade Territorial	Localização do domicílio – Censo Demográfico de 2010.					
	Total	%	Em terras indígenas	%	Fora de terras indígenas	%
Brasil	896.917	100	517.383	57,68	379.534	42,31
Acre	17.578	1,95	13.308	75,70	4.270	24,29
Alagoas	16.291	1,81	6.268	38,47	10.023	61,52
Amapá	7.411	0,82	5.956	80,36	1.455	19,63



Amazonas	183.514	20,46	129.529	70,58	53.985	29,41
Bahia	60.120	6,70	16.817	27,97	43.303	72,02
Ceará	20.697	2,30	2.988	14,43	17.709	85,56
Distrito Federal	6.128	0,68	-	0	6.128	100
Espírito Santo	9.585	1,06	3.005	31,35	6.580	68,64
Goiás	8.583	0,95	336	3,91	8.247	96,08
Maranhão	38.831	4,32	29.621	76,28	9.210	23,71
Mato Grosso	51.696	5,76	42.525	82,25	9.171	17,74
Mato Grosso do Sul	77.025	8,58	61.158	79,40	15.867	20,59
Minas Gerais	31.677	3,53	9.682	30,56	21.995	69,43
Pará	51.217	5,71	35.816	69,92	15.401	30,07
Paraíba	25.043	2,79	18.296	73,05	6.747	26,94
Paraná	26.559	2,96	11.934	44,93	14.625	55,06
Pernambuco	60.995	6,80	31.836	52,19	29.159	47,80
Piauí	2.944	0,32	-	0	2.944	100
Rio de Janeiro	15.894	1,77	450	2,83	15.444	97,16
Rio Grande do Norte	2.597	0,28	-	0	2.597	100
Rio Grande do Sul	34.001	3,79	18.266	53,72	15.735	46,27
Rondônia	13.076	1,45	9.217	70,48	3.859	29,51
Roraima	55.922	6,23	46.505	83,16	9.417	16,83
Santa Catarina	18.213	2,03	9.227	50,66	8.986	49,33
São Paulo	41.981	4,68	2.767	6,59	39.214	93,40
Sergipe	5.221	0,58	316	6,05	4.905	93,94
Tocantins	14.118	1,57	11.560	81,88	2.558	18,11

*Tabela 1. Povos Indígenas no Brasil – Dados Demográficos Segundo o Censo de 2010
Fonte: Autores (2018); IBGE, 2010.*

O quadro abaixo apresenta informações fundiárias sobre onze Tis no Tocantins e os povos que as habitam. Essas terras foram regularizadas pela União como Terras Tradicionalmente Ocupadas pelos povos Apinajé, Akwẽ (Xerente), Javaé, Karajá, Krahô-Kanela, Krahô, Tapirapé, Ava-Canoeiro e Guarani. Muito embora constem nos dados da FUNAI, os Tapirapé não possuem na atualidade locais de moradia no Tocantins. Além disso, cabe informar que os Kanela do Araguaia, não citados na tabela, também figuram entre os povos originários do estado. As Tis ocupam aproximadamente 9,3% da extensão total do Tocantins. A Ti Parque do Araguaia representa 4,86% de toda a extensão da Unidade Federada e 52,65% de toda extensão das Tis no Tocantins. A duas Tis tratadas especificamente nesse estudo, Funil e Xerente, representam respectivamente 0,06% e 0,6% da extensão estadual e quando comparadas com as demais Tis perfazem 0,61% e 6,49% de suas extensões. Esses dados são importantes quando se considera que essas terras comportam populações culturalmente diferenciadas, que usam e ocupam o espaço de acordo com seus próprios modos.



Terra indígena	Etnia	UF	Município	Superfície (ha)	Situação fundiária
Apinayé	Apinayé	TO	Cachoeirinha, Itaguatins, Maurilândia do Tocantins, São Bento do Tocantins, Tocantinópolis	141.904,21	Regular
Funil	Xerente	TO	Tocantínia	15.703,80	Regular
Inawebohona	Javaé, Karaja	TO	Pium, Lagoa da Confusão.	377.113,57	Regular
Javaé/Ava Canoeiro (Canoanã)	Javaé	TO	Formoso do Araguaia, Sandolândia	0	Em estudo
Krahô-Kanela	Krahô-Kanela	TO	Lagoa da Confusão	7.612,77	Regular
Kraolândia	Krahô	TO	Itacajá Goiantins	302.533,40	Regular
Parque do Araguaia	Ava-Canoeiro, Javaé, Karajá e Tapirapé	TO	Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão e Pium	1.358.499,48	Regular
Taego Áwa	Ava-Canoeiro	TO	Formoso do Araguaia	28.510,00	Declarada
Utaria Wyhyna/Iròdu Iràna	Karajá, Javaé	TO	Pium	177.466,00	Declarada
Xambioá	Guaraní, Karajá	TO	Santa Fé do Araguaia	3.326,35	Regular
Xerente	Xerente	TO	Tocantínia	167.542,11	Regular
Total				2.580.211,68	

*Tabela 2. Terras Indígenas no Tocantins
Fonte: Brasil (FUNAI), 2017.*

A última informação mais geral sobre os povos indígenas no Tocantins surge na tabela abaixo que trata dos dados demográficos das Tis tendo como referência o censo de 2010. A Ti Parque do Araguaia comporta 28,17% da população residente em Tis e as Tis Xerente e Funil abrigam pouco mais de 23% da população indígena do Estado.

População Residente em Ti – Censo Demográfico de 2010		
Unidade Territorial	População	%
Tocantins	11.784	100
Parque do Araguaia (TO)	3.320	28,17
Xerente (TO)	2.361	20,03
Kraolândia (TO)	2.555	21,68
Xambioá (TO)	331	2,80
Funil (TO)	361	3,06
Apinayé (TO)	1.885	15,99
Inawebohona (TO)	230	1,95
Krahô-Kanela (TO)	741	6,28

*Tabela 3. População Residente nas Tis do Tocantins.
Fonte: Autores (2019); IBGE (2010).*

Desenvolvimento no Tocantins

O estado do Tocantins apresenta um padrão de desenvolvimento típico para das áreas de expansão de fronteiras. Segundo o IBGE, em 2002 o Produto Interno Bruto (PIB) do Tocantins representou 0,35% do nacional. Esse percentual subiu para 0,42 em 2010 e para 0,45 em 2014.



A tendência registrada nos dados acima é reforçada com as informações disponibilizadas pelo IBGE referente às extensões plantadas. No ano de 2002 a área plantada no Tocantins representava 0,73% de toda a área plantada no Brasil. Em 2015 esse índice subiu para 1,68%. Entre os anos de 2002 e 2015 a área plantada com lavouras temporárias no Brasil cresceu 47,6%. No mesmo período o Tocantins registrou um crescimento de 237,29% na extensão das lavouras temporárias.

As modalidades de lavouras que estão em crescimento no estado também são emblemáticas. Em 2000 as extensões plantadas com a soja representavam 19,96% de toda área plantada com lavouras temporárias. Esse índice subiu para 69,34% em 2015, como pode ser observado na tabela abaixo.

Produto das lavouras temporárias – Área Plantada (ha).	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%
Abacaxi	1.878	0,64	2.055	0,29	2.683	0,40	2816	0,23
Algodão herbáceo (em caroço)	0	0	1.237	0,18	4.200	0,63	903	0,07
Amendoim (em casca)	0	0	1.630	0,23	3.870	0,58	2.186	0,18
Arroz (em casca)	148.723	51,2	199.168	28,98	137.946	20,76	119.826	10,01
Batata-doce	0	0	0	0	0	0	1	8,35
Cana-de-açúcar	3.590	1,23	2.767	0,40	10.803	1,62	363.95	3,04
Feijão (em grão)	4.472	1,54	12.695	1,84	26.134	3,93	8.570	0,71
Mandioca	12.043	4,15	21.500	3,12	20.869	3,14	13.847	1,15
Melancia	2.235	0,77	3.109	0,45	3.416	0,51	9.395	0,78
Melão	0	0	100	0,01	0	0	32	0,00
Milho (em grão)	58.625	20,20	78.182	11,37	83.229	12,53	162.078	13,54
Soja (em grão)	57.919	19,96	355.300	51,70	352.875	53,12	830.031	69,34
Sorgo (em grão)	520	0,17	9350	1,360	18.170	2,73	10.914	0,91
Tomate	92	0,03	25	0,00	0	0	0	0
Total	290.097	100	687.118	100	664.195	100	1.196.994	100

Tabela 4. Área Plantada com Lavouras Temporárias por Produto

Fonte: Autores (2018); IBGE (2010)



Para a pecuária, vamos nos ater aos dados da criação de bovinos. A atividade mostra um comportamento crescente e acima da média nacional. Enquanto no período entre os anos de 2000 e 2015 o rebanho nacional cresceu 26,68%, o do Tocantins cresceu 36,78%. Embora o índice de crescimento não seja o mesmo observado nas lavouras temporárias, deve-se observar que a participação do Tocantins é elevada e com indicativos de crescimento. Em 2000 o estado respondia por 3,61% do gado bovino do Brasil e em 2015 esse índice subiu para 3,90%.

Variável - Efetivo dos Rebanhos (Cabeças)					
Tipo de Rebanho – Bovino					
Unidade Territorial	Ano				Variação dos Rebanhos entre 2000 e 2015 (%)
	2000	2005	2010	2015	
Brasil	169875524	207156696	209541109	215199488	26,68
Tocantins	6142096	7961926	7994200	8401580	36,78
Participação do Tocantins na Produção do Brasil (%)	3,61	3,84	3,81	3,90	

Tabela 5. Variação do Rebanho Bovino.
Fonte: Autores (2018); IBGE (2010)

As atividades da agropecuária, principalmente quando envolvem o ramo do agronegócio, como é o caso do Tocantins, podem ser positivas quando observadas panoramicamente. Todavia, para as populações locais, especialmente para os povos originários, e para o meio ambiente, seus resultados são danosos. Com frequência está associada a conflitos, concentração fundiária, crescimento demográfico, pressão sobre recursos naturais, desmatamento, diminuição significativa da fauna, comprometimento da flora, comprometimento de qualidade da água e impactos culturais. O cenário apontado já se desenhava nas primeiras décadas pós-criação do estado do Tocantins, como mostra De Paula, ao analisar as relações políticas dos Akwẽ com o estado nascente, e a lógica de modernização agroindustrial presente no programa “Brasil em Ação” e no Programa de Desenvolvimento e Cooperação Nipo-Brasileira (PRODECER):

O território tocantinense, em particular, está colocado como um dos alvos principais do Programa, mas as consequências diretas e indiretas sobre as terras indígenas não são mencionadas. Esses empreendimentos atingem as Tis Xerente, alterando drasticamente seu entorno (Hidrovia Araguaia Tocantins; Ferrovia Norte-Sul; Hidrelétrica do Lajeado; Prodecer III – Programa de Desenvolvimento e Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados) e também sua configuração espacial interna, através das tentativas de implementação de obras de infraestrutura tais como a pavimentação



de algumas estradas (TO-010; TO-245; TO-450) que cortam as Tis Xerente e a construção de uma ponte sobre o Rio Sono (De Paula, 2000, p. 87).

Outra atividade impactante que está em perspectiva para o estado é a mineração. De acordo com a página do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, estão tramitando no órgão atualmente 182.521 requerimentos tratando de exploração dos mais diversos recursos minerais no Brasil. Deste total, 17.366 são referentes ao estado do Tocantins. O município de Pedro Afonso, que perfaz o limite norte da Ti Xerente, conta com 176 requerimentos tramitando, Miracema do Norte com 268 e Tocantínia com 128. De acordo com a página do Instituto Socioambiental – ISA (ISA, 2017), a mineração se faz presente em todo entorno das Tis Funil e Xerente. Assim como ocorre com a atividade do agronegócio, a mineração gera pressão fundiária, risco de acidentes, contaminação de cursos hídricos e impactos sobre a fauna e flora.

Em relação à infraestrutura, cabe observar que as Tis Funil e Xerente são cortadas por rodovias. Segundo a página do Instituto Chico Mendes – ICMBIO (BRASIL, 2017), estima-se que a cada segundo 15 animais são atropelados nas estradas brasileiras, são 1,3 milhões por dia e 475 milhões de animais mortos por ano nas estradas. Essas vias trazem impactos para fauna e, conseqüentemente, para a atividade de caça. Criam e impõem aos Akwê um grande risco de acidentes, facilitam a exploração irregular de recursos naturais dos seus territórios e expõem seus habitantes à circulação de bebidas e drogas.

As usinas hidrelétricas geram grandes impactos para as populações locais, por afetarem fauna, flora, comprometer a qualidade da água da região e por gerarem conflitos fundiários. Além das hidrelétricas já implantadas na bacia do rio Tocantins, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), informa que estão previstas para o rio Tocantins e seus tributários uma série de empreendimentos. Somente para o rio Sono que define o limite nordeste da Ti Xerente estão previstas seis hidrelétricas, sendo elas: Pequena Central Hidrelétrica – PCH Brejão Jusante e as UHEs Cachoeira da Velha, Monte Santo, Ponte Nova, Rio Sono Baixo e Vermelho (Brasil, 2017).

Os Akwê-Xerente: Impactos e limites da relação com o estado do Tocantins

Os Xerente se autodenominam Akwê e são classificados na etnologia como Jê Centrais. Localizam-se no município de Tocantínia a 76 km de Palmas, (TO). Em sua organização social representam-se por duas metades exogâmicas – *Doí* (Sol) e *Wahiré* (Lua). Nesta estrutura os clãs representantes da metade *Doí* são os *Kuzatdekwa* (donos do fogo),



Kbazitdekwa (donos do algodão), e *Kritotdekwa* (donos do jogo com a batata assada ou donos da borracha), quanto à metade *Wahirê* estão incluso os clãs *Krozake*, *Kreprehi* e os *Wahiretdekwa*. As relações entre os clãs envolvem regras sociais com direitos e deveres recíprocos. Cada clã tem um conjunto de nomes próprios que são passados de pai para filho, de avô paterno para neto ou sobrinho neto. Outro fator que possibilita distinguir as duas metades é a pintura corporal: os *Wahirê* utilizam traços verticais e os *Doí* círculos. Outro elemento importante da organização social são as classes de idade, que classificam desde as crianças, jovens, adultos e anciãos. Sendo estes últimos os que detêm mais prestígio.

Para a tradição Akwẽ viver é participar do conjunto de seres materiais e imateriais que habitam um território. Para todos esses seres há alimentos disponíveis e formas de obtê-los. Cada coletividade deve respeitar o que é “de comer” de cada grupo. Assim como em outras culturas, para os Akwẽ o alimento é um elo entre pessoas, seres materiais, imateriais e sociedades. No caso da relação com a sociedade não indígena, este elo tem sido avaliado como negativo e desestabilizador, uma vez que a adoção dos hábitos alimentares dos “não índios” tem causado novas doenças, o acúmulo de lixo e poluição, fatores não existentes no período anterior ao contato.

O aumento do consumo de alimentos processados e o relativo abandono das práticas alimentares tradicionais, bem como a diminuição do plantio, é uma das causas diretamente associadas ao modelo de desenvolvimento do estado. Apesar de sabermos que a dinâmica cultural é inerente a todas as sociedades humanas e que a mudança de hábitos é um processo contínuo, os projetos de desenvolvimento econômico citados e a pressão destes nas Tis em questão, tem um impacto significativamente negativo, pois provoca desequilíbrios ecológicos e altera as relações tradicionais entre estes indígenas e o ambiente que ocupam. A UHE de Lajeado, ao represar as águas impede, por exemplo, que no Rio Tocantins ocorram as cheias sazonais, que fertilizavam as terras às margens, permitindo o plantio tradicional nas chamadas vazantes, no momento da “seca”. Não existindo mais vazantes, não existem mais as roças “de onde se comiam as melancias mais doces”, segundo um Akwẽ.

As lideranças apontam que antes da construção da UHE de Lajeado havia cerca de trezentas famílias “vazanteiras” nas Tis Xerente e Funil e que a pesca era abundante. A roça de toco, uma prática condenada pelos órgãos ambientais e sistematicamente combatida, era outra estratégia fundamental de produção de alimentos. R. Xerente afirma que para inibir a prática o estado “prometeu” apoio para mecanizar o plantio nas



Tis, mas isso não aconteceu de forma suficiente e planejada. É possível ver, em muitas aldeias, sucatas de tratores doados pelo governo estadual, mas que nunca receberam manutenção adequada, assim como também não houve nenhuma preparação técnica efetiva para o processo de “modernização” do plantio. O Programa de Compensação Ambiental Xerente (PROCAMBIX), implementado como contrapartida aos impactos causados pela UHE Lajeado, esteve em vigor no período de 2000 a 2010 e destinou dez milhões de reais para projetos a serem desenvolvidos nas duas Tis.

A administração do PROCAMBIX foi conduzida por representantes do estado, do consórcio de empresas que construiu a UHE Lajeado, de lideranças indígenas e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Nos moldes dos projetos de compensação, que em geral desconsideraram as especificidades culturais dos povos atingidos, intensificou os conflitos já estabelecidos pelo faccionismo clânico e pelas classes de idade¹, favorecendo os atores que tinham maiores condições de transitar nas instituições responsáveis pela execução, ou seja, lideranças que tinham curso superior, jovens universitários e funcionários públicos. Apesar do compromisso de consulta aos anciãos, que se encontram no topo da hierarquia Akwê, as dificuldades burocráticas, a falta de compreensão dos trâmites legais e toda a complexidade dos processos que envolvem dinheiro afastaram os anciãos das discussões e decisões relativas a aplicação do recurso. São comuns os relatos dos indígenas sobre as experiências com “os projetos” do programa. Um dos mais famosos refere-se à tentativa de fomentar a criação de galinhas pelas famílias indígenas, quando foram entregues galinhas de granja, com o bico cerrado, ou seja, impossibilitadas de se alimentar livremente. O estranhamento também pode ser explicado pelo fato de que para as cosmologias ameríndias criar animais é uma estratégia produtiva de difícil acomodação, uma vez que cada coletividade tem seu lugar no universo dos seres que compartilham o mesmo território. Para Viveiros de Castro o pensamento indígena amazônico se sustenta no perspectivismo que pode ser definido como a consciência de que a humanidade é a condição comum a todos os seres (animais e humanos) e que, portanto, haveria uma organização social que também reflete poder, considerando que para a onça, por exemplo, nós seríamos o animal a ser predado. O autor resume, nas palavras seguintes, alguns dos princípios das filosofias ameríndias:

Recordemos, sobretudo que, se há uma noção virtualmente universal no pensamento ameríndio, é aquela de um estado original de indiferenciação entre os humanos e os animais, descrito pela mitologia. Os mitos são povoados de seres cuja forma, nome e



comportamento misturam inextricavelmente atributos humanos e animais, em um contexto comum de intercomunicabilidade idêntico ao que define o mundo intra-humano atual. A condição original comum aos humanos e animais não é a animalidade, mas a humanidade (...) Em suma, "o referencial comum a todos os seres da natureza não é o homem enquanto espécie, mas a humanidade enquanto condição" (Castro, apud Descola 1986:120).

Para Ramos a complexidade do pensamento indígena se apresenta nos mitos. Estes, muitas vezes considerados pelas nossas ciências como manifestações de uma pré-racionalidade, na verdade apontam elementos de uma lógica de intercomunicabilidade entre os seres vivos:

As cosmologias indígenas representam modelos complexos, mas integrados dos quais faz parte a sociedade humana. Os mitos são veículos de informação sobre a concepção do Universo, incluindo temas sobre a criação do mundo, a origem da agricultura, as relações ecológicas entre animais, plantas e outros elementos, a metamorfose de seres humanos e animais e vice-versa e de ambos em espíritos de vários tipos e índoles, a razão de ser de certas relações sociais culturalmente importantes e até mesmo o surgimento do —homem branco e a avalanche de fatores desagregadores que o acompanham. (Ramos, 1986, p.85).

Negreiros (2016) analisou os impactos da UHE Lajeado na cosmologia Akwẽ, apresentando um panorama destes que podem ser sintetizados na incapacidade de diálogo intercultural que caracterizou a implementação da UHE, bem como a gestão de PROCAMBIX. Lima (2017), em pesquisa sobre as transformações no mesmo território após a construção da UHE, aponta que quarenta por cento do recurso do Procambix foi destinado à administração do projeto, e que há um descontentamento generalizado e críticas severas aos gestores.

Constatamos que, oito anos após a finalização do programa, o único projeto que permanece ativo é o da criação de gado. Propriedade coletiva das aldeias, as reses são vistas como um problema por alguns anciãos, como podemos constatar na narrativa abaixo:

Akwẽ não gosta de gado, foi com o gado que os fazendeiros tomaram as nossas terras. O gado chegou primeiro e depois eles vinham atrás. Seu eu tivesse uma arma eu matava



esse gado que destrói a minha roça. Mas temos que aceitar, pois foi o que sobrou do PROCAMBIX. Akwẽ não sabe lidar com gado (S. Xerente, dezembro de 2018).

Pensando para mitigar impactos, o PROCAMBIX gerou outros impactos, tencionou a já estruturada dualidade social, estabeleceu conflitos entre os anciãos e lideranças indicadas para a gestão e repetiu uma tendência, como aponta Estorniolo (2014), dos projetos de sustentabilidade “não levarem a sério” os conhecimentos indígenas. Faz-se pertinente apontar a necessidade de que os gestores das políticas públicas direcionadas aos povos indígenas considerem a alteridade em questão, com suas cosmologias, lógicas e epistemologias próprias e em toda a sua complexidade.

Para além da experiência do PROCAMBIX, há outros limites na relação do estado do Tocantins com seus povos originários, principalmente no que se refere à promoção de políticas públicas e dos chamados projetos de desenvolvimento. Em primeiro lugar, a educação escolar é a única área inteiramente assumida pelo estado do Tocantins dentro das terras indígenas. Implantada nos primeiros anos de constituição do Tocantins, a proposta é que aos indígenas seja ofertada uma educação bilíngue, que respeite as características culturais de cada povo. O povo Akwẽ Xerente teve contato com o saber escolar sistematizado e conseqüentemente com a epistemologia ocidental, desde os primeiros aldeamentos indígenas implementados pelos religiosos católicos ainda no século XIX. O Serviço de Proteção ao Índio (SPI), na década de 1940, oferecia aulas de alfabetização e, a partir da década de 1950, há uma significativa atuação dos missionários batistas entre os Xerente (Giraldin & Melo, 2012). A intenção principal destes missionários era traduzir os textos bíblicos para a língua Akwẽ a fim de evangelizá-los, esse trabalho, em contrapartida, contribuiu para o desenvolvimento da escrita da língua. Ao assumir a educação indígena o estado ofereceu alguns cursos de formação para professores indígenas o que fez com que muitos deles passassem a lecionar nas suas aldeias. Foram construídas muitas escolas na área Akwẽ, desconsiderando a tradição de mobilidade que os caracteriza, bem como o faccionismo clânico, marcado pela estruturação constante de novas aldeias e mudança de local. Como resultado há muitas escolas abandonadas na área, uma vez que, construídas em tijolos, não podem ser removidas junto com as famílias.

A saúde indígena, outra área prioritária da atuação do estado, é de responsabilidade da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), que foi criada pela União em 2010 para substituir o atendimento que era responsabilidade da FUNASA. A SESAI foi instituída como um



subsistema do Sistema Único de Saúde (SUS), para atuar exclusivamente na atenção básica, transferindo a responsabilidade da atenção especializada para o SUS. Isso significa que estados e municípios devem acolher os indígenas na rede de saúde, dispensando a eles os cuidados referentes às especialidades. Em pesquisas realizadas na área constatamos que há inúmeras resistências por parte dos municípios em acolher e atender os indígenas nas unidades e hospitais regionais e também nos hospitais de Palmas. (Silva, 2015, Rocha et al, 2016). A criação da SESAI não foi acompanhada de uma sensibilização para o acolhimento aos indígenas e permanece a compreensão de que caberia exclusivamente à união essa responsabilidade.

Importante ressaltar que apesar da uníssona tese de que as cidades próximas às terras indígenas são prejudicadas e tem os seus serviços públicos sobrecarregados pelos indígenas (Silva, 2015), boa parte da arrecadação desses municípios vem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS ecológico, como mostram Demarchi & Santos(2015), que desconstruem o argumento de que as terras indígenas impedem o desenvolvimento das cidades, bem como os indígenas sobrecarregam os serviços de saúde, entre outros:

Em verdade, os “latifúndios dos índios” são produtivos do ponto de vista da arrecadação do ICMS Ecológico, conforme a legislação do Estado do Tocantins. O contraponto assim delineado desafia a população e principalmente a seus representantes políticos a operar um redimensionamento da questão indígena no contexto local. Se as terras indígenas, pelo fato de contribuírem com a conservação ambiental, asseguram uma importante parcela da arrecadação do ICMS Ecológico para o erário público municipal, os povos indígenas deixam de ser considerados como virtuais inimigos (detentores de terras improdutivas) e passam a ser potenciais aliados de um projeto de desenvolvimento que inclua princípios de conservação ambiental, sustentabilidade dos territórios indígenas e seu entorno, além da promoção e proteção a seu modo de vida e a sua cultura.

Para além das políticas públicas de saúde e educação, as dificuldades dialógicas entre os poderes locais, sociedade civil, instituições acadêmicas, organizações não governamentais e os povos indígenas também se manifestam nos projetos e programas de desenvolvimento implementados. Apresentamos como exemplo as várias tentativas de fomentar o cultivo de hortas comunitárias por parte de Instituto de Desenvolvimento Rural do estado (Ruraltins), (Tocantins, 2014), nas Tis do estado. No caso dos Akwê existe uma forte resistência ao consumo de hortaliças. Apesar da intensa transformação alimentar dentro da área, há uma rejeição “às folhas”, como muitos se referem, pelo fato



de serem alimentos da preferência de alguns animais de pequeno porte e rastejantes, como lagartos. A necessidade do cuidado com as hortas é, assim, desmotivada por essa rejeição. São muitos os projetos de hortaliças que começaram e depois foram abandonados pelos indígenas ao longo dos anos.

Considerações Finais

Diante do contexto apresentado se faz necessário problematizar a categoria Desenvolvimento no seu sentido comumente aceito. Desenvolvimento remete à mudança, avanço, progresso e evolução marcadamente positivos e está profundamente vinculada às teses de que a sociedade industrial ampliaria seu alcance em um processo de ocidentalização do mundo, progressivo e civilizatório. Sob a perspectiva da antropologia, no entanto, se refere a uma categoria cuja capacidade explicativa e aplicativa se restringe ao ocidente e, assim como muitas outras, não tem alcance universal. As sociedades humanas elaboraram várias formas de ocupar o espaço, organizar a vida produtiva e social, e, para além da Europa ocidental, também produzem conhecimento e interpretações sobre o mundo que habitam. O modelo de desenvolvimento do Tocantins, bem como as políticas e projetos voltados para os Akwẽ, estão permeados pela representação da modernização do estado, necessária e inquestionável, nos discursos dos poderes hegemônicos.

O trabalho de Escobar (2007) desconstrói, simultaneamente, as categorias Terceiro Mundo e Desenvolvimento, a partir da crítica à narrativa universalista citada. O autor confronta as teses coloniais que sustentam a perspectiva em questão, centrada nos valores e interesses dos países ricos e do mercado global, que se desdobraram em políticas econômicas desenvolvimentistas e intervencionistas, no período pós-segunda guerra mundial. Essa perspectiva revela, ainda, elementos da dicotomia “modernidade” e “tradição”, fundamental nos debates sobre a relação entre desenvolvimento, populações tradicionais e povos indígenas. A narrativa universalista do desenvolvimento apresentava como inevitável o desaparecimento de formas sociais ancestrais, classificadas como manifestações irracionais, que seriam superadas pela expansão e modernização capitalistas. Para Stavenhagem (1984) a tese comumente aceita de que os povos indígenas seriam um entrave ao desenvolvimento revela a prevalência de uma perspectiva que compreende suas formas de vida como resquícios de um passado pré-racional, associado a uma possível pré-história da humanidade.



Na mesma direção Little (2002) afirma que as teorias do desenvolvimento desconsideraram as questões étnicas, ou da etnicidade, na construção dos parâmetros que orientaram as análises sobre os entraves ou condições favoráveis ao desenvolvimento no século XX. Para Batalla(1982), os processos de desenvolvimento dos povos indígenas devem ser orientados pelo viés étnico, uma vez que cada povo tem uma história e potencial cultural que devem ser reconhecidos e legitimados. O mesmo autor defende o etnodesenvolvimento como uma possibilidade de reconhecer, valorizar e respeitar os saberes e as estratégias indígenas:

O exercício da capacidade social dos povos indígenas para construir seu futuro, aproveitando suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações. Isto é, a capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada para guiar seu desenvolvimento (Batalla et al. 1982).

Ao incorporar as discussões apresentadas, propomos que o protagonismo indígena no que se refere à autossustentabilidade econômica e social, implica, conseqüentemente, em reconhecer as epistemologias que orientam as formas de ocupar e pensar os territórios que ocupam. Se os processos permanecem negando a esses povos a prerrogativa de direcionar, de acordo com suas cosmologias, os rumos das relações com a sociedade nacional, não haverá espaço para o etnodesenvolvimento.

É importante afirmar que não é possível propor e executar projetos gerais e iguais para todos os indígenas brasileiros. As políticas de estado devem reconhecer a sociodiversidade indígena e a partir desse ponto estabelecer a escutas necessárias. A imagem romantizada e exotizada do indígena ecológico, preso a uma natureza idílica, por outro lado, só nos distancia dos indígenas reais e em nada contribui para que os diálogos interculturais se estabeleçam e sejam efetivos.

Acrescentamos a necessidade de considerar as ciências indígenas para a produção de conhecimento sobre as possibilidades produtivas e sustentáveis dos seus territórios, promovendo um processo que Paul Little (2002) chamou de intercientificidade, onde seria possível relacionar saberes sobre ecologia, produção de alimentos, saúde, educação entre outros, de maneira que aos conhecimentos tradicionais sejam garantidos os direitos e reconhecimentos legais. Em síntese para considerar o etnodesenvolvimento no horizonte dos projetos voltados para os povos indígenas é preciso estruturar processos de escuta e consulta aos indígenas, valorizar e considerar seus saberes, suas estruturas sociais e de poder, a fim de que eles exerçam sua



capacidade social de construir “seu futuro, aproveitando suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações”. (BATALLA, et AL, 1982, p. 220).

Finalmente sugerimos que é urgente a necessidade de construir um diálogo efetivo entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, uma vez que estamos diante de agravos de saúde que tendem a repetir a história de extermínios que marca essa relação. É preciso considerar o protagonismo indígena e valorizar as possibilidades produtivas, na contramão do que tem sido feito pelo Estado, mantendo a perspectiva de que poderíamos ensinar a esses povos como plantar e como lidar o seu território. Nesta direção a categorias etnodesenvolvimento abre possibilidades dialógicas entre os universos em questão e nos permite uma maior aproximação das lógicas indígenas.

Notas

A estrutura social Akwẽ é faccional. Como a maioria das sociedades Jês, a dualidade é o elemento que articula a divisão de poder, marcada constantemente pela disputa entre os clãs. As classes de idade determinam o lugar e o papel de cada indivíduo dentro do clã e da sociedade em geral. A sociedade Akwẽ pode ser definida como uma gerontocracia, onde os anciãos ocupam o topo da hierarquia do poder decisório. Sobre a dualidade Akwẽ.

Referências

Abrasco - Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. *I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas*, nº7 (Análise de dados) [relatório final]. Rio de Janeiro: Abrasco; 2009.

Araújo, R. N. *Os Territórios, os modos de vida e as cosmologias dos indígenas Akwe-Xerente, e os impactos da UHE de Lajeado*. 2016. 212f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia). PPG/UFC, Fortaleza, CE, 2016.

Batalla, G. B et AL. *América Latina: etnodesenvolvimento, etnocídio*. Costa Rica: Flacso, 1982.

Brasil. Agência Nacional de Energia Elétrica. *Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos de Geração*. Disponível em: <<https://bit.ly/36EJMWw>>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.



Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO. *A cada segundo 15 animais silvestres morrem atropelados*. Disponível em: <<https://bit.ly/2Jt2LuJ>>. Acesso: 06 de junho de 2019

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População. Resultados da Amostra. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil>>. Acesso em 06 de junho de 2019.

Ministério das Minas e Energias. DNPM. Disponível em: <<https://bit.ly/3419dQH>>. Acesso em: 06 de junho de 2019

Ministério da Justiça. FUNAI. Índios no Brasil e Terras Indígenas. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: 06 de junho de 2019

Castro, E.V. Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. Castro, E.V. *Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio*. Mana, Rio de Janeiro, out. 1996. Disponível em <<https://bit.ly/37DIhIv>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

Da Silva, R.P; Barcelos, A. C.; Hirano, B.; Calafate, J. M. S.; Soares, T.; Izzo, R. S. *A experiência de alunos do PET Saúde com a saúde indígena e o programa Mais Médicos*. Interface (Botucatu. Online), v. 19, p. 1005-1014, 2015.

Demarchi, A. Santos, O. Bandeira, M.S. G. *ICMS Ecológico e Terras Indígenas no Tocantins: o caso Apinajé*. In: DA Silva, R. P. Povos Indígenas do Tocantins: desafios contemporâneos. 1. ed. Palmas, TO: Nagô, 2015. V. 01. 253p.

De Paula, L. R. *Dinâmica faccional Xerente: esfera local e processos sociopolíticos*. 2000. 352 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). PPGAS/USP, São Paulo, SP, 2000.

Estorniolo, M. Laboratórios na floresta : os Baniwa, os peixes e a piscicultura no Alto Rio Negro. Brasília : Paralelo 15, 2014. 549 pp.

Giraldin, O. Melo, V.M.C. *Os Akwe-Xerente e a busca pela domesticação da escola*. Tellus, Campo Grande, ano 12, n. 22, p. 177-199, jan/jun.2012.

Lima, L.G.B. *Os Akwẽ-Xerente no Tocantins: território indígena e as questões socioambientais*. 2016. 320 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana). PPGGH/USP, São Paulo, SP, 2016.

Little, P. E. *Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global*. Tellus, Campo Grande, v. 2, n. 3, p. 33-52, 2002.

Rocha, T.S; Da Silva, R.P; Nascimento, M.M. Changing dietary habits among Akwen Xerente. Revista da Escola de Enfermagem da USP (Online), v. 50, p. 96-100, 2016.



Silva, Reijane Pinheiro da. *Entre mundos e entre saberes: os desafios epistemológicos dos alunos Akwen Xerente na Universidade Federal do Tocantins*. Interação (UFG. Impresso), v. 40, p. 537-555, 2015.

Souza Lima, A.C; Barroso-Hoffmann, M. (orgs.). 2002. *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria. 3 vols. 160 pp.

Stavenhagen, R. *Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista*. Anuário Antropológico 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

Tocantins. Instituto de Desenvolvimento Rural. *Governo do Estado implanta hortas comunitárias em aldeias indígenas* – Palmas: 2014. <<https://bit.ly/3llbqGH>>.



Urbanismo 2020 pós-megaeventos: Reflexões sobre turismo, espaços públicos e apropriação comunitária nas favelas do Rio de Janeiro.

Thaisa Comelli
Sergio Moraes Rego Fagerlande

Resumo

Ao longo das últimas décadas o Brasil vem vivendo um turbilhão de transformações socioespaciais. Ora impulsionadas pelo otimismo com relação à economia e aos megaeventos esportivos, ora catalisadas pela subsequente crise política, econômica, social e de segurança, as mudanças rápidas e drásticas sofridas pelo país vem impactando diretamente o urbano e a dinâmica nas cidades e espaços públicos. O Rio de Janeiro, mais especificamente, tem vivido esse processo de forma aguda, onde alguns dos espaços mais vulneráveis e emblemáticos de pobreza urbana – as favelas – possuem relações ambíguas com fenômenos como o turismo de favelas, a entrada de novos moradores, as diferentes formas de violência e a flutuação de preços imobiliários, entre outros. Nesta pesquisa buscamos refletir sobre tais fenômenos, compreendendos a partir de um panorama histórico crítico de algumas transformações nas favelas da zona sul do Rio de Janeiro. Principalmente, por meio de uma análise dos temas de turismo e gentrificação, promovemos uma reflexão sobre o futuro das favelas do Rio de Janeiro frente a uma nova era de crise e transformações paradigmáticas socioculturais pelas quais passam o país e seus moradores mais vulneráveis.

Palavras chave

Favelas; Rio de Janeiro; Turismo; Gentrificação; Pobreza urbana.

Introdução

Por muitas décadas, as favelas do Brasil - e do mundo - foram retratadas por meio das *narrativas da ausência*, onde a carência, a pobreza e a falta de recursos eram os únicos fios condutores que uniam assentamentos tão plurais e diversos. Ainda hoje, um dos nomes mais utilizados para descrever estes assentamentos no contexto internacional é *slums*, que segundo a ONU- Habitat¹ são conjuntos habitacionais onde *falta* pelo menos um dos seguintes itens: (1) habitações duráveis e resistentes contra intempéries; (2) espaço suficiente com não mais de 3 pessoas habitando um mesmo cômodo, (3) acesso facilitado à água limpa, (4) acesso adequado à rede de saneamento básico e (5) segurança de posse para evitar remoções.



Também no Brasil, estas narrativas ainda persistem nos discursos oficiais e hegemônicos. Órgãos oficiais do Estado como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, utilizam a nomenclatura “aglomerados *subnormais*”² para caracterizar a variedade de assentamentos autoconstruídos que se multiplicam pelo país. A partir destas narrativas, o imaginário de cidade fragmentada e segregada é reproduzido tanto por membros do poder público quanto pela sociedade civil de maneira geral, reforçando o binário “cidade formal” *versus* “cidade informal”, que termina por mascarar dinâmicas e fenômenos mais complexos.

Apesar da conotação negativa, é importante ressaltar que as narrativas da ausência também surgem a partir de evidências factuais. Afinal, a precariedade e a vulnerabilidade socioespacial de muitos assentamentos autoconstruídos ainda são realidades e desafios para as cidades contemporâneas. As favelas e periferias, além de abrigarem moradores que não gozam dos mesmos direitos e *status* de cidadania (Holston, 2013), são também resultados de dinâmicas históricas persistentes de produção e apropriação desigual do solo urbano, notadamente nas cidades do sul global (Levebvre, 1991[1974]; Santos, 2008 [1979]).

O Rio de Janeiro, com seu relevo e paisagem únicos, acabou se transformando em um ícone mundial deste processo de segregação socioespacial. Um somatório de fenômenos, como a peculiar morfologia do terreno, o massivo processo de industrialização e migração no século XX e uma sequência de políticas urbanas higienistas no centro, catalisaram a formação de algumas das favelas mais conhecidas do mundo; muita delas, inclusive, ocupando terrenos com vistas privilegiadas da cidade, como mostra a imagem abaixo:

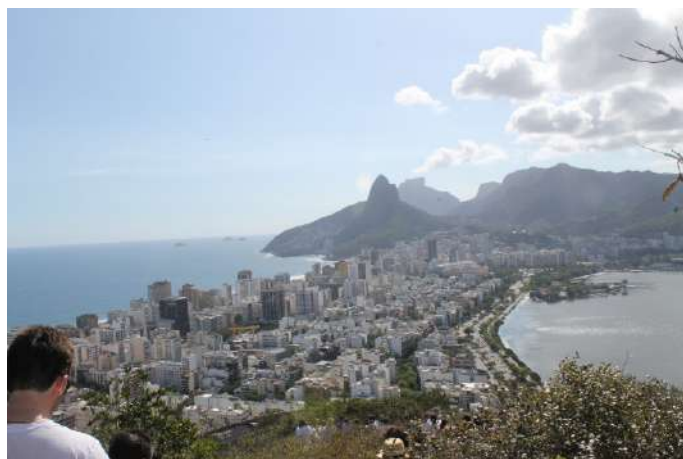


Figura 1. Vista do alto da trilha ecológica no Morro do Cantagalo.
Fonte: Sergio Fagerlande, 2014.



Embora as *narrativas da ausência* e os mitos da marginalidade (Perlman, 1977) ainda persistam no discurso hegemônico sobre favelas, novas narrativas também vêm surgindo para pluralizar o entendimento sobre estes espaços. Ao longo das últimas décadas, as favelas não são mais retratadas apenas como um mero *locus* de pobreza, mas como espaços de empreendedorismo, economia criativa, resistência e vitalidade sociocultural; são as *narrativas da potência*. (Jovchlelovitch E Priego-Hernandez, 2013; Roy, 2011).

Também o paradigma de ação estatal sobre estes assentamentos se modificou com o passar do tempo. Políticas urbanas pautadas na remoção massiva e forçada são cada vez menos comuns, dando lugar a políticas e projetos de

urbanização e integração socioespacial. A partir de programas pioneiros como o Favela Bairro, foram muitas as experiências, variando desde melhorias nos serviços básicos (água, luz e saneamento) até a construção de conjuntos habitacionais, espaços públicos e complexos esportivos.

Além disso, políticas paralelas às de urbanização como o projeto da UPP (Unidades de Polícia Pacificadora) também ajudaram construir um terreno fértil para alavancar novos empreendimentos e iniciativas independentes nas favelas. Afinal, a presença do tráfico e o estigma de violência associado a estes territórios sempre se apresentou como um dos grandes entraves ao desenvolvimento urbano, turístico, comercial e imobiliário nestes territórios.

Neste sentido, os anos imediatamente anteriores aos megaeventos esportivos (Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016) foram um marco emblemático: com o *boom* de obras e novas oportunidades que passou a reverberar em todos os setores da economia, os hotéis, albergues, restaurantes, bares e casas de show passaram a ser cada vez mais comuns nas favelas da zona sul. Moradores da classe média e estrangeiros também passaram a alugar e comprar imóveis nas favelas, gerando mais diversidade, mas também mais especulação imobiliária nestes locais.

Tais fenômenos naturalmente reverberam nos moradores da cidade como um todo e também nos moradores das favelas. Mas em que medida estes processos transformaram (a curto e longo prazo) as narrativas e as dinâmicas em cidades marcadas pela segregação socioespacial?



Por meio deste artigo buscaremos refletir como novos fenômenos em favelas relacionam-se com a dinâmica e as narrativas nestes territórios com valioso solo urbano. Quais são os novos conflitos, novos desafios e novas possibilidades? Para tanto, o artigo está dividido em duas partes: a primeira seção dedica-se a refletir sobre alguns dos novos fenômenos que incidem sobre as favelas, bem como suas causas e implicações. Na segunda seção refletiremos sobre o futuro destes assentamentos, traçando horizontes para políticas urbanas dedicadas ao bem-estar social e a emancipação destes territórios e seus moradores.

Sem a pretensão de descrever ou compreender tais fenômenos por completo, buscaremos expor a seguir os principais conflitos, desafios e transformações vividos nas favelas contemporâneas, como resultado de um intrincado jogo de forças entre diferentes atores. O recorte de análise se dá no período entre 2007/2008 e 2018, ou seja, os 10 anos desde a escolha da cidade para sediar a Copa do Mundo até o ano passado, com o final dos Jogos Olímpicos já consolidado.

Panorama geral de novos fenômenos em favelas

Esta seção se refere a uma pesquisa em curso, dedicada a investigar dinâmicas urbanas nas favelas da zona sul do Rio de Janeiro, principalmente aquelas que sofreram maior impacto devido aos recentes projetos urbanos, políticas de segurança pública e investimentos privados voltados para o turismo e o comércio.

Turismo em favelas: Entre a pobreza exótica e a valorização do território a partir da ação comunitária

O turismo em áreas de pobreza em si não é necessariamente um fenômeno novo. Durante o século XIX, o “*slumming*” (visitação de áreas de *slum*) já podia ser verificado na Inglaterra a partir de 1840 (Frenzel, Koens, Steinbrink, 2012) e nos Estados Unidos a partir dos anos 1880. Na realidade, a ideia de visitar áreas pobres para se conhecer o *outro* é uma prática valorizada pelo turismo de maneira geral, algo que surge do interesse pelo diferente em relação à própria vida de um indivíduo ou grupo (Urry, 2001 [1990]).

No século XX, o processo de turismo em áreas de pobreza passou a ser catalogado não mais somente no norte global, mas também no sul. Há registros de turismo em favelas na África do Sul nos anos 1970, durante o regime do apartheid. Posteriormente, considera-se que a prática ressurgiu simultaneamente na África do Sul pós *apartheid* e



no Rio de Janeiro nos anos 1990 (Freire-Medeiros, 2009; Frenzel, Koens, Steinbrink, 2012).

Durante a realização da ECO 92 (*United Nations Conference on Environment and Development*) no Rio de Janeiro, alguns grupos iniciaram visitas na favela da Rocinha, estimulando outros guiamentos e o estabelecimento de *tours* por diversas agências comerciais e empreendedores locais.

Neste princípio, o turismo em favelas foi bastante criticado na cidade, pois era realizado em jipes, ou seja, veículos de safari. Ainda hoje, inclusive, há evidências de tais práticas em algumas favelas, com o nome de *jeep-tour*. A ideia do passeio na favela como algo exótico e selvagem se relaciona com o que muitos consideram como uma exposição dos moradores de favela em uma espécie de “zoológico de pobres”, (Freire-Medeiros 2009, p.28), onde os moradores (e suas realidades) terminam por ser reduzidos a meras atrações para o deleite do espectador (figura 2).

A exposição pouco sensível e descontextualizada dessa parcela da população ainda suscita ampla discussão, fazendo com que o formato do turismo de favelas se modifique constantemente.

Atualmente, boa parte do turismo de favelas no Rio de Janeiro se dá a partir da base comunitária, ou seja, são os próprios moradores (por meio de associações de moradores, cooperativas ou ONGs), com formação na área, que realizam as rotas e passeios nas favelas.



Figura 2. Cartaz exibido durante visita em favela conduzida por locais.
Fonte: Thaisa Comelli, 2019.



Nesse contexto, o turismo de base comunitária passa a ser não mais focado somente no turista em si, mas no próprio território, com o objetivo principal de produzir *novas narrativas* sobre as favelas e seus habitantes. Além disso, tais práticas surgem como uma nova fonte de renda para os moradores, algo que raramente ocorre quando grupos comerciais estão à frente do processo.

Nas favelas da zona sul, entretanto, o turismo de favela contemporâneo apresenta-se como de um emaranhado de agentes e interesses, que em última instância produzem novas dinâmicas nestes estes territórios. Tais dinâmicas, como já mencionado anteriormente, produzem efeitos ambíguos nas favelas, ora reforçando estigmas e catalisando novas formas de segregação socioespacial, ora promovendo mais oportunidades para os moradores locais.

Em 2006, por exemplo, um projeto de lei fez da Rocinha um dos pontos turísticos oficiais do Rio (Freire-Medeiros, 2009), o que reforçou a visibilidade deste bairro e seus grupos perante o resto da cidade. Muito desta visibilidade se deu a partir de tours e eventos turísticos que ocorreram nesta favela. Cabe ressaltar também que, até então, muitas das favelas cariocas nem sequer apareciam nos mapas turísticos. Tal ação foi imediatamente anterior ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) nesta favela e, desde então, já anunciava muitas das mudanças que viriam a ocorrer a partir dos megaeventos e dos novos investimentos nestes locais.

Nesta mesma década, o surgimento de diversos museus de favela e grupos destinados a disseminar a história e novas narrativas sobre estes espaços também contribuiu para a efervescência do turismo e, inclusive, do ativismo em muitas favelas do Rio de Janeiro. Grupos de turismo de base comunitária em favelas como a Rocinha, Santa Marta, Babilônia/Chapéu Mangueira e Cantagalo/Pavão-Pavãozinho não só mostram aos visitantes as belas vistas do Rio de Janeiro como também trazem informações sobre a morfologia e arquitetura local, história do assentamento e peculiaridades culturais e artísticas, além de estimular debates e reflexões entre os participantes.

Há, finalmente, duas questões fundamentais que nos permitem compreender o tema do turismo contemporâneo nas favelas do Rio de Janeiro e suas transformações ao longo dos últimos anos: o primeiro está relacionado à paisagem e a localização geográfica das favelas da zona sul; o segundo é o surgimento (e crise) da política de pacificação na forma das UPPs, que interfere diretamente na presença de visitantes externos.

As favelas turísticas, em geral, são as situadas na zona sul da cidade, em encostas de morros e de onde se tem vistas panorâmicas do mar e dos sinuosos maciços rochosos. Entretanto, a importância da paisagem para o turismo nas favelas é, de certa forma, mais um elemento segregador, pois aquelas que não possuem tais atrativos paisagísticos são em geral pouco procuradas pelos turistas. Além disso, nota-se um maior direcionamento de investimentos públicos (na forma de programas de urbanização de favelas) em territórios turísticos. Exemplo deste processo é o Programa Morar Carioca, iniciado em 2010. O projeto piloto (modelo) do Programa foi nas favelas Babilônia e Chapéu Mangueira, duas das favelas mais turísticas da cidade e ao lado de um bairro com moradores de grande poder aquisitivo (figura 3).



Figura 3. Atual estado de um dos decks/mirantes construídos no morro da Babilônia durante o Programa Morar Carioca. Fonte: Thaisa Comelli, 2019.

Se por um lado as vistas privilegiadas das favelas da zona sul do Rio de Janeiro são um grande atrativo para os turistas na cidade; por outro, a presença e as disputas entre diferentes facções do tráfico e milícias apresentam-se como fatores que repelem visitantes externos. Nesse sentido, a criação das UPPs em 2008 (como presença física do Estado nas favelas) afetou diretamente a presença de visitantes em e, conseqüentemente, o surgimento de empreendimentos voltados para esse novo público.

A política da UPP foi, desde seu princípio, controversa e ambígua (Franco, 2014). Há moradores que denunciam atividades criminosas provenientes da própria polícia e alegam que, além de em alguns casos serem coniventes com o tráfico, os agentes da



UPP por vezes humilham e agridem a população negra e favelada. Há também relatos de que a UPP, ao controlar as atividades nos espaços públicos, privilegia eventos e empreendimentos voltados para o turismo, enquanto as atividades tradicionais e locais dos moradores são proibidas ou menos estimuladas (Comelli, Anguelovski e Chu, 2018).

Em contrapartida, há estudos que apontam uma redução significativa da violência nos territórios de favela onde há UPP, especialmente durante seus primeiros anos de existência (Burgos et al., 2011).

A partir do fim da temporada dos megaeventos (2016/2017), a política da UPP entrou em crise e muitas das favelas turísticas voltaram a apresentar conflitos armados e a presença explícita de traficantes nestas regiões. A partir daí, o turismo de favelas não desapareceu por completo, mas sofreu uma evidente queda. Como exemplo, temos a tabela a seguir, que mostra a ascensão e queda do número de albergues em duas favelas turísticas do Rio: o Santa Marta e o Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (figura 4).

Favelas	Número de albergues									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Santa Marta	-	-	-	1	1	3	3	3	2	1
Cantagalo Pavão Pavãozinho	1	6	7	12	14	17	21	18	15	7

Figura 4. Tabela com dados de 2010 a 2019
Fonte: LAURBAM, 2019

Todavia, para compreender os novos fenômenos nas favelas cariocas, é importante enxergar o turismo não apenas como consequência de uma conjuntura de atores e ações que compreendem Estado, mercado e sociedade civil; nas favelas da zona sul, o turismo é em si mesmo um agente e um dos grandes gatilhos para o processo de especulação imobiliária e, potencialmente, de um lento processo de aburguesamento ou gentrificação nessas regiões. É o que debateremos também na seção a seguir.

Especulação e gentrificação: Temporária ou inevitável?

Tal como o turismo, os estudos sobre processos de gentrificação não são recentes e, em sua maioria, surgem a partir de conflitos sociais e étnicos em bairros historicamente mais estigmatizados e pobres na Europa e nos Estados Unidos (Smith, 2005; Atkinson e Bridge, 2004).



Ao longo das últimas décadas, muito se investiga sobre as etapas que antecedem um processo de gentrificação, quem são os atores (ou “gentrificadores” quais são os mecanismos de transformação dos territórios e quais são os efeitos na cidade como um todo e na população de origem. Em meio a esta diversidade de abordagens, pode-se dizer resumidamente que o processo de gentrificação envolve, essencialmente, uma substituição do perfil original dos moradores por aqueles provenientes de classes mais abastadas/ou com maior poder aquisitivo. Em muitos locais, isso se reflete automaticamente no perfil racial e étnico da região, onde ocorre lentamente um “branqueamento” de um determinado bairro.

Ao longo dos últimos anos, o termo *gentrificação* terminou “viajando”³ para o sul global, fazendo referência a processos de aburguesamento, expulsão branca, ou branqueamento em favelas, periferias e áreas centrais degradadas das cidades (Janoschka E Sequera, 2016). Nas favelas cariocas, o tema passou a ganhar notoriedade nos jornais e revistas quando, além da presença massiva de turistas e de novos empreendimentos, moradores estrangeiros e de classe média começaram a alugar e comprar imóveis em favelas como o Vidigal e a Babilônia, trazendo o questionamento sobre o que isso significaria para estas favelas no futuro (figura 5).



Figura 5. Reportagem no Jornal “O Globo”
Fonte: Internet

Estudar um suposto processo de gentrificação em uma favela, entretanto, é extremamente complexo. Na maior parte dos territórios de favela, a posse e a propriedade fundiária ainda não foram inteiramente regulamentadas. Os processos de aluguel, compra e venda são feitos de maneira informal. Já os anúncios ocorrem por meio de cartazes, panfletos e, mais recentemente, através das redes sociais.



A informalidade na transação das propriedades torna difícil uma compreensão mais aprofundada sobre as transformações no perfil demográfico das favelas. Entretanto, a própria presença de empreendimentos turísticos, o aumento da especulação imobiliária na cidade como um todo e os relatos de moradores apresentam-se como fortes evidências de que, ainda que a gentrificação não seja um fenômeno completo ou definitivo nas favelas, ela é no mínimo uma força latente e embrionária, capaz de expandir-se a partir de uma conjuntura propícia (Comelli, Anguelovski e Chu, 2018).

Assim, da mesma forma que as políticas de segurança e a paisagem geram condições propícias para o turismo em favelas; o turismo gerado a partir destes condicionantes também se apresenta como um grande propulsor da especulação imobiliária nestas regiões. Some-se a isso os próprios programas e projetos urbanos, que melhoram a qualidade física dos espaços. Dessa forma, os mesmos projetos que provêm infraestrutura, habitação de qualidade e saneamento terminam por tornar as favelas legítimas, legíveis e palatáveis para os moradores estrangeiros e de classe média. Em última análise, se a longo prazo há um território de favela urbanizado, pacificado e com uma das melhores vistas da cidade, o que mais faltaria para alavancar seu potencial imobiliário?

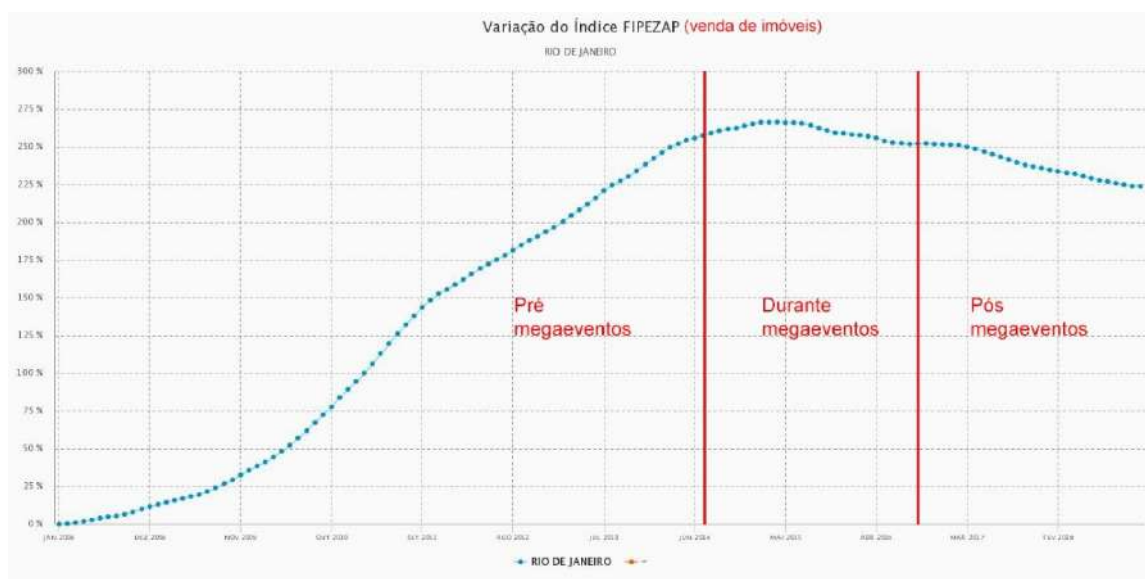


Figura 6. Variação do preço dos imóveis no Rio de Janeiro entre 2008 e 2018
 Fonte: Fipe-Zap. Adaptado pelos autores, 2019.

Recentemente, contudo, tal como o turismo, a especulação imobiliária no Rio de Janeiro e, conseqüentemente, o embrionário processo de gentrificação nas favelas voltou a desacelerar (figura 6). Além dos novos conflitos em territórios antes pacificados, os



próprios legados dos investimentos dos megaeventos e dos programas de urbanização de favelas não passam por manutenção e já se encontram deteriorados. Apesar disso, as favelas continuam crescendo (na maior parte verticalmente) e, com elas, o potencial imobiliário que sempre esteve presente nestes territórios.

Diferentemente do turismo de base comunitária (como contraste ao turismo de safari), não há grandes forças mobilizadoras especificamente contra a gentrificação. A luta de muitos favelados pela moradia passa, até hoje, pelas lutas anti-remoção forçada e, mais recentemente, pelas lutas por novas narrativas sobre estes territórios. Já a gentrificação é um processo mais lento e gradual; uma força que flutua em meio as transformações políticas e econômicas da cidade, mas que até hoje ainda persiste e se expande sem muitas barreiras ou forças de oposição. Debates finais: urbanismo 2020 e o futuro das favelas

Neste artigo, buscou-se mostrar um panorama das transformações vividas por moradores de favela, tanto morfológicas quanto simbólicas ao longo das últimas décadas.

Os anos que precederam os megaeventos foram canteiros experimentais para novas políticas, novos projetos e novas formas de ler as favelas em meio a cidade. Um panorama crítico deste período mostra que, apesar de todos os entraves enfrentados pelas comunidades e pelo poder público, houve um contínuo de políticas públicas e urbanas voltadas para estes territórios. Tais políticas, como é o caso da UPP, tiveram efeitos ambíguos nas favelas, ora contribuindo para uma maior “abertura” do território para novas oportunidades, ora oprimindo, disciplinando e até matando moradores.

Vemos que uma conjuntura de fatores, que reuniu diversos agentes e interesses, propiciou um boom de turismo nas favelas da zona sul do Rio. Este processo foi especialmente catalisado durante os megaeventos, quando a quantidade de empreendimentos e instalações voltadas para o turismo atingiu seu ápice. O fluxo de turistas, aliado a melhores condições de infraestrutura urbana e um crescente processo de especulação imobiliária também criou um terreno fértil para uma espécie de gentrificação embrionária nas favelas, o que, apesar de agora estagnado, pode intensificar a segregação socioespacial no futuro e a longo prazo.

Entretanto, apesar de todas estas transformações, sejam elas positivas ou negativas para os moradores das favelas, a recente recessão e crise política pelas quais passam



o Rio de Janeiro e o Brasil geram dúvidas quanto ao futuro das políticas públicas e fenômenos em favelas como as do Rio de Janeiro. Afinal, seremos capazes de manter este contínuo de políticas públicas voltadas para favelas? Serão tais políticas segregadas do ponto de vista operacional e institucional (urbanização, segurança, meio ambiente); ou serão integradas? Serão investimentos realmente inclusivos, participativos e abrangentes? Conseguiremos levar adiante os aprendizados passados, desenhando políticas mais transformadoras e sensíveis do ponto de vista social?

Neste sentido, 2019 mostra-se como um momento emblemático no Rio de Janeiro; um ponto de inflexão para novas políticas porvir. Como exemplo deste momento, temos o novo programa criado pelo governo do estado, o Comunidade Cidade, que terá a Rocinha como projeto piloto. Somente nesta favela, o projeto contará com um investimento de mais de 1,5 bilhão⁴ e pretende tratar de questões de saneamento, mobilidade, resíduos sólidos e habitação. O programa ainda está na fase de planejamento e, portanto, requer análises futuras quanto à sua execução e impacto no território.

O aspecto preocupante do momento atual, entretanto, é que as políticas de segurança e urbana parecem não mais dialogar entre si, como era o pretendido no início dos anos 2000. No Complexo da Maré, também contemplado pelo Comunidade Cidade, há relatos de mortes inocentes causadas por franco em helicópteros com a conivência e presença ativa do governador⁵. Além disso, o político também anunciou em suas redes sociais que o Comunidade Cidade representará uma “nova imagem para as UPPs do estado”⁶, sugerindo uma reformulação da política urbana voltada para a defesa dos policiais e agentes. Nesse sentido, tratar-se-á a “nova” UPP de uma política pacificadora? Ou presenciaremos uma intensificação de uma necropolítica (MBEMBE, 2003) incentivada pelo poder público? Além disso, o que estas novas políticas representarão para os temas do turismo e da gentrificação? Como criar mecanismos para potencializar os efeitos positivos de tais fenômenos e mitigar os negativos?

Quanto à ação da sociedade civil, apesar da crise política e socioeconômica supramencionada, vemos que as organizações independentes nas favelas continuam ativas e, inclusive, reativas. Apesar da falta de recursos e da retomada do crescimento de estigmas relacionados aos moradores, os museus de favelas, ONGs e grupos/coletivos de ativismo urbano seguem crescendo nas mídias e redes sociais. São produtores de narrativas ativas e alternativas às da ausência e aos mitos da



marginalidade, não mais somente os receptores passivos de ajudas externas e programas de assistência do governo. Estas visões alternativas e potentes sobre novas formas de ler e construir o urbano são não só mecanismos de resistência aos modelos hegemônicos de urbanização atuais, mas talvez a semente de novos aprendizados para a construção de um sul global mais adaptado e sensível as suas próprias particularidades, mesmo nos momentos de maior incerteza social.

Notas

¹ http://mirror.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf

² <https://bit.ly/3osKIZR>

³ Há debates sobre a terminologia correta para descrever estes processos ou sobre o próprio ato de importar o termo gentrificação, já que os processos de segregação socioespacial no sul global diferem em diversos aspectos daqueles encontrados na Europa e nos Estados Unidos.

⁴ A ação e o investimento foram divulgados pelo governo do estado em reunião com os moradores da Rocinha no dia 04/09/2019. A reunião foi presenciada in loco por uma das autoras deste trabalho.

⁵ <https://glo.bo/39K3liq>

⁶ Declaração produzida na página oficial do governador Wilson Witzel no facebook em 19 de Dezembro de 2018.

Referências

Atkinson, R., & Bridge, G. (Eds.). (2004). *Gentrification in a global context*. London: Routledge.

Burgos, M. B., Pereira, L. F. A., Cavalcanti, M., Brum, M., & Amoroso, M. (2011). O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade & Diversidade-Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, 11, 49-98.

Cornelli, T., Anguelovski, I., & Chu, E. (2018). Socio-spatial legibility, discipline, and gentrification through favela upgrading in Rio de Janeiro. *City*, 22(5-6), 633- 656.

De Oliveira, S. S. R. (2003). A “Batalha do Rio de Janeiro” e a representação da “favela”. *Essa*, p. 11.

Duarte, L. (2006). Favela Bairro: êxito ou fracasso das políticas públicas de urbanização? In *Olhar virtual*. Rio de Janeiro: UFRJ, Ed. 143. Recuperado de www.olharvirtual.ufrj.br > 2006 > imprimir > id_edicao=143



- Franco, M. (2014). UPP—A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.
- Freire-Medeiros, B. (2009). Gringo na laje: produção, circulação e consumo da favela turística. Rio de Janeiro: Editorial FGV.
- Frenzel, F.; Koens, K.; Steinbrink, M. (ed.) (2012). Slum Tourism: poverty, power and ethics. Abingdon, Inglaterra: Routledge.
- Holston, J. (2013). Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.
- Janoschka, M., & Sequera, J. (2016). Gentrification in Latin America: addressing the politics and geographies of displacement. *Urban Geography*, 37(8), 1175-1194.
- Jovchelovitch, S., & Priego-Hernandez, J. (2013). Sociabilidades subterrâneas: identidade, cultura e resistência em favelas do Rio de Janeiro. Unesco.
- Lefebvre, H., & Nicholson-Smith, D. (1991 [1974]). The production of space (Vol. 142). Blackwell: Oxford.
- Mbembé, J. A., & Meintjes, L. (2003). Necropolitics. *Public culture*, 15(1), 11-40.
- Perlman, J. E. (1977). O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Roy, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International journal of urban and regional research*, 35(2), 223-238.
- Santos, M. (2008 [1979]). O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: ed. USP.
- Smith, N. (2005). The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city. London: Routledge.
- Urry, J. (2001 [1990]). O olhar do turista. São Paulo: Editora Studio Nobel.

Del hato ganadero a un llano sin llaneros: Impacto de las transformaciones productivas en la serranía de manacacías, orinoquía colombiana¹.

Raúl Ivan Clavijo Mejía²

Resumen

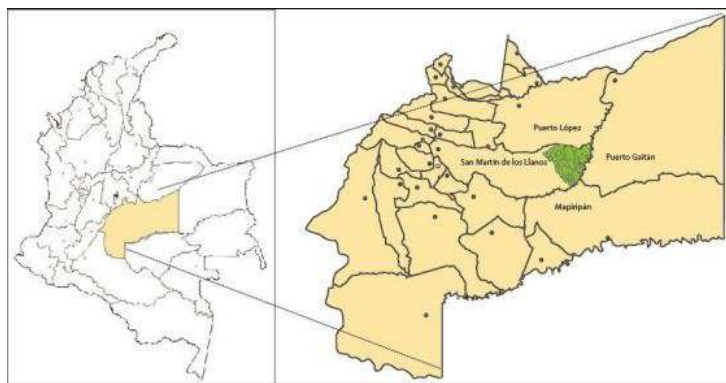
Esta investigación analiza las causas de los cambios en las actividades productivas y las consecuencias en términos de transformaciones socioterritoriales en las veredas Puerto Castro y La Cristalina, del municipio de San Martín de los Llanos, Departamento del Meta. Mediante el trabajo de campo, entrevistas semiestructuradas, revisión documental y observación participante, se identifican tres periodos sociopolíticos a partir de los cuales se transforma la economía veredal, lo que impacta no sólo en el modo de vida de los campesinos, sino en las formas de producción del espacio, los ejercicios de territorialidad y la estructura en la tenencia de la tierra.

Palabras clave

Transformaciones socioterritoriales; Serranía de Manacacías; Producción del espacio; territorio, Territorialidad.

Introducción

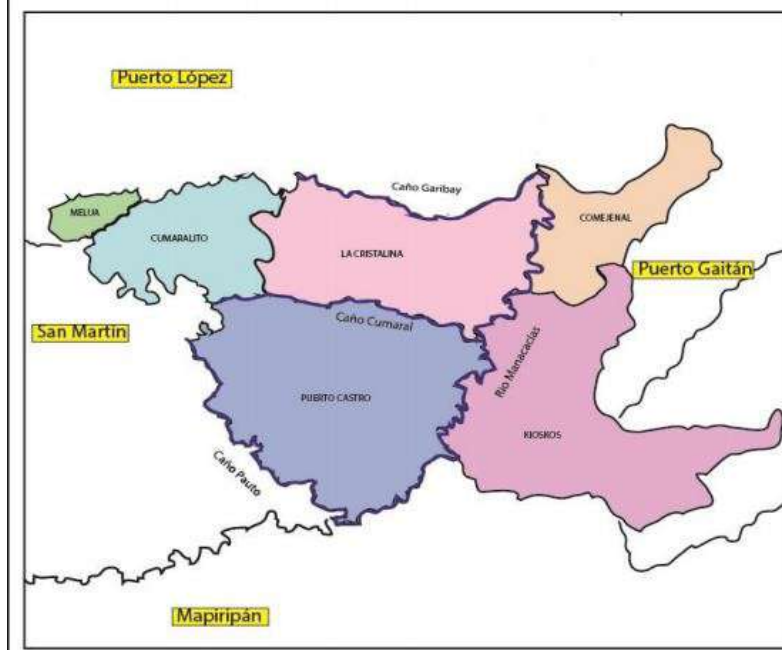
Las veredas Puerto Castro y La Cristalina se ubican en la Orinoquía colombiana, exactamente en el municipio de San Martín de los Llanos. El análisis de las transformaciones productivas en dichas veredas requiere sin lugar a duda, abordar el contexto territorial a través de una teoría que permita entender cómo y por qué de los cambios a nivel social, económico, y espacial.



Mapa 1. Ubicación del área estudio.

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Modificación del autor. 2018.

En ese sentido, se aborda la problemática partiendo de la teoría del espacio desarrollada por Lefebvre (1974) y a su vez, se realiza un análisis histórico en el que se identifican tres momentos concretos en los que la apropiación del espacio dada por distintos actores, influye en los sistemas productivos veredales. El espacio absoluto, vivido y abstracto, identificado en los momentos mencionados, se aborda como una construcción social que obedece a procesos sociopolíticos y a su vez, a nuevas formas productivas. Dicha apropiación, ha configurado nuevos escenarios de estructura de la tenencia de la tierra, límites y definición de propiedades privadas, una nueva estructura social y emergentes ejercicios de territorialidad, que varían según el actor y según la temporalidad.



Mapa 2. Mapa veredal de la zona estudiada

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Modificación del autor. 2018.

Las actividades productivas dentro de las veredas han mutado no sólo producto del tiempo y de las dinámicas poblacionales. La presencia de diversos actores con variados intereses ha generado un conglomerado de procesos sociohistóricos que permiten interpretar el antes y el después de su paso por la Serranía de Manacacías. Desde indígenas guahíbos, pasando por colonos, hasta paramilitares, narcotraficantes y grandes empresas del petróleo y la palma de aceite, los distintos agentes y su concepción de la naturaleza, el espacio y el desarrollo, han promovido cambios en la economía de la Serranía, lo que ha modificado la estructura de la tenencia de la tierra, la estructura social y la forma de producción del espacio.



Colonización en la serranía de manacacías: Establecimiento de la ganadería como sistema productivo

La colonización en Puerto Castro y La Cristalina inicia en la década de los 50 y 60. Durante el estallido de la violencia sociopolítica producto de la muerte de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, numerosas corrientes migratorias surgieron del centro y norte del país hacia territorios de frontera en el oriente colombiano. Producto de los ataques a núcleos de familias liberales por parte del ejército conservador y la semilla del paramilitarismo –los llamados pájaros-, se conformaron diversos frentes guerrilleros de estirpe liberal en el Tolima, Huila, Casanare y Meta. Las guerrillas liberales promovieron en muchos casos, procesos de colonización a zonas como el Ariari y el Pato Guayabero –en los Departamentos de Meta y Caquetá respectivamente- pues buscaban huir de la creciente ola de violencia y sobre todo, tierra para cultivar.

Una característica interesante del Departamento del Meta es que una de las actividades productivas por excelencia es la ganadería, hecho que se remonta a la época de la conquista española. Clavijo Mejía (2018) destaca que:

la predominancia de este sistema productivo en las sabanas, se remonta a la configuración de rebaños o asentamientos en las primitivas haciendas jesuitas y hatos de colonos españoles (Barbosa 1992), mediante la posesión de enormes extensiones de territorio. Esto definió por un lado, una estructura en la tenencia de la tierra basada en el latifundio ganadero, y por otro, redes de comercio y de roles dentro del hato, introduciendo relaciones de trabajo de tipo servil (Clavijo Mejía, 2018, p.22).

El rápido desarrollo ganadero durante la conformación de las haciendas jesuitas en las sabanas de Casanare y Arauca permitió un rápido control territorial y de recursos en esta zona del país, así como una disputa por el control y acceso de los mismos con comunidades indígenas propias de la zona: los Guahibos³. Durante el mencionado periodo colonial, el proceso de apropiación de las tierras indígenas estaba dirigido a administrar las poblaciones y controlar la explotación de materias primas. De esta manera se produjo una disminución considerable de indígenas y por otro, el desplazamiento de los sobrevivientes a nuevas tierras.

La ocupación del espacio llanero a través de la ganadería significó la sedentarización de grupos de guahibos quienes se convirtieron en peones de las primitivas haciendas y por otro lado, promovió la persecución y exterminio de los nativos que continuaron siendo nómadas, ya que representaban un peligro para el proceso de cristianización y de



acumulación. La ampliación de las propiedades españolas a través de la ganadería desembocó en un proceso de acumulación de tierras que limitó el acceso de los guahibos a los recursos –agua, comida, materiales para la construcción de casas-. Por esta razón, muchos emprendieron ataques contra las haciendas españolas.

Durante el proceso de colonización de 1950-1960, muchos de los primeros colonos ingresaron a la Serranía para huir de la violencia política ya mencionada, y algunos habían dejado cabezas de ganado en las sabanas de San Martín. Las primeras familias que llegaron a Puerto Castro y La Cristalina provenían del vecino municipio de San Carlos de Guaroa. Eran familias que luego de la disminución del conflicto estaban en búsqueda de tierras “desocupadas” para apropiarse y fundar hatos ganaderos. Esta noción de Espacio Absoluto que tenían los colonos, fue primordial para establecer un nuevo orden social y, desde luego, la actividad económica imperante: la ganadería.

Al respecto, Ramiro Hernández, hijo de uno de los primeros colonos de la vereda Puerto Castro, destaca que por ejemplo, el Hato Civira fue fundado hacia los años 50:

Mi papá y mis tíos tuvieron que salir de San Martín y de donde ellos tenían la finca de mi abuelo, en Surimena, en San Carlos de Guaroa. Salieron abruptamente y recogieron su ganado, vendieron la finca del abuelo y el ganado lo llevaron acá a la serranía a donde un paisano, el ganado lo dejaron botado, luego cuando mi papá volvió del Chocó de trabajar, fundó Hato Civira. (Hernández, 2015, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 33).

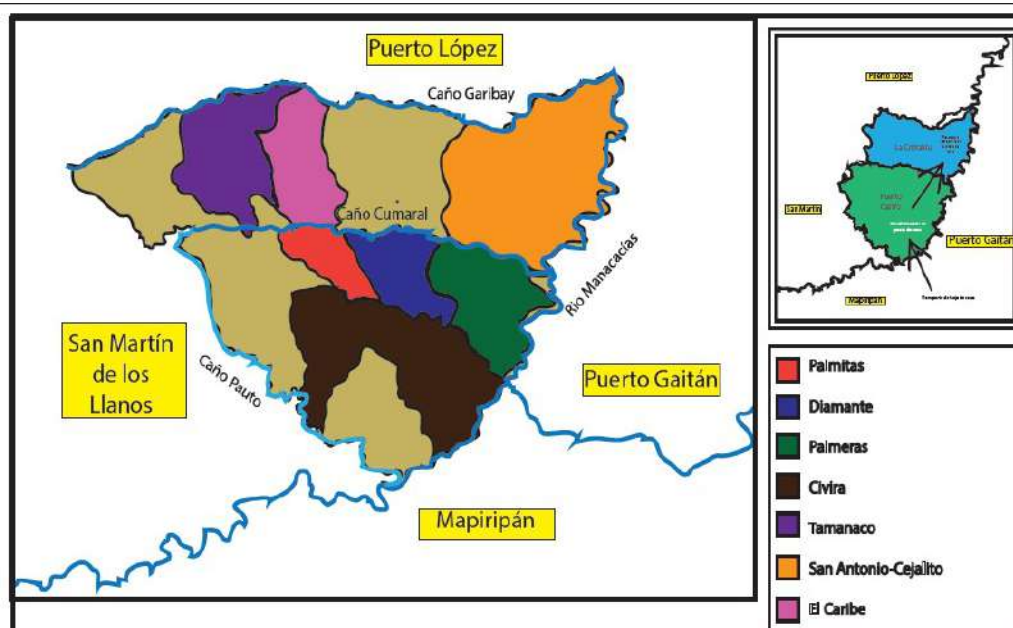
La Serranía se convirtió en un espacio baldío disponible para apropiarse, un *espacio absoluto* en términos de Lefebvre (1974) que podría convertirse en propiedad privada. Gildardo Rey (2018), destaca que:

[...] Los veteranos de esa violencia comenzaron a colonizar, entraban familias, entraba el uno, y luego el otro, ahí en El Diamante era de unos señores Rufino y Fernando, familiares de mi papá y le dijeron que había unas hectáreas disponibles, mi papá se fue, era el año 55, yo tenía 7 años. El primer viaje no estuve, entraban en carro hasta un punto y luego a lomo de caballo o mula, luego don Fernando le dijo a Alejandrino, mi papá, que cogiera esas hectáreas, eran como 6.000” (Rey, 2018, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 33-34).

Aunque los colonos consideraban a La Serranía como un espacio absoluto, existían grupos de Guahibos viviendo en la rivera del Río Manacacías, vivían de la caza y la pesca, cultivaban en las rondas de los caños y riachuelos y aun mantenían cierta característica nómada. Con el ingreso de los colonos y del nuevo sistema productivo –



la ganadería- muchos indígenas se convirtieron en guías⁴ y algunos otros pasaron a hacer parte de la incipiente estructura social.



Mapa 3. Primeros hatos fundados.

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Modificación del autor, 2018.

Al respecto, Roberto Aya (q.e.p.d) resalta que:

[...]Esto era de indios, los fundadores conocieron los indios, guahibos eran, gente muy pobre están pa abajo para Planas, los blancos los correteaban, no podía andar una indígena por ahí porque... Esos indios vivían de sembrar yuca, comían el mañoco, casabe, de pescar y cazar (Aya, 2015 en: Clavijo Mejía, 2018, p. 35).

Durante el poblamiento de colonos en La Serranía, muchos conocimientos fueron adquiridos de las técnicas tradicionales guahibas, por ejemplo, techar una casa: “Para el techo se empleaba la hoja de palma de moriche o la de palma real, esta técnica fue aprendida por los colonos de los guahibos que vivían en la zona” (Clavijo Mejía, 2018, p. 37). Esta ocupación del espacio llanero, afirma Fajardo (s.f), corresponde al establecimiento de nuevos sistemas productivos, nuevas relaciones de producción y una nueva estructura social. Con el ingreso de la colonización a La Serranía, nuevamente muchos guahibos debieron desplazarse hacia otros territorios pues el ganado de los nuevos autoproclamados propietarios de La Serranía destruía los cultivos que los grupos de nativos lograban producir.



Mi papá tuvo un indio de trabajador, Valentín, y él era el mensual, aprendió a montar caballo. Con los indígenas era una relación de trueque o a veces se les pagaba con dinero o en especie, con herramientas, ropa y a las mujeres con labiales. [...] La vida de los indígenas se debió a que el ganado que recién llegaba se comía los cultivos de los indígenas (Rey, 2018, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 38).

La demarcación de las nuevas propiedades estaba definida por el acceso al agua y la topografía del terreno. Una propiedad no podía fundarse en terreno totalmente plano pues se inundaba en época de invierno, ni podía fundarse lejos de alguna fuente de agua, pues no se podía abastecer la casa y a los animales. Esta distribución de recursos y una nueva visión sobre la naturaleza con base en la ganadería, definió la estructura en la tenencia de la tierra, la transformación del territorio –con sus características simbólicas- y los ejercicios de territorialidad.

El hecho de que los indígenas guahibos tuvieran que salir de La Serranía, corresponde no sólo a un conflicto ecológico distributivo, sino a un conflicto cuyas características en términos territoriales reconfigura la apropiación del espacio y convierte a unos en “desposeídos” –los guahibos-, y a otros en individuos con capacidad de poder que con el pasar del tiempo convierten el espacio absoluto al que llegaron, en un espacio vivido –los colonos-.

Incursión de actores armados a la serranía: El narcotráfico como nueva actividad económica

Durante la apropiación del espacio por parte de los colonos en La Serranía, se consolidó el sistema productivo ganadero. La calidad del suelo en Puerto Castro y La Cristalina es relativamente baja con una alta acidez, niveles elevados de hierro y de color rojizo. De acuerdo a los colonos entrevistados, una vaca necesita cinco hectáreas para pastar, de esta manera se constituyó una estructura de la tenencia de la tierra de grandes hatos destinados a ganadería de cría y levante.

Los cultivos eran relativamente pocos, los colonos adoptaron el cultivo de maíz y yuca en las rondas de los ríos que los guahibos utilizaban, a esto se le conoce como conuco. Por lo general, la comida, medicinas y demás implementos para el hogar y para la labor de la ganadería, eran llevados desde los centros urbanos hasta las veredas, y en algunas ocasiones se cazaba venado, danta, cafuche, lapa o chigüiro para obtener la proteína.



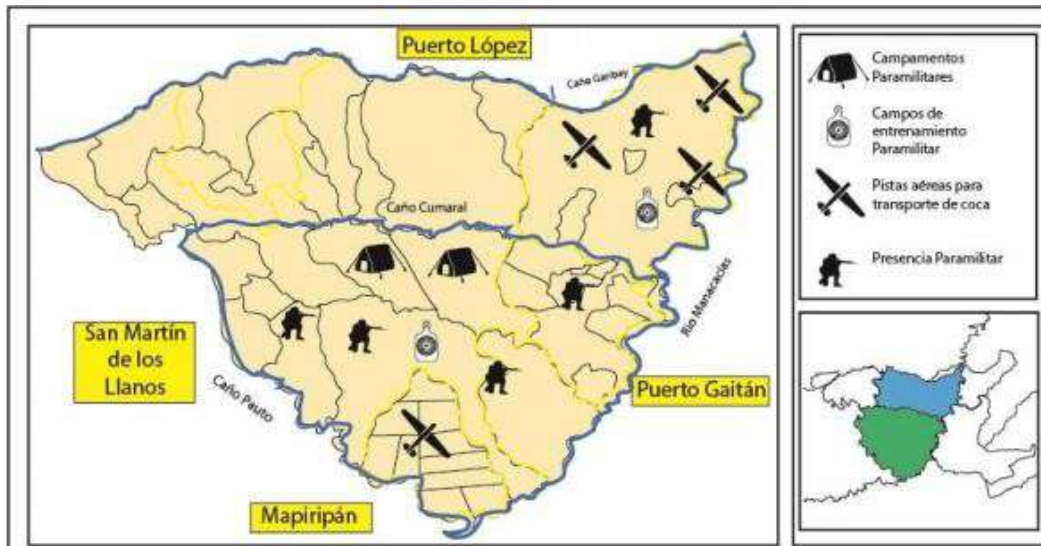
Según Ramiro Hernández (2015), Ernesto Rey (2015) y Ricardo Marchena (2015), los hatos podían llegar a tener de 30 a 70 trabajadores, de acuerdo al número de cabezas de ganado. Así fue emergiendo una estructura de roles: el administrador era quien se encargaba del mantenimiento de la casa y en caso de que los propietarios no se encontraran allí, era quien dirigía las labores. El caporal era el vaquero más experimentado, guiaba las faenas llaneras y lideraba las jornadas de marcaje del ganado. El vaquero era un trabajador que obedecía las instrucciones del caporal, ayudaba con el traslado de los lotes de ganado de un predio a otro. El mensual era el trabajador al que se le pagaba precisamente por mes, no era requerido todo el tiempo en la propiedad y carecía de experiencia para convertirse en vaquero.

La estructura de propiedad privada consolidada en hatos ganaderos convirtió no sólo al ganado y a La Serranía en propiedad, sino a los animales y la naturaleza en objeto de control del colono. Poco a poco los nuevos pobladores de las veredas se apropiaban de un espacio absoluto al que habían llegado y que comenzaba a recibir cargas simbólicas, se convertía paulatinamente en el espacio vivido. Hacia la década de los 80, la aparición de nuevos grupos paramilitares con nexos con el narcotráfico -y para el caso del Casanare y Boyacá, con esmeralderos- reconfiguró no sólo la apropiación del espacio sino que convirtió a los hatos en nodos para la guerra.

De esta manera, figuras involucradas al narcotráfico como Víctor Carranza, Gonzalo Rodríguez Gacha, Héctor Buitrago entre otros, comenzaron a apropiarse de tierras en los departamentos de Casanare y Meta mediante la utilización de ejércitos privados, la expansión de la ganadería –actividad económica que les permitía lavar dinero- y la legitimación del discurso contrainsurgente en élites rurales y gamonales locales (Clavijo Mejía, 2018, p. 50).

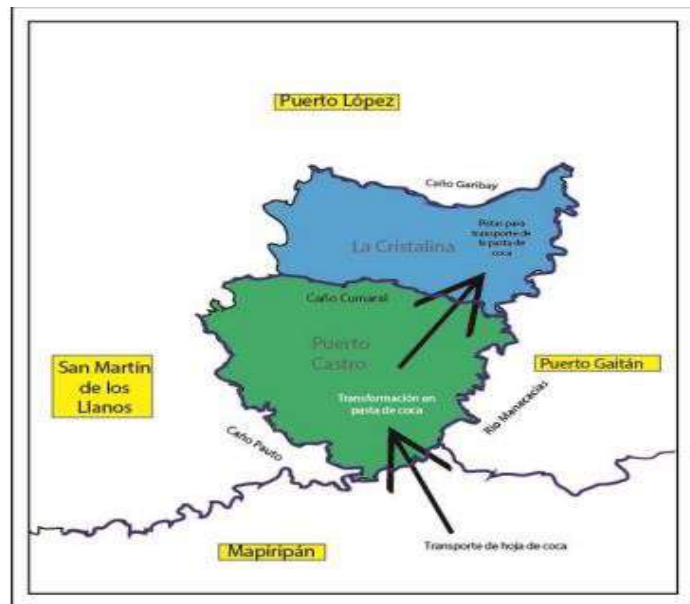
Grupos armados como los Buitragueños, los Carranceros, el Muerte A Secuestradores –MAS- iniciaron una expansión militar hacia las sabanas de San Martín, San Carlos de Guaroa y Puerto López con el fin de afianzar su poderío militar y adueñarse de grandes extensiones de tierras. Ernesto Rey, hermano de Gildardo Rey, afirma que gran cantidad de pobladores se desplazaron luego del ingreso de las estructuras armadas: “hacían lo que querían por acá, mataban al que fuera, como estaban armados... el propósito era dominio del territorio por el pasadero de la coca, se votaban en planchones, salían a Puerto Gaitán, salían por El Indio” (Rey, 2015, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 54).

Durante este período de expansión paramilitar, las características de reconfiguración y apropiación espacial definitivamente estuvieron presentes. Con el ingreso de dichos grupos armados, las veredas (y en general La Serranía), se convirtieron en un espacio de miedo (Ojeda, 2016) producto del despojo. El uso, acceso y tenencia de los recursos cambió drásticamente y la actividad económica ganadera fue reemplazada por las cocinas para la transformación de hoja de coca.



Mapa 4. Presencia de estructuras paramilitares en la serranía
Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Modificación del autor. 2018.

Ramiro Hernández resalta que “a ellos les importaba los territorios para tener las cocinas de coca, no eran cultivos, los cultivos los traían de Mapiripán y Guaviare, acá solo eran cocinas, en toda La Serranía habían cocinas, por todo lado ellos tenían gente de ellos” (Hernández, comunicación personal, 2015. En: Clavijo Mejía, 2018, p. 56). Roberto Aya, quien vivió en La Serranía durante 50 años respalda a Ernesto Rey y a Ramiro Hernández: “era para controlar las cocinas, coca no sembraban, por acá era el paso del narcotráfico” (Aya 2015, en: Clavijo Mejía 2018, p. 56).



Mapa 5. Ruta del narcotráfico en la serranía
Fuente: el autor. 2018

Las nuevas olas de desplazamiento de La Serranía a municipios cercanos convirtieron a este territorio en un campo de entrenamiento paramilitar. Asesinatos, desapariciones, torturas, lavado de dinero y narcotráfico transformaron la actividad productiva de las veredas. A su vez, en la medida en que los colonos iban desocupando sus propiedades, los comandantes paramilitares copaban los territorios con trabajadores y unidades militares. De hecho, el Entrevistado H⁵ destaca que en esa época los paramilitares conformaron dos caseríos para controlar la entrada y salida de personas a La Serranía y para ofrecer diversión a sus trabajadores: “La Jungla que es un bordito que da a Mapiripán, era más grande que Tropezón, puras casas de madera y ellos hicieron discotecas, almacenes, graneros, de todo, ropa, zapatos, encontraba lo que quisiera” (Entrevistado H, 2018, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 52).

Durante la ocupación paramilitar, actividades como la pesca y la cacería fueron prohibidas. Esto se originó no por una conciencia ambiental de las estructuras armadas presentes en La Serranía, sino porque debían proteger las rutas por las cuales transportaban la cocaína. La pesca, por ejemplo, fue prohibida para impedir que pobladores identificaran los puntos y las rutas fluviales que los paramilitares utilizaban para transportar equipos, armamento y combatientes. La cacería fue prohibida para evitar que los colonos exploraran nuevos territorios y que pudieran encontrar los lugares donde se transformaba la hoja de coca.



Como resultado del despojo y de la configuración de La Serranía y las veredas en espacios de miedo, las familias que antes habitaban los hatos se desplazaron a grandes ciudades y ciudades intermedias como Villavieco, San Martín, Bogotá e incluso muchos salieron del país⁶. Los primeros colonizadores llevaron consigo a sus hijos, herederos de las propiedades, y los criaron fuera del territorio, dejaron en los hatos *machosolos*, hombres que por lo general vivían solos en las veredas y que conocían del trabajo del llano para evitar que destruyeran lo poco que quedaba. En consecuencia, quienes hoy son propietarios de tercera generación no conciben a La Serranía como un espacio vivido, no ven en los hatos y la sabana llanera una extensión de sí mismos, por el contrario, consideran en muchos casos que las propiedades que eran de sus padres se convirtieron en un estorbo, por tal razón desean vender al mejor postor, un espacio abstracto.

Esta nueva configuración de La Serranía como espacio abstracto, sin lugar a duda ha transformado la visión de territorio. Las veredas han pasado de ser una extensión del individuo a un espacio mercantilizado donde todos los elementos son ex-cambiables (Lefebvre, 1974). Luego de la desmovilización paramilitar, son muy pocos los colonos de

segunda generación y los herederos de tercera generación que han vuelto a La Serranía. De hecho, la ganadería disminuyó a tal punto que hatos que contaban con más de 7.000 cabezas de ganado hoy cuentan con tan solo 300.

Esta disminución del sistema productivo ganadero producto del despojo, del desplazamiento y de la ruptura generacional con el espacio vivido ha abonado el camino a nuevos actores interesados en explotar las materias primas y adueñarse de La Serranía: la palma, las plantaciones forestales, la minería y el petróleo. A su vez, instituciones de conservación como Parques Nacionales Naturales de Colombia, encontraron en La Serranía un ecosistema que por sus condiciones y por sus características únicas en el país debe ser protegido. Así, ha venido emergiendo un pulso entre sectores públicos y privados con intereses variados que buscan establecerse en la zona.

Desarrollo económico vs. conservación ambiental: ¿Alternativas Productivas?

El despojo y el espacio de miedo en el que se convirtió la Serranía de Manacacías propiciaron un escenario apto para el ingreso de alternativas económicas para los



propietarios y para los trabajadores de la zona. Con la disminución de la ganadería, el ingreso de plantaciones forestales, de plantaciones de palma de aceite y la consolidación de bloques petroleros y mineros significaron una nueva fuente de ingreso para los habitantes de las veredas.

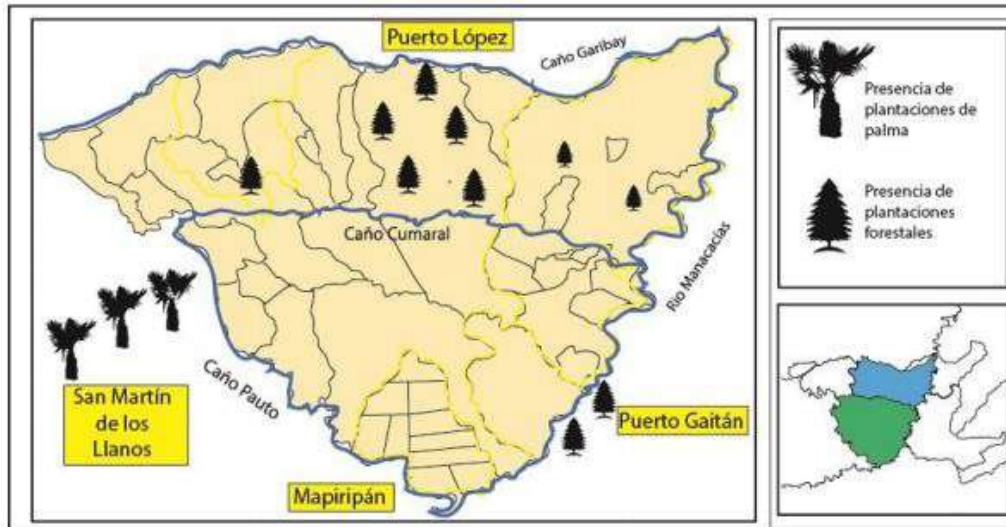
En la vereda La Cristalina, por ejemplo, hace presencia Campo Forestal, una empresa que administra la finca El Porvenir de 17.000 hectáreas, propiedad de Cumare S.A. También operan tres empresas forestadoras: Reforient, Refocosta y el grupo Valt, las cuales tienen proyectado sembrar 16.000 hectáreas en total de árboles maderables, en su mayoría de *Acacia mangnum* (Fundación Puerto Rastrojo, 2014, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 75).

Por otro lado, Plantaciones El Encanto es un proyecto de 3.000 hectáreas, ubicado en la vereda de Puerto Castro. En este predio se han sembrado aproximadamente 1.200 hectáreas en *Acacia Mangnum*, y tienen como proyección sembrar 800 hectáreas más. Esta plantación en específico se ha financiado mediante el mercado de bonos de carbono “hasta que se empiece a sacar madera once años después de las primeras siembras” (Fundación Puerto Rastrojo, 2014, p. 24).

La introducción de cultivos maderables en la zona ha despertado en los pobladores opiniones diversas. Mientras algunos ven en estas iniciativas una alternativa posible de empleo o de inversión, otros no están de acuerdo con su implementación. De acuerdo a información suministrada por Luis Rodríguez a la Fundación Puerto Rastrojo, es mejor que se reforeste con especies nativas como el cañafistol, el cedro grillo y el laurel, debido a que las especies foráneas alteran la calidad del suelo (Clavijo Mejía, 2018, p. 78).

De acuerdo a Edimer Hernández, se ha podido observar que el eucalipto lo siembran en las partes bajas, cerca de fuentes de agua

[...] y la parte libre, que eran los lomeríos, están siendo ocupados con pino, el pino se da muy bien en las lomas, ya no tenemos espacios que han quedado, como lunares dentro de esos predios. Se está acabando con lo poquito que quedaba de la biodiversidad, hay un estudio de la Nacional sobre aves del 2014, no tanto con forestales sino con la palma, si identificaron 450 especies de aves antes del cultivo y ya con la implantación del cultivo encontraron 40 especies nada más, el impacto es bastante grande (Hernández, 2018, en: Clavijo Mejía, 2018, 78).



Mapa 6. Plantaciones forestales y de palma de aceite en la zona de estudio
Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia. Modificación del autor. 2018.

De acuerdo a información suministrada fuera de grabación, se tiene conocimiento de que varios empresarios holandeses pretenden comprar 20.000 hectáreas para iniciar nuevos cultivos de árboles maderables. Sin embargo, lo que ha detenido la compra de los predios es la inexistencia de títulos, pues la mayoría de hatos no cuentan con los documentos necesarios para dicha transacción. “Eso ha sido un punto a favor, para evitar esa enajenación de tierras ha sido esa demora del catastro rural” (Hernández, 2018, en: Clavijo Mejía 2018, p. 79).

Además de los cultivos de árboles maderables, la palma aceitera es uno de los cultivos que se está implementando en La Serranía. De hecho, existen plantaciones en otras zonas de San Martín, Puerto López, Puerto Gaitán y otros municipios del Meta. De acuerdo a Humberto Clavijo, un encargado de la zona que trabajó durante un tiempo en uno de estos cultivos:

[...]La palma da más empleo que la forestadora. En tiempo de cosecha, se contratan hasta 150 personas y se paga por tonelada cortada a los grupos de 5 personas que se organizan para cortar. En un proyecto de forestadora, 1.000 hectáreas se trabajan con sólo 25 personas. Da más trabajo la palma pero se requiere más agua, más químico o abono. Por eso es mejor la forestadora. Yo creo que el futuro acá son las forestadoras y el ganado va a desaparecer. Ya la gente no quiere eso (Humberto Clavijo, 2014, en: Fundación Puerto Rastrojo, 2014, p. 35).



Aunque la exploración de hidrocarburos se remonta a la década de 1952 –pues de acuerdo a la versión de Roberto Aya existe una placa de 1952 que donó la Shell a la vereda, fue principalmente en el 2006 que se hicieron las primeras perforaciones en las fincas El Encanto y Santa Teresita. La presencia de las compañías petroleras se intensificó desde el año 2008, lo que coincide con el declive de la presencia de las paramilitares en la zona.

Ramiro Hernández destaca que cuando la petrolera llegó a La Serranía hacia el 2010, muchos de los propietarios se entusiasmaron con dicha actividad productiva, incluso algunos intentaron titular sus predios para tener listos los documentos y evitar inconvenientes con la venta. Sin embargo, el ingreso de la petrolera derivó en disputas entre los propietarios con la junta directiva de la Junta de Acción Comunal.

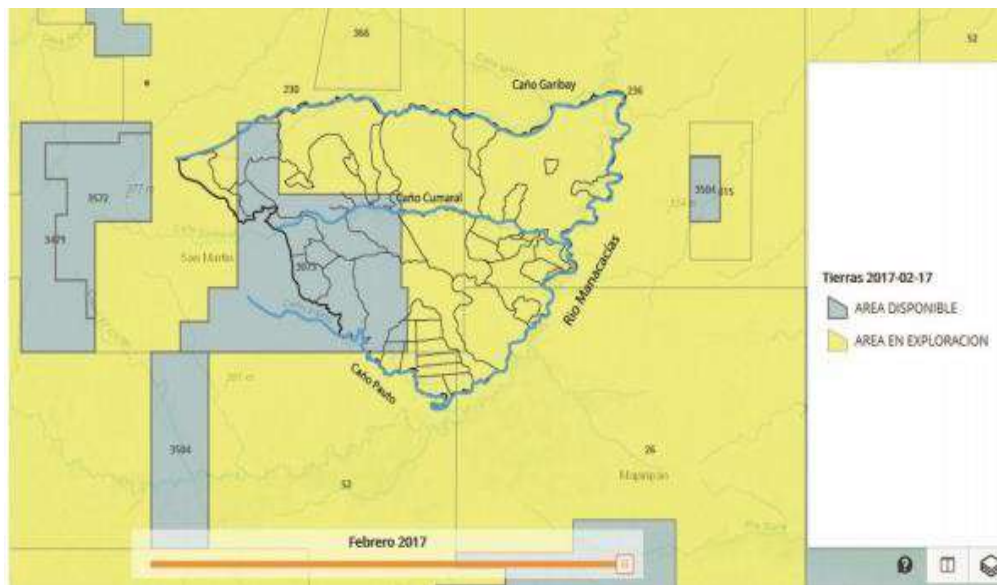
“[...] El poder lo tenía el presidente y el secretario, ellos tenían el poder para citar a la gente y citaban un día antes, entonces llegaban cuatro a las socializaciones, pero llegaba el presidente y firmaba entonces eso ya valía, y a ese presidente o al secretario le ponían el hijo en la petrolera, a la otra le compraban el agua y así. Ellos (la petrolera) como están obligados a hacer compensación, entonces habían pensado en poner la electricidad con las plantas de energía solar, y los de la JAC propusieron que fueran en 4 casas: la del presidente, el secretario y rifaban las otras, eso fue lo que colmó la copa, y a la siguiente elección los jodimos, no entregaron nada y les toco rehacer todo el papeleo” (Hernández, 2015, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 83-84).

Luego del conflicto con los directivos de la JAC, durante la presidencia de Julio Contento se gestionó la entrega de plantas solares a todos los propietarios de la vereda Puerto Castro, producto de las regalías del pozo Trasgo 1, ubicado en el bloque Caño Sur de Ecopetrol. A esto se le suma, que desde que las compañías petroleras tienen presencia en la vereda las carreteras han mejorado considerablemente, sin embargo, dicha mejora va hasta el desvío hacia el predio Punto Cemento, pues desde Hato Santa Teresita la carretera es reemplazada por la trilla de los vehículos.

“A pesar de lo anterior, el daño ambiental generado durante la exploración de hidrocarburos es uno de los aspectos que propietarios y habitantes de la vereda de Puerto Castro más denuncian. Varios de ellos aseguran que los caños han disminuido su caudal y que muchas fuentes de agua que no se secaban en el verano ahora se secan. Esto ha hecho que muchos propietarios vean con recelo la actividad petrolera” (Clavijo Mejía, 2018, p. 84).

Aunque Ramiro Hernández destaca la importancia de las plantas de energía solar y los

tanques de agua que proveyó la petrolera, así como la mejora en la carretera, entiende que el daño ambiental es irreparable. “La gente no se daba cuenta del daño, porque veían el beneficio inicial, que la carretera, que contrataban gente temporalmente (...) entonces yo veo más peligro en la región con la explotación petrolera, y eso se está reactivando, me preocupa” (2015, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 85).



Mapa 7. Bloques petroleros en la zona de estudio

Fuente: el autor. 2018

Las implicaciones ambientales de la introducción de los nuevos sistemas productivos – palma, maderables e hidrocarburos-, representan una amenaza al equilibrio ecosistémico de La Serranía. Producto de estudios realizados en el 2009, se identificaron ecosistemas que no hacían parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; entre ellos se destacaban áreas marinas, sabanas inundables y bosques secos.

En este sentido, en la Territorial Orinoquia de Parques Nacionales Naturales hay 4 procesos de declaratoria de área protegida de los 9 a nivel nacional. La mayoría son sabanas transicionales e inundables, la altillanura es La Serranía de Manacacias. “Específicamente, en La Serranía se empieza con un proyecto de un área de 500.000 hectáreas, y luego con la resolución 1628 se inició el estudio preliminar con 242.000 hectáreas” (Hernández, 2018, en: Clavijo Mejía, 2018, p. 87).

En términos ambientales, La Serranía cuenta con gran potencial hídrico, pues el paisaje ha permitido la acumulación de pequeños pozos de agua en las bases de las cadenas de lomeríos. Estos espacios son identificados por los pobladores y por PNN como



lugares de abastecimiento de alimento y agua de animales como el chigüiro, la danta, el cafuche, el saíno, el armadillo entre otros. De igual manera, la gran cantidad de flora hace de La Serranía un lugar con gran riqueza biótica: se encontró un total de “868 especies de flora, pertenecientes a 407 géneros y 104 familias, con posible ocurrencia en el área de estudio. Las familias más ricas en especies son Poaceae, Fabaceae, Rubiaceae y Cyperaceae, con más de 60 especies cada una” (Cormacarena, 2014, p. 26).

A su vez, se encontraron 220 especies de aves, 33 especies de reptiles, 95 especies de mamíferos, 25 especies de anfibios y 300 especies de peces (Cormacarena, 2014). Este panorama ambiental, ha hecho de La Serranía un lugar priorizado para su conservación. A mediados de 2016 se iniciaron las socializaciones del “Proyecto Alto Manacacias” con los propietarios de las veredas Puerto Castro y La Cristalina con el cual se pretende ganarle el pulso a los sectores privados y proteger el ecosistema de La Serranía.

A pesar de que el proyecto declaratorio del nuevo Parque Serranía de Manacacias llegó hasta la fase de delimitación del polígono, el proceso no siguió en curso. Los recursos necesarios para la compra de 78.000 hectáreas, área que finalmente se definió para su conservación, no lograron ser captados. De acuerdo a versiones de miembros del equipo de PNN, el principal rubro a utilizar para la compra de los predios era producto de la Ley 99 de 1993, que exigía la destinación del 1% del total de la inversión de proyectos que requirieran licencias ambientales para la recuperación y preservación de áreas de interés ambiental. Dicho rubro no pudo ser utilizado. Algunas conversaciones fuera de grabación recalcan que el cambio de gobierno influyó en la decisión de las petroleras de no invertir el 1% en la declaración de esta nueva área protegida.

Conclusiones

Desde la época de la conquista, los indígenas guahibos se vieron enfrentados a los españoles por las transformaciones territoriales, económicas y las limitaciones de uso, acceso y tenencia de recursos y materias primarias para su subsistencia. La misma situación, aunque con menor intensidad, se vivió durante los años 1950 y 1960. Los campesinos que huyeron de la violencia política en la que se sumió el país llegaron a La Serranía con el fin de fundar hatos y conseguir el sustento para ellos y sus familias.

Sin embargo, nuevamente se desconoció que este territorio no se encontraba vacío, por el contrario, los guahibos volvieron a ser víctimas –con intención o no- de un modo de



producción basado en la propiedad privada y en la mercantilización de la naturaleza. De nuevo, el uso, acceso y tenencia de los recursos en un territorio cargado simbólicamente por las comunidades nativas, se vio amenazado por nuevas concepciones de los colonos y por nuevas actividades productivas.

Con la incursión de los paramilitares, la disminución del sistema productivo ganadero y la baja rentabilidad de los hatos se hicieron evidentes. Nuevamente un actor exógeno con mayor poder limitó el acceso, uso y tenencia de los recursos a los habitantes de las veredas. El despojo y la configuración de espacios de miedo permitieron ejercer poder y dominación sobre vastas extensiones de tierra y sobre la naturaleza allí presente. Las cargas simbólicas, identitarias y el espacio vivido veredal, fueron transformados por un nuevo actor, con características disímiles y singularidades sociales, económicas y políticas diferentes a las de los colonos. Con la ruptura generacional de los herederos de tercera generación, los cultivos de palma, de maderables y los pozos petroleros se han convertido, desde la visión de algunos propietarios y de organismos de ordenamiento territorial a nivel regional y nacional, en el futuro de la Orinoquía y de La Serranía.

Miles de hectáreas de palma y de maderables como pino, eucalipto y acacia son sembradas dentro y fuera de las veredas. Estos nuevos actores han transformado el espacio y han surgido como la alternativa al deterioro económico y social de la vereda. Los propietarios ven en ellos la oportunidad para vender un territorio que les es ajeno, el espacio vivido de sus padres y abuelos se convirtió en un espacio abstracto que en su mayoría no es rentable. A su vez, los administradores y en general los trabajadores de los hatos de las veredas ven en estos emporios agroindustriales y de hidrocarburos la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida. La actividad de la vaquería y el trabajo del llano han quedado relegados e incluso, en muchas zonas de la Orinoquía han desaparecido. La disminución de la mano de obra para dicha actividad productiva, sin lugar a duda ha provocado un llano sin llaneros.

Aunque esta es una generalidad de la zona de estudio y de gran parte de la ruralidad colombiana, aún hoy muchos propietarios y pobladores consideran a la conservación como un aspecto fundamental. Muchos de los entrevistados fuera de grabación le confesaron al autor del presente documento que su sueño es ver a sus nietos y bisnietos conocer y disfrutar de la maravilla natural que es La Serranía. Recalcan la importancia de la riqueza hídrica y ven con suma preocupación el avance de sectores económicos



privados que destruyen la naturaleza a cambio de ganancias efímeras. Aunque el Parque Nacional Natural Serranía de Manacacías aún está lejos de convertirse en realidad, quienes hoy habitan la zona y tienen conciencia de la importancia ecosistémica de la misma, han generado iniciativas propias de protección medioambiental y continúan con la esperanza de que sus propiedades pasen a manos de una institución de conservación y no de una empresa que, en palabras de ellos, sólo trae sequía y destrucción del verde.

Notas

¹ Este documento toma como referencia principal el trabajo de investigación de pregrado del autor, realizado para obtener el título de Sociólogo

² Sociólogo de la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Miembro del Grupo de Estudios Interdisciplinarios de la Sociedad y la Cultura (EISC) y del Semillero de Sociología Ambiental Maleiwa.

³ “Originalmente los Guahibo fueron descritos como cazadores recolectores nómadas (siglos XVI y XVII) pero, a medida que declinaban las culturas Arawak (particularmente Achagua, con quienes existían estrechas relaciones) sobre todo a partir del siglo XVIII, se produjo, según lo ha establecido R. Morey y N. Morey (1973), en un fenómeno de fusión, la pérdida de identidad de los Arawak y la adquisición de la agricultura y otros rasgos culturales por parte de los Guahibo” (Ortiz, 1974, p. 284).

⁴ En la región se le conoce como baquiano.

⁵ Se codifica el nombre para proteger la identidad del entrevistado.

⁶ El despojo de tierras y el desplazamiento de propietarios reforzaron las transformaciones socioterritoriales y las maneras de concebir el territorio. Diana Ojeda (2016) destaca que en muchos casos, el despojo está soportado en la producción cotidiana de espacios de miedo (Clavijo Mejía, 2018, p. 64).

Referencias Bibliográficas

Aya, Roberto. 2015. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/15293/2019raulclavijo.pdf?se>.



- Barbosa, Roberto. (1992). *Guadalupe y sus centauros*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Disertación de pregrado, Universidad Santo Tomás. Recuperado de: <https://bit.ly/39OIDPI>
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA). 2014. *Caracterización Regional Biofísica y Socio – Económica de la Iniciativa de Conservación Alto Manacacías*. Bogotá: Documento Inédito.
- Entrevistado H. 2018. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://bit.ly/36KcCFi>
- Fajardo, Darío. s.f. *Orinoquía: Colonización, frontera y estructuración social*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Fundación Puerto Rastrojo. 2014. *Caracterización socio-económica y biológica del polígono del Alto Manacacías seleccionado por Parques Nacionales Naturales como área potencial para la declaración de un área protegida*. Bogotá: Documento Inédito.
- Hernández, Edimer. 2018. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://bit.ly/2KZQn5x>
- Hernández, Ramiro. 2015. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://bit.ly/3gksYaD>
- Lefebvre, Henry. 1974. *La producción del espacio*. París: Ediciones Anthropos.
- Marchena Ricardo. 2015. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://bit.ly/2JTo73T>
- Ojeda, Diana. 2016. "Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales". *Revista Colombiana de Antropología*, 53: 19- 43. ISSN 0486-6525
- Ortiz, Francisco. 1974. *Taxonomía de los grupos guahibo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Rey, Ernesto. 2015. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://bit.ly/2VHrei8>



Rey, Gildardo. 2018. Comunicación personal. En: Clavijo Mejía, Raúl. 2018. *Del hato ganadero al llano sin llaneros: transformaciones socioterritoriales en la Serranía de Manacacías, Orinoquía Colombiana*. Recuperado de: <https://bit.ly/36HepLa>



Línea Temática 6.

Espacialización de las desigualdades sociales



Representações sociais sobre o patrimônio cultural em Mariana/Brasil: Disputas de poder na apropriação e legitimação social no patrimônio cultural

Annelizi Fermino

Resumo

Os grupos estão posicionados diferentemente no espaço social e envolvidos em dinâmicas de circulação e de integração diferenciadas. A desigualdade pode ser observada também no patrimônio cultural através do acesso e consumo aos bens culturais. O patrimônio cultural, como espaço social, comporta valores e relações específicas que são manifestadas em representações. Diante desse quadro, essa pesquisa tem o objetivo de localizar onde os agentes se situam no campo de poder, revelando as disputas e interesses existentes. Nesta análise através das diferentes representações sociais (RS) dos moradores de Mariana, cidade histórica em Minas Gerais/Brasil, sobre seu patrimônio cultural buscamos identificar como os grupos, produtores dessas RS, estão estruturados no campo. A abordagem teórica foi construída a partir da Teoria das Representações Sociais de Serge Moscovici e do conceito de Campo de Pierre Bourdieu. Por meio dessa abordagem foi possível entender como as opiniões, as relações e as práticas (elementos das representações) estão inseridos na estrutura social. Na metodologia foram utilizados questionários, entrevistas, observação e pesquisa de informações em base de dados de jornais e de sites oficiais do município para coleta de dados e a técnica de análise de conteúdo para tratamento dos dados. Concluímos que as distintas especificidades (capitais – recursos físicos e simbólicos) e as capacidades de persuasão (discursiva, status, poder) de cada grupo social atuam produzindo diferentes formas de apropriação e de conhecimento que se posicionam numa escala de valor hierarquizada a qual sustenta a legitimação de um tipo de representação em detrimento de outro.

Palabras clave

Patrimônio cultural; Representações Sociais; Campo; Disputas; Legitimação.

Fundamentação teórica

Concebida pelo psicólogo social Serge Moscovici (1928-2014), a Teoria das representações sociais (TRS) diz respeito à natureza epistemológica do senso comum, compreendendo-o como “teia de significados capaz de criar efetivamente a realidade

social” (Spink, 1993, p. 303). A representação social é um meio de interpretar os comportamentos, de classificar e nomear objetos. Para Moscovici (1978, p. 272), “tudo o que nos faz agir, preencher uma função e nos posicionar nas relações sociais obedece a uma representação dominante, ou seja, aquela que tem um maior grau de ancoragem e, portanto, de legitimação e partilha no ambiente social”. As representações sociais são formas de conhecimento para compreensão e interação na realidade social produzidas no processo de significação de objetos socialmente valorizados.

A representação de um objeto é a simbolização deste – quando a imagem toma o lugar do objeto real e significados são produzidos a partir de sua interpretação – e seu enquadramento social em suportes linguísticos, comportamentais e materiais. A primeira etapa é cognitiva e consiste numa expressão do sujeito enquanto a segunda diz respeito ao seu pertencimento sociocultural. Os processos fundamentais de elaboração de uma RS são a objetivação e a ancoragem, sendo objetivação a assimilação/ naturalização do objeto, e ancoragem o seu enraizamento social. A figura 1 ilustra o ciclo de formação de uma RS.

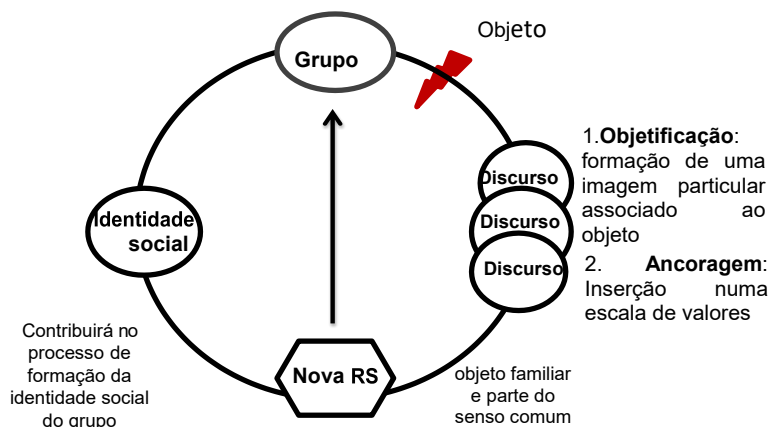


Figura 1. Representação esquemática da sociogênese de RS
Fonte: Adaptado do modelo elaborado por Wagner, Farr & Jovchlovitch (1999).

Cada agente social mantém um estoque de elementos e significações que adquirem na comunicação e através do processo de objetivação são construídas ligações entre este estoque e os objetos encontrados na realidade. Esta ligação é realizada por meio de uma seleção, uma necessidade fisiológica para diminuir o incessante fluxo de palavras, dos elementos associadas ao objeto. Moscovici (1978, p. 111) explica que “objetivar é reabsorver um excesso de significações materializando-as (e adotando assim certa distância a seu respeito), é também transplantar para o nível da observação o que era



apenas inferência ou símbolo.” A objetivação é um processo formador de imagens em que o que é abstrato é transformado em algo concreto. Funciona fazendo com que um esquema conceitual se torne real, isto significa dar a uma imagem uma contrapartida material adequando, através de convenções, o objeto na realidade.

A ancoragem é o processo que dará continuidade à inserção social desse objeto através de sua classificação. É através da ancoragem que cada realidade representacional é socialmente configurada. Isso ocorre porque o objeto é inserido em uma hierarquia de valores e transformado em um instrumento ao qual a sociedade pode dispor. Ou seja, o objeto é posicionado em uma escala de interesses e valores dos grupos sociais e com isso enraizado dentro das relações estabelecidas (Moscovici, 1978). Essa incorporação social dos conteúdos de uma representação é realizada através de uma rede de significações compartilhadas na esfera social. Quando adicionados ao conhecimento e aos valores existentes, a RS se integra às relações sociais. O estranho é finalmente incorporado na linguagem e na memória coletiva, tornando-se familiar. Este processo funciona instrumentalizando um saber (Jodelet, 1993) e criando categorias de comportamento para servir de guia de ação (Arruda, 2000).

A objetivação e a ancoragem são ferramentas para transformar o não familiar, incorporando um objeto e permitindo que os indivíduos partilhem o saber elaborado na interação social. O objeto é adequado ao domínio do ser no processo de objetivação e ao domínio do fazer no processo de ancoragem. A objetivação está voltada para a memória e permite encontrar um lugar para o não-familiar, enquanto que a ancoragem é um movimento externo que ocorre na relação com o outro, buscando classificar e reproduzir os conceitos (Reis & Bellini, 2011). Esses processos agem inserindo em uma rede de significados do que se fala e através do que se fala, permitindo compreender o modo como elementos representados contribuem para modelar as relações sociais e como as exprimem.

Devido as representações sobre o patrimônio estão organizadas em um contexto de disputa de poder e hierarquização social que atravessa a prática de legitimação e outros aspectos de seu compartilhamento social. Através da perspectiva de campo social desenvolvida por Pierre Bourdieu, ampliamos a compreensão do contexto social de produção de representações sociais. O conceito de campo contribuiu para realização de uma análise relacional das práticas e interesses nesse determinado espaço social, possibilitando localizar a posição dos agentes sociais, o volume de seus capitais e o



funcionamento deste campo cultural em as representações sociais sobre o patrimônio cultural são produzidas.

A sociedade está organizada em sistema de posições presente em cada espaço social, Bourdieu define este espaço estruturado de posições como campo. As especificidades de cada campo dependem das posições e das relações entre elas, pois os agentes estão situados em posições específicas a partir dos capitais que possuem (Bourdieu, 1983). Cada espaço social corresponde a um microuniverso com leis próprias e pressupostos aceitos ou reconhecidos pelos agentes.

No conceito de campo, o espaço social é elaborado como uma estrutura organizada por posições que se definem umas em relação às outras. Esse conceito compreende a um espaço de disputa de interesses e domínio entre seus membros a partir das relações estabelecidas através do posicionamento que ocupam neste espaço. As posições são determinadas pela distribuição de diferentes capitais (Bourdieu, 1983). Este campo de forças funciona como uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, de modo que atuem conforme suas posições, fornecendo uma matriz de percepções, apreciações e ações que conserva as características e necessidades específicas ao campo, assim como transformar sua estrutura.

O que determina a existência de um campo e demarca os seus limites são os interesses e os investimentos dos agentes e as instituições existentes neste espaço estruturado de posições. A entrada em um campo é realizada ao reconhecerem o valor do jogo em que está se integrando, o que significa que o *habitus* foi incorporado. Desse modo:

[...] basta deixar o habitus funcionar para obedecer à necessidade imanente do campo, e satisfazer às exigências inscritas. O que em todo campo constitui a própria definição da excelência, sem que as pessoas tenham absolutamente consciência de estarem se sacrificando por um dever e menos ainda o de procurarem a maximização do lucro (específico) (Bourdieu, 1983, p. 94).

O *habitus* consiste no senso prático incorporado sobre o que fazer diante das situações. As estruturas objetivas exercem uma força de configuração sobre os agentes, ao mesmo tempo em que é incorporada pelos agentes de modo a estruturar um sistema adquirido de preferências (Bourdieu, 1996). Nesse sistema, a posição ocupada – configurada através de relações objetivas e determinada pela distribuição de capitais – estabelece o que é dominante. No entanto, a autoridade (poder) proporcionada pela posição ocupada é potencial, visto que a aquisição de capitais conforme as regras do campo podem gerar alterações de poder e de posição. As estratégias que os ocupantes



aplicam conscientes ou não para manter ou melhorar suas posições são o fator que caracteriza o campo enquanto um espaço de forças potenciais e ativas (disputas). Essas estratégias dependem das posições dos agentes no campo devido à percepção destes agentes estar condicionada às estruturas objetivas socialmente informada (Bourdieu & Wacquant, 2005).

A valorização de determinado capital está diretamente relacionada a um campo específico, visto que depende dos limites e regras deste campo. Eles estão divididos em diferentes tipos que se combinam de formas diferentes para cada estrutura de campo. Estão divididos em capital econômico, social, cultural e simbólico. O Capital econômico corresponde ao acúmulo de bens e riqueza, como renda e bens materiais que o agente possui. O capital social são aqueles que dizem respeito aos efeitos sociais das relações, ou seja, a capacidade de mobilização, obtenção de recursos, favores e reciprocidade a partir do grupo em que está inserido e da posição ocupada na hierarquia social. Por sua vez, o capital cultural está ligado à aprendizagem/educação, refere-se ao êxito e graduação escolar, conhecimento adquirido, reconhecimento através do diploma e bens culturais que o agente possui como livros, tipo de lazer (teatro, cinema, artes, futebol, etc..). Enquanto o capital simbólico exprime o reconhecimento de autoridade, prestígio e status, para Bourdieu é a forma de revestimento da realidade objetiva, tais como a posse de castelos, terras, títulos de propriedade, de nobreza ou de ensino superior (física social) que é transfigurado pela percepção e pela apreciação. Os capitais estão relacionados um ao outro, pois são capacidades de apropriação dos instrumentos de produção material e cultural e de apropriação simbólica desses instrumentos. Eles também são responsáveis pela configuração de posições na hierarquia social.

Metodologia

A pesquisa realizada é de natureza qualitativa e consiste numa análise da realidade que compreende o fenômeno social das representações sobre o patrimônio cultural. Mariana, *locus* da pesquisa, é uma cidade histórica de Minas Gerais, foi a primeira ocupação a se tornar vila, a única cidade mineira durante o período colonial e a sede do primeiro bispado em MG. Teve seu conjunto arquitetônico e urbanístico tombado pelo Serviço de Patrimônio Histórico Artístico e Nacional em 1938. Foi nomeada Monumento Nacional em 1945 e em 2018 o acervo documental do Arquivo Histórico da Casa Setecentista de Mariana, composto pelos inventários post-mortem produzidos pelo Cartório do Primeiro Ofício da Comarca de Mariana (1713- 1920), e o *Livro de inventários da Catedral de Mariana* (1749-1904) foram reconhecidos como Patrimônio



da Humanidade. Também, infelizmente, tornou-se conhecida pelo maior desastre socioambiental, que destruiu Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo dois subdistritos de Mariana, com o rompimento da barragem da Samarco em 2015.

Para identificação das RS realizamos entrevistas com envolvidos com o patrimônio no município, políticos, especialistas, representantes de organizações civis, artistas e representantes do trade turístico para identificar o conteúdo das representações sobre o patrimônio cultural e verificar os efeitos implicados na relação com o processo de preservação. Foram 15 entrevistados e essas foram realizadas em outubro de 2016. O roteiro de tipo semiestruturado foi construído em correspondência com as categorias utilizadas para identificação das representações sociais. Na prática, buscamos elaborar o roteiro em respostas às seguintes questões: Quem sabe e a partir de onde sabe? (condições de produção e forma de circulação); O que e como sabe? (processos de elaboração e estados da representação); Sobre o que sabe e com que efeito sabe?(estatuto epistemológico)

De acordo com Jodelet (1993), essas questões abarcam o que é necessário para identificar uma representação social. Através dos elementos identificados, buscamos como, por que e o que indicam as subtrações e acréscimos presente nas representações e os relacionamos com as necessidades e interesses sociais.

Após a sistematização dos dados referente às representações sociais sobre o patrimônio cultural, obtivemos perspectivas sobre as identificações práticas e interações que acontecem no espaço social. Assim, pudemos partir para as categorias do referencial teórico da pesquisa para interpretação e análise desses dados. No primeiro momento, foram aplicadas as categorias de identificação de rs que organizaram o conteúdo e as formas das representações em “como”, “por que” e “para que”, como desenvolvido por Jodelet. No segundo momento medimos a quantidade de capital cultural, econômico e social dos entrevistados e comparamos com a força que eles possuem no subcampo do patrimônio cultural para posicionarmos os sujeitos nesse espaço social e identificarmos os interesses em disputa. Após essas identificações analisamos quais são as representações que exercem mais força dentro desse espaço social.

Resultados e discussões

Representações sociais são guias de interpretação de aspectos da realidade que estão presentes nas referências, práticas e relações mantidas com determinado objeto. Essa



função prática (efeito), o sentido motivador de uma representação, corresponde a seu estatuto epistemológico, o qual somente podemos apreender dos aspectos como, quem sabe, de que lugar sabe e como que sabe (modo). Foram identificados 4 tipos de RS:

Alinhada com o discurso oficial (IPHAN) de o que é, para que serve o patrimônio, quais são as políticas de preservação, suas ligações com os órgãos responsáveis e acreditam que a eficácia das políticas municipais pode ser percebida pelo resultado no ICMS Patrimônio Cultural. Estes correspondem àqueles que usam de termos e linguagens formais (IEPHA, diretrizes, Lista de bens tombados e inventariados, políticas de preservação, ICMS Patrimônio Cultural). São conhecedores da história de Mariana, e o conhecimento que possuem provavelmente está ligado à formação escolar e cultural. Os entrevistados A e B, aqueles que participam da gestão municipal ligados à Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio, apresentam este tipo de representação.

Uma concepção de patrimônio associada ao sentido da vida, processos e momentos da história pessoal de cada entrevistado. Por isso, patrimônio é compreendido como lembranças, momentos da infância, legado e indivíduo – o sentido envolve enxergar a si mesmo e sua história como produtor de patrimônio. A maioria destes entrevistados são moradores que mantêm ações relacionadas à produção de cultura. Estas práticas estão diretamente relacionadas às concepções de patrimônio que apresentam (função da RS). A eficácia desta representação pode ser observada na crença de que as atividades que realizam alimentam o patrimônio na medida em que o objetivo de criar pertencimento de outros moradores com sua história envolve comprometimento pessoal para produzir e manter a cultura em um contexto que acredita que as manifestações culturais estão se perdendo ou se modificando e compreende que a arte que produz é cultura e cultura é patrimônio. Compreende o patrimônio como produto da cultura local e da história. Este tipo de representação foi identificada nos entrevistados D, E, F, G, H. Outra concepção também compreende o patrimônio como produto da cultura local e da história. Definem os bens culturais segundo as instituições de proteção (materiais e imateriais), mas se posicionam de forma mais crítica quanto às políticas realizadas ao relativizarem a posição ocupada no ICMS Patrimônio Cultural em relação à situação de apropriação da população marianense dos bens culturais. Denunciam o aparelhamento da Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio e a inexistência de uma equipe técnica especializada responsável pelos assuntos ligados ao patrimônio. Apresentam uma perspectiva contemporânea sobre a história de Mariana. Por isso, esta representação insere os problemas sociais gerados pelo impacto do contingente populacional atraído



pelo trabalho nas mineradoras. Este tipo de representação foi identificado nos entrevistados C, O e P, que também são membros do Conselho Municipal de Patrimônio.

Este tipo de representação tem em comum o interesse pelo desenvolvimento do turismo em Mariana. Nesse sentido, percebe-se algumas características como a noção de que o patrimônio tem uma função econômica, a perspectiva do patrimônio como um produto turístico, a necessidade de divulgação deste atrativo turístico e a preocupação com o futuro após o rompimento da barragem. O nível de conhecimento sobre o patrimônio deste grupo varia entre nível mediano a alto. Reconhecem que os bens culturais são definidos por bens materiais e imateriais. Alguns entre estes entrevistados associam patrimônio a cultura. É composto por pessoas envolvidas diretamente em atividades voltadas para o desenvolvimento turístico no município e por alguns moradores. Esta representação foi identificada em I, J, L, M e N.

Os tipos de representações identificados indicam que as características decorrentes da ocupação profissional, da instituição que representa e da identidade de morador são aspectos que organizam os tipos de representação social do patrimônio cultural em Mariana.

Capitais e posições no campo

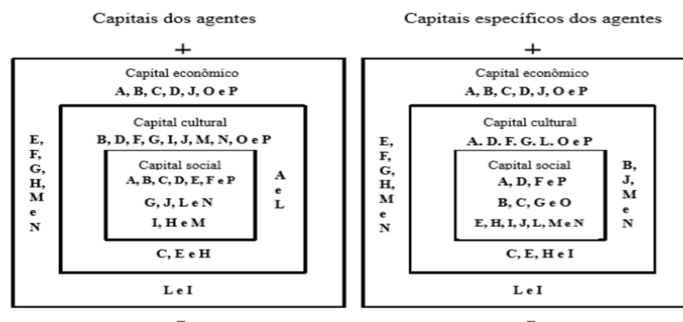
Na perspectiva de Bourdieu, os agentes no campo lutam pelo reconhecimento de seus produtos e de sua autoridade de produtor legítimo, o que significa o poder de impor uma definição. Dentro deste jogo, as representações sociais existentes sobre um objeto disputam (conscientemente ou não) qual entre elas se impõe enquanto perspectiva legitimada e valorizada dentro do campo. Para verificarmos o que é legitimado socialmente nas representações identificadas e se há grupos sociais que exercem maior ou menor influência nesse processo, e em que medida aqueles bens representam o interesse e a visão de mundo de tais grupos sociais. Para tanto, utilizaremos dos volumes de capitais segundo a perspectiva de Pierre Bourdieu de funcionamento de campo para organizar como estes entrevistados estão posicionados e compreender a legitimidade e as disputas entre as representações sociais identificadas.

A posição social dentro de determinado espaço social é estruturada através do volume de capitais que os sujeitos possuem, são estes de tipo econômico, cultural, simbólico e social. Esses capitais são distribuídos desigualmente, pois os bens culturais e materiais são apropriados segundo as condições de cada agente, o que garante distinções entre



as posições. O ponto de partida para identificarmos qual representação é legitimada e qual a disputa envolvida é definir o volume de capital dos entrevistados para posicioná-los socialmente dentro da dinâmica de formação das representações. Nesse sentido, através de aspectos básicos, como faixa salarial, escolaridade, relações mantidas e prestígio reconhecido, definimos o volume de capitais dos entrevistados.

A figura abaixo esquematiza em um quadro comparativo a relação de força entre os capitais possuídos e os capitais específicos no microcosmo do patrimônio cultural.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Figura 2. Força dos capitais totais e específicos

O primeiro quadro apresenta os capitais possuídos pelos agentes, cada camada representa o tipo de capital, sendo o maior correspondente ao econômico, o seguinte ao capital cultural e o menor ao capital social. A disposição dos agentes indica o volume de seus capitais. O volume foi medido em alto, médio e baixo, portanto em cada tipo de capital, os agentes encontram-se distribuídos em três grupos, sendo que aqueles posicionados mais perto do topo (+) apresentam maior volume. O segundo quadro segue a mesma lógica de organização, no entanto as alterações nas posições dos agentes nos capitais cultural e social dizem respeito aos aspectos específicos – respectivamente capital cultural incorporado e capital social de morador tradicional – que possuem mais força no campo. O capital econômico não sofre alteração devido ao fato de que este capital tem pouco peso em relação ao patrimônio. Também, por que a maioria dos agentes não desempenham funções remuneradas ligadas ao patrimônio cultural, exceto pelo coordenador, secretário (o patrimônio é uma das várias atribuições da secretaria) e o entrevistado D, que trabalha no setor de educação patrimonial da Casa de Câmara e Cadeia. Em relação ao capital cultural específico ao campo que aqueles que possuem capital cultural incorporado são os que apresentam um nível maior de conhecimento sobre o patrimônio. Este nível de conhecimento não é



determinado pela escolaridade, isto é, indicado pelo fato de que nem todos aqueles que possuem diploma de ensino superior possuem este conhecimento, como também devido aos agentes A e L, que possuem nível escolar técnico, estarem entre aqueles que apresentam maior conhecimento.

Quanto ao capital social específico, os agentes A, D, F e P apresentam o capital social mais forte, porque integram o grupo reconhecido como moradores tradicionais. No nível mediano, a capacidade de mobilização de B e C está ancorada no envolvimento político que possuem. No caso de B, estes laços possuem certa instabilidade decorrente de vários cargos dentro da administração estarem ligados à gestão municipal, como as secretarias. Devido a essa ligação, é comum na política marianense ocorrerem substituições dos ocupantes destes cargos. Neste nível de capital social, ainda incluímos os entrevistados G e O. O primeiro devido à efetividade de seu ativismo no processo de devolução das peças arquitetônicas da Igreja localizada no Morro do Gogô. Esta situação envolveu mobilização de instâncias institucionais, midiáticas e também de relações sociais para efetivação desse processo. Enquanto que o agente O, por ter uma formação especializada para trabalhar com patrimônio cultural, é possível que o reconhecimento de sua importância e a falta de profissionais no município possa contribuir para uma potencial capacidade de mobilização social.

Os outros entrevistados, apesar da variedade da origem de seus capitais sociais, foram reconhecidos com baixo capital social devido a sua capacidade de mobilização em relação ao patrimônio. Entre as justificativas apresentadas são: devido a alguns dos entrevistados estarem submetidos à organização institucional, cumprindo sua função burocrática; devido ao empresariado em Mariana, até o momento, não ter apresentado força de mobilização política ou alguma forma de organização forte para defesa de seus interesses. Também existe a situação particular do entrevistado J, o qual sua trajetória de vida indica que houve conquistas sociais através das relações estabelecidas no percurso. No entanto, talvez por suas origens sociais parece que seu status não teve grandes alterações, interferindo na dificuldade de implementação de seu projeto de integração das áreas que envolvem patrimônio e turismo.

Sendo o campo um espaço de relações objetivas que são reguladas por uma lógica própria, com demandas e leis específicas que definem a hierarquia entre os tipos de capital econômico, social, cultural, simbólico (Bourdieu & Wacquant, 2005), constatou-se, sobre os capitais que posicionam os agentes verificamos, que: Existe uma tendência de que os mais envolvidos com o patrimônio (nível de interação e conhecimento) não



estejam localizados na faixa salarial mais baixa (abaixo de 3 salários mínimos); O capital cultural incorporado tem mais peso para formação do conhecimento sobre o patrimônio cultural do que o capital cultural institucional, assim como apresenta maior status em relação ao institucional; O capital social com maior capacidade de mobilização em relação ao patrimônio corresponde àquele impulsionado pela posição de morador tradicional, visto que são reconhecidos como detentores deste conhecimento.

Portanto, observa-se que A, D, F e P estão entre os que possuem mais influência em relação ao patrimônio cultural. Todos possuem representações sociais fundamentadas em aspectos culturais. No entanto, estes agentes se dividem em dois grupos, um composto pelos agentes A e P e corresponde àqueles que têm atuação direta com a política de preservação patrimonial, o outro é composto por D e F e corresponde àqueles que apesar de atuarem como produtores/fomentadores de cultura não possuem interesse nesse tipo de atuação política. A representação dos entrevistados D e F orienta práticas de iniciativa pessoal para produção de materiais que levem conhecimento, criem pertencimento e conservem as manifestações culturais. Esse é um movimento que acreditam que deve estar alheio à política municipal, inclusive o entrevistado F problematiza a dependência de investimentos em manifestações culturais. Por isso, apesar de seu capital social ter significativa capacidade de mobilização, existe o interesse de que suas práticas continuem ocorrendo de forma alternativa à política. Portanto, é entre os agentes A e P, que atuam na política local, que ocorre a disputa entre perspectivas e definição de interesses do campo. Para Bourdieu, esta disputa é inerente às relações entre a força dos agentes dentro do campo

Conclusões

Em Mariana, são integrantes das instituições autorizadas que melhor posicionados (dominantes) no espaço social definem o que é legítimo. Essas autoridades são constituídas pela coordenação de patrimônio, pelo Conselho e pelo IPHAN. No entanto, observou-se que essas organizações não produzem um único discurso e uma única representação, mas que se aproximam pela concepção e apropriação dos bens culturais. Dentro dessa instância institucional é que ocorrem as disputas de legitimação de representações, devido as diferentes perspectivas. Essas disputas puderam ser percebidas durante as entrevistas quando alguns – ressalta-se que todos os críticos eram membros de pelo menos uma dessas três instituições – afirmaram que a atual



gestão da Secretaria não possui estrutura adequada para lidar com os interesses a respeito do patrimônio cultural.

Ainda resta identificarmos quais são as representações sociais legitimadas. Todo campo é formado por forças internas que definem o que é legítimo e ilegítimo. Por estar organizado em torno das relações proporcionadas entre as posições ocupadas, envolve uma competição pela legitimidade social de representações, valores e práticas. Observase que, entre os entrevistados com maior conhecimento, existem diferenças em como e sobre o que conhecem acerca dos bens patrimoniais, no entanto todos estão mais próximos de uma perspectiva cultural. Identificamos que os entrevistados A, D, F, G, L, O e P possuem maior conhecimento, apesar das representações destes agentes conterem elementos e abordagens diferentes – agente A representação de tipo 1, agentes D, F e G representação de tipo 2, agentes O e P representação de tipo 3 e agente L representação tipo 4 – podemos compreender que entre estes agentes suas representações convergem ao se fundamentarem em aspectos culturais. O caráter cultural da representação tem um peso importante na dinâmica de legitimação da representação.

Ao considerar os eixos, percebe-se que as representações sociais estão estruturadas majoritariamente em: uma perspectiva que tende a ser configurada por aspectos culturais, como demonstramos estar presente nos agentes com maior conhecimento sobre o patrimônio cultural marianense; outra constituída pela conversão da preservação patrimonial em uma forma de economia que incorpora a relação e concepção de patrimônio. Nesse sentido, partindo de um ponto de vista mais geral em relação ao espaço social que analisamos – o patrimônio cultural, podemos dizer que há uma coexistência entre duas perspectivas, a cultural e a econômica. Os aspectos culturais, como já apontado, têm maior peso na representação social daqueles que possuem um conhecimento mais específico sobre os bens patrimoniais. Entre estes agentes estão aqueles que participam da ação de identificação e preservação do patrimônio no município, ou seja, correspondem a membros do conselho, do setor de patrimônio da Secretaria, do setor de patrimônio da Câmara e do escritório do IPHAN. Esses fatores indicam que quanto mais as representações estão próximas dos aspectos culturais, mais são reconhecidas como legítimas, visto que constituem aspectos que fazem parte da concepção das instâncias autorizadas e responsáveis pelo patrimônio.

Apesar da perspectiva econômica sobre o patrimônio não ser legitimada institucionalmente, é preciso destacar que é amplamente popularizada entre os



moradores. Isso já havia sido identificado na primeira parte da análise através dos resultados da aplicação dos questionários, no entanto essa concepção surgiu novamente na representação dos entrevistados. É interessante apontar que existem entrevistados que demonstraram transitar entre as duas perspectivas, caso de E, G, J, L e M, que indica que agentes e grupos sociais reproduzem o que é legitimado, mas também incorporam as características (adição refletida na representação social) de onde estão posicionados, produzindo novas abordagens. Nesse sentido, podemos compreender que a legitimidade é conferida pela posição ocupada, os agentes mais próximos ao topo, como retratado na figura 2, são aqueles cuja posição possui as características atuantes (fortes) no contexto da preservação patrimonial. Em síntese, verificamos que aqueles que detêm representações fundamentadas no conhecimento cultural, adquirido através do capital cultural incorporado, e que possuem determinado capital social (morador tradicional) são aqueles que apresentam mais poder de configuração e atuação em relação ao patrimônio. No entanto, o envolvimento com agentes da política local aumenta a capacidade de atuação junto ao patrimônio, evento observado através da ocupação de cargos de responsabilidade.

Bibliografia

- Arruda, Ângela & SÁ, Celso Pereira de. (2000) O estudo das representações sociais no Brasil. Florianópolis: EDUFSC. Revista de Ciências Humanas, 11-31.
- Bourdieu, Pierre. (1983) Algumas propriedades do campo. Questões de Sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 89-94.
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loic. (2005) Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, Pierre. (1996) O novo capital. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus.
- Jodelet, Denise. (1993) Representações sociais: um domínio em expansão. Tradução: Tarso Bonilha Mazzotti. UFRJ - Faculdade de Educação.
- Moscovici, Serge. (1978) A Representação Social da Psicanálise. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.
- Spink, Mary Jane. (1993) O conceito de Representação Social na Abordagem Psicossocial. Rio de Janeiro: Caderno de Saúde Pública, 9 (3), 300-308.
- Reis, S. L. A. & Bellini, M. (2011) Representações sociais: teoria, procedimentos metodológicos e educação ambiental. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, 33 (2), 149-159.



Wagner, W. e all. (1999) Theory and Method of social representations.
Asian Journal of social psychology, nº2, 95-125.



Espacialização da desigualdade social no semiárido brasileiro: Uma análise sob indicadores sociais sintéticos.

Felipe Inácio Xavier de Azevedo¹
Sofia Caselli Furtado²

Resumo

A desigualdade social é um problema de saúde pública e compõe discussões importantes acerca do desenvolvimento social que requer investimentos em políticas públicas efetivas. O semiárido brasileiro ainda concentra um contingente populacional significativo que subsiste em condições sociais precárias e ainda com populações em condições de extrema pobreza. Os indicadores sociais, tais como a mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, índices de Gini, Theil e de Vulnerabilidade Social, possuem distintos níveis nesse contexto geográfico, reflexos da desigualdade em seus mais complexos substratos. Nessa condição, ações de políticas públicas são necessárias para equacionar essas deficiências e promover condições dignas de vida e redução da desigualdade social. Este estudo faz uso de uma análise espacial exploratória de indicadores sintéticos possibilitando visualizar a distribuição espacial da desigualdade sob diversos aspectos e dimensões. Pelas estatísticas de Moran e por meio das análises gráficas e de mapas foi possível identificar a redução das desigualdades no semiárido sob a ótica dos três últimos anos censitários, com reflexos positivos para a maioria dos indicadores avaliados. Ainda assim, para algumas dessas variáveis/dimensões, as estatísticas mostram a tendência de configuração de *cluster* que são confirmadas na análise dos mapas, e, mesmo com a redução nos diferenciais, há a permanências desses diferenciais que implicam em manutenção da desigualdade entre as áreas.

Palavras chave

Semiárido; Desigualdade Social; Indicadores Sociais; Estatística de Moran; Mortalidade.

Caracterizando o processo de desigualdade social: Condicionantes, indicadores e contexto de análise

Até pouco tempo a desigualdade social era avaliada como um produto único da distribuição desigual da renda (Atkinson, 1970). No avanço dos estudos sobre o tema ela pôde ser melhor comparada ao critério de pobreza, sendo caracterizada como a variação extrema nos diversos padrões de vida da população (Mckay, 2002). A dimensão renda, enquanto variável, incorpora a análise da desigualdade por se relacionar à



diversos aspectos da saúde e bem-estar (Wilkinson, 1992), sendo ainda um indicador chave para se avaliar desigualdade entre populações, o que requer compreender os aspectos multifacetado desse fenômeno (Milanovic, 2006).

Indefinidamente a desigualdade é um fenômeno mutável no tempo e espaço, por esse motivo requer cuidados ao caracterizar agentes e processos (Mckay, 2002). As mudanças na conceituação e na dimensão da desigualdade requerem estudos cada vez mais abrangentes, mas ao mesmo tempo específicos sobre as múltiplas variáveis que podem ser comparadas entre pessoas e grupos, adentrando análises qualitativas que são, em geral, difíceis de mensuração, mas relevantes para avaliação do desenvolvimento social, podendo refletir diferenciais populacionais de níveis e padrões de vida (Mckay, 2002; Bourguignon, 2015; World Bank, 2018).

Os indicadores sociais compõem uma ferramenta importante de avaliação da qualidade de vida e desenvolvimento de uma população, e são constantemente utilizados no direcionamento e planejamento das políticas públicas (Jannuzzi, 2005; Guimarães & Jannuzzi, 2005). É por meio desses indicadores sintéticos que se conhece a dinâmica e o cenário em que a população se insere (Magalhaes, 2007). Com isso, os indicadores, como tradutores operacionais das condições sociais, são também importantes para se decompor e comparar diferentes populações e contextos sociais (Jannuzzi, 2005). Nesse sentido, ao longo do tempo tem-se dispendido esforços para a construção de indicadores que possam cada vez mais incorporar os diversos elementos que podem refletir a qualidade de vida de uma população, expandindo sua percepção (Atkinson, 1970; Duarte, 1992; Heringer, 2002; Magalhaes, 2007; FAO, 2019).

Ao longo do tempo as transformações ocorridas nos diversos contextos sociais foram determinantes para a redução da desigualdade entre as populações, em especial entre as menos favorecidas (Albuquerque, 1994). Não obstante os significantes avanços, as melhorias, ainda insípidas em determinadas áreas, não contemplam a população de forma abrangente, tendo impactos e reflexos distintos e em diferentes espaços e tempos (Azzoni, 2001; Duarte et. al, 2002). A extensão territorial do Brasil produz, de forma instantânea, processos de desigualdade dada a diversidade populacional e cultural (Schwartzman, 1999; 2006). Adicionalmente muitas áreas no país apresentam condições sociais e econômicas discrepantes, com destaque ao semiárido brasileiro, que é formado por 1.262 municípios distribuídos em 10 estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas



Gerais), e concentra aproximadamente 20% da população brasileira, onde muitos vivem em condições de vulnerabilidade social, de pobreza ou extrema pobreza (PAES et al., 2014; Silva & Lima, 2015; Ipea, 2015; Silva, 2016; Sena et al., 2016).

Diversos estudos apontam e discutem características do semiárido que reforçam os diferenciais de desigualdade nessa área (Campos, 2014; Silva & Lima, 2015; IPEA, 2015; Teixeira, 2016; Silva, 2017). A má distribuição ou aplicação das políticas públicas, a concentração da renda, o nível de desenvolvimento econômico são alguns dos determinantes (Monteiro, Benício & Baldijão, 1980; Cutler, Deaton & Lleras-Muney, 2006; Siviero, Turra & Rodrigues, 2010). Grande parte desses estudos reforçam o uso de indicadores com ênfase na renda, níveis educacionais, mortalidade e em aspectos que refletem condições de vida (Medeiros & Souza, 2013; Silva & Lima, 2015; Pereira & Queiroz, 2016; Teixeira, 2016). Nesse contexto, este artigo tem, portanto, a intenção de abordar a temática sob a ótica das multifaces da desigualdade, considerando indicadores síntese que podem refletir as condições de vida e saúde dessa população.

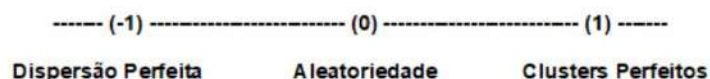
Análise Espacial Da Desigualdade: Índice De Moran E A Autocorrelação Espacial

A estatística espacial é uma ferramenta importante para se analisar fenômenos no espaço, possibilitando a identificação de padrões e agrupamentos considerando variáveis definidas (Bailey & Gattrel, 1995; Zechin & Holanda, 2017). Ela serve para descrever e avaliar as informações no contexto do espaço e tempo. Além dos padrões de áreas é possível mensurar a relação que determinado fenômeno possui com a área geográfica e como esse se comporta em relação às áreas definidas como vizinhas (Anselin, 1992). A análise espacial é uma ferramenta utilizada com a finalidade de compreender um fenômeno no espaço, avaliar hipóteses relacionadas e ainda prever comportamentos em áreas onde não se possuem informações (Cancian, Vidigal & Vidigal, 2013).

O Índice de Moran é uma estatística muito difundida na análise de autocorrelação espacial³ (Câmara, 2002). Esse índice indica a magnitude e direção do grau de associação espacial em um conjunto de informações. Assim como a correlação de Pearson, o índice varia entre -1 e 1, onde valores negativos indicam uma associação espacial inversa, e positivos indicam uma associação espacial direta. Em linhas gerais, o índice baseia-se em um teste onde pretende-se refutar a hipótese nula de que “há independência espacial”, o que indicaria um índice nulo (Anselin, 1992; Câmara, 2002).



Visualizando o Índice de Moran em uma reta, tem-se a interpretação de que um valor igual a -1 indica uma dispersão perfeita das informações entre as áreas de interesse, um valor igual a zero indica uma aleatoriedade, e um valor igual a 1 indica clusters perfeitos.



Apesar de ser uma medida importante para se avaliar a distribuição espacial das informações é indicado que o Índice de Moran seja avaliado sempre com o auxílio do diagrama de espalhamento, ou dispersão, de Moran. Esse diagrama permite visualizar a variabilidade de uma variável normalizada, identificando se uma dada localização possui vizinhos semelhantes ou distintos (Anselin, 1992). Pela distribuição entre os quatro quadrantes do diagrama, é possível associar as áreas com concentração de valores denominados de High-High (HH), Low-High (LH), Low-Low (LL) e High-Low (HL). O quadrante HH concentra as áreas que possuem altos valores para a variável de interesse, com vizinhos que possuem também altos valores; o quadrante LH concentra as áreas com baixos valores que possuem vizinhos com altos valores; no LL estão as áreas que com valores baixos e que possuem vizinhos igualmente com baixos valores; o quadrante HL, concentra as áreas que possuem altos valores com áreas vizinhas que possuem baixos valores.

Outra estatística de análise é o Indicador Local de Associação Espacial (LISA), que possibilita a decomposição do índice global de Moran e identifica os clusters em função do critério de vizinhança adotado. Dessa estatística é extraído o indicador local de Moran. Essas estatísticas são importantes pela capacidade de inferir padrões espaciais de fenômenos georreferenciados e a magnitude dos agrupamentos (Anselin, 1992; Câmara, 2002). Essa estatística permite inferir sobre as áreas que congregam valores próximos para determinadas variáveis, chamadas de áreas de influência.

Achados De Desigualdade Social No Semiárido Brasileiro

A literatura discutida destaca que a desigualdade social pode ser aferida por muitas dimensões e abordagens, mas há características chaves que são mais discriminantes entre populações. Os resultados exploratórios obtidos com o uso da estatística de Moran evidenciam isso. A Tabela 1 a seguir apresenta as estatísticas de Moran por dimensão/variável avaliada nos últimos três anos censitários para os municípios do semiárido brasileiro.



Dimensão	1990	Standard deviate	p-value	2000	Standard deviate	p-value	2010	Standard deviate	p-value
Taxa de Mortalidade Infantil	0,45	27,03	2,20E-16	0,44	26,17	2,20E-16	0,30	17,73	2,20E-16
Taxa de Mortalidade na Infância	0,46	27,22	2,20E-16	0,43	25,81	2,20E-16	0,27	16,29	2,20E-16
Razão de Dependência	0,42	24,95	2,20E-16	0,54	32,27	2,20E-16	0,49	29,01	2,20E-16
Esperança de Vida ao Nascer	0,41	24,56	2,20E-16	0,44	26,30	2,20E-16	0,26	15,40	2,20E-16
Taxa de Fecundidade Total	0,36	21,18	2,20E-16	0,43	25,38	2,20E-16	0,41	24,29	2,20E-16
Taxa de Envelhecimento	0,63	37,80	2,20E-16	0,57	34,03	2,20E-16	0,51	30,23	2,20E-16
Expectativa de Anos de Estudos	0,39	23,44	2,20E-16	0,47	28,30	2,20E-16	0,35	20,78	2,20E-16
Taxa de Analfabetismo - 15 anos e mais	0,39	23,15	2,20E-16	0,48	28,38	2,20E-16	0,47	28,30	2,20E-16
Índice de Gini	0,12	7,17	7,68E-10	0,23	14,00	2,20E-16	0,32	18,84	2,20E-16
Proporção de Extremamente Pobres	0,36	21,51	2,20E-16	0,38	22,40	2,20E-16	0,43	25,54	2,20E-16
Índice de Theil – L	0,10	6,07	1,27E-06	0,17	9,88	2,20E-16	0,31	18,40	2,20E-16
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,28	16,56	1,27E-06	0,36	21,45	2,20E-16	0,34	20,08	2,20E-16
Proporção da População Rural	0,17	10,31	2,20E-16	0,18	10,60	2,20E-16	0,19	11,09	2,20E-16
Proporção da População Urbana	0,17	10,31	2,20E-16	0,18	10,60	2,20E-16	0,19	11,10	2,20E-16
Índice de Vulnerabilidade Social	*0,34	20,18	2,20E-16	0,31	18,35	2,20E-16	0,15	9,13	2,20E-16

Tabela 1. Estatística de Moran⁴ por dimensão de análise da desigualdade e ano censitário nos municípios do semiárido brasileiro.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

A estatística de Moran possibilita perceber que áreas com determinada característica tendem a ter vizinhos com características semelhantes, o que implica em um valor da estatística tendendo a 1. Para todas as dimensões o índice de Moran resultou valores positivos, indicando que não há agrupamentos de áreas com características extremamente diferentes.

É importante destacar que o Índice de Moran, por si só, nos permite inferir sobre as tendências de agrupamentos das áreas em função da variável/dimensão analisada, e não diretamente quanto a tendência de comportamento da variável/dimensão quanto a sua redução ou aumento, o que só é possível verificar por meio dos diagramas de dispersão de Moran. Pesando o resultado apontado para a mortalidade, infantil e na infância, por exemplo, a estatística indica uma redução ao longo dos anos censitário, isso reflete uma tendência para maior aleatoriedade dos agrupamentos em função dessa variável/dimensão, o que poderia indicar uma redução nos agrupamentos de áreas com elevados níveis de mortalidade. Ao contrário disso, para os Índices de Gini e



Theil, que são medidas síntese da desigualdade de renda na população, é observado um aumento do valor do índice de Moran no período analisado. Esse resultado indica que há uma tendência positiva de agrupamentos de áreas com características similares, sejam áreas com menor ou maior nível dessas variáveis/dimensões. O Gráfico 1 a seguir ilustra o espalhamento do índice de Moran.

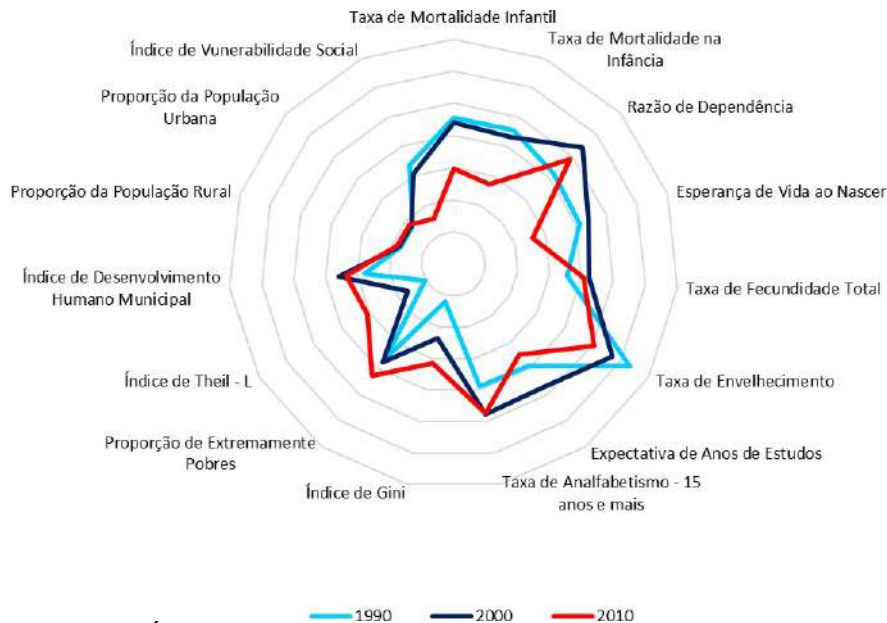


Gráfico 1 .Índice de Moran por dimensão/variável para o semiárido brasileiro nos três últimos anos censitários (1991, 2000 e 2010).
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Verifica-se que 8 (oito) dessas variáveis apresentam aumento no índice de Moran ao longo dos anos censitários. Mais enfaticamente a “Proporção de Extremamente Pobres” e “Taxa de Analfabetismo – 15 anos e mais”, tiveram aumento no Índice de Moran, o que significa dizer que há uma tendência de formação de clusters nessas variáveis/dimensões.

As variáveis em análise são importantes pela sua representatividade no contexto de avaliação da desigualdade social (Duarte, 1992), pois refletem condições e qualidade de vida da população. Os indicadores de distribuição de renda têm um papel importante em avaliar a concentração de renda. Outras como “Razão de Dependência” e “Índice de Envelhecimento” possibilitam analisar diferenciais quanto a dinâmica populacional entre as áreas. Já o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) permitem analisar o grau de desenvolvimento das áreas e, por conseguinte, da qualidade de vida da população. O ISV varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de zero menor o grau de vulnerabilidade nessa área. O IDH-M também



varia de 0 a 1, mas ao contrário do ISV, quanto mais próximo de 1, mais bem desenvolvida é a área. Tanto o ISV, quanto o IDH-M, congregam subdivisões que refletem as condições sociais. O ISV é composto por 16 índices, já o IDH-M é composto pela longevidade, educação e renda.

A Figura 1 a presentada mais à frente ilustra os diagramas de dispersão de Moran para todas as variáveis/dimensões abordadas nesse estudo, nos três anos censitários. Os diagramas apresentam transformações distintas sobre as variáveis/dimensões no tempo, mas pouco definidas. Os agrupamentos, em geral, são no sentido de HH e LL, os agrupamentos se dão por áreas com valores altos com vizinhança também com valores altos, ou por áreas com valores baixos e áreas vizinhas também com valores baixos. A exemplo dos índices de Gini e Theil, são poucos determinadas, com bastante espalhamento, apesar de que o último censo mostra uma tendência para o quadrante HH em ambas as variáveis, o que indica o agrupamento de áreas com valores altos com áreas vizinhas também com valores altos. Nesses casos implica dizer que há uma tendência de formação de grupos com maior concentração da renda (Azzoni, 2001; Medeiros & Souza, 2013).

As Figuras de 2 a 6 ilustram a distribuição espacial e o Indicador Local de Associação Espacial de variáveis/dimensões selecionadas, onde se optou em apresentar apenas variáveis/dimensões⁵ síntese, “Taxa de Mortalidade Infantil”, “Índice de Gini”, “Esperança de Vida ao Nascer”, “IDH-

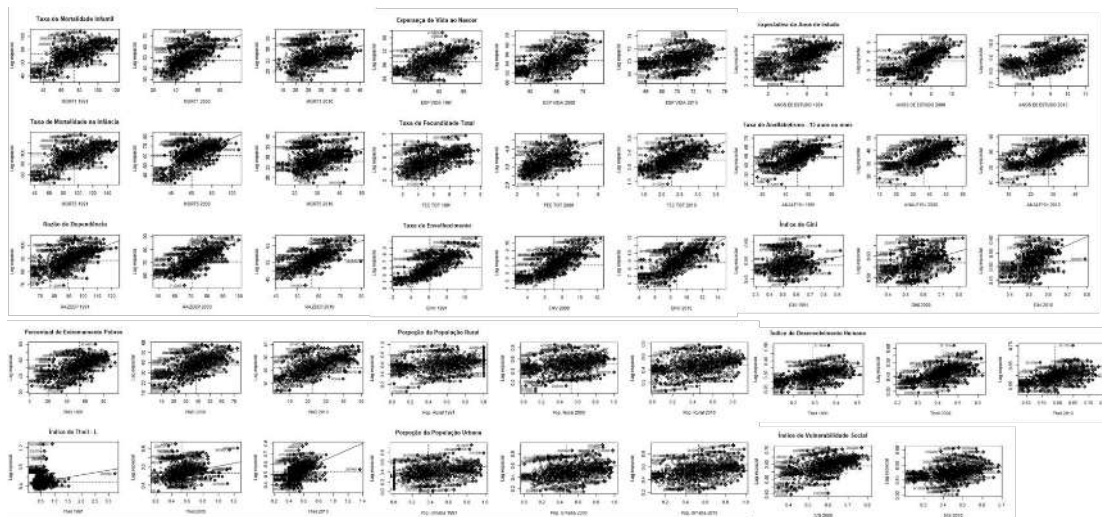


Figura 1. Diagramas de dispersão de Moran por variável/dimensão analisada nos três últimos anos censitários para os municípios do semiárido brasileiro.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Censo – 1991; 2000; 2010).

A Figura 2 mostra que houve uma redução considerável na taxa de mortalidade infantil no semiárido, bem como nos diferenciais entre as áreas. Apesar da redução nos



diferenciais, ainda persistem áreas com taxas elevadas. Observam-se grupos HH, que possuem elevadas taxas de mortalidade infantil e vizinhos semelhantes. Os grupos LH, que possuem baixos valores, mas estão rodeados por áreas vizinhas com altos valores, por si só configuram o processo de desigualdade, destacando grupos que possivelmente possuem melhores condições de vida e que coabitam com grupos com condições piores.

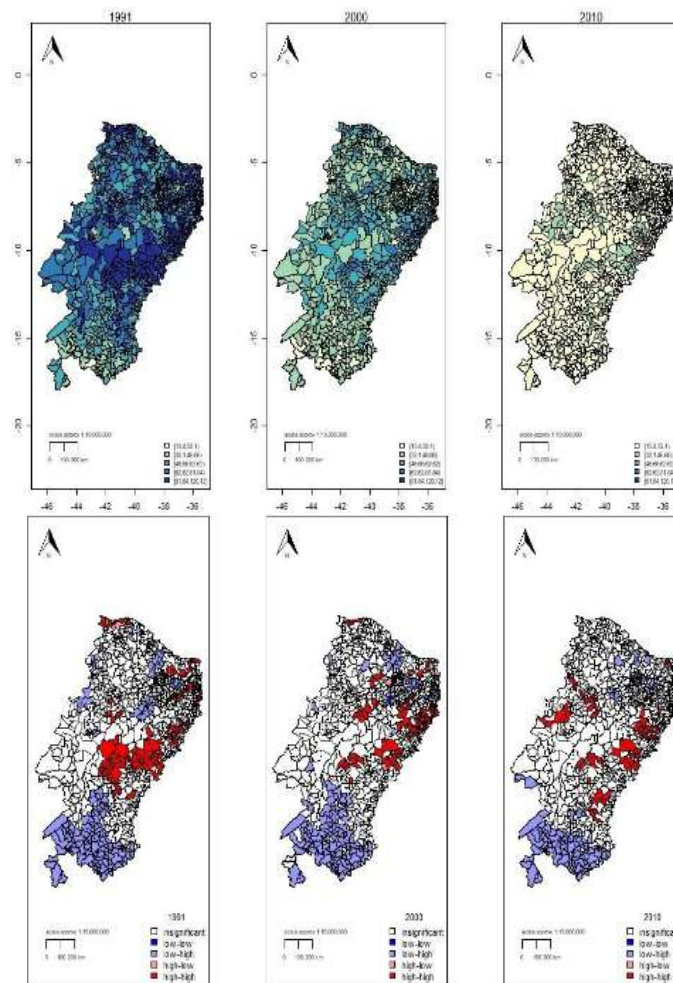


Figura 2 . Distribuição espacial da Taxa de Mortalidade Infantil para o semiárido brasileiro nos três últimos anos censitários (1991, 2000 e 2010).

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Censo – 1991; 2000; 2010).



A Figuras 3, na sequência, apresenta a distribuição do índice de Gini. A distribuição espacial mostra que tem ocorrido uma redução proporcional no nível desse indicador entre as áreas.

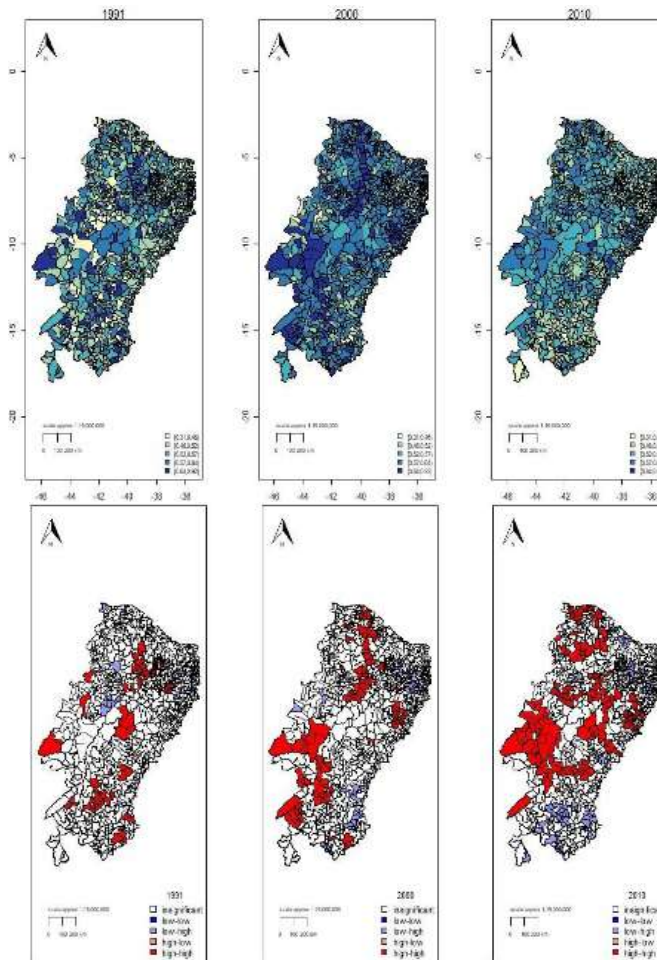


Figura 3 . Distribuição espacial do Índice de Gini para o semiárido brasileiro nos três últimos anos censitários (1991, 2000 e 2010).

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Censo – 1991; 2000; 2010).

Ao se avaliar a distribuição para o índice local de Moran, os agrupamentos ficam mais perceptíveis. Inúmeras interpretações podem ser feitas sob essas configurações, uma delas é que, com destaque às HH e LH, a distribuição de renda e políticas públicas, com as de transferência de renda, no semiárido não se deu de forma equânime (Hoffman, 2006; Curravelo, 2012).



A distribuição espacial para a esperança de vida ao nascer, ilustrada na Figura 4, evidencia o processo de queda da mortalidade, como também a melhoria nas condições *de vida da população*.

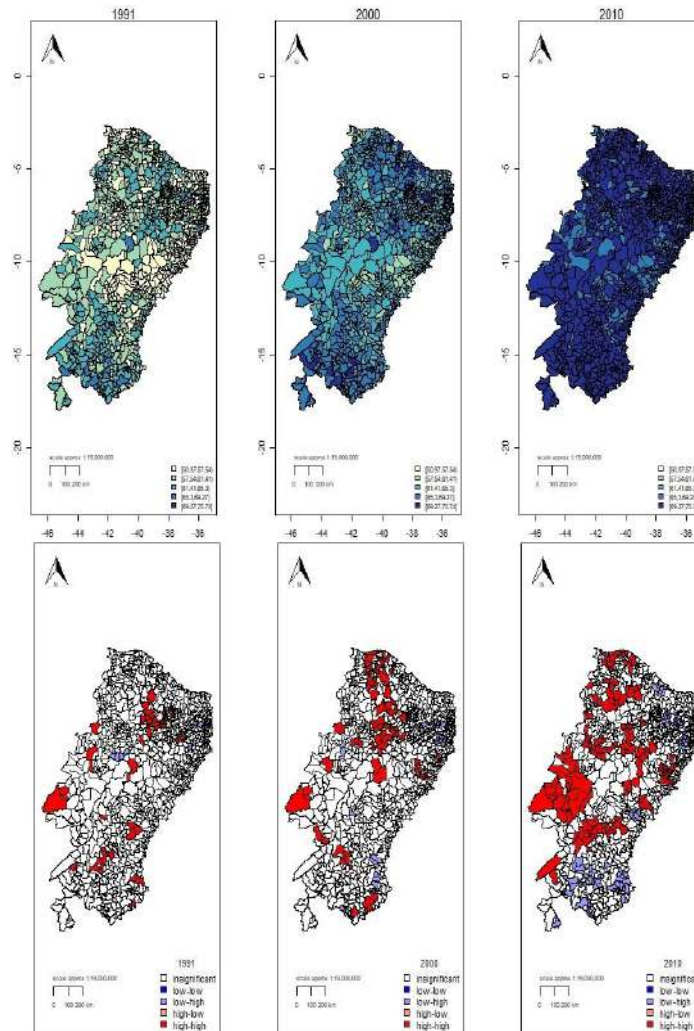


Figura 4 . Distribuição espacial da esperança de vida ao nascer para ambos os sexos no semiárido brasileiro nos três últimos anos censitários (1991, 2000 e 2010).

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Censo – 1991; 2000; 2010).

A transição da tonalidade da cor nos mapas mostra que quanto mais escuro maior a esperança de vida. Da mesma forma que as taxas de mortalidade infantil, persistem áreas com diferenciais de esperança de vida a menor, mas um maior número de grupos com esperanças de vida elevadas. Pelo índice local de Moran, na Figura 4, é possível notar que os cluster das áreas com maior esperança de vida correspondem aos clusters onde há maior concentração de renda, conforme Figura 3. Igualmente ocorre em relação as áreas com menor esperança de vida, há uma correspondência entre os clusters.

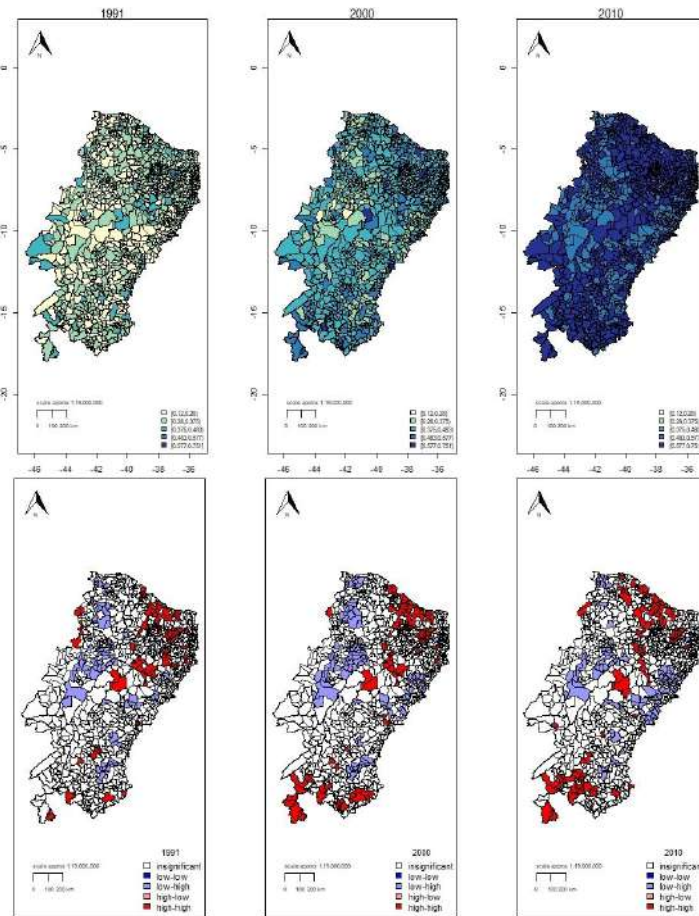


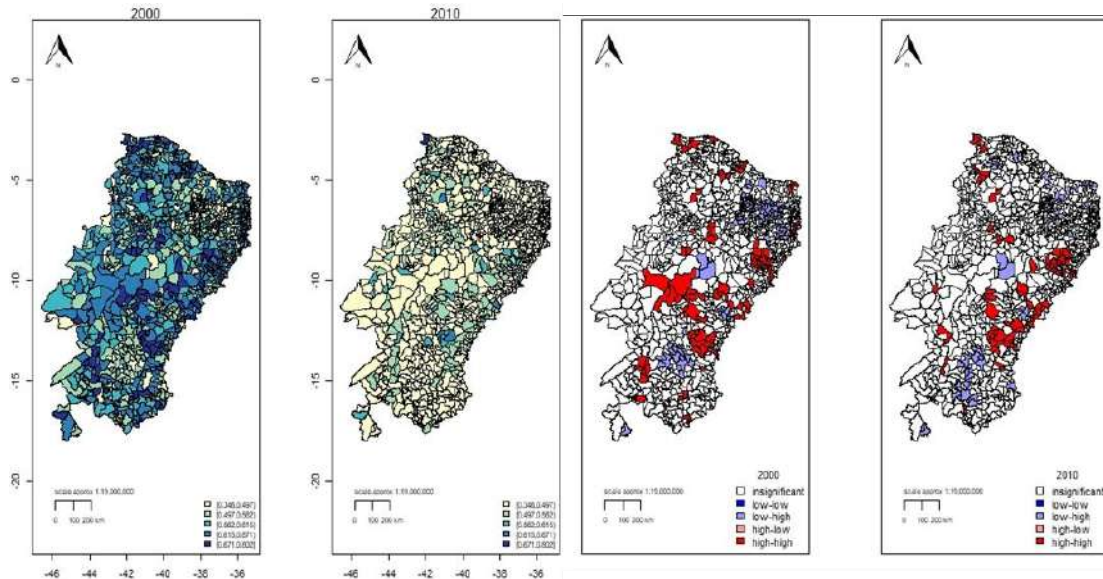
Figura 5. Distribuição espacial do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal para o semiárido brasileiro nos três últimos anos censitários (1991, 2000 e 2010).

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Censo – 1991; 2000; 2010).

A Figura 5 acima, apresenta o IDH-M e possibilita enxergar a transição das melhorias das condições de vida da população sob a ótica da longevidade, educação e renda. Apesar dos ganhos consideráveis quanto a elevação do IDH-M em praticamente todas as áreas, ainda são poucos os agrupamentos de áreas que se enquadram no HH e poucos novos agrupamentos surgiram ao longo do tempo, fazendo com que ainda persistam áreas com baixo desenvolvimento, mas que são fronteiriças com áreas de IDH-M altos.



As variáveis/dimensões abordadas até aqui tratam fatores distintos, mas relacionados, que refletem o processo de desigualdade. Sob a ótica da vulnerabilidade, Figura 6, a desigualdade social reduziu significativamente no período analisado. Persistem poucas áreas com graus de vulnerabilidade consideradas altas e poucos agrupamentos definidos como HH.



*Figura 6 . Distribuição espacial do Índice de Vulnerabilidade Social para o semiárido brasileiro nos dois últimos anos censitários (2000 e 2010).
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Censo – 2000; 2010).*

Ainda que as análises aqui lançadas tenham suscitado a redução da desigualdade social, ou mesmo o aumento por certas variáveis/dimensões, essa análise deve considerar o conjunto de fatores, variáveis e dimensões, como ressalta Bourguignon (2015), pois a desigualdade é um processo multifacetado e amplo.

Reflexões e Considerações

Para propor medidas de enfrentamento da desigualdade social é preciso entender e reconhecer esse fenômeno, sua sistemática de produção, os processos que o conduzem, os atores envolvidos e as áreas em que se estabelece. Nesse sentido, é indispensável que seja feito monitoramentos constantes das diversas dimensões que conformam e circundam a desigualdade. E na mesma medida, é necessário que se haja avaliações dos níveis, padrões e do comportamento no tempo e espaço, para que se possa promover ações efetivas para melhorias das condições de vida da população e redução desses diferenciais.



A análise espacial é um balizador para o entendimento das dimensões, sua variação no tempo e seus padrões, explicitando os diferenciais entre populações no contexto geográfico. No semiárido, muito embora tenha ocorrido um ganho considerável na redução da desigualdade no período analisado, a desigualdade tende a persistir mesmo em níveis menores. Os indicadores sociais tornam esse fenômeno mais tangível, sendo uma medida importante para auxiliar as ações de políticas públicas, mas também para possibilitar melhor entendimento da produção da desigualdade. A literatura disponível é um passo inicial para compreender o comportamento já constatado e um norte para as possíveis abordagens.

Notas

¹ Bacharel em Ciências Atuariais e mestre em Demografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e doutorando em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. Email:<azevedofixa@hotmail.com>

² Bacharel em Ciências Sociais e mestranda em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. Email:sofia-furtado@hotmail.com

³ A autocorrelação espacial é uma medida muito utilizada nos estudos relacionados a fenômenos espaciais, sendo igualmente comparada a dependência espacial, e reflete a covariação dentro de uma dada área. Quando positiva indica semelhanças entre a variável de interesse e a área espacial, se negativa, indica heterogeneidade entre a variável de interesse e a área espacial.

⁴ Não constam informações para o Índice de Vulnerabilidade Social para ano de 1991. A título de comparação, se estimou um valor 10% maior para esse ano (variação média entre 2000 e 2010).

⁵ Altas taxas de mortalidade infantil, elevados valores para os índices de Gini e Theil e para o IVS e baixos valores para o IDH-M configuram processo de desigualdade, uma vez que esses indicadores refletem as condições de vida da população (Magalhaes, 2007; Medeiros & Souza, 2013).

Referências

Albuquerque, R. C. Estratégia, de desenvolvimento e combate à pobreza. Paper apresentado em Seminário promovido pelo Ministério das Relações Exteriores. São Paulo, set. 1994.

Anselin, L. Local indicators of spatial association-LISA. *Geographical Analysis*, 27, n.2, 93/115, 1995.



- Atkinson, Anthony B. On the measurement of inequality. *Journal of economic theory* 2, 244-263, 1970.
- Azzoni, Carlos R. Economic growth and regional income inequality in Brazil. *Ann Reg Sci* (2001) 35: 133-152.
- Bailey, T. and A. Gattrel. *Spatial Data Analysis by Example*. London, Longman, 1995.
- Bourguignon, François. Revisiting the Debate on Inequality and Economic Development. *Revue d'économie politique*, vol. 125, no. 5, 2015, pp. 633-663
- Câmara, G. et al. Análise espacial de áreas. In: Fucks, S. D. et al. *Análise espacial de dados geográficos*. 1ª ed. São José dos Campos: INPE, 2002.
- Campos, José Nilson B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Estudos Avançados* 28 (82), 2014.
- Cancian, Vinicius; Vidigal, Vinicius G.; Vidigal, Cláudia B. R. Pobreza e desigualdade de renda nos municípios da região sul do Brasil: uma análise espacial. In: *Encontro de Economia da Região Sul, 2013, Curitiba. Anais eletrônicos...* Curitiba: UFPR.
- Curravelo, Cláudia Regina Baddini. O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP, 2012, p. 274.
- Cutler, David M.; Deaton, Angus S.; Lleras-Muney, Adriana. The Determinants of Mortality. *Journal of Economic Perspectives*, 2006, v20(3, Summer), 97-120.
- Duarte, Cristina M. R. Qualidade de Vida e Indicadores de Saúde: Aspectos da Mortalidade Infantil no Estado do Rio de Janeiro e suas Regiões. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 8 (4): 414-427, out/dez, 1992.
- Duarte, Elisabeth C.; Schneider, Maria C.; Paes-Sousa, Rômulo; Silva, Jarbas B.; Castillo-Salgado, Carlos. Expectativa de vida ao nascer e mortalidade no Brasil em 1999: análise exploratória dos diferenciais regionais. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health* 12(6), 2002.
- FAO. 2019. The state of food security and nutrition in the world, safeguarding against economic slowdowns and downturns [online]. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, FAO. May 2019. <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf.pdf>
- Guimarães, J. R. S.; Jannuzzi, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. Uma análise crítica. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, V. 7, n. 1 / mai. 2005.



Heringer, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 18(Suplemento):57-65, 2002.

Hoffmann, Rodolfo. Medidas de polarização da distribuição da renda e sua evolução no Brasil de 1995 a 2013. *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp. IE. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n1art6> *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 1 (59), p. 165-187, abr. 2017.

IPEA (2006). Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Semiárido brasileiro e políticas regionais: o caso do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)*. Brasília: Ipea, 2015. 60 p. Jannuzzi, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

Magalhaes, Rosana. Monitoramento das desigualdades sociais em saúde: significados e potencialidades das fontes de informação. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 667-673, June 2007.

Mckay, Andrew. Defining and Measuring Inequality. *Inequality Briefing*. Briefing Paper, No 1 (1 of 3). March 2002.

Medeiros, Marcelo; Souza, Pedro H. G. F. (2013). The State and income inequality in Brazil. *IRLE Working Paper No. 153-13*.

Milanovic, Branko. Global Income Inequality: A review. *World Economics*. vol.7, nº.1, January–March 2006.

Monteiro, Carlos A.; Benício, Maria H. D'Aquino; Baldijão, Márcia F. A.; Mortalidade no primeiro ano de vida e a distribuição de renda e de recursos públicos de saúde, São Paulo (Brasil). *Rev. Saúde Pública* vol.14 no.4 São Paulo, Dec. 1980.

Paes Neir A.; Maior, Luísa V. S.; Melo, Ianne R. S.; Silva, Everlane S. A. Nascer no semiárido brasileiro: desigualdades e a qualidade dos dados. XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, São Pedro/SP – Brasil, nov. 2014.

Pereira, Fabiano Neves Alves; Queiroz, Bernardo Lanza. Diferenciais de mortalidade jovem no Brasil: a importância dos fatores socioeconômicos dos domicílios e das condições de vida nos municípios e estados brasileiros. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 32(9):e00109315, set, 2016.

PNUD. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Ipea, FJP, Brasília, 2013. 96p.

PNUD. Inequality 2019. <https://sdgs.undp.org/2019-inequality/en/the-details.html>. 2019.



Schwartzman, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 55, Novembro 1999, pp. 83-96.

Sena, Aderita et al. Measuring the invisible: Analysis of the Sustainable Development Goals in relation to populations exposed to drought. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 671-684, Mar. 2016.

Silva, Roberto M. Entre o combate à seca e a conveniência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. (Tese de Doutorado). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016, p. 298.

Silva, Diego José da. Mortalidade infantil no semiárido brasileiro: questionamentos sobre as estimativas oficiais. (Monografia). Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Departamento de Estatística, João Pessoa, PB, 2017, p.84.

Teixeira, Mylene Nogueira. O sertão semiárido. Uma relação de sociedade e natureza numa dinâmica de organização social do espaço. *Revista Sociedade e Estado – Vol. 31*, n.3, 2016, p. 30.

Wilkinson, Richard G. National Mortality Rates: The Impact of Inequality?. *Commentary. American Journal of Public Health. Vol. 82, No. 8, Aug., 1992.*

World Banck. Piecing together poverty. *Puzzle. Poverty and shared prosperity 2018.* Washington, DC, 2018.



La sociedad del riesgo como consecuencia de la nueva configuración de los asentamientos irregulares de la Ciudad de México: El caso de Río Eslava.

Lucía Chavez Hernández

Resumen

Río Eslava es uno de los afluentes principales que proporciona servicios ecosistémicos a la Ciudad de México, forma parte del llamado Suelo de Conservación. En esta ponencia se busca analizar dar un aporte para el análisis de las consecuencias socioculturales del concepto utilizado por Ulrich Beck, “la sociedad del riesgo, en relación al actual crecimiento de los asentamientos humanos irregulares que se encuentran en dicho tipo de territorio. El trabajo se elaboró a partir de una etnografía del afluente dentro de las Colonias Chichicápatl, Tierra Colorada y el Pueblo de San Nicolás Totolapan, en las alcaldías Magdalena Contreras y Tlalpan, además de entrevistas a sus habitantes, y la investigación de tipo documental de las principales leyes referidas al tema.

A pesar de que la Secretaría del Medio Ambiente junto con la Universidad Autónoma Metropolitana elaboró el Plan de Rescate Integral del río, las condiciones actuales han llevado a su deterioro, minando la participación de la población en su cuidado. Asimismo, el desarrollo urbano y las altas cuotas inmobiliarias en el centro de la ciudad, generaron el aumento de los asentamientos humanos irregulares, pero dentro del cauce mismo. Así, la actual relación del ser humano con el medio ambiente, tiene como consecuencia su deterioro, generando vulnerabilidad e inseguridad para la vida humana, ocasionando la sociedad del riesgo.

Palabras clave

Sociedad del riesgo; Asentamientos humanos irregulares; Políticas públicas.

Introducción

El agua es el líquido más importante para la existencia humana. Así el Valle del Anáhuac, tiene como historia haberse establecido en un valle fundamentado en agua. se ubicaba dentro de la Cuenca de México, que se conformaba por un sistema de 5 lagos resultado de múltiples afluentes endorreicos. De esta manera, la Ciudad de México se encuentra rodeada de montes y montañas, como lo es la Sierra de Guadalupe

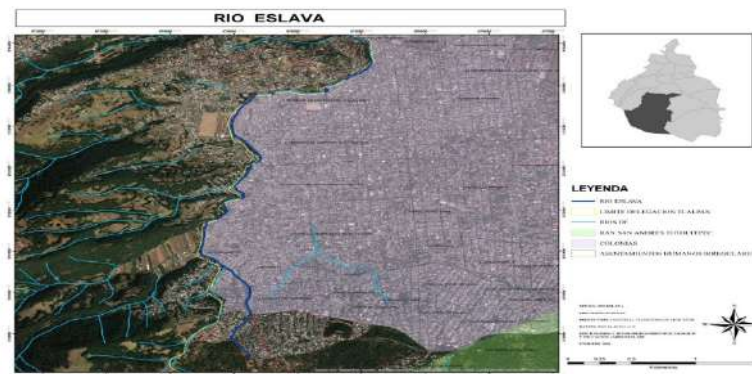


al Norte, la Sierra de Santa Catarina al Este, la Sierra de las Cruces al oeste y al sur el corredor biológico Chichinautzin. Actualmente, sobreviven algunos ríos que forman parte del ciclo hidrológico de la capital y que le proveen los principales servicios ecosistémicos. Uno de ellos es Río Eslava, que principia en la zona elevada del Cerro del Ajusco, formando parte fundamental del Río Magdalena, con una longitud de 13 km. sobre 25 hectáreas de áreas boscosas catalogadas como Suelo de Conservación¹. Conforme avanza el afluente, la integridad del agua y de la ribera disminuyen en medida de la consolidación del suelo urbano, iniciando como un cauce de agua limpia que brinda el 2.5% del abastecimiento de agua superficial al valle, para terminar en un vertedero de aguas residuales. Además de ser uno de los captadores de carbono más importantes por albergar comunidades vegetales de bosques Abies religiosa y Pinus Hartewii, es la división política de las alcaldías Magdalena Contreras y Tlalpan. Esta fragmentación hace la diferenciación urbanística de la población que ahí habita: por una parte se encuentra el suelo de conservación, las áreas naturales protegidas, así como el suelo agrícola herencia de los pobladores originarios tepanecas y por el otro lado, las viviendas que muestran la marcha urbana en continuo crecimiento.

El mapa no.1 muestra el flujo del cauce y las disparidades territoriales de las colonias Tierra Colorada, Chichicápatl, Pedregal de San Nicolás 3^a, así como el Parque y el Pueblo de San Nicolás Totolapan.

El proceso de urbanización del Sur de la Ciudad de México en las dos últimas décadas refleja también el metropolitano de los años cincuenta en donde los asentamientos humanos aumentaron de manera sistemática²

Es así que a partir de las transformaciones del espacio ecológico, social y urbano surgen los asentamientos humanos irregulares³ y la popularización de las “invasiones hormiga” (Hernández, 2014: 1) en diferentes lugares de la Ciudad de México, algunos de ellos se encuentran ubicados al interior del Río Eslava y de sus barrancas, en donde han modificado el ecosistema, generando riesgos y peligros para la población, pero al mismo tiempo han formado nuevas formas de convivencia.



Mapa 1. Localización de Río Eslava.
Fuente: Delegación de Tlalpan.

En este sentido, los nuevos vecindamientos que se generan, son dicotómicos como lo dicen Duhau y Giglia, ya no producen ni establecen protección con respecto a amenazas, pero si crean “un conjunto de prácticas y representaciones que permiten al sujeto colocarse dentro de un orden espacio-temporal, y al mismo tiempo, establecerlo” (2014: 24). Por, la representación vivencial y de hábitat de los pobladores de Río Eslava se asocia al tipo de propiedad de la tierra dentro del cual está inmersa: en la sección perteneciente a Magdalena Contreras, los ejidos y tierras de cultivo prevalecen, mientras que en Tlalpan, las colonias son producto de la urbanización. Dado que la diferenciación de propiedad de la tierra es una consecuencia de la producción social de la riqueza, esta desigualdad se encuentra acompañada por una producción social de riesgos. De ahí que la crisis en la búsqueda de nuevos espacios para la vivienda y el proceso social de la globalización han dado como consecuencia la nueva relación entre el hombre y la naturaleza, resultando así la sociedad del riesgo, explicada ampliamente por Ulrich Beck, a principios del siglo XXI.

De la misma manera, a nivel mundial, la modificación del clima, las sequías y el desecamiento de ríos, son consecuencias antropogénicas. La Ciudad de México es una urbe con problemas hídricos duales: es uno de los territorios en donde más llueve: en promedio seis meses al año (de mayo a octubre), con una precipitación pluvial de 5380 a 6050 millones de metros cúbicos al año⁴, pero al mismo tiempo, es un territorio en donde hay escasez como consecuencia de la mala planeación del sistema hidráulico derivado de la deficiente organización metropolitana de los años cincuenta. La cantidad de agua que dispone el Río Eslava, sobrepasa los límites regulares, provocando que el canal se desborde, creando riesgos para las personas que ahí habitan. Adicionalmente, el material utilizado para la construcción de viviendas y de calles, no es sustentable, es



decir, en lugar de trasminar el agua hacia el subsuelo, genera acumulaciones e inundaciones y por consiguiente problemas ambientales, ecológicos y políticos

Teniendo en cuenta los problemas anteriores, los gobiernos, a nivel internacional y local impulsan planes y políticas para fomentar el desarrollo sostenible y mitigar los problemas ambientales, así como el decrecimiento de los asentamientos humanos irregulares en todas las áreas urbanas. Sin embargo, los altos costos para la adquisición de una vivienda o de una parcela para construcción han impedido que estas políticas sean llevadas a cabo adecuadamente, aunado a las ventas desmedidas por los grupos de poder pertenecientes a estos lugares. La Ley de Asentamientos Irregulares (última modificación 2019) y los Programas de Desarrollo Urbano de Tlalpan (2010) y Magdalena Contreras (2005), hacen referencia a las restricciones de uso de suelo en áreas naturales protegidas y los usos habitacionales, pero estas leyes no son respetadas de manera correcta. Igualmente, la Ley de Sustentabilidad Hídrica (2017), trata de regular y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios públicos en cuestión de agua potable, drenaje y alcantarillado.

A partir del análisis de éstas políticas, se busca hacer la descripción de las prácticas culturales de la población que habitan los asentamientos humanos irregulares al interior de Río Eslava, en particular en la Colonia Chichicápatl, Tierra Colorada y del Pueblo de San Nicolás Totolapan, ya que muestran la construcción del riesgo como un proceso social que no depende de una situación de clase únicamente, si no como consecuencia de la modernidad y de sus supuestos espacios de desarrollo que se caracterizan en la nueva rururbanización en donde la oposición campo-ciudad se hace menos evidente (Coulomb, 2012).

Presentemente, las ciencias sociales utilizan una metodología mixta para la realización de las investigaciones, es decir emplean métodos cualitativos y cuantitativos para la sustracción de datos y poder realizar descripciones holísticas de la realidad y de significados sociales. Es por ello que se ha utilizado la etnografía como método principal para este texto, además del análisis de censos, mapas y estadísticas poblacionales, así como documentos históricos y gubernamentales para conocer la situación de vulnerabilidad poblacional y de las políticas públicas de uso de suelo y ambientales de la Colonia Chichicápatl, Tierra Colorada y el Pueblo de San Nicolás Totolapan, además de entrevistas informales a la población y a profundidad a ciertos ejidatarios y personas clave, como herramientas etnográficas.



Río Eslava: Los asentamientos irregulares como producción social del riesgo

A partir de los cambios que se forjaron después de la Segunda Guerra Mundial, Ulrich Beck, describe el aumento de desastres naturales y sociales que se han producido a partir del desarrollo tecnológico y la manera de consumir de la población. En este sentido, la sociedad moderna vive en una constante amenaza y en donde existe una dependencia hacia la naturaleza que se ha ido contaminando globalmente.

En la escuela clásica de pensamiento, los riesgos se relacionaban con el posicionamiento dentro de la escala social, en donde los ricos salvaguardaban el acceso a una mejor salud, educación y servicios, mientras que los pobres vivían constantemente en vulnerabilidad y marginalidad, además de padecer múltiples enfermedades. Actualmente, no existe esta diferenciación, a pesar de que las clases altas siguen teniendo mayores privilegios, no quedan exentas de las múltiples afecciones del cuerpo y problemas sociales que son provocados, sobre todo, por el deterioro ambiental regional y global, y que las personas más débiles sufren constantemente. Así, los asentamientos humanos irregulares como consecuencia de la crisis de vivienda, provocada por el modelo económico actual, demuestra los riesgos y vulnerabilidades no solamente de las personas que ahí viven, si no del desarrollo de la Ciudad de México.

Agregando a lo anterior, y para contribuir al análisis de la sociedad del riesgo se pueden considerar diferentes estudios acerca de las personas que se conglomeran a lo largo de las zonas urbanas periféricas e hídricas. El primero, a través de la escuela americana, con el concepto de *hydrocommons*, desarrollado por Gary Weatherford en 1990. Este término describe “la creciente interdependencia de personas, instituciones y ecosistemas en las áreas de servicio que comparten la misma fuente de agua”, como un “bien común” (Weatherford citado en González, 2016: 40). Si bien, este autor utiliza el concepto para describir la forma social de administrar el agua para la urbanización en California, también puede ser retomado para los casos latinoamericanos, como lo hace Arsenio González (2016: 40-41), quien describe al *hydrocommons* como un fenómeno social, es decir, comunidades de actores vinculados a un recurso cuya especialidad puede ser de distintas escalas (local o regional) y de dos formas de extensión: a) una distribución local, de usuarios que aprovechan directamente el recurso de un cuerpo de agua superficial o subterráneo y b) una distribución discontinua, regional (entre cuencas, entre entidades, entre países) de usuarios vinculados a una fuente lejana mediante grandes infraestructuras. Igualmente, la palabra “hydrocommon” parte “commons” que



traducido del inglés significa “común”, que se suma al concepto jurídico de “bien común”⁵. De esta manera, el término sirve para comprender la función que tienen los gobiernos locales, estatales y el federal en la intervención de la conservación del agua, con políticas de sustentabilidad para las áreas ecológicas, y para preservar la relación que tiene el ser humano con este recurso natural.

Bajo esta perspectiva, el Río Eslava es el bien común que influyó a los habitantes de Chichicáspatl, Tierra Colorada y el Pueblo de San Nicolás Totolapan para establecerse. Sin embargo, la edificación de estas colonias contribuyó a la modificación del río, contaminándolo y creando más barrancas. Si bien, los asentamientos humanos irregulares, por definición no cuentan con los servicios básicos de saneamiento, la cercanía al río para poseer tomas clandestinas de abastecimiento de agua potable incrementa el número de viviendas que ahí se puedan establecer. Las fotografías No. 1 y 2 exhiben este tipo de práctica. Si bien, el agua es vista como una fuente de alimentación, así como de abastecimiento para la agricultura, además de ser uno de los factores que influencia en el clima, también se le considera por su rol estético y recreativo (Chávez, 2011).

Ahora bien, el número de casas que se encuentran en estas colonias generan aguas residuales, que son dirigidas hacia el río, causando en la parte final del cauce un acumulado de aguas negras. Los 20 metros. de longitud de la presa Anzaldo que se encuentra en Periférico y Luis Cabrera, mantienen los desechos sanitarios acumulados de los Ríos Eslava y Magdalena. Como se puede ver en la fotografía No. 4 existen unidades habitacionales que se encuentran a un costado de este vaso regulador, además de una plaza comercial y de avenidas altamente transitadas. A pesar de los últimos proyectos de saneamiento del río, como el de la UNAM y la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal llamado “Plan Maestro de Manejo Integral y Aprovechamientos Sustentable de la Cuenca de Río Magdalena”, elaborado en 2010, la viabilidad para una mejora en la cuenca no es muy alta, existe una carencia de educación ambiental además de una ausencia de legitimación hacia este tipo de programas, en donde la población indica que el Gobierno de la Ciudad de México es el principal responsable del estado actual del río (Zamora, 2013: 189).

Entonces, los asentamientos irregulares forman parte del *hydrocommons* de Río Eslava, en donde los peligros de la sociedad del riesgo se vuelven visibles de manera inmediata, y que, aunado a los problemas ambientales actuales como el cambio climático, contribuyen a un deterioro de la vida del ser humano. Así existe una modificación del



ciclo hídrico en el Valle de México, ya que hay una diferencia entre el agua que cae cada año, y que no puede ser utilizada porque no existen medios para su recolección o para su almacenamiento, y la cantidad de agua que se mantiene en los mantos freáticos. Además el agua proveniente de los ríos y de los pozos se convierte en un sistema de aguas negras, como consecuencia de la creación y distribución de trasvases a lo largo de la ciudad. De esta manera, existen alcaldías en donde el servicio de agua potable es seguro para la población y otras en donde la carencia ha provocado condiciones de violencia⁶.



*Fotografía 1. Toma de agua.
Fuente: propia.*



*Fotografía 2. Mangueras de agua, Colonia Tierra Colorada, Tlalpan
Fuente: propia.*



*Fotografía 3 Pobladores realizando una toma clandestina de agua.
Fuente: propia.*



*Fotografía 4. Presa Anzaldo, descarga.
Fuente: propia.*

Desde otro ángulo, algunos estudios sociales acerca de los asentamientos humanos irregulares indican que la población que ahí se establece es migrante, pobre y como



consecuencia marginal, siendo esta última el rasgo más importante puesto que, como lo menciona Larissa Lomnitz, la categoría de marginalidad es definida “estructuralmente como la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial” (1975: 17). Pero también existe el concepto marxista en donde la población marginal se inserta en el sistema capitalista realizando los servicios prestados a la clase media. De esta manera, el establecimiento de personas en la barranca y el río, lugares endebles y vulnerables hacia sus vidas, describen la diferente formación urbana que existe en la Ciudad de México, a partir de una urbanización acelerada y en donde la preocupación por la sustentabilidad ambiental es poca, a pesar del conocimiento de los beneficios ambientales que tienen estos lugares.

Dado que la vulnerabilidad colectiva es provocada por la sociedad del riesgo y la exposición de peligros, también se relaciona con lo que hace la sociedad para enfrentarlos. Para Dora María Artilles y Alejandra Samantha Sangabriel de la Universidad Autónoma de Puebla “la construcción social de contextos de vulnerabilidad, se produce cuando las relaciones entre seres vivos y medio físico, rompen la estabilidad que garantiza la capacidad de resistir, adaptarse o evolucionar con los fenómenos naturales” (2012: 68-78). Estas investigadoras mencionan los factores que contribuyen a la construcción social de la vulnerabilidad: deficientes políticas públicas de planeación territorial, inexistencia de controles de uso de suelo y falta de acceso a la propiedad, crecimiento urbano irregular, percepción limitada de la comunidad en cuanto al rol que desempeñan en la reducción del riesgo y de desastre.

Río Eslava se encuentra enmarcado por diferentes zonas urbanísticas. La primera, en donde se inicia el cauce, que es propiedad de tipo comunal y ejidal, en donde el aprovechamiento del río es para uso agrícola, es aquí en donde se encuentra el pueblo de San Nicolás Totolapan. Chichicáspatl y Tierra Colorada, se encuentran en la segunda parte del río, como se ha establecido a lo largo de este texto, es en donde están ubicados la mayoría de los asentamientos humanos irregulares. La tercera, que es de suelo urbano, en donde las viviendas establecidas se fueron formando de manera anárquica. Aquí, existe un alto grado de hacinamiento, además, el nivel socioeconómico es medio⁷. La cuarta y última zona, es en donde la población tiene un poder adquisitivo mayor. Como se observa, las condiciones sociales que ha generado el desarrollo urbano de las últimas décadas en las alcaldías Tlalpan y Magdalena Contreras, la desigualdad de las situaciones de clases, en donde los ricos y poderosos no están seguros ante los riesgos ni los peligros para la legitimación, la propiedad y la ganancia así se configura



la sociedad del riesgo que no depende de situaciones de clase, ni de marginalidad o de vulnerabilidad (Beck, 1998: 29).

Estos datos muestran que, el hecho de vivir en zonas arboladas cercanas a tierras de cultivo, con servicios domésticos privados pero baratos, como la electricidad, generan un valor atractivo. Además, la tierra proveniente de las laderas ayuda al tipo de construcciones que se tienen ya que, al ser utilizadas con cartón, madera y lámina se utilizan como muros de las habitaciones de las viviendas construidas. Por ello, los grupos de poder locales se benefician por el incremento de este tipo de asentamientos, ya que dan menos servicios públicos a la población, agregando la venta ilegal por parte de promotores inmobiliarios que son, en muchas ocasiones impulsados por los gobiernos locales.

Por otra parte, ya que la inequidad en el acceso a la posesión de tierra o de una vivienda y la distribución de los servicios que poseen los ciudadanos entre los países de renta alta, media y baja, es clara. Los países pertenecientes a la ONU, desarrollaron la Agenda Urbana derivada de la Agenda 2030, en donde se establece que se “debe de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”⁸. Siguiendo este tenor, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2019) indica en su artículo segundo que: “todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros”⁹. La Alcaldía Tlalpan cuenta con 257 asentamientos irregulares, en donde viven alrededor de 32 mil personas, en donde el 60% de su población gana menos de dos salarios mínimos¹⁰. En cuanto a Magdalena Contreras, Chichicápatl y Tierra Colorada son colonias catalogadas de alto riesgo, ya que presentan dos zonas en terrenos con altas pendientes, con suelos carentes de estabilidad¹¹.

Como se expresa, las políticas internacionales buscan una mejora en el ámbito del desarrollo ambiental, sin embargo, no hay una asociación con las políticas locales, ya que distan de obtener resultados contundentes en el objetivo de mantener y crear buenas condiciones de hábitat del ser humano. A partir de esto, se encuentra la gran contradicción de la modernización en donde las amenazas sociales de vivir en los asentamientos humanos irregulares surgen del “progreso” que significaría mejorar las condiciones de vida de las personas. (Löwy, 2014).



Conclusiones

Los riesgos del sistema económico actual cobran fuerza de manera imperceptible. La alta liberación del mercado que se refleja en procesos globales sociales y económicos derivados del consumo, ha reformulado las situaciones de vida del ser humano, en donde la sobrevivencia de los individuos, ya no depende exclusivamente de la posición social y a la acumulación del capital en donde se encuentren posicionados. El nuevo desarrollo tecnológico, las recientes formas de alimentación basadas en productos cosechados artificialmente, los actuales cambios ecológicos muestran las prácticas culturales de la nueva sociedad del riesgo. Los asentamientos humanos irregulares, más allá de demostrar el vacío que tienen los gobiernos por un buen desarrollo urbano, muestran la ineficacia política y ecológica de los países en donde se encuentran. Como nuestros antepasados, el agua ha sido el bien para poder establecerse, resulta interesante saber que algunos de los nuevos asentamientos humanos irregulares se siguen estableciendo dentro de condiciones hídricas importantes. El estudio del caso específico de Río Eslava, a partir del concepto de marginalidad para definir a la población que habita los asentamientos humanos irregulares del sur de la Ciudad de México y caracterizarlo como un *hydrocommons* ayuda a la descripción de la sociedad en riesgo como un procesos cultural actual, en el cual, la transformación de los bienes comunes como el agua, el medio ambiente y los ríos, afectan no solamente a las áreas locales, sino a nivel general de la metrópoli. De esta manera, la sociedad del riesgo muestra las paradojas de la época moderna: por una parte, las personas se encuentran en urbes en donde se limita el derecho a una vivienda accesible, a consecuencia de la falta de disposición a nivel local de una proyección urbana adecuada y vieja, pero al mismo tiempo, a nivel internacional se busca una legitimación gubernamental a través de políticas públicas defensoras del medio ambiente y de planeaciones metropolitanas novedosas en términos tecnológicos. Podemos decir entonces que “frente a estas condiciones, la sociedad en riesgo pone en peligro la vida en esta tierra y todas sus formas de manifestación” (Beck, 1998).

Notas

¹Programa de Rescate Integral de los ríos Magdalena y Eslava en: http://centro.paot.org.mx/documentos/sma/informe_ejecutivo_2007_2008.pdf visitado el 24 de octubre de 2019 00:09 hrs.



² El metropolitanismo es el desarrollo de la Ciudad de México, a partir de la migración campo-ciudad que comenzó en la década de los cincuenta con el modelo económico de sustitución de importaciones.

³ La definición de asentamientos humanos irregulares por diferentes instituciones es la siguiente: la ocupación de un conglomerado humano en suelo o tierra determinada sin autorización y al margen de las leyes y de los planes de desarrollo urbano. (SEDESOL, 2010).

⁴ Reporte anual de la Comisión Nacional de Agua. (2019).

⁵ En la literatura jurídica, el bien común describe al “bien (estar) de todos los miembros de una comunidad como parte del interés público, en contraposición al bien privado e interés particular”. Sánchez de la Barquera, (2014), p.157

⁶ Iztapalapa, es la alcaldía que menos suministro de agua tiene. La tesis de Ernesto Tescucano Hernández La escasez del agua y su impacto sociocultural en la Colonia Xalpa, perteneciente a la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal de 2011 a 2013. muestra como se ha generado un grado de violencia para el acceso a este recurso.

⁷ www.inegi.org.mx

⁸ <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> visitado el 24 de octubre 2019 a las 17:35 hrs.

⁹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf visitado el 24 de octubre 2019 a las 17:35 hrs.

¹⁰ <http://www.paot.org.mx/centro/programas/delegacion/tlalpan.html#asentamientosi>, visitado el 25 de octubre de 2019 a las 17:48 hrs.

¹¹ <http://www.paot.org.mx/centro/programas/delegacion/magdale.html> visitado el 25 de octubre de 2019 a las 17:30 hrs.

Bibliografía.

Beck, U. (2017), “La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad”, México, Paidós.

Chávez Cortés, M. (2011). “Zonificación territorial de la cuenca del Río Eslava, D.F., a partir de la identificación de áreas ecológicamente sensibles”. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/312892641_Zonificacion_territorial_de_la_cuenca_del_Rio_Eslava_DF_a_partir_de_la_identificacion_de_areas_ecologicamente_sensibles

Duhau E. y Giglia A. (2008).” Las reglas del desorden: habitar la metrópoli”. México: Siglo XXI Editores.



Garza, G. (2018), "Dinámica demográfica y morfología urbana en la Ciudad de México, 1950-2015", *Metapolítica*, 102 (julio-septiembre, 2018): 58-73.

Garza, G. (2002). "Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX". Nota, *Revista de información y análisis*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Num. 19.

González Reynoso A. (2016). "La región hidropolitana de la Ciudad de México, conflicto gubernamental y social por los trasvases Lerma y Cutzamala". México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. www.inegi.org.mx

Löwy, M. (2014) "Ecosocialismo, La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista. México", *Ocean Sur*.

Sangabriel, Artillles (2012) "Arquitectura y Urbanismo", vol. XXXIII, no 2, mayo-agosto, p. 68-78, ISSN 1815-5898 <https://www.gob.mx/bienestar>

Zamora Sáenz, I. (2013). "Los puentes rotos de la acción colectiva. Participación social en la recuperación de ríos urbanos. El caso del Río Magdalena en la Ciudad de México" (Tesis Doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Distribuição espacial e desigualdade na cidade - onde estão as pessoas com deficiência visual em Fortaleza?

Raquel Morano
Zilsa Santiago

Resumo

Este artigo relaciona a distribuição do espaço da cidade com os problemas sociais que afetam pessoas com deficiência visual (PcDV). Tem como recorte espacial a cidade de Fortaleza no Nordeste do Brasil. Como metodologia, foram coletados dados sobre PcDV nos órgãos públicos que, trabalhados e espacializados por meio do software livre de geoprocessamento (QGIS), permitiu melhor visualização, análise e entendimento desses dados. Essa forma de análise é fundamental para gerar novas informações e aprofundar discussões a ação do Estado em relação às pessoas com deficiência, mais especificamente, as PcDV. Foram produzidos gráficos e um mapa que foi elaborado a partir da sobreposição das informações relativas a localização das PcDV na cidade de Fortaleza com o mapeamento dos bairros e suas rendas médias conforme dados do Censo 2010. É sabido que a segregação socioespacial é vinculada às pessoas com baixa renda, porém, com o cruzamento dos dados, observa-se que a segregação é potencializada quando há deficiência. Ao observar a localização das moradias das PcDV sobreposta aos dados de renda média da população fortalezense, é possível afirmar que Fortaleza é uma cidade de desigualdades, pois nos bairros centrais, onde são disponibilizados vários serviços, concentram-se as pessoas com alta renda, enquanto a maioria da população de baixa renda, incluindo as PcDV – Universo da Pesquisa – residem na periferia da cidade caracterizada por uma infraestrutura precária e falta de oportunidades.

Palavras chave

Cidades; Segregação espacial; Desigualdades; Geoprocessamento; Pessoas com Deficiência visual.

Introdução

As cidades dos países capitalistas periféricos, em decorrência da adoção de um modelo de planejamento econômico voltado para o incentivo da industrialização, passaram por significativas mudanças durante o século XX. A intensificação das atividades industriais incentivou a migração e atraiu a população do campo para a cidade acarretando um crescimento urbano acelerado. Esse processo deu início a uma crescente urbanização



periférica concentrada em locais carentes de equipamentos e serviços urbanos, ocasionando uma segregação socioespacial.

Como consequência, as demandas da população segregada ultrapassaram a capacidade e/ou interesse de providência pelo Estado, privando a população de menor renda de moradia, saneamento, saúde, segurança e sistemas de transporte público, os quais devem ser garantidos pelo Estado, dado o caráter essencial dos mesmos para a sociedade (Preteceille, s/p).

As disputas sociais ocasionadas por esse cenário econômico refletiram no espaço urbano, por meio da exclusão socioespacial, fenômeno visto como fruto do capitalismo que, segundo Harvey (2004) produz um desenvolvimento geográfico desigual, promove a segregação socioespacial e não garante as condições básicas para proporcionar a qualidade de vida dos moradores.

Sposati (1988) e Maricato (1996) consideram a *exclusão social* como a negação da cidadania e, Sposati (1988) e Demo (1998) entendem que a *exclusão socioespacial* está associada à impossibilidade de aquisição de outros elementos de ordem social e comportamental, estando os excluídos submetidos e expostos a problemas como o desemprego, a baixa renda, a precarização da saúde, da educação, da habitação, do transporte e da acessibilidade.

É importante evidenciar a exclusão, também, como um processo social produzido por hábitos que favorecem de forma imperceptível o “preconceito”, este ocasionado por essa histórica importância dada a padronização do corpo - imposta por diferentes sociedades. O estereótipo criado para categorizar, de uma forma depreciativa determinadas características dos indivíduos, aponta para o conceito de “estigma” que segundo Goffman (1980):

“um estigma é, então, na realidade, um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo [...]. Por definição, é claro, acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida. Construimos uma teoria do estigma, uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social. Utilizamos



termos específicos de estigma como aleijado, bastardo, retardado, em nosso discurso diário como fonte de metáfora e representação, de maneira característica, sem pensar no seu significado original” (p.13-14).

Historicamente, nas sociedades urbanas, a população denominada “deficiente” foi continuamente segregada, marginalizada e excluída. Com a emergência do debate a respeito dos direitos das pessoas com deficiência – originado no decorrer da discussão dos direitos humanos – junto ao crescente processo de urbanização, a reivindicação pelos direitos Pessoas com Deficiência (PcD) dentro da lógica de produção do espaço urbano nas cidades, se insere por meio da luta por habitação, educação, saúde, transporte e pelo “direito à cidade”, que busca uma cidade de todos e para todos.

O recorte social da pesquisa são as Pessoas com Deficiência Visual. São considerados PcDV, indivíduos cegos e com baixa visão (Brasil, 2005; Ventorini, 2009; Abnt, 2016).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde – OMS (WHO, 2012), existe no mundo 285 milhões de pessoas que possuem deficiência visual, sendo eles, 39 milhões cegos e 256 milhões tem baixa visão. Segundo dados do World Report on Disability 2010 e do Vision 2020, “a cada 5 segundos, 1 pessoa se torna cega no mundo.”. Além disso, do total de casos de cegueira, 90% ocorrem nos países emergentes e subdesenvolvidos. Estima-se que, até 2020, o número de pessoas com deficiência visual poderá dobrar no mundo (OMS, 2012; s/p).

A partir dessas reflexões, buscou-se por informações acerca da quantidade, localização e de que maneira as PcDV interagem com o meio ambiente e se comportam na cidade de Fortaleza – recorte espacial da pesquisa. Porém, foi encontrado outro tipo de exclusão, a da falta de informação e de transparência relacionados as PcDV.

Grau (2005) defende que a transparência tem a capacidade de funcionar como - entre outras coisas - agente da democracia, da mudança, facilitador da prestação de contas e da sustentação de políticas. O que se percebe é que a ideia de transparência na administração pública está vinculada, normalmente, aos atos institucionais e aos gastos públicos não existindo, portanto, uma expressa preocupação relacionada a transparência no que diz respeito aos aspectos urbanos e sociais (Costa Lima, 2017).

Freitas, Gomes e Borges (2013) defendem que o acesso à informação – mesmo que não seja suficiente para solucionar problemas relacionados a exclusão socioespacial – apresenta-se como um instrumento fundamental para entender e analisar o



comportamento social no que tange o combate a políticas urbanas excludentes.

Para que a população seja capaz de entender, argumentar e pressionar, a informação deve ser de fácil compreensão e interpretação. Para isso, são necessárias ferramentas “para integrar as lógicas dos atores, avaliar suas propostas, julgar sua adequação em relação aos objetivos e sua eficiência para a coletividade, identificando e avaliando seus possíveis efeitos” (Ascher, 2010, p.87), a fim de ampliar as possibilidades através de bancos de dados, indicadores urbanos, modelos de simulação e visualização espacial.

Hoje existem tecnologias para confeccionar mapas por meio de informações e dados digitais. Há, também, a possibilidade de sobrepor essas informações – mapas – e gerar análises mais profundas a partir do cruzamento de dados e sobreposição de mapas. Essa técnica é chamada de Geoprocessamento, que é feito por meio de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e permite “[...] expor tendências e relações que nem sempre são percebidas numa análise inicial” (Pereira; Silva, 2001, p. 111).

Segundo a OMS (2011), existem no mundo 1 bilhão de pessoas com algum tipo de deficiência – isso significa uma em cada sete pessoas no mundo. A escassez de informações e estatísticas sobre as PcD contribui para a invisibilidade dessas pessoas. Isso representa um obstáculo para planejar e implementar políticas de desenvolvimento a fim de melhorar a vida desse grupo. O que podemos perceber é que essas pessoas são duplamente excluídas, por serem barradas dos espaços físicos e por conta dessa invisibilidade atribuída pela falta de informação. Então, se não há dados, significa que essas pessoas não existem?

Diante desse problema surgiu a necessidade de captar dados relativos às PcDV a fim de gerar informações relevantes sobre esse grupo; entender como essas pessoas estão inseridas na cidade; fomentar análises e discussões acerca das informações captadas; produzir conhecimento sistematizado através dessas análises e permitir, a partir do uso do Geoprocessamento, que a informação seja traduzida em mapas para melhor compreensão das dinâmicas relacionadas a esse grupo.

Este artigo se justifica, pois entendemos que as evidências sólidas ajudam a tomar decisões conscientes acerca das políticas públicas, e que o grande objetivo de levantar informações sobre a PcDV é compreender suas principais peculiaridades, com foco na relação da segregação socioespacial “x” renda.



O objetivo deste trabalho é mapear, quantificar e analisar a distribuição do espaço da cidade com os problemas sociais que afetam pessoas com deficiência visual (PcDV).

Metodologia

O presente artigo faz parte de uma pesquisa de mestrado intitulada “Caminhos Invisíveis: Análise dos Percursos Cotidianos de Pessoas com Deficiência Visual em Fortaleza” (Morano, 2018), e obedeceu os preceitos éticos de pesquisa em que todos os participantes estavam cientes dos procedimentos metodológicos e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que garante o respeito devido à dignidade humana, indivíduos ou grupos que, por si e/ou por seus representantes legais, manifestem a sua anuência à participação na pesquisa.

Para se ter um panorama da situação das PcDV em Fortaleza e fazer análise mais aprofundada sobre como essas características se manifestam em termos espaciais, buscou-se respostas dos seguintes questionamentos: Onde moram as PcDV em Fortaleza? Há uma concentração de pessoas nessa espacialização? Em que locais da cidade elas estão mais presentes? A posição geográfica está relacionada ao espaço urbano produzido nessa área da cidade? A metodologia pautou-se no levantamento de dados secundários – que consiste na utilização de informações já existentes em diversas fontes, como por exemplo, o IBGE –, na captação e na análise dos dados referentes as PcDV em Fortaleza. Assim, foi necessário realizar a coleta de dados – a fim de se conseguir o máximo de informações – em alguns órgãos públicos, como: Associação dos Cegos do Ceará (ACEC); Instituto dos Cegos Hélio Goes (ICHG); Secretaria do Trabalho (SETRA) e na Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza (ETUFOR).

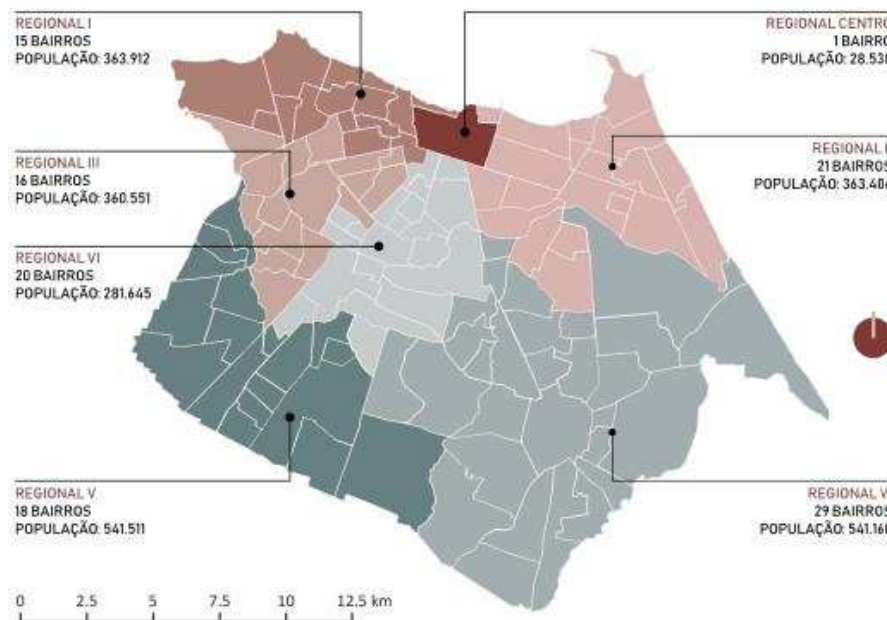
Na ACEC, foram coletados os dados de 96 PcDV; no ICHG, foram coletados os dados de 182 PcDV; na ETUFOR, foram coletados os dados 1.483 PcDV; na SETRA, coletados os dados do Cadastro Único de 5.629 PcDV. Ao todo, somam-se 7.390 dados – Universo da Pesquisa. A partir desse universo foi possível extrair informações e produzir gráficos e mapas, viabilizando uma análise precisa e aprofundada da situação da PcDV na cidade de Fortaleza. Sabe-se que existe um universo maior de PcDV, porém, não foram encontradas informações específicas sobre esse grupo em nenhum banco de dados oficial, porém, já é possível traçar um panorama da situação referente às PcDV na cidade de Fortaleza.

Para análise desses dados, foi utilizada a abordagem quantitativa, que sugere o distanciamento entre sujeito e objeto e da neutralidade do pesquisador como elementos que asseguram e legitimam a cientificidade de uma pesquisa (Souza; Kerbauy, 2017). Utilizou-se, então, o Geoprocessamento (Pereira; Silva, 2001). Sistema de Informações Geográficas, em que os dados foram transcritos em mapas e gráficos com o intuito de traçar e visualizar o panorama da situação espacializada das PcDV e, a partir disso, ter condições de comparar essas informações levantadas com dados já existentes, como: dados socioeconômicos da cidade de Fortaleza; localização de assentamentos informais, etc.

É importante frisar que no momento da coleta, houve o cuidado de checar se haviam informações repetidas nos bancos de dados e quando encontradas foram corrigidas imediatamente para não gerar erro na contabilidade final.

Discussão e Resultados

Antes de adentrar nos gráficos e mapas relacionados a situação da PcDV na cidade de Fortaleza, é importante entender como acontece sua divisão geográfica interna (Ver Figura 1).



Mapa 1. Regionais de Fortaleza
 Fonte: Morano (2018) a partir de Informações da Prefeitura de Fortaleza



Fortaleza, possui 27,15% das pessoas com deficiência visual presentes no Estado do Ceará agrupando mais de $\frac{1}{4}$ dessa população em apenas um município, dentre 184 municípios presentes no Ceará (Ver Gráfico 1).

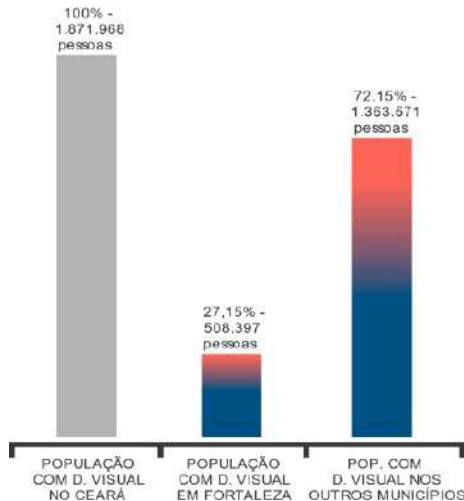


Gráfico 1. Relação da População de PcD no Ceará e em Fortaleza
Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir dos dados do CENSO (2010).

A população com Deficiência Visual representa uma grande parcela da população fortalezense o que nos levou a questionar que medidas são tomadas para garantir os direitos e a segurança desse público. A fim de entender melhor essa dinâmica das PcDV na cidade, buscou-se por dados específicos em relação a essa população na cidade de Fortaleza.

Os dados relacionados a renda constaram em dois dos bancos de dados conseguidos, o do Cadastro Único disponibilizado pela SETRA que possui 5.629 PcDV e o da Associação dos Cegos que possui 97 pessoas. Para a análise ficar mais clara e compreensível, dividimos a renda em três intervalos:

- a. 0,00 a 393,00 – sem renda até o valor de uma cesta básica;
- b. 393,00 a 937,00 – valor da cesta básica até o valor de um salário mínimo;
- c. mais de 937,00 – mais que um salário mínimo – consideramos o valor de R\$ 937,00 como o de salário mínimo, tendo em vista que o reajuste aconteceu após a coleta desses dados.

Esses intervalos foram traçados por representarem valores significativos para a condição mínima de sobrevivência de uma pessoa. O intervalo “a” é alarmante por possuir o maior número de pessoas totalizando em 3.759, dessas pessoas 285 não



apresentam renda, ou seja, estão em um quadro de pobreza extrema. O intervalo “b” possui pessoas, dessas pessoas apenas 2 recebem um salário mínimo. O intervalo “c” possui 5 pessoas (Ver Gráfico 2).

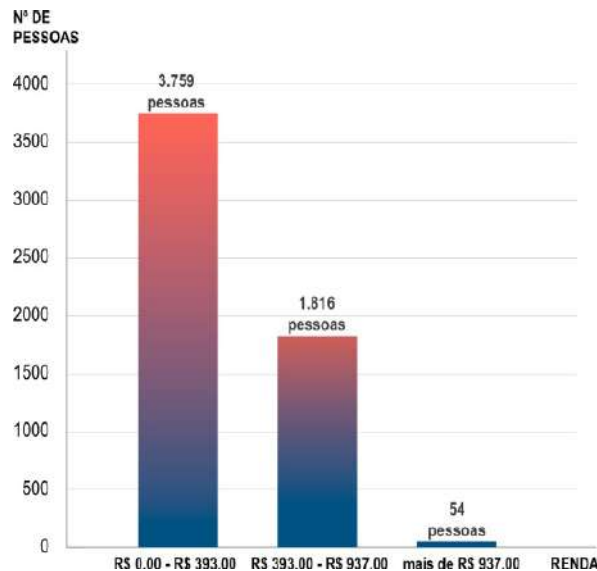


Gráfico 2. Renda das PcDV (Universo da Pesquisa)

Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir dos dados coletados (2018).

Apesar do banco de dados utilizado ser o do Cadastro Único – com foco nas famílias de baixa renda – o quadro apresenta uma população que, além da deficiência visual, vive em uma situação de pobreza. A deficiência é um tema desafiador para as políticas públicas por estar articulada à um mercado de trabalho restritivo e políticas sociais frágeis quando se trata em garantir a cidadania dessa parcela da população. Além das demandas por medidas a fim de promover a inclusão social no mercado de trabalho, a deficiência é um tema alarmante quando articulada à pobreza. Segundo Souza e Carneiro (2007, p.77),

[...] embora a deficiência não seja um atributo da pobreza, é por ela influenciada. A cobertura insuficiente, problemas de acesso e estratificação da qualidade dos serviços provisionados ou de competência do Estado tendem a ter, como visto, implicações relevantes sobre o quadro de manifestação das deficiências, no sentido de penalizar as famílias de menor capacidade aquisitiva, que não podem prescindir do poder público, por opção de buscar atendimento junto ao mercado. [...] Por omissão, ausência ou déficit de capacidade operacional, o Estado brasileiro configura-se como um "produtor" de deficiência, distribuindo-a, numa seleção perversa, principalmente àqueles que têm o infortúnio de pertencer ao vasto contingente de pobres existentes no país.



Constata-se em Fortaleza, a partir da análise dos dados obtidos, condição de fazer uma associação entre a deficiência e a pobreza. Isso porque a renda influencia aspectos importantes da saúde humana, como as condições de nutrição, moradia, saneamento básico e de atenção médico-hospitalar.

Além dessas dificuldades e questões relacionadas à renda, as PcDV passam por muitos constrangimentos ao longo de sua trajetória. Um exemplo é a questão educacional, pois quando essas pessoas conseguem chegar ao Ensino Superior são expostas a vários desafios, como: falta de acessibilidade dos materiais de ensino, de estrutura física e, o principal, a falta de preparo dos educadores para com as PcD de uma maneira geral, ocasionando em barreiras atitudinais que podem gerar dúvida, vergonha, constrangimento, além de desencorajar as pessoas a seguirem seus caminhos.

Os dados do Cadastro Único e do Instituto dos Cegos apontaram informações sobre a educação. Das 5.813 pessoas – soma desses dois bancos de dados – apenas 60 chegaram até o ensino superior, ou seja, 1,03% (Ver Gráfico 3).

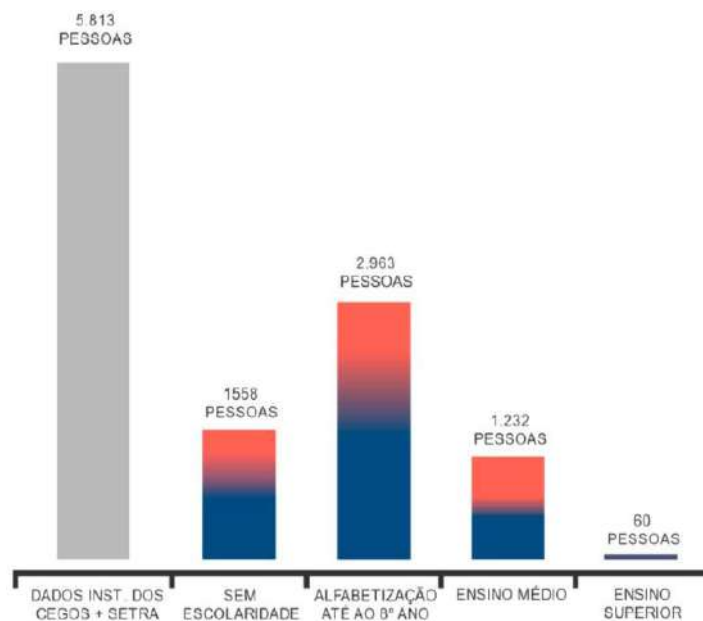


Gráfico 3. Renda das PcDV (Universo da Pesquisa)

Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir dos dados coletados (2018).

Com esses dados é possível comprovar o que foi expresso anteriormente sobre o quanto a educação está relacionada a oportunidade de trabalho e, por sua vez, a renda. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), a elevação de escolaridade dos trabalhadores é condição fundamental para a melhoria da remuneração (Ver Gráfico



4). Foi elaborado um gráfico relacionando as informações de renda e escolaridade e, é possível constatar a associação que a RAIS faz sobre esses dois parâmetros. O pequeno grupo que possui Ensino Superior é exatamente o grupo que tem renda maior do que um salário mínimo.

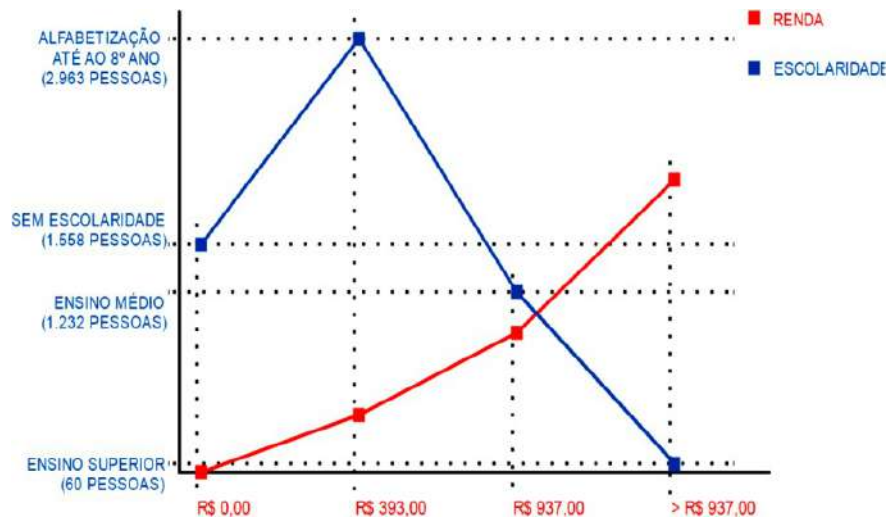


Gráfico 4. Renda das PcDV (Universo da Pesquisa)

Fonte: Gráfico produzido pela autora a partir dos dados coletados (2018).

Segundo o Instituto Benjamin Constant, a dificuldade de colocação profissional com relação a PcDV é agravada pela falta de conhecimento, estigma e por considerarem que a deficiência afeta todas as funções do indivíduo. Outro fator que influencia é a falta de qualificação profissional de um número considerável de PcDV (como visto anteriormente), muitas vezes ocasionada pela ausência de ações voltadas para a preparação profissional e pela dificuldade de acesso aos cursos existentes. A dificuldade de inserção no mercado de trabalho pode refletir em elevadas taxas de desemprego e de informalidade.

A exclusão pura e simples das PcDV do mercado de trabalho, sem antes fornecer a elas circunstâncias apropriadas para o seu devido aproveitamento, deve ser considerada um atentado ao princípio da dignidade humana. A exclusão costuma ter início em momento anterior, quando são negadas a educação e a formação para o emprego, bem como o espaço público, o transporte e o local de trabalho acessíveis (Ferreira, 2015).

Em Fortaleza, existem instituições que tem o objetivo de qualificar, preparar e encaminhar as PcDV para atividades profissionais, mesmo que sejam atividades informais. Com equipes multidisciplinares, o Instituto dos Cegos Hélio Góes tem aulas



de artes e ofícios, teatro, dança, informática e reabilitação, e a Associação dos Cegos tem aulas de informática, massagem, massoterapia, reabilitação, orientação e mobilidade, dentre outras. Essa capacitação encoraja as PcDV a exercerem seus direitos de cidadania, vencer barreiras físicas e atitudinais e quebrar paradigmas relacionados a sua incapacidade, “tornando viável uma sociedade mais tolerante e livre de preconceitos” (Ferreira, 2015, p.02).

É preciso entender que a baixa condição financeira, a falta de educação, a exclusão do mercado de trabalho e a vulnerabilidade social de PcDV contribuem para que essas pessoas tomem decisões forçadas em vários aspectos do seu cotidiano, desde sua mobilidade até a escolha de sua moradia.

O mapa 2 (Ver Figura 2) foi produzido para entender de que maneira a renda pode influenciar sobre a localização da habitação dessas pessoas na cidade visto que, no gráfico de renda, a maioria das PcDV – do Universo da Pesquisa – apresentam um quadro de pobreza. Para isso, sobrepôs-se a informação de Localização das PcDV em Fortaleza ao mapeamento dos bairros e suas rendas médias de acordo com a fonte de dados disponibilizada pelo Censo 2010.

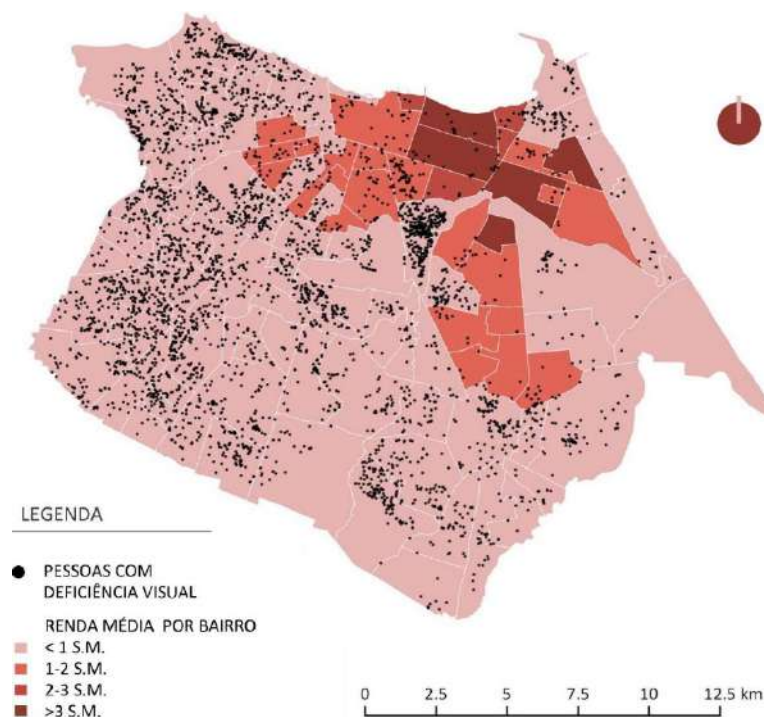


Figura 2 Mapa 2. Renda das PcDV (Universo da Pesquisa)

Fonte: Fonte: Morano (2018, p. 134) cruzamento dos dados da pesquisa com dados do Censo (2010)



Ao espacializar a informação e transformá-la em mapa, é possível perceber que a maioria dos bairros – principalmente os bairros considerados periféricos – possuem renda média menor do que um salário mínimo e que é exatamente nesses bairros onde estão concentradas as PcDV.

Castells (1983), em seu livro “A Questão Urbana”, inicia um debate sobre a ideologia produzida pela classe dominante e sua influência direta na produção desigual das cidades. Para o autor, o espaço é um produto material que tem relação com outros elementos materiais – entre esses elementos, o próprio homem e as relações sociais que produz. Essas relações sociais dão ao espaço uma forma, uma significação social, ou seja, o espaço urbano é organizado de acordo com processos sociais que determinam cada tipo de organização social. Portanto, é possível entender que as diferenças sociais e espaciais que aparecem no Mapa 01 apontam para componente segregador que possui uma ligação direta com ao poder aquisitivo das pessoas e o valor da terra – ou desigualdade e produção da cidade.

Assim, ao observar a localização das moradias das PcDV sobreposta aos dados de renda média da população fortalezense, é possível afirmar que a cidade de Fortaleza é um espaço de desigualdades, pois nos bairros centrais da cidade – onde são disponibilizados serviços, saúde e infraestrutura – concentram-se as pessoas com alta renda, enquanto a maioria da população de baixa renda, incluindo as PcDV – com base no Universo da Pesquisa – residem na periferia da cidade caracterizada pela sua infraestrutura precária.

Está claro que há uma segregação socioespacial condicionada as pessoas com baixa renda, porém, o que não se discute é que essa segregação é potencializada quando há deficiência. O preconceito, a falta de oportunidades de trabalho, a carência de ensino e a escassez de saúde pública – que poderia prevenir a gravidade da deficiência –, impedem essas pessoas de conduzir sua vida e ter suas escolhas relacionadas, principalmente, às questões de habitação. Segundo Freitas (2014) é possível perceber diferenças socioespaciais de acordo com características correspondentes ao quadro biofísico quando se associa espaços de exclusão urbana e aqueles de fragilidade ambiental, principalmente, nas cidades brasileiras. “Em Fortaleza, essa situação pode ser verificada onde as maiores concentrações de pobreza urbana próximas a bairros de alta renda estão em áreas de dunas, ou ao longo das margens alagáveis dos rios” (Freitas, 2004, p.111).



Nesse contexto de pobreza atrelado à deficiência, percebe-se que as oportunidades de trabalho, estudo, consumo e lazer são dificultadas para os indivíduos que carregam essa problemática, justamente, por não conseguirem alcançar pontos diversos da cidade devido ao alto custo do deslocamento ofertado – transporte público (mobilidade) – e, também, pelas diversas barreiras – físicas, comunicacionais, atitudinais (acessibilidade) – encontradas ao longo de seus percursos (Morano, 2018:p. 141)

Como constatamos, a pobreza, a discriminação, a não representação pública, a não participação, a reduzida oferta de emprego e educação, entre outros, são alguns elementos que evidenciam a exclusão vivenciada pelas PcDV e suas famílias, gerando a necessidade da garantia legal específica de seus direitos e a criação de políticas públicas que assegurem a oferta de recursos para sua inclusão social em diversos setores.

Reflexões finais

A deficiência quando ligada a pobreza e suas consequências ocasiona o aumento da vulnerabilidade da PcDV em vários aspectos de sua vida: na saúde, na educação, nas oportunidades de emprego, na mobilidade e na acessibilidade, ou seja, interfere na qualidade de vida da pessoa de maneira geral.

Os dados levantados – universo da pesquisa – trouxeram significativas revelações em torno da condição social das PcDV e sua relação com a cidade. Essa população – em sua maioria – se insere no âmbito daquela de menor poder aquisitivo, com poucas oportunidades e incentivo a estudo e trabalho. Os dados mostram que a maioria dessas pessoas moram na periferia, onde o custo da moradia é menor ou quase inexistente.

A inserção da população com deficiência e pobre na cidade aconteceu de forma precária, isso aconteceu pela forma com que as cidades se constituíram, favorecendo as desigualdades socioespaciais e contribuindo para vários fatores de segregação e exclusão, incluindo a não acessibilidade.

Ressaltamos aqui que, para tornar uma sociedade inclusiva é preciso quebrar os vários preconceitos atribuídos à deficiência. Conhecer, se aproximar, entender e ir a campo são ações necessárias para a compreensão do universo do outro, só assim, estaremos capacitados, enquanto planejadores, a projetar um espaço inclusivo.



Bibliografia

ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). NBR16537 (2016) - *Acessibilidade– Sinalização tátil no piso* – Diretrizes para elaboração de projetos e instalação. Rio de Janeiro.

Ascher, F. (2010). *Os novos princípios do Urbanismo*. Tradução: Nádia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, p. 81-100.

Brasil, Ministério da educação. Secretaria de Educação Especial. (2005) *Saberes e práticas da inclusão: desenvolvendo competências para o atendimento às necessidades educacionais especiais de alunos cegos e de alunos com baixa visão*. Brasília

Castells, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Costa Lima, M. (2017). *Entre transparência e opacidade: o papel da informação no combate a políticas urbanas excludentes*. XVII Enanpur, São Paulo.

Demo, P. (1998). *Charme da exclusão social*. Campinas: Autores Associados.

Ferreira, Matheus Viana. (2018) *Trabalho decente e inclusão social: a inserção da pessoa com deficiência visual no mercado de trabalho como afirmação de sua cidadania*. 2015 Retrieved from: <<https://jus.com.br/artigos/40381/trabalho-decentee-inclusao-social>>.

Freitas, Clarissa Figueiredo Sampaio. (2018). *Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira*. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana* [online]. 2014, vol.6, n.1, pp.109-125. Retrieved from: <<https://bit.ly/371Jlpy>>.

Freitas, Clarissa Figueiredo Sampaio. (2014) *Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira*. In: *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 6, n. 1. p. 109-125

Freitas, C.; Gomes, V.; Borges, M. (2013). *Planejamento urbano com uso de sistema de informação geográfica: o caso de Feira de Santana-BA*. *Universitas: Arquitetura e Comunicação Social*, Brasília, v.10, n.1. p. 35-45.

Goffman, Erving. (1980). *Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Grau, N.C. (2005). *A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos*. *Cadernos FLEM*, n. 8, p. 13-59.

Harvey, David. (2004). *Espaços de esperança*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Loyola: São Paulo.



Maricato, Ermínia. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. Estudos Urbanos, Série Arte e Vida Urbana. São Paulo: Ed. Hucitec.

Morano, R. (2018) *Caminhos Invisíveis: Análise de percursos cotidianos de pessoas com deficiência visual em Fortaleza*. Dissertação de Mestrado, UFC – PPGAU+D. Fortaleza – Brasil. Retrieved from: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/39304>

Organização Mundial Da Saúde. (2011). *Mental Health Atlas*. Geneva: World Health Organization.

Organização Mundial Da Saúde. (2012). *Classificação Mundial de Saúde*. Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde.

Pereira, G. C.; Silva, B. C. N. (2001). Geoprocessamento e urbanismo. In Gerardi, L. H. de O. e Mendes, I. A. (org.). *Teoria, técnica, espaço e atividades. Temas de geografia contemporânea*. Rio Claro: Unesp; Agteo, pp. 97-137.

Preteceille, E. (s.d.) *Equipamentos coletivos e consumo social*. Estudos FUNDAP. Sposati, A. O. (1988). *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez.

Souza, Kellcia Rezende; Kerbauy, Maria Teresa Miceli. (2017). *Abordagem QuantiQualitativa: Superação da Dicotomia Quantitativa-Qualitativa na Pesquisa em Educação*. Educação e Filosofia. V.31, n.61.

Souza, J. M.; Carneiro, R. (2007). *Universalismo e focalização na política de atenção à pessoa com deficiência*. Saúde Soc., 16(3). p. 69-84.

Ventorini (2009) in Ulbricht, V.R. et al. *Os deficientes visuais e a aprendizagem da representação espacial*. In XX Simposio Nacional de Geometria Descritiva e Desenho Técnico, Rio de Janeiro, 2011, p.6. Retrieved from: <https://bit.ly/2VV9rUW>



Entre las estructuras y los procesos: Desafíos a partir de las nuevas lógicas de producción diferenciada.

Andrea Benedetto

Resumen

La presente ponencia reflexiona sobre las producciones diferenciadas, específicamente sobre los productos y servicios con identidad territorial y las dinámicas que estas nuevas estrategias económicas producen en la provincia de Mendoza (Argentina). Tomando evidencias empíricas de cuatro estudios territoriales, el trabajo se desarrolla a partir de dos instancias de reflexión:

La primera, repasa brevemente antecedentes que sitúan el debate en aquellos aspectos positivos o indicios concretos de beneficio para comunidades y territorios que enhebran su perfil productivo a partir de especificidades identitarias. Trabajando los enfoques y las prácticas para dejar planteados interrogantes que permitan profundizar el análisis.

El segundo momento, tiene que ver con un conjunto de ejes sobre los que se profundiza a partir de los casos de estudios propuestos:

Beneficios/perjuicios para las comunidades durante el proceso de puesta en valor e ingreso a los mercados de las producciones diferenciadas y durante el ejercicio de construcción y obtención de certificaciones (Denominación de Origen; Indicación Geográfica).

Efectos cuando el proceso está en marcha y/o cuando se va consolidando. Se estudian las condiciones estructurales que frenan y dificultan una equitativa participación de los pequeños productores en las producciones diferenciadas. Es decir, se analiza las dinámicas a nivel territorial y las posibilidades/o no, de cambios de tipo estructural, a partir de las producciones diferenciales

Finalmente, el trabajo da cuenta de las particularidades de los fenómenos de desigualdad que rodean a este tipo de producciones y cómo esto incide en los diferentes actores y territorios.

Palabras clave

Producciones diferenciadas; Productores rurales; Desigualdades.



Introducción

El presente trabajo surge de un estudio realizado en la provincia de Mendoza-Argentina, en el marco de un Proyecto denominado Desarrollo Territorial Rural a partir de Productos y Servicios con Identidad Cultural, ejecutado por la ONG RIMISP. El caso mendocino se suma a una plataforma latinoamericana conformado por ocho Estudios de Casos en Bolivia, Brasil, Chile, Centro América y México, Colombia, Ecuador y Perú.

La investigación, se ha desarrollado en cuatro departamentos mendocinos: Tupungato, Tunuyán y San Carlos en el oasis Centro y General Alvear en el oasis Sur.

En los últimos años, grupos de actores han generado una serie de iniciativas basadas en sus activos culturales y territoriales. Este trabajo identifica, rescata y analiza, experiencias de valorización de productos y servicios con identidad cultural, para comprender en qué medida impactan en las familias rurales, disminuyendo la desigualdad, marginación y pobreza.

La construcción y definición de las identidades territoriales, es un proceso que responde a una permanente negociación entre actores de sectores y contextos diferentes. La lógica productiva también es otra en este contexto, en la media que se impone una sucesión de actividades distintas y complementarias a la tradicional producción agroganadera. Están apareciendo actividades y servicios asociados al consumo del espacio rural en sí mismo, fuertemente promovido por el auge del turismo en el país.

La temática es relativamente nueva en Argentina, no sólo considerando la falta de trabajos y antecedentes que existen sobre el tema, sino también, evaluando el tiempo de maduración de las experiencias en territorio. Por lo tanto, este trabajo se considera un producto de medio término, que deja planteadas numerosas líneas para continuar profundizando.

Metodología de trabajo

El esquema metodológico adoptado contempló cinco instancias de recogida de datos, complementando estrategias cualitativas y cuantitativas. La aplicación de un esquema mixto, permitió construir un cuerpo complejo de información de variada naturaleza para sustentar un análisis profundo de la temática.

Sintéticamente, las técnicas aplicadas fueron:



1. Entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes claves de instituciones y organismos públicos y privados.
2. Talleres participativos con productores y artesanos locales.
3. Reuniones de trabajo con productores y artesanos locales.
4. Talleres participativos para socializar y dialogar los resultados sistematizados de las etapas anteriores. Estuvieron invitados a participar todos los actores que se involucraron en las tres etapas anteriores.
5. Encuesta estructurada

Considerando que se trata de tópicos relativamente nuevos, sobre los que no hay estudios anteriores en la región, y sumado a que son territorios extensos y con población dispersa de características heterogéneas, se decidió aplicar una encuesta estructurada que barriera todo el territorio y complementara con información cuantitativa los datos cualitativos obtenidos previamente.

Se trabajó a partir de dos estratos poblacionales:

1. Población urbana de cada una de los departamentos: son los núcleos poblacionales que superan los 2000 Hab.
2. Población rural de cada uno de los: son aquellas concentraciones de población menores a 2000 Hab y la población dispersa en el territorio departamental.

El estrato urbano quedó conformado por ocho núcleos de más de 2000 Hab: Tunuyán, Vista Flores, Tupungato, San Carlos, La Consulta, Eugenio Bustos, General Alvear y Bowen; y el estrato rural se construyó con la población de 25 localidades de menos de 2000 Hab, más el resto de los habitantes diseminados en el territorio departamental.

Algunos Aspectos Teóricos Que Interesan Para El Estudio De La Temática

Siguiendo el planteamiento que hace Arias (2006), resulta relevante analizar dos indicadores presentes en los territorios en estudio:

1. La diversificación de las actividades generadoras de ingresos en los hogares rurales;
2. La valorización de las zonas rurales con ventajas comparativas. Las ventajas comparativas están asociadas al conjunto de productos y servicios portadores de una identidad cultural, resultado del devenir histórico de un pueblo, en un territorio con recursos determinados.



Con respecto al primero de los ítems, diversificación de las actividades generadoras de ingreso, y considerando que el objeto es comprender el efecto real que la multiplicidad de fuentes tiene en las comunidades, reviste importancia ahondar un poco en el fenómeno.

La diversificación, puede referirse a un incremento en la variedad de actividades que realizan los individuos del hogar rural, sin importar el tipo de sector. Puede ser un movimiento desde un sector rural tradicional, a uno no tradicional, o lo más a menudo, tratarse de actividades no agrícolas, asociadas con el crecimiento de la economía rural extrapredial.

La pregunta sería, si este fenómeno tiene que ver con una nueva etapa de desarrollo de las economías rurales a partir de actividades no agrícolas, o más bien, es la consecuencia de continuos procesos de pauperización del sector, que obligan a adoptar distintas estrategias de supervivencia.

La importancia de identificar la respuesta a este interrogante, radica básicamente, en que la raíz de las transformaciones, implica escenarios diferentes y esto debiera tenerse presente a la hora de los instrumentos de apoyo y/o fomento para amortiguar desigualdades y marginaciones.

Muchas de las actividades que hoy se engloban dentro de la categoría de “nuevas” son actividades que existían en el medio rural pero que eran exclusivas de la esfera doméstica. Es decir, producción destinada para el consumo (tejidos, artesanías, conservas, etc.) que en la actualidad han cobrado mayor importancia y relevancia económica más allá de la esfera doméstica (Arias, 2006).

Por ejemplo, la diversificación de las actividades lucrativas en algunos sectores puede ser muy positiva y puede proveer posibilidades para el crecimiento regional y posiblemente, alcanzar a los pobres a través del efecto goteo (trickle down) ; sin embargo, podrían tender a excluir a aquellos sin acceso a recursos (principalmente de capital financiero y recursos humanos). Esto es así, debido a la existencia de una serie de barreras estructurales, por lo tanto no es extraño observar que sean las unidades domésticas con mayores capacidades y recursos las que controlan las actividades extraprediales locales más lucrativas , para quienes la diversificación de sus actividades se presenta o surge como una especie de factor de atracción (pull factor), lo contrario sucede para buena parte de los grupos menos dotados de recursos, quienes pueden



estar más motivados por factores de expulsión (push factors) (Arias, 2006).

En consecuencia, aún cuando la diversificación de ingresos pueda ser un paliativo para las poblaciones, no necesariamente modifica condicionantes estructurales que siguen excluyendo a cierta franja de actores. Las experiencias analizadas serán exitosas y promoverán el desarrollo territorial rural en la medida que los factores determinantes del atraso, sean superados para igualar las posibilidades con las que se llevan adelante las estrategias.

Respecto al segundo de los ítems mencionados, las ventajas comparativas y la valorización del territorio, el tema estaría planteado en si los agricultores, incluyendo los más pobres, son lo suficientemente flexibles para apropiarse de los flujos de capital generados por los mercados emergentes (Arias, 2006).

Goldman (2004) sostiene que las rentas atraen a “buscadores de rentas”, por lo tanto, respecto a los productos basados en la calidad, es relevante indagar no sólo acerca de los precios que los mismos puedan asegurar en el mediano y largo lazo, sino también, la durabilidad y magnitud de los flujos de ingresos y la ubicación de los actores dentro de los circuitos (Arias, 2006).

Así mismo, las grandes corporaciones distribuidoras y procesadoras de alimentos (principalmente grandes cadenas de supermercados) han respondido rápidamente a este cambio de consumo y están desarrollando una gran variedad de productos de calidad e introduciendo sus propias etiquetas de “identidad territorial”, además que, paradójicamente, estas mismas corporaciones pueden aplicar por las certificaciones especiales (Arias, 2006).

Esto desde luego produce un mayor estrangulamiento en la relación costo-beneficio y en los márgenes de ganancia de los agricultores al tener estos que reducir los precios a fin de competir con los productos similares manufacturados industrialmente (y con etiquetas de calidad) de menor precio (Goldman, 2004).

Es decir, aún considerando las nuevas tendencias del mercado que abren oportunidades, por ejemplo, en torno a la adopción de sistemas de denominación de origen para productos latinoamericanos, circuitos agroalimentarios orgánicos, especialización territorial-competitiva, mercados justos, etc. es imperioso comprender las características de los escenarios, y principalmente las oportunidades reales de los



actores respecto a los nuevos roles que pueda cumplir el espacio rural. Pues de lo contrario, las vulnerabilidades de algunos sólo se verán aumentadas, igual que en el caso de la diversificación de las fuentes de ingreso.

Sumado a lo anterior, otras trabas que pueden vislumbrarse son:

1. Suponiendo que los pequeños productores pudieran entrar a nichos de mercado con cierta protección ¿Terminarían compitiendo unos con otros por oportunidades comerciales finitas?
2. Respecto a los valores “alternos” que tienen productos y servicios con identidad cultural – como la pequeña escala, los conocimientos locales, la diversidad ecológica – ¿No terminarán licuándose en la medida que la competencia amenace con terminar con la ventaja comparativa?

Frente a esto, uno de los caminos que aparece como posible, es validar el rol político de los actores en las matrices institucionales, para determinar claramente las metas que deben guiar los procesos de valorización de la identidad cultural.

El patrimonio cultural de un territorio es un producto colectivo y en la medida que se haga uso de él como recurso, para no caer en trágicas experiencias, es vital pensar en la capacidad de manejo social que implica la reapropiación de los recursos compuestos en un territorio. En este sentido, la dialéctica entre propiedad colectiva y apropiación individual, no se resuelve en el libre acceso a los patrimonios y en la liberación de los derechos individuales de uso, sino al contrario, en la construcción de reglas tendientes a codificar el acceso, a reforzar las exclusividades de uso (Linck, 2006).

El territorio es un espacio con actores interactuando a partir de posiciones heterogéneas, y como tal, adquiere sentidos diferentes – para los empresarios, es un espacio de competencia; para las comunidades, es un ámbito que hay que defender de los megaproyectos; para los movimientos sociales puede ser un centro de reivindicación, el lugar de la resistencia, el lugar de los proyectos comunes, etc. –

Es decir, es una unidad compleja de relaciones antagónicas que obligan a un esfuerzo analítico capaz de reconocer dichas relaciones y las manifestaciones concretas que merecen ser modificadas mediante la construcción de reglas claras (en el sentido de Linck). No basta que los estudios remitan a lo local, y que las estrategias de valorización de la identidad cultural impliquen sólo una socialización de nuevas alternativas de desarrollo, pues es real que para alcanzar algunos de los objetivos que se persiguen



con dichas acciones, hay que observar las restricciones entre metas y medios.

Estudios de Caso

General Alvear

El departamento de General Alvear se ubica en el área de riego que domina el río Atuel. Está a más de 400 km de la capital provincial, en el sur mendocino.

En 1887, surgen los primeros poblados en lo que hoy es el actual territorio departamental: Bowen, San Pedro del Atuel, La Escandinava, La Montilla, La Marzolina y Carmensa. Con la llegada masiva de inmigrantes, impulsados por el ferrocarril que ya desde 1903 conectaba con el sur provincial, tiene lugar el despegue agroganadero de la región. Los inmigrantes, llegaban con sus familias desde Polonia y Rusia, dedicándose a la ganadería y agricultura, principalmente la siembra de alfalfa.

Las dos grandes olas inmigratorias, principalmente la provocada por la 2da. Guerra Mundial determinó las características socio-culturales de la población alvearense actual. La incipiente formación de una colonia, donde predominaba la población de origen ruso, terminó consolidándose en años posteriores debido a un llamativo proceso de retroalimentación: las familias que llegaban al país se trasladaban al sur por referencia que traían desde su propio país de origen... noticias de los que emigraron primero... de la riqueza de las tierras... (Panettieri, 1970). Esto determinó características culturales específicas, muy diferentes a las de otros conglomerados de inmigrantes (italianos o españoles).

Hasta 1940 la alfalfa representaba el principal cultivo de Alvear. En las tres décadas posteriores a la 2da. guerra mundial se verificó un importante despegue de la agricultura a partir la reconversión y expansión de la viticultura y fruticultura substituyendo al cultivo tradicional de alfalfa.

El cultivo que actualmente reporta mayores ingresos para los productores de Alvear es la fruta en fresco para el mercado nacional (ciruela, durazno y pera).

No obstante, ya desde hace 25 años, es constante el proceso de disminución del área productiva bajo riego, además de la baja en los ingresos generales de los productores de la región. Los motivos que condicionan a pequeños y medianos productores pueden quedar sintetizados en los siguientes factores: escasez y mala calidad del agua, inestabilidad de precios, crédito escaso o nulo, rendimientos agrícolas bajos, ausencia



de prácticas agrícolas modernas para optimizar la producción, plagas en cultivos y muy importante, daños totales o parciales de las producciones por efecto de las tormentas graniceras.

Estas circunstancias han impactado fuertemente en la zona, específicamente mediante la erradicación de viñedos, cierre de bodegas, abandono de tierras, considerable aumento de la migración, llamativos índices de envejecimiento de la población, etc. Además, uno de los efectos negativos que más ha repercutido a nivel de las formas organizativas de la sociedad, es la desaparición de gran cantidad de cooperativas. La cultura cooperativista alvearensis siempre fue llamativa y las crisis también lograron convertir aquellas buenas experiencias en fracasos. Actualmente sólo quedan tres cooperativas cuando en 1980 existían aproximadamente 80 cooperativas funcionando a pleno (Seghesso, 1985).

Valle de Uco: Tupungato, Tunuyán y San Carlos

Tupungato, Tunuyán y San Carlos forma parte de la cuenca del Río Tunuyán y de una región denominada Valle de Uco. El Valle de Uco, es el segundo oasis más poblado de la provincia y el más rico en recursos naturales. Comparativamente con otras zonas, se encuentra extremadamente favorecido por distintos caudales hídricos que descienden de la montaña y por acuíferos existentes al pie de la cordillera (montañas que se elevan por encima de los 5.000-6.000 metros de altura).

La expansión del oasis centro, al igual que en el caso de Alvear, estuvo signada por el arribo de inmigrantes, italianos y españoles en este caso. A partir de 1900, las tierras se cultivaban con papa, cebada cervecera, porotos, etc.; en 1915, se destacan las primeras plantaciones de frutales, manzanos y perales, hoy símbolos productivos del Valle. El cultivo de la manzana posibilitó el desarrollo de una de las industrias más significativas de la región, la sidrera.

Fue así que comenzaron a surgir modernos galpones de empaque, junto con los bosques de álamos y aserraderos. Esto permitió la transformación de la producción forestales en envases para las frutas, la cual actualmente se destina al mercado nacional e internacional. El cultivo de la manzana posibilitó el desarrollo de una de las industrias más significativas de la región, la sidrera.

De los tres departamentos del Valle de Uco, Tunuyán es el más importante desde el punto de vista económico e industrial. Sus principales actividades, aparte de la



vitivinicultura, son la conservera, manufactura de la madera y faenamiento hasta los primeros años del siglo pasado, pero ya a partir de 1920 comienza un importante proceso de reconversión hacia la agricultura, realizando las primeras plantaciones de manzanas.

Actualmente, Valle de Uco es el segundo oasis más poblado de la provincia y el más rico en recursos naturales. Situado al este de los Andes, se encuentra extremadamente favorecido por distintos caudales hídricos que descienden de la montaña y de acuíferos existentes al pie de la cordillera

Los tres departamentos de este oasis centro, están marcados por la ruralidad y a nivel provincial se distinguen por su diferenciado dinamismo agroindustrial. La dinámica del uso del suelo agrícola mostró una marcada expansión de las hectáreas dedicadas al cultivo del ajo en los tres departamentos y de la papa en Tupungato. En la década del noventa, se advierte un crecimiento del viñedo en Tupungato y Tunuyán, y de los frutales en Tunuyán con introducción de importantes innovaciones en el sistema de riego, proceso de reconversión que se ha mantenido hasta el presente. También han crecido los viveros y las aromáticas (Molina, 2005). De los tres departamentos del Valle de Uco, Tunuyán es el más importante desde el punto de vista económico e industrial.

Además de las grandes industrias localizadas, las pequeñas y medianas, por su capacidad de elaboración, integran el sector productivo primario. Algunas transforman la materia prima elaborando conservas, jugos, mostos, vinos, dulces. Otras, tipifican, empaican y/o conservan en frío las producciones frutihortícolas acondicionándolas, para negociar mejor la etapa de comercialización del producto. La capacidad instalada no se aprovecha totalmente, se calcula que se utiliza un 70% de las instalaciones, en parte, por la estacionalidad de la elaboración o empaque (Molina, 2005).

Por su ambiente específico, el área natural, la montaña y ríos, ofrece condiciones excepcionales como fuente y reserva de agua, minerales, ganadería, turismo y comunicaciones internacionales. La actividad turística está convirtiéndose en un baluarte de las actividades del departamento y aún cuando las potencialidades son importantísimas, están lejos de encontrarse bien desarrolladas.

Los departamentos cuentan con sitios de interés histórico y natural, por ejemplo en Tunuyán se destacan: Los Manantiales, a 3.700 metros sobre el nivel del mar, un paisaje recubierto por nieve siete meses al año; El Manzano Histórico, monumento y patrimonio



de los mendocinos, levantado en el peñón “El Manzano” a 1.800 metros sobre el nivel del mar; Quebrada, Cerro y Paso El Portillo, paso colonial para la comunicación con Chile, etc.

No obstante, Valle de Uco, al igual que el resto de los departamentos de Mendoza, sufrió la crisis vitivinícola y el problema de la falta de productividad de los 90', debido entre otras cosas, a la competencia desleal de los productos importados. Una de las consecuencias de las políticas implementadas, fue la destrucción de un sector minifundista y de medianos productores dueños de no más de 10 Ha, que dejaron de producir sus fincas por falta de rentabilidad buscando otro tipo de salidas económicas. Los obreros rurales, peones y contratistas dependientes de empresas agroindustriales, perdieron sus trabajos, llegando al punto de abandonar las propiedades.

A partir del 2002 la situación comienza a cambiar pero desde luego los pequeños y medianos agricultores independientes se encuentran con pocos recursos para enfrentar situaciones más favorables.

Caracterización de las experiencias de valorización de la identidad cultural: activos, estrategias y actores

Las experiencias de valorización de productos y servicios con identidad cultural en los departamentos seleccionados, pueden abordarse a partir de tres aspectos que las caracterizan:

Los motivos que incentivaron las acciones de reconocimiento, valorización y puesta en el mercado de productos y servicios con identidad;

- Los activos culturales efectivamente existentes en cada territorio;
- Los actores involucrados y las interrelaciones entre los mismos.

El origen de las estrategias, se remite, tanto para el caso de Tunuyán como en el departamento de General Alvear, a iniciativas de actores, o grupos de actores, movilizadas por objetivos diferentes. En forma aislada, con recursos económicos y capacidades humanas muy desiguales, los emprendimientos se inician desde:

Actores locales

- Productores (unidad doméstica familiar).
- Grupos de productores, unidos por vecindad y/o por compartir necesidades o



intereses comunes; por ejemplo, dedicados a la elaboración de un mismo producto.

- Grupos más heterogéneos, formados por productores y otros habitantes, residentes en las zonas rurales o en las villas cabeceras de cada departamento y no vinculados con la actividad agroganadera. Son docentes, pequeños comerciantes, obreros, estudiantes, artesanos, etc.

Actores extra-locales nacionales

Grupos de actores urbanos, provinciales o nacionales. Generalmente, provienen de Mendoza capital, no residen en la zona pero poseen una unidad productiva que dejan a cuidado de algún encargado. En este grupo también se ubican nuevos propietarios de otras provincias (límites por lo general), que han invertido en la región, en la mayoría de los casos en vid y en segunda lugar en fincas para fruta.

Actores extra-locales extranjeros

Grupos extranjeros que han realizado importantes inversiones en emprendimientos vitivinícolas de diferentes características. Paralelo al proceso de producción y vinificación, desarrollan en las bodegas y otros edificios especializados, variadas actividades de turismo enológico. El vino es el producto con identidad cultural emblemático de la provincia y aún cuando la dinámica de estos actores, no está asociada con estrategias de lucha contra la pobreza, sus emprendimientos, provocan importantes efectos que merecen ser tenidos en cuenta en virtud de los objetivos de este trabajo.

Los dos últimos grupos de actores presentados, actores extra-locales nacionales y extranjeros, responden a lógicas muy distintas que las que sustentan las acciones de los pobladores locales.

La principal diferencia, es la dotación de recursos con la que cuentan. Las actividades turísticas que inician, se basan en grandes inversiones de capital, desarrolladas sobre importantes estrategias de marketing, donde el vino es el producto estrella. Hay una fuerte asociación del producto con el territorio, sus recursos naturales y el paisaje productivo. Fortalecen la comercialización in-situ, en bodegas boutique preparadas para recibir a los visitantes; y ex-situ, a partir de la alta calidad del vino, exportable a diversos destinos del mundo. La racionalidad económica que avala este tipo de emprendimientos responde a una lógica propia de empresa agroexportadora, totalmente diferente a la significación y alcance que tienen las iniciativas para las poblaciones locales.



Los actores locales, tienen como objetivo, generar alternativas económicas para complementar y fortalecer sus medios de vida. A partir de articular y canalizar posibilidades existentes en el ámbito local (más específicamente, en el ámbito doméstico), se vuelven receptivos a un conjunto de nuevas oportunidades (el turismo atraviesa transversalmente este proceso). Las experiencias implican diversificación de actividades y de fuentes de ingresos para el hogar rural.

En Valle de Uco (oasis centro), las estrategias han estado orientadas por una táctica de adaptación a las nuevas condiciones económicas, acontecidas en Argentina luego de la crisis del año 2001. Las iniciativas tienen un trasfondo social de resistencia, motivadas por un rescate de la identidad local y de “resguardo” del territorio, frente a los cambios socio-productivos asociados a las inversiones extranjeras. Se ha buscado posicionar otros productos del oasis, productos regionales, que no estaban tradicionalmente valorados por sus posibilidades como bienes de intercambio en el mercado.

La creciente demanda de productos y servicios en el medio rural, ha inducido que se establezca cierto tipo de relaciones entre los actores locales y extra-locales en los departamentos, especialmente para el caso de Tunuyán. No se trata de situaciones masivas, y sólo involucran a aquellos actores locales mejor dotados, cuyos emprendimientos tienen una trayectoria más larga. El vínculo se establece intentando sumar y diversificar la canasta de bienes y servicios. Lo que no está totalmente claro, es en que medida los beneficios y su distribución, son equitativos entre actores con capacidades de negociación diferentes.

En el departamento del oasis sur, General Alvear, el objetivo que originó las iniciativas, fue, contrarrestar la vulnerabilidad a la que el productor se siente sometido cada año. Debido a vaivenes en los precios de compra, imposibilidades para ubicar la producción, plagas que disminuyen el precio, o los dos flagelos más comunes y temidos en la zona, pérdidas por heladas tardías o tormentas de granizo. La necesidad de buscar alternativas para contrarrestar los efectos de los malos años, indujeron la generación de los emprendimientos.

Alvear está aislado en relación a la capital provincial (se ubica a casi cuatrocientos Km.); su economía se basa en la producción de fruta fresca y vitivinicultura de menor calidad que la implantada en Tunuyán. Es un territorio más pobre, no sólo en relación con los recursos naturales de que dispone, sino también, respecto a infraestructura y equipamiento social. La población rural se enfrenta a peores condiciones de vida que



las comunidades del Valle de Uco. El desarrollo del turismo en la zona ha avanzado más modestamente y es menos relevante que en la otra zona de estudio.

Los activos culturales que resultan eje de las experiencias de valorización, se manifiestan como activos tangibles e intangibles dentro del patrimonio cultural de cada oasis. Pueden dividirse, entre aquellos que remiten al modo de vida propio del lugar (ideas, actitudes, lenguaje, prácticas, etc.) o, los que engloban un conjunto de prácticas culturales locales, como son las formas artísticas, arquitectura, producción de alimentos, etc.

Aún en el caso que la materia prima sea la misma, en cada territorio el producto difiere. Es el resultado de la historia y la re-inención de esa historia, formas de saber-hacer específicas, prácticas y aspectos simbólicos, lo que le otorgan al producto, un sello único y distintivo. Es importante resaltar la relevancia que en este sentido ha tenido la preservación de los oficios y las cadenas generacionales de transmisión de los mismos.

En el Valle de Uco se encuentran productos regionales, de origen agropecuario, resultado de formas artesanales de producción, manipulación y preparado de los alimentos: vinos; conservas y dulces (incluye la miel y derivados); gastronomía tradicional del oasis (empanadas, sopaipillas, carne a la olla, challa, amasados con chicharrones, etc.); artesanías en cuero (monturas, lazos, boleadoras, etc.); tejidos al telar y artesanía en cerámica huarpe ; aceites de olivo y bálsamos con aromáticas.

Las artesanías en cuero son sumamente reconocidas en toda la provincia. El cuero se trabaja a partir de implementos de uso cotidiano en el campo, fabricando productos decorativos, cuchillería y facones, además de prendas típicas, asociadas al paisano, al criollo, (monturas, sombreros, alpargatas, etc.). En el último tiempo se ha comenzado a incursionar en artículos de cuero y madera para vestir y presentar las botellas de vino.

En General Alvear los productos que pueden encontrarse son: vinos y licores (vino patero licores artesanales y más recientemente, los denominados “vinos de autor”); distintas variedades de embutidos y chacinados (productos específicos de la colonia rusa y ucraniana que hay en el departamento); dulces (jaleas y panes); fruta seca y variantes (por ejemplo, fruta seca en licor); gastronomía tradicional del oasis y la colonia rusa (asado, empanadas, locro, chanfaina, chivo, cordero, jamones, chucrut, borch, tortas rusas, etc.).



La existencia de una importante población descendiente de inmigrantes rusos y polacos, hace de Alvear y específicamente de algunos de sus distritos, Bowen y Carmensa, territorios con especificidades culturales llamativas. Manifestadas, no sólo en el resguardo de tradiciones culinarias y costumbres, sino también, en el uso actual de la lengua y en la supervivencia de actividades propias, como es la granja y los carneos, prácticas que no se encuentran en el resto del oasis (en las áreas de secano si son comunes, pero están asociadas a una forma de vida muy particular que es la de los puesteros caprinos).

La mayoría de los productos mencionados se ofertan in situ, en las fincas, en pequeños comercios en las villas urbanas, en ferias de fin de semana o mediante callejeo. En el caso de la gastronomía, es ofrecida en locales adaptados para tal fin y muchas veces acompañando la oferta de alojamiento (hay varias opciones y de distintas calidades, dependiendo de quiénes son los actores protagonistas del emprendimiento, márgenes de inversión, capacidades humanas, experiencia en el tema, etc.).

Es posible encontrar productos que son comercializados ex situ, especialmente, los vinos, licores, dulces y fruta secada. Se ofrecen en mercados urbanos de los departamentos aledaños, en la capital provincial, en mercados nacionales, especialmente Buenos Aires, La Pampa, Córdoba y el sur Argentino. Entre los canales de comercialización nacional, se destacan las oportunidades que nacen asociadas a cadenas especializadas en la venta de productos regionales en distintos destinos turísticos del país.

Se comercializan al extranjero, algunos vinos, específicamente los que están respaldados por una capacidad de gestión encargada de cumplir las reglamentaciones y trámites necesarios para exportar. También la fruta disecada tiene lugar en el mercado internacional.

Descontando el caso de los productos que pertenecen a circuitos de empresas agroindustriales, toman relevancia en este sector, las pequeñas y medianas empresas familiares. Se trata de procesos de profesionalización de los hijos y retorno a los lugares de nacimiento con un bagaje cultural diferente al de los padres. Es una generación que se arrima a la actividad productiva en un momento de relativo auge y esto ayuda a que le den un vuelco innovador a la venta de productos. Entendiendo la innovación, como el proceso de incorporación del bien a mercados de exportación.



Las estrategias adoptadas en ambos territorios son distintas, esto se debe, no sólo a los motivos que indujeron primariamente el surgimiento de las iniciativas, sino también, a las circunstancias que luego han acompañado las experiencias. Desde luego, esto explica las modalidades, el grado de maduración y derrame que actualmente puede visualizarse.

La mayoría de los productos se agrupan en una canasta de bienes y servicios. En el departamento de Tunuyán la conformación de esta estrategia es más reciente que en General Alvear. Siempre prevaleció una estrategia de hilera, asociada al rol preponderante del vino como dinamizador económico.

Actualmente, en Valle de Uco, a la estrategia por producto, debe sumársele la generación de una canasta de bienes y servicios. La canasta sigue teniendo como núcleo al vino, pero ha comenzado a ser permeable, incorporando otros productos del oasis. En Alvear, por el contrario, la canasta de bienes ha sido la única estrategia posible, tiene mayor grado de consolidación, no existe un producto estrella y es esto lo que ha permitido alcanzar una atractiva oferta, basada en la diversificación y complementación de productos.

Es interesante señalar como las estrategias adoptadas implican formas de organización y articulación diferentes. Aún cuando la estrategia de canasta permiten un mayor ingreso de actores y una distribución más equitativa de los beneficios, en el caso de Tunuyán, donde la misma se ha consolidado a partir de un producto (el vino) comercializado por los actores más poderosos, las relaciones establecidas suelen ser más verticales que horizontales.

En Alvear, los actores que negocian la canasta son más homogéneos y esto permite una articulación horizontal, menos formal. Pero, son estos actores los que encuentran mayores obstáculos a la hora de la comercialización de la misma. En cambio, en el caso de Tunuyán, la comercialización es relativamente menos conflictiva porque los canales están identificados y transitados por actores con más experiencia.

Además de los productos mencionados, hay que sumar otro grupo de capitales colectivos, que de estar completamente subestimados hoy son ampliamente valorados y demandados.



Primero, todo un conjunto de atractivos físicos, donde aparece el patrimonio edilicio propio de la arquitectura del vino, ferrocarril y religiosa.

Segundo, activos intangibles, transmitidos a partir de un importante y diverso conjunto de fiestas y festivales, asociados a las cosechas, la vendimia, destrezas criollas, rescate de la música folklórica, etc.

Tercero, pero atravesando transversalmente todo los bienes mencionados, emergen las actividades turísticas desarrolladas en el medio rural. De acuerdo a la oferta que pudo registrarse en el estudio de campo, fue posible definir cinco grandes tipos de turismo (diferenciados según la actividad preponderante en cada uno). En la práctica, se ofrecen en su forma pura, o bien, fusionándose unos con otros:

- Enoturismo y Caminos del Vino: paisajes, prácticas culturales, bodegas, degustaciones y gastronomía.
- Turismo rural: incluye alojamiento y estancia en la zona rural, participando de la vida en el campo, la gastronomía y los recursos naturales que el territorio ofrece. Implica el intercambio directo con los pobladores de la zona y el acceso y consumo de productos regionales.
- Agroturismo: implica conocer y disfrutar de las labores culturales de los cultivos tradicionales de la provincia, conocer el sistema de riego, las diferencias entre las zonas de oasis, secano y montaña, etc.
- Granjas: remite a actividades específicas con animales de granja, preparado de productos derivados de la cría y engorde, etc.
- Turismo aventura: hace referencia a las actividades que se realizan al aire libre vinculadas con los recursos naturales (ríos y montañas) y paisajísticos de cada zona. Incluye paseos, cabalgatas, ascensos al piedemonte, etc. Aún cuando este tipo de turismo no refiere exclusivamente a un producto o servicios con identidad cultural, se lo incluye, no sólo, porque forma parte de la canasta de bienes y servicios, sino también, porque es un tipo de turismo que promueven de manera muy relevante la identidad territorial.

Ahora bien, ¿cuáles son las relaciones que se han establecido entre los distintos actores sociales en torno a estas dinámicas de valorización? ¿qué asimetrías de poder se ponen en juego? ¿cuál es la distribución de beneficios? y, un tema muy significativo, ¿cuáles son los márgenes de maniobra que los distintos actores tienen en función de las relaciones de poder que configuran el territorio?



Las relaciones identificadas son en última instancia procesos de negociación. Los actores se agrupan a partir de un fin inmediato, muchas veces posponiendo divergencias existentes. Buscan beneficios tangibles del vínculo. Por lo general, las relaciones no perduran en el tiempo y no suponen, necesariamente, haber llegado a un consenso sobre la distribución de los beneficios obtenidos.

Por último e intentando sintetizar los elementos de análisis que se acaban de describir, podría decirse, que las estrategias de valorización de productos y servicios resultan de un proceso de desplazamiento de los activos. Pasan de tener un rol restringido al medio doméstico familiar, a ser valorizados como bienes de intercambio en distintos mercados y para variados consumidores.

Es claro el proceso en el caso de las fiestas, de tener únicamente repercusión local, movilizándolo exclusivamente a actores históricamente vinculados a ellas, ahora se han convertido en un producto y un importante atractivo turístico, difundido y demandado por públicos urbanos extra-locales.

Esto viene acompañado por un cambio de percepción de los actores locales sobre su propio lugar, su historia y su forma de vida. Las estrategias tienen que ver con un reconocimiento y puesta en valor que se produce a partir del protagonista y desde luego, también a partir de otros actores no locales. El proceso está estimulado por una demanda de productos y servicios con atributos de valor peculiares, donde se reconocen costumbres y tradiciones, hay un estilo de consumo que pretende alejarse de la producción masiva.

Caracterización de los Nuevos Escenarios

Al iniciarse el estudio, y debido a la escasez de antecedentes sobre la temática en la provincia, una de las primeras inquietudes que se planteó, fue indagar acerca del reconocimiento que los actores locales hacían de sus propios productos y servicios. Específicamente, si los reconocían como manifestaciones de su identidad cultural.

El análisis de los datos, cualitativos y cuantitativos, evidenció que efectivamente los bienes y servicios son reconocidos como productos culturales. De las setecientas quince encuestas aplicadas, quinientas ochenta y ocho relevaron que la identidad cultural está representada y se trasmite, en la oferta local de las comunidades.

Sumado a esto, se analizó otro tipo de reconocimiento muy significativo: ¿La identidad



y la cultura de quiénes se está transmitiendo en la canasta de productos? Las poblaciones reconocen que es su propia identidad, la de los pobladores locales.

Los pobladores locales están representados por los habitantes de los distintos distritos de cada departamento, pero no se entiende por local a los nuevos actores, aún cuando estén residiendo permanentemente en la zona. Se trata de los habitantes oriundos, tradicionales, con historia de trabajo, familia, etc. No se hacen mayores distinciones respecto a si se trata de los rasgos culturales asociados a los habitantes de las zonas rurales o de las villas urbanas.

Respecto a los beneficios que la comunidad percibe a partir de la puesta en marcha de las estrategias, pudieron definirse impactos tangibles e intangibles.

En relación con los tangibles, básicamente, los emprendimientos implican la obtención de mayores ingresos para las familias y nuevas oportunidades de empleo.

Las estrategias cumplen el papel de segunda actividad (la primera sigue siendo la producción agroganadera en pequeñas y medianas unidades productivas o, en el caso de los habitantes de las villas urbanas, su pequeño comercio, la docencia, el trabajo en la fábrica, etc.). Complementan los ingresos del hogar rural y/o suponen la incorporación de distintos miembros de la familia a nuevas actividades. Sea en emprendimientos propios, o junto con otros productores en proyectos co-ligados.

Entre los impactos intangibles, se destaca que las experiencias no implican salidas laborales fuera de la zona de residencia. Son alternativas que aplacan las situaciones de migración y desarraigo. Además, señalan que representan una opción muy importante para los jóvenes, en la medida que éstos se sienten más atraídos por estas actividades que por las labores tradicionales en las fincas.

En el caso de las mujeres, también se menciona que las experiencias son una oportunidad para dedicarse a labores más gratificantes que las que desempeñan normalmente en frigoríficos, empaques, etc. Otro aspecto positivo, es el dialogo con nuevos actores (turistas). La percepción es que las experiencias generan un espacio de intercambio entre la propia cultura y otras. Hay un proceso de valorización del espacio rural, donde por primera vez, la relación significativa no es aquella que va desde lo rural hacia lo urbano, sino, por el contrario, el mundo urbano queriendo conocer y experimentar lo rural.



Las estrategias suponen un juego de actores, que ocupan distintas posiciones, participando de muy variada manera en el proceso productivo y en la comercialización de productos y servicios. Aquellos que no son productores de bienes, ni protagonistas de las actividades turísticas: intermediarios, operadores turísticos, diversos inversores, etc. Generalmente, se ubican en la etapa de comercialización de la canasta, contando con el respaldo de cadenas de comercialización y una estructura logística y de marketing que no está al alcance de los actores locales.

Una de las mayores preocupaciones que pudo identificarse, desde los actores locales, es mejorar sustancialmente la situación de venta. La meta sería aumentar las posibilidades de comercialización en las localidades, renovando cualitativamente las condiciones para apropiarse de la oferta in situ.

En General Alvear, por ejemplo, se expresa la necesidad de espacios físicos adecuados. Se demandan instalaciones que siguiendo las normativas vigentes, puedan habilitarse para producir, depositar y vender productos (actualmente estas actividades se realizan en las casas de familia, o, en salones comunitarios de uso múltiple).

Además, se pretende diversificar los puestos de venta, no sólo logrando espacios permanentes (distintos a las ferias de fin de semana, festividades, etc.) sino también, a partir de identificar oportunidades de comercialización en otros lugares de afluencia de turismo (sin perder el control de las etapas productivas).

Se piensa en acciones tendientes a mejorar la oferta, renovando las variedades de productos a partir del reconocimiento que los consumidores expresan. Por ejemplo, entre las variedades de dulces artesanales, se destacan aquellos que se elaboran con nueces sobre las jaleas o panes. Entre las artesanías en cuero, la cuchillería es más demandada que la vestimenta o los ornamentos en general.

El mercado provincial es actualmente el principal destino de los productos, así como el núcleo de la oferta turística. Los intermediarios sacan el producto local de los territorios rurales para ubicarlos en los mercados regionales de la capital provincial. En esos mercados urbanos, aparte del consumo específico del turismo, muchos de los productos son demandados por provincianos que los reconocen y asocian con el territorio de origen.



Existen demandas diversificadas, el abanico de potenciales consumidores es diferente. La gente de Mendoza, o aún de otras provincias, generalmente demanda a partir de una referencia asociada a la calidad de los productos de los distintos territorios; en cambio, el turista, compra aquello que responde a lo que el marketing promocionó en su lugar de origen, en ese caso, el vino sigue siendo el producto estrella de la provincia.

En Valle de Uco, las poblaciones de las cabeceras urbanas y la población rural, sostienen que la demanda y oferta de productos ha aumentado considerablemente en los últimos cinco años. En proporción, pareciera que la demanda ha crecido más que la oferta. Este

punto es llamativo porque indica que los actores locales observan que hay una demanda no satisfecha, una oferta que no acompaña esa progresión.

Respecto a las preferencias de los consumidores, el trabajo identificó que los productos con identidad, en ambos oasis, son valorados por considerárseles artesanales, naturales y sanos. Son productos alimentarios típicos, que conforman el patrimonio gastronómico de un lugar y representan un modo de vida particular.

El consumidor, destaca el proceso de selección y procesamiento de la materia prima, que asegura la obtención de un conjunto de características deseables, sabor, color y aroma, más una tradición en el preparado del producto.

La calidad ha sido valorizada como el plus característico que atraviesa transversalmente a los productos. El estudio relevó que los consumidores están dispuestos a pagar un precio más alto por los atributos que se han mencionado, en la medida que los mismos son símbolo de la calidad de lo que se está consumiendo y, hacen la diferencia y distinción respecto a productos masivos.

En el caso del turismo, lo que se observa es que los actores locales siguen teniendo recelo respecto a iniciarse en los emprendimientos. Esto frena la realización de inversiones, asumir riesgos, aumentar la cantidad de tiempo destinado a la actividad, etc. Las estrategias se iniciaron como alternativa para complementar ingresos, pero aún cuando han crecido y madurado, la gente sigue considerándolas actividades secundarias.

Ocuparse de la venta de productos regionales, ha sido una oportunidad adoptada más masivamente, implica menos disponibilidad de dinero, requiere menores capacidades,



logística, etc. A la vez, su desarrollo es más sencillo en relación con la continuidad de la actividad agroganadera tradicional.

En el futuro se debería realizar un análisis más profundo respecto a si el segundo puesto que actualmente ocupan las estrategias, está emparentado con un estadio temporal de desarrollo de las mismas (todavía debatiéndose su consolidación y sustentabilidad) o efectivamente, continuarán considerándose alternativas secundarias en la obtención de ingresos familiares.

Indudablemente, las experiencias todavía son incipientes, las condiciones macroeconómicas favorecen el aumento de la demanda de productos y el consumo del

Espacio rural . No obstante, existe un marco de inestabilidad importante, nacen y mueren con facilidad y no es del todo clara la incidencia que tienen en dinámicas de desarrollo territorial. Es necesario seguir observando si las prácticas aportarán a un proceso de desarrollo integral de las comunidades, más allá de constituir una simple sumatoria de buenos casos.

Las principales trabas que el estudio encontró, como condicionantes para el fortalecimiento de los emprendimientos fueron:

- Dificultades para encontrar el tiempo necesario para ocuparse de la producción y venta de los productos (principalmente por la estacionalidad de las actividades, es en la temporada de verano donde se obtiene la materia prima para los productos, coincidiendo con el momento de mayores actividades en la unidad productiva, es la época de cosecha).
- Escasez de recursos económicos para destinar a la etapa de comercialización. La venta requiere invertir en una logística que tiene un costo, y los productores muchas veces no están en condiciones de asumirlo.
- Problemas al interior de los grupos de productores, asociaciones de artesanos, asociaciones de mujeres, etc. Los inconvenientes tienen que ver con bajas por enfermedad, disputas entre los miembros, incumplimiento de tareas asignadas, informalidades en cuanto a los procedimientos estipulados, etc.
- No se logran obtener cantidades y calidades parejas a lo largo del tiempo y esto condiciona la incorporación a determinadas redes de comercialización.
- No se cumplen las normativas sanitarias y bromatológicas requeridas.
- Faltan puestos de venta. No hay lugares físicos adecuados y reconocidos por



locales y extranjeros para colocar y vender los productos, los turistas llegan al departamento y no saben a donde ir a comprar un producto regional.

La demanda de productos y servicios está supeditada a la temporada alta de turismo en la zona agrícola, la ausencia de una estrategia que desarrolle espacios para colocar los productos, ampliando la oferta a lo largo del año (por ejemplo, en los centros de deportes invernales de la provincia), atenta contra la consolidación de las estrategias.

Consideraciones finales

Las estrategias de valorización de productos y servicios con identidad cultural en las áreas estudiadas, son experiencias nuevas, dispersas y heterogéneas. El grado de consolidación es distinto entre ellas, y también es diferente, si se evalúa la situación en cada oasis.

En el Centro, las experiencias están más consolidadas que en el Sur. El contexto económico ha permitido que las iniciativas del Valle, se vean favorecidas por una mayor disponibilidad financiera, un importante dinamismo turístico, una posición geográfica privilegiada, ricos recursos naturales, y desde luego, el boom de la vitivinicultura, que ha estimulando y alentado la estructuración de una canasta de bienes y servicios regionales.

La solidez de las iniciativas, en ambas zonas, se encuentra sustentada, principalmente, por dos factores.

En primer lugar, gracias al aumento de la demanda de productos y servicios con identidad. El consumo se orienta a descubrir tradiciones y costumbres propias de cada territorio. Los atributos de valor sustentados en la historia, el modo de vida y el sistema productivo de un lugar, otorgan a las canastas de bienes y servicios su marca distintiva.

La calidad de los productos es la característica más demandada, se asume que se está consumiendo lo mejor, lo más puro y artesanal que ese territorio es capaz de producir. Se aprecian los sellos de autenticidad de los productos, asociando esto, con el saber-hacer y los oficios de las personas que generan los bienes de consumo.

Segundo, las experiencias están fuertemente sustentadas por las bases sociales que las generaron. Los actores locales están apegados a esta forma de diversificar sus ingresos. Los impactos tangibles e intangibles son reconocidos y hay efectos positivos,



no sólo aprovechados por los participantes del emprendimiento, sino también, estimados por el conjunto de la comunidad (por ejemplo, el mejoramiento de infraestructura social en los espacios que se comparten con turistas).

Se aprecia la entrada monetaria que suma y complementa la fuente de ingreso del hogar rural. Los emprendimientos generan empleo y constituyen una alternativa muy deseable para jóvenes y mujeres.

Los actores locales admiten que están lejos de hacerse ricos con la comercialización de productos, o con los emprendimientos turísticos, dada la escala en la que actualmente se desarrollan. No obstante, las constantes situaciones de crisis e inequidad que vive el país,

y repercuten en el agro, reafirman el interés por implementar alternativas que asistan la economía familiar.

En este sentido, la falta de crecimiento o maduración de las estrategias, no pareciera ser el motivo que las remite a ocupar el segundo puesto como fuente de ingreso. Optar por varias entradas de dinero es una estrategia de supervivencia. Probablemente, si por varios años los ingresos resultantes de una u otra actividad, fueran relativamente mayores, o, el éxito de alguna de las labores, exigiera dedicación exclusiva, se dejaría de lado la actividad que retribuye menos.

En relación a la vinculación de las iniciativas con actores procedentes de los gobiernos locales o cualquier otro tipo de actor público, no es posible mencionar muchos ejemplos en marcha.

La arquitectura institucional pareciera estar desgastada. Resultando poco innovadora la manera de generar espacios de diálogo y formas de trabajo coligado. Muchas de las incongruencias que se visualizan en territorio, son un fiel reflejo de lo que acontece al interior de las instituciones (fragmentaciones, dispersión, falta de información, superposición de actividades, mal uso de los recursos, etc.). Además, hay serios problemas de comunicación entre los organismos, y esto supone encontrar varias trabas a la hora de delinear estrategias que precisen de la participación de varios de estos actores institucionales.

No existe un proyecto desde los municipios departamentales (y tampoco a nivel de gobierno provincial) que fortalezca las acciones investigadas. Tampoco se rastreó otro



tipo de soporte desde organismos técnicos o académicos. Ciertamente, que la temática es nueva, y no tiene trayectoria en la provincia.

El único esfuerzo que se puede atribuir a los distintos gobiernos locales y demás instituciones y organismos públicos, es un amplio reconocimiento acerca de las bondades del turismo rural. Se pone mucho énfasis en su promoción y desarrollo, aún cuando hasta el momento, los avances son más discursivos que prácticos, o, están totalmente librados a las reglas de inversores privados.

Para que las estrategias sean parte de un modelo emergente de desarrollo, y no se limiten a legitimar la venta de un territorio y de los productos y servicios existentes, es necesario que se generen mecanismos que logren equilibrar las privaciones materiales e inmateriales que perpetúan las marginaciones.

El patrimonio cultural es un producto colectivo, y, en la medida que se haga uso de él como recurso, es vital pensar en la capacidad de manejo social que implica la apropiación del mismo.

En este sentido, y coincidiendo plenamente con lo que propone Linck (2006), la dialéctica entre propiedad colectiva y apropiación individual no se resuelve en el libre acceso a los patrimonios y en la liberación de los derechos individuales de uso, sino al contrario, en la construcción de reglas tendientes a codificar el acceso, a reforzar las exclusividades de uso.

Las dinámicas de identidad cultural, deberían apoyarse a través de ciertos incentivos que amplíen la capacidad de negociación e intercambio de los que menos poder tienen. De manera tal, que se limiten las restricciones entre metas y medios.

El estudio identificó tres grandes aspectos que impactan en las experiencias y precisan atención:

1. Es baja la disponibilidad de recursos financieros para invertir en los emprendimientos.

Aparecen necesidades de infraestructura social, asociada a mejoramiento de caminos, espacios públicos, servicios de distinto tipo, vivienda, comunicación, etc., que no pueden ser asumidas por los actores locales (hasta el momento, en estos casos han jugado un papel importante los grandes inversores - bodegas por ejemplo - que emprenden la construcción de algunas de estas obras para el mejoramiento



de su actividad, y desde luego, impacta en los pequeños emprendimientos).

El margen de recuperación que tienen los medianos y pequeños emprendedores es muy bajo, e impide la reinversión en mejoras. No se logra ampliar la calidad de los servicios prestados, les quita poder de negociación en las oferta in-situ, limita los esfuerzo de logística para ampliar o variar lo lugares de venta, etc.

2. Hay que desarrollar mecanismos de generación y distribución de información y atender el uso que se hace de la misma; para reforzar capacidades humanas que logren mejorar la gestión de las experiencias y puedan sustentarlas planificadamente.

La génesis de las experiencias no provocó restricciones de acceso para iniciarlas, pero sí, en la medida que las mismas van madurando, se vuelve indispensable hacer saltos cualitativos para reforzarlas. Aparecen aspectos que merecen ser atendidos y los actores locales no cuentan con el conocimiento necesario para poder asumirlos (ni aún, muchos actores institucionales).

Por ejemplo, no circula información respecto a cómo conseguir las habilitaciones municipales necesarias para vender productos de origen agroalimentario, muy pocos son los que conocen los trámites pertinentes para colocar marca a su producto, hay problemas de gestión y logística. La informalidad y precariedad de las estrategias es actualmente una característica que las perjudica y les impide ampliar sus posibilidades.

Es necesario democratizar información pertinente, que a la vez sirva para aunar esfuerzos, recursos y desde luego, proyectos dispersos que pueden complementarse. Para los actores locales sería de mucha utilidad contar con bases de datos de asociaciones de productores y artesanos en otros departamentos de la provincia, para intercambiar productos, realizar viajes de promoción a destinos turísticos contra-estación, conocer Programas como el ejecutado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción (SAGPyA), Rutas Alimentarias Argentinas, ya sea para aprender de esa experiencia, como para diseñar circuitos que puedan incorporarse a la misma, estar al tanto de los sistemas de calidad y denominaciones de origen para productos agroalimentarios, acercarse al proceso para la obtención del Sello Alimentos Argentinos de la SAGPyA.

3. A nivel de los referentes institucionales locales (gobiernos u otros), no hay una estrategia que retome las dinámicas y gestione incentivos que promuevan y



enmarquen las estrategias en un proyecto territorial, trascendiendo la lógica de buenos casos dispersos y librados a los esfuerzos individuales. Es posible establecer lógicas y arreglos en este sentido, apoyando a los actores locales marginados y con mayor necesidad de reforzar y sustentar la estrategia.

Estrategia

Por ejemplo, en el caso de las estrategias donde se han establecido relaciones entre actores con motivaciones y capacidades de negociación diferentes (lo cual implica que la participación en los beneficios no es necesariamente equitativa), hay puntos de interés común que pueden servir para reforzar las relaciones horizontales y verticales; siempre y cuando, esto permita equilibrar la distribución de los beneficios mediante mejoras en el poder de negociación de los actores más desfavorecidos. Un punto respecto al que sería recomendable ahondar es el vinculado con los márgenes de maniobra y el uso que de los mismos hacen los actores. Especialmente en las temáticas vinculadas con la identidad cultural de los pueblos y las manifestaciones en que se materializa.

Otro ejemplo de acciones que se podrían emprender desde el gobierno local o instituciones técnicas, es el vinculado con las posibilidades que se abren respecto a diferenciar y apoyar las estrategias dependiendo de la escala de desarrollo de cada una.

La escala de las experiencias parece estar asociada a las características del mercado donde ingresan para su comercialización. Esto plantea cierta heterogeneidad porque hay iniciativas que sólo logran arribar al pequeño mercado local, otras llegan a los mercados urbanos provinciales, algunas están exportando sus productos, etc., y son distintas las necesidades que surgen de cada una de estas instancias. Sería oportuno analizar las potencialidades y sustentabilidad de cada una para mejorar su desempeño y dar cabida a todas.

En definitiva, se trata de la necesidad de que exista una lógica territorial compartida, donde se establezcan criterios y pautas para fortalecer el acceso y el uso del patrimonio colectivo, lo cual suponen un rol importante de los gobiernos locales y otros actores institucionales.

Como última reflexión, podría proponerse la necesidad de trabajar en varios sentidos. Por un lado, a partir de un soporte social que favorezca a aquellas poblaciones más desfavorecidas, y donde la valorización de la identidad, puede llegar a ser un fin en sí



mismo. Por el otro, un soporte productivo-económico, que analice las posibilidades de mercado, los cambios en los estilos de consumo, el tema de la calidad, la protección de los bienes, los precios, la sostenibilidad, la diversificación de mercados, etc.; y finalmente, un soporte institucional que cree el marco para que las estrategias se encuentren contenidas y sustentadas. Es decir, una política y un proyecto territorial de desarrollo, que las englobe, les de coherencia y proyección.

Síntesis Bibliográfica

Arias, Eliézer (2006) Reflexión Crítica De La Nueva Ruralidad En América Latina. En: Revista ALASRU, Nro. 3, Universidad Autónoma De Chapingo, Chapingo, México.

Barrera, Ernesto (2003) Las Rutas Alimentarias Argentinas. Un Aporte Para La Construcción De Las Rutas Alimentarias Americanas. En: Seminario Sobre Turismo Rural Y Su Contribución A La Creación De Empleo Y La Conservación Del Patrimonio. 12 Y 13 De Mayo, Asunción, Paraguay.

Cueto, Adolfo, Romano, Aníbal y Pablo Sacchero (1992) Historia De Mendoza, Los Departamentos Del Centro Y Sur. Ediciones Los Andes, Fascículo 28, Mendoza, Argentina.

DGI 1 (2003) Caracterización Agroeconómica De La Cuenca Del Río Atuel. Planes Directores De Cuencas. Proyecto PNUD/FAO/ARG/00/008. SAGPYA, Gobierno De Mendoza, Argentina.

DGI 2 (2003) Caracterización Socioeconómica De La Cuenca Del Río Mendoza. Informe Técnico. Planes Directores De Cuencas. Proyecto PNUD/FAO/ARG/00/008. SAGPYA, Gobierno De Mendoza, Argentina.

DGI 3 (2003) Economía Y Planificación. Caracterización Socioeconómica De Las Cuencas Hidrográficas De La Provincia De Mendoza. Parte General Y Cuenca Del Río Mendoza. Planes Directores De Cuencas. Proyecto PNUD/FAO/ARG/00/008. SAGPYA, Gobierno De Mendoza, Argentina.

DGI 4 (2005) Reactivación Productiva De Tierras Empadronadas En Proceso De Abandono En La Provincia De Mendoza. Síntesis Diagnóstico: Proceso De Abandono De Tierras Productivas Empadronadas. Proyecto FAO TCP/ARG/2906 (A), Gobierno De Mendoza, Argentina.

Echeverri Perico, Rafael (2006) Desarrollo Territorial Sustentable, El Camino Político Hacia La Construcción Territorial. En: Revista ALASRU, Nro. 3, Universidad Autónoma De Chapingo, Chapingo, México.



Ferrari Bono, Bruno (2000) Estructuras Institucionales Para El Manejo De Cuencas Hidrograficas. Informe Síntesis. Programa Desarrollo Institucional Ambiental, Subprograma B. Secretaría De Recursos Naturales Y Desarrollo Sustentable, Gobierno De Mendoza, Argentina.

Goldman, M. (2001) Constructing An Environmental State: Ecogovernmentality And Other Transnacional Practices, Of Gree Wordl Bank. En: Social Problems, Nro. 48.

Ministerio de Economía 1 (2004) Resumen Ejecutivo: Programa De Desarrollo Productivo De La Provincia De Mendoza (AR-L-1003). Ministerio De Economía, Gobierno De Mendoza, Argentina.



¿Cómo combatir la exclusión y la desigualdad en la ciudad? Grupos indígenas en la demanda de sus derechos.

Ivy Jacaranda Jasso Martínez
Alejandro Martínez de la Rosa

Resumen

En esta participación se expone el caso de grupos indígenas que han llegado a una de las más grandes ciudades de México, y ante la discriminación y exclusión que han vivido se pronuncian por el reconocimiento de su diferencia cultural y lingüística, y propugnan el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución como pueblos indígenas. Se describen las diferentes experiencias que han vivido al enfrentarse a los prejuicios y estereotipos que tienen los no indígenas que consideran que estos grupos representan "un problema" en la ciudad. Finalmente se hace manifiesta la necesidad de programas y una política pública para subsanar las diferentes desigualdades que presentan estos grupos y lograr una mayor inclusión social.

Palabras clave

Pueblos indígenas; Programas; Desigualdad; Vulnerabilidad.

Introducción

Se dice erróneamente que el indígena "pertenece" a las comunidades, a los pueblos de indios, donde se les segregó desde épocas coloniales y por tanto salir de estos "lugares a los que naturalmente pertenecen" implicaría una extrañeza (Jasso, 2011). Sin embargo, desde la década de 1990 a la actualidad la presencia de indígenas en las ciudades del país se ha vuelto cada vez más constante. En el año 2000 se registraron aproximadamente 2.6 millones de indígenas en las ciudades. Esto sugiere que por lo menos uno de cada cinco se encuentra viviendo en zonas metropolitanas (Martínez *et al.*, 2003).

Uno de los aspectos comunes registrado en los estudios de población indígena en las ciudades en México, y posiblemente en otras urbes de América Latina, son las experiencias de discriminación y exclusión que vive este sector de la sociedad al habitar e interactuar en los espacios urbanos.

En este panorama proponemos analizar el caso de una de las ciudades más grandes del país, como poco más de un millón y medio de habitantes y que dado su crecimiento económico también ha sido un centro de atracción para población indígena, se trata de



la ciudad de León, Guanajuato, México. Desde hace aproximadamente tres décadas algunos grupos y familias se asentaron en la ciudad y ante el trato diferenciado que han recibido se han organizado para la exigencia de sus derechos como población indígena. Esto se reporta en el marco de las modificaciones a la Constitución Política mexicana del año 2001, específicamente la reforma al artículo 2º que reconoció a los pueblos indígenas en el país como entidades de “interés público” por parte del Estado.

Recordemos que la modificación a la Constitución en este aspecto fue resultado de las demandas de los movimientos indígenas en el país, en el marco de las políticas de reconocimiento que ocurrieron en diferentes países de América. Dicho reconocimiento fue limitado, se dejó a cada entidad federativa la responsabilidad de legislar respecto a su población indígena, lo que en última instancia, acotó y evitó un reconocimiento amplio, dejando a los intereses de cada estado tales prerrogativas. En esta vertiente Hale llama “multiculturalismo neoliberal” a un multiculturalismo que acepta demandas culturales pero que rechaza la redistribución de recursos y poder hacia los indígenas (en Assies y Gundermann, 2007), y Hernández, Paz y Sarela nombran como neo-indigenismo a la estrategia del estado mexicano para neutralizar los movimientos indígenas ofreciendo una aproximación “desarrollista” para promover el capital humano de las comunidades indígenas (en Assies y Gundermann, 2007).

Es entonces que después de diez años la entidad guanajuatense logró el reconocimiento de su población indígena, y en el año 2011, Guanajuato expide la “Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato”. Es entonces que el objetivo de este texto es analizar la exigencia de derechos por parte de la población indígena a partir del reconocimiento en el municipio del Consejo Consultivo Indígena de León.

Nota metodológica

El acercamiento a la temática ha sido a partir de una metodología de corte cualitativo y técnicas como entrevistas abiertas y a profundidad, observación participante y asistencia a las sesiones del Consejo Indígena de León. La investigación se llevó a cabo principalmente en algunas colonias donde habitan familias indígenas y la realización de un diagnóstico, a través del contacto que se estableció desde el 2011, con el Centro de Desarrollo Indígena Loyola. Entrevistamos a hombres y mujeres, consejeros, y familias indígenas entre 2016 y 2018 en la ciudad de León, Guanajuato.



Migración indígena a las ciudades

En México, el desplazamiento de población indígena a las ciudades data de hace décadas; las dinámicas de las que forma parte esta población implican desplazamientos continuos desde que tenemos registro. Esto sugiere que la población indígena no se encuentra únicamente en las zonas rurales, sino que desde hace tiempo habita en las ciudades y zonas urbanas, lo que a su vez supone retos para los municipios y las políticas que solo ubican a esta población en el ámbito rural.

En el año 2000 se registraron aproximadamente 2.6 millones de indígenas viviendo en las ciudades y zonas metropolitanas; es decir, uno de cada cinco vivía en estas localidades (Martínez, et al, 2003). Y según el más reciente censo, del año 2010, 38 % del total de los hablantes de lenguas indígenas de 3 años y más viven en localidades de más de 2500 habitantes (2, 626, 170 de personas), más específicamente: 19.9 % habitan en localidades de 2500 a 14999 habitantes, 6.8 % en localidades de 15000 a 99999 habitantes, y 11.2 % en localidades de 100000 y más (INEGI, 2010). Lo anterior supone que, en la actualidad, una parte importante de los indígenas habitan en las megaciudades y ciudades pequeñas. Esto sugiere que es necesario abordar un análisis más cuidadoso acerca de las dinámicas internas que se viven en las ciudades y cómo se conforma una apropiación diferencial del espacio y el territorio.

En el estado de Guanajuato se reporta una minoría de población hablante de una lengua indígena, en el Censo del año 2000 y 2010 se registraron 10,689 hablantes de lenguas indígenas (0.26 % del total de la población en el estado) y 14,835 hablantes respectivamente (0.30 %) (INEGI, 2000; 2010). La población indígena que vive en las principales ciudades del estado (como Guanajuato capital, Dolores Hidalgo, Irapuato, Celaya, San Miguel de Allende y León) representaron en el año 2000 cerca del 50 % de la población total que hablaba una lengua indígena en el estado.

La mayoría de esta población que vive en las ciudades refiere que ha llegado de otras comunidades y estados como Querétaro, Estado de México, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Veracruz y Chiapas entre otros. Lo anterior indica que también existe una diversidad cultural importante. Los primeros registros que se tienen de población indígena en León datan de mediados de la década de los noventa del siglo XX, sin embargo existen pocos estudios que analicen la situación general de la población indígena en la ciudad.

El municipio de León tiene el mayor número de hablantes de un idioma indígena, los datos del año 2010 registran 3191 personas de 5 años y más que tienen esta



característica (INEGI, 2010). Los indígenas con los que hemos trabajado en la investigación provienen de diferentes estados. Los idiomas con mayor población son el náhuatl (con hablantes provenientes de Veracruz y Guerrero), purépecha (con hablantes provenientes de Michoacán), mazahua (con hablantes provenientes del estado de México), mixteco (con hablantes provenientes de Oaxaca), y otomí (con hablantes provenientes de Querétaro y el Estado de México). El náhuatl se ha mantenido como el idioma indígena más hablado, para el censo del año 2010 casi se duplicó con respecto al del año 2000. Le siguen, en número de hablantes, el otomí y el mazahua. Estos registran un leve crecimiento; y el purépecha y las lenguas mixtecas tiene un aumento más pronunciado que los anteriores.

Los testimonios de otomíes y purépechas con respecto a la llegada de los primeros migrantes refieren la década de los setenta y ochenta del siglo XX. Sus viviendas se ubican en colonias de la periferia que en la mayoría de los casos no cuentan con todos los servicios básicos (colonia 10 de mayo, Lomas de Guadalupe, San Miguel, Morelos, Las Joyas, Ibarra principalmente). Y se trata comúnmente de familias extendidas o grupos emparentados entre sí a partir de relaciones de parentesco y un mismo origen. La mayoría de los adultos (hombres y mujeres) se dedican al comercio ambulante de productos como artesanías, dulces, semillas, frituras, flores, ollas y alcancías. Otros indígenas se dedican a la construcción (albañiles) o se emplea en diferentes actividades (bodegas, maquiladores, fábricas, tiendas de autoservicio). Las mujeres, como dijimos, se insertan en el mercado laboral, principalmente en el comercio ambulante, lo que responde a falta de capacitación y a un cálculo que les permita tener cerca a sus hijos, lo que en última instancia también las ubican en un ámbito por excelencia masculino (Romer, 2014).

Experiencias en la ciudad de León. Exigencia de derechos

El 8 de abril del año 2011 se publicó en el Periódico oficial de gobierno la “Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato”.

En la década de los años noventa del siglo XX, familias y grupos de otomíes y mixtecos en la ciudad se organizaron y lograron que el ayuntamiento leonés reconociera una agrupación de indígenas. Pero, ante el cambio de administración esta instancia desapareció, por lo que fue necesario que nuevamente se explicitara la demanda de un espacio de interlocución directa entre las autoridades municipales y los grupos



indígenas que habitan en León. Uno de los anteriores consejeros indígenas, el señor Gregorio (perteneciente a la comunidad otomí), nos mencionó lo siguiente:

Anduvimos peleando lugares donde trabajar, fue cuando llegó el licenciado Ricardo Sheffield y nos dieron los lugares donde estuvimos nosotros vendiendo durante 12 años, estuvimos planteándole los problemas que había y nos dice: “A ver, vamos a olvidarnos de los problemas y ustedes van a seguir trabajando aquí, haber señor de mercado y desarrollo social por favor ya no quiero que les den más vueltas, quiero que trabajen, a ellos les corresponde por Ley, que estén en la Casa de la Cultura, ¿por qué? Porque son la cultura que nos representa a nosotros como mexicanos”.

Ahí fue donde empezó el consejo. Así nació, estuvimos dándole duro, todos los compañeros, porque somos varios, tanto como de cultura, yo soy de la cultura otomí, náhuatl, mazahua, mixtecos y purépechas (Consejero otomí, León, 2014).

Después de una serie de reuniones entre autoridades del ayuntamiento leonés e indígenas, donde se expusieron la problemática del comercio ambulante y la necesidad de un reconocimiento formal, se evaluó la aprobación de un Consejo Indígena para el municipio. Llama la atención que dichas reuniones fueron producto de las manifestaciones públicas de demandas que hacían grupos indígenas en León, es decir, el Consejo surgió como resultado de las movilizaciones de la población indígena residente en la ciudad.

Lo anterior se relaciona con uno de los eventos que ocurrió en el año 2010 durante la misma administración: se llevaron detenidas, como parte del operativo “Limpieza del Centro histórico”, a algunas mujeres indígenas que ofrecían sus mercancías, y que enunciaron un trato desigual por ser mujeres e indígenas.

Con estos antecedentes, durante el mes de septiembre del año 2010, integrantes de las comunidades indígenas que habitan en León elaboraron una solicitud dirigida a autoridades municipales, estatales y a la sociedad leonesa, puntualizando los motivos del porqué buscaban el reconocimiento como población indígena. Para el año 2011 se reconoció al Consejo Consultivo Indígena del Municipio de León, poco tiempo después de que se aprobara la Ley Indígena de Guanajuato.

El reglamento que rige al Consejo se aprobó el 12 de abril de 2011, durante la administración del Lic. Francisco Sheffield Padilla. Dicho reglamento consta de cuatro capítulos (disposiciones generales; de la integración del consejo; de las atribuciones del



consejo y sus integrantes; de las sesiones del consejo) y 22 artículos, más dos transitorios.

No obstante esta aparente apertura del sistema político municipal, el reconocimiento del Consejo se dio al final de la administración (correspondiente al partido de derecha: Partido Acción Nacional), lo que dejaba en manos del siguiente gobierno la operativización de esta instancia. Si bien las autoridades los reconocían en términos de población en condiciones de vulnerabilidad, el reconocimiento como indígenas no ocurrió hasta tiempo después. Esto es una muestra de las tensiones que se suscitan cuando se trata de reconocer la existencia y derechos de población culturalmente diferente, y sus implicaciones.

El Consejo se creó como “órgano colegiado y auxiliar de la administración pública municipal” (Gov. Del estado de Guanajuato, 2011: 2), con el objeto de:

- a) coadyudar en el análisis sobre el diagnóstico de los pueblos indígenas en el municipio;*
- b) proponer planes, proyectos y programas para impulsar el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos indígenas en el municipio;*
- c) coadyuvar a la promoción del respeto y la participación activa de la sociedad para lograr la composición multicultural;*
- d) impulsar la protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las leyes, reglamentos y disposiciones normativas existentes en la materia (Gov. Del estado de Guanajuato, 2011).*

Como se observa los alcances del Consejo son limitados, solo está facultado para proponer, promover e impulsar. Lo que se verá reflejado en las reuniones y trabajos realizados por el Consejo.

Cabe mencionar que en el Reglamento del Consejo se mantiene la denominación de migrantes, y no sólo de población indígena, esto se constata en la definición que se da de Pueblo indígena: “indígenas inmigrantes asentados en el Municipio de León, Guanajuato”, y también en la misión del Consejo se enuncia: “el seguimiento, enriquecimiento y vigilancia a fin de que se cumpla con los derechos y prerrogativas de los pueblos indígenas, dirigidos a promover el desarrollo de las lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas *migrantes* asentados en este Municipalidad” (Gov. Del estado de Guanajuato, 2011: 2). Lo anterior evidencia la corta visión que tiene el ayuntamiento respecto a los indígenas que habitan en León, pues algunas de las más recientes generaciones ya han nacido en este municipio y ya no se considerarían migrantes.



Además de que se nota la usencia de derechos económicos y políticos reconocidos en otras normatividades nacionales e internacionales. En este sentido, la visión acerca de los indígenas se sigue circunscribiendo al ámbito cultural, la preservación de la naturaleza y la conservación de su “usos y costumbres”.

El Consejo está integrado por los representantes de las cinco etnias reconocidas en el reglamento: otomíes, nahuas, mazahuas, mixtecos y purépechas. En mayo de año 2016 se reconoció además al grupo tzotzil.

Además forman parte del Consejo diversas autoridades del ayuntamiento, como lo son: el titular de la Dirección General de Desarrollo Social (quien funge como presidente del Consejo); el titular de la Dirección General del Instituto Cultural de León, el titular del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el titular de la Dirección General de Economía, y el titular de la Dirección General del Instituto Municipal de Vivienda (Gov. Del estado de Guanajuato, 2011). A este respecto, es común que los directores de dichas dependencias no acudan a las reuniones programadas y envíen a representantes que no tienen poder de decisión y la facultad de llegar a acuerdos. Esto ha provocado una crítica por parte de los representantes indígenas, ya que estas ausencias dificultan la toma de acuerdos con estas instancias y retrasa la solución de necesidades y problemáticas que viven los grupos indígenas en la ciudad.

También integran este Consejo: un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, dos representantes de organizaciones no gubernamentales que atiendan el tema de la protección de los derechos indígenas (en la actualidad se han integrado un representante del Centro de Desarrollo Indígena Loyola, y un representante de la Universidad de Guanajuato), y un integrante del Ayuntamiento que forme parte de la Comisión de Desarrollo Social (Gov. Del estado de Guanajuato, 2011).

Se menciona en el artículo 6º de dicho Reglamento que los Consejeros y sus suplentes serán “designados por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, en base a la convocatoria pública que éste realice a los pueblos indígenas mencionados en el presente artículo; excepción hecha de los titulares señalados en las fracciones I a V del presente artículo, quienes formarán parte del Consejo por el simple hecho de su nombramiento” (Gov. Del estado de Guanajuato, 2011: 3-4).

Según el reglamento el Consejo se reunirá cada mes en forma ordinaria, lo que ocurre desde su aprobación. Las sesiones se llevan a cabo en oficinas o instalaciones del



ayuntamiento, y se sigue un calendario previamente definido por todos los consejeros. A principios del año 2016 se empezó a implementar el envío previo de la orden del día y la minuta de la sesión anterior de forma digital, sin embargo hay poco seguimiento de acuerdos. Es frecuente que en el orden del día se coloquen asuntos por parte del ayuntamiento y sus direcciones administrativas; y en asuntos generales, hasta el día de la sesión, los consejeros indígenas exponen sus problemáticas. Esto nos lleva a pensar que su funcionamiento apenas se está ajustando y que la lógica sigue siendo ajena a las comunidades indígenas. Ya que el envío por correo electrónico 3 o 4 días antes de la sesión dificulta que los consejeros conozcan los asuntos a tratar con tiempo suficiente para que consulten entre sus representados. No obstante, es común que además de la asistencia de los consejeros indígenas a las sesiones del Consejo acudan compañeros indígenas a escuchar y, en algunas ocasiones, también participen, aunque sólo tienen voz y no voto.

Entre las atribuciones del Consejo destacan las dos primeras, ya que en términos estrictos no se han realizado.

- I. Promover la *formulación y revisión de la agenda municipal* en materia de promoción del desarrollo de las lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas, de acuerdo a las disposiciones legales de la materia, que se encuentren en congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales;
- II. Fomentar la realización de estudios y *formular propuestas a la Administración Municipal*, para ejecutar y evaluar los programas y acciones municipales, dirigidos a dignificar las condiciones de vida de los pueblos indígenas (cursivas nuestras, Gob. Del estado de Guanajuato, 2011: 6).

Hasta la fecha no hay un programa o proyecto en el municipio para la promoción o dignificación de las condiciones de vida de la población indígena, más bien se han concedido apoyos como parte de otros programas municipales (dirigidos a toda la población) para atender las necesidades de estos indígenas.

Si bien es posible identificar un conjunto de problemáticas que viven los grupos indígenas en la ciudad de León, una que aparece de forma recurrente es lo relacionado con la actividad laboral. La mayoría de los consejeros y miembros de las comunidades indígenas consideran que es fundamental resolver esta demanda que data de años atrás, ya que una parte considerable de estos indígenas (que acuden a las sesiones del Consejo) se dedican al comercio ambulante. Un integrante de la comunidad otomí lo



expresa: “El comercio, hay muchísima necesidad, pero lo más necesario, lo más primordial, es el trabajo” (Sesión del Consejo Indígena, 2015).

Ante la prohibición de la venta ambulante en los lugares más concurridos de la ciudad, los indígenas solicitan su reconocimiento como “comerciantes indígenas” y un trato igualitario. Esta demanda es considerada la más urgente debido a que, como es bien sabido, es su principal actividad laboral. Ante esto se han realizado una serie de reuniones con la Dirección de Comercio y Consumo del municipio con la finalidad de proponer opciones de lugares donde pueden ubicarse a los comerciantes indígenas. Si bien años atrás se han propuesto algunos lugares, como tianguis y mercados, los indígenas mencionaron que la venta en esos lugares era menor, una mujer otomí afirmó: “Tengo cinco hijos, trabajo en la calle y apenas me alcanza para mantenerlos [...] ¿Creen que lo que gano en otro trabajo me alcance? Yo no tengo estudio” (citado en Jasso, 2014: 120).

Otra necesidad que se ha manifestado en diferentes sesiones se refiere a la vivienda. Esta necesidad se relaciona con lo anterior pues, al no contar con un sueldo fijo, los indígenas no han sido sujetos de crédito. Ante esto han solicitado apoyos y facilidades para la adquisición de un terreno o una vivienda. En la administración anterior (priísta) se empezaron a manejar algunas propuestas de facilidades para la adquisición de terrenos y construcción de vivienda, sin embargo, ante la modificación en los precios y cuotas, algunas familias no siguieron los trámites necesarios y solo algunas continuaron hasta obtener un crédito de vivienda o terreno. Es importante que la solicitud de este apoyo ha implicado una perspectiva a largo plazo, lo que indica un interés y propósito por habitar de forma permanente en León. A mediados del año 2016 se empezó a conformar un proyecto particular en lo relativo a vivienda, ya que se ha buscado una adecuación de la construcción de ésta a las necesidades de los indígenas participantes; aunque aún no se concreta.

Otra de las experiencias frecuentes de indígenas en las ciudades es que son víctimas de la discriminación, incluso por parte de autoridades municipales. El reconocimiento del Consejo se logró después de más de treinta años de que algunos indígenas migraron a la ciudad de León, pero hasta la fecha siguen experimentado discriminación tanto de las autoridades como de otros ciudadanos. Algunos testimonios mencionan: “A ellos si les dan preferencia, a otras personas... A nosotros si nos pueden correr, a ellos si les dan tolerancia... Y a nosotros nos dicen: tú zácate” (Entrevista consejera tzotzil, marzo, 2016); “A mí me llevaron a la cárcel y eso que yo ni los insulté. Y es que ellos (los del



operativo) se fijaron porque con nuestro nombre se dan cuenta que no somos de aquí. Nos veían cómo nos vestíamos y el lenguaje” (en Jasso, 2014, p. 122).

Algunas autoridades entrevistadas como la Procuraduría de Derechos Humanos y la Dirección de Comercio y Consumo han tenido que reconocer el poco avance que ha obtenido el Consejo. Así mismo reconocen que enfrentan muchos problemas como lo son el que los consejeros indígenas no muestren interés ante algunas cuestiones mientras que exigen otras sin comprender que como autoridades no pueden infringir en otros reglamentos. Según las autoridades, se ha visto un mayor avance con las comisiones o mesas de trabajo porque de este modo se enfocan en temas que cada dirección puede atender mejor que, si se tratan temas muy generales en las sesiones ordinarias del Consejo.

A este respecto es necesario mencionar que durante las sesiones a las que se asistió y de las que se tuvo información no se registraron consultas al Consejo sobre las estrategias dirigidas hacia esta población, por lo que se puede afirmar que no ocurrió esta prescripción. Durante la investigación se apreció además que se ha evitado discutir y conformar una política pública que atienda las problemáticas de esta población, y tampoco se ha elaborado un proyecto específico y a largo plazo dirigido a indígenas. En su lugar, se siguen otorgando apoyos como cobijas, útiles, becas y láminas que, si bien, son necesarias, no se destinan recursos para otro tipo de necesidades que viven estas poblaciones. Es decir, se les sigue atendiendo como grupos vulnerables.

Es necesario admitir que con la aprobación del Consejo se ha generado un espacio formal y reconocido donde pueden expresarse demandas y necesidades, en el cual los indígenas de la ciudad pueden sentarse a conversar con las autoridades. Se trata de una ventaja significativa ya que se ha logrado, en primer momento, el reconocimiento de los pueblos indígenas en la ciudad de León. Aunque también cabe cuestionarse en qué medida esto ha funcionado como una estrategia de parte de las autoridades municipales para silenciar las manifestaciones públicas y canalizar sus demandas a otras instancias y programas ya definidos, esto evidencia medidas paliativas que no van más allá de la canalización de apoyos sin la propuesta de programas con alcances y medidas serias y coherentes con el reconocimiento de la diferencia cultural para solucionar la situación de los indígenas en la ciudad.

En el mes de noviembre de 2015 el conjunto de los consejeros indígenas entregaron al director de Desarrollo Social del ayuntamiento leonés un pliego petitorio donde mencionan los diferentes asuntos y demandas que consideran debe atenderse. A decir



de una de las compañeras representantes de la asociación civil (Centro de Desarrollo Indígena Loyola) este pliego es producto de un esfuerzo conjunto de todos los grupos indígenas por concentrar, en un sólo documento, las necesidades comunes que tienen como población indígena que habita en la ciudad. Sin embargo, hasta la actualidad (agosto del 2017) no ha habido respuesta del ayuntamiento ante las demandas ahí enunciadas ni se ha buscado discutir lo planteado en este documento. La dinámica de parte del Consejo sigue siendo la misma: durante las sesiones se comentan las problemáticas vividas, las solicitudes de apoyo y las autoridades buscan dar respuesta mediante programas ya definidos que no toman en cuenta las características y especificidades de la población indígena.

Reflexiones finales

Si bien existe una instancia de reconocimiento (Consejo Consultivo Indígena de León), poco se han desarrollado políticas o programas que atiendan sus necesidades. Esto a pesar de que se expresa en diferentes legislaciones. Más allá de los programas sociales destinados a la población en situación de vulnerabilidad la población indígena no es atendida respetando su diferencia cultural y lingüística.

La población indígena en las ciudades no es un universo social prioritario de la política pública; el Estado y las instituciones continúan actuando desde esquemas que, implícita o explícitamente, reproducen las viejas concepciones y dicotomías (indígena/rural, urbano/mestizo) (Albino, 2007, p. 59).

Hasta la fecha los avances han sido mínimos, y solo hasta hace algunos se está definiendo un programa particular para esta población, a pesar de que las problemáticas ya han sido detectadas desde tiempo atrás.

En este sentido, las situaciones que esta población experimenta en la ciudad no solo corresponden a la condición de migrantes pobres, sino que se suma su condición de indígenas, que implica poco dominio del idioma y la lógica occidental. A lo que se suman prejuicios y el estigma de “ser indígena”.

Existe el derecho, las normativas y reglamentos, pero las mejorías para esta población indígena han sido pocas. Toda acción u omisión genera consecuencias y es el caso que vemos en León. Las autoridades apenas han comenzado a aplicar y respetar leyes que fueron creadas para la protección de los pueblos indígenas, mientras tanto los indígenas carecen de información jurídica y se les niegan soluciones. Así, las leyes parecen ser insuficientes, sin embargo, es posible que fuera suficiente con que se respetaran y ejercieran de forma eficaz las que ya existen.



Bibliografía

- Albino G., G. (2007). *Estudios sobre mujeres indígenas migrantes a partir del caso San Quintín y Tijuana en Baja California*. Documento de trabajo, México: CONAPRED.
- Assies, W. y Gundermann, H. (2007). Introducción. En Assies W. y Gundermann, H. (Eds.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina* (pp.11-25). Chile: COLMICH/IWGIA/Universidad Católica del Norte de Chile,
- Gobierno del estado de Guanajuato (2011^a). Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 56, segunda parte, 8 de abril de 2011, consultado de <https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatl/Archivo/normateca/24.pdf>
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2011b). Reglamento del Consejo Consultivo Indígena de León. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*. 2011. México, 24 de mayo. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatl/Guanajuato/Todos%20los%20Municipios/wo61836.pdf>
- Instituto Nacional de Geografía e Informática. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI. Recuperado de www.inegi.gob.mx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo de Población y Vivienda 2000*. México: INEGI. Recuperado de www.inegi.gob.mx
- Jasso M., I. J. (2011). Vulnerabilidad y población indígena en León, Guanajuato. *Revista Ide@s*, año 6, no.75, 1113-1132. Recuperado de <http://octi.guanajuato.gob.mx/octigto/formularios/ideasConcyteg/Archivos/75-JASSO.pdf>
- Jasso M., I. J. (2014). Procesos de discriminación y exclusión entre mujeres indígenas migrantes en León. En Wright, D. y Vega M., D. (Coords.), *Los pueblos originarios en el estado de Guanajuato* (pp. 103-129). México: Pearson/Universidad de Guanajuato,
- Martínez, M. A., J. E. García y P. Fernández (2003). *Indígenas en zonas metropolitanas*. Conapo. Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2003/11.pdf>
- Romer Z., Marta D. (2014). *Migrantes indígenas en la ciudad de México. Procesos de emancipación e inserción urbana*. México: INAH.
- Ministerio de Economía 2 (2004) Plan De Desarrollo Rural. Instituto De Desarrollo Rural, Ministerio De Economía, Gobierno De Mendoza, Argentina.
- IDR (2007) Rutas Alimentarias Argentina. Una Apuesta En Mendoza. www.idr.org.ar/programas. INDEC (2001) Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas 2001. www.indec.gov.ar.



INDEC (2006) Encuesta Permanente De Hogares Continua - Octubre -. www.indec.gov.ar.

Linck, Thierry (2006) La Economía Y La Política En La Apropiación De Los Territorios. En: Revista ALASRU, Nro. 3, Universidad Autónoma De Chapingo, Chapingo, México.

Llambí, Luis y Duarte, Magda (2006) Procesos De Crecimiento Endógeno Y Desarrollo Territorial En América Latina. Enfoques Teóricos Y Propuestas De Política. En: Revista ALASRU, Nro. 3, Universidad Autónoma De Chapingo, Chapingo, México.

Molina, Gladys (2005) Teoría, Método, Práctica. Proceso Metodológico Para La Toma De Decisiones En Un Territorio Local. Zeta Editores, Mendoza, Argentina.

Seghesso, M. Cristina (1985) General Alvear, Departamento Del Sur Mendocino (Antecedentes Y Primeros Años De Vida. Separata Del Congreso Nacional De Historia Sobre La Conquista Del Desierto, Academia Nacional De La Historia, Buenos Aires, Argentina.

Subsecretaría de Cultura (2005) Plan Estratégico Cultura X Mendoza 2005-2010. Subsecretaría De Cultura, Ministerio De Turismo Y Cultura, Gobierno De Mendoza, Argentina.

Subsecretaría de Turismo (2005) Plan De Desarrollo Turístico Turplan I 2000-2005. Subsecretaría De Turismo, Ministerio De Turismo Y Cultura, Gobierno De Mendoza, Argentina.

Subsecretaría de Turismo (2006) Plan De Desarrollo Turístico Turplan II 2006-2010. Subsecretaría De Turismo, Ministerio De Turismo Y Cultura, Gobierno De Mendoza, Argentina.

Panettieri, José (1970) Inmigración En La Argentina. Editorial Macchi, Buenos Aires, Argentina.

Pedone, Claudia (1999) Territorios Marginales Y Globalización. Organización Social Agraria En Un Área Del Margen Del Oasis Norte, Mendoza (Argentina). En: Scripta Nova Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales, Nro. 45, Universidad De Barcelona, Barcelona, España.



Dinámicas territoriales y desigualdades de género en la región de Ñuble, Chile Central

M. Julia Fawaz Yissi
Mónica Valenzuela Orrego

Resumen

Una de las tendencias más relevantes de la nueva ruralidad emergente en Chile, heterogénea, multidimensional y dinámica, se refiere a la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, ganando espacios de autonomía económica tanto a nivel de emprendimientos como de trabajos bajo contrato. No obstante el nivel educacional de las mujeres ocupadas no tiene diferencias significativas con los hombres, su creciente incorporación al mercado laboral se hace con brechas salariales, territoriales y segregaciones ocupacionales, que se suman a otras desigualdades en un conjunto de dimensiones de desarrollo que caracterizan a los sectores rurales del país. En este contexto, el objetivo de esta ponencia es analizar la distribución desigual de tales factores entre territorios de la región de Ñuble, Chile Central, una de cuyas expresiones es la situación desventajosa de las mujeres rurales, bajo la hipótesis de que a mayor escala de urbanización, menor desigualdad género. La metodología combina técnicas cuantitativas y cualitativas, analizando fuentes secundarias y entrevistas a una muestra de mujeres y expertos de distintos territorios de la región bajo estudio. Los resultados informan de una creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo y progresivo aumento de su aporte económico al hogar, a pesar de las brechas salariales y segregaciones ocupacionales que se materializan de forma diferente en distintos espacios socioterritoriales, evidenciándose una interseccionalidad que resulta en mayores brechas y desigualdades según escala de urbanización y cercanía de ciudades. Ello plantea desafíos importantes a las políticas de inclusión y de sostenibilidad.

Palabras clave

Territorio; Desigualdades territoriales; Brechas salariales; Trabajo femenino.

Introducción

En nuestro país, así como en A. Latina, las desigualdades territoriales constituyen una realidad evidente y se expresan en diferentes ámbitos. En efecto, los promedios relativos a pobreza, educación, salud, empleo y equidad de género, entre otros, esconden desigualdades que se profundizan en algunos territorios, como es el caso de



las áreas rurales. Se configuran así territorios con rezagos en relación a otros con mejores indicadores de calidad de vida, y aunque en Chile las brechas rural/urbanas se han acortado en varios indicadores, aún persisten en otros y en particular la equidad de género es un tema pendiente, tanto en relación a los varones como a las mujeres urbanas.

Las desigualdades territoriales aluden a diferencias que condicional la vida de las personas, que se perciben como injustas e inaceptables y que tienen una expresión territorial: implican ventajas para unos y desventajas para otros, de manera que las oportunidades de vida están influidas por el territorio al que se pertenece. Heterogeneidad estructural en recursos y procesos productivos, en la distribución del poder, en la participación en la toma de decisiones y en la capacidad de las personas de desarrollarse social y económicamente y de ejercer sus derechos. (PNUD, 2017; CEPAL, 2016; Rimisp, 2016).

El concepto de interseccionalidad permite abordar las desigualdades de género en los sectores rurales desde una perspectiva múltiple, considerando las diversas variables que confluyen en configurar la situación de las mujeres rurales.

Desde un enfoque territorial, en esta ponencia se analiza la situación de las mujeres rurales de la región de Ñuble, situada en Chile central, hipotetizando que las desigualdades de género se profundizan en los sectores rurales en tanto allí se intersectan factores que potencian esa situación.

El análisis se hace a partir de la información entregada por la Encuesta de Caracterización socioeconómica Nacional (Casen) 2017, aplicada por el Ministerio de Desarrollo Social, acudiendo a años anteriores para efectos de comparación y el Censo de Población y Vivienda 2017 a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas.

Género, ruralidad y desigualdades territoriales.

El país ha experimentado un importante proceso de modernización en las últimas décadas, registrando hoy menor pobreza, mayor ingreso per cápita, estabilidad macroeconómica y mayor bienestar en general, exhibiendo indicadores de pobreza y de ingreso per cápita bajos en el contexto latinoamericano. A pesar de ello, Chile sigue siendo un país desigual, el segundo con mayor inequidad en PIB per cápita de la OCDE (PNUD, 2018; OCDE, 2016). Una de las dimensiones en que se expresa esa desigualdad es el desarrollo territorial, ámbito en el que surgen como relevantes las brechas rural/urbanas, observándose allí ciertos patrones que persisten en el tiempo,



como son las desigualdades de género, a pesar de la modernización experimentada por el país, incluidos sus sectores rurales.

Este proceso en Chile ha significado que las mujeres rurales aumentaran su incorporación al mercado laboral, principalmente en ocupaciones rurales no agrícolas y mejoraran sus niveles educativos, superando incluso a los hombres (Casen, 1990, 2000, 2017), como también su acceso a la salud y su participación en espacios públicos en general. No obstante, esa mayor participación en los espacios públicos se hace siempre con discriminaciones salariales, menor acceso a recursos financieros y oportunidades y significando una carga adicional, puesto que el espacio doméstico ha sido más reacio a asumir las transformaciones necesarias para aliviar la carga de las tareas de cuidado doméstico y de adultos mayores, que usualmente es asignado a las mujeres. En las áreas rurales, por otra parte, las redes familiares y de compadrazgo se han debilitado, no existiendo aún suficientes redes de apoyo del estado (Soto y Fawaz, 2016; Arriagada, 2013, Alario et. al., 2008). Si bien no existen diferencias significativas entre hombre y mujeres en relación a la educación, existen diferencias importantes en las actividades laborales que desempeñan, en las oportunidades de acceso a puestos de autoridad y en las remuneraciones que reciben por igual ocupación.

Históricamente las mujeres se han visto limitadas por los roles de género tradicionales, y sus actividades productivas invisibilizadas, subsumidas como parte de este rol. Desde una perspectiva territorial, enfoque que ha ganado importancia en América Latina en los últimos 20 años, cada territorio organiza de manera diferente la participación y relación de grupos y actores sociales, de manera que puedan realizar sus prácticas, habilidades, actividades, redes y formas de organización en el territorio, favoreciendo o limitando dinámicas de inclusión para las mujeres y, consecuentemente, las posibilidades del desarrollo local (Paulson y Lund, 2011). A este respecto, la literatura informa que en territorios en que han producido dinámicas favorables a la participación de las mujeres se observan cambios que los orientan hacia dinámicas más sostenibles, desde un punto de vista tanto económico, como social y ambiental (Cortínez, 2016). También la estructura productiva del territorio incide en la magnitud de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres, así como también los estereotipos, ideas y creencias asociadas al rol de las mujeres (Soto y Fawaz, 2016, Cortínez, 2016)

El territorio se concibe como una construcción social, como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución. Considerar el territorio como “un espacio socialmente construido” remite a destacar las instituciones, las



relaciones y los actores sociales, en definitiva su construcción histórica y los actores que en esa construcción participan (Schejtman y Berdegué, 2003, Berdegué y Favareto, 2019). Los lugares se producen, reproducen y transforman a partir de un complejo sistema de interacciones sociales (López, Bazo y otros, 2017), tanto en sus dimensiones materiales como culturales y subjetivas.

El género forma parte de esta construcción: la posición de las mujeres obedece a prácticas culturales condicionadas históricamente desiguales. La modernización rural ha posibilitado que las fronteras urbano/rural se hayan permeado y ha ampliado las oportunidades de empleo para las mujeres rurales, abriéndose así paso uno de los cambios más importante de la ruralidad, cual es la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral como asalariada, trabajadora cuenta propia, empleadora, ya sea en el ámbito agrícola o rural no agrícola, con efectos significativos en la vida de las mujeres, en su autonomía económica y en el desarrollo local. Proceso de feminización que muestra brechas de género tanto en términos salariales como de segregación ocupacional.

Es importante otorgar relevancia al papel de los territorios rurales, principalmente de los que evidencian mayores brechas, puesto que parte importante del ingreso nacional, del territorio en particular y de la población que lo conforma está asociada a esos sectores. También el desarrollo de los territorios rurales representa una oportunidad de desarrollo nacional y regional, y la equidad y la cohesión territorial aseguran el ejercicio pleno de los derechos y oportunidades para todos los habitantes, además de ser un pilar fundamental de la sustentabilidad y de la identidad.

En general los territorios más rezagados poseen algunas características comunes como menor población, de mayor ruralidad, mayor concentración de pueblos originarios y de menores de 15 años. Estas diferencias afectan el desarrollo de las regiones, desafía su institucionalidad y la gobernanza regional (PNUD, 2017; CEPAL, 2016; Rimisp, 2016). De alguna manera existe o se evidencia una territorialización que implican diferencias entre barrios de una misma ciudad o diferencias entre sectores urbanos y rurales, redundando en segregaciones espaciales y en procesos interseccionalidad asociados a determinados territorios. Dentro de los factores mencionados por el Rimisp (2018) para abordar la desigualdad territorial se encuentran las instituciones y las reglas del juego, los actores presentes en el territorio y la estructura económico-productiva del territorio, en el marco de dimensión espacial y ambiental. No sólo es necesario considerar cada uno de estos factores, sino la forma en que interactúan entre ellos, sino que es



indispensable la articulación entre instituciones y sociedad civil para conseguir un desarrollo territorial equitativo. De modo que las diferencias entre un territorio y otro no es solo un hecho físico, natural o geográfico, sino que se transforma en un problema económico y social cuando se traduce en desigualdad de oportunidades y condiciones para los habitantes de esos territorios (Rimisp, 2016).

Las desigualdades territoriales hacen referencia a diferencias que condicionan la vida de las personas, que se perciben como injustas e inaceptables y que tienen una expresión territorial, es decir que se muestran similares para los habitantes de un territorio y diferentes para otros y que por tanto implican ventajas para unos y desventajas para otros. Esto es expresión de la heterogeneidad estructural en recursos y procesos productivos, en la distribución del poder, en la participación en la toma de decisiones y en la capacidad de las personas de desarrollarse social y económicamente y de ejercer sus derechos (PNUD, 2017; CEPAL, 2016; Rimisp, 2016).

Uno de los factores claves para avanzar en la igualdad de género es la autonomía económica, la que entendemos como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres (CEPAL, 2014; Soto y Fawaz, 2016). Las posibilidades de asegurar la autonomía económica de las mujeres se distribuyen de manera desigual entre los distintos territorios al interior de los países, pues esta desigualdad se relaciona no sólo con los recursos económicos y culturales de las mujeres y con su capacidad de agencia, sino también con factores propios del territorio, tales como la estructura productiva, las instituciones formales e informales y los agentes presentes en el territorio (Rimisp, 2016). Adicionalmente, habría que considerar las desigualdades de acceso a redes sociales y territoriales geográficas: urbana-rural, entre otras. (Arriagada, 2010).

Metodología

El área de estudio definida para esta ponencia está situada en la XVI región de Ñuble, ubicada en el centro-sur del país, posee una extensión de 13.188,94 km² la cual está conformada administrativamente por tres provincias y 21 comunas. Posee 480.609 habitantes de los cuales el 51,6% son mujeres. Es la región con mayor proporción de población rural del país (30,6%) y la segunda más pobre con 16,1% de población en situación de pobreza, muy por encima del país que llega a un 8,6% (INE, 2017 y Casen, 2017).



La región presenta un bajo dinamismo demográfico, habiendo crecido su población muy por debajo del país en la última década, ya bastante bajo dentro del contexto Latinoamericano (Cuadro 1). La región presenta heterogeneidades agroclimáticas y de suelos, lo que configura territorios con potencialidades y vocaciones productivas diferentes, de lo que dan cuenta las características de cada una de sus provincias (Fawaz, 2015).

El análisis del estudio que se presenta en esta ponencia se hace con información proporcionada por dos fuentes principales, el Censo de Población y Vivienda 2017 a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen), de distintos años del Ministerio de Desarrollo Social. Adicionalmente se recurre a otros estudios y estadísticas disponibles cuando sea pertinente.

Las desigualdades territoriales preliminarmente para esta ponencia se abordarán a partir del eje rural-urbano. Entendemos la necesidad de utilizar nuevos parámetros de diferenciación, concordante con las nuevas definiciones de paradigmas rurales propuestos por organismos internacionales como la OCDE y RIMISP, lo que está siendo abordado y aplicado en una segunda parte del estudio más amplio en el cual esta ponencia se enmarca. En el caso de la región de Ñuble, instalada desde hace sólo un año atrás, esto es especialmente importante porque en primer término tiene la más alta proporción de población rural y altos porcentajes de pobreza asociados. Por lo tanto la instalación de la región y las políticas de desarrollo que aseguren una cohesión territorial deben considerar las nuevas dimensiones involucradas en los paradigmas rurales actuales.

Discusión y resultados

La región de Ñuble evidencia marcadas desigualdades desde una perspectiva territorial. En efecto, la situación de pobreza de la población es significativamente distinta por pertenencia territorial, superando la pobreza rural en 10 puntos a la pobreza en sectores urbanos, tendencia que se repite en relación a la indigencia o extrema pobreza y también a la pobreza multidimensional que considera 5 dimensiones (educación, salud, trabajo, vivienda y redes). Ello significa que las oportunidades de desarrollo de las personas están condicionadas por el territorio en el cual viven, si bien hay que destacar que la pobreza rural ha bajado significativamente en los últimos 30 años, en concordancia con el país en su conjunto (Tabla 1).



	Sector Rural	Sector Urbano	Ñuble	País
Población total 2017	146.929	333.680	480.609	17.574.003
Población rural (%)	-	-	30,57	12,23
Mujeres (%)	48,9	52,8	51,6	51,1
Tasa variación inter-censal (2002-2017)	-0,3	1,1	0,6	1,1
Pobreza por ingreso*	23,6	13,0	16,1	8,6
Indigencia*	7,2	3,5	4,6	2,3
Pobreza Multidimensional**	38,0	19,0	24,6	20,7
Promedio años Escolaridad*	8,4	10,7	9,9	11,2
Personas mayores de 65 años (%)	16,3	12,3	13,6	11,4

Tabla 1. Caracterización sociodemográfica de la Región de Ñuble (%).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo (INE, 2017,2002)

**Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2017).*

*** Considera la Pobreza Multidimensional en 5 dimensiones (Educación, salud, trabajo, vivienda y redes).*

La modernización experimentada por los sectores rurales y las expectativas de calidad de vida y de educación de los hijos, ha hecho posible y necesario que nuevos miembros de la familia se incorporen como aportantes al ingreso familiar. Dado que los jóvenes aumentan su permanencia en el sistema educacional formal, las mujeres se incorporan crecientemente al mercado laboral para complementar ingresos (Fawaz y Rodríguez, 2013). De este modo, en Ñuble como también en el país, encontramos que las mujeres aumentan su incorporación al trabajo, aunque las tasas de participación femenina siguen siendo bajas en relación al contexto latinoamericano y OCDE (Tomaselli, 2017).

El hecho de habitar en el campo o en la ciudad marcan una diferencia significativa respecto de la incorporación laboral de la mujer. Adicionalmente, en los sectores rurales generalmente los empleos son menos estables y de menor cualificación, y en el caso del emprendimiento, estos son de menor tamaño y en rubros propios del trabajo doméstico de la mujer rural. Se suma a lo anterior, los estereotipos de género que tienden a acentuarse en sectores rurales y que asocian la mujer con labores domésticas y de cuidado (Rodríguez, Padilla y Valenzuela, 2019; Fawaz y Soto, 2016; Brega, et al.2015; Alario et. Al., 2008).



		1990		2000		2017	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Rural	Ocupado	71.0	11.8	64.9	13.5	64.2	33.1
	Desocupado	9.2	1.4	6.2	2.9	3.1	2.4
	Inactivo	19.8	86.8	28.9	83.5	32.7	64.5
Urbano	Ocupado	66.5	26.0	63.9	35.6	62.3	41.3
	Desocupado	6.1	6.5	6.6	8.6	4.7	4.3
	Inactivo	27.4	67.5	29.4	55.8	33.0	54.4

*Tabla 2. Evolución situación ocupacional en Ñuble por sexo y zona (%).
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, años respectivos).*

La mujer rural ha incrementado su incorporación al mercado laboral, 1990 en 11,8% en el sector rural y en 2017 llega a un 33,7%. Esto es concordante con el aumento de la participación laboral femenina a nivel nacional. A pesar de haber aumentado la participación, las brechas continúan para las mujeres rurales, no sólo en comparación con las urbanas, sino que también en relación a los hombres rurales, cuya participación alcanza el 64,2% (Casen, 2017), realidad que encierra desigualdades territoriales y de género importantes.

En definitiva, esta inserción evidencia brechas de salariales y ocupacionales, relacionadas con alternativas de trabajo productivo menor remuneradas y más precarias como actividades silvoagropecuarias y/o trabajos de temporada, debido a su rol reproductivo al interior del núcleo doméstico (Rodríguez, Padilla y Valenzuela, 2019; Alario et. Al., 2008; Giosa y Rodríguez, 2009), los cuales han derivado en conceptos como “Techo de cristal” o “Suelos pegajosos” en alusión a estas barreras que se presentan para las mujeres, muchas veces invisibilizadas, ya sean culturales e institucional.

Si bien las mujeres rurales en el transcurso del tiempo han logrado aumentar inserción en el mercado laboral, se observan importantes brechas de ingresos con respecto a los varones, y también frente a sus pares urbanas. La mujer rural recibe un ingreso promedio de \$205.528 pesos, mientras que el hombre rural recibe un ingreso 32,2% mayor y la mujer urbana un 38,3% superior (Casen, 2017). A menudo se ha considerado que es más barato vivir en el campo, el acceso a servicios básicos y la movilidad pendular hacia sectores urbanos por trabajo, educación, consumo, salud, etc. Implican crecientes gasto que los habitantes rurales deben solventar. En este sentido las brechas



de ingreso de las mujeres reflejan la intersección de dos factores de desigualdad -la ruralidad y el género- que profundizan las desventajas de las mujeres rurales.

	Rural		Urbano	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Agricultura, caza y silvicultura	50,9	23,3	9,2	4,8
Industria manufacturera	7,3	4,3	11,2	3,9
Electricidad, gas y agua	1,0	0,7	1,4	0,3
Construcción	11,8	0,8	16,4	0,9
Comercio, restaurantes y hoteles	10,4	22,4	21,8	28,5
Transporte y comunicaciones	7,4	2,4	14,1	2,9
Establecimientos financieros y de seguros	0,1	0,2	0,3	0,3
Enseñanza	1,8	13,7	5,5	18,6
Servicios comunales, sociales y personales	8,1	30,9	18,1	37,3
Otras actividades	1,2	1,3	1,9	2,6
Total	30.512	12.331	64.348	48.924

Tabla 3. Rama de actividad económica de los ocupados por sexo y zona (%).

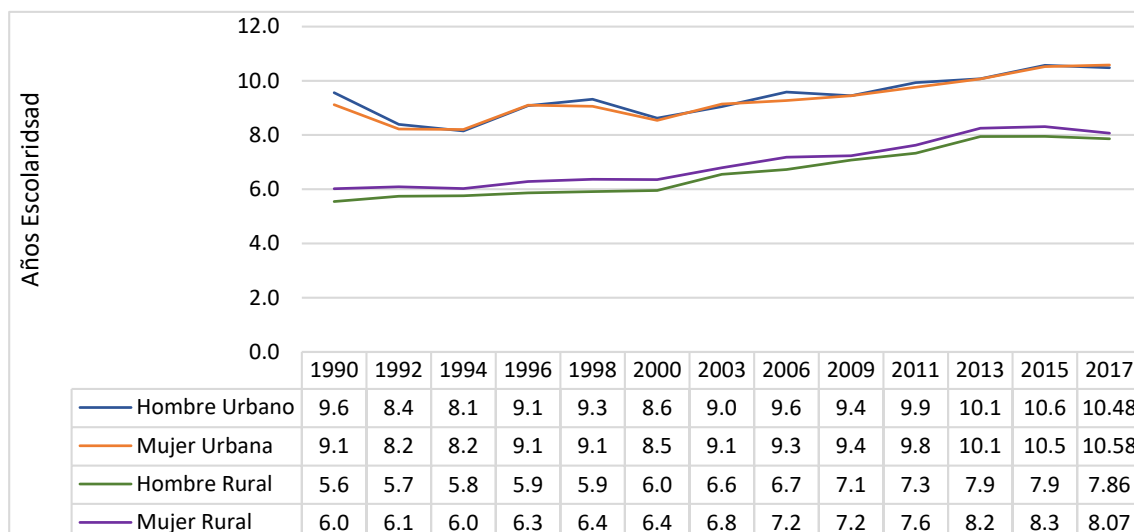
**Se excluye la categoría "Rama No declarada"*

Fuente: Elaboración propia en base al Censo, (INE, 2017).

El perfil ocupacional se ha modificado en los últimos años, disminuyendo la población ocupada en la agricultura, en tanto crece la ocupación rural no agrícola, la pluriactividad y la ocupación rural no agrícola. Si bien se observa un incremento de actividades de servicios, comercio y construcción, la actividad silvoagropecuaria constituye el sector económico predominante en la región tanto en términos económicos como de construcción identitaria de su población. En sector rural también ha disminuido la población ocupada en la rama silvoagropecuaria, dando como resultado una progresiva multifuncionalidad (Fawaz, 2015).

La actividad silvoagropecuaria ha ido experimentando transformaciones en su estructura productiva, ampliándose significativamente los rubros frutícolas ligadas a mercados externos, algunos de los cuales configuran oportunidades ventajosas para la mujer.

Derivado de los anterior, en el sector rural se observa un aumento del empleo temporal con presencia creciente de mujeres, con tendencia a aumentar dado el incremento de la superficie frutícola incorporada en los últimos años. Si bien no hay estudios concluyentes al respecto, como ocurre en otras regiones del país, el trabajo temporal implica una realidad laboral precaria, aún cuando en los últimos años han mejorado las condiciones de formalidad de la Mujer (GORE, 2010).



*Gráfico 1. Promedio de años de escolaridad en Ñuble por sexo y zona.
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, años respectivos).*

El capital cultural de la población no presenta diferencias significativas de género, aunque sí presenta desigualdades territoriales. En efecto, el promedio de años de escolaridad de las mujeres rurales es similar al de los hombres, incluso levemente superior, pero sí presenta rezagos significativos en relación a las mujeres urbanas, brechas que se observan también en el caso de los hombres. Incluso en el nivel educacional alcanzado también presenta diferencias respecto de los sectores rural y urbanos, en el caso de las mujeres rurales sólo el 11,2% posee educación superior, mientras que las urbanas llegan a un 23,3% (Censo, 2017).

Esto está estrechamente vinculado a la oferta educacional en los sectores rurales y a las posibilidades efectivas de acceso de la población rural a las ciudades donde usualmente se encuentran los establecimientos educacionales, tanto por la calidad de los caminos como por la disponibilidad de transporte. La mayor valoración de la educación por parte de las familias rurales en la actualidad, explica el esfuerzo que ellas realizan para que sus hijos tengan una mejor educación que la que ellos tuvieron, lo que se refleja en el mayor nivel educacional de los jóvenes y que es una de las razones por las cuales las mujeres se incorporan al mercado laboral (Fawaz y Rodríguez, 2013).



Conclusiones

La región de Ñuble muestra desigualdades territoriales que será necesario profundizar en términos de las nuevas conceptualizaciones sugeridas para abordar las problemáticas rurales y de género.

Los espacios rurales evidencian brechas en varias dimensiones, que se intersectan con el género. De este modo se puede observar que si bien las mujeres rurales ha incrementado su participación en el mercado laboral, no han avanzado en forma similar en termino de igualdad de salarios o de mayor distribución del trabajo doméstico.

La incorporación de la mujer rural a mayores espacios de autonomía económica ha ido apoyada de programas de fomento de la institucionalidad pública y de los municipios, en general esta políticas no han incorporado plenamente un enfoque de género que asegure su focalización. Las políticas y programas sociales han ido incorporando progresivamente a las mujeres rurales como beneficiarias, tanto en programas sociales como en aspectos productivos; un enfoque de género permitiría considerar las especificidades de las mujeres rurales y de ese modo asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los instrumentos disponibles.

Se requieren por cierto, medidas complementarias desde la familia y la educación para instalar los cambios culturales necesarios de más largo plazo. No obstante, demandar y promover políticas públicas que apoyen e integren un enfoque de género en el ámbito del trabajo, incentivar la participación plena de la mujer en política y en espacios que históricamente se han considerado como principalmente masculinos, apoyar programas de flexibilidad laboral y microemprendimiento y una cultura empresarial que valore y estimule el acceso de las mujeres a cargos de liderazgo corporativo, parecen algunos mecanismos que contribuirán a disminuir las injustas brechas de género que persisten en nuestros mercados laborales a pesar de la ley de igualdad salarial vigente en el país.

La región de Ñuble exhibe una fuerte identidad anclada en lo rural, que permea incluso sus ciudades. Concordantemente, la población regional muestra una alta valoración de sus espacios rurales, no obstante reconoce que las oportunidades de empleo de calidad, educacionales y de acceso a una mejor calidad de vida son inferiores que las que pueden tener los habitantes urbanos.

En esta perspectiva un desafío para esta nueva región es lograr la necesaria cohesión territorial que otorgue oportunidades de desarrollo a todos sus habitantes, independientemente del territorio o del género al que pertenezca. No se trata de



homogeneizar los territorios, puesto que sus diferencias les otorgan identidad y valor, pero sí establecer bases para que las personas tengan las mismas oportunidades, sean del campo o de la ciudad.

Bibliografía

Alario, M., Baraja, E., y Pascual, H. (2008). Género y espacio: la inserción laboral de las mujeres rurales. En V. Maya (ed.), *Mujeres rurales: estudios multidisciplinares de género* (pp. 61-80). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Arriagada, I. (2010). La desigualdad de género y territorial en Chile. Una primera aproximación. *Estudios avanzados*, (13), 39-58.

Arriagada, I. (2014). Desigualdades en la familia: trabajo y cuidado en Chile. *Desigualdad en Chile: la continua relevancia del género*, 9-112

Berdegú, J. A., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling urban–rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56-71.

Berdegú, J.A. y Favareto, A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO. 18 p.

Brega, C., Durán, G. y Sáez, B. (2015). Mujeres trabajando. Una exploración al valor del trabajo.

y la calidad del empleo en Chile. Santiago: Fundación Sol, documento de trabajo.

CEPAL N.U. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

CEPAL N.U. (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Santiago: Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

ComunidadMujer (2018). Informe GET 2018: Género, Educación y Trabajo. Avances, contrastes y retos de tres generaciones. Santiago: Comunidad Mujer.

Cortínez, V. (2016). Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina Serie documentos de trabajo N° 180. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. RIMISP. Santiago, Chile.



Fawaz, M. J.; Soto, P. & Vallejos, R. (2018). Mujer rural y Microempresas. Trabajo, identidades y empoderamiento en el contexto de las nuevas ruralidades en Chile Central. En Mora, C., Kottow, A., Osses, V., & Ceballo, M. (Eds.). El género furtivo: la evidencia interdisciplinaria del género en el Chile actual. LOM Ediciones.

Fawaz, M. J. (2015). Una mirada analítica de la provincia de Ñuble desde el sector rural, la mujer y la familia. En Umaña, B. (Ed.). Caracterización de la Provincia de Ñuble. Y una propuesta estratégica para el desarrollo del territorio. Concepción: Ed. Universidad del Bío-Bío.

Fawaz, M. J. & Rodríguez, C. (2013). Mujeres rurales y trabajo en Chile central. Actitudes, factores y significaciones. Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (72), 47-68.

Gore. Gobierno Regional, 2010. Resumen Ejecutivo Propuesta "Política para el sector agroalimentario de la región del Bío-Bío". División de planificación y desarrollo regional. Consultora Agraria Sur. Concepción.

Giosa, N. y Rodríguez, C. (2009). Estrategias de desarrollo y equidad de género en América Latina y el Caribe: una propuesta de abordaje y una aplicación al caso de la Imane en México y Centroamérica. Serie Mujer y Desarrollo, 97. Santiago: Cepal.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2015). Mujeres en Chile y mercado del trabajo. Participación laboral femenina y brechas salariales. Santiago: Autor.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2015). Censo de Población y Vivienda 2017. Santiago: Autor. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). Santiago: Autor. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php

Mora, C. (2013). Desigualdad en Chile: la continua relevancia del género. Ediciones Universidad Alberto Hurtado

OCDE (2016). OECD Regions at a Glance. Recuperado de www.oecd.org/regional/oecdregions-at-a-glance-19990057.htm

PNUD. (2002). Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural 2002. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2018). Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Paulson, S. y Equipo Lund. 2011. "Pautas conceptuales y metodológicas. Género y dinámicas territoriales". Documento de Trabajo N° 84. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Rodríguez, C.; Padilla, G. & Valenzuela, M. (2019). La inactividad laboral como invisibilización del trabajo femenino: aportes a la nueva cartografía del mercado laboral rural en Chile. Cuadernos De Desarrollo Rural, 16(83). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr16-83.ilit>

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2018). Pobreza y Desigualdad Informe Latinoamericano 2017. Rimisp, Santiago, Chile.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2016). Pobreza y Desigualdad Informe Latinoamericano 2015 Género y Territorio. Rimisp, Santiago.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Soto, P. y Fawaz M.J. (2016). Ser mujer microempresaria en el medio rural. Espacios, experiencias y significados. *Cuad. de Desarrollo Rural*, 13(77): 141-165.

Tomaselli, A. (2017). Caracterización de la participación laboral en Chile. Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Valentina, C. O. (2016). "Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina" Serie documentos de trabajo N° 180. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.



Línea Temática 7.

**Políticas públicas de desarrollo territorial.
Cohesión territorial**



Lecturas de la ciudad como escenario de conflicto. Las Gardenias en Barranquilla como caso de estudio.

Cristian Arrieta Morales

Resumen

Se presenta una aproximación a los proyectos de vivienda de interés social prioritario impulsados por parte del gobierno colombiano en el marco del Programa de Vivienda Gratuita como asistencia social para víctimas del conflicto armado, a partir de una descripción etnográfica de los posibles enlaces existentes entre los actores que habitan dichos entornos, tomando como referentes teóricos a Latour y a la escuela de Chicago, y buscando evidenciar cómo estas propuestas de urbanización contemporánea constituyen, en esencia, una “colonización” forzada impulsada por el estado, la cual, al pretender la construcción de arquetipos (artificiales) genera una segregación y etiquetamiento social.

Palabras clave

Conflicto; Asentamientos humanos; Colombia, paz; Viviendas de interés social.

Introducción

La presente ponencia se constituye en un avance de la investigación intitulada “*Descripción de la Agency del espacio en la reconfiguración del conflicto en contextos urbanos*” (en adelante, la investigación); desarrollada por el autor bajo la dirección de Kelly Escobar Jiménez, Doctora en Ciencias de la Université de Liège y docente del Programa de Sociología de la Universidad del Atlántico; a instancias del Semillero Estudios Sociales del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología (ESMACIT) adscrito al Grupo de Investigación Territorio, Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad del Atlántico (Categoría B, Colciencias).

En este sentido, el documento que se ofrece constituye un avance formal en el desarrollo de la propuesta investigativa y presenta para el debate algunos de los resultados evidenciados frente a las hipótesis de trabajo propuestas.

Metodología

La investigación en el marco de la cual se formula esta ponencia se define como de tipo cualitativo y descansa metodológicamente en las formas de la investigación-acción participativa, promoviendo una observación participante de los habitantes del Conjunto Residencial Las Gardenias, a partir del desarrollo de entrevistas semiestructuradas, por



un periodo de seis (6) meses, tras lo cual se realiza la sistematización de los resultados obtenidos así como la confrontación y reformulación de las hipótesis teóricas planteadas; haciendo uso, igualmente, de herramientas como la cartografía social del espacio urbano, la revisión selectiva de bases de datos, el análisis crítico del discurso y la consulta de fuentes bibliográficas especializadas.

Planteamiento teórico: Introducción, propuesta y crítica

Sobre la hipótesis de Hirschman en torno a la cual los conflictos nunca acaban sino que se transforman o reformulan, se ha realizado un estudio de los espacios urbanos nacionales como dispositivos de reformulación de conflictos. En este sentido, la observación participante de un espacio habitado como el Conjunto Las Gardenias ha permitido evidenciar la existencia de una serie de conflictos humanos que involucran la micro representación de problemas fundamentales de conflicto armados en pequeños espacios urbanos: la lucha por la tierra, el disfrute de espacios comunes, el aprovechamiento de recursos naturales, el reconocimiento del ser humano como sujeto de derechos y la dignificación del individuo a partir de la acción estatales.

La primera hipótesis de trabajo que se sostiene en el curso de la investigación, es precisamente que el conflicto armado colombiano ha evidenciado una serie de transformaciones (de manera mucho más técnica, reformulaciones) que permiten advertir que a día de hoy, si es que puede considerarse que el mismo aún persiste, éste es de un carácter eminentemente urbano, cercado por lógicas y dinámicas distintas, así como por intereses, expectativas y frustraciones de actores sociales; el cual amerita, principalmente, repensar la ciudad como escenario natural en el cual se desarrolla (y perpetua) el conflicto.

Esta premisa puede fundamentarse en la singularidad propia del conflicto colombiano y obedece a la particular relación que sostuvieron los actores e intervinientes con los conglomerados urbanos en los cuales tenían incidencia.

En este orden de ideas, es necesario destacar que el conflicto armado colombiano en los espacios urbanos nacionales configuró como rasgo común, aun a pesar de la heterogeneidad de los actores en conflicto; una dinámica de violencia de alta frecuencia y baja intensidad, cimentada en el uso, por parte de los distintos actores armados, de estrategias de invisibilización, ocultamiento o silenciamiento a la población civil (GMH, 2013, p. 42), las cuales contribuyeron a la construcción de anclajes originarios o endógenos, en comunidades periféricas y marginales, en donde su presencia constante



en el territorio le permitió insertarse en el ordenamiento social emergente, contribuyendo a la reducción de los niveles de violencia, cumpliendo un rol de “*regulador*”, frente a la pobre presencia institucional del estado (GMH, 2013, p. 38).

No obstante, las lógicas que rodearon estas acciones, precisa el GMH (2013, p. 98), mostraron variaciones dependiendo de los actores: mientras los paramilitares pretendieron, a partir de ellos, fortalecer prácticas de bloqueo económico, confinamiento a comunidades y masacres de tierra arrasada; las FARC desplegaron acciones focalizadas en las élites locales y regionales, que se constituían en formas de asedio constante con fines políticos y económicos.

Hoy, sin embargo, los proyectos de vivienda de interés social prioritario impulsados por parte del gobierno colombiano en el marco del Programa de Vivienda Gratuita como asistencia social para víctimas del conflicto armado (Decreto 2726 de 2014), han resituado los actores del conflicto en escenarios distintos con oportunidades de acción diversas: paramilitares y víctimas; guerrilleros y actores estatales; se han conglomerado entre sí en el marco de espacios urbanos que los hacen actuar, que modulan su territorio y determinan sus acciones (verdaderos actantes).

En este sentido, se ha propuesto la aproximación a la controversia a partir de la propuesta formulada por Latour a través de la teoría del actor-red. Latour, en síntesis, expresa una preocupación fundamental por la naturaleza de los objetos y la variedad de los tipos de agencias que participan en la interacción. En sus palabras, para recuperar algún sentido del orden y comprender de alguna manera a la comunidad, la mejor solución es “rastrear relaciones entre las controversias mismas en vez de tratar de decidir cómo resolver cualquier controversia dada; (...) para lograr así [identificar] relaciones más robustas y descubrir patrones más reveladores al encontrar la manera de registrar los vínculos entre marcos de referencia inestables y cambiantes en vez de tratar de mantener estable un marco” (Latour, 2008, pp. 20–21).

Los actores en conflicto se encuentran rodeados por enlaces que presentan rupturas y permanencias. Determinadas, no necesariamente por la trascendencia de los eventos históricos involucrados sino por la convergencia, continua e intermitente, de los mismos. Así, en los estudios sociológicos contemporáneos resulta cada vez más difícil analizar el conflicto como una sucesión de hechos subjetivos y aproximarse a él con independencia de los actores en pugna, en tanto “*cuando se trata de organizaciones que buscan objetivos apelando al recurso de la fuerza, la referencia exclusiva a una situación ‘objetiva’ previa es muy insuficiente (...) [pues resulta necesario que] la*



dinámica de sus interacciones [pase] a un primer plano” (Pécaut, 2015, p. 2). Para autores como Pécaut resulta claro, e incluso deseable, hablar de una reformulación del conflicto colombiano, en tanto la metamorfosis social resulta evidente, aun cuando la misma se advierte como una continuidad propia del conflicto. Así, precisa, “si bien las desigualdades sociales no disminuyen, sus implicaciones sí se modifican” (Pécaut, 2015, p. 2).

Finalmente, los resultados que se empiezan a evidenciar a partir de las entrevistas semiestructuradas desarrolladas y la observación participante del entorno permiten advertir que este tipo de espacios, caracterizados como propuestas de urbanización contemporánea, constituyen, en esencia, una “*colonización*” forzada impulsada por el estado,² la cual, al pretender la construcción de arquetipos (artificiales) genera una segregación y etiquetamiento social: el barrio de las víctimas, de los pobres, de los desplazados; permeando, consecuentemente, la manera cómo se construye el espacio urbano, las lógicas arquitectónicas y el portafolio de servicios de las entidades oficiales.

De hecho, durante los últimos años las dinámicas del conflicto armado han ejercido una especial influencia en la manera cómo se conciben y ejecutan las políticas públicas nacionales, particularmente en lo que atañe a la seguridad ciudadana, el ordenamiento territorial y la gestión eficiente de los recursos públicos. Se ofrece, desde esta perspectiva, la representación de la ciudad como una productora de esa misma violencia de la cual toma parte: un escenario activo en donde se cruzan y entrelazan los actores armados, sus intereses y las necesidades básicas insatisfechas de la población; en síntesis, la mitificación de un imaginario, del arquetipo del gran problema social.

Un escenario en el cual la ciudad, conformada *por todos, para todos y a pesar de todos*, debe ser capaz, al margen de su propia planeación improvisada y explosiva, de hacer frente a las desigualdades sociales, económicas y políticas; a modelos insostenibles de desarrollo ambiental y urbano; a la expansión y predominio de sectores económicos no estructurados ni regulados; así como a la injerencia de los propios actores armados en conflicto (ONU-Habitat, 2013, p. 7).

Notas

Abogado, Universidad Libre. Estudiante de Licenciatura en Español y Literatura, Universidad del Atlántico. Semillero ESMACIT (Estudios Sociales del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología), adscrito al Grupo de Investigación Territorio, Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad del Atlántico. carrietasiete@gmail.com



² Similar al proyecto letrado promovido por los españoles frente a los indígenas, el cual conllevó a una consecuente aniquilación identitaria. Cfr. Carbia (1943). Historia de la leyenda negra hispano-americana. Marcial Pons, Madrid.

Referencias

GMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. (C. N. de M. Histórica, Ed.), *Imprenta Nacional* (2nd ed.). Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica. Retrieved from www.centrodememoriahistorica.gov.co

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

ONU-HABITAT. (2013). *Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, incluidas las cuestiones de coordinación*.

Pécaut, D. (2015). Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. *Contribución Al Entendimiento Del Conflicto Armado En Colombia. Comisión Histórica Del Conflicto y Sus Víctimas.*, 53. Retrieved from



Impacto de las políticas públicas desarrolladas en los barrios que conforman las fronteras invisibles en la Ciudad de Pasto (Colombia)

Diana Carolina Ortega Eraso

Resumen

Las políticas públicas son acciones de gobierno que buscan solucionar ciertas problemáticas de la sociedad, actuando para tener un impacto positivo sobre la vida de los ciudadanos. A las fronteras invisibles se les conoce como un fenómeno social, consecuencia de un país sometido a la guerra y el narcotráfico, que dividen un territorio por parte de bandas criminales y/o grupos armados ilegales, quienes practican la imposición de reglas para mantener el control de zonas, el tráfico ilegal de armas y estupefacientes, el constante monitoreo para limitar el paso de las personas, el sicariato, los robos, entre otras actividades que generan violencia. La ponencia que se pretende realizar tiene como objetivos identificar las políticas públicas desarrolladas en los barrios que conforman las fronteras invisibles de la ciudad de Pasto y analizar su impacto junto con la gestión que han tenido las mismas en las diferentes zonas desde 1950 hasta la actualidad. Es necesario tratar esta problemática para demostrar que no sólo está presente en las principales ciudades de Colombia, como en Bogotá, Medellín y Cali donde sus políticas públicas realizadas para actuar en las fronteras invisibles de sus respectivas ciudades, han dado buenos y notables resultados en la población. Metodológicamente se recurrirá a información sobre las fronteras invisibles en Colombia y particularmente en la ciudad de Pasto con trabajos de grado como "Resistencia y fronteras invisibles" de Santiago Escobar, y la revista "Imaginario social, territorios de frontera y fronteras imaginarias: Comuna 10 de Pasto" por Narváez, J., Obando, L. y Pérez.

Palabras clave

Políticas públicas; Fronteras invisibles; Violencia; Narcotráfico; Territorio.

Introducción

En esta ponencia se pretende dar a conocer el origen de las fronteras invisibles en Colombia, junto con sus principales causas y consecuencias que se desarrollaban antes y en la actualidad, también sobre el tema central el cual es el impacto de las políticas públicas urbanas en los barrios que conforman las fronteras invisibles, pero teniendo en cuenta el contraste entre dos ciudades, entre Medellín la cual ha pasado de ser una de



las ciudades más violentas a la más innovadora con un cambio drástico en cuando a sus transformaciones en los lugares afectados por la delincuencia común, los grupos armados ilegales y las fronteras invisibles en sus comunas, junto con la ciudad de Pasto, la cual también tiene problemáticas sociales ligadas a la pobreza, desigualdad y violencia, pero donde no se han trabajado las políticas públicas de una manera que realice un cambio significativo en la sociedad.

Las fronteras invisibles en Colombia

“La frontera es diferente del límite, pero ambos cumplen funciones comunes en torno a la defensa del territorio” (Delgado, 2003, p. 23-24; Curry, 2002, p. 507).

Usualmente el concepto de frontera marca el límite de un estado o la franja de un territorio de las naciones, ligada a los límites internacionales de la misma, pero este concepto no se ve realizado sólo en divisiones entre naciones y países sino también en zonas urbanas, en este caso en los barrios de las ciudades de Colombia. “Las divisiones humanas de su territorio, es decir los límites, fueron acomodados de manera arbitraria, por lo que muchas veces las líneas de división no representaban realmente el tamaño del cuerpo nacional” (Ritter, 1862, p. v-x). Estas fronteras invisibles son un fenómeno social y geopolítico que a través de los años se ha venido desarrollando constantemente en muchas de las ciudades de Colombia, como consecuencia de ser un país sometido a la guerra y el narcotráfico, se podría decir que esto se ha desarrollado en todas sus ciudades, junto con los sectores urbanos principalmente, teniendo en cuenta que en unos lugares este fenómeno se presenta de forma más fuerte y violenta que en otros, este problema no es algo nuevo, incluso se ha presentado desde la violencia bipartidista, en donde su origen se presenta a los tiempos de Bolívar y Santander quienes tenían sus respectivas ideologías y sin duda alguna fueron los que dieron lugar a lo que más adelante se conoció como el partido conservador y liberal, cuyos orígenes fueron según Tirado: “Para vincular los intereses de clases con el surgimiento de los partidos políticos -liberal y conservador- se ha tenido como cierta una explicación: el liberalismo propugnaba el cambio y encarnaba los intereses de comerciantes, artesanos, esclavos y pueblo en general. Por el contrario, el conservatismo se aferraba al statu quo como expresión de los intereses de los terratenientes esclavistas y en consecuencia del mayor terrateniente del país a Iglesia Católica” (Tirado Mejía, 2005), desde el tiempo de estos sucesos importantes, se fueron desembocando las fronteras invisibles desde el punto ideológico y territorial.



En cuanto a la finalidad de las fronteras invisibles, consisten en dividir el espacio, el territorio entre bandas criminales y/o grupos armados ilegales, por medio de los cuales se realizan diferentes actividades delictivas tales como: la compra y venta de armas, el tráfico de estupefacientes, los robos, las extorciones, el constante monitoreo para limitar el paso de las personas, el sicariato, entre otras actividades que generan violencia y constantes muertes.

Gonzales, López y Rivera (2015) plantean que " las fronteras invisibles son zonas en donde existen divisiones imaginarias del territorio trazadas por los actores armados, a partir de las cuales la población civil se ve involucrada a las dinámicas del conflicto, ya que se mira a la misma como un elemento más de la confrontación, es así como dependiendo de la procedencia de la persona se le es permitido o no el paso a un espacio específico y delimitado" Se plantea entonces que " las fronteras invisibles son lugares de confrontación mediante los cuales se da una afirmación de poderes, un reconocimiento de lo idéntico y de lo diferente, una identificación del amigo y el enemigo, que tiene como fin el control territorial, la restricción de la movilidad y la ocupación del espacio público así como, la naturalización del miedo y la desesperanza entre los habitantes" (Arteaga, García, Munera & Restrepo, 2010). En Colombia se puede decir que las fronteras invisibles están presentes en todas las ciudades, por lo menos en alguna zona urbana de su pertenencia, estas dinámicas son diferentes en cada lugar ya que dependen del interés que tengan los autores de las mismas, si es en el caso de la guerrilla, estos han tenido un interés político con el cual han buscado una base social que apoye a la insurgencia, si ha sido por parte de los paramilitares es de orden político contrainsurgente con la finalidad de eliminar a la guerrilla de los territorios e imponer castigos a las personas que estén ligadas a estos grupos, y si es por parte de las bandas criminales como las pandillas, lo hacen generalmente por un interés económico, a través de las extorciones, el tráfico de armas y estupefacientes, los hurtos, el tener control económico en una zona específica para realizar sus acciones delictivas con un grupo selecto entre los mismos y para evitar que lleguen bandas criminales de otros lugares, en este caso de otros barrios, para hacer de igual manera acciones ilegales, muchas veces en este caso son apoyadas las bandas criminales por los mismos habitantes del lugar a que no permitan la llegada de nuevos grupos delictivos, ya que prefieren estar respaldados de alguna manera por los grupos que controlan el barrio y que ya son conocidos, que estar sometidos a otros actores desconocidos. "Las fronteras invisibles son una delimitación territorial violenta y coercitiva a manos de diferentes actores armados de cualquier origen ideológico. Las fronteras invisibles no es un fenómeno



nuevo, siempre ha estado presente en la configuración del territorio. En los últimos 10 años ha sido parte del lenguaje de los medios, de los académicos, de los líderes, de los partidos y de las personas que estudian el conflicto" Nieto Rafael (2019), cabe resaltar que estas fronteras se dan en su mayoría en los barrios más deprimidos, en los cuales se ha desarrollado conflictos intrafamiliares, pobreza desmesurada, donde no hay un fácil acceso a la educación, tampoco al trabajo y esto en su mayoría ha llevado a la conformación de grupos que puedan obtener dinero a partir de todas las actividades ilegales antes mencionadas.

Las políticas públicas para tratar el fenómeno de las fronteras invisibles

Generalmente las políticas públicas son creadas y empleadas con el fin de atender problemas o situaciones determinadas, estas políticas son realizadas como un pacto entre el Estado y la sociedad para un beneficio común, además son decisiones que se desarrollan en un determinado tiempo e inciden directamente sobre la vida de los ciudadanos. Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como "agregar demandas", de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que las personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias. (López; R, Ayala; C, 2003), además para crear estas políticas, el gobierno se basa a través de sus instituciones en las normas jurídicas, los servicios de personal, los recursos materiales y la persuasión.

En cuanto a las políticas públicas encargadas de las divisiones territoriales o del fenómeno de las fronteras invisibles, se encuentran las políticas públicas urbanas, las cuales tienen el objetivo de trabajar en pro de la comunidad, para mitigar la violencia, desigualdad, pobreza, entre otros aspectos negativos que conllevan a la sociedad las divisiones. Las políticas urbanas como estrategias de normalización y control espacial, resulta determinante establecer los contextos de oportunidad política, es decir, las condiciones y relaciones socio políticas que favorecen o no el surgimiento y desarrollo de dichas iniciativas urbanas. (Duque, 2014, p.2) esto demuestra que se debe tener un seguimiento pertinente de la situación del lugar en el cual se implementarán las políticas, teniendo en cuenta su organización, el aspecto social, económico, político también en este caso con las fronteras invisibles, puesto que muchos barrios y comunas en Colombia han manejado por un largo tiempo sus propias reglas con distintos actores en



el poder, siendo ajenos a lo que se trate de imponer al otro lado de sus límites, ya que de alguna manera forman autonomía en todos sus procesos sociales.

Desarrollo de las Políticas Públicas encargadas de las fronteras invisibles en la ciudad de Medellín-Colombia.

En la ciudad de Medellín se empezaron a crear muchas iniciativas y con esto las políticas públicas urbanas encargadas de mitigar la violencia y la pobreza en los sectores más excluidos y marginados con los cuales se tenía una deuda social, estas políticas desembocaron múltiples consecuencias positivas para la sociedad de Medellín en general, la cual llegó a tener un notable cambio al pasar de ser la ciudad más violenta, a una de las más innovadoras. A partir del VII Foro Urbano Mundial de ONU- Hábitat que se llevó a cabo en el 2014, dio lugar a que Medellín sirviera de referencia a nivel internacional y dio paso a que se compartieran distintas soluciones sociales-urbanas que se desarrollaron en la ciudad en cuanto a la mitigación de la pobreza y la violencia de una manera innovadora y eficaz en gran medida. Las políticas públicas que se han creado en esta ciudad y que han logrado grandes resultados, se han enfocado en el espacio público, en la educación y en la cultura, tratando de normalizar y de tener un control en espacios que han sido los más afectados socialmente y económicamente, entre los programas que se resaltan en la ciudad, se encuentra “Medellín la más educada” y con el “urbanismo social” al tratar de solventar la deuda que se tenía con los sectores más pobres de la ciudad, a partir de construcciones como el metrocable, los colegios de buena calidad, los parques-biblioteca, los jardines con un excelente manejo en todos los aspectos, los proyectos que generan ocupación y bienestar a la sociedad, haciendo que haya un cambio no solo desde lo social, sino también desde lo visual y lo estético. Se debe tener en cuenta que los cambios tan notables en esta ciudad han sido porque se han tenido los objetivos claros, “El escenario futuro de la ciudad está claramente definido y cuenta con una narrativa propia: “pasar de ser la ciudad más violenta a la más educada” (Duque, 2014, p.7) a partir de este objetivo se contó con el proyecto y con apoyos para su desarrollo desde una mirada multidimensional haciendo una alianza entre los procesos tales como los políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros, desarrollándose el sentido humano integral, sin dejar únicamente el trabajo a las autoridades y a las personas enviadas desde las distintas instituciones, sino también de la gente, del pueblo, con la cual se contó una participación activa para el bien común, lo que tiene que ver con la corresponsabilidad, teniendo la participación de todos los actores.



Para que el objetivo se lleve a cabo en Medellín, se empezó por darle una mayor importancia y a tener una mayor incidencia en los espacios públicos, destacándolos como escenarios de encuentro y de integración entre personas, sin tener en cuenta el aspecto económico, su religión, su lugar de origen, entre otros aspectos, sino empezar por respetar la diversidad en todas sus dimensiones posibles. Se empezó a dar un mejor manejo de los espacios públicos reconstruyendo la percepción ciudadana del mismo, de las relaciones sociales, de las dinámicas comerciales desde lo más local, de esta manera dejan de ser los espacios públicos lugares que inspiran temor y abandono, y se le da paso a lugares armoniosos, de encuentro y de compartir.

También entre las iniciativas se plantearon tener más presencia de la fuerza pública en los lugares con una alto índice de violencia con lo cual se logró disminuir muchos aspectos negativos que afectaban a distintos espacios sociales, también se crearon construcciones como escuelas, colegios, centros de investigación, centros de desarrollo cultural, entre otros espacios en los cuales se crean ambientes de solidaridad, acompañamiento, manejo del tiempo libre, desarrollo psicosocial, desarrollo cultural, además se implementaron programas que complementan y ayudan al desarrollo humano, al desarrollo en sociedad y para convivir en la misma de la mejor manera, como por ejemplo con los parques biblioteca para la fijación de normas de convivencia, respeto por lo que le pertenece a la comunidad, con la creación de programas que abarcan lo cultural y educativo ligados al manejo del espacio urbano. Muchas de las iniciativas anteriormente nombradas desde el año 2000 han logrado de gran manera disminuir las problemáticas de las fronteras invisibles en muchos de sus espacios urbanos, ya que el tiempo el empleado de mejor manera, las personas adquieren una mayor conciencia social a partir de los distintos programas, se tiene en más en cuenta la legalidad y las normas jurídicas, se tiene un mayor control por parte de la fuerza pública, se le da un sentido de pertenencia a los espacios públicos y se empieza a respetar la diversidad, teniendo más oportunidades de salir adelante desde muy pequeños con los lugares de investigación, ampliando la educación de calidad y tratando de cumplir los objetivos para una mejor sociedad desde la planeación de normas y la practica en colectivo para vivir de una mejor manera, más justa y digna.

Desarrollo de las Políticas Publicas encargadas de las fronteras invisibles en la ciudad de Pasto-Colombia.

La ciudad de Pasto se encuentra localizada al extremo suroccidental de Colombia, limitando al norte con el Cauca, al este con Putumayo, al sur con Ecuador, y al oeste



con el océano Pacífico. Las fronteras invisibles en Pasto se han desarrollado a lo largo del tiempo en los barrios más pobres principalmente por la posesión de los mismos, existen grupos de personas que limitan a partir de sus diferentes formas de pensamiento, por el tráfico de drogas, por los distintos gustos en cuanto a los equipos de fútbol, por diversas formas de posesión del suelo, por diversos objetivos y proyectos hacia el futuro, por las diferentes concepciones de los espacios, etc...

En comparación con la violencia y desigualdad que se da en otras ciudades como Cali, Medellín, Bogotá, en la ciudad de Pasto las cifras no han llegado a ser tan alarmantes, pero esto no quiere decir que no exista la violencia, las zonas urbanas pobres, marginadas, excluidas, y las fronteras invisibles, todo lo nombrado anteriormente existe en esta ciudad pero al parecer no se han gestionado soluciones como con el anterior ejemplo de las políticas públicas urbanas en Medellín, desde donde se ha tomado como referencia a nivel internacional por sus buenos resultados pero no se han desarrollado en muchas de las ciudades que sufren los mismos problemas siendo del mismo país. Entre las políticas públicas urbanas creadas en Medellín las cuales han dado grandes resultados benéficos para la comunidad hay mucha diferencia con las iniciativas que se han pensado y desarrollado en la ciudad de Pasto, ya que se ha pretendido por mucho tiempo tener el control de las “zonas violentas y pobres” por medio de la presencia de la fuerza pública, también con jornadas deportivas y de integración pero que muchas veces se quedan simplemente en el momento, no tienen un sentido profundo de cambio, hace falta la gestión de actividades para que los jóvenes como en Medellín que son implicados o empiezan en el mundo de lo ilegal por el contexto en el que se encuentran, puedan emplear de una manera sana y productiva su tiempo libre, en donde se crean y se valoran los espacios públicos con conversaciones constantes acerca de la conciencia social, de los valores para mantener buenas relaciones personales, para poder convivir, para poder entablar diálogos antes que la violencia para solucionar los distintos problemas que se presenten, espacios también donde se permita llevar a cabo una mejor educación junto con el arte y la ciencia, también las actividades que permitan la interacción social, el emprendimiento, el deporte y una mejor educación.

La Violencia Urbana

Que la “violencia” sea difícil de definir, en todo caso, no nos debe llevar a abandonar nuestros intentos de pensar en ella, sino a intentar pensar más y mejor; y, si no podemos encontrar un único concepto de “violencia” que satisfaga todas nuestras necesidades analíticas, siempre podemos considerar utilizar una pluralidad de ellos que nos permita,



alternativamente, hacer trabajos conceptuales diversos (Brubaker y Cooper 2001). La violencia urbana va acompañada de muchas causas que han generado su desarrollo con el paso del tiempo, en este caso, específicamente con algunos barrios de las ciudades de Colombia, entre las principales causas se encuentran : el abandono de los barrios por parte del estado, en múltiples aspectos como en la seguridad, la educación, la recreación, la participación democrática, la falta de oportunidad laboral, entre otros aspectos que han hecho que grupos de personas residentes en su mayoría jóvenes entre la edad de 13- 28 años traten de apoderarse de la zona abandonada y se dediquen a la actividad delictiva, imponiendo de alguna manera sus propias leyes, trayendo consigo muchas muertes, personas inocentes heridas en enfrentamientos de los autores de esta problemática, la compra y venta no sólo de armas de fuego sino también de armas blancas en su mayoría, la instauración de “ollas” las cuales son casas donde se compra y se vende todo tipo de alcohol y drogas generalmente, también suelen ser lugares en donde se esconden las armas, y las personas que no son residentes y que sean parte de estos grupos delincuenciales al notar presencia de la fuerza pública. “La percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías” (CEPAL, 2009). La violencia urbana ha sido fomentada por el deseo de obtener y mantener el control sobre estos barrios olvidados por el estado, los cuales se encuentran en situación de pobreza y desigualdad, por lo cual surgen estos grupos ilegales o pandillas con una expresión común de la violencia en la sociedad, como respuesta a la exclusión y desigualdad económica y social. “La violencia y la agresión son dos caras de la misma moneda que tradicionalmente ha sido aceptada como mecanismo de control por los individuos que han ostentado el papel hegemónico dentro del grupo social que de uno u otro modo se han visto justificados y por lo tanto, legitimados en el ejercicio de esa violencia y de ese poder arbitrario” Calabrese (1997:112)

Los grupos ilegales imponen sus leyes en los barrios pobres, ofreciendo sólo en algunos casos, su propia seguridad y justicia, e institucionalizando de alguna manera la violencia, a partir de esto la experta latinoamericana Laura Tedesco se refiere a la “conciencia disidente” la cual se trabaja en estas las comunidades o los barrios marginados y que se expresa por lo general a través de la violencia. Esta violencia urbana impide la movilidad social, destruye e impide los lazos comunitarios, no permite la confianza en los habitantes, en muchas ocasiones intimida a la fuerza pública o a las autoridades locales, y se traza una gran brecha entre las clases marginadas y la clase



dominante. “La existencia de la violencia en las ciudades no puede entenderse por una única causa. Algunos estudios han identificado ciertos factores como relacionados a la existencia de la violencia urbana: el tamaño, la densidad y la edad de la población parecerían apuntar a un incremento de la violencia” (Tedesco Laura (2009) pág. 3) a partir de esto se puede notar que esta violencia no solo se genera por factores sociales sino también demográficos.

Metodología

El estudio de la ponencia se desarrolló a partir del método histórico-hermenéutico a partir de la búsqueda de la interpretación de la realidad y del por qué a distintas dinámicas y comportamientos sociales, en este caso la violencia y desigualdad junto con las fronteras invisibles a partir de diferentes textos y tesis acerca de las políticas públicas y su impacto en las fronteras invisibles de diferentes espacios urbanos, junto con el desarrollo de la investigación el cual se realizó a partir del método fenomenológico el cual trata de abordar la realidad, basándose a través de la comprensión del mundo social a partir de la interpretación cotidiana, junto con las experiencias, los recuerdos, pensamientos, desde un marco de referencia interna, en donde el principal objetivo de la fenomenología es estudiar el significado de los fenómenos y su sentido, su eje de análisis se enfoca en la importancia de los procesos subjetivos en la estructura de los imaginarios en la sociedad (Ayala, 2008) también con la ayuda de visualizaciones de documentales acerca de la violencia que ha generado la fronteras invisibles en Medellín junto con la historia de las mismas.

Resultados

Tener solo una definición sobre la violencia, y más específicamente por este enfoque de la violencia urbana, es complicado, ya que se lo mira desde diferentes perspectivas y con diferentes intereses.

Las pandillas son una expresión común de la violencia social y surgen en respuesta a la exclusión social y pobreza económica.

Un estudio reciente desarrollado por la Red de Información Tecnológica Latinoamericana afirma que entre 83 países estudiados los cuatro con mayores índices totales de homicidio son Colombia, El Salvador, Venezuela y Guatemala.

Las fronteras invisibles se desarrollan por la falta de educación, la pobreza, el tráfico de armas y estupefacientes, el control territorial, las diferentes inclinaciones políticas, los



diferentes gustos por equipos de fútbol, venganzas familiares, por el control de grupos armados en zonas urbanas y rurales, por infraestructuras extremadamente deterioradas, por imaginarios colectivos, por la difusión de comentarios negativos acerca de un lugar, etc.

Generalmente las personas pobres son los más afectados por la violencia y los conflictos urbanos.

Uno de los problemas comunes de los sistemas educativos es que la calidad de los servicios se segmenta socioeconómica y espacialmente.

“Las escuelas que reciben estudiantes de bajos recursos suelen tener diversas deficiencias en materia de infraestructura, insumos educativos, cantidad y formación de profesores, se trata casi siempre de escuelas públicas, ubicadas en zonas de bajos ingresos o rurales, y son prácticamente la única oferta disponible para los estudiantes de sus alrededores” Panorama Social de América Latina (Santiago: Naciones Unidas, 2007, p. 40)

Las políticas públicas bien desarrolladas, que se acomoden y respondan a las necesidades de los contextos urbanos, con un constante seguimiento como en las comunas más marginadas de Medellín, pueden aportar a la transformación social de una manera muy significativa en cuanto a las consecuencias positivas y benéficas.

Se debe tener en cuenta no criminalizar a la pobreza, lo que lleva igualar al pobre con ser una persona violenta.

Discusión

Las políticas públicas desarrolladas de la manera correcta, con un buen seguimiento y evaluación constante, ajustadas al contexto de cada zona urbana que ha sufrido de violencia, pobreza y desigualdad en muchos aspectos, pueden realizar transformaciones sociales desde lo micro hacia lo macro que favorezcan de gran manera a la sociedad en general. En muchas ciudades de Colombia se presenta este fenómeno de las fronteras invisibles por múltiples causas en las cuales tienen muy marcado su periodo desde 1950 en donde hubo un deterioro en el orden público y la situación político social del país, aumentando de esta manera la violencia, con las diferentes formas de pensamiento, sobre todo con el bipartidismo y el comienzo de la lucha guerrillera en Colombia, empezaron a limitarse los territorios ya sea por el control de las tierras o por imponer límites a partir de los diferentes pensamientos e ideologías políticas principalmente, con el paso del tiempo las fronteras invisibles siguieron latentes



pero ya por otras causas tales como: el tráfico de armas y estupefacientes, el control territorial, la imposición de normas que se ajustaban a una zona urbana determinada, por los diferentes gustos en cuanto a equipos de futbol, entre otras causas que han generado muertes, extorciones, amenazas, daños a las infraestructuras, imaginarios colectivos negativos, entre otras consecuencias, pero el énfasis de esta discusión está en que en ciudades grandes y avanzadas tecnológicamente tales como Cali, Bogotá y principalmente Medellín, se han creado políticas públicas con todos los estudios y proyectos posibles, los cuales no se han limitado a ser archivados y especialmente ofrecidos para la academia, sino que se han puesto en práctica desde las diferentes instituciones junto con los miembros ya sea de las comunas o de las zonas afectadas en la pobreza, violencia y marginalidad para trabajar por un bien común, para una transformación social que beneficie a la sociedad en general, desde la tecnología y con ideas innovadoras que han cambiado la vida y el rumbo de la misma para muchos niños, adolescentes y adultos, en esta ciudad de Medellín se han mirado cambios totalmente notorios desde 2003, llegando a ser un referente de manera internacional al plantear soluciones sociales, pero en las ciudades de nuestro país Colombia deberían también ponerse en práctica las mismas, en este caso en la ciudad de Pasto en donde también hay fronteras invisibles, hay barrios totalmente marginados invadidos de violencia, pobreza y desigualdad en donde hay demasiadas oportunidades de mejora si nos propondríamos trabajar en estos lugares por una transformación para el bien de la sociedad, en donde no se deberían limitarse las acciones al acompañamiento en estos barrios de las fuerzas públicas sino también implementar acciones que involucren una mejor educación, una valoración de los espacios públicos, formas de crear emprendimiento, formas de fomentar el pensamiento crítico y la conciencia social, para lograr también un cambio como en otras ciudades que se toman de ejemplo, como en Medellín.

Reflexiones finales

Las políticas públicas urbanas están creadas para dar soluciones y para abrir caminos a nuevas alternativas de cambios para un bien común en el espacio urbano, las cuales pueden ser creadas y empleadas en cualquier lugar que lo necesite, lo que falta es impulso y sentido de pertenencia, muchas personas piensan en salir de sus sitios de origen para vivir una mejor vida, pero muy pocas piensan en quedarse y aportar para cambiar la realidad que muchas veces causa muertes, violencia, desigualdad, pobreza e injusticia.



La educación es el pilar fundamental para vivir armónicamente en sociedad, pero la educación y de calidad es en lo último que piensan las familias que viven en lugares con contextos sociales demasiado violentos, en donde el trabajo solo les alcanza para el diario vivir, en donde muchas veces les da más sustento trabajar en la coca, trabajar en lo ilegal que en lo legal, ya que por ejemplo muchas familias de estratos bajos salen con sus negocios ambulantes pero estos son arrebatados por los encargados de los espacios públicos o son explotados laboralmente sin ninguna garantía legal del trabajo.

El territorio forma parte fundamental en el desarrollo de la identidad de las personas, del comportamiento, de la forma de pensar, ya que el territorio forja historia, luchas, organizaciones y memorias.

“El espacio absoluto es un simple contenedor de objetos, seres humanos y actividades sociales, y son precisamente las actividades sociales el elemento utilizado para diferenciar y clasificar al espacio geográfico” (Sáenz, 1977, p. 355-356; Santos; 1978, p. 50-51)

Para mitigar la violencia urbana es esencial la participación válida de los ciudadanos en el gobierno local, la lucha por una transformación debe ser activa y participativa.

De los proyectos innovadores para la transformación social que se dio en Medellín, se podrían tomar iniciativas para un cambio en los barrios que conforman las fronteras invisibles de la ciudad de Pasto en Colombia, ya que es una ciudad en donde se puede cooperar, con la cultura, el turismo, el arte, la ciencia, pero lo que hace falta es el impulso y los recursos necesarios para que las alternativas de mejora no solo se queden plasmadas en lo académico, sino también que se lleven a la práctica y puedan dar frutos positivos y benéficos para la sociedad en general.

Referencias bibliográficas:

Dualter, G. C., & Rosero Enriquez, J. E. (2014). *Territorios negativos: memorias y retos para una vivienda digna en el barrio el Común de la ciudad de Pasto*. Pasto.

Lopez, D. R., & Cadenas, A. C. (2003). Qué es una política pública? *IUS Revista Jurídica*.

Ortega, T. (2014). Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados: Síntomas de guetización en La Pintana, Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 40(120), 241- 263

Narvaez, J. A., Obando, L. M., & Perez, C. K. (2017). Imaginario social; territorios de frontera y fronteras imaginarias: comuna 10 Pasto. *UNIMAR*.



Salas, W. (5 de octubre de 2010). Para resolver la violencia urbana. El colombiano, Recuperado:http://www.elcolombiano.com/historico/para_resolver_la_violencia_urbana-FEEC_106928

Brand, Peter. El 'urbanismo social' en Medellín, Colombia. In: Revista Arquitectura Coam, Madrid, 2010, nº 359, p. 99-104.

Salas, W. (5 de octubre de 2010). Para resolver la violencia urbana. El Colombiano. Recuperado:http://www.elcolombiano.com/historico/para_resolver_la_violencia_urbana-FEEC_106928

Montañez, Gustavo y Delgado, Ovidio, Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Vol. VII, no 1-2.1998.

Tedesco, L. (2009). *Violencia urbana: un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina*. Madrid: Fride.



Ruralidade e Territórios: perspectivas analíticas para a Política de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – Brasil

Tanise Dias Freitas
Cidonea Machado Deponti

Resumo

Se o território é o local de convergência entre o espaço rural e o urbano, então o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de valorização das potencialidades econômicas, sociais, ambientais e culturais da sociedade local. Esta complexidade temática fez parte dos primeiros estudos no Brasil sobre o novo rural e ao que concerne às políticas públicas, ainda segue sem uma apropriação normativa concreta. Assim, retomando os conceitos de ruralidade da Sociologia Rural, juntamente com a noção de territórios, o presente trabalho tem como objetivo tecer uma análise dessas perspectivas teóricas já consolidadas nos estudos do desenvolvimento rural e regional. A partir destas abordagens, buscou-se analisar a Política de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul (Brasil), executada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, especificamente o COREDE do Vale do Rio Pardo e como os atores envolvidos nessa política tecem discursos ora afastando o rural do urbano, ora unindo-os. Em termos metodológicos, foram realizados levantamentos bibliográficos para a discussão dos conceitos de ruralidade e territórios, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes institucionais no COREDE. Como primeiros resultados, observa-se o conflito existente nesse espaço de participação social, no que tange à separação entre rural e urbano, o que não raro tem orientado a tomada de decisão dos atores institucionais, tendendo a sobrepor o desenvolvimento rural sobre o territorial, repercutindo no planejamento da política local.

Palavras chave

Ruralidades; Territórios; Desenvolvimento Regional; COREDE; Brasil.

Introdução

As mudanças nas estruturas socioeconômicas, políticas e culturais da atualidade refletem-se no âmago das discussões sobre relação rural-urbano. Principalmente para os teóricos da Sociologia Rural do Brasil, a proximidade entre esses espaços historicamente separados e rotulados carecem de discussões mais pautadas na realidade empírica das regiões. A diferenciação entre o rural como sinônimo de “atraso” e urbano como de “moderno” pautaram as diretrizes das políticas públicas para o



desenvolvimento e parecem retornar com maior intensidade no período recente no país.

Nesse sentido, a associação do rural como agrícola e do urbano como industrial pautou o debate do século XX quanto ao processo de modernização das sociedades. Aliado a esta proposição tem-se o fator demográfico, apontando para redução da população agrícola como consequência do modelo produtivista do agronegócio, intensificado nos anos de 1970 no Brasil.

Por outro lado, autores como Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga Maria Nazareth B. Wanderley, Maria José Carneiro apresentam novas perspectivas para a compreensão da mudança nas relações rural-urbano. Mais recentemente, estas perspectivas passam a dialogar com a abordagem dos territórios como espaço para desenvolvimento, como proposto por Arilson Favareto, permitindo assim uma possibilidade de compreensão sobre as políticas de desenvolvimento regional pela ideia de território.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou analisar a Política de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul (Brasil), executada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, especificamente o COREDE do Vale do Rio Pardo e como os atores envolvidos nessa política tecem discursos ora afastando o rural do urbano, ora unindo-os. Em termos metodológicos, foram realizados levantamentos bibliográficos para a discussão dos conceitos de ruralidade e territórios, bem como a realização de onze entrevistas semiestruturadas com representantes institucionais no COREDE.

As novas ruralidades e o desenvolvimento do território

O meio rural é muito mais do que a agricultura e a compreensão de sua dinâmica requer que se analise como os diferentes atores sociais interagem (Abramovay, 2006).

Conforme Guerin, Deponti e Felippi (2019) as formulações clássicas, baseadas na definição de Sorokin, Zimmerman e Galpin (1986) com base na visão dualista que opunha o "rural" ao "urbano" como duas realidades empiricamente distintas e normalmente definidas uma em negação da outra, com base em critérios meramente descritivos informados pelo paradigma que associa o "rural" ao agrícola e ao "atrasado" e o "urbano" ao industrial e ao "moderno" não dariam conta da realidade do campo (Carneiro, 1998, 2008).

Para Wanderley e Favaretto (2013) o rural brasileiro apresenta diversidade e realidades distintas do ponto fundiário, produtivo e social, caracterizando-se, assim, não apenas



por um meio agrícola. Os autores destacam que o rural não é uma categoria a-histórica que independe do tempo e do lugar, mas que o rural guarda correspondência direta com a trajetória social da formação brasileira, no caso por eles estudado.

Cloke (2006) distingue três dimensões do rural que deram origem a três correntes teóricas, a saber: a) O conceito funcional de ruralidade, que diz respeito aos elementos funcionais próprios do mundo rural: o lugar, a paisagem, a sociedade rural; b) O conceito político-econômico, que pretende explicar a natureza e posição do rural em termos da produção social da existência; c) A construção social da ruralidade, que privilegia o papel da cultura na distinção socioespacial.

Para Abramovay (2006) a noção de território contribui para o avanço nos estudos das regiões rurais em quatro dimensões básicas: (a) sugere o **abandono do horizonte estritamente setorial**, a agricultura não é o único setor e os agricultores não são os únicos atores. Neste sentido, apresenta duas consequências decisivas, uma sob o **ângulo operacional** e a outra sob o **teórico**. Pelo operacional seria necessário um refinamento dos instrumentos estatísticos que delimitam a ruralidade e pelo teórico, não se definem por limites físicos, mas pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social requerendo assim, ênfases em dimensões subjetivas da interação.

A segunda dimensão (b) refere-se ao fato de que a noção de território impede a confusão entre **crescimento econômico e desenvolvimento**. Pode-se exemplificar pela questão da pobreza rural que não pode ser encarada como insuficiência na renda agropecuária, mas enquanto fenômeno multidimensional. Com isso se demonstra que a abordagem territorial exige a análise das instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada.

A terceira dimensão refere-se ao (c) **estudo empírico dos atores e de suas organizações** como elementos cruciais para compreender situações localizadas. Os atores provêm de vários setores econômicos e possuem origens políticas e culturais diversificadas, desta forma a abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública. A última dimensão (d) foca na **relação entre sistemas sociais e ecológicos**, pois os territórios são resultados da forma como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais para sua reprodução.

Outra autora que trata dessa questão é Carneiro (1998), cuja a proposta é pensar o "rural" e o "urbano" sob o ponto de vista dos agentes sociais que realizam essa



interação, rompendo com a dualidade inerente a essas categorias e observando por meio do conceito de ruralidade. Para a autora, o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola, concordando com Abramovay (2006), Wanderley e Favareto (2013). E ainda, a autora afirma que a âncora territorial poderia ser a base sobre a qual a cultura realizaria a interação entre o rural e o urbano, ou seja, mantendo uma lógica própria que lhe garantiria a manutenção de uma identidade.

Nesses termos, não podemos entender a ruralidade hoje somente a partir da penetração do mundo urbano-industrial no que era definido tradicionalmente como "rural", mas também do consumo pela sociedade urbano-industrial, de bens simbólicos e materiais (a natureza como valor e os produtos "naturais", por exemplo) e de práticas culturais que são reconhecidos como sendo próprios do chamado mundo rural. Nesse sentido, importa mais do que tentarmos redefinir as fronteiras entre o "rural" e o "urbano", ou simplesmente ignorar as diferenças culturais contidas nessas representações sociais, buscar, a partir do ponto de vista dos agentes sociais, os significados das práticas sociais que operacionalizam essa interação e que proliferam tanto no campo como nos grandes centros urbanos, tais como a pluriatividade, os neo-rurais, a cultura country etc (Carneiro, 1998, p. 4).

Observa-se que não há consenso quanto a noção de ruralidade já que muitas questões que surgiram nas décadas anteriores ainda são atuais. Pode-se dizer que a partir dos anos 2000 começou-se a lançar um novo olhar sobre esse mundo, que não pode ser considerado uma única categoria (Wanderley, 2000). Destaca-se a presença de um novo rural ou uma nova ruralidade. Verificou-se que os estudiosos sobre o tema já não divergem quanto à existência de uma interação ativa e recíproca do rural com o urbano e vice-versa. No entanto, de acordo com Schneider e Blume (2004), ainda não existe um acordo em relação ao modo de classificar e definir o conteúdo e a extensão da ruralidade.

Ruralidades e as políticas de desenvolvimento regional

Na década de 1990, agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, informavam a necessidade de adoção de um enfoque territorial para as políticas de desenvolvimento regional. No que concerne ao rural, essa nova visão buscava superar as dicotomias rural-urbano, bem como apoiar consensos sobre problemas de programas de desenvolvimento. Conforme Favareto (2010) esses problemas seriam [...]

A.falta de coordenação dos programas; b) descentralização da implementação mas com



centralização das decisões; c) pouca adequação local em termos de tecnologia e de recursos humanos; d) concentração do crédito e distorções na política de subsídios; e) hipertrofia da presença estatal; f) custos das intervenções altos, reduzindo os efeitos dos investimentos diretos. As lições daí derivadas:

B. a necessidade de priorizar um caráter multissetorial; b) a ênfase na forma de estruturar e institucionalizar a ação; c) importância de reforçar a descentralização, a agilidade e a instituição de mecanismos de incentivos e controles, além de estudos sobre marco inicial dos projetos, a introdução de fase de preparação, e de instrumentos de monitoramento e avaliação; d) separar as ações sociais das setoriais e produtivas visando simplificar o desenho de programas; e) considerar áreas mais homogêneas o possível para implementar as ações; f) considerar os não pobres, isto é, o território e as articulações que ele implica (Favareto, 2010, p. 305).

No que tange às políticas de Desenvolvimento Regional, passou-se a dar enfoque ao desenvolvimento “local” em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais. Nesse sentido, o desenvolvimento regional precisaria estar assentado na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. As particularidades e as especificidades regionais tornaram-se atributos próprios a cada região que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento específicas da região.

Não há como pensar o desenvolvimento regional “sem se considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização das comunidades locais”, o que “só poderá ser alcançado pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global” (Becker, 2000, p. 140). Ainda, Boisier (2000) afirma que o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo de mudança estaria associado a um constante progresso da região, da comunidade ou da sociedade nela existente.

A dimensão política do desenvolvimento regional é fundamental, na medida em que são as instituições públicas os atores fundamentais desse processo na medida em que são os principais atores no momento da formulação e da execução das políticas de desenvolvimento regional. A participação dos atores na criação, na implantação e na avaliação das políticas públicas permite o exercício da condição de agente ativo. A análise das estratégias e dos projetos elencados como prioritários pela população para



a promoção do desenvolvimento regional relaciona-se, especialmente, “com a sua capacidade de interferir nas situações concretas em que as pessoas vivem ou para solucionar aqueles problemas que mais ameaçam no período imediato” (Zambam e Kujawa, 2017, p. 68).

Logo, o processo de desenvolvimento regional envolve a promoção de um conjunto de ações e de políticas públicas que visam a mudança estrutural, a melhoria das condições socioeconômicas da população e a ampliação dos níveis de qualidade de vida e de atingimento da sustentabilidade econômica, social e ambiental no território regional.

Política Gaúcha De Desenvolvimento Regional - COREDE VRP

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foram criados no início dos anos de 1990 no Rio Grande do Sul, como uma estratégia inovadora e pioneira no campo regional através da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Atualmente o Estado conta com 28 Conselhos, distribuídos no território conforme aspectos como identidade cultural, econômica, social e políticas.

Segundo Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), os COREDEs apresentam-se como uma organização com estrutura institucional, com mecanismos de participação social e planos de encaminhamento das demandas regionais, as quais foram sendo revistas e aperfeiçoadas ao longo do tempo. Para esses autores, os Conselhos são espaços plurais, abertos para as articulações políticas das demandas locais e setoriais, para parcerias sociais e econômicas em nível regional.

O COREDE Vale do Rio Pardo (COREDE VRP), fundado em 1991, é composto atualmente pelos municípios de Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. Santa Cruz do Sul polariza boa parte dos municípios da Região, que também sofrem influência da Região Metropolitana de Porto Alegre em função de sua proximidade. A figura 1 que segue apresenta a localização do COREDE no RS.

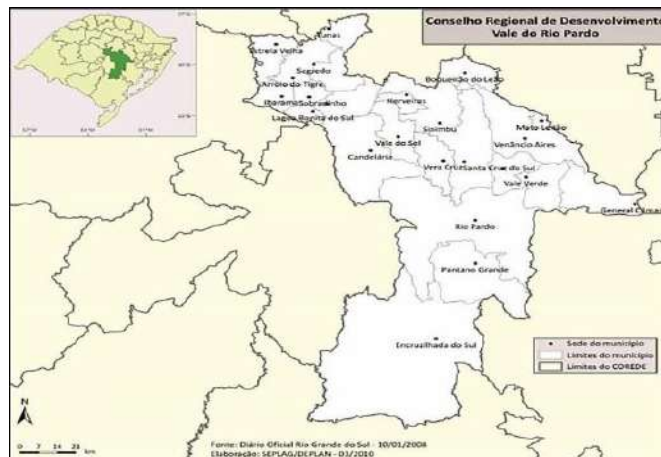


Figura 1: COREDE Vale do Rio Pardo Fonte: P.E.D, 2017, p. 35

O principal programa executado pelos Conselhos no RS é a Consulta Popular descrita por Allebrandt et al. (2011) como a etapa final de participação da sociedade civil na definição de projetos de promoção do desenvolvimento regional. Em termos de participação, a CP constitui-se de espaços semi restritos, um instrumento da democracia representativa, tais como assembleias regionais ampliadas, assembleias municipais de escolha dos delegados, reuniões das diretorias executivas e membros das comissões setoriais, nos quais as reuniões são convocadas sem a devida divulgação pública, reduzindo a participação voluntária ass espaços. Por outro lado, a CP também pode ser um espaço de democracia participativa, que se expressa na escolha das prioridades que receberão, anualmente, recursos do orçamento do Estado, sendo um processo eficaz e que garante a efetividade das políticas eleitas pela população.

Recentemente, na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento foi estruturado um sistema de gestão com objetivo de fomentar a organização e o funcionamento de um modelo que possa coordenar, controlar e gerir o processo de planejamento regional. Esse sistema ocupa-se da execução e da concretização dos projetos setoriais regionais prioritários, os quais são escolhidos pela comunidade do Vale do Rio Pardo (P.E.D, 2017, p.352).

Com base nesse sistema de gestão foram realizadas entrevistas com onze membros dos diferentes Comitês Setoriais, Executivo e Conselho de Acompanhamento. Nestas entrevistas foram realizadas questões sobre a instituição do Corede enquanto promotora de ações para desenvolvimento regional e sobre a Consulta Popular. O conteúdo dessas entrevistas será analisado na seção que segue com base nas abordagens teóricas já destacadas.



Rural-Urbano-Regional: Análise Dos Discursos E Conflitos Locais

A grande questão em torno da Consulta Popular versa sobre as reais demandas locais em relação ao que venha ser desenvolvimento regional. Retomando os apontamentos anteriores, autores como Becker (2000), Boisier (2000) entendem o desenvolvimento regional a partir das condições sociais, econômicas, políticas, de estruturação e organização da sociedade local e que a participação e decisão da população no processo de construção dessa regionalidade são essenciais ao desenvolvimento.

“(...) é um pequeno recurso que tu poderia, por exemplo, injetar no turismo, ele tem um efeito multiplicador, maior do que eu colocar por exemplo, em colete. Nada contra colete, mas assim, do ponto de vista estratégico, onde a segurança tem uma garantia de recursos, a educação tem

também, a saúde, que em geral, são as três bandeiras que o governo levanta sempre, em qualquer campanha, educação, saúde e segurança, ela está, é essa, é constitucional, e é uma necessidade. E agora, o que tu faz com meio ambiente, que é um coitado, o último da lista, a cultura é o último da lista, ou o turismo o último da lista” (entrevistado 2).

“(...) tem essa questão do público, a comunidade entende do que falta hoje no Brasil: saúde, segurança e educação. (...) Só que, se isso é o desenvolvimento ou não, acaba o desenvolvimento regional (...) acho que nesse ponto a gente tem falhado como coredianos, porque o problema é que a gente não passa a mensagem que esse recurso tinha que ser investido em desenvolvimento, (...) a gente não pode só pensar no básico, se a gente não pensar ali na frente” (entrevistado 9).

Portanto, diferentemente do que foi destacado pela maioria dos entrevistados, projetos ligados ao setor de saúde, segurança e educação, a despeito de serem setores que possuam recursos de obrigatoriedade do Estado, compõem a perspectiva teórico-prática do desenvolvimento regional, a qual é associada exclusivamente ao progresso econômico de uma determinada região. Essa problemática torna-se mais visível quando atores relacionados às instituições voltadas ao desenvolvimento rural informam sobre a escolha da população na Consulta Popular e as disputas internas quanto ao recebimento dos recursos da política local, como exposto nas falas abaixo.

“Então, os recursos que vem da consulta popular, eu acredito que, no Vale do Rio Pardo eles são muito bem aplicados, mas eu continuo afirmando que se nós quisermos continuar pensando em desenvolvimento, nós teríamos que tirar essa fonte de recursos de saúde,



educação e segurança, que é obrigação do estado de custeio, e, investir em projetos produtivos principalmente no setor primário” (entrevistado 6).

“O COREDE deveria estabelecer regras sobre o que é desenvolvimento. Hoje eu vejo assim a forma de condução do COREDE ele tá muito pela pelas relações e amizades que eles não têm critérios bem definidos que realmente o recurso está sendo investido ele gere desenvolvimento regional, porque ele tá, muitas vezes, esse ano (...) 80% dos recursos ele veio para a demanda as que são obrigação do governo, saúde e segurança, que não deveriam ser destinados esses recursos para essas áreas. Por exemplo, nós da agricultura esse ano ficamos com 20% do recurso; 20% que dá 600 mil reais e tu vai aplicar 600 mil reais pra 23 municípios (...) é quase nada. Então nesse sentido eu acho que o COREDE tem que buscar se posicionar de forma mais clara para que o recurso seja investido em projetos que gera desenvolvimento, não para suprir demandas que é obrigação do governo (Entrevistado 1).

A visão de um “novo desenvolvimento rural” tem reorientado o discurso e o desenho das políticas e programas regionais, mas isso não tem ocorrido como acompanhamento e a criação de instituições que consigam sustentar e até mesmo compreender esse novo caminho do rural. Há uma ideia de desenvolvimento regional, fortemente pautada na agricultura, mas sem uma organização das estratégias que fomentaram realmente o desenvolvimento do Vale do Rio Pardo.

Por outro lado, algumas entrevistas mostraram a necessidade do COREDE e da organização do mecanismo da Consulta Popular em avançar no que Abramovay (2006) descreveu como as dimensões básicas, como o abandono do horizonte setorial, entendimento da diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento, o qual é mais amplo e multidimensional. A discussão de Abramovay (2006) corrobora com as conceituações de Becker (2000), Boisier (2000) sobre o desenvolvimento regional, o que apareceu nas falas dos entrevistados 5 e 8.

“Eu acho que pelas três ou quatro, várias vezes que vieram recursos para evitar o êxodo, para investir em programas de desenvolvimento, de produção, de organização de agroindústrias, é fruto da consciência que a gente tem com este tema, que também houve toda uma mobilização, mas houve todo um debate prévio entendendo que estes projetos eram relevantes. Eu acho que tem uma consciência regional bem importante neste aspecto de que a agricultura familiar precisa de muito apoio e incentivo ainda” (entrevistado 5).

“Eu sinto falta, de por exemplo, na área da agricultura, discutir mais, nos aprofundarmos mais, fazemos um planejamento quanto região, bom, isso claro que, os dados e as



estatísticas também podem nos trazer, para onde a gente quer ir, o que é importante para a nossa região, em termos de agricultura desenvolver e melhorar, aonde a gente precisa melhorar” (Entrevistado 8).

Como explicitado por Favareto (2010), o que parece ocorrer na prática é uma “incorporação por adição” dos novos temas da ruralidade territorial, com velhas práticas e valores, mas que permanecem orientando a atuação dos agentes sociais numa dependência de percurso. Para o autor, isso revela a estrutura cognitiva e de interesses que se traduzem na “passagem do compromisso setorial ao territorial nas instituições e nas políticas para desenvolvimento” (Favareto, 2010, p. 315), sem resultar em uma verdadeira mudança institucional.

Considerações finais

Os estudos recentes sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul ampliam as análises já existentes, especialmente pela reestruturação dos seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento com foco no período 2015-2030. A partir do levantamento bibliográfico e documental sobre o funcionamento dos Coredes, no caso, no VRP, observou-se um rearranjo e retomada das discussões sobre o que realmente venha ser o conceito de “desenvolvimento regional” e como este se expressa em termos práticos, ou seja, na efetivação de ações que promovam esse desenvolvimento.

Tem-se no campo prático a retomada de discussões que colocam a questão: até que ponto o desenvolvimento regional abarca diferentes dimensões do desenvolvimento, mas toma como prioritário o progresso econômico? No caso específico do Vale do Rio Pardo, até que ponto o desenvolvimento regional não seria substanciado pelo desenvolvimento rural?

Essa discussão explicita-se nas falas dos entrevistados ao serem questionados sobre o papel do COREDE-VRP, mas principalmente sobre o processo da Consulta Popular, a qual é vista como um campo de disputas tanto internas – por recursos para execução dos projetos – quanto externas, em relação ao que é de interesse da população *versus* o foco do desenvolvimento da região. Os relatos apontam para um processo de amadurecimento dos membros dessas comissões quanto às prioridades regionais em contraponto às demandas mais pontuais (de cada instituição) ou até municipais.



Referências Bibliográficas

- Abramoway, R. (2006) Para uma teoria dos estudos territoriais. In: Manzanal, M.; Neiman, G.; Lattuada, M. *Desarrollo Rural – Organizaciones, instituciones y territorios*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2006, pp. 51-70
- Allebrandt, S. L. et. Al. (2011) Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, artigo 11, Rio de Janeiro, Set. 2011, pp.914–945.
- Becker, D. F. (2000). Necessidades e Finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: Becker, D. F. e Bandeira, P. S. (Org.). *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. pp. 129-150.
- Boisier, S. (2000) Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: Becker, D. F. e Bandeira, P. S. (Org.). *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. pp. 151-185
- Büttenbender, P. L; Siedenberg, D. R; Allebrandt, S. L. (2011). Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES): Articulações Regionais, Referenciais Estratégicos e Considerações Críticas. *DRd – Desenvolvimento Regional em Debate*, Contestado, Ano 1, n. 1.
- Carneiro, M. J. (1998) O ideal rurano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. In: Silva, F.C.T.; Santos, R.; Costa, L.F.C. (Org.). *Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus.
- (2008) “Rural” como categoria de Pensamento”. *Revista Ruris*, volume 2, número 1. pp.9-38.
- Clock, P. (2006) Conceptualizing rurality. In: Clock, P.; Marsden, T.; Mooney, P. H. *Handbook of rural studies*. Londres, SAGE.
- Favareto, A. (2010) A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Revista Estudos Avançados*, num. 24 (68).
- Guerin, Y. S.; Deponti, C. M.; Felippi, A. C. T. (2019) Novos Olhares sobre a Ruralidade. In: Escosteguy, A. C. D (coord.). *As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais [recurso eletrônico] : (re)configurações de uma ruralidade – Santa Cruz do Sul : Edunisc*, pp. 32-52
- Plano Estratégico do Desenvolvimento – Corede Vale do Rio Pardo (2017). Coordenação: Heitor Álvaro Petry e Rogério Leandro Lima da Silveira. UNISC. Disponível em: http://www.unisc.br/pt/home/editora/e-books?id_livro=455



Schneider, S. Blume, R. (2004). Ensaio para Uma abordagem Territorial da Ruralidade: em busca de uma metodologia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n.107, pp.109-135

Sorokin, P.; Zimmerman, C.; Galpin, C. (1986) Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: Martins, J. S. de (org.) *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec.

Wanderley, M. N. B. (2000). A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, pp. 87-145.

Favareto, A. (2013) A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: Miranda, C.; Silva, H. (org.) *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasil: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21.

Zambam, N. J.; Kujawa, H. A. (2017). As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, pp. 60-85. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1112>.



Política de vivienda sobre asentamientos precarios informales. El caso de los campamentos en la región de Valparaíso, Chile (1990-2018)

Diego Fuentalba

Resumen

Los campamentos son una expresión de informalidad habitacional urbana, surgida a partir de un modo específico de acción colectiva. Son comparables, con sus evidentes particularidades, a las Villas en Argentina, las favelas en Brasil o los Ranchos en Venezuela. Su persistencia atraviesa la historia contemporánea de Chile bajo distintos rótulos: Poblaciones Callampas, nombre atribuido a la velocidad y desregulación de su conformación; Tomas de terreno, por la situación legal de la ocupación de los terrenos; y, actualmente, Campamentos, por el carácter colectivo y las dinámicas de organización interna. La presente comunicación tiene por objetivo describir la incidencia de la política de vivienda sobre la reproducción de campamentos de la Región de Valparaíso, el territorio político-administrativo que concentra mayor cantidad de este tipo particular de asentamientos del país, de acuerdo a las últimas dos mediciones de carácter censal. Como estrategia metodológica se utilizan apuntes etnográficos y análisis documental de datos e información secundaria de carácter institucional. Apoyado por los aportes de Davis (2014) sobre los asentamientos precarios, en general y, en particular, de Castells (1982, 2006) y Ruiz-Tagle (2015; 2016; 2019) sobre la experiencia chilena, se analizan las prácticas institucionales y su repercusión en el territorio.

Palabras clave

Asentamientos Precarios Informales; Campamentos; Vivienda.

Introducción

La presente comunicación tiene por objetivo plantear un panorama general sobre una experiencia histórica que ha ocupado distintos nombres y configuraciones con el paso del tiempo, en un primer momento durante el proceso de migración campo-ciudad, los tugurios eran conocidos como *poblaciones callampa* como metáfora de la velocidad de su formación –de la noche a la mañana– y estaban insertos en la trama urbana, cuestión que facilitó alcanzar el objetivo del nuevo urbanita: incorporarse al mercado del trabajo y redes institucionales. Una vez asentados con un grupo familiar en crecimiento, “iría siendo más importante conseguir mayor espacio. En la periferia era posible conseguirlo” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.113), en este segundo momento, aparece la *toma de*



terreno, cuyo nombre reivindica la condición administrativa en que se ocupan sus emplazamientos. Los *campamentos*, contemporáneos a las tomas de terreno, junto con enrocar localización por espacio, reivindican el carácter colectivo de su organización. Sin embargo, en la actualidad, los campamentos se ajustan a una nueva realidad con “una inclinación estructural de los grupos vulnerables a mejorar su localización dentro de la ciudad” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.114) distinta al modelo centrífugo que caracterizó el segundo momento (Caldeira, 2007).

Dentro del universo de la *Nueva Marginalidad Urbana* (Wacquant, 1999)¹, a nivel nacional se identifican dos categorías generales, de acuerdo a sus características territoriales, los barrios vulnerables y los asentamientos precarios. En el primer caso, existe un piso mínimo, seguridad sobre la propiedad sobre el sitio en el que se encuentra emplazada la vivienda y, además, acceso a los servicios básicos. En el segundo, no hay acceso formal a los servicios y la propiedad del sitio es ambigua.

Dentro de la categoría *asentamientos precarios* se pueden distinguir dos tipos: Loteos Irregulares y Campamentos. Ambas categorías comparten en su origen la carencia de servicios básicos, distinguiéndose por el modo de acceder al suelo. Los Loteos Irregulares se caracterizan por la subdivisión de un gran predio, transfiriendo propiedades a familias sin un plano de loteo, ni urbanizar², mediante una venta de “derechos de ocupación”. Al estar fuera de norma, no es posible la regularización de servicios básicos y la formalización de la propiedad en el CBR. Los Campamentos se caracterizan —además de, cómo se dijo, la carencia de servicios básicos— por la ocupación del terreno donde se emplazan, sin autorización del propietario.

N	Territorio	Propiedad	Servicios básicos**
1	Barrios	Si	Si
2	Loteos Irregulares	Si*	No
3	Campamentos	No	No

(*) Propiedad relativa, sujeta a regularización de la ocupación.
 (**) Servicios básicos: Agua potable, Alcantarillado y distribución eléctrica.

Tabla 1: Relación Territorio y variables de vulnerabilidad habitacional.

En resumen, la vulnerabilidad habitacional observada en los campamentos, a diferencia de las otras formaciones territoriales, los releva tanto como problemática social, como epifenómeno del ensamblaje de variables que inciden en la persistencia de esta forma particular de ocupar el territorio.



Cuestión de la que pretende dar cuenta este trabajo, como se advirtió, mediante una descripción panorámica del fenómeno de los campamentos. Realizada mediante la sistematización de registros etnográficos de los últimos 5 años, los cuales que llevo trabajando con este tipo de comunidades, particularmente, porque el Programa Asentamientos Precarios tiene un fuerte carácter comunitario, concentrado por partes iguales en la intervención sobre la población como sobre el territorio. En este marco, se utilizó una estrategia de producción de conocimiento de carácter cualitativa que se plantea definir un marco comprensivo del fenómeno descrito, mediante el análisis documental de la Normativa que sustenta al Programa Campamentos, hoy Programa Asentamientos Precarios. Complementada con observación etnográfica y entrevistas formales e informales a Dirigentes sociales que representan a las comunidades que conforman los campamentos emplazados en la provincia de Valparaíso: específicamente, en las comunas de Viña del Mar y Valparaíso.

Neoliberalismo, Transición a la democracia y déficit cuantitativo de acceso a la vivienda

La manera como conocemos los campamentos responde indirectamente a la coyuntura histórica iniciada en 1973, tras el Golpe de Estado, más específicamente, desde 1975, durante la dictadura cívico militar, se impuso en Chile, un conjunto de transformaciones del orden *neoliberal* en las esferas económica (desregulando el mercado), política y social (replegando la participación del Estado), este programa se basa en la hipótesis que el equilibrio entre la oferta y la demanda, aumenta el acceso a bienes de consumo por parte de la población, mediante la capacidad de endeudamiento que facilitaría la movilidad social. En ese contexto, “los impactos de esta modalidad chilena de modernización se encuentran en directa relación con las políticas sociales implementadas en las últimas décadas (...) [mediante] la asignación de recursos por vías independientes a las del mercado (...) viene operando en gran medida como un sistema correlativo a los efectos de tal dinámica mercantil (Morales et al. 2017, p.54)

Este proceso de transformación afectó tanto a la población objeto de la intervención del Estado, con un notorio aumento de la inseguridad para los grupos vulnerables, además de las dimensiones económica y social, que se ven afectadas por un empleo flexible y precario y una focalización de recursos que relativiza el acceso, en la “localización y las relaciones espaciales [de dicha población] dentro de la ciudad” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.112), particularmente, porque también se liberalizó o desreguló el suelo urbano cuestión que, sumado al subsidio a la demanda transforma acceso a la vivienda de su



condición de derecho social responsabilidad del Estado garante a una condición de bien de consumo, producto del esfuerzo familiar, es decir, privado.

En resumen, estos cambios en la organización de la vida humana “generó consecuencias significativas para los barrios pobres [...] particularmente, la cantidad y calidad de los servicios, recursos y oportunidades locales se volvieron mucho más dependientes del estatus socioeconómico de la población local, debido a procesos radicales de municipalización, descentralización, segmentación de servicios básicos de salud y educación, focalización de recursos de bienestar para los ‘pobres realmente necesitados’ [...] las consecuencias de esto fue una intensificación de antiguas desigualdades sociales y territoriales, y la generación de nuevas desigualdades” (Ruiz-Tagle, Labbé, Álvarez, Montes y Aninat, 2016)

Estructura de financiamiento de la demanda de acceso a la vivienda

En el contexto actual, donde impera la lógica de mercado, recobra vigencia el análisis que hace Castells (1999) sobre la Cuestión Urbana, cuyo análisis se centra en las condiciones sociales de la producción de una mercancía, en este caso, la vivienda. En el contexto de este trabajo, el problema de la vivienda es la carencia, resultado de un desajuste entre la necesidad de habitación y la construcción de unidades de viviendas. En este marco general, es una problemática de distribución de bienes más que una inevitable externalidad negativa del proceso histórico de urbanización.

La vivienda es producto de “la articulación de las dimensiones forma, calidad y estatuto institucional de una vivienda cualquiera determinan roles sociales, jerarquía (estatus) y pertinencias simbólicas de sus habitantes. Por ejemplo: diferenciación de barrio empobrecido y un campamento” (Castells, 1999, p.179).

Independiente de los factores estructurales asociados a la oferta de viviendas versus la demanda, existen factores que acentúan el carácter crítico del déficit habitacional, particularmente, por la especulación, en situación de déficit habitacional, suben los precios, rigidizando la diferenciación social en relación al acceso, haciéndose más difícil satisfacer esta necesidad. “La dificultad del problema reduce las iniciativas para resolverlo, contribuyendo así a agravarlo y a desarrollar en espiral el círculo vicioso de la crisis” (Castells, 1999, p.182).

No es una novedad afirmar que el sector de la construcción dirige su producción de bienes a una demanda con una capacidad de pago suficiente, marco en el cual la intervención, la intervención del Estado busca transformar un poblador en demanda



solvente. En este marco, de acuerdo con Castells (1999) “Un subsidio de vivienda auténticamente eficaz equivaldría a una redistribución de rentas de gran envergadura a causa del manejo tributario que habría que hacer para obtener fondos necesarios (p.192)

Dentro de los distintos programas que conforman la política de vivienda, el Programa orientado a los “Grupos Vulnerables” elimina el crédito bancario y, por lo tanto, la adquisición de la vivienda es obra gruesa habitable y sin deuda, asumiendo que en este estrato no hay capacidad de endeudamiento. Sin embargo, al despejar la variable del endeudamiento se asume la capacidad económica de los beneficiados/as para realizar las terminaciones sobre la vivienda recibida.

La Estructura de financiamiento está compuesta por 10UF de ahorro mínimo –parte de los requisitos de postulación–, luego un subsidio base de 280UF que se va ajustando con las diferentes modificaciones más subsidio de Localización y Tamaño de la vivienda (MINVU, 2013). Un aumento del monto del subsidio más dichas bonificaciones suplen el aporte de cubierto por el crédito hipotecario. Este subsidio, además, con forma de *voucher* tiene la lógica de dar la libertad a los y las beneficiarias de elegir dónde viven, mejorando su localización dentro del entorno construido.

Sin embargo, el *voucher* tiene dos problemas estructurales, el primero es que, al ser utilizado de manera individual, se vuelve incapaz de competir por el suelo urbano con hogares más solventes que aumentan el valor de tasación, cuestión que lo hace perder su sentido original que ofrecía la libertad de elegir la localización, ya que las beneficiarias y beneficiarios no tiene otra opción que incorporarse a un Complejo de Viviendas o Proyecto Habitacional. El segundo problema es, al utilizarlo dentro de un proyecto habitacional, las empresas constructoras buscan realizar operaciones en lugares donde el suelo sea menos costo, para reducir el valor de esa partida o ítem. Aún menos probable es pensar el diseño arquitectónico o cualquier tipo de valor agregado que pueda tener la vivienda, a pesar de los esfuerzos actuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de distanciarse de los megaproyectos habitacionales diseñados para hacer frente al déficit habitacional cuantitativo heredado de la dictadura (MINVU, 2013a).

La desregulación del mercado, acentúa la especulación sobre el suelo, tanto de las empresas constructoras, encargadas de ejecutar proyectos de viviendas sociales, como de los dueños del suelo –a quienes las empresas compran el terreno–. Castells, es preciso al señalar que: “las consecuencias para la producción de viviendas son muy graves: por una parte, los precios de coste aumentan en la misma proporción, sin más



justificación de que estos beneficios especulativos y al ser tal la tasa de ganancia de estas inversiones, los propietarios tienen tendencia a no vender o vender solo a precios tales que no pueden pagar a menudo más que sociedades que compran con una finalidad supe especulativa. Esto provoca la escasez de terrenos y el reforzamiento de la crisis. (Castells, 1999, pp.184-185)

Los campamentos en contexto nacional y regional³: Definición, localización y medición del campamento.

La identificación de estos asentamientos tiene dos dimensiones: 1) la localización de los campamentos y, 2) su respectiva medición se realiza mediante una herramienta de cuantificación periódica —sujeta a los lineamientos de la gestión de turno— llamada *Catastros Nacionales de Campamentos*. Este proceso está orientado por la definición operacional que define el objeto a partir de tres dimensiones, estas son: a) 8 o más viviendas contiguas; b) ausencia de, al menos, uno de los servicios básicos, y c) Ocupación irregular del sitio donde se emplaza la vivienda.

En 1997, a nivel nacional se identificaron 927 *asentamientos precarios* con 105.888 familias. En 2007, luego de la implementación del Programa Chile Barrios durante 10 años, se identifican 490 asentamientos con 20.599 familias. Finalizado este último, se abre la Línea de Atención de Campamentos (LAC) que debía absorber la demanda restante, no obstante, en el Catastro nacional del año 2011, el número de campamentos y de familias volvió a crecer a 657 a nivel nacional y 31.158 familias. Durante el 2018 y el 2019, se actualiza dicho catastro identificando 802 campamentos y 47.050 familias a nivel nacional. Es decir, a pesar de los esfuerzos, la cifra de asentamientos y familias, viviendo en ellos

Estos sucesivos catastros responden a distintos hitos. El primero tiene que ver con la reducción una de las dimensiones del déficit cuantitativo y la creación del Programa Chile Barrios. El segundo Catastro, viene a medir los territorios que no fueron intervenidos por dicho Programa y/o el proceso no fue concluido. El tercero, tiene que ver con un cambio de ciclo político y la creación de la Secretaría Ejecutiva de Aldeas y Campamentos. El último busca actualizar los datos del 2011, darle continuidad al instrumento e institucionalizarlo como una herramienta de consulta periódica.

En las últimas dos mediciones, la región de Valparaíso es la que concentra mayor cantidad de campamentos y familias (146 campamentos, 8583, familias), dentro del contexto nacional. Siendo las comunas de Viña del Mar y Valparaíso las que tienen la frecuencia acumulada en todo nivel político administrativo (100).



Los campamentos en lo largo y ancho del territorio: ocupación de terrenos y co-producción del territorio

Ya se ha planteado que las poblaciones callampa, Tomas de terreno o campamentos, tienen como factor común el estatus administrativo de *ilegal*, al hacer usufructo de una propiedad, sin la debida autorización de su propietario, cuestión que releva el carácter de la *toma* “es la primera instancia de generación de un asentamiento humano irregular que se emplaza al margen de la legalidad, de los límites urbanos y del acceso a las redes ciudadanas, sociales y urbanas” (Cosío, et al. 2010 p.16). La apropiación, aunque sea de carácter simbólico, es el momento fundacional instalado en un grupo de familias que comparte la irregularidad como factor común, quienes se convertirán en un campamento en la medida que se complejizan de las redes comunitarias y urbanas, a la vez que viviendas van cobrando un valor más definitivo.

Las tomas de terreno, desde una perspectiva histórica, han generado formas de acción colectiva con protocolos y lógicas determinadas que evidencian grados de organización, que va desplegando formas y aportando a grados de identidad social (Castells, 1977). Esta acción colectiva, constituye un modo de estar en lo social comunicando y reivindicando su condición de carencia material, bajo una lógica de movilización que permite construir una identidad que rompe con las formas naturalizadas de considerar a los pobres como dependientes (Cosío, et al. 2010). En este marco es relevante hacer dialogar este fenómeno autónomo con los efectos que produce la política pública sobre ellos.

Efectos Institucionales en espacios marginalizados

El análisis sobre las prácticas institucionales —cuya administración es exterior a los territorios marginalizados— se plantea como un marco analítico, alternativo a la teoría de “efectos de barrio” que sostiene la existencia de efectos ecológicos sobre los agentes individuales y sobre la marginalidad, segregación, exclusión, es decir, plantea que la concentración de un atributo —en este caso, pobreza—, tiene influencia sobre las trayectorias individuales, mediante la (re)producción de problemas sociales, ya que esta teoría asume que las problemáticas asociadas a la marginalidad y segregación socioresidencial son producto de agregaciones ecológicas, ocultando el rol de instituciones dominantes con capacidad de transformar (o reproducir) el territorio, las cuáles, paradójicamente, también son parte del entorno⁴.



La teoría del *Espacio institucional* se plantea una “lectura del espacio en donde el entorno está marcado por un grupo de instituciones públicas, privadas y civiles, que participan en definir el destino de sus residentes mediante la acción o inacción” (Ruiz-Tagle, Labbé, Álvarez, Montes y Aninat, 2016), de este modo, las instituciones dominantes inciden en la perspectiva de vida de un territorio. Esta interpretación tiene dos fundamentos teóricos: por una parte, la concepción de las instituciones totales, cuyo análisis se centra en el modo en la racionalización de la vida cotidiana, limitando el comportamiento y autonomía de los individuos (ejercicio del poder biopolítico); y, por otra parte, el paradigma de la economía política urbana, proveniente de las ciencias geográficas, las que identifican al capitalismo como causa de las desigualdades socio-espaciales, relegando el acceso al suelo urbano y priorizando el entorno construido para la acumulación de capital. En este sentido, el conjunto de instituciones afecta la vida de los y las habitantes de un territorio mediante la:

Inacción e Ineficacia. La postura de Brain, Prieto y Sabatini (2010) es parte de las explicaciones más difundidas sobre la persistencia de este fenómeno, tanto a nivel académico, como a nivel de la función pública. Perspectiva que identifica tres (in)acciones del Estado que inciden en la reproducción de dicho fenómeno. Estos plantean que uno de los motivos que llevan a las familias a *Tomarse* un terreno, en primer lugar, es un efecto residual relacionado con el tiempo que inevitablemente transcurre entre la llegada de una familia a un campamento y su erradicación o radicación en una vivienda social formal. Es decir, la dificultad asociada a la intervención sobre el campamento, en sí misma, posibilita la reproducción. Cuestión que, en general, supera el carácter estrictamente técnico alcanzando decisiones dentro de una gestión particular.

Inversiones y desinversiones. Una segunda posibilidad es suponer que los hogares de este tipo forman parte de una lista de espera que será absorbida por los programas de vivienda y sólo sería cuestión de tiempo. (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.115). Cuestión que en general, depende de las partidas presupuestarias y cuántos subsidios se está dispuesto a distribuir entre las familias que se ajusten a los requisitos de postulación.

Promoción Simbólica y Estigmatización. La tercera explicación, no tiene que ver directamente con la política pública, sino lo contrario, la resistencia a la resegregación producto de la oferta limitada y estigmatizante que ofrece y la Agencia de los y las pobladores, donde, “no sólo buscan dejar de vivir como allegados [...] sino que, además,



tienen una preferencia clara por mantenerse en el lugar en que está emplazado su campamento o cercanías” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.115). La residencia en un campamento, es una manera de rescatar el capital social comunitario que disponen, manteniendo sus redes familiares o vecinales, estableciéndose en el mismo sector o comuna donde habitan.

Frecuencia del Catastro de Campamentos

Otra dimensión importante que le compete a la política pública y que tiene que ver con la Acción/inacción del Estado, más allá de los objetivos perseguidos y la definición operacional utilizada, es la frecuencia del Catastro de Campamentos, la cual parece ser un nudo crítico en la reproducción de dichos asentamientos. Los catastros de campamentos son el instrumento de medición oficial que permiten focalizar la intervención del Programa. En este sentido, sacraliza cuáles serán los asentamientos precarios que serán atendidos por el Programa, definiendo un polígono y un número de familias. Cerrado el catastro, se clausura el acceso a nuevos territorios y sólo pueden salir, por cierre o egreso. En el último catastro se registraron 75 campamentos nuevos, formados en los 7 años del periodo 2011- 2018. En este sentido, se trata de una decisión de altas esferas de la política, no cualquier funcionario/a puede decidir el universo sobre el que distribuirán los recursos sectoriales, tanto financieros como humanos⁵. La clausura del catastro tiene efectos sobre el territorio vg., descontrol de la dinámica demográfica propia de los campamentos.

Ocupación de terrenos y co-producción de suelo urbano

La organización de la ocupación informal de terrenos, se traduce en un proceso de coproducción de territorio que involucra una trama de relaciones complejas alrededor de la acción colectiva (Castells, 1977). Si en el punto anterior se daba cuenta de los efectos de la política pública, cabe señalar que ésta no funciona de manera autónoma y abstraída de la realidad, sino que está en constante tensión con los intereses de las comunidades que dicen representar.

La definición operacional del campamento como unidad de intervención, se concentra en aspectos físicos/normativos: número y contigüidad de las viviendas, carencia de servicios básicos, ocupación irregular, por lo mismo, adolece de una dimensión social, teniendo en consideración que se trata de una acción colectiva, cuya reivindicación es la vivienda y la elección del lugar donde vivir.



Los campamentos, en sí mismos, son una forma de acción colectiva, circunscrita a tácticas de protesta disruptivas no violentas, como son las ocupaciones de espacio públicos. Una vez consolidada la estrategia se utilizan repertorios de carácter político-institucional. Los dirigentes sociales de campamentos disponen de línea directa con altas autoridades regionales: Intendentes, Gobernadores, senadores y diputados; invitaciones al campamento a ministros. Utilizando estas redes como herramienta para mantener el control del territorio, mediante distintas maneras:

- a) Buscando consenso o el compromiso, por parte de las autoridades, de informar y participar en la decisión de quién, cómo y cuándo entran al territorio. Por ejemplo, las empresas que entrarán a trabajar en el territorio.
- b) También, mediante las autoridades, se busca tener control de lo que hacen o no los profesionales con los que trabajan.
- c) De igual modo, a estos últimos, informan y consultan sobre el objeto de equis empresa/institución que entra al territorio. Por ejemplo, si Chilquinta (distribuidora de servicio eléctrico) está realizando una gestión, cualquiera, llaman al Programa para consultar por qué están ahí.

En este contexto institucional, hay una relación de ambivalencia, también se utilizan las coyunturas como cambios de Gobierno o elecciones varias, para generar presión de manera impune, pues nadie que se presente a un cargo de elección popular, realizará acciones de carácter impopular.

En esta dimensión, se observa una relación de continuidad y, también, ruptura con la observación que Castells (1977) realiza sobre los campamentos en Chile, durante la década de los 70. En primer lugar, es la relación con los partidos políticos que les permite a los dirigentes sociales llegar a las autoridades mencionadas, son diputados y senadores quienes están en constante fiscalización del trabajo del Programa de Asentamientos Precarios, a modo de “promesa de campaña”, transformando la relación orgánica de antaño a una relación clientelar.

Por otra parte, el control que se realiza en la actualidad, descrito más arriba, tiene un carácter externo ya que: el consumo problemático de drogas y alcohol, el uso de suelo definido para los diferentes sectores de los campamentos, los esfuerzos por generar una bolsa de empleo, son cuestiones que están fuera del alcance de los dirigentes, al contrario, la otrora autonomía que disponía la organización social para abordar estos asuntos, se canaliza mediante exigencias y favores con las autoridades políticas.



El campamento como comunidad idealizada

A los esfuerzos realizados por la organización social que se conforma en los campamentos, los cuales dan sentido a su existencia y sustento a su persistencia, se agrega la propia significación que atribuyen los pobladores al territorio.

Al conversar con ellos, se releva el carácter insuficiente de las viviendas entregadas por el Estado, las que valoran, en sí mismo, no obstante, de un modo más vivencial, se hacen parte de la crítica planteada más arriba. Su propuesta principal tiene que ver con acceder a una propiedad que sea “como corresponde”, es decir, recibir las condiciones de posibilidad para ellos mismos, edificar una casa como desean, en el lugar que eligieron, con el espacio que necesitan para mantener los animales mascotas o que funcionan como sustento económico. Esta declaración propia de los mismo dirigentes, se complementa al recorrer el territorio con sus habitantes, se hace hincapié en los *emprendimientos económicos* que cada vecino y vecina tiene como indicador de arraigo al lugar, esfuerzo por progresar económicamente sin cometer ilícitos. La autoconstrucción de espacios públicos donde juegan los niños y niñas sin riesgos y el conocimiento que cada uno de los pobladores tiene sobre sus pares. El retorno es un modo de resistencia a la modernización de la vida cotidiana y comunitaria, invisibilizando la precariedad y riesgos asociados a las condiciones de insalubridad.

También, un subgrupo relevante de la conformación de los campamentos son los retornados, o (ex)beneficiados por la política habitacional que dejan la vivienda social para volver a vivir en un campamento. En ese contexto, la decisión está mediada con la concepción del campamento asociado a la “buena vida y la lucha por esta. La vida en calma, el respeto, la seguridad” (Morales et al. 2017, p. 68)

La política de vivienda sanciona esta práctica, restringiendo la entrega de beneficios a los y las beneficiarias que ya habían sido beneficiados. En la práctica, a priori, se rotula este grupo como agentes que buscan *abusar del sistema* buscando la obtención de un doble beneficio. “desde el Estado aparece como signo de Falla, en principio incomprensible, frente a la cual el retorno queda instalado en el territorio de lo marginal, lo raro e incluso delictual” (Morales et al. 2017, p.66)

Con el desarrollo de la política de vivienda para campamentos, implementada a través del Programa Asentamientos precarios, se ha ido ajustando cada vez más a las necesidades de estas comunidades tan particulares, como diversas, reconociendo que no se tratan, necesariamente del sector más empobrecido de la sociedad, atendiendo su urgencia y, dentro de lo posible, las necesidades. A pesar del trabajo incesante y del



volumen de trabajo no ha sido suficiente y no lo será, en la medida que se aborde desde la inercia actual que deben gestionar los equipos profesionales.

Aproximaciones finales: del territorio a la comunidad y viceversa

El periplo realizado hasta el momento recorre dos caminos necesarios para comprender la situación actual de los campamentos, estos son, las condiciones externas propiciadas por la acción y la inacción de las instituciones públicas y las condiciones internas, propias de la organización popular.

De acuerdo a las variables externas, se identifican dos fuerzas que inciden en su conformación: por una parte, una fuerza centrífuga respecto al mercado formal de viviendas, consecuencia de la desregulación del mercado de suelo. Esta situación restringe las posibilidades de elección del lugar de residencia. No obstante, por otra parte, al anverso están las fuerzas centrípetas que facilitan la persistencia de campamentos, una de ellas es la informalidad. Una variable territorial, tiene que ver con la distancia respecto Loteos Serviu y/o Loteos Irregulares es un factor de vulnerabilidad territorial que incide en la conformación de campamentos. Ambas fuerzas actúan producto de la (in)acción del Estado, ya sea en la regulación del mercado de suelo (valor) o en el cumplimiento de la normativa que reglamenta las transacciones de predios.

Con una excepción en la comuna de Valparaíso, todos los campamentos están localizados en los márgenes del radio urbano, por lo tanto, alejado del centro histórico, donde se alojan tanto los servicios públicos y privados. La desregulación del mercado del suelo, permite que el espacio construido efectivamente será reservado para servicios públicos, emprendimientos privados y residencial con solvencia económica suficiente para costear el valor de suelo en el centro. Sin embargo, independiente de dónde estén emplazados a nivel de categoría, las distancias en tiempo, son relativamente cortas y en ocasiones, significativamente menor que un propietario que adquirió su vivienda a una hora o más de su lugar de trabajo.

Las variables externas, propician una estructura urbana que evidencia la reserva del entorno construido para la reproducción del capital. Sin embargo, esta condición es interpelada por la acción colectiva cuyo resultado es el Campamento.

La conformación de los campamentos tiene una relación de ambivalencia con los dispositivos del Estado, por una parte, surgen en los intersticios producto a la ausencia



de control sobre el territorio como del uso de la estructura de oportunidades mediante la cual extiende sus redes en el poder político y aprovecha los vacíos de poder.

El rol del Programa de Asentamientos Precarios es gestionar esta constante tensión con su intervención y el hito del catastro nacional que define el universo sobre el cual se trabajará, viene a regular con quiénes se trabaja de manera *especial*, mediante la asignación de subsidios (individuales y colectivos) de manera simplificada, de los cuales el 24,1% ha sido aplicado. Sin embargo, hasta el momento ha sido imposible contener el avance de estos asentamientos, con un 23.5% de crecimiento en el periodo intercatastral. En este contexto, es fundamental pensar la identidad desde el territorio y tratar los campamentos desde su dimensión social y colectiva, moviendo el cerco de lo estrictamente físico. A toda escala, en consideración que este tipo de asentamientos se encuentra distribuido de manera desigual en el tiempo y en el espacio. En resumen, y aunque pareciera redundante mencionarlo, se trata de un fenómeno complejo, que supera lo multidimensional en términos urbanos, legales, sanitario o económico, alcanza hasta la comprensión y gestión administrativa de las expectativas. El estado del arte aborda los campamentos como un fenómeno discreto en una codificación binaria del que se entra o se sale (por decisión o forzado), se está en él o no, cero o uno (0,1). No identifican condiciones de posibilidad de formación (externas) al territorio o las condiciones socioculturales, corriendo el riesgo de responsabilizar a los pobladores de no hacer uso de su capital social para salir de su condición o buscar una mejor alternativa o bien, a riesgo de caer en la tautología de plantear que la marginalidad, exclusión o pobreza, se explican a través de la concentración de estos mismos atributos, sin observar desde una perspectiva dialéctica que aborde los campamentos como resultados de variables estructurales, colectivas e individuales.

Notas

Ésta surge de cuatro lógicas estructurales: 1) La Macrosocial; 2) la económica; 3) la política; y 4) la espacial.

² En Chile, los planos de loteo deben tener la recepción definitiva por parte de la entidad competente del Gobierno local. En este caso, la Dirección de Obras Municipales (DOM). Solamente sobre estos se podrá urbanizar, una vez que estén debidamente inscritos en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) institución que regula los bienes inmuebles, de acuerdo a la LGUC.



³ El Estado chileno está organizado en tres niveles político-administrativo: Regional, Provincial y Comunal. A nivel regional, el Gobierno Interior estaría representado por el intendente/a; Luego vienen las Gobernaciones provinciales (gobernadores/as y, finalmente, a nivel local, los Municipios (alcaldes/as).

⁴ Confunde/intersecta las dimensiones físicas y simbólicas en la reproducción de problemas sociales.

⁵ La gestión del MINVU 2014-2018 decidió no abrir el Catastro y trabajar “tenemos un catastro del año 2011, que se hizo en el gobierno pasado y que identificó una cantidad de 657 campamentos (...) hemos buscado salidas para ellos, como radicar a las familias cuando los terrenos son aptos o relocalizarlos cuando no, pero sabemos que esa es una foto de 2011, y tenemos claro que la estrategia de trabajo con ese catastro no es suficiente.”

⁶De manera general, se puede afirmar que no hay más de 30-40 minutos de distancia en transporte público del centro de la comuna en la que están emplazadas.

⁷De manera general, se puede afirmar que no hay más de 30-40 minutos de distancia en transporte público del centro de la comuna en la que están emplazadas.

Bibliografía Consultada

Brain, I. Prieto, J. Sabatini, F. (2010) Vivir en Campamentos ¿camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. Revista EURE 36(109) pp.111-141

Caldeira, T. (2007) Ciudad de Muros. Editorial Gedisa, Barcelona

Castells, M. (2007) La Cuestión Social. Editorial Siglo XXI, Madrid.

Castells, M. (1977) Movimientos Sociales Urbanos. Editorial Siglo XXI, Madrid.

Cosío, Et Al. (2010). “Al Margen de la Ciudad: Base para el ordenamiento territorial del ecosistema Palmar de Viña del Mar. Una Propuesta Ecológica, Urbanística y Social”. Escuela de Arquitectura y Diseño PUCV. Valparaíso, Chile.

Minvu (2013) “Mapa Social de Campamentos”. Editorial LOM. Santiago, Chile

Minvu (2013a) “Proyectos para Campamentos: Viviendas, Urbanizaciones y Espacios Públicos”. Editor: MINVU. Santiago, Chile.

Morales, R., Besoain, C., Soto, A., Pinto De Carvalho, L., Hidalgo, K., Fernández, I., & Bernal, V. (2017). Retorno al campamento: resistencia y melancolía en los márgenes de la ciudad formal. Revista INVI, 32(90), 51-75. Como citar este artículo



Ruiz-Tagle, J. Ruiz-Tagle, Labbé, G., Álvarez, M., Montes, M. & Aninat, M. (2016) “Una teoría del espacio institucional de barrios marginales” (pp.1-29). Contested Cities. Madrid, España.

Yévenes, P. (octubre, 2017) “Paulina Saball: “Sabemos que trabajar con el catastro de 2011 no es suficiente”. Diario La Tercera.



Os benefícios previdenciários rurais e o desenvolvimento territorial: Uma análise do impacto no território POTENGI/RN.

Marcleane Gomes
Rayssa Aline Batista de Araújo

Resumo

O debate público acerca da Previdência Social no Brasil é sempre pautado com ênfase nas questões de ordem econômica. Pouco se fala a respeito da manutenção da função primordial da previdência que é a proteção social, apesar da comprovação do seu impacto no desenvolvimento econômico territorial ocasionado pela distribuição de renda realizada, em especial, pelo pagamento dos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Temos como objetivo geral analisar o impacto dos repasses da previdência social em benefícios rurais para a economia dos onze Municípios que compõe o Território Potengi no Estado do Rio Grande do Norte/Brasil, no ano de 2016. Especificamente, objetivamos demonstrar a importância do volume de dinheiro repassado aos Municípios pela Previdência Social através do pagamento dos benefícios aos trabalhadores rurais e, conseqüentemente, seu impacto, em comparação com o montante de recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios. Será realizada uma revisão sistemática apresentando os resultados das Dissertações e Teses produzidas no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte que tratam do desenvolvimento territorial a partir da distribuição de renda realizada pela previdência social. Propõe-se, assim, colaborar com o debate acerca da Previdência Social buscando demonstrar a sua importância para o desenvolvimento econômico territorial.

Palavras chave

Previdência; Desenvolvimento Territorial; Trabalhadores Rurais.

Abstract

The public debate on Social Security in Brazil is always based on economic issues. Little is said about keeping the primary function of the social security, that is the social protection, despite the evidence of its impact on the territorial economic development caused by the distribution of income done particularly through the payment of the retirement benefits to rural workers. Our general goal is to analyze the impact of social security transfers in the form of rural benefits for the economy of the eleven Municipalities that make up the "Território Potengi" (Potengi Territory), in the State of Rio Grande do Norte, Brazil, in 2016. Specifically, we aim to demonstrate the importance of the volume



of money transferred to the Municipalities by the Social Security through the payment of benefits to rural workers and, consequently, its impact, compared to the amount coming from funds of the “Fundo de Participação dos Municípios” (Municipal Participation Fund). A systematic review will be performed presenting the results of the Dissertations and Theses produced at the “Universidade Federal do Rio Grande do Norte” that deal with the territorial development based on income distribution realized by the social security. Thus, our purpose is to collaborate with the debate about Social Security seeking to demonstrate its importance for territorial economic development.

Keywords

Social Security; Territorial Development; Rural Workers.

Introdução

A Previdência Social tem estado presente continuamente no debate público e nas agendas governamentais dos Países Ocidentais desde a década de 80, do séc. XX, quando teve início as reformas nos sistemas previdenciários especialmente dos desenvolvidos e em desenvolvimento, como foi o caso, por exemplo, da Inglaterra e do Chile, sendo que os ingleses, com Margaret Thatcher, optaram por uma reforma contínua que até hoje tem regras a serem implementadas, mantendo a visão social da previdência para os idosos pobres através dos benefícios de prestação definida, capitalizando apenas uma parte do sistema, ao contrário dos chilenos, com Augusto Pinochet, que optaram pela capitalização completa do seu sistema previdenciário.

No Brasil a Previdência Social está incluída no Sistema de Seguridade Social que é composto também pela Saúde e Assistência Social. Neste trabalho o termo *previdência social* vai referir-se ao sistema que visa amparar os trabalhadores a ele vinculados quando da cobertura dos seguintes eventos: doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No sistema previdenciário brasileiro existe mais de um tipo de regime, que são o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que inclui os trabalhadores da iniciativa privada urbanos e rurais e os servidores públicos vinculados a entes federados (Estados e



Municípios) que não possuem seu regime próprio, sendo os benefícios geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, que dar cobertura aos servidores públicos; e a Previdência Complementar que é opcional, ou seja, de ingresso voluntário, enquanto os dois primeiros são de adesão obrigatória.

Após a Constituição de 1988 e a promulgação das Leis nº 8.212 e 8.213 ambas de 1991 que regulamentam o plano de custeio e benefícios, respectivamente, as reformas no sistema previdenciário tiveram início em 1998 no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Emenda Constitucional – EC nº 20 e diversos dispositivos infraconstitucionais que criaram, por exemplo, o fator previdenciário que é uma forma de cálculo que diminui o valor dos proventos de aposentadoria do trabalhador a depender da idade em que este se aposente, caracterizando-se como uma tentativa de manter o trabalhador em atividade por mais tempo.

Neste ano de 2019 foi aprovada no Congresso Nacional mais uma reforma previdenciária que culminou na Emenda à Constituição Brasileira nº 103/2019, tornando ainda mais rígidas as regras para o acesso aos benefícios previdenciários, em especial a aposentadoria, atingindo o trabalhador urbano e os servidores públicos, tendo buscado o Governo do atual Presidente Jair Bolsonaro implementar mudanças também nos benefícios dos trabalhadores rurais, não obtendo êxito devido à grande pressão popular e à sua falta de capital político no Congresso Nacional.

In casu, estamos trabalhando com o Regime Geral de Previdência Social, especificamente no que tange ao benefício de aposentadoria para os trabalhadores rurais. No Brasil, a literatura sobre o tema, Stephanes (1998), Pereira Neto (2002), Cohn (1981), demonstra que a origem da Previdência Social no Brasil, enquanto política de proteção social, remonta à publicação do Decreto nº 4.682/1923 que instituiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs. O projeto foi apresentado ao Congresso pelo deputado paulista Eloy Chaves, que, posteriormente, deu nome à lei que ficou popularmente conhecida como “Lei Eloy Chaves”.

Importa ressaltar, contudo, que alguns pesquisadores, Berwanger (2010), defendem que o início da proteção social remonta ao Império em que desde a Constituição do Império de 1824 que o legislador, timidamente, estabeleceu uma previsão de amparo social ao dispor no inciso XXXI, art. 179, que aquela Carta também garantia os socorros públicos. Outra corrente, Lazzari (2017), prevê que proteção teve origem a partir da



estruturação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, na década de 30 (trinta).

Mesmo sendo considerado um marco na sistematização do sistema previdenciário brasileiro a Lei Eloy Chaves não abrangeu toda a população, não possuía, por isso, um caráter universalista, se dirigia apenas a algumas categorias de trabalhadores que possuíam condições estruturais e financeiras de organizar seus institutos de aposentadoria e pensões. Podemos dizer, assim, que essa situação perdurou até a Constituição Cidadã de 88 que previu textualmente a universalidade do sistema.

É por isso que, quanto aos trabalhadores rurais, é somente na década de 60 (sessenta) que observamos as primeiras iniciativas para incluí-los na cobertura previdenciária, através do Estatuto do Trabalhador Rural (02 de março de 1963) no governo de João Goulart, que regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade do pagamento de um salário mínimo aos trabalhadores rurais e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FAPTR, mais tarde denominado de FUNRURAL (1969).

A incorporação dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário deu-se como resultado das demandas advindas dos sindicatos rurais que, a partir do estatuto do trabalhador rural tiveram ascensão e protagonismo nas conquistas dos trabalhadores do campo. Foi importante, também, no processo de lutas a participação das ligas camponesas que surgiram ainda em 1945 quando o Partido Comunista do Brasil – PCB iniciou uma inserção no meio rural e acabou por criar o instituto das ligas camponesas que se espalhou por todo o território nacional e passou a ser um importante meio de organização dos trabalhadores do campo na busca por direitos.

Mais tarde, no governo Médici, foi lançado o Programa de Assistência Rural – Prorural, Lei Complementar nº 11/1971, que estabeleceu o benefício de aposentadoria e aumentou os serviços de saúde concedidos ao trabalhador rural. Com a Constituição Cidadã de 1988, posteriormente regulamentada pelas Leis nº 8.212 e 8.213 ambas de 1991, foi estendido à população rural idosa e inválida, de ambos os sexos, o acesso universal, em regime especial, à Previdência Social, através dos benefícios de aposentadoria, pensão e auxílio maternidade, desde que comprovada a situação de “produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes”, conforme consta no art. 195, § 8º da Constituição Federal (Constituição Federal, 1988).



Como em algumas regiões do Brasil a economia não é industrializada temos, por consequência, um número elevado da população em atividades como agricultura familiar, pescador artesanal, entre outros. Por isso, o impacto da previdência voltada para o segurado especial se mostra evidente, uma vez que parte expressiva da população sobrevive dessas atividades e, por consequência, são amparados pela previdência social gerando, assim, um impacto considerável na economia dos Municípios de pequeno e médio porte em especial na região Nordeste.

Para o desenvolvimento deste artigo utilizaremos como campo empírico o Território Rural de Cidadania do Potengi pela razão desta pesquisadora ser membro do Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas – GDPP, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da UFRN (CCHLA/UFRN) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCS, que desenvolveu nos últimos anos o projeto de extensão denominado “Núcleo Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET: Fortalecendo as Políticas Públicas em Territórios e de Cidadania do RN”, que tinha por objetivo “estimular o desenvolvimento dos processos de acompanhamento, avaliação e informação nos territórios e a geração e sistematização de conhecimentos acerca dos territórios” (Costa et al., 2012, p. 26), tendo sido pesquisado cinco dos dez territórios de cidadania existentes no RN, quais sejam, Agreste Litoral Sul, Seridó, Mato Grande, Rural Trairi e Potengi.

Os resultados da ação de extensão culminaram com o lançamento de três livros, dentre eles “o perfil das juventudes e as políticas públicas nos territórios rurais e de cidadania do RN”. A partir destas obras, realizando uma análise sobre o perfil dos territórios pesquisados pelo GDPP, optamos por desenvolver nossa pesquisa no Território Potengi por ser dos territórios pesquisados o que possui menor número de Municípios, sendo onze no total, quais sejam, Barcelona, Bom Jesus, Ielmo Marinho, Lagoa de Velhos, Riachuelo, Ruy Barbosa, Santa Maria, São Paulo do Potengi, São Pedro, São Tomé e Senador Elói de Souza e, proporcionalmente, o maior percentual de pessoas ocupadas na agricultura familiar, chegando a um percentual de 16,40% em relação a população total do território que é composta de 82.195 habitantes, sendo a população ocupada na agricultura familiar um total de 13.485 pessoas (Costa et al., 2018, p. 99), nos demais territórios pesquisados esse percentual representa 7% no Agreste Litoral Sul, 8,53% no Mato Grande, 10,56% no Seridó e 14,31% no Trairi.



Este artigo tem como objetivo geral analisar o impacto dos repasses da previdência social em benefícios rurais para a economia dos onze Municípios que compõe o Território Potengi no Estado do Rio Grande do Norte/Brasil, no ano de 2016. Especificamente, objetivamos demonstrar a importância do volume de dinheiro repassado aos Municípios pela Previdência Social através do pagamento dos benefícios aos trabalhadores rurais e, conseqüentemente, seu impacto, em comparação com o montante de recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios no mesmo período.

Utilizaremos o método qualitativo para realizar a revisão sistemática com releitura de algumas literaturas e o levantamento de pesquisas (dissertações e teses) já realizadas pelos pesquisadores da UFRN sobre a Previdência Social Rural, utilizando para tanto o acervo contido no repositório institucional. Realizamos a coleta de dados secundários sobre a quantidade de recursos destinados ao Território Potengi no ano de 2016, tanto em relação aos recursos da previdência social, como em relação aos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios, justificamos que inicialmente a nossa intenção era coletar os dados diretamente junto às fontes, entretanto, obtivemos muitas dificuldades de acesso à documentação necessária.

Seguridade social e previdência social rural no Brasil

Como dito acima, muito já se falou a respeito da importância da Previdência Rural para redução da miséria, bem como para a redução das desigualdades regionais devido a seu impacto econômico, especialmente pelo desenvolvimento do comércio nos Municípios, chegando a criar o que Oliveira (2017) denominou de “economia sem produção”. Observa-se que no Rio Grande do Norte o montante distribuído pelas aposentadorias rurais supera o valor repassado pela União a título de Fundo de Participação dos Município – FPM, concluindo-se que “mesmo nos Municípios onde o FPM supera a verba previdenciária, esta verba representa significativa parcela do PIB Municipal, a confirmar a relevância econômica da Previdência Social para a economia local.” (Carvalho, 2010, p. 319).

Todavia, não existem muitas pesquisas que exploram o modo como se processa o acesso dos trabalhadores rurais ao benefício da aposentadoria. A Constituição Federal de 88 em seu art. 195, §8º (Constituição Federal, 1988), estabeleceu para o trabalhador rural a condição de segurado especial, isso significa



que este trabalhador possui requisitos diferenciados para fazer jus a percepção da aposentadoria, *in casu*, assegurou-se ao trabalhador rural o direito de se aposentar com 05 (cinco) anos a menos na idade que o trabalhador urbano, desde que comprovado, no mínimo, 15 (quinze) anos de labor rural, podendo a mulher trabalhadora rural se aposentar aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e o homem trabalhador rural aos 60 (sessenta) anos de idade, com a exigência de que essa atividade rural seja desenvolvida em regime de economia familiar.

Relativamente ao recolhimento da contribuição desse trabalhador à Seguridade Social o dispositivo constitucional determina que a base de cálculo deste seja o produto da comercialização de sua produção, contudo, devido à instabilidade dessa atividade durante o ano, ocasionada especialmente por fenômenos climáticos (entre safras, períodos de seca, entre outros), não se pode exigir dessa parcela de segurados, em sua maioria, contribuições mensais em valores fixos estipulados, o que ocasiona, no momento do requerimento do benefício, a necessidade de comprovação da qualidade de segurado especial enquanto rurícola.

A Lei nº 8.213, de 24/07/1991, classifica o trabalhador rural em três grandes grupos, sendo eles, empregados rurais (art. 11, inc. I, alínea “a”), contribuintes individuais (art. Inc. V, alínea “g”) e segurados especiais (art. 11, inc. VII). No entanto, faz-se necessário destacar que existe controvérsia até em definir o que deve ser considerado como atividade rural, “quanto à definição de trabalho rural, a hipótese foi que um universo muito amplo de atividades rurais é excluído ou relegado a segundo plano como atividade secundária em detrimento do trabalho no ‘roçado’ e ‘com a enxada’.” (Neri & Garcia, 2016, p. 706). Nesse cenário não existe, também, uma definição clara na legislação pátria de como comprovar a condição de trabalhador rural, ou seja, com quais documentos se prova essa condição de segurado especial.

A Proteção Social Ao Trabalhador Rural

A Carta Magna de 88 traz em seu corpo um capítulo próprio para tratar dos direitos sociais (Capítulo II do Título II), preconizando em seu art. 6º que educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados são direitos sociais. Percebemos que nas constituições anteriores os direitos sociais sempre estiveram vinculados ao capítulo da ordem econômica sendo a primeira vez que esta vem em capítulo separado e bem distante da ordem social, o que demonstra a intenção do legislador constituinte em assegurar a proteção social



independente das interferências econômicas.

Se considerarmos como marco inicial da proteção social através de um sistema de previdência a Lei Eloy Chaves de 1923, podemos dizer que os trabalhadores rurais só vieram a ser contemplados com mecanismos de proteção social 40 (quarenta) anos depois, uma vez que apenas em 1963 é que temos a primeira tentativa de inclusão do trabalhador rural nos direitos sociais, através da edição da Lei nº 4.214 também denominada de Estatuto do Trabalhador Rural, entretanto, não passou de tentativa uma vez que o Estatuto não chegou a ser regulamentado e “ mais uma vez os camponeses estavam desprotegidos, embora com lei ‘protegendo-os’”. (Berwanger, 2010, p. 75)

Com a Constituição de 88, já no art. 7º, vemos a tentativa do constituinte em igualar direitos entre trabalhadores urbanos e rurais, porém somente após a edição das leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 1991, foi que esses direitos começaram a ser efetivados para os trabalhadores rurais, não sem muita luta nas ruas e nos tribunais como mostraremos mais adiante quando da narrativa do processo de construção política da previdência social para os trabalhadores do campo.

A equidade de tratamento, a previsibilidade de benefícios com regras diferenciadas foram conquistas, dos homens e mulheres do campo, alcançadas com muita luta e organização política, através das ligas camponesas e dos sindicatos rurais. Mostramos no item anterior o tempo que se levou para aparecer na legislação as primeiras referências aos trabalhadores rurais e que, mesmo com a previsibilidade de direitos, o rurícola não possuía a garantia da efetividade do mesmo. Essa dificuldade é corriqueira mesmo após a Constituição de 88, visto que, em se tratando de trabalhador rural, não bastou a determinação constitucional dos direitos, foram necessárias lutas e reivindicações, inclusive judiciais, para que os mesmos fossem efetivados.

Desde a edição do Estatuto do Trabalhador Rural vimos que, legislação após legislação, o trabalhador continuava desamparado pela falta de interesse político e social em efetivar os direitos conquistados. Contudo, o estatuto pode não ter tido efetividade no que diz respeito a concretização dos direitos que estavam previstos, porém teve grande importância na desburocratização da formação dos sindicatos rurais, prevendo em ser art. 114 “ é lícita a associação em sindicato, para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses econômicos ou Profissionais, de todos os que, como empregados ou empregadores, exerçam atividades ou profissão rural”. (Lei n. 4.214, 1963).



Os sindicatos dos trabalhadores rurais foram fundamentais nas conquistas subsequentes do povo campo por direitos em relação a seguridade e, principalmente, a previdência social. No período da constituinte de 88, por exemplo, foram organizadas diversas caravanas para Brasília compostas por homens e mulheres trabalhadores do campo para realizar reivindicações junto a parlamentares sobre matérias de interesse da categoria, em especial no que diz respeito aos direitos previdenciários.

A previdência social rural e o desenvolvimento territorial

Como dito anteriormente, devido ao seu caráter universalista a Previdência Social acaba por reduzir as desigualdades sociais e econômicas, mediante uma política de redistribuição de renda, retirando maiores contribuições das camadas mais favorecidas e, com isso, concedendo benefícios a populações de baixa renda.

Existem controvérsias, no entanto, é o que podemos ver em Marinho e Araújo (2010).

“A partir de dados em painel para as regiões rurais dos estados brasileiros no período 1995-2005, analisa-se o impacto das aposentadorias da seguridade social na pobreza. Essa análise é realizada controlando-se por outros determinantes da pobreza como o produto agropecuário per capita, a concentração de renda rural medida pelo coeficiente de GINI, os anos médios de estudo e o número de pessoas desocupadas com mais de dez anos de idade. Neste sentido, especifica-se um modelo econométrico dinâmico que é estimado pelo Método dos Momentos Generalizado-sistema (MMG-sistema) desenvolvido por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998). Os resultados do modelo permitem concluir que os benefícios da aposentadoria per capita não impactaram a pobreza rural no Brasil.” (Marinho & Araújo, 2010, p. 161)

Segundo os autores uma possível explicação para esse fenômeno seria o valor reduzido do benefício *per capita*, não tendo, portanto, influência para retirar os indivíduos da miséria. Entretanto, não é o que afirma Carvalho (2010), para quem o aumento da quantidade de benefícios pagos pela Previdência Social aos segurados dos Municípios Potiguares tem impactado diretamente na redução do nível de pobreza.

Ademais, uma vez na inatividade a renda do indivíduo tende a aumentar, considerando que “é muito comum que a aposentadoria proporcione o recebimento de renda regular e significativamente superior ao que o segurado especial obteria através da atividade de rurícola, por mais das vezes, exercida de forma precária.” (Carvalho, 2010, p. 293)

Tal situação também é a constatação de Souza (2012), que levantou que nas



residências que possuem pelo menos um benefício previdenciário grande parte possui renda maior que os gastos com alimentação, e que é incontestável que a qualidade de vida é sobremaneira elevada nos domicílios onde residem pessoas que tenham uma aposentadoria rural.

“o incremento do benefício rural acaba por cumprir não apenas a função de proteção social, mas funciona em alguns casos como uma espécie de seguro agrícola, ajudando na produção de pequenos estabelecimentos agropecuários em sua maioria de base familiar.” (Oliveira, 2017, p. 46)

Portanto, uma vez que influencia diretamente na distribuição de renda, impacta, por consequência, na constituição dos núcleos familiares, uma vez que os idosos antes dependentes na inatividade, passaram a posição de provedores, participando ativamente da renda familiar, tendo como principal consequência direta, de acordo com Kreter e Bacha (2006), a melhora no bem-estar social, indo esse impacto muito além dos idosos que residem na zona rural, atingindo também os familiares que por ventura residam na zona urbana.

Tamanha abrangência ocasiona, também, um impacto econômico, especialmente pelo desenvolvimento do comércio, nos Municípios, chegando a criar o que Oliveira (2017) denominou de “economia sem produção”, observando-se que no Rio Grande do Norte o montante distribuído pelas aposentadorias rurais supera o valor repassado pela União a título de Fundo de Participação dos Município – FPM, sendo observado que “mesmo nos Municípios onde o FPM supera a verba previdenciária, esta verba representa significativa parcela do PIB Municipal, a confirmar a relevância econômica da Previdência Social para a economia local.” (Carvalho, 2010, p. 319)

No ano de 2017 o então Deputado Estadual do Rio Grande do Norte Fernando Mineiro realizou um levantamento dos números referentes ao ano de 2016 para demonstrar o impacto e a magnitude do valor repassado à população dos Municípios em benefícios previdenciários em comparação ao repasse das verbas do FPM, o estudo foi realizado com informações obtidas do INSS e do Banco do Brasil e, ao final, constatou-se que a título de FPM foram repassados aos Municípios Potiguares um totante total de dois bilhões de reais, a previdência, por sua vez, pagou em benefícios urbanos rurais o valor de seis bilhões de reais (Mineiro, 2017).



Sendo essa a realidade estadual, não seria diferente a nível do Território Potengi. Realizamos, portanto, a partir do estudo apresentado pelo Deputado, um levantamento dos valores referentes aos Municípios do Território Potengi, comparando os repasses do FPM e o pagamento dos benefícios rurais nos 11 (onze) Municípios que compõe o território.

Verificaremos a partir de agora o montante de recursos destinado a cada Município que compõe o Território Potengi no ano de 2016, recursos esses oriundos dos benefícios previdenciários rurais e do FPM.

O município de Barcelona recebeu a título de repasse do FPM o montante total de R\$ 8.492.968 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois mil e novecentos e sessenta e oito reais), o valor pago em benefícios rurais pela previdência social no mesmo período foi de R\$ 1.772.192,00 (um milhão setecentos e setenta e dois mil e cento e noventa e dois reais).

No município de Bom Jesus o valor repassado a título de FPM foi de R\$ 8.492.964,00 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois mil e novecentos e sessenta e quatro reais), enquanto que os benefícios rurais somaram R\$ 6.120.415,00 (seis milhões cento e vinte mil e quatrocentos e quinze reais).

Ielmo Marinho recebeu R\$ 11.323,94 (onze milhões trezentos e vinte e três mil reais e noventa e quatro centavos) oriundos de repasses do FPM e a previdência pagou em benefícios rurais o valor de R\$ 4.177,74 (quatro milhões cento e setenta e sete mil reais e setenta e quatro centavos).

No município Lagoa de Velhos o valor repassado a título de FPM foi de R\$ 8.492,96 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos), enquanto que os benefícios rurais somaram R\$ 3.476,88 (três milhões quatrocentos e setenta e seis reais e oitenta e oito centavos).

O município de Riachuelo recebeu a título de repasse do FPM o montante total de R\$ 8.492,96 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos), o valor pago em benefícios rurais pela previdência social no mesmo período foi de R\$ 4.185.87,00 (quatro milhões cento e oitenta e cinco reais e oitenta e sete centavos).

Ruy Barbosa, assim como Barcelona, Bom Jesus, Lagoa de Velhos e Riachuelo também recebeu o montante de R\$ 8.492,96 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois reais



e noventa e seis centavos) de repasses do FPM, enquanto que a previdência social pagou em benefícios rurais o valor de R\$ 5.246,32 (cinco milhões duzentos e quarenta e seis mil reais e trinta e dois centavos).

Santa Maria obteve R\$ 8.492,96 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois reais e noventa e seis centavos) de repasses do FPM e R\$ 1.428,05 (um milhão quatrocentos e vinte e oito mil reais e cinco centavos) foram pagos em benefícios rurais pela previdência social.

São Paulo do Potengi, o maior Município do Território, recebeu R\$ 16.985,92 (dezesseis milhões novecentos e oitenta e cinco mil reais e noventa e dois centavos) a título de repasses do FPM e R\$ 63.528.065,00 (sessenta e três milhões quinhentos e vinte e oito mil e sessenta e cinco reais) entraram na economia do Município através dos pagamentos dos benefícios previdenciários rurais.

Em São Pedro o valor repassado a título de FPM foi de R\$ 8.492,961 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois mil e novecentos e sessenta e um reais), enquanto que os benefícios rurais somaram R\$ 2.586.564,00 (dois milhões quinhentos e oitenta e seis mil e quinhentos e sessenta e quatro reais).

São Tomé, assim como Ielmo Marinho, recebeu R\$ 11.323.949,00 (onze milhões trezentos e vinte e três mil e noventa e quatro e nove reais) oriundos de repasses do FPM e a previdência pagou em benefícios rurais o valor de R\$ 9.334,410 (nove milhões trezentos e trinta e quatro mil e quatrocentos e dez reais).

Por fim, no município de Senador Elói de Souza, o valor repassado a título de FPM como na maioria dos municípios do território foi de R\$ 8.492.961 (oito milhões quatrocentos e noventa e dois mil e novecentos e sessenta e um reais), e a previdência distribuiu em benefício rurais o valor de R\$ 6.336.404 (seis milhões trezentos e trinta e seis mil quatrocentos e quatro reais).

Verificamos, assim, que, no Território Potengi o impacto, em números, dos repasses da previdência social a título de benefícios rurais totalizam R\$ 108.192.926 (cento e oito milhões cento e noventa e dois mil novecentos e vinte e seis reais), contra R\$ 107.577.509 (cento e sete milhões quinhentos e setenta e sete mil quinhentos e nove reais) dos valores repassados pela União a título de FPM.

Prova-se que o sistema previdenciário, por sua amplitude social, acaba por contribuir



para a redução das desigualdades regionais, mesmo não sendo uma política pública voltada para tal finalidade, conforme aponta estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2014) sobre a Previdência Social e as

Desigualdades Regionais no qual os autores afirmam “gastos desta magnitude apresentam efeitos que vão além dos seus objetivos primordiais e afetam questões sociais, macroeconômicas, setoriais e regionais.” (Caetano & Monasterio, 2014, p. 07).

É importante ressaltar que os valores repassados a título de FPM têm como destino as contas do Município, que, por sua vez, deve utilizá-lo em sua administração, o que significa dizer que nem sempre esse dinheiro circula no comércio local, isso se dá por diversos motivos, dentre eles o fato do ente público ser obrigado a licitar para comprar e contratar, ocorrendo na maioria das vezes que a empresa que sai vencedora do certame licitatório é de outra cidade e, portanto, os recursos pagos a ela não faz girar a economia do Município contratante.

Os valores repassados pela previdência social, por sua vez, são destinados diretamente ao trabalhador que utiliza esses recursos para a sua subsistência aquecendo, por consequência, o comércio local, pois faz sua feira na mercearia do bairro, compra remédios na farmácia, ou seja, supre todas as suas necessidades fazendo circular seu dinheiro na comunidade, impactando diretamente na economia do Município. Portanto, é inegável a importância de estudos que tragam mais compreensão sobre a previdência social rural em seus diversos aspectos.

Nesse contexto, em se tratando de Rio Grande do Norte, algumas pesquisas demonstram que a política previdenciária tem sido de fundamental importância no que diz respeito ao combate à miséria, como vemos, por exemplo, em Carvalho (2010), para quem o aumento da quantidade de benefícios pagos pela Previdência Social aos segurados dos Municípios Potiguares tem impactado diretamente na redução do nível de pobreza. E, em uma análise mais detalhada, verificamos que os benefícios que promovem a efetiva redução da pobreza não são aqueles pagos aos trabalhadores urbanos, mas sim aqueles pagos aos trabalhadores rurais.

Ademais, observou-se que uma vez na inatividade a renda do indivíduo tende a aumentar, considerando que “é muito comum que a aposentadoria proporcione o recebimento de renda regular e significativamente superior à que o segurado especial obterá através da atividade de rurícola, por mais das vezes, exercida de forma precária.



” (Carvalho, 2010, p. 293). Tal situação também é a constatação de Souza (2012), que demonstrou ser inconteste que a qualidade de vida é sobremaneira elevada nos domicílios onde residem pessoas que tenham uma aposentadoria rural, ficando, assim, caracterizado a importância dos recursos provenientes do pagamento dos benefícios previdenciários rurais pela Previdência Social no Brasil.

Referências

- Arretche, M. T. S. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. C. B. (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo, SP: IEE/PUC.
- Caetano, M. A. R. & Monasterio, L. M. (2014) Previdência Social e Desigualdade Regional no Brasil: uma abordagem multiescalar. Texto para Discussão, 1992. Recuperado de www.ipea.gov.br.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Carvalho, J. P. C. (2010). *A previdência rural universalista e sua relevância na economia dos Municípios do Rio Grande do Norte*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.
- Castro, C. A. P. & Lazzari, J. B. (2017). Manual de Direito Previdenciário. Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- Cohn, A. (1981). Previdência Social e Processo Político no Brasil. São Paulo, SP: Moderna.
- Costa, J. B. A. et al. (2017). O perfil da juventude e o acesso às políticas nos territórios rurais e de cidadania do Rio Grande do Norte. Natal, RN: Caravela Selo Cultural.
- Decreto n. 4.682, de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no País, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm.
- Draibe, S. M. (2001). Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. C. B. (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo, SP: IEE/PUC.



- Kreter, A. C. & Bacha, C. J. C. (2006). Avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 44(0), 467-502. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032006000300006
- Lei n. 8.213, de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm.
- Lei Complementar n. 11, de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm.
- Lei n. 4.214, de 1963. Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/Leis/1950-1969/L4214.htm.
- Marinho, E. & Araújo, J. (2010). Pobreza e o Sistema de Seguridade Social Rural no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. 64(2), 161-174. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003471402010000200005.
- Mineiro, F. (2017). Impacto da Reforma da Previdência nas Cidades. Recuperado de <http://mineiropt.com.br/mineiro-lanca-estudo-sobre-impacto-da-reformada-previdencia-nas-cidades/>.
- Oliveira, R. P. (2017). *Transferências governamentais e previdência social rural nas microrregiões do Rio Grande do Norte, 2010 a 2014*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.
- Pereira, J. P. (2002). A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo, SP: LTr.
- Russomano, M. V. (1981). Comentários a consolidação das Leis da Previdência Social. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.
- Stephanes, R. (1998). Reforma da previdência em segredos. Rio de Janeiro, RJ: Record.
- Souza, R. C. (2012) *Efeitos da previdência rural na agricultura familiar da microrregião Serra de São Miguel-RN*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN.



La doble cara de la política pública de desarrollo territorial de Uruguay. Implicaciones para la superación de las desigualdades regionales

Jorge Leal

Resumen

La ponencia se propone dar cuenta del carácter dual de la política de desarrollo de Uruguay y de cómo ello se traduce en el mantenimiento de las desigualdades territoriales.

Por lo anterior se entiende a la coexistencia de dos tipos de políticas. Una que tienen como ámbito de acción al nivel territorial sub-nacional, de escala local, orientada a generar procesos de desarrollo económico con una perspectiva endógena, sustentado en el aprovechamiento de los recursos existentes para el incremento de la competitividad, y donde las otras dimensiones, institucionales, socioculturales y ambientales, forman parte del activo a poner en juego para el logro de ese objetivo.

Por otro lado, la estrategia nacional de desarrollo, centrada en el objetivo del crecimiento económico y la inserción competitiva en el mercado mundial, uno de cuyos pilares es la captación de inversiones.

En ese contexto el interés específico de la ponencia gira en torno al debate acerca de, cuál es la capacidad de estas acciones estatales para modificar la desigual distribución territorial de la calidad del empleo, algo que la evidencia pone en duda, permitiendo incluso suponer que podrían estar teniendo un efecto contrario al esperado.

Palabras clave

Política pública; Desarrollo desigual; Calidad del empleo.

Introducción

La ponencia pone en discusión el papel que la política pública de desarrollo territorial tiene en la superación o consolidación de las asimetrías entre espacios sub-nacionales.

En cuanto a eso se sostiene la existencia de acciones estatales que exponen a los territorios a lógicas distintas. Por un lado aquellas políticas diseñadas para el nivel local, fundamentadas en la necesidad de generar desarrollo desde los propios ámbitos territoriales, en el marco del proceso de descentralización en curso. Por el otro las necesarias para sostener el crecimiento económico, el cual está fuertemente ligado a la necesidad de una exitosa inserción en el escenario económico internacional, estrategia



donde la captación de inversiones juega un papel destacado, todo lo cual tiene efectos en la configuración de las jerarquías regionales.

En síntesis, se asiste a una política de desarrollo de carácter dual, donde coexisten estrategias de nivel micro territorial, fundamentadas en el aprovechamiento de potencial endógeno de los territorios; con otra enfocada en la obtención de buenos resultados de las variables macroeconómicas, centradas en el objetivo del incremento del producto interno bruto (PIB) nacional, para lo que juega un papel de primer orden la captación de inversión privada externa.

Como se dijo al principio, de lo que se trata es de analizar las implicaciones que estas estrategias tienen sobre la brecha territorial, y concretamente sobre el fenómeno de la desigual calidad del empleo entre distintas regiones. Para ello se toma el indicador del empleo no registrado a la seguridad social, el cual se asume se vincula con las especializaciones productivas y el tipo de empleo que las mismas demandan.

Fundamentación del problema

Desigual distribución de la calidad del empleo en Uruguay

A pesar de tratarse del país que presenta menor disparidad territorial en el contexto latinoamericano, ello no implica que la misma no constituya un rasgo inherente al modelo de desarrollo de Uruguay.

Una de las manifestaciones de esa inequidad se puede observar en la forma en cómo se distribuye la calidad del empleo entre departamentos (unidades político-administrativas) y regiones del país. Ello se constata en el comportamiento territorial de la informalidad laboral, medida a través del porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social, el cual ha demostrado ser un buen indicador para ese concepto multidimensional denominado calidad del empleo (Amarante y Espino, 2009, citado en Amarante, Amir y Yapor, 2015, p.252).

En términos prácticos el no registro a la seguridad social tiene consecuencias para el trabajador en lo que respecta a la imposibilidad de contar con un seguro por desempleo o enfermedad; el no goce de derechos, como aguinaldo, salario vacacional o despido; así como también el no acceso al beneficio jubilatorio al momento del retiro de la actividad. En cuanto a sus connotaciones sociales, la informalidad es un factor determinante de la pobreza y las desigualdades de ingresos (OIT, 2014).



Su afectación es diferencial según la edad de los trabajadores (menores de 25 y, principalmente, los mayores de 65 años); cuanto menor es el tamaño de la unidad económica; si la tarea se realiza en la vivienda, a domicilio o en la vía pública, donde la productividad es más baja, así como las remuneraciones y el nivel educativo; si la ocupación es en la construcción o el servicio doméstico; si se trata de trabajadores por cuenta propia y, específicamente, aquellos sin local ni inversión, lo que se relaciona con bajos ingresos y baja productividad; si la antigüedad en el empleo es menor; si el nivel educativo es bajo; asimismo, como se ha indicado, existe relación inversa entre el grado de informalidad y el nivel de retribuciones y productividad (INE, 2006).

Además, como ya se dijo, esta incidencia desigual también incluye a la dimensión territorial. En lo que a eso respecta, si bien desde el año 2005 el Estado uruguayo instrumentó una serie de políticas sociolaborales de signo posneoliberal, las cuales han dado resultados positivos en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la mejora de los indicadores sociales, sin embargo las mismas no tuvieron efecto significativo sobre la brecha territorial, la cual continúa mostrando desempeños dispares en la mayor parte de los indicadores socioeconómicos. Existen condicionantes estructurales que no han podido ser superadas por este marco favorable a la equidad, algo que es reconocido por los organismos estatales responsables de la política pública de desarrollo.

“En cualquier circunstancia, la evidencia parecería mostrar que, si bien existe una tendencia general de mejora de los indicadores sociales básicos –compatible con un proceso de crecimiento económico que conduce a una convergencia real sobre los niveles de vida–, no existen elementos que permitan identificar una tendencia estructural a la convergencia nominal territorial, determinada por diferentes trayectorias históricas y circunstancias del territorio.” (OPP, 2019, p.195)

Por su capacidad para afectar el comportamiento de otros indicadores de bienestar, destaca la persistencia de la disparidad territorial del indicador del porcentaje de ocupados no registrados a las seguridad social, el cual si bien mostró una disminución en el promedio del país, como resultados de la puesta en marcha de cambios en la legislación laboral y tributaria (Leal, 2018), lo hizo manteniendo la diferencia entre territorios deprimidos y dinámicos.

En cuanto a eso, si se observa lo ocurrido entre los años 2006 y 2018, se puede ver un descenso del valor de ese indicador en el total nacional, pero manteniendo la distancia entre la región mejor y la peor posicionada en cuanto a esta restricción al empleo, cuya



comparación muestra que el valor del rango (R) en el comienzo de la serie era de 16,1, mientras que al final fue de 22,5.

Gráfico 1. Porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social según región y total país. 2006-2018

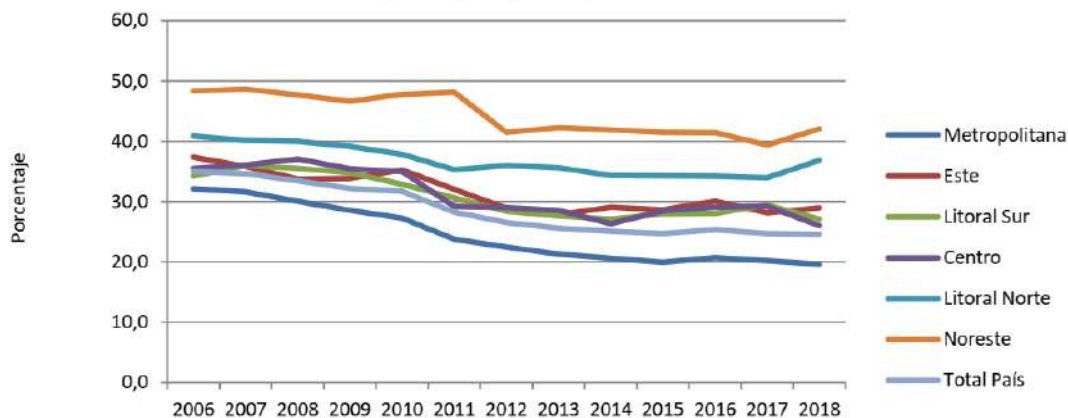


Gráfico 1. Porcentaje de ocupación no registrados a la seguridad social según región y total país. 2006- 2018

Fuente: Elaboración propia con Base en OTU en base a INE (Encuesta Continua de Hogares)

La inequidad de los mercados de trabajo regionales en materia de empleo informal se constituye en uno de los principales desafíos para la cohesión territorial, la que es objeto de las estrategias de desarrollo que tienen al territorio como su objeto, sin embargo la evidencia muestra que ese proceso no ha sido modificado significativamente por las mismas.

A continuación se verá de qué forma las políticas estatales suponen pueden producir cambios en esta dimensión de la desigualdad territorial.

La cuestión de la desigualdad territorial en la política de desarrollo

El desarrollo latinoamericano se ha caracterizado por dar lugar a configuraciones territoriales desiguales al interior de los espacios nacionales. Esas disparidades se manifiestan en desempeños dispares de los indicadores de desarrollo socioeconómico, así como en otros relacionados con la dimensión cultural y política.

El carácter estructural de esta desigualdad ha quedado de manifiesto recientemente, cuando la región asistió a un período de crecimiento sostenido (el cual en el caso de Uruguay se mantiene), sin embargo, “resulta evidente que esto no ha permitido superar las grandes distancias relativas entre territorios rezagados y avanzados” (CEPAL, 2015, p.32).



Eso ha llevado a que el combate a la desigualdad territorial pase a ocupar un lugar central en la política pública de los gobiernos, respondiendo además a los lineamientos establecidos por los organismos multilaterales internacionales de cooperación al desarrollo. En particular, la agenda de la política pública de desarrollo se encuentra alineada al cumplimiento de los denominados Objetivos del Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ODS-PNUD), uno de los cuales, justamente, refiere a *reducir la desigualdad en y entre los países* (ODS 10).

La preocupación con respecto a esta forma de desigualdad se ha instalado en la política pública sobre el consenso de que la escala territorial es la mejor para pensar los procesos de desarrollo que permitan superarlas.

“El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental el desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambientalmente, y el desarrollo social y humano.” (Alburquerque y Pérez Rozzi, s/f, p.2).

Pero mientras esto sucede en el nivel local/comunitario, ese mismo Estado, el cual en algún momento se pensó que dejaría de ser el protagonista del desarrollo, tal como lo era durante la fase de acumulación fordista, muy por el contrario y aunque en otras funciones, continua desempeñando un papel significativo en una estrategia que, bajo el supuesto de que el desarrollo depende del crecimiento económico, concentra su accionar en la captación de inversión extranjera en un escenario de fuerte competencia con otros estados de la región.

Esa dualidad de la política de desarrollo contiene no pocas contradicciones. Mientras que por un lado se apuesta a un modelo de desarrollo económico territorial (DET), que aspira a ser sostenible desde el punto de vista ambiental y social (economía verde, empleos verdes, etcétera), y estructurado en torno a un tejido de pequeñas y medianas empresas de base territorial; por el otro se profundizan las relaciones de dependencia del capital transnacional en el marco de la actual fase de acumulación de la globalización neoliberal, el cual se vincula con el territorio en una modalidad neoextractivista, dando lugar a enclaves con escaso impacto en el desarrollo local o regional, lo que se contrapone con la idea de que “el desarrollo desde abajo exige en consecuencia que la mayor parte de los excedentes creados por la especialización sucesiva de actividades



contiguas territorialmente se invierta en la misma región a fin de diversificar la economía regional” (Stóhr en Boisier et al., 1981, p.187)

De este modo, conviven dentro de un mismo modelo de desarrollo políticas de integración territorial de orden sub-nacional, con fuerte acento en los actores locales y regionales como gestores de sus recursos, los que serán empleados como parte de una estrategia endógena; con otras diseñadas para facilitar el accionar de las corporaciones transnacionales en esos mismos ámbitos territoriales, los que pasan a estar sujetos a lógicas exógenas.

Igualmente y más allá de esas incongruencias, al menos aparentes, inherentes al modelo de desarrollo del país, es un hecho que ambas estrategias consideran a la cuestión del empleo como parte importante de su fundamentación, y si bien el énfasis está puesto en la generación de puestos de trabajo, también se hace mención a la pretensión de que los mismos sean de buena calidad, de manera de contribuir a los procesos de desarrollo en aquellos territorios que presentan mayor rezago.

La estrategia de desarrollo territorial

En lo que respecta a la estrategia de desarrollo pensada para espacios sub-nacionales, generalmente desfavorecidos, la misma constituye la expresión explícita de lo que el estado uruguayo reconoce como su política de desarrollo territorial.

Esta cuestión, la territorial, atraviesa todo el entramado de programas y proyectos, en los diferentes niveles estatales responsables de la política pública relacionada con el desarrollo.

Detrás de ello están los compromisos del país en materia de cumplimiento de la agenda de los organismos internacionales de cooperación y, fundamentalmente, de la agenda definida por el cumplimiento de los ODS. Específicamente dos de éstos se relacionan con el objeto de este trabajo, se trata del ODS 8, el cual se propone “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”; y el mencionado ODS 10, relacionado con la reducción de la desigualdad territorial.

En cuanto a la problemática del empleo, la misma forma parte de los diagnósticos sobre el estado de los territorios, lo que lleva a que las denominadas *agendas de desarrollo* (local, económico local, territorial, sostenible) tengan a ese tema como prioritario; para ello se apuesta a la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, y a



procesos de innovación tendientes a incrementar la competitividad territorial desde una perspectiva sostenible tanto social como ambientalmente.

Esas agendas generalmente parten de reconocer aquello con lo que cuenta el territorio, sus recursos y potencialidades, con el objetivo de potenciarlos y lograr procesos de desarrollo desde adentro. La cuestión es que son precisamente esas condiciones las que pueden estar explicando la condición de rezago, esto es, que la estructura económica local o regional se sostenga en la demanda de empleo de mala calidad, por lo que la profundización de esa matriz productiva no mejorará el comportamiento de los indicadores de desarrollo.

A lo anterior se le suma la dificultad de los actores locales que participan de estas instancias, para incidir en los ámbitos donde se definen las políticas que pueden modificar la configuración territorial desigual, entre las cuales se puede incluir a la localización de grandes inversiones. Por su parte, quienes sí tienen esa capacidad, como por ejemplo los grandes empresarios, no participan de las mismas, se proyectan de forma deslocalizada, vinculados al mercado global y relacionándose directamente con el nivel central del Estado, principalmente con los ámbitos donde se toman las decisiones sobre el rumbo macroeconómico.

Por su parte, como se mostrará más adelante, el Estado, nacional y local, dirige su estrategia de desarrollo económico territorial (local) a pequeños empresarios, productores familiares, grupos de emprendedores, etcétera, los que en su condición común de sectores vulnerables son objeto de programas y proyectos, a través de los cuales reciben apoyos financieros, capacitación, asistencia técnica, etcétera, sin que ello signifique un cambio significativo de la matriz productiva y el empleo.

La estrategia nacional de desarrollo

En cuanto a la estrategia nacional de desarrollo, la misma se piensa estrechamente dependiente de la inserción del país en la economía global, y se encuentra específicamente orientada hacia la captación de inversión extranjera directa (IED), habiéndose diseñado dispositivos legales que tienen en las empresas transnacionales (ETN) a su “cliente principal” (Barreto y Carrau, 2015, p.5).

Esa es la piedra angular del modelo, inscribiéndose en la vigencia de la Ley 16.906 (de Promoción y Protección de inversiones) del año 1998, reglamentada por el Decreto 455/007 y posteriormente por el Decreto reglamentario 2/012.



Dicho régimen establece beneficios fiscales consistentes en la devolución del IVA; la exoneración de Tasas o Tributos a la Importación y del Impuesto al Patrimonio; así como también, y fundamentalmente, la reducción del Impuesto a la Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE) a las inversiones de acuerdo con una serie de indicadores derivados de objetivos.

Entre los mismos se encuentran dos que resultan de interés para este análisis, el *de generación de empleo* y el *de descentralización*.

El primero otorga puntaje según tamaño de la inversión y calidad del empleo generado. En cuanto a este último aspecto, se pondera otorgando mayores puntajes según el salario que se pague (en tramos de acuerdo al índice Base de Prestaciones y Contribuciones, BCP), asumiendo que ello se corresponderá con puestos de mayor calificación; además de un incentivo adicional de acuerdo a que sean empleos para mujeres, para menores de 24 o mayores de 50 años, u ocupados en tareas agropecuarias.

Por su parte, el segundo asigna mayores puntajes a los proyectos de acuerdo a su localización, teniendo en cuenta el Índice de Pobreza Departamental si es en el interior, y según el Índice de Desarrollo Humano del barrio si es en Montevideo (MEF-COMAP). Habiendo sido planteadas ambas orientaciones de la política pública de desarrollo, queda ahora saber qué implicaciones están teniendo sobre la mencionada asimetría territorial de la calidad del empleo.

Metodología

La estrategia metodológica implicó trabajar con información secundaria procedente de diferentes fuentes.

Para el caso de la estrategia de desarrollo territorial se trabajó con datos del Observatorio Territorio Uruguay, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OTU-OPP), analizando la distribución de proyectos financiados por cualquiera de sus programas, ejecutados o en ejecución, en el período 2011-2019, destinados a los departamentos de la región noreste (la que presenta mayor informalidad) y que estuvieran vinculados a los ODS 8 y/o 10.

En el caso de la estrategia nacional de desarrollo, se reprocesaron y analizaron datos procedentes de la Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía (UNASEP-MEF), relacionados con los proyectos de inversión recomendados al Poder



Ejecutivo por parte de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), en el marco del régimen de protección y promoción de inversiones productivas (Ley 16.906).

Aquí también se procedió a analizar la distribución territorial de los proyectos y la cantidad de empleo que esperaban generar, en las dos regiones (agrupamiento de departamentos) con mayor y menor incidencia del empleo no registrado.

Resultados y discusión

A continuación se presentarán los resultados del análisis de las dos políticas seleccionadas, en función de su posible incidencia en la modificación de la ya descrita inequidad territorial.

En cuanto a lo que viene sucediendo en el marco de las acciones de desarrollo territorial en su dimensión local, el análisis de los proyectos financiados por la OPP en el período 2011-2019, destinados a los departamentos de la región noreste y vinculados a los ODS 8 y/o 10, muestra como primer dato, que los mismos representaron únicamente un 4,3% del total de proyectos financiados en el mismo período en el total del país (43/995). Se trata de un primer indicio de la escasa participación de esa región en la acciones de desarrollo territorial de los programas de ese organismo gubernamental.

Pero más allá de esa cuantificación primaria, el hecho es que, si se analiza a esas intervenciones en función de su cometido y población objetivo, se puede ver que mayoritariamente se trata de proyectos de mejora de la dotación de equipamiento e infraestructura urbana o rural, preservación de espacios, mejora de la conectividad rural, etcétera. Le siguen en número los que tienen como finalidad fortalecer procesos comunitarios, de grupos sociales vulnerables, a través de iniciativas socioculturales o educativas.



Gráfico 2. Proyectos vinculados con ODS 8 y 10 según tipo.
Período 2011-2019

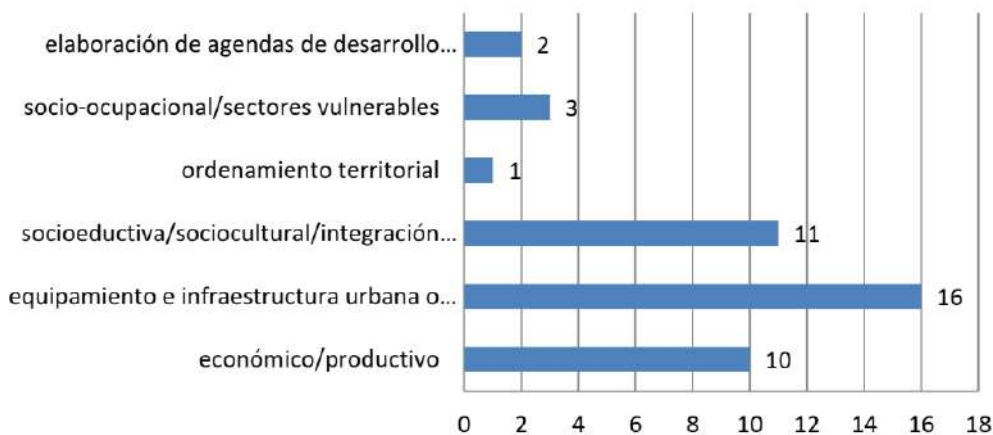


Gráfico 2. Proyectos vinculados con ODS 8 y 10 según tipo. Período 2011- 2019

Fuente: elaboración propia a base a información de OTU-OPP

Por su parte, únicamente uno de cada cuatro, proyectos tuvo relación con actividades económicas o productivas, pero orientándose fundamentalmente a sectores con dificultades para participar competitivamente en el mercado, tratándose en muchos casos de intervenciones con un fin más social que económico. Las mismas se dirigen a brindar capacitaciones o asistencia técnica a pequeños grupos de productores rurales, productores familiares, artesanos, etcétera, fomentando además procesos asociativos. Asimismo existe una línea de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas, en materia financiera y de gestión empresarial.

Proyectos económico/productivos
• servicio/asistencia técnica pequeños productores rurales
• micro y pequeñas empresas , capacitaciones, seguimiento y mejora de acceso a fuentes de financiamiento
• capacitación y herramientas de gestión empresarial para artesanas rurales
• capacitaciones para la inclusión productiva y social con énfasis en la gestión empresarial de los pequeños y medianos productores
• acceso a financiamiento mipymes (proyecto de alcance nacional)
• capacitaciones y asistencia técnica individualizada para mipymes
• financiamiento proyectos estudiantes Universidad Tecnológica para desarrollo territorial
• organización y mejoramiento de procesos productivos de productores familiares
• Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria familiar con énfasis en el desarrollo de los procesos colaborativos y colectivos de agregado de valor
• transformación de un activo cultural en un activo económico, relacionado al proceso de construcción, venta y mercadeo del tambor

Fuente: Elaboración propia en base a información de OTU – OPP



En todo caso se trata de fomentar la mejora de las condiciones de vida de quienes se dedican a actividades de baja rentabilidad o con dificultades para sostenerse por su cuenta.

Si bien estas experiencias son significativas para el mantenimiento de la base social e identitaria del territorio, por su reducida escala y tipo de población a la que se dirige (vulnerable), las mismas no tienen impacto en la cuestión de la reversión de la brecha territorial de la calidad del empleo.

Pero en la medida en que el desarrollo local “no es, no puede ser, un proceso autárquico sino que debe articularse con los procesos nacionales de desarrollo” (Gallicchio, 2010, p.22), se debe suponer que la función de esta estrategia es articular con los cambios de la matriz productiva y del empleo que se produzcan a partir de la transformación impulsada por el modelo nacional de desarrollo, pero eso tampoco parece estar sucediendo.

Con relación a lo anterior, los resultados del régimen de promoción de inversiones para el período 2009-2017 muestran que, tanto la distribución de proyectos, como de los empleos que esperaban generar los mismos (los que se asumen son necesariamente formales), se dirigieron principalmente a la región menos afectada por la informalidad laboral.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Noreste	2,8	2,7	3,3	4,3	4,5	3,7	4,2	6,7	4,0	3,9
Metropolitana	65,5	65,0	65,1	63,5	61,7	60,9	53,8	55,9	58,5	61,7
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MEF- COMAP

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Noreste	4,0	2,1	3,8	6,2	6,6	8,2	6,6	5,3	7,3	5,1
Metropolitana	61,8	69,4	58,3	59,9	57,8	69,3	51,1	65,0	57,8	61,6
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MEF- COMAP



Se puede apreciar que en términos generales no se viene cumpliendo lo que pretende el objetivo de descentralización, en su cometido de generar dinamismo económico y puestos de trabajo en los territorios menos favorecidos. Los datos muestran que seis de cada diez proyectos y la misma cantidad de empleos generados en el período en el marco del mencionado régimen, tuvieron como destino a la región con menor porcentaje de informalidad.

Reflexiones finales

A modo de reflexiones finales se puede decir que el problema de la desigual distribución territorial de la calidad del empleo, fenómeno central en el análisis del desarrollo desigual en Uruguay, no está siendo afectado por la política pública de desarrollo.

Las dos orientaciones en las que la misma transcurre, ya sea en el ámbito de la cohesión y la competitividad territorial en el marco de procesos endógenos, o del modelo de crecimiento económico sustentado en la inversión privada, en parte extranjera, no parecen presentar alternativas a la división territorial del trabajo y a la diferencial calidad de los puestos disponibles entre regiones con mejor y peor comportamiento de los indicadores de desarrollo.

Tomando como caso a aquella con mayor porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social, se pudo ver que la misma es objeto de acciones del Estado pensadas fundamentalmente para la integración de grupos sociales excluidos, o para mejorar las condiciones de los agentes económicos vulnerables, pero eso no permite suponer un cambio en las variables estructurales que dan lugar a las condiciones deficitarias de vida y trabajo en esos territorios. De hecho, los datos sobre evolución de la informalidad laboral así lo indican.

A su vez, cuando se observa qué está sucediendo con la otra cara de la estrategia de desarrollo, se puede ver cómo la distribución de proyectos de inversión y de empleos que los mismos esperan generar, refuerzan la concentración en las áreas dinámicas, consolidándose de ese modo la heterogeneidad territorial (CEPAL, 2010) y manteniendo en condición desfavorecida a la mencionada región.

A esto se le puede agregar que, aun en aquellos casos donde se han producido localizaciones industriales procedentes de grandes inversiones de capitales extranjeros, ello no ha repercutido en procesos de desarrollo a largo plazo que hayan modificado las condiciones de origen del territorio, independientemente de su contribución a la mejora



de las variables macroeconómicas, como por ejemplo el aporte al PIB nacional (Leal, Rundie y Borrelli, 2013).

Es decir que, mientras la estrategia de desarrollo territorial de tipo endógeno no afecta las especializaciones productivas de los territorios, y con ello al tipo y condiciones del empleo que se demanda; tampoco lo hace la estrategia nacional de desarrollo, la cual también tiende a mantener las posiciones históricas en la estratificación regional.

Los magros resultados de estas iniciativas llevan al cuestionamiento acerca de, si los desfases territoriales producidos por las dinámicas económicas estructurales pueden ser resueltos a través de las políticas públicas que vienen siendo instrumentadas.

Referencias bibliográficas

Albuquerque F. y Pérez Rozzi S. (s/f). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. (s/d)

Amarante, V., Arim, R., y Yapor, M. (2015). *Desigualdad e informalidad en Uruguay*. En Amarante y Arim. (Ed.), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas* (pp. 245-283). Santiago, Chile: Editorial CEPAL.

Barreto, L. y Carrau, N. (2015). *De cuando la amenaza se hace demanda: el impacto de las reglas de inversiones en las políticas públicas y los derechos*. Recuperado de: <https://www.redes.org.uy/2015/06/15/de-cuando-la-amenaza-se-hace-demanda/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales*. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ed.) *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, Brasilia: CEPAL.

Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial. Santiago. Chile: CEPAL.

Gallicchio, E. (2010). *El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica*, EUTOPIA Número 1, págs. 11-23.

Instituto Nacional de Estadística (2006). *Empleo informal en el Uruguay*, Montevideo, Uruguay: INE.

Leal, J., Rundie, C. y Borrelli, J. (2013). *Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional*. En Leal J. (Ed), *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional* (pp. 52-73). Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales-CenUR Litoral Norte de la Universidad de la República.



Leal J. (2018). *Desigualdad territorial de la calidad del empleo en Uruguay, entre las políticas posneoliberales y la estrategia neodesarrollista*. En *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*. Sañudo María y Leal Jorge (comps.). Buenos Aires: CLACSO.

Stóhr W.B. (1981). *¿Hacia otro desarrollo regional?* en Boisier S., Cepeda, F., Hilhorst, J., Riffka, S. y Uribe-Echevarría, F. (comps.) (1981): *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile: ILPES/SIAP.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019). *Observatorio Territorio Uruguay*. Recuperado de <https://otu.opp.gub.uy>

Aportes para una estrategia de desarrollo 2050. Montevideo: OPP.

Organización Internacional del Trabajo (2014). *Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados*, en Organización Internacional del Trabajo (Ed.). *Notas sobre formalización*, Santiago: Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), OIT.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). *Objetivos del desarrollo sostenible (ODS)*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>



La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala: Un territorio a la mira de políticas sociales

Lucía Taxis Castillo

Resumen

"El valle Puebla-Tlaxcala ha estado en constante crecimiento poblacional, posicionándose en el cuarto lugar de las Zonas Metropolitanas más importantes de México. La construcción geopolítica entre ambos territorios empieza desde los procesos coloniales; he retomado parte de la historia colonial para dar un contexto sobre la construcción territorial de ambos Estados. El objetivo de esta investigación es analizar algunas políticas sociales y el plan de desarrollo enfocado en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. La investigación aún sigue en proceso pero algunos hallazgos han sido la planeación de políticas sociales sin una perspectiva local, es decir, sin preservar la identidad de los territorios.

Palabras clave

Políticas sociales; Geopolítica; Territorio.

Introducción

El objetivo de este trabajo es hacer visible el problema de la administración de las zonas metropolitanas con poca conciencia sobre la construcción de la identidad en los territorios.

La historia de la zona Metropolitana Puebla- Tlaxcala no empieza en la declaración como zona metropolitana sino desde la época de la conquista, desde relaciones de la colonización.

Hablar de la influencia y configuración en la identidad resulta importante para poder aclarar la importancia de esta zona y específicamente de los pequeños barrios de que conforman el valle Puebla-Tlaxcala.

Mayra Lorena Pérez Ruíz en su texto "La identidad como objeto de estudio" se hace las siguientes preguntas "¿Qué pasa con las identidades cuando emergen clases sociales con intereses contradictorios dentro de un mismo grupo cultural?

¿Qué pasa con sus proyectos identitarios a futuro? ¿Qué sucede cuando la identidad que se intenta imponer o validar corresponde al proyecto histórico de una clase que



domina a otras y a otros grupos culturales?” (Pérez ,1992, p.67) En este trabajo se aborda un ejemplo que trata de responder a estas preguntas, se realizó un acercamiento a una de las comunides que aborda la zona de San Pablo del monte y Canoa. Un espacio que tiene una historia muy compleja y resulta importante para ejemplificar el trabajo que hace falta en las propuestas de gestión de la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala.

La historia colonial de ambos territorios

La historia de estos dos estados resulta importante para comprender la manera en que se está configurando la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. La relación que hay entre los territorios data desde la colonización. Empecemos situando el conflicto político que ocurre en entre estos territorios.

Tlaxcala se encuentra mayoritariamente rodeado por Puebla, parte del territorio poblano perteneció a Tlaxcala y es algo que aún se encuentra en disputa.

Tras la llegada de los españoles, los Tlaxcaltecas deciden hacen una alianza con los conquistadores, hecho que sigue marcando los procesos sociales del Estado. El territorio Tlaxcalteca mantuvo un estatus de privilegio y recibe varios beneficios en esa época; entre los que se rescatan:

1. Nuestra política indígena fue respetada: Un cabildo indígena conformado por los señoríos Tizatlán, Tepeticpac, Quiahuitlán y ocotelulco.El cabildo indígena tenía un acuerdo de tener que dar un tributo de Maíz como gesto amistad y con la intención de mantener esa manera la “Buena” relación con los Españoles.
2. Son aliados en luchas de la colonia contra los mexicas.
3. No se les es inculcada la religión de una manera abrupta.
4. Son los encargados de poblar el norte del país: Se decide en 1591 mandar a "400" familias.
5. Mantuvo sus nombres en Náhuatl

“En 1531, para contrarrestar la importancia religiosa y comercial de Cholula, los españoles crearon la Puebla de los Ángeles a poca distancia de esta ciudad. La mano de obra indígena sirvió para edificar la nueva ciudad fue traída de todos los pueblos indígenas del valle””(Licona, Gámez y Leticia, 2016, Pp.17)

Tras la construcción de Puebla de los Ángeles y bajo el proyecto colonizador de crear una ciudad de españoles, los indígenas han construido su identidad bajo un discurso que los ha colocado como diferentes, apartados, como los otros que no encajan en el



proyecto de nación.

“Los otros de origen indígena, como Cholula, Tlaxcala, Tepeaca, Atlixco, Tecali” (Licona, Gámez y Leticia, 2016, Pp. 20) Huejotzingo, Cuauhtinchan, Huaquechula, clapa y tochimilco sirvieron principalmente como mano de obra y abasto de productos agrícolas. Afirman algunos teóricos, y yo también lo observo, que hay una especie de rivalidad política y diferencias entre ambos territorios que hacen más difícil la integración social. Puebla al ser trazado de forma cuadrada, es decir, con sus calles asimétricas y acomodadas geométricamente, ha dejado en evidencia la intención de una división geográfica y social profanando una organización social desigual.

¿Cómo podemos pensar la relación política entre Puebla y Tlaxcala?

Durante mucho tiempo Tlaxcala ha mantenido características muy peculiares. Investigadores, historiadores e personas de la sociedad civil hablan de una especie de una especie de protección que permite que Tlaxcala se configure socioculturalmente como un territorio integrado, pero no totalmente, a la globalización.

A pesar de que cuando hablamos de Zonas Metropolitanas, se habla de la relación entre dos unidades políticas- administrativas y se piensa en términos de redes de ciudades; esto en la práctica no ocurre así. En el caso de la Zona Metropolitana

Puebla- Tlaxcala, la relación de jerarquización y división territorial cobra un sentido preocupante debido a la relación que desde la colonia se tiene entre estos dos territorios.

La administración de las zonas metropolitanas y la identidad

¿Cómo se gobierna una metrópoli? Es inevitable darse cuenta de que este tema ha sido abordado en mayor medida por geógrafos, demógrafos, urbanistas y arquitectos, sin embargo, cuando se habla de territorio, no sólo se está hablando de una delimitación del territorio en términos de superficie poblada o el área urbana continua sino también de procesos históricos y sociales complejos que tienen como principal actor al individuo.

Se han generado estudios desde las ciencias sociales abordando este tema pero resulta interesante que estos escritos siguen respondiendo a preguntas enfocadas a discursos economicistas que no permiten vislumbrar otras formas para la gestión de las zonas Metropolitanas, es decir, son estudios funcionales para la explotación y aprovechamiento de un territorio visto como posibilidad para la “Expansión económica”. En Tlaxcala sólo el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo



Regional (CIISDER) ha realizado estudios que se enfoquen a las comunidades que se encuentran en los límites territoriales, haciendo un excelente trabajo encontramos un acercamiento a la realidad que viven estas comunidades pero aún hace mucho trabajo para entender las fortalezas y debilidades de estas comunidades, y así, poder desde el conocimiento y autoconocimiento de las comunidades hacer valer la toma de decisiones ante la integración metropolitana. Entonces, el concepto de cohesión social ¿Desde dónde se piensa? ¿Cómo puede verse reflejada en esta zona?

Para empezar, retomaremos a Gilberto Gimenez, autor que me permitirá tener un acercamiento al concepto de identidad desde la perspectiva que buscamos. La construcción de la identidad, según este autor está dividida en dos:

La construcción individual:

La identidad es un proceso subjetivo que cae en la generalidad

Se necesita el reconocimiento de otros. Gilberto Giménez (2010) hace mención del politólogo italiano Pizzorno para dar fuerza a esta idea. Pizzorno dice que nuestra identidad es definida por otros, en particular por aquellos que se arrogan el poder de otorgar reconocimientos “legítimos” desde una posición dominante.

La potencialidad de la identidad individual se divide en tres:

Identities potenciales: Aquellas dormidas, pero que existen.

Identities activas

- Identidades politizadas: Destacadas exageradamente, como si fuera la única para generar la base de una acción colectiva.
- Forma parte de una memoria biográfica

La identidad colectiva:

- Una visión común y compartida de las orientaciones de la acción del grupo en cuestión vivida a partir de la cultura.
- Según Melucci, la identidad colectiva define la capacidad de un colectivo para la acción autónoma, así como su diferenciación de otros grupos y colectivos. Pero también aquí la auto identificación debe lograr el reconocimiento social si quiere servir de base a la identidad.
- Forma parte de una memoria colectiva.

Ambas formas de identidad tienen “la capacidad de diferenciarse de su entorno, de definir sus propios límites, de situarse en el interior de un campo y de mantener en el



tiempo el sentido de tal diferencia y delimitación, es decir, de tener una ‘duración’ temporal” (Giménez, 2010, pp. 5) Afirmación que da fuerza al problema central de la investigación, explicado en el subtítulo *problema de investigación*.

Para Fredrik Barth, las identidades colectivas se definen por sus fronteras, puede haber cambios culturales en un espacio pero la identidad seguirá siendo la misma. Es en la interacción con otros grupos cuando se define una identidad, no con rasgos culturales seleccionados.

“Barth infiere que son las fronteras mismas y la capacidad de mantenerlas en la interacción con otros grupos lo que define la identidad (...) Las culturas están cambiando continuamente por innovación, por extraversion, por transferencia de significados, por fabricación de autenticidad o por modernización pero esto no significa automáticamente que sus portadores también cambien de identidad.” (Giménez, 2010, pp.3)

No son los límites territoriales como tal, nos son medidas concretas y sacadas de un plano, no es lo que ocurre al interior de cada uno de estos espacios; lo que define la identidad son los procesos sociales –Subjetivos- la significación de la vida, el mundo de significados expresados tanto al interior como al exterior pero siempre revelados por las dinámicas y las estructuras sociales.

“Una de las características centrales de las sociedades llamadas “modernas” sería precisamente la pluralización de los mundos de la vida” (Giménez, 2010) llamados mundos de la vida como ideas comunes. En este proceso, la complejidad de las relaciones aumenta; la significación de los espacios y los procesos identitarios se modifican. La pregunta es ¿cómo entendemos estos cambios que no son totales, es decir, que no modifican todas las dinámicas sociales sino reconfiguran las relaciones? Tras la constante influencia de instituciones en las comunidades, la creciente necesidad de nuevas normas que vayan regulando las exigencias del mercado y la incansable lucha por el territorio se hace cada vez más emergente entender cómo se generan estos cambios, qué es lo que las comunidades mantienen y siguen reproduciendo.

Para Sciolla, “la dinámica de la identidad moderna es cada vez más abierta, proclive a la conversión, exasperadamente reflexiva, pluridimensional y multifacética.” (Giménez, 2010, pp.5) Esto nos abre una perspectiva más, las interacciones internas de la sociedad (endógenas) van a conformar la forma en que se darán las relaciones externas (Exógena) de la sociedad. Entonces, para poder hablar de la identidad, tenemos que



voltear a ver la forma interna de organización y determinar en base a la diferencia con el otro, la estructura de lo externo. Si queremos conocer la construcción social y las identidades sociales, hay que voltear a ver el sistema, la estructura o el espacio.

Cuando comenzamos a pensar la identidad como concepto es importante, según Mayra Lorena Pérez Ruiz (1992) tomar en cuenta estos cinco aspectos que nos dan una idea más clara de los impactos e implicaciones que tiene el uso del concepto como categoría analítica:

1. La relación entre cultura e identidad es importante pero hay que tener cuidado porque el límite para diferenciar ambos es muy delgado. Los elementos culturales son parte de la identidad pero estos no son equivalentes.
2. La historia del grupo social va a ser fundamental para explicar las condiciones y los cambios o adecuaciones que ha tenido que hacer la comunidad en sus marcas de identificación.
3. Poner atención a las relaciones entre identidades, las clases y los grupos sociales. La identidad compartida tiene dentro de sí fuertes estructuras de estratificación y diferenciación social.
4. Hay que tomar en cuenta en los diferentes niveles o tipos de la identidad
5. Para ver la identidad como campo de estudio es tratar de caracterizar los mecanismos agentes y espacios sociales para su constitución.

Para entender la identificación y categorización del concepto hay que pensar en tres aspectos importantes que propone Valenzuela (2012) 1) Agrupabilidad: Pertenencia, 2) Comunalidad: Se comparten atributos y 3) Conectividad: Vínculos Estos últimos nos van a ayudar a utilizar de mejor manera el concepto y evitar la cosificación del mismo.

La identidad social como una “estrategia de control sobre sus recursos y sus condiciones de reproducción” (Bonfil 1986; Barth 1985) El uso del concepto como categoría nos permite identificar procesos sociales; hacer de esas marcas identitarias posibles recursos para comprender los cambios internos de la comunidad.

Cómo va a decir Pérez Mayra (1992), la historia de la comunidad como auxiliar para conocer las transformaciones que ha sufrido la identidad no para enlistar esos cambios sino para explicar los procesos en los que el grupo ha tenido que ir adecuando sus marcas de identificación a partir de los cambios en el mundo subjetivo de la comunidad;



el mundo de significados, es decir, la vida cotidiana.

ZMPT

“El valle de poblano-tlaxcalteca, en la época colonial, siguió manteniendo su carácter pluriétnico y su complejidad cultural”(Licon, Gámez y Leticia, 2016, Pp.19) Característica que aún se mantiene, por lo que se hace complicada la integración adecuada de ambos territorios. El valle Puebla-Tlaxcala resguarda muchas expresiones culturales arraigadas a saberes y creencias antiguas, es un espacio que tiene un corpus indígena complejo caracterizado por comunidades nahuas.

Una de las dinámicas verdaderamente metropolitanas se centran en la comunicación de las creencias entre Puebla ciudad y pueblos de la periferia. Por ejemplo: Hay personas de la region oriental que viajan a Puebla con la intención de llevar agua bendita a sus casas. Se comunidan mediante expresiones de identidad que tienen que ver con creencias mágico- religiosas.

-Esta experiencia fue recopilada del libro “Hacia una definición sociocultural territorial del Valle Puebla-Tlaxcala”-

Para el 2010, Tlaxcala cuenta con un total de 733,175 habitantes; dónde los municipios con más población son Tlaxcala, Apizaco, chiautempan y san pablo de monte. San Pablo del Monte tiene unas características muy preocupantes a la hora de pensar en la gestión metropolitana porque de manera local no hay una propuesta para reforzar la identidad y las propuestas que se pudieran estar generando desde este territorio hacia el exterior, es decir, Puebla. Resulta imprecisa restacatar esto porque aquí dónde se comienza a tener problemas a la hora de querer generar una cooperación entre municipios e incluso estados para potencializar diferentes zonas.

Actualmente es una zona en dónde predomina más la industria y los servicios, es decir, orientada al sector terciario y secundario. Así se sostiene la zona como una de las principales de México. La ZMPT está compuesta por 696 localidades con aproximadamente dos y medio millones de habitantes.

Una zona que tiene más riesgos antropogénicos, es decir, efectos de actividades humanas más que naturales.

“La ZMPT evoluciona de un proceso de concentración monocéntrica y conurbaciones emergentes hacia una urbanización difusa y polinuclear que se distingue hasta el momento por rebasar barreras físicas y normas administrativas de la planeación urbana municipal y metropolitana.”(Plan de desarrollo Metropolitano, 2003)

“¿Cómo aparece caracterizada la concentración Urbana Puebla- Tlaxcala?”



- No aparece como una región integrada, sino como dos ciudades independientes integradas al sistema (Los vínculos entre las dos zonas pareciera que no existen)
 - La caracterización de Tlaxcala queda subordinada (No se sabe si a la ciudad de Puebla o México)
 - La insistencia en la concentración y centralidad. Tlaxcala no figura como un escenario de urbanización nacional.
 - Hay un sesgo centralista. Todas las metrópolis subordinadas a la ciudad de México.”
- (Hernández, C.; Castillo, María; ornelas, J., 2010, pp. 23-24)

Políticas sociales y plan de desarrollo enfocado a la ZMPT

¿Cómo podemos tener la certeza de la una gestión metropolitana que benefice a ambas partes si las relaciones entre los territorios y el conocimiento de las necesidades de las comunidades no está claro? Se hacen entonces políticas sociales sin una perspectiva local, sin preservar la identidad de los territorios y sin buscar el respeto a la autodefinición de las comunidades, no se toman en cuenta para la gestión de su territorio.

Hay una prioridad de zonas, generando desigualdad en los barrios que conforman un municipio.

Para el 22 de noviembre sacaron una noticia donde se estipulaban los siguientes puntos como parte de la agenda para el desarrollo sustentable de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.

1. Será prioridad tratar temas abordados a la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial
2. La toma de decisiones será gestionada desde la Comisión de ordenamiento metropolitano

Se establecerá un consejo consultivo de desarrollo metropolitano

Resultado de la inmersión inicial

A través de una entrevista autobiográfica realizada en la zona de San Isidro Buensuceso con la intención de analizar la configuración sociocultural del territorio, se encontraron diversos factores que son importantes y que evidencian la urgencia de tratar de manera local los aspectos que conforman las dinámicas culturales de los territorios que

conforman el valle Puebla- Tlaxcala antes de implementar políticas que refuercen relaciones de diferenciación y estratificación de clase, generando comunidades más vulnerables.

El instrumento fue analizado en el programa Atlas ti, en donde se colocaron los códigos: autodefinición, diferenciación, condición social, espacio de representación, estructura, étnicas, pertenencia territorial o grupal, políticos, prácticas espaciales, religiosas y representaciones del espacio; mismas que fueron codificadas como familias desde 1) manifestaciones de la identidad 2) Formas y factores 3) expresiones de la identidad y 4) Reconocimiento

Manifestaciones de la identidad

Entendiendo manifestaciones de la identidad como aquellas expresiones de la identidad que se pueden categorizar, es decir, puedes hablar de una manifestación racial de la identidad o una manifestación deportiva. En este caso específicamente encontramos políticos, étnicas, religiosas y manifestaciones que expresan condiciones sociales, gremiales o de clase.

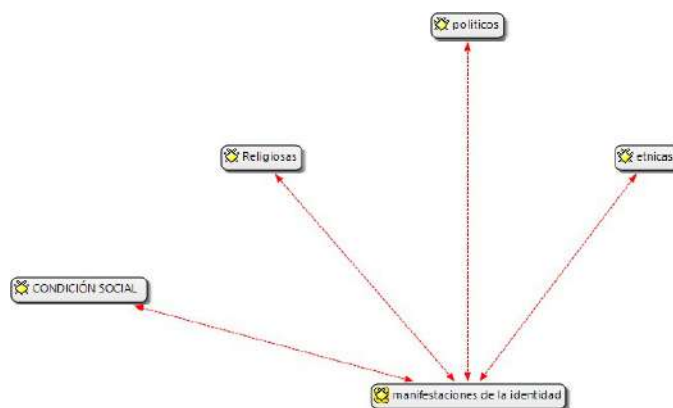


Imagen 1. Familias de códigos 1

Factores y Formas

En las formas y factores de la identidad se clasificaron aquellos motivos o causas que han provocado que se genere una cohesión o participación en este se encontrarán: participación política, simpatía, afinidad, antipatía y los que más preponderan en este primer ejercicio son las prácticas espaciales y la permanencia territorial o grupal.

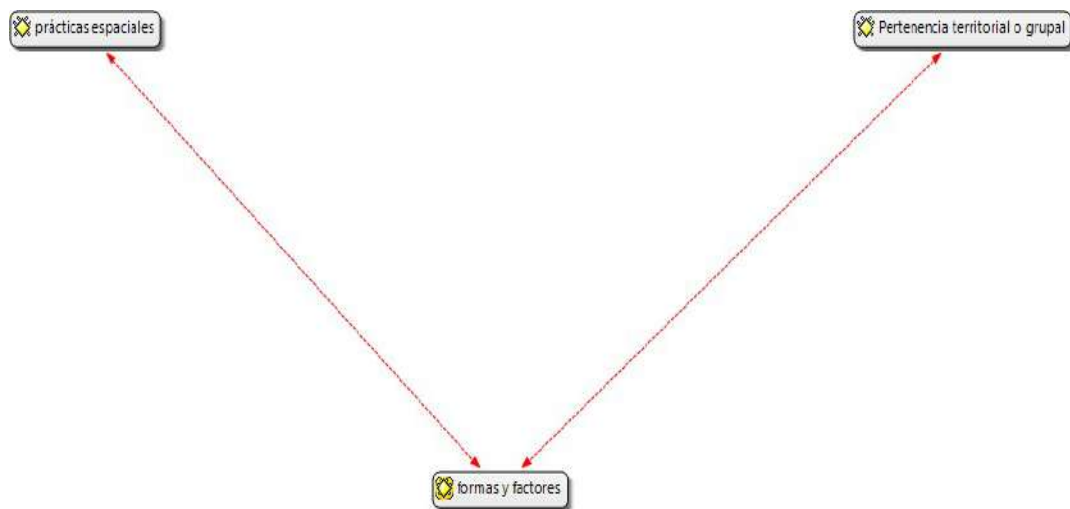


Imagen 2. Familias de códigos 2

Expresiones de la identidad

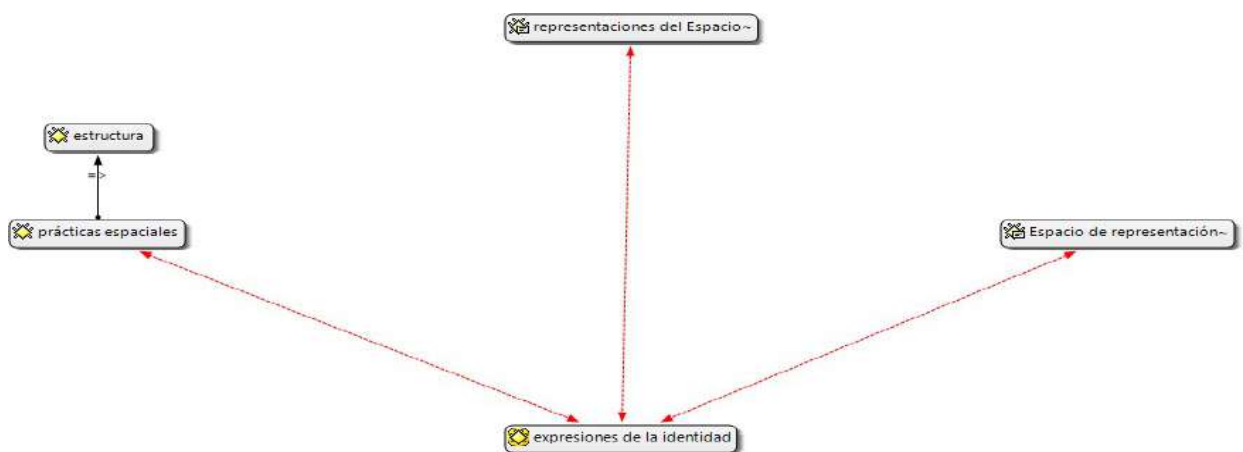


Imagen 3. Familias de códigos 3, Expresiones de la identidad

Reconocimiento

El reconocimiento fue dividido entre *Diferenciación* y autodefinición. El primero hace referencia a la manera en que se determina la comunidad a partir de la diferencia con otros territorios e incluso la manera en que desde afuera se ve a la comunidad de San Isidro; mientras que la autodefinición son expresiones que nos dan una idea sobre la percepción que tienen los habitantes de San Isidro de su propia comunidad.

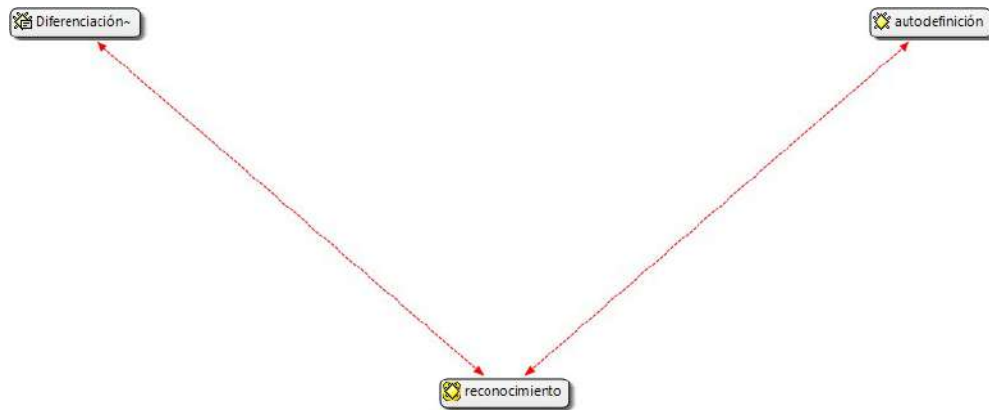


Imagen 4. Familias de códigos 3, Expresiones de la identidad

Co-ocurrentes de los códigos

Manifestaciones de la identidad

Las cuestiones políticas más enlazadas a *espacios de representación* desde la cosmovisión de la comunidad y al *sentido de pertenencia* en dónde se hace evidente que la plaza de canoa es el punto de referencia para la comunidad de San Isidro, en San Isidro no tienen parques o espacios recreativos. Se hace otra vez presenta las relaciones que se configuran desde la *diferencia*, desde el reconocerse en el otro a partir de la información que se genera desde el exterior. En este apartado se pueden rescatar las siguientes características:

- Condición social
- Sección que se ha querido mantén más austera
- Los consideran sucios
- Religiones
- Semana santa
- Fiesta patronal
- Padrinos
- Políticos

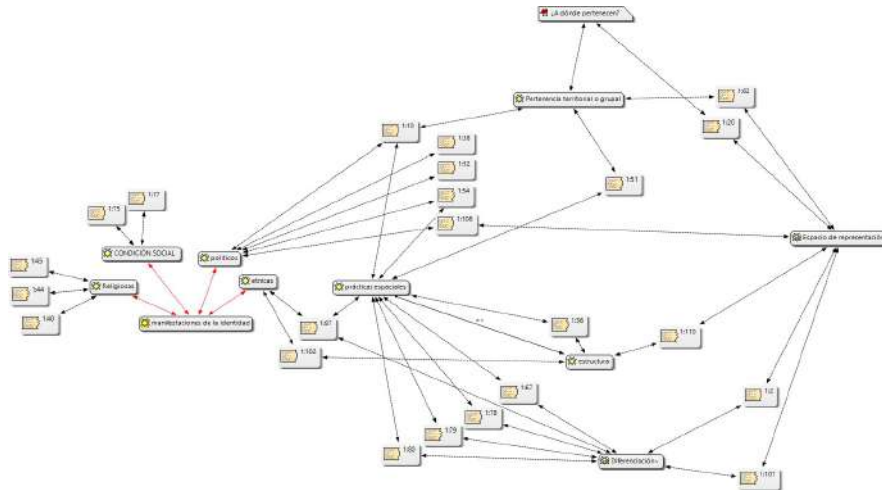


Imagen 5. Co-ocurrentes sobre manifestaciones de la identidad

Formas Y Factores

Las prácticas espaciales y la pertenencia territorial o grupal forma parte de estas formas y factores. Respecto a esto, se carga mayor información a las prácticas espaciales pero éstas tienen a la par relación con la diferenciación, por tanto aquello que configura la identidad de San Isidro recae en lo que otros pueden decir de la comunidad y a partir de lo que no son.

Los espacios de representación son variados, recae mayormente en el lenguaje y la vida comunitaria, que a la vez se vuelven parte de la vida cotidiana de la comunidad.

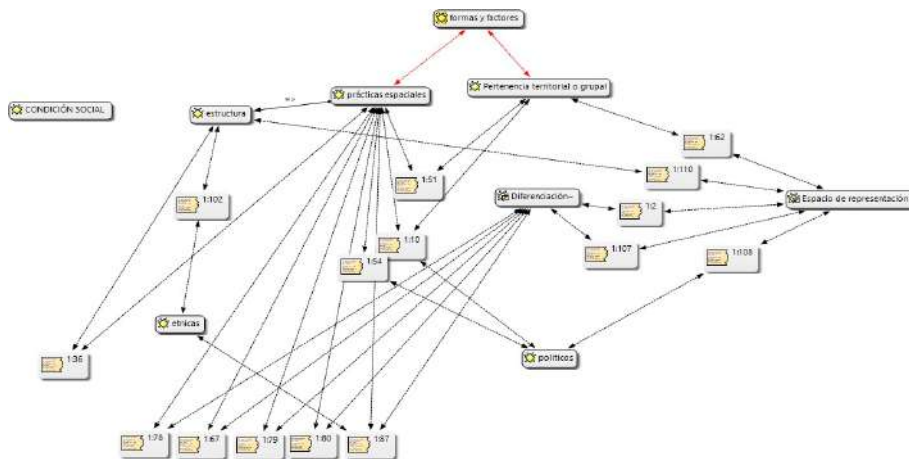


Imagen 6. Co-ocurrentes sobre formas y factores

Expresiones de la identidad

Como se puede ver en la imagen, este apartado se comunica con el espacio de representación, de estas citas se entrelazan entre *prácticas espaciales* y *diferenciación*, se coloca la manera en que se diferencian de su entorno y que tiene ver con la forma

en que desde el exterior del territorio reconocen a la comunidad de san isidro buen suceso. En el texto se expresa que a los de san Isidro se les nombra “Sin negros” haciendo alusión a su tez morena pero hay un sentimiento de rechazo y disgusto hacia ese sobre nombre porque a los de Canoa se les llama “Mazames” por su relación con la montaña y los venados que habitaban ahí.

Se revela también la importancia de la familia, para este sujeto (el entrevistado) la iglesia no tiene mucha relevancia, habría que hacer otras entrevistas para poder cruzar la información pero hasta este momento cobra más importancia, en cuanto a las *prácticas espaciales* los siguientes puntos:

- El náhuatl
- La relación entre San Pablo del Monte y Canoa.
- La manera en que se reconocen: personas de Canoa, San Isidro o San pablo del monte.
- No hay comunicación entre la comunidad
- La comunidad
- La fiesta de muerto es importante
- Se hacen asambleas, se convoca por las bocinas pero no hay buena organización entre la comunidad.

Antes había muchos carboneros (las personas que vivían en la zona alta) Entonces, podemos inferir que no hay un *sentido de pertenencia*. No se logran organizar las personas y la entrevista evidencia que no saben a dónde pertenecen. Hay un sentir no claro sobre su identidad, se encuentra en debate sobre su pertenencia a Tlaxcala o Puebla; dato que se hace evidente en la *diferenciación y autodefinición*

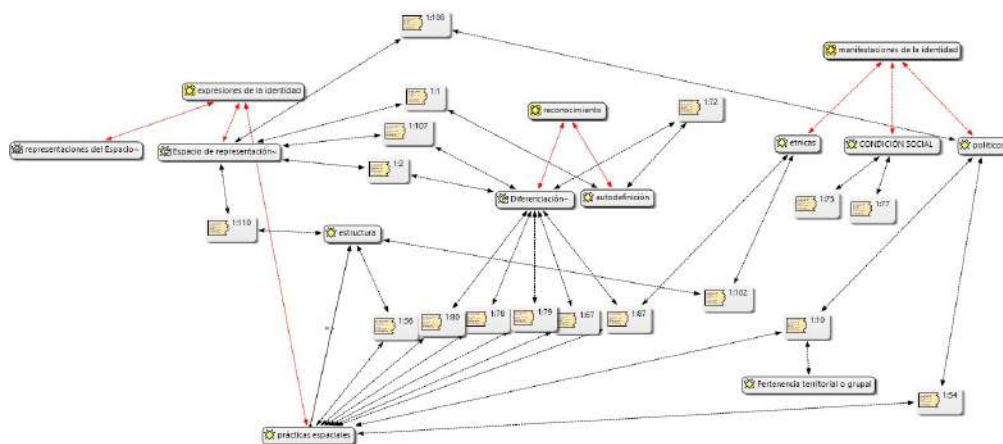


Imagen 7. Co-ocurrentes de expresiones de la identidad



Reconocimiento

El reconocimiento fue dividido entre Diferenciación y autodefinición.

Muchas de las prácticas espaciales están conectadas a esta diferenciación, entonces, la identidad se ha configurado desde las características que lo hacen diferente, no se piensa desde el territorio para generar una autodefinición; se piensa a la comunidad siempre en relación al exterior. No hay dinámicas internas (dentro de la comunidad de San Isidro Buensuceso) que les permita afirmarse como territorio y como parte de esa comunidad, toda información que toman para darle significado a su territorio recae en las diferencias que tienen con otras comunidades, en aquello que otros dicen que son. En resumen aborda los siguientes temas:

- La manera en que se refieren a las personas, dependiendo de la comunidad
- El lenguaje como forma de diferenciación, desde la tonada del náhuatl (más cantadito, más dulce, más fuerte)
- Busca la unión de ambos territorios, desde una relación de paz. Entonces, el Náhuatl forma parte de la *estructura* también y en cuanto a *manifestación de la identidad*, tiene características étnicas e indígenas.

La *autodefinición* tiene más relación con el *espacio en representación* que se enlaza desde su sentir sobre San Isidro como una comunidad austera, pequeña y su sentir, desde la *diferencia* con Canoa como una comunidad más protegida, donde la zona de la malinche está más cuidada y con menos riesgos. Ya de manera general encontramos los siguientes temas:

- No se logra entender el origen de la comunidad (*sentido de pertenencia*)
- Se piense que la identidad general es Canoa (pero Canoa tampoco tiene bien delimitada su historia)
- Si hay una cultura náhuatl pero que está cambiante y tiene muchas influencias externas por lo que también hay un poco de duda
- Ellos se sienten iguales Canoa, no ven *diferencia* (pero esto se contradice con la visión que hay desde el exterior. Canoa nos rechaza.)
- No saben cómo decirse. No tienen un gentilicio y el que se les colocó "sin negros" no lo adoptan porque no les gusta
- Sienten que debieron llamarse Mazames (como se les dice a Canoa)
- ¿Los abuelos son importantes?

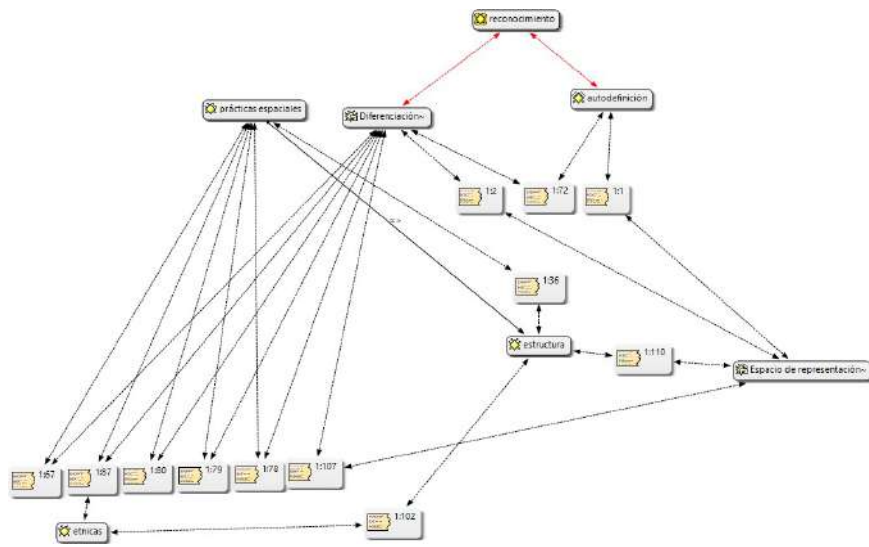


Imagen 8. Co-ocurrentes de expresiones de la identidad

Bibliografía

Giménez, G., (2010) Cultura, identidad y procesos de individualización. UNAM: México.
 González Gutiérrez, Darío. (2008), Polarización de trabajo entre Pueblo y Tlaxcala: La influencia de la industria automotriz., Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, Conacyt, PNPC, México.

Licona, E., Gámez A., Villalobos L. (2016) *Hacia una definición sociocultural territorial del valle Puebla-Tlaxcala*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Facultad de Filosofía y Letras: México

Pérez, L. (1992). La identidad como objeto de estudio. I seminario de Identidad. Instituto de Investigaciones antropológicas: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 61-69

Pérez, M. (1992) I Seminario Sobre Identidad. México: UNAM. Pp. 61-69

Valenzuela, M. (2012). El concepto de identidad como recurso para el estudio de transiciones. *Psicología y sociedad*; pp. 272- 282. Universidad de Sonora: México.



Requalificação urbana de territórios vulneráveis à violência: Uma experiência em Sobral, Ceará, Brasil.

Marília Gouveia Ferreira Lima

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar a concepção e os resultados obtidos a partir da execução de intervenções físicas em territórios de extrema vulnerabilidade à violência. Pertencentes à cidade de Sobral, localizada na região Nordeste do Brasil, essas áreas são caracterizadas pela ausência de espaços públicos qualificados, pela precariedade de suas infraestruturas urbanas e por elevados índices de criminalidade. Visando construir nesses territórios um ambiente mais democrático e integrador, que contribua para a melhoria de qualidade de vida da população, do sentimento de pertencimento ao lugar e da sensação de segurança, foi realizado um levantamento dos espaços públicos vazios existentes e desprovidos de infraestruturas urbana básica, seguido de um plano de ocupação para essas áreas, onde foram desenvolvidos os projetos de intervenção. Os espaços projetados, intitulados de “Espaços Criativos”, foram destinados ao convívio e ao lazer, de forma a fortalecer os laços sociais, especialmente entre vizinhos. Neles, foram instalados equipamentos de lazer infantil, jardins e academias de ginástica ao ar livre, que resultaram em ambientes que incentivam o contato com o espaço público desde a infância, permitindo a criação valores de respeito à natureza, ao patrimônio público e ao direito do outro. A requalificação de áreas de vulnerabilidade à violência deve ser compreendida como um importante instrumento não tão somente de transformação urbana, pois, na medida em que oferece a comunidade um espaço público de qualidade, vivo e funcional, promove também o contato social e a cidadania.

Palavras chave

Requalificação urbana; Territórios, Violência, Espaços públicos; Transformação urbana.

Introdução

Sobral, cidade de porte médio da região noroeste do Ceará, situada na zona do sertão centro-norte do Estado, e por estar em localização privilegiada em relação as vias e ferrovias, a sede do município de Sobral centraliza a produção de bens, mercadorias e serviços.

O perfil demográfico de Sobral é caracterizado pela formação de uma cidade de médio porte populacional e que apresenta intenso crescimento ao longo das últimas décadas.



Por ser um centro urbano com relevante dinamismo econômico, possui papel de centralidade e de influência na região Norte do estado do Ceará, atraindo um grande número de pessoas para trabalhar, estudar e consumir. A chegada desse número elevado de pessoas tem acarretado diversos problemas de ordem socioespaciais.

A cidade cresceu de maneira desigual, onde são privilegiadas porções da cidade em detrimento de outras. Queiroga (2011, p. 39) confirma a importância do debate sobre o tema e da possibilidade de produção de paisagens nas metrópoles, de modo a ampliar “o gozo público do território a todos os homens”: vazios devem ser preenchidos para tornarem-se espaços da esfera da vida pública.

O desenvolvimento das relações e abordagens do espaço urbano está intimamente ligado a valores como bem-estar, revalorização do tempo, proximidade, conforto, equilíbrio e intercâmbio cultural. O bem-estar e a experiência com o espaço urbano podem ser obtidos a partir de novas proposições de ação, observação e interação com o ambiente em que as pessoas habitam (Oliveira, et al., 2008-2009). É própria das cidades a vivência da rua, essa nos faz lembrar as possibilidades dessa incessante negociação com a realidade: Interromper um hábito, alterar o curso de um andar, permitir-se instigar pela cidade e lançar sobre ela um olhar oblíquo (Gonçalves, 2007). Por isso, a cidade não é simplesmente onde se vive, é acima de tudo uma encruzilhada (Virilio, 1993). Deste ponto de vista, há que se considerar a cidade não apenas como um espaço, mas como uma experiência e uma prática social de lugar.

Essas experiências surgem, também, mediante intervenções urbanas, que na área de Urbanismo e Arquitetura, podem ser identificadas como programas e projetos que visam a reestruturação, requalificação ou reabilitação funcional e simbólica de regiões ou edificações de uma cidade e tem como objetivo criar novos usos de caráter espontâneo, promovendo a apropriação da população com um determinado espaço.

Nesse contexto, o conceito de “direito à cidade” surge para embasar o porquê de algumas intervenções de caráter urbano. Criado pelo sociólogo francês Henri Lefebvre em seu livro de 1968 *Le droit à la ville*, define o direito à cidade como um direito de não exclusão da sociedade das qualidades e benefícios da vida urbana. No texto, Lefebvre escreve sobre a segregação socioeconômica e seu fenômeno de afastamento referindo-se à “tragédia dos banlieusards” na qual pessoas de classe baixa foram forçadas a viver em guetos residenciais longe do centro formal e dinâmico da cidade, enquanto isso, “na burguesia, o espaço público deixa de ser a rua – lugar das festas religiosas e cortejos que engloba a maior variedade possível de cidades e condições sociais – e passa a ser



a sala de visitas ou o salão.” (Rolnik, 2012, p. 55). Perante este cenário, Lefebvre, exige o direito à cidade como uma recuperação coletiva do espaço urbano por grupos marginalizados que vivem nos distritos periféricos da cidade.

Hoje, grande parte da população – seja classe alta, média ou baixa – clama por esse direito que foi perdido devido às carências de espaços de lazer e convivência, arborização e segurança pública, bem como o crescente afastamento das pessoas entre si e para com a cidade. Raquel Rolnik (2012, p.23) fala que “ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos”. É importante que todos opinem, respeitem, atuem e cuidem do espaço público e dos outros cidadãos.

Em busca de sanar problemas erradicados por esse rápido crescimento urbano-social, e motivados a atrair pessoas para ocupar a cidade e, conseqüentemente, diminuir a sensação de insegurança para proporcionar qualidade de vida aos habitantes, o Município de Sobral, por meio de ações conjuntas com o Programa Ceará Pacífico¹, iniciou ações de pequenas intervenções urbanas intituladas como “Espaços Criativos” com o intuito de fortalecer a sensação de pertencimento e segurança, laços afetivos e interação, tudo isso por meio de projetos criativos de lazer e descanso.

As áreas onde foram inseridos os Espaços Criativos, são caracterizadas pela ausência de espaços públicos qualificados, pela precariedade de suas infraestruturas urbanas e por elevados índices de criminalidade. Estão localizados em bairros periféricos, com pouca infraestrutura de lazer e interação.

As intervenções de requalificação de algum lugar vão na contramão da homogeneização e da reprodução em massa. São práticas que ocorrem no espaço urbano, a fim de promover uma transformação ou reação no plano físico, intelectual e sensorial. O foco das intervenções é a contribuição para transformar de forma qualitativa o ambiente urbano alterando-o por meio de um trabalho que provoca e, ao mesmo tempo, exige a compreensão de seus códigos e a interpretação de suas múltiplas significações.

Este artigo objetiva em relatar, contextualizar e analisar as práticas de intervenção de requalificação urbana através do case “Espaços Criativos” - projetos de requalificação urbana que tem objetivo de atrair pessoas e gerar tráfego e permanência de pedestres em diversos lugares da cidade, diminuindo também a sensação de inseguranças que eles possam gerar -, de como podem incentivar o uso dos espaços públicos



abandonados ou subutilizados e de como esse tipo de ação pode recuperar o sentimento de apropriação de lugares importantes para a comunidade local.

Justificativa

Atualmente, vive-se em um contexto urbano caracterizado por um clima agitado, privilegiando a comercialização, industrialização, individualismo e indiferença, no qual valores importantes relativos à vivência e às relações interpessoais são frequentemente negligenciados.

O crescimento populacional funciona como catalisador de problemas de ordem social, cultural e econômica presentes nas cidades. Mudanças relativas às formas de viver, habitar, produzir e consumir são consequências cada vez mais visíveis e interdependentes, muitas vezes materializadas no espaço geográfico.

As pessoas passaram a usar menos a cidade, afastaram-se dos espaços públicos e de seu cotidiano. Isso ocasionou a interiorização da vida coletiva. As ruas tornaram-se locais de passagem, conectoras do local de saída e de destino, assim, o movimento que existia nas ruas e calçadas foi consideravelmente reduzido. Diante disso, criou-se um sentimento de insegurança perante a cidade.

A vida intramuros, com aparatos tecnológicos e novos complexos multifuncionais à disposição, promete mais segurança e sugere “o declínio do homem público” com a valorização da intimidade e da privacidade (Sennet, 1999). A cidade, ainda segundo o autor, que outrora possuía o foco na vida social ativa, encontra-se com essa possibilidade adormecida (mas não esquecida). Santos (2006) lembra que a vida social, com suas idiosincrasias, acontece a partir de tempos variados que se convergem e se unem, harmonizados em uma vivência conjunta. O viver comum, evidenciado pelo autor, desenvolve-se no espaço, seja a sua escala vilarejo, cidade, país ou mundo.

Os avanços que aconteceram no fim do século XX, principalmente no âmbito tecnológico e das telecomunicações, diminuíram as distâncias mundiais. Os lugares tornaram-se mais próximos e interligados, mas nem todos os lugares e não para todos os seus habitantes, como mostra Santos (1994, p. 48) quando aborda a ideia do “sistema-mundo’ de todos os lugares e de todos os indivíduos, mas em graus diversos”. Ao assumir a existência dessa complexidade do espaço na cidade como “cenário e ator da relação encenada” (Ferrara, 2002, p. 15), reconhece-se sua essência enquanto sistema estrutural que transcende, assim, a mera geometria espacial (Morin, 2008).



Nesta lógica, as cidades passam a estar ligadas às redes mundiais em maior ou menor escala, e apesar de ligadas a outras cidades mundiais, muitas vezes estão desconectadas de cidades vizinhas ou mesmo de suas partes internas, aumentando, conseqüentemente, a desigualdade social e a forma de apropriação do espaço urbano. A necessidade de repensar a cidade remete, ainda, à crescente artificialidade dos objetos constituídos por sistemas de ações igualmente artificiais (Santos, 2006).

Há décadas, as cidades passam por uma crescente urbanização, onde nomeiam todos os dias o automóvel como o seu grande arquiteto, deixando o homem e suas necessidades em segundo plano. A cidade, enquanto local público de encontro permeado por pedestres, é pouco explorada por ideologias dominantes de planejamento (Gehl, 2013). Desenvolve-se, conseqüentemente, o maltrato para com as pessoas que utilizam o espaço urbano, que pode ser traduzido em fatores, como: obstáculos; poluição; ruído; espaço limitado; calçadas deterioradas; falta de arborização; falta de equipamento/mobiliário urbano; transporte público precário e condições indignas para os habitantes, fazendo com que as pessoas usem a cidade apenas como espaço de transição, não mais como um espaço de convivência e lugar de encontro, dificultando assim, a capacidade se apropriar simbólica e fisicamente dos espaços.

Alguns teóricos defendem que espaços públicos são indispensáveis para socialização e, que a criação de locais atrativos e convidativos, são importantes para fortalecer sentimentos de bem-estar e conforto do indivíduo (Thackara, 2005). O convite deve incluir a opção de sentar e passar um tempo na cidade. Atividades de permanência são a chave de uma cidade viva, mas também realmente agradável. As pessoas ficam se um lugar for bonito, significativo e agradável. Uma boa cidade tem muitas semelhanças com uma boa festa: os convidados ficam porque se divertem (Gehl, 2013).

O lugar pensado como base e a intenção da intervenção, implica no pensar na cidade e todo o seu contexto polifacético e dinâmico, levando em conta: sua complexidade; história; geografia física, socioespacial e humana, estando em harmonia com os elementos e princípios conceituais para a elaboração de um projeto de intervenção urbana, assim, pressupõe projetos que se movam entre escalas distintas, interligando objetos, lugares e contingências sociais que atuem de forma interativa, interligando territórios, construindo paisagens e demarcando limites (Barja, 2008). Segundo Melendi (2005), a intervenção busca uma aproximação afetiva com lugares abandonados da cidade.



Percebe-se, assim, a necessidade latente que as pessoas “vivam” a cidade, criem vínculos e experiências, percebam a reciprocidade entre o espaço urbano e os transeuntes, por meio de várias experiências que poderão fortalecer o relacionamento entre cidade/público. Mediante intervenções de requalificação, há possibilidade de criar novas relações entre os habitantes, reforçando o intercâmbio cultural e social, além de colaborar para a construção de novos sentidos e lugares para a cidade.

Hoje, grande parte da população – classe alta, média ou baixa – clama pelo direito que foi perdido devido às carências de acessibilidade, arborização e segurança pública, bem como o crescente afastamento das pessoas entre si e para com a cidade. Raquel Rolnik (2012), fala que para ser habitante da cidade é preciso participar da vida pública, mesmo sabendo que esta participação possa ser apenas sob submissão a regras e regulamentos, é importante que todos opinem, respeitem, atuem e cuidem do espaço público e dos outros cidadãos.

Ao tratar do conceito de Cidades Para Pessoas (Gehl, 2013), nota-se o quão correlacionado ele é com as ações anteriormente mencionadas. É impossível pensar em uma cidade para pessoas em que não existe apropriação do espaço público. Sobral, por meio dessa iniciativa dos Espaços Criativos, está em busca de tornar esse contexto em realidade.

Objetivo

Investigar o impacto das práticas de intervenção de requalificação urbana, mais especificamente, a implementação dos Espaços Criativos na Cidade de Sobral, localizada no Estado do Ceará, Brasil.

Metodologia

Os métodos escolhidos são considerados qualitativos, pois envolve a obtenção de dados descritivos de pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a realidade estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo (Godoy, 1995).

A metodologia inicial da pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica, buscando autores que trabalham com os conceitos e investigação similar ao do presente artigo, tendo foco principal as intervenções de requalificação urbana em lugares abandonados ou subutilizados.



Será realizado um estudo de caso acerca das intervenções dos Espaços Criativos. Essa análise será realizada por meio do acompanhamento da elaboração do projeto, da execução das obras, visitas técnicas e registros fotográficos dos locais durante todo o seu processo de implantação.

Discussão E Resultados

Os Espaços Criativos são intervenções urbanas de pequeno porte que buscam qualificar áreas degradadas, contemplando em seus projetos necessidades sociais e funcionais da comunidade localizada em seu entorno.

Para que fosse possível tornar os projetos adequados a realidade local, foram realizadas visitas *in loco* com o intuito de identificar as carências e expectativas da população a ser beneficiada. Também serviram como base para a definição do programa de necessidades, as limitações físicas das áreas de intervenção, que resultaram em definições de temáticas específicas a serem exploradas em cada local, como o lazer infantil e as práticas esportivas. Os Espaços foram desenhados com equipamentos de lazer para crianças, academia de ginásticas ao ar livre e canteiros para jardins, a depender da sua temática adotada.

Os Espaços Criativos foram projetados com as seguintes Temáticas: Infância, Movimento, Jardim e Alamedas. Os Espaços Criativos Infância têm como público alvo as crianças, sua principal finalidade é propiciar lazer e diversão no espaço público como extensão da casa. Os Espaços Criativos Movimento buscam atrair jovens, adultos e idosos, para que se sintam motivados a adquirir hábitos saudáveis voltados para atividades físicas e esportivas. Os Espaços Criativos Jardim ampliam a área verde, propiciando sombra e incentivando a maior permanência da população nos espaços. E, as Alamedas têm como principal objetivo qualificar os espaços que ligam uma via à outra, tornando o trânsito de pedestres mais seguro e qualificado.

Todos os Espaços projetados encontram-se em fase de execução, contudo já é possível observar os impactos proporcionados desde o início das obras. Os locais antes escuros estão ganhando vida e atraindo pessoas à medida que se tornam iluminados e conseqüentemente mais seguros. As áreas degradadas pela deposição inadequada de resíduos (*Figura 1*. Espaço Criativo Jardim, antes do início das obras), se transformaram em locais urbanizados e cuidados por parte da população de seu entorno (*Figura 2*. Espaço Criativo Jardim, em execução).



Figura 1. Espaço Criativo Jardim antes do início das obras.



Figura 2. Espaço Criativo Jardim em execução.

As áreas de intervenção estão aos poucos deixando de ser palco de atividades ilícitas fazendo com que a violência e a sensação de insegurança diminuam. Os novos espaços estão se tornando pontos de encontro da comunidade, principalmente de idosos e crianças.

As áreas projetadas para ser tornarem Espaços Criativos Movimento (Figura 3. Espaço Criativo Movimento, antes do início das obras), passaram a ser um importante equipamento para a prática de atividades físicas com a instalação de academias ao ar livre e rapidamente foi incorporado na rotina da comunidade local (Figura 4. Espaço Criativo Movimento em execução).



Figura 3. Espaço Criativo Movimento antes do início das obras.



Figura 4. Espaço Criativo Movimento em execução.

Alguns Espaços Criativos foram marcados, desde o início das obras, pela apropriação de forma mais imediata da comunidade através de manifestações artísticas como pinturas artísticas nos muros e do cultivo de hortaliças e ervas medicinais, ações que agregam personalidade ao local e fortalecem o sentimento de pertencimento e o convívio comunitário (Figura 5 e 6. Espaço Criativo Jardim, antes do início das obras e em fase final de execução). As Alamedas, espaços que propiciaram uma conexão entre vias, resultaram numa sensível diminuição da sensação de insegurança (Figura 7 e 8. Alameda antes do início das obras e em fase final de execução).



Figura 5. Espaço Criativo Jardim antes do início das obras.



Figura 6. Espaço Criativo Jardim em fase final de execução.



Figura 7. Alameda antes do início das obras.



Figura 8. Alameda em fase final de execução.

Ao pensar a cidade através da requalificação de espaços públicos, torna-se imprescindível reconhecer as necessidades da população que será beneficiada, como também projetar intervenções que possibilitem a construção de infraestruturas comunitárias capazes de integrar a população, incentivando valores de respeito ao meio ambiente, ao patrimônio público e ao direito do outro. Qualificar espaços antes degradados, atua de forma decisiva na inter-relação da população e na maneira com que ela usufrui dos espaços públicos.

Notas

O Programa Ceará Pacífico é uma realização do Governo do Estado do Ceará que se fundamenta em políticas públicas interinstitucionais de segurança pública, defesa social, política sobre drogas, juventude, justiça e cidadania, direitos humanos, cultura, saúde, esporte, educação, ciência e tecnologia, desenvolvimento urbano e meio ambiente. O Ceará Pacífico estabelece diversas ações para promover a redução dos índices de criminalidade nas cidades do Estado do Ceará e Sobral é uma das priorizadas.



Bibliografía

- Barja, W. (2008). Intervenção/terinvenção: a arte de inventar e intervir diretamente sobre o urbano, suas categorias e o impacto no cotidiano. *Revista Ibero-americana de Ciência da Informação (RICI)*, v.1 n.1.
- Certeau, M. A. (2008). *Invenção do Cotidiano*. Tradução Ephraim Ferreira Alves. 14. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Ferrara, L. D. (2002). *Olhar periférico*. São Paulo: Edusp.
- Gehl, J. (2013) *Cidades para pessoas*. 1a ed. São Paulo: Perspectiva.
- Godoy, Arilda Schmidt (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades: Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2. p. 57-63.
- Gonçalves, F. d. N. (2007) *Comunicação, arte e invasões artísticas na cidade*. LOGOS 26: comunicação e conflitos urbanos, Issue Ano 14, 1o semestre.
- Lefebvre, H. (2001) *O Direito à Cidade*. 1a ed. São Paulo: Centauro.
- Montaner, J. (2010). *Sistemas arquitetônicos contemporâneos*. Editorial Gustavo Gili.
- Morin, E. (2008). *O método 1: A natureza da natureza*. 2. ed. Porto Alegre: Sulina.
- Oliveira, E., Coelho, S. & Carvalho, S. (2008-2009) *Esfera Social Espaço Urbano. Experiência no Espaço Público*, p. 41.
- Pallamin, V. (2000). *Arte Urbana. São Paulo: Região Central (1945-1998) Obras de caráter temporário e Permanente*. Apoio: FAPESP.
- Queiroga, E. F. (2011) *Do vazio ao público: Requalificando paisagens, reestruturando territórios*. *Paisagens Ambiente*, pp. 21-40.
- Rolnik, R. (2012) *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense.
- Santos, M. (1994). *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico científico informacional*. São Paulo: Hucitec.
- Sennett, Richard. (1999). *O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade*. Tradução: Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras.
- Steffens, K. & Vergara, J. (2013) *Ciudade Emergente e Street Plans*. *Urbanismo Tático 3: Casos Latinoamericanos*, p. 68.
- Thackara, J. (2005) *In the bubble: designing in a complex world*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Virilio, P. (1993) *O Espaço crítico*. Rio de Janeiro: Editora 34.



Modelos de desarrollo agrícola y productivo en territorios post-UFCO. Caso de 2 fincas bananeras de Palmar sur, Costa Rica

Orlando Josué Cordero Calderón

Resumen

Como parte de una práctica profesional en sociología en cooperación con una institución autónoma del estado (INDER), se realizó un diagnóstico social y productivo de 4 fincas bananeras en Palmar sur de Osa, este documento da cuenta de resultados a partir de la participación en dos de ellos.

De este trabajo en cooperación se desprenden conclusiones propias sobre el estado de las instituciones con respecto sus modelo de desarrollo y sus formas de abordar el desarrollo rural con encadenamientos productivos, proyectos productivos o desde asociaciones de productores.

El texto parte desde la realidad legal y económica en conjunción con la realidad material vivida por las asociaciones de productores; por medio de datos censales, institucionales y cualitativos se logra abordar el tema del desarrollo agrícola actual de la zona, de grupos específicos en una condición de desventaja productiva ambigua, que sin embargo nutre el mercado nacional (costarricense) de banano y plátano.

El sentido que puede adquirir el desarrollo en los próximos años con la intervención estatal y la cooperación extranjera, junto a las posibilidades de las poblaciones productoras ; son elementos que precisan la necesidad contextual de reflexionar sobre los datos desde una perspectiva de ecología política, equidad, sostenibilidad; además de entrever el cuidadoso manejo del desarrollo en cooperación con las empresas compradoras de banano o plátano (responsabilidad social) y las instituciones estatales bajo nuevas políticas de ordenamiento rural-territorial.

En la relación tripartita de investigadores-instituciones estatales-poblaciones, se utilizó técnicas participativas de diagnóstico y validación, entrevistas, censos a parceleros, análisis de datos institucionales, análisis de leyes, mapeo cognitivo, mapeo de actores y FODAS; mismas técnicas que ayudaron a la toma de posición como mediador población-institución.

Palabras clave

Cooperación publico-privada; Agroindustria; Desarrollo rural; Ecología política; Sociología de la economía.



Introducción

En un principio, la investigación realizada de marzo a diciembre de 2018 se enfocaba en el relevamiento de información para el apoyo institucional de las acciones que se llevaban a cabo en las Fincas bananeras de palmar sur de Osa, Costa Rica por parte del INDER y el MAG principalmente; en ese sentido no solo se realizaría la caracterización socio-productiva de cada uno de los campesinos que producen actualmente, sino también la calificación por medio de un protocolo por puntaje, de los resultados, con interés de poder dar una serie de recomendaciones a las instituciones.

Las contrapartes institucionales junto con los estudiantes de una practica profesional de la Universidad de Costa Rica (12 estudiantes) se encargaron de hacer un diagnostico social y productivo para establecer líneas de urgencia con respecto a la situación.

Dentro de estos diagnósticos, los puntajes de valoración arrojaron que existía poca infraestructura productiva, que los centros poblacionales datan desde antes de los 80s los cuales fueron los mismos construidos por la UFCO y su reconstrucción o reorganización suponen cierta oposición de la población, que los proyectos son considerados de muchas formas diferentes y que no supone a todos los productores, así como también se encontró que las relaciones entre los finqueros poseen un historia de desacuerdos que han llevado a la ruptura entre organizaciones de productores (finca Puntarenas) o la exclusión de algunos productores de la organización.

Con respecto a capacidades productivas, estos se encuentran estables pero la situación legal con las fincas (derechos de terratenientes o de un finquero sobre los limites de su propiedad) supone un nudo central que impide el inicio de las actividades institucionales con respecto a los proyectos productivos; esta situación impide la concreción de los planes institucionales del INDER y el MAG, los cual necesita de otro tipo de articulación con el poder legislativo y ejecutivo en orden de valorar la prescripción del decreto N° 36226-MOPT para iniciar proyectos en Finca 10.

Este decreto, la situación económica y de mercado de los productores, así como algunas decisiones acerca de los tipos de proyectos de preferencia institucional, y el ordenamiento territorial de los centros poblacionales, son elementos que precisan de una reflexión a profundidad, mas allá de los diagnósticos que sirven de base para la toma de decisiones y el plan de acción a tres años que se llevó a cabo como producto del diagnóstico.



Los métodos utilizados en el diagnóstico, fueron mapeos de actores, censo de productores, entrevistas sobre el papel de la juventud en los proyectos productivos, talleres participativos con los comités de productores y procesos de validación de datos y calificación de la presencia institucional; posteriormente, a partir de esta información se prosiguió a elaborar una cartografía o mapeo cognitivo que ubicara una aproximación al esquema de pensamiento con respecto a demandas, plazos de cumplimiento y prioridades de los productores, con el fin de pensar el plan de acción planteado y determinar aquellas mentalidades institucionales, poblacionales y de mercado que permitan establecer posibles decisiones políticas con base al plan de acción con las comunidades.

La síntesis de toda la información que incluye cualitativa tanto como cuantitativa, da consistencia a este esquema de pensamiento poblacional sobre los actores institucionales, su importancia y las acciones que deben asumir por si mismos; así como a diversos esquemas de prioridades como comunidad

Situación General de las Fincas:

Las fincas poseen una historia larga donde los modelos de producción agrícola toman prevalencia como soluciones siempre incompletas de diferentes problemas productivos y organizativos. Durante el periodo del *Banana Republic* en toda Latinoamérica el enclave de la **United Fruit Company (UFCO)** era la forma organizativa, de construcción de los pueblos o **cuadrantes** habitacionales además de ser la única fuente de trabajo y servicio básicos; la zona que abarcaba de la zona sur de Costa Rica hasta Panameña en un solo plantío continuo se encontraba en una condición de gobierno empresarial por parte de los productores y exportadores de banano y plátano.

Hasta los años 80s, esta empresa desistió de la zona y dejó a merced de su propia suerte a los habitantes de la zona, sin intermediario y desarticulados con el mercado pero con “Cables” a su disposición para la producción de cada finquero; posteriormente el gobierno asume la administración del territorio con la infraestructura existente y propone la asociación por medio de cooperativas para administrar fideicomisos de infraestructura, mantenimiento, compra de insumos y demás rubros.

A pesar de la existencia de profesionales en economía delante de la dirigencia de las cooperativas, hubo varios “desfalcos” que dejaron a los finqueros como deudores de las tierras y de los bancos, y además sin posesión de la tierra; sin embargo esto no significó que ellos la abandonaran, por lo que la producción hasta ahora se basa en posesión



decenal (mas de 10 años de residir) o en posición actual (nadie reclama la tierra y ellos la ocuparon); ambas situaciones reconocidas como posibles, por los funcionarios de las instituciones, la ley y el reglamento del INDER.

Los diferentes modelos integraban a los finqueros de diferentes formas a la economía general pero siempre ante su fallo, muchos quedaron sin posibilidad de mantener las fincas o de mantener mas que todo su costo, aunque eso no significó nunca su abandono total.

Actualmente la organización de muchos de estos finqueros abandonados a medias por los gobiernos de turno y sin capacidades de hacerse valer con el estado, plantea una situación grave para la administración territorial. Las personas se encuentran en una situación ambigua de producción, pues no poseen legalmente inscritas sus propiedades pero tampoco pueden ser despojadas de ellas por motivo de que el proceso lento de posesión “actual” los capacita para certificar un derecho, y a la misma vez el gobierno ha reconocido la problemática histórica en la zona.

Su **ambigüedad** surge de su posición con respecto a la posesión de la tierra a la que se les ha abandonado por la postergación, así como con el proyecto aeropuerto con un decreto de interés económico; y al mismo tiempo son productores con un amplio mercado empresarial, y nutren el mercado de empresas privadas, nacionales e internacionales para la producción de valor agregado en empacadoras y procesadoras de gran escala (chips, plátano tostado, LaPro, Delmonte, Dole).

En la iniciativa de Golfito-Osa de la que participa Gaffikin (2013) junto con la *Universidad de Stanford* se busca incidir según dice el texto, programáticamente desde la atención de salud en sentido hospitalario y social para desarrollar junto con organizaciones internacionales y las municipalidades, estrategias de “desarrollo humano sostenible y gestión ambiental” (p. 10). En el mismo marco, parte del plan consta de estudios de caso sobre conflictos, donde se entrevén algunos eventos que han sido determinados como complejos por la población y las instituciones que han intentado llevarlos a cabo; entre estos están el “proyecto aeropuerto, impacto de la represa Diquis sobre los humedales Térraba-sierpe, impacto socioeconómico de expansión de la palma aceitera, capacidad de las plantaciones de palma para mantener biodiversidad... (Además de análisis de síntesis documental en) Salud, educación, economía, recursos de la comunidad, ecosistemas...organizaciones, instituciones y recursos financieros” (p. 1, paréntesis introducidos)



En ese sentido lo que plantea Gaffikin (2013) con el planteamiento que parte de la Iniciativa Osa Golfito (InOGO), es un plan de investigación necesaria para el esclarecimiento de la situación de las fincas con respecto a posibilidades efectivas de desarrollo en una escena microeconómica diversa, de turismo sostenible y con capacidades de generar valor agregado e incluso actividades mixtas; se trata de un programa de diagnósticos desde la cooperación internacional que funciona como un esquema y estado de cosas desde donde partir, sin embargo para los funcionarios esto no se tradujo en una iniciativa continuada ni en una base informativa (así establecido en una entrevista a funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería).

Así mismo consta en textos como Hernandez (2018) el proceso de decaída del sector agro en congruencia con los PAEs y las problemáticas vividas en las Fincas, lo cual llega a ser central para un intento de resolución primero por el IDA y luego por el Inder en su nuevo “cambio de paradigma”(p.25) al cual se refiere con la ley orgánica de paso del IDA al INDER en 2012 en la cual figura como principal la necesidad la formalización de una serie de asentamientos campesinos; como parte de esas nuevas etapas contaron en los esfuerzos del InOGO publicadas un año después del cambio a la nueva ley de desarrollo rural.

En cuanto a estado situacional, Fincas en general se encuentra como una población destinada a atención multi-institucional, donde se considera como un espacio geográfico con diversos recursos naturales pero además se encuentra inserto en diversos factores de riesgo, que según la CNE (2012) es necesario un diagnóstico de su capacidad de uso, así como de los conflictos presentes en la manera de su uso; otro elemento necesario para un diagnóstico para la acción institucional es proveer aquellos ámbitos o factores de incidencia (p.4), de manera que se encuentren “medidas de intervención (estructurales y no estructurales) tanto en el ámbito local (comunidad y municipal) y nacional (instancias del Sistema Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias)“(p. 3-4). Las fincas por tanto se encuentran en un proyecto que pretende organizar el territorio de acuerdo proyectos productivos colectivos, según nos cuenta Andrés Barrantes (MAG), aunque según el Inder en esta cooperación interinstitucional corresponde un régimen de arrendamiento productivo el cual debe proceder (y así se ha hecho según sus funcionarios) por medio de mediciones de *cables*¹ (parcela por unidad productiva), otorgamiento de parcelas y poseedores que califican para luego desarrollar por medio de la asociación de productores de finca 10 el proyecto que se defina como factible.



Estas fincas suponen un punto clave en el desarrollo a futuro de la Región Brunca de Costa Rica, pero sobre todo para la atracción de turismo rural, ya que en esta zona se ubica el mayor yacimiento de objetos arqueológicos e incluso a partir de 2013 comienza un proceso de realizar un museo en la Finca 6 con el objetivo de formalizar la ubicación e historia de estos objetos con valor cultural.

Las Esferas de piedra son un patrimonio de la humanidad, así declarado con ayuda del Museo Nacional de Costa Rica y curiosamente se ubican en el Sur-Sur, una zona que cuenta con cerca de 12 territorios indígenas con etnias que ascienden a 5 de los 8 pueblos indígenas originarios del País.

Estos hechos han provocado que el Sur-Sur haya sido objeto de múltiples intentos de realizar megaproyectos energéticos, de transporte aéreo, así como marinas de yates y hoteles; que se articulan con el *Festival de Esferas* realizado una vez por año, además de otras opciones turísticas y de visitación como el Humedal Ramsar Térraba-Sierpe actualmente amenazado por cultivos de piña, a pesar de que esta actividad se realizaría en una zona de amortiguamiento donde predominan la actividad turística y los cultivos de palma que propician la conservación, o se caracterizan por una actividad agrícola de baja intensidad (a diferencia de las áreas de alta actividad agronómica de donde es típica la piña)

Marco Normativo General

Normativa sobre el derecho al libre desarrollo

Parte del marco legal costarricense en la Constitución Política (CP) provee bases para un ejercicio de ciudadanía a partir de una atribución del derecho propio o del apoderamiento del ciudadano como “habitante” (C P, Título V, art.50); es así como se menciona en sus múltiples reformas y sentencias que “el Estado puede intervenir en las actividades de planificación, ejecución, dirección y control de la producción, sea por medio de incentivos o por medio de la creación de tributos que garanticen la mejor distribución de la riqueza” (Ley 7412, art.1, 1994. Sentencia 1453-91). Este artículo legitima la acción de las demás instituciones (vg. INDER, MAG, MEIC) en la dirección contextual de la producción con un sentido redistributivo, sin embargo esta posibilidad de las instituciones no debe interferir con otros principios contenidos dentro de la serie de sentencias de la ley 7412.

Con estas interferencias posibles, remitidas directamente al derecho a un ambiente sano y a la vida, sentencian que “Tratándose de la protección del ambiente, el interés



típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional", que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos (Ley 7412, art.1, 1994. Sentencia 3705-93), es decir el *habitante* del territorio costarricense es capaz de exigir como derecho un ambiente sano en todas las dimensiones que le proveen estabilidad social y capacidad de desarrollarse económicas, social y culturalmente; el apoderado es capaz de exigir la intervención estatal con fines redistributivos, y también es capaz de actuar reactivamente ante acciones y omisiones que resulten en la "negación de nuestra fragilidad como seres animados" (Ibid. Sentencia 6240-93).

Estas bases legales plantean entonces varias dimensiones del apoderado como habitante, pero también con una capacidad de agencia de ciudadanía basada en su derecho a su naturaleza vital, así como a su derecho al desarrollo económico y desenvolvimiento social-económico en un ambiente que le proporcione la reproductibilidad necesaria (el y futuras generaciones); en caso contrario el apoderado adquirirá un derecho reactivo para con las dimensiones antes mencionadas. Por este mismo derecho se reconoce la acción de las instituciones autónomas en el desarrollo socio-productivo de la región sur-sur de fincas de Palmar Sur, es más bien una garantía para la prolongación de estas iniciativas y proyectos.

Normativa sobre el papel del trabajo interinstitucional

Por un lado se encuentran las normativas de creación del Inder, las cuales contemplan las funciones que adquiere en la reformulación institucional para con los territorios atendidos y los proyectos de ordenamiento territorial; es decir, que se le concede la capacidad de planear, programar, hacer proyecto, evaluar e incluso de la labor de articulación interinstitucional para atender de manera multidisciplinar y multidimensional el proceso de Ordenamiento territorial.

Organizaciones como el Inder han iniciado su camino a partir de la publicación de un plan para el ordenamiento y la atención social de las necesidades territoriales, así es como el plan nacional de desarrollo rural territorial (PNDRT) 2017-2022 pasan a considerar la acción institucional y comunitaria desde los "principios de multidimensionalidad y multisectorialidad" (p. 8). Acá el Inder provee conjuntamente con su ley de creación, una serie de subsistemas de gestión territorial que inician con una



planificación estratégica en materia de “proyectos productivos y proyectos sociales” (Reglamento Inder, p.30).

Normativa sobre la dotación de tierras, posesión y la transferibilidad:

De acuerdo a la ley 9036 de creación del Inder (2012) y el reglamento Mag-Inder (2018), existen dos modalidades de dotación de tierra para fines productivos:

1. Arrendamiento: Este modelo de consignación de propiedad, es según la Ley 9036 (2012), el **modelo prioritario** para el beneficio por concepto de tierra cultivable en un proyecto productivo o de servicios de impacto comunitario (p.14) ; esto quiere decir que será la primera opción siempre en la atribución de personas físicas jurídicas, individuales o colectivas.

El plazo consignado para esta modalidad es 5 años y posibilidad de renovación “en función del proyecto productivo previo al estudio correspondiente (Ibid); lo que quiere decir que la renovación está condicionada con el desarrollo y desempeño del proyecto en curso en la tierra en cuestión o en los terrenos adyacentes que hayan sido adquiridos (bajo contrato) para fines de cumplir con las necesidades del proyecto.

2. Asignación: Por medio de un **Programa de asignación** atribuido individual o colectivamente, se da una extensión de tierra acordada para el productor solo o incluyendo su cónyuge bajo unión legal; de igual manera el sujeto de la asignación colectiva debe ser la organización productiva o de servicios (Ley 9036, 2012, p. 15) y bajo la figura de propiedad social e indivisible. Desde luego, para realizar la asignación debe darse cuenta de la “existencia de estudios técnicos que garanticen la idoneidad de los solicitantes, la cabida de las tierras, el proyecto productivo de la empresa o el servicio comunitario y su impacto para el desarrollo rural” (Ibid).

Para realizar la asignación, demostrar la idoneidad del proyecto que justifica la asignación y de las organizaciones que reciben el beneficio, se deben someter a un *periodo de prueba* por un mínimo de 3 años de arrendamiento después de lo cual puede darse el título de propiedad y la certificación de la cancelación de las deudas por concepto de la tierra.

En caso de que venza el periodo de arrendamiento o que por incumplimiento de contrato se suspenda el arrendamiento o asignación, el administrador cesante puede reclamar legalmente las mejoras realizadas, pero dentro de estas contarán sólo las útiles (p.14) para la producción (establecidas en el contrato) y no las construcciones realizadas en el



terreno por cuenta propia, estas en última instancia pasarán a beneficio del Inder bajo cláusula explicitada en el contrato.

Algunos de los supuestos de los que partimos para iniciar el estudio, contemplan la acción conjunta con las instituciones como garantes de la vigilancia de derechos, así como en sus leyes de creación y en sus reglamentos se muestra; esto pues en la Finca 10 la mayoría están en “posesión actual”(MAG-Inder, 2018, p.14) o “posesión decenal” (p.64), y esto significa que existe un derecho de posesión que garantizan las instituciones, siempre y cuando este no interaccione con otros derechos sobre la misma propiedad, este derecho determina según la legislación en la Ley 9035, que los poseedores en este estatus no son propietarios en si y se les puede atribuir tierra en alguna de las dos modalidades operantes.

Es importante señalar que el modelo por el cual el reglamento MAG-INDER (2018) establece la cooperación en materia de ordenamiento territorial y proyectos productivos es por medio del modelo de “arrendamiento”(p.14), el cual consiste en un modelo de otorgamiento de derechos “ de manera condicionada..según el plazo establecido...obligaciones, para la ejecución de un proyecto”(Ibid); el modelo permite heredar o transferir la tierra bajo condición de 15 años de haberse mantenido el proyecto y haber cancelado las obligaciones económicas, así como también si haya muerto el beneficiario directo o se haya divorciado (p.57).

En la ley vigente para los terrenos adquiridos por el IDA como en el caso de Finca 10, se establece en el artículo 83 que “Todos los activos, tangibles o intangibles, muebles e inmuebles, pertenecientes al IDA pasarán a ser propiedad del Inder”(Ley 9036, 2012, p.18), esto significa que todas las tierras compradas en ese año en Finca 10, a partir de la emisión pública de esta ley pasan a ser del Inder, pero los procesos de adjudicación que se encuentren incompletos deben ser **convalidados** en cuanto a requisitos de acuerdo a como lo establece el artículo 85 de la ley citada.

A este ultimo articulo sobre la convalidación de procesos de adjudicación iniciados antes de la nueva ley del INDER, los funcionarios han respondido que no pueden convalidarse o retomarse en el punto que habían quedado pues si bien los productores campesinos pueden comprobar su selección en el proceso anterior, estos **deben ser revisados** de acuerdo a los nuevos requisitos para calificar como posible beneficiario; esto introduce una condición dudosa para quienes se encontraban dentro un proceso institucional anterior, en ese sentido augura oscuramente la disponibilidad institucional para con



estas personas, la citada convalidación es un proceso opaco, ambivalente para los campesinos e incluso para los mismos funcionarios.

Normativa sobre la producción

En la comunidad de Osa en la que se realiza el diagnóstico, a saber Finca 10 de Palmar Sur, se encuentran varias instituciones como encargadas principales del proyecto de formalización productiva del lugar, el Ministerio de Agricultura (MAG) y el Instituto de desarrollo rural (INDER); ambos constituyen un sistema de atención al problema agrícola- productivo del que se desprende la legislación siguiente:

El modelo de implementación del inder es por medio de lo que ellos consideran *arrendamiento*, el cual consiste en un “uso y disfrute de un inmueble propiedad del Instituto, a cambio del pago de un canon por un plazo determinado y el cumplimiento de una serie de obligaciones, a una persona física o jurídica beneficiaria de la ejecución de un proyecto propuesto”(MAG-INDER ,2018, p.3); pero también por medio de otro condicionamiento llamado *asignación*, el cual consisten no en un arrendamiento productivo pero si condicionado a un pago o canon (en caso de no pago de alguna cuota), y otras condiciones adjuntas.

Dentro de cualquier esquema de dotación de tierras, el Inder podrá además fungir como ayuda al proceso de producción en sí, no solamente en cuanto infraestructura sino con respecto a la “capacitación, asistencia técnica, comercialización, inteligencia de mercados, diseño y financiamiento de proyectos y organización empresarial” (Ley 9036, 2012, p.6); esto mediando entre la cooperación interinstitucional y los planes de desarrollo agrario existentes.

Normativas de ordenamiento territorial y centros poblacionales

En el artículo 63 sobre asignaciones en centros de población, según la Ley 9036 se escribe:

“El Inder promoverá la formación de centros de población mediante la adquisición o recuperación de tierras para este fin específico en los asentamientos y en los territorios rurales, así como el desarrollo de la infraestructura y los servicios necesarios, en estos centros de población, ya sea de forma directa con sus propios recursos o indirecta mediante la coordinación con otras instituciones.” (Inder, 2012, p.15)

De manera que el inder bajo sus tareas institucionales de planeamiento y distribución de tierras, podrá planear la asignación de propiedades en centros poblacionales,



ayudando también a la creación de infraestructura necesaria, en cooperación interinstitucional con el objeto del desarrollo de centros poblacionales. (p. 15).

Cabe señalar que las modificaciones que se realicen como infraestructura y que se encuentren dentro del terreno incluido en el contrato de cualquier modalidad, debe incluirse como una cláusula explícita, es así cómo si bien el Inder dispone de la capacidad de:

“constitución de servidumbres, la construcción de caminos, el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas, el paso de líneas telefónicas, la construcción de puentes, el paso y la utilización de cursos de agua que sean necesarios para ofrecer el servicio de agua potable a las poblaciones, abrevaderos de ganado, irrigación, drenaje o para cualquier otra finalidad de utilidad pública. Dicha disposición deberá consignarse en el contrato que se realice con el asignatario o los asignatarios” (Ley 9036, 2012, p.14).

Estructura productiva

La estructura productiva de estos grupos es totalmente desarraigada del mercado nacional, pero es el mercado nacional su principal espacio de absorción, de ahí su ambigüedad; su funcionamiento es individual, solo agrupados por la historia conjunta y separados por sus desacuerdos internos sobre los límites de sus propiedades y cables que una vez estaban asegurados por la organización de la UFCo y ahora solamente por sus mismas voluntades y respetos mutuos.

Las ventas las realizan por intermediarios que les comprenden el producto, lo transportan y los llevan hasta las recibidoras y empacadoras de empresas como La Pro, que se encarga de su procesamiento para la venta, y otros procesadores que de igual manera se encargan de colocarlos por sus medios.

El sobrante de plátano o banano, suele llevarse a la feria regional para su comercialización local, pero que es insuficiente como único mercado; incluso en algunas ocasiones el transporte a las ferias es asumido por ellos mismos o varios de ellos, de igual forma el transporte hacia alguna playa o carretera para cerrar ventas de los sobrantes que no compra la empresa privada, lo cual suele ser mucho y no está contabilizado.

La forma de organización es típica del impacto neoliberal profundo en el que las personas fueron despojadas de la formalización de su propiedad y se encuentran en posición de uso; su organización es **liberal-anarquista** (Castro-Gómez, 2010) en el



sentido de que no poseen estructuras productivas, ni organización comunitaria de las ventas, “cada uno esta a su suerte” y bajo una competencia continua que lleva a algunos a robar las producciones de otros y venderlas ante un intermediario que no esta interesado en resolver problemas de este tipo, pero que si es indispensable para la estructura de comercialización actual.

Con el surgimiento de nuevas corrientes económicas como el Keynesianismo, también sufren una gran modificación las formas de comprender la economía y la matriz productiva de los países, por lo que incluso en este periodo se inician políticas de liberalización auspiciadas por la integración alemana que inspira el desarrollo en los países latinoamericanos (Diez & Pazi, 2013); la economía de bienestar da inicio a un desarrollismo basado en la productividad y la circulación de bienes por medio de la intervención e involucramiento de clases olvidadas en el modelo productivo interno. En ese sentido el desarrollo regional (IBID)

De acuerdo a los autores, el modelo desarrollista produjo falencias a partir de los años 50s por motivo de la pugna entre el “desarrollo equilibrado y el desequilibrado”; el primero enfocado a producción de mercado regional de bienes de consumo local (y para consumo de los asalariados) y el segundo en inversión para producción de insumos e interdependencia entre industrias para provocar el desarrollo por “efecto ingreso” Diez & Pazi, 2013, p. 206; parafraseo).

Ambas perspectivas, pero mas aun la que se menciona primero, es basada en lo que se puede llamar un desarrollo *escalonado*, el cual se sustenta a partir de la *teoría de polos productivos* de Paelinck (1963, citado en Diez & Pazi, 2013, p.207), que proporcionaban una fuente de polarización técnica y polarización de ingresos por medio del tercer sector; sin embargo estas teorías terminaron por desarrollar procesos habitacionales que se estancaron en la polarización de ingresos y generaron enclaves productivos.

La corriente regional participativa, sin embargo, cambio radicalmente el proceso de confeccionamiento de los modelos, y se decantaron por la planificación participativa, desarrollo endógeno; sin embargo la acción organizada típica de este modelado del desarrollo privilegia la conexión entre el empresario local y la población, por lo tanto “desde este punto de vista, el empresario regional se constituye en una suerte de vedette del proceso de crecimiento económico territorial” (Diez & Pazi, 2013, p.210).



Estos actores del proceso son principales, pues se piensan performativamente como iniciadores e incluso producto del contexto y desarrollo local lleva a cabo por este modelado de desarrollo; en ese sentido para lograrlo, la *ética del trabajo* que menciona (Castro-Gómez, 2010, p. 212-213) se transforma en emprendedurismo donde el capital semilla es la fuerza laboral de la “comunidad empresaria, emprendedor rural o emprendedor local” (Diez & Pazi, 2013, p.212)

Si bien es un buen modelo, producto de la realimentación de experiencias anteriores y del proceso de formación de líderes y líderes locales, en el caso de Costa Rica, en las Fincas bananeras, terminó por quebrar las cooperativas que se había pretendido fueran las partes administradoras del fideicomiso.

Modelos de desarrollo en las fincas

Estas fincas se caracterizan por haber pasado por diferentes modelos de productividad y desarrollo a lo largo de su existencia, aproximadamente desde el establecimiento de la UFCO en años anteriores a 1936 en Costa Rica; todos estos modelos han intentado sobrellevar las fallas en el desarrollo local del modelo anterior y no han podido hacerlo; dentro de las posibles explicaciones de esto es que el esquema de desarrollo local (Diez y Pazi, 2013), originalmente conceptualizado para descentralizar el desarrollo social a diferencia de solo el productivismo agrícola excéntrico, capitalizaba los dividendos y generaba infraestructura solamente para la producción, estancando el desarrollo social.

Parte de los procesos que han vivido los habitantes de las parcelas de Finca 10 y Finca Puntarenas según Kioscos Socio ambientales (2017), inicial con el periodo de la bananera y terminan justamente en 1984 con el abandono de la Compañía Bananera:

1984, Huelga bananera y abandono de la compañía: Este proceso supuso el despoblamiento de las fincas con motivo de búsqueda de trabajo en otras regiones, si embargo algunos quedaron trabajando las fincas de manera independiente.

1987, se funda el periodo de cooperativas productivas: basadas en la comercialización de, palma y cacao, posteriormente en 1988 se reinicia la producción de banano.

1992, Se fundan consorcios bananeros: con el objetivo de administrar un fideicomiso a cooperativas, estas cooperativas se conformaron para llevar a cabo un fideicomiso con el Banco nacional; mismo que cerca del



2000, Cobros judiciales: Las cooperativas Cooprosur RL, Coopropalca RL, Cooperiera cantillo RL, Coopeadelante RL, Coopalsur RL, Coopalca del sur RL, se encuentran en cobro judicial.

2001 Recuperación de tierras: En todas las fincas bananeras, a partir del desfalco del fideicomiso comienzan procesos de recuperación de tierras, algunos casos estas tierras se dieron como pago por parte de las cooperativas a las personas y otras fueron ocupadas por quienes ya residían y trabajaban ahí. Inician un periodo de agricultura familiar y de subsistencia que se mantiene hasta el momento.

2004, intento de desalojo: inician también estudios de factibilidad para el mega proyecto aeropuerto, para 2007 JUDESUR y la Municipalidad de Osa firman un acuerdo de cooperación para la construcción del nuevo aeropuerto en la región

2010, Inicia acompañamiento: Colectivo SocioVoz inicia en 2010, 2011 Kioscos Socio Ambientales (KSA) y la UCR.

2011, Fundación de Organización de Lucha Campesina por Nuestras Tierras del Sur, festival campesino y documental “botas con machete”

2015, Acompañamiento y visitas: La UCR por medio del programa KSA instituye el trabajo en las fincas por medio de un proyecto de Trabajo Comunal Universitario, un proceso obligatorio para todo estudiante.

2018, Diagnósticos sociales y productivos: El INDER y MAG inician un proceso de diagnóstico conjuntamente con el convenio Marco (INDER, 2017) con CONARE.

Situación con el estado:

Los proyectos que viene haciendo el estado se enmarcan dentro de una reestructuración institucional, que se ha basado en la modificación de leyes orgánicas, conformación de reglamentos sobre las leyes, derivación de protocolos, valoraciones por puntuación de las alternativas; en todos estos instrumentaciones administrativos preponderan algunos valores propios de la nueva ley en la que el *Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)* se convirtió en *Instituto de Desarrollo Rural (INDER)* para 2012.

En este cambio predominaron los pequeños emprendimientos (MiPYME, PYME) como enfoque, la economía social solidaria, el bien vivir, bajo conceptos de sostenibilidad, privilegio a lo colectivo y en alta asociación con el programa OVOP del *Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)*.



En todo esto, la Ley del INDER propone varias formas de trabajo con las comunidades productivas y en este respecto el reglamento introduce la prioridad al modelo de arrendamiento que de cierta manera introduce el pago de un canon, financiamiento y crédito a los sujetos del arrendamiento; el mismo se da por 3 años sujetos no solo a la evaluación previa de viabilidad económica y agronómica, sino a la rentabilidad generada a los 3 años de inicio del proyecto.

Esta evaluación posterior define si la finca permanece por 3 años mas o es atribuida a otra persona que pueda sostener el arrendamiento pagando el canon, en ese sentido estamos bajo una *aplicación negativa de la sostenibilidad*² y que deja de lado el sentido actual de la equidad en el acceso a la tierra, el cual venía siendo usado en la ley anterior, donde las asignaciones en propiedad eran aun mayores hasta el punto de fundar pueblos enteramente por este medio. En ese sentido la sostenibilidad como concepto difuso, dejó de lado el presupuesto de largo plazo acerca del relevo generacional propio de la composición de la sostenibilidad (económica, generacional y alianza local)

1. Estamos hablando que esta situación, no solo es un proceso de *hiperneoliberalización* de las instituciones, sino de apropiación cultural de propuestas económicas solidarias que nunca se ha visto de esta manera, es un fenómeno inédito en la institucionalidad costarricense; el uso de la sostenibilidad negativa es solamente un impacto de la neo liberalización e inflación, en las instituciones que las precariza y reduce a la insostenibilidad (*contrametáfora de la reducción a la sostenibilidad*)³.

Por tanto la sostenibilidad negativa en *necesariamente aplicada* ante la incapacidad de la institución y la no aplicación de esta política negativa significaría el agravamiento de la precariedad institucional; si esta política de aplicar primordialmente la asignación y la provisionalidad de los predios es ya una señal crónica, a largo plazo se volvería mas crónica la situación de no aplicarse este modelo como primordial, de no ser que se recurra a modelos con participación de inversión privada o cooperación internacional que permita el beneficio por asignación a estas familias y no se traduzca en precarización institucional.

Para las demandas poblacionales, el estado no posee disponibilidad amplia, pues su modelo es sumamente limitado, por el hecho de que poseen una disponibilidad de recursos monetarios escasa, necesitan proveerse de un income para la "sostenibilidad" de la misma institución (de ahí el modelo arrendatario), necesitan un ingreso autogenerado además del *presupuesto de la república*.



Entonces, las interacciones de intereses poblacionales y posibilidades institucionales son aun bastante desconocidos por los mismo funcionarios, a sabiendas de que el reglamento claro se elaboro *6 años después* que la ley.

Finca 10 posee una situación especial, ya que además de los problemas legales con su posición actual y las pugnas por definición de los límites de una propiedad; se encuentra determinada por medio de un *decreto de interés nacional* sobre la construcción de un aeropuerto en F9 y F10, por lo que su vigencia hasta la actualidad impide comenzar a formalizar o estructurar los modelos productivos debido a la indeterminación sobre si el megaproyecto de llevara a cabo o no; con respecto a esto, hubo una lucha inmensa durante años, desde las poblaciones y sociedad civil que concluyo con otro proyecto de aeropuerto en otra zona del país en la que no se vuelve conflictiva la expropiación (por la forma de posesión actual de las fincas 9 y 10), sin embargo no anularon el primer decreto y eso se conforma hasta la actualidad en una traba administrativa y en una *doble constricción* institucional de las cuales esa es solo un ejemplo de muchos.

Demandas poblacionales: “comenzar con lo que cada uno hace”

Ante esto, las personas responde con varias demandas, como la de preferencia por la asignación (contrario a la priorización del arrendamiento en la ley), la necesidad de la producción propia en vez de un mercado de intermediarios, la imposibilidad de dejar la finca por motivo de que es también su lugar de habitación, la necesidad de un relevo generacional y dejar herencia a sus familiares.

En todo esto, lo que consideran primordial estas personas es desarrollar una capacidad de independencia, ya que a partir de su auto atribución, se consideran a si mismos de una manera general, como productores independientes, que se relacionan en esa calidad con las cooperativas para la recepción de su producto y de forma homologa con los intermediarios; en su estructura cognitiva se autodefinen como independientes a pesar de que muchos dependen del intermediario, de una cooperativa a la que no pertenecen pero con la que se relacionan, del mercado local y de la venta directa en carreteras, playas y zonas turísticas.



Diagrama 1: Esquema de Demandas Poblacionales, Diciembre 2018
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos autogenerados, UCR-San José. 2018

Estas diversas opciones de comercialización en las que muchas veces deben asumir por sí mismos los costos de transporte, fortalece la visión de independencia, pero al mismo tiempo es señal de desatención institucional, abandono agrario.

En ese sentido, la auto percepción aunada a la desorganización antes mencionada de los límites de la propiedad, de las formas de competencia entre finqueros y finqueros de la cooperación inestable que recrean; hace que ellos puedan pensarse como independientes y capaces de mantener un mercado de propio de comercio si se construyera una tostadora de plátano.

Eso es incorrecto en por lo menos dos aspectos:

1. Si se pretende comercializar la producción total, a 3 hectáreas por 70 finqueros, se necesitaría una capacidad de consumo de 210 hectáreas de plátano tostado en el mercado; aunque se coseche cada 15 días una proporción de esas hectáreas, unas cuantas toneladas, igual sigue siendo mucho producto sin capacidad de consumo que la sostenga.

2. Si el proyecto inmiscuye solo a parte de los productores, tendrían que ser no más de 10, por lo antes señalado en la capacidad de mercado, por lo que entrarían en competencia continua por la colocación del producto entre lo que están en el proyecto y fuera de él; en ese sentido el proyecto se convierte en un símbolo de hostilidad interna y competencia liberal-anarquista.

**Conclusiones: El futuro en la bola de cristal**

Definir las posibilidades estatales (INDER, MAG, IFAM), definir las posibilidades de los productores y las posibilidades de los intermediarios, bien claras para generar un mapa de acción claro, que inmiscuya a eso actores y a empresas bajo el nuevo modelo de *Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo (APPD)*

Alianzas publico-privadas, producción directa (productor-empresa)

La relación se basaría en que empresas como Chiquita o Dole, se hagan cargo de la infraestructura productiva en coordinación con las instituciones del estado u Ongs, bajo la figura legal de Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo (APPD), en calidad de fondos de inversión, donaciones o deducciones por responsabilidad social.

Esta relación básica ya se ha aplicado parcialmente en otras fincas que se organizan en cooperativas y establecen acuerdos con empresas para la comercialización del producto, con estándares de calidad y valor agregado. La diferencia de este modelo, es que en aquellas fincas que no se logro la relación productor-empres de esta forma; las APPD directamente podrían eliminar a los intermediarios o dificultarles la absorción por las empresa involucrada (si estos no son cooperativizados) y eso resulta en desacuerdos de partes muy profundos.

La producción propia contra la situación de intermediarios (productor-mercado)

Bajo la figura legal de los proyectos productivos que han estado fomentando los funcionarios del INDER, se pueden elaborar algunos proyectos productivos para desarrollar las capacidades de procesamiento de productos y valor agregado de los mismos, desde la localidad de las fincas, sin la necesidad del transporte de las empresas del lugar de origen a su plantel de procesamiento o empacadora.

En finca 10 no hay infraestructura para proyectos como tales, por lo que se deberían hacer desde cero, además de asumir por definición el transporte que involucra la comercialización local, regional y nacional de los productos procesados. Esta posibilidad, prescinde también del intermediario, lo cual consigue articularse como idea viable en los productores, por la esperanza de ser autosuficientes y por su autopercepción como productores independientes en su mayoría; el intermediario se vería en la necesidad de modificar su forma de actividad a comerciante, o insertarse en el proyecto productivo.



Modelo económico mixto, escalonado o complejo (Productor-intermediario, productor-localidad, productor empresa, productor-mercado)

Un modelo mixto como este, no solo es una forma poco agresiva de entrometerse en la vida de las personas y de cómo organizan sus decisiones económicas, sino que puede ser un criterio de inducción y estabilización de las formas de organización actuales para formalizarlas como aproximadamente existen, bajo un principio de equidad y viabilidad a largo plazo (sostenibilidad).

En ese sentido la producción escalonada desde lo local, regional y nacional, se articularían con empresas en lo nacional para asegurarse una cuota de venta en ese sentido; mientras que al mismo tiempo se recurriría a los intermediarios para otros tractos de producto y otros mercados regionales que se entremezclarían con la difusión de los productos producidos desde los proyectos colectivos como la tostadora de plátano que cerca del 60% quieren tener.

Siendo que la producción escalonada provee por lo menos tres fuentes diferentes de ingreso para las familias, se perfilaría como un modelo de complejidad económica (Leff, 2006) que involucra aquellas iniciativas municipales del mercado regional y otras iniciativas particulares que ya se llevan a cabo con apoyo de las Universidades.

Las opciones que menciono son acogíendome al funcionamiento y lógica estatal, lógica cognitiva de los productores, de los intermediarios y la lógica económica; sin embargo la solución tan inédita como los principios del INDER, no es ninguna de las mencionadas anteriormente, queda abierta al devenir de los actores y por eso mismo debe ser tomada con mucho cuidado para no entorpecer procesos internos de la comunidad, no ser lesivo con sus procesos, y al mismo tiempo atraer las buenas practicas institucionales en vez de alejarlas.

El proceso de solución es solo posible de pensar bajo este marco general, que provee un esquema de comprensión de la situación pero que igual esta sujeto al contingente social que puede consistir en nuevas luchas políticas, decisiones de la población o de las instituciones para con los intermediarios y problemas de comunicación o de voluntad entre la institución o entre los mismos productores campesinos.



Notas

Se les llama *cables* a las parcelas de cada unidad productiva o familia campesina, están dadas por divisiones que poseían cuando se fue la bananera y que se conservan hasta el momento; la denominación de cable, es porque cada una de estas divisiones esta marcada por un cable y rieles de transporte elevado de los racimos de banano que se usaban en tiempos de la UFCO y que algunos de ellos todavía funcionan con este fin.

² A pesar de que como se observa en Diez y Pazi (2013) el paradigma promueve el estímulo, sin embargo eso bajo condiciones descontextualizadas y que terminan por lesionar las organizaciones económicas, sociales y el ritmo del desarrollo deja aun mas relegados de los que había en un inicio.

³ Autores como Leff utilizan la expresión de reducción hacia la sostenibilidad como indicador de, reducción del consumo y de las estructuras económicas a tal punto que su proliferación sea posible de manera sostenible; de igual manera en los principio de la Permacultura se habla de la misma forma de la reducción. En este documento se pretende señalar que la reducción no es necesaria cuando se piensa la posibilidad de un modelo que interiorice el daño ambiental, tanto como las externalidades con la población. En ese sentido un verdadero sistema sostenible, no solo es financiero y económico sino local ; independientemente de si son pequeños emprendimientos en expansión o empresas trasnacionales.

Bibliografía

Arrollad. Humedal Nacional Térraba-Sierpe Nuevos pasos en nuestra acción social e investigación. Revista Crisol. Divulgación e información, UCR

Catro-Gomez, S.(2010).Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault. Siglo del Hombre Editores / Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar. Bogotá, Colombia.

Comisión nacional de emergencia.(2012)Diagnóstico de la Vulnerabilidad en Términos de Gestión del Riesgo para Comunidades de los Cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa. Costa Rica: Comisión nacional de Emergencias. Disponible en: <https://www.cne.go.cr/Documentos/2012LA-000006-00200.pdf>

CNE. Amenazas naturales del cantón de Osa. Disponible en :<https://www.cne.go.cr/Atlas%20de%20Amenazas/OSA.htm>

Diez Gutiérrez, José Ricardo y Pazzi, Andres. (2014) ¿De Arriba Hacia Abajo O De Abajo Hacia Arriba? Un análisis crítico De La planificación Del Desarrollo En América



Latina. Geopolítica(s). Revista De Estudios Sobre Espacio Y Poder 4 (2),199-235. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n2.41460.

Gaffikin, L. (2013) Evaluación de la salud: historia, estado y determinantes de la salud en el área focal de Osa/Golfito de INOGO en Costa Rica. San José, Costa Rica: INOGO, Stanford Woods Institute for the Environment. Disponible en: http://inogo.stanford.edu/sites/default/files/Informe%20Salud%20INOGO%20Mayo%202013_2.pdf

Gavilán Et Al. (2010). Guía para la gestión de proyectos sociales. Berekintza, Equipo del observatorio del tercer sector de Bizkaia. España

Hernandez. (2018) Los conflictos por la tenencia de la tierra en la Zona sur: Pueblos originarios y comunidades campesinas. Asociación Voces Nuestras. San José, Costa Rica

INDER. (2017). Plan nacional de desarrollo rural territorial. Instituto Nacional de Desarrollo Rural. San José, Costa Rica.

Instituto de Desarrollo Rural. (2012) Ley 9036: transformación del instituto de desarrollo agrario en el instituto de desarrollo rural. San Jose, Costa Rica: La Gaceta, no.103. Imprenta nacional.

Instituto de Desarrollo Rural. (2017). Convenio específico entre la universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Estatal a distancia, El tecnológico de Costa Rica y el INDER para apoyar el proceso de atención de grupos de los territorios rurales atendidos por de INDER. Comunicación de acuerdo de la Junta directiva. San José, Costa Rica

Leff, E. (2006). Aventuras de la epistemología ambiental. De la articulación de las ciencias al diálogo de sabere. Siglo XXI Editores, México

MAG.(2018). Reglamento de la ley n° 9036 transformación del instituto de desarrollo agrario (ida) en el instituto de desarrollo rural (INDER). Ministerio de Agricultura. San José, Costa Rica.

Mideplan. (2012). Proyecto planes de desarrollo humano local y planes estratégicos municipales: Herramientas para hacer frente a las asimetrías del desarrollo en Costa Rica. Costa Rica: MIDEPLAN. Disponible en: <https://www.gobiernolocalosa.go.cr/pdf/documentos/alcaldia/PCDHL%20OSA%20%20Diciembre%202012-2023.pdf>

Programa Kioscos socio Ambientales para la Organización Comunitaria.(2017). Tierra campesina: memoria de las Comunidades Finca 9 y Finca 10, Palmar Sur, Osa. Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Acción Social. San José, Costa Rica.



Royo, A. (2004). La ocupación del Pacífico Sur costarricense por parte de la compañía bananera (1938-1984). Universidad de Costa Rica. *Revista Diálogos*. Vol.4, num. 2..
Declaratoria de Interés Público de las acciones para determinar la ubicación y construir un Aeropuerto Internacional en la Zona Sur de Costa Rica. N° 36226-MOPT. Disponible en:http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68954&nValor3=86118&strTipM=TC



Acerca de territorio, frontera y anclaje territorial: Revisión teórica y sistematización.

Mariana Porta
Mauricio de Souza

Resumen

Esta ponencia detalla los resultados fundamentales de un trabajo de revisión teórica y de producciones regionales desde el Noreste de Uruguay, en el tema territorio, frontera y anclaje territorial. El trabajo tiene como objetivos volver a las conceptualizaciones de frontera y sistematizar los abordajes de los estudios de frontera realizados por el Centro de Estudios de la Frontera de la UdelaR. Se enfoca en el debate de los conceptos de frontera y límite y las implicancias heurísticas de ambos conceptos. Aborda el tema idiosincracia y vulnerabilidad en frontera, como también su dimensión rural y urbana, exponiendo los logros y dificultades de dichos abordajes según estudios recientes. Finaliza reflexionando sobre los conceptos vertidos en función de repensar las líneas de investigación y sus continuidades.

Palabras clave

Territorio; Frontera; Anclaje territorial.

Introducción

En el contexto de los temas de territorio, los estudios de frontera se destacan tanto por su vigencia como por los múltiples abordajes. Este trabajo parte de la existencia de una acumulación teórica que da cuenta de diversas perspectivas disciplinares, donde convergen temáticas recurrentes. Se ocupan de las fronteras la geografía, la ciencia política, la historia, las relaciones internacionales, la sociología, la antropología, el derecho, etc. Pero en cada disciplina los énfasis han sido diferentes y el concepto ha evolucionado a través del tiempo e incluso con diversas acepciones según el idioma y motivado por diversas realidades.

Tal diversidad de tratamientos, requiere preguntarse acerca de la propia categoría frontera, su definición y el campo de estudios que convoca, como forma de continuar el desarrollo de una temática donde los intercambios puedan darse desde un lenguaje común. No es lo mismo, por ejemplo, frontera que límite y las conceptualizaciones diferentes tienen distintas implicancias.



Fundamentación

La necesidad de dicho proceso de definición, ha llevado a la opción por realizar una revisión teórica del término y sus aplicaciones, lo cual da origen a este trabajo. Al tratarse de un campo temático que hoy se plantea como claramente interdisciplinario, los diálogos entre las disciplinas y entre los investigadores deben ser fluidos, como forma de integrar los campos de conocimiento generados en cuerpos de saberes compartidos.

En el contexto donde se desempeña el Centro de Estudios de Frontera, del cual los autores de este trabajo forman parte, se congregan grupos de investigadores en desarrollo y frontera, lenguaje y frontera, educación y frontera, e incluso la frontera en su dimensión de ecosistema y recursos naturales. La frecuente recurrencia y referencia mutua a trabajos producidos por los diversos equipos, justifica el dedicar un espacio a la exploración de la riqueza de la categoría en cuestión.

Metodología

Este trabajo tiene como objetivos realizar una revisión de las conceptualizaciones de frontera, sistematizar los abordajes de los estudios realizados por el equipo de investigación del Centro de Estudios de Frontera (CEF) de la Universidad de la República y reflexionar sobre los conceptos vertidos en función de repensar las líneas de investigación y sus continuidades.

El trabajo comienza con una revisión de trabajos que han realizado autores como E BryUNET-Jailly, Anssi Paasi, David Newman y Van Houtum, H., & Van Naerssen, quienes hicieron seguimientos del desarrollo y tratamiento histórico del término. Continúa con una sistematización de los trabajos producidos en el CEF, Udelar, de acuerdo a las publicaciones realizadas a partir de su creación en 2010, hasta la fecha. Finaliza con el planteo de posibles líneas de investigación futuras.

Se analizan las categorías fundamentales que han trabajado los estudios realizados. Entre ellos destacamos: la frontera como construcción territorial, frontera versus límite, definición de territorio fronterizo en la frontera Uruguay- Brasil, frontera urbana y frontera rural, idiosincracia fronteriza, vulnerabilidad social en la frontera Uruguay – Brasil, anclaje territorial en frontera y lo que refiere a su dimensión urbana y rural. Las categorías utilizadas se definen y se ejemplifican a partir de las producciones del centro. La reflexión y conclusiones finales, se realizan en función de pensar la continuidad de la investigación en dicha temática, aportando a la construcción de una producción conjunta con otros grupos de investigadores de la región binacional.



Frontera como demarcación

Uno de los temas más abordados es el de los procesos de demarcación y los vínculos entre Estado y territorio. De acuerdo a E.M. Brunet-Jailly (2009), quien realizó una revisión histórica de tema a partir de publicaciones en el *Journal of Borderland Studies*, los primeros estudios de los temas de frontera, en la primera mitad del siglo XX se centraron en la condición natural o artificial de los límites y su capacidad para sostener vínculos de vecindad, ya sea pacíficos o conflictivos. El énfasis se colocaba en los límites como contenedores de los Estados-nación y sus tensiones de poder. Este abordaje de frontera se centraba en su materialidad, delimitando espacios en el territorio para el ejercicio del poder del Estado. Anssi Paasi (1990) profundiza el análisis de este concepto de territorio asociado a un Estado, y cita a Giddens (1991) respecto a la idea de ese Estado como una de las formas sociales más significativas de la modernidad, con capacidad de vigilancia y monopolio de la fuerza dentro de su territorio. De allí la importancia de una clara delimitación de sus fronteras.

Esta perspectiva, se caracteriza por asignar cierta condición estática al territorio y la metáfora del continente y el contenido transmiten la idea de espacios que se asumen de alguna manera homogéneos. Van Houtum & Van Naerssen (2002) señalan como esta noción de "borde" -en el artículo en inglés el término utilizado es "borders", lo cual sería más ajustadamente límite en español- no deben ser entendidos como una representación que se fije en el espacio y el tiempo, sino que se deben comprender en tanto su representación simbólica de una práctica social progresiva y un esfuerzo estratégico de diferenciación espacial, frente al flujo continuo de movilidad de bienes y personas.

David Newman (2006) manifiesta que en las dos décadas finales del S XX, los estudios de frontera se centraron en la cooperación transfronteriza. En este caso la noción de frontera no se asume desde el límite como barrera, sino desde las nociones de coexistencia, comunicaciones, interdependencias y procesos culturales de mutuo reconocimiento. Desde la sociología y la antropología, estas visiones de límite y frontera llevan al estudio de los flujos y movimientos entre Estados. Así la frontera se estudia como una construcción compleja, donde se pueden mapear redes sociales y se puede dar cuenta de experiencias y estructuras culturales singulares, sobre construcciones de identidad, pertenencia, uso de la lengua y etnicidad. En este marco se aborda lo simbólico. Desde estas perspectivas, se aprecian componentes de la territorialidad que trascienden la materialidad y dejan de ser estáticos. Pasa a entenderse la noción de



frontera como construcción social y como proceso vivido por las comunidades que desarrollan sus culturas.

Es necesario entender la frontera como territorio. Entendemos por territorio el espacio donde tiene lugar una determinada construcción social, con una matriz socioeconómica, una estructura social y política y un conjunto de manifestaciones culturales. Se asume cierta consistencia entre cultura, características socioeconómicas, estructura productiva, estrategias de supervivencia y territorio. Es también el espacio donde convergen los actores: Estados nacionales, empresas, organizaciones sociales, diferentes colectivos, llegando a diversos grados y formas de apropiación y despliegue de poder. Se generan, por lo tanto, desigualdades en cuanto a la capacidad de decisión y sobre las consecuencias y los beneficios que surgen de habitar ese espacio. El territorio se caracteriza por un flujo constante de cambios que afectan de diversa forma a sus habitantes y crean nuevos modelos de territorialización.

Sintetizando, entendemos por frontera, una forma particular de conformación del territorio. Se trata de un espacio que traspasa los límites entre Estados y se extiende entre los dos países limítrofes, desarrollando características propias que le dan unidad más allá de cada Estado. Se puede entender la frontera como la esfera de actividad directamente afectada por la existencia de un límite (Newman, 2003). Es necesario distinguir entre límite y frontera, términos que a veces se usan como alternativos, siendo totalmente diferentes en su significado. Se entiende frontera como un territorio de transición, que adopta diferente extensión según de qué aspecto de la misma estemos hablando: la actividad económica, el uso de la lengua, la influencia cultural, etc. Por el contrario, el límite es la línea de demarcación precisa entre los Estados, pudiendo ser natural o artificial y con diversos grados de porosidad respecto a la circulación de bienes y personas, lo cual le da a cada frontera sus características específicas.

La frontera Uruguay-Brasil

El espacio fronterizo, puede ser definido de varias maneras, a partir del marco del cual se parte, ya sea una institución o una disciplina. El Centro de Estudios de la Frontera, ha creado u optado por una definición que incluye sus unidades político-administrativas vecinas, establecidas estas como departamentos para el lado uruguayo y municipios para el lado brasileño.

Así, esta faja fronteriza, está definida a partir de una extensión de 1068 kms, que incluye a 12 municipios brasileños que pertenecen al Estado de Río Grande do Sul y 5



departamentos uruguayos. Considerada así, esta región binacional, está habitada por aproximadamente 720.000 habitantes de los cuales, el 57% reside en los municipios brasileños y un 43% en los departamentos uruguayos, y además en su totalidad, la mayor parte de la población binacional vive en el medio urbano, 94% para el caso de los departamentos uruguayos y 88% para los municipios brasileños.



Fuente: Tomado de IBGE 2004/ IPEA 2000 con modificaciones de los autores

Las publicaciones del CEF, además, permiten constatar a partir de la sistematización de datos censales, de uno y otro país, más diferencias que similitudes, respecto a variables tales como: cantidad de habitantes, densidad demográfica y unidades político-administrativas, así como habitantes urbanos y rurales.

Desde esa perspectiva, las investigaciones de corte cualitativo, sostienen tal afirmación de diferencias, respecto a niveles de autonomía en la toma de decisiones de los municipios y departamentos, así como las percepciones respecto a "lo fronterizo", marcados por el "síndrome de contradicciones entre juridicidad y sociedad" (Mazzei, 2012, p.15), como fronteras que nos unen y límites que nos separan, que marcan o inciden en el conjunto de intercambio e interacciones que se producen a nivel binacional, en todas sus dimensiones, culturales, económicas, sociales, educativas y ambientales. En ese sentido, existen diferencias significativas respecto a la distribución de la población en lo rural-urbano, en cada uno de los territorios fronterizos, uruguayo-riograndense, tanto en términos absolutos y relativos, que inciden en la construcción de los espacios rurales y urbanos fronterizos.



Frontera urbana y rural

Los estudios sobre la realidad fronteriza, han mostrado una fuerte tendencia a tener un corte urbano en el análisis de su realidad, que como ya se ha señalado, tiene particularidades propias en la construcción de su realidad o de su territorio. Así y si bien, no son muchos los trabajos existentes que aborden la realidad fronteriza uruguayo-brasileña desde su perspectiva rural a nivel binacional, el Centro de Estudios de la Frontera, instalado en la región noreste, ha incorporado en sus actividades de investigación tal dimensión del espacio fronterizo binacional.

El territorio aquí y como se señaló, se lo entiende como un proceso de construcción social y que tiene como punto de partida, un espacio geográfico, propio-particular que incide en un tipo institucionalización fronteriza. El territorio

“...se construye como un proceso histórico de apropiación de un espacio dotado de recursos naturales que forman ecosistemas singulares que predominan que determinan formas particulares de aprovechamiento y de estructuras económico productivas. Sobre esta base se construyen redes sociodemográficas redes institucionales y economías particulares. Los procesos de construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad. El territorio se constituye en un sistema complejo donde interactúan las diferentes dimensiones de la vida social y se define un entorno económico”. (Dirve et al. 2011: 14).

Esta forma de construir territorios, se produce tanto en el ámbito urbano como en el rural, en los cuales, participan e inciden, más allá de ser el encuentro de dos países a partir de sus dos Estados, otro tipo de factores como los de tipo histórico, productivo, cultural, social y económico.

En la frontera urbana, más allá de las diferencias que se observan en cantidad de habitantes, así como crecimiento poblacional, también comparten los indicadores más bajos de desarrollo humano, respecto a otras zonas del Estado de Río Grande do Sul, así como para otras regiones o departamentos en el caso de Uruguay.

Si se considera su dimensión rural, se destaca un tipo de escenario rural propio u homogéneo, con una mayor concentración de la tierra, tanto a nivel municipal respecto al Estado de Río Grande do Sul, así como de los departamentos de frontera, con referencia a Uruguay. Existen diferencias y similitudes entre estos dos territorios tan vecinos o tan próximos entre sí; de esa manera se pueden señalar homogeneidades en lo que tiene que ver al tipo de producción predominante en cada una de esas zonas, pero, simultáneamente, asincronías respecto a crecimiento de población rural, superficie



por explotación, uso de la tierra, acceso a servicios en el área rural, así como políticas de acceso a la tierra y extranjerización de la misma.

En síntesis, la zona de frontera binacional y objeto de análisis del CEF, a priori tiene dos grandes dimensiones de análisis, una urbana y otra rural, donde cada una de ellas construye realidades sociales o territorios con peculiaridades, signadas por un mismo punto de partida que es la proximidad geográfica, vecindad o encuentro entre dos países-estados, que habilita a un proceso de institucionalización propio y característico.

Vulnerabilidad social en la frontera Uruguay-Brasil

Otro tema abordado por el CEF sobre la frontera Uruguay-Brasil ha sido el de la vulnerabilidad social en frontera (Porta, Álvarez, 2017). En el contexto ya analizado de las carencias y los déficits estructurales de la región fronteriza, el estudio aborda los impactos sociales de dichos déficits, en tanto coexisten con una condición particular territorial que implica una determinada forma de ser y estar en el mundo. Se concentra en la idiosincrasia fronteriza como un componente que implica un tipo particular de capital humano y un conjunto de estrategias para afrontar la reproducción de la vida en este contexto, socioeconómicamente adverso. El estudio, de tipo cualitativo, parte de las construcciones discursivas vertidas en relatos relevados entre habitantes de la frontera, en particular de operadores de políticas públicas en el territorio, vinculados al área de educación, seguridad, migraciones, asistencia en salud y organizaciones no gubernamentales relacionadas con las mismas áreas.

Se relevan las narraciones a partir de talleres que tematizan su propia identidad y su percepción de sus cualidades y características, así como la forma en que son percibidos por quienes están fuera de la frontera. El taller propuesto tiene como consigna debatir y representar, en un mapa conceptual, "cómo somos" y "cómo nos ven", a raíz de artículos de prensa sobre la región y sus noticias, como disparadores.

Se describe dicha idiosincrasia como transgresora, actuando marcos legales desvalorizados, desplegando prácticas orientadas a la supervivencia y la resolución inmediata de situaciones personales, familiares y colectivas. Se resalta cómo estos componentes idiosincráticos conviven con el riesgo, que se reconoce como elemento azaroso de la vida en frontera. Se suma una institucionalidad débil de un Estado que está nominalmente presente aunque no necesariamente arbitra los conflictos, siendo a la vez omiso y permisivo.



Simultáneamente, los propios fronterizos reconocen importantes niveles de tolerancia frente a las incertidumbres, resiliencia como respuesta a la adversidad y cierta capacidad emprendedora a la hora de adaptarse a los cambios económicos en un contexto totalmente atravesado por los avatares de sus vínculos comerciales. Se destaca en el trabajo cómo ambos componentes se integran en una sola visión, a medida que los pobladores de la frontera relatan sus características.

... tal componente idiosincrático, no está libre de riesgo y su integración al perfil identitario no está exento de ambivalencia, en el sentido que se trata de una acción a la cual se le atribuiría a la vez un valor positivo y negativo desde las propias construcciones discursivas de los fronterizos. (Porta M., Alvarez Y, 2017, p.231))

El trabajo finaliza planteando a importancia de la generación de espacios para la sensibilización y la reflexión situada, de los operadores de las políticas públicas en la frontera.

"...hasta qué punto se podrían generar procesos de aprendizaje social que no solo sirvan para explicar la realidad sino que se constituyan en un factor dinamizador de la sociedad que contribuyan a su desarrollo ¿Cuáles son los recursos que tiene el colectivo fronterizo, en el cual se pueden apoyar los procesos de aprendizaje que a la postre serán parte de un nuevo repertorio de activos?" (Porta M., Alvarez Y, 2017, p.235)

Se plantea que las instancias de trabajo con los operadores de políticas sociales, orientadas desde un concepto de aprendizaje social (Chaparro, 2003) tiene potencial para la construcción de "nuevas formas de ciudadanía" (Hopenhayn, 2001), con capacidad de situarse en el territorio para desempeñar una intervención eficaz.

El anclaje territorial en frontera como una dimensión de las políticas públicas

Las políticas públicas que declaran la intención de tomar la dimensión territorial como condicionante de su accionar, en función de su objetivo, suelen utilizar el término *anclaje territorial* para referirse a tal característica. En el contexto de las investigaciones de políticas públicas en frontera, se ha planteado la interrogante acerca de las formas que adoptaría el anclaje territorial en la zona de frontera. Los estudios realizados hasta el momento, generan evidencia para concluir que es una categoría de análisis con gran poder heurístico, ya que permite comprender la forma en la cual las políticas públicas logran o no su adaptación, en qué medida conocen el territorio e integran estos elementos a los procesos de gestión que requiere la implementación. A modo de ejemplo de un estudio de anclaje territorial en frontera, se comparten algunas ideas



centrales sobre un estudio realizado sobre una política pública educativa y de cuidados, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)

En la investigación sobre los CAIF del departamento de Cerro Largo, (M.Porta, 2018 se aborda, las formas en que esta política pública, educativa integral y de cuidados, orientada a niños desde la etapa del embarazo de las madres hasta los 3 años de edad, implementa su propuesta. El programa, en su diseño, contiene la aspiración expresa de tener anclaje territorial, entendido como la intención de observar y comprender el contexto territorial para luego adaptar y hacer llegar la propuesta en función de las necesidades identificadas.

Este estudio reveló las siguientes necesidades y características específicas de la población identificadas por los mismos CAIF, que pasamos a enumerar: la alta movilidad de la población hacia la frontera y entre países en busca de oportunidades de empleo o de condiciones económicamente más convenientes para la reproducción de la vida (tipo de cambio favorable); el bilingüismo español portugués y algunas formas del portuñol como lenguaje de uso cotidiano familiar; formas particulares de vulnerabilidad vinculadas a la omisión de asistencia y cuidados por parte de algunos adultos hacia los niños. Se suman a esta lista, la pobreza en lo cultural y educativo y a una característica visión inmediatista de la vida donde la educación o el trabajo en proyectos a largo plazo se ven desvalorizados frente a la oportunidad del trabajo en marcos de informalidad; las desigualdades de género que asocian la mujer a roles tradicionales domésticos - maternidad y cuidados y al hombre al trabajo fuera de la casa-; formas de violencia doméstica intrafamiliar hacia la mujer, particularmente verbal y patrimonial. (Porta, 2018).

Es destacable el hecho de que los centros estudiados logran no solamente un diagnóstico bastante completo de necesidades de las familias que participan del programa con sus niños, sino que orientan su accionar en función de los mismos, desplegando una serie de acciones no solo con los niños y las familias, sino en la comunidad. El estudio concluye que

Los CAIF construyen institucionalidad en varios sentidos: identificando canalizando demandas, derivando y referenciando a otras instituciones estatales o privadas o formando en estrategias de ejercicio de ciudadanía, para que el individuo se ubique y se mueva dentro de las posibilidades ofrecidas y conozca sus alternativas. (Porta, 2019, p.125)



Se concluye además que esta política pública en particular, contribuye a identificar problemáticas: la inestabilidad como propia de la frontera, como resultado del cambio constante y la alta movilidad de población: el eje legalidad/ilegalidad en la percepción del delito y en la percepción del trabajo; la valoración del tiempo en función de las trayectorias y los proyectos de vida. Asimismo permite plantear nuevas preguntas que podrían constituirse en temas de nuevas investigaciones: Qué sucede con la violencia de género en diversos territorios y en diversos tamaños de poblaciones? ¿Está asociada con la condición de población fronteriza? ¿Qué percepción de los derechos se desarrolla en este contexto? La referencia es a derechos de las mujeres, de los niños, de los vulnerables en general. ¿Cómo se construye ciudadanía en frontera? Estas preguntas constituyen puntos de partida para posibles investigaciones futuras.

Conclusiones y reflexiones

Entender la frontera como una forma particular de territorio, que se construye desde una realidad social multidimensional, es sin duda el punto de partida para captar los complejos procesos de una realidad cambiante en la frontera Uruguay-Brasil. Las fuerzas de lo instituido de hecho o de derecho y lo instituyente como conjunto de prácticas cotidianas que conforman la idiosincracia fronteriza, chocan a cada paso. Este proceso deja en evidencia como la realidad, mirada desde su ángulo estático de lo jurídico, y desde el paradigma moderno de los estados nacionales, no llega a dar cuenta de la diversidad de situaciones que abarca la realidad de frontera hoy en día.

Por lo tanto, se destaca la relevancia enriquecer nuestra categoría principal de análisis y considerar su perfil dinámico y cambiante. Más que buscar estados permanentes se observa la importancia de entender los flujos, las tendencias, las reacciones a los cambios en el contexto ya sea productivo, económico, jurídico, comercial o político, los cuales ocurren a plazos inmediatos, medianos o largos, conformando un sistema complejo.

Es importante observar cómo, por otro lado, el despliegue de policías públicas desde el año 2009, ha dado mayor protagonismo a distintos niveles de actuación desde la institucionalidad oficial. Este hecho también ha tenido su impacto en la realidad de la frontera Uruguayo/Brasilera. Surge una presencia estatal a niveles regionales y locales. Tal es el caso, por ejemplo de los operadores locales de las políticas públicas. Se observa como su desempeño, cuando tiene lugar como una práctica situada, los muestra como intérpretes que funcionan en ambos sentidos: traduciendo la intención y



el objetivo de la política pública y al mismo tiempo aportando el conocimiento que proviene de ser parte de esa realidad y comprenderla. En tal sentido, nociones como la de anclaje territorial son fundamentales para entender qué es un anclaje territorial fronterizo.

Por otro lado, el abordaje de territorios distintos dentro de la misma frontera, como es el caso del espacio rural y el urbano, del lado uruguay y del brasilero, muestra también como la frontera, como zona binacional, responde a construcciones desde dos Estados diferentes que facilitan o dificultan los procesos de uno y otro lado del límite, en momento también diferentes. Es así que las distintas poblaciones, articulan estrategias a su particular manera, respondiendo de formas más o menos adaptativas a las intervenciones. No hay por lo tanto homogeneidades, a pesar de las similitudes en las condicionantes naturales para la producción o en las trayectorias en su historicidad. No las hay, incluso existiendo un bagaje cultural binacionalmente contruido, que actúe como trasfondo para contruir entedimientos.

Por lo expresado, es importante que los estudios de frontera profundicen la investigación en la diversidad de los territorios, recorriendo la diversidad de espacios y adaptando la herramienta de recolección y la búsqueda de datos con gran flexibilidad. Por ejemplo, es importante trabajar el hecho inevitable de afrontar una importante dificultad en el manejo de las fuentes de datos estadísticos. Sistemas de registro diferentes, tomados en distintos tiempos, con lógicas no necesariamente articuladas, implican un constante desafío. Asimismo, lo fluctuante, lo dinámico del transcurrir de la vida en frontera, las múltiples imágenes de la compleja trama binacional y bicultural, requiere creatividad en el relevamiento y en el análisis. Tal es el desafío que existe por delante.

Referencias

- BrunetJailly, E. (2010). The state of borders and borderlands studies 2009:A historical view and a view from the Journal of Borderlands Studies. Eurasia Border Review, 1(1), 1-15.
- Chaparro, F. (2003). Apropiación social del conocimiento, aprendizaje y capital social. In Simposio Internacional sobre Ciencia y Sociedad. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.
- Dirve M, Echeverri P, Sabalin C, Rodriguez A, Canida D, Peña C, Faiguenbaum S. 2011. Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.



Giddens, A. (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Cambridge.

Hopenhayn, M. (2001). *Viejas y nuevas formas de la ciudadanía*. Revista de la CEPAL.

Mazzei, E. (2012). *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. Imprenta CBA, Montevideo.

Mazzei, E., & De Souza, M. (2012). *La frontera en cifras*. Imprenta CBA, Montevideo.

Mazzei, E y De Souza, M. (2017) "Sociedades Rurales Fronterizas: homogeneidades o heterogeneidades regionales" En. *Las sociedades fronterizas, visiones y reflexiones*. CEF-CCI-UdelaR. Mastergraf. 2017. Montevideo.

Newman, D. (2003). On borders and power: A theoretical framework. *Journal of borderlands studies*, 18(1), 13-25.

Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our borderless' world. *Progress in Human geography*, 30(2), 143-161.

Porta, M. and Álvarez, Y. (2017). *Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas*. In: *Las sociedades fronterizas, visiones y reflexiones*, 1st ed. [online] Montevideo. Available at: <http://www.cci.edu.uy/publicaciones/cci-13/13.pdf> [Accessed 26 Dec. 2017].

Paasi, A. (1999). The political geography of boundaries at the end of the millennium: challenges of the de-territorializing world. *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 9-24.

Van Houtum, H., & Van Naerssen, T. (2002). Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 93(2), 125-136.



Políticas públicas territoriais: Estudo dos municípios do Território do Baixo Sul.

Célia Maria Pedrosa

Resumo

Este estudo teve analisou o Território de Identidade do Baixo Sul baiano, composto por 15 municípios, objetivando verificar aspectos do planejamento urbano, da gestão ambiental e presença relações interinstitucionais. Metodologicamente utilizou-se de dados da Munic/IBGE/2016, documentos legislativos e entrevistas com gestores. Os resultados apontaram que nos municípios estudados, 12 estão com seus planos diretores com mais de dez anos, necessitando de revisão conforme Estatuto da Cidade, sendo que dois estão em processo de elaboração e um está atualizado. A maior parte dos instrumentos de política urbana que está mencionada nos planos, carece de regulamentação através de legislação específica, situação que posterga sua aplicabilidade. Quanto à gestão ambiental, destaca-se que 53% dos municípios têm zoneamento ambiental, mas, somente 26,6% deles possuem base cartográfica territorial digitalizada e apenas 20% estão implementando a Agenda 21. Sob o aspecto das relações interinstitucionais, os consórcios públicos de saúde, de assistência e desenvolvimento social são os mais adotados. Os de resíduos sólidos, gestão das águas e transporte aparecem com menor incidência. As conclusões indicam a necessidade de maior integração territorial, sendo que a revisão dos planos diretores pode ser uma boa oportunidade para forjar consórcios públicos e outras articulações territoriais.

Palavras chave

Planejamento Urbano. Gestão ambiental. Interinstitucionalidade. Consórcios Públicos. Integração Territorial.

Introdução

O Brasil possui um conjunto avançado de leis que permitem o ordenamento territorial municipal de forma sustentável social e ambientalmente. Destaca-se o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). O Estatuto instrumentaliza os municípios a aplicar a função social-ambiental da cidade e da propriedade, através do Plano Diretor e de outras legislações específicas. Trata-se de uma lei com mais de 18 anos, podendo ser afirmado já é “maior de idade”, o que



permite um balanço de sua aplicabilidade, tendo em vista que tudo depende da legislação municipal e muitos políticos municipais de plantão têm postergado essa possibilidade. E o que dizer do território do Baixo Sul baiano? Como seus municípios estão planejando seu território? Essa questão permeiou este estudo, que analisou este território do Baixo Sul baiano sob o aspecto do planejamento urbano e da gestão ambiental e suas relações interinstitucionais.

O Baixo Sul da Bahia é um território de Identidade, composto por 15 municípios de pequeno e médio porte: Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença, Wenceslau Guimarães e Maraú.



Trata-se de uma região cuja ocupação remonta às origens da colonização brasileira e sua institucionalização enquanto território de identidade ocorreu a partir das políticas de Ministério do Desenvolvimento Agrário, objetivando a territorialização dos estados brasileiros, considerando aspectos como proximidade geográfica, sentimento de pertença ao local e sinergias intermunicipais. A criação do Colegiado do Território ocorreu em 2003 com a participação de 50 atores sociais de diferentes setores ligados a agricultura familiar (Brasil/MDA, 2010, s/p). Embora este ministério tenha sido extinto, o Governo do Estado da Bahia manteve a institucionalização desses territórios em sua unidade federativa. Enquanto espaço institucionalizado, o Baixo Sul baiano através de seu colegiado tem se tornado local privilegiado para a discussão e proposição de diversas políticas públicas que englobam suas territorialidades.

O Território é recortado por ilhas, estuários e baías profundas, pequenas enseadas e braços de mar que avançam terra adentro coberto por grandes remanescentes de Mata



Atlântica, que faz com que esses municípios se caracterizem enquanto uma região de interesse turístico, sendo exigido pelo art. 41 do Estatuto da Cidade que tenham planos diretores independente de terem 20 mil habitantes ou mais. As características culturais, socioeconômicas e ambientais desses municípios são semelhantes e sua população total foi estimada para 2017 em 395.014 habitantes e sua taxa de urbanização é de 53,0%, ou seja, inferior à média nacional que é de 84% (IBGE, 2010), indicando uma relativa expressividade de sua população rural.

Justificativa

Estudos regionais sobre planejamento territorial possibilitam a proposição de políticas municipais articuladas interinstitucionalmente através de consórcios públicos intermunicipais, o que favorecem as economias de escala. Tais estudos fomentam as perspectivas de desenvolvimento territorial e subsidiam os processos municipais e regionais de planejamento e gestão territorial.

Metodologia

A pesquisa utilizou-se de dados da Munic/IBGE divulgada em 2016, além de documentos legislativos e entrevistas com gestores. Foi realizada a coleta de dados da MUNIC — Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, disponibilizada de forma digital. A MUNIC é uma pesquisa periódica detalhada sobre a gestão municipal envolvendo aspectos como recursos humanos, terceirização e informatização, orçamento público, planejamento urbano, gestão ambiental, articulações intermunicipais etc.. Suas informações são apresentadas de forma agregada por estados e pelas grandes regiões do Brasil, mas o IBGE disponibiliza sua base de dados, permitindo a consulta por município, o que possibilita o processamento e análise a partir de outras bases territoriais, o que foi feito nesse estudo para o Baixo Sul baiano. Para a coleta de dados dos 15 municípios do Baixo Sul, foram utilizadas as seguintes variáveis:

População;

1. Instrumentos de política urbana: Plano Diretor; legislações sobre área e/ou zona especial de interesse social, zona e/ou área de especial interesse, perímetro urbano, parcelamento do solo, zoneamento ou uso e ocupação do solo e outorga onerosa do direito de construir;
2. Gestão Ambiental: Base cartográfica do território municipal digitalizada e sistema de informação digitalizada e Agenda 21;



3. Articulação Interinstitucional através de consórcios públicos nas áreas de educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio ambiente e transporte, desenvolvimento urbano, gestão das águas e manejo de resíduos sólidos.

Resultados e discussão

O Brasil teve uma urbanização tardia em relação a outros países de industrialização pioneira, mas foi especialmente acelerada, já que esse processo se concentrou principalmente no período de 1930 a 2000, sendo que em 1970, a maior parte de sua população já era urbana e no censo 2010, 84% dos brasileiros já estavam morando nas cidades (IBGE, 2010). As cidades cresceram sem políticas de ordenamento urbano, habitação de interesse social e a terra urbanizada é utilizada como mercadoria e acúmulo de riqueza. Esta situação levou as camadas mais pobres da população para as periferias longínquas e sem estrutura, tornando as cidades as maiores representações da desigualdade social.

Nesse contexto, diversos movimentos sociais se mobilizaram no processo de elaboração da Constituição da República de 1988, tendo como resultado a inclusão no texto constitucional de um capítulo dedicado à política urbana, que foi expresso nos artigos 182 e 183, onde foi estabelecida a responsabilidade da política urbana para o poder público municipal e a obrigatoriedade do Plano Diretor - PD para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Ficou a cargo de uma legislação complementar definir o conteúdo dessa política, o que foi feito através do Estatuto da Cidade - EC, Lei Federal nº 10.257/2001.

O EC estabeleceu diversos instrumentos de política urbana e definiu o conteúdo mínimo do PD. Nesse sentido, aponta Maricato:

É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não. (Maricato, 2010, p. 6.)



A primeira questão verificada nesse estudo referiu-se existência de planos diretores nos municípios do Baixo Sul baiano. Conforme o art. 41 do EC, os PDs são obrigatórios para municípios

- I. Com mais de vinte mil habitantes;
- II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4o do art. 182 da Constituição Federal;
- IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (Brasil, 2001).

Sob o quesito populacional, observou-se que somente sete dos municípios possuem mais de 20 mil habitantes e se inserem na obrigatoriedade de ter PDs. Entretanto a maioria deles se localiza na costa litorânea, o que os caracterizam como integrantes de áreas de especial interesse turístico. Verificou-se que três municípios não possuem PD, embora tenham mais de 20 mil habitantes. São eles: Ibirapitanga, Jaguaripe e Wenceslau Guimarães, sendo que os dois últimos estão em processo de elaboração e Ibirapitanga não possui e não está em fase de elaboração de seu PD.

O art. 40 determinou que a “lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (BRASIL, 2001), e nesse caso, observa-se que todos os PDs dos municípios do Baixo Sul baiano estão defasados, exceto Camamu que atualmente está em processo de revisão de seu PD. Outros dois municípios estão elaborando seus PDs pela primeira vez. A Tabela 01 apresenta os dados em questão. Nela adotou-se “1” para “possui PD” e 0 para “não possui PD”.

Municípios do Baixo Sul	População em 2010	População estimada em 2017	Com Plano Diretor	Data de elaboração /Revisão	Revisando o Plano Diretor	Elaborando o Plano Diretor
Aratuípe	8.599	9.171	1	2008		
Cairu	15.374	18.224	1	2004		
Camamu	35.180	36.644	1	2005	1	
Gandu	30.336	33.234	1	2004		
Ibirapitanga	22.598	24.296	0			
Igrapiuna	13.343	14.187	1	2004		
Ituberá	26.591	29.428	1	2008		
Jaguaripe	16.467	19.036	0	-	1	
Nilo Peçanha	12.530	14.368	1	2008		
Piraí do Norte	9.799	10.411	1	2005		
Presidente e Tancredo Neves	23.846	28.082	1	2007		
Taperoá	18.748	21.462	1	2004		
Teolândia	14.836	15.357	1	2014		



Valença	88.673	98.749	1	2004		
Wenceslau Guimarães	22.189	22.365	0	-		
TOTAL	359.109	395.014	12	-	02	

*Tabela 1. População em 2010 e 2017, com planos diretores, elaborando ou revisando – Municípios do Baixo Sul baiano, 2017.
Fonte IBGE, 2017 e Munic/2016*

Outra questão observada foi a existência de instrumentos legais de política urbana nos municípios do Baixo Sul baiano. A maioria dos instrumentos de política urbana devem estar estabelecidos nos PDs, tais como o direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Contudo, a forma como esses instrumentos estão especificados nos PDs nem sempre permitem sua aplicação, postergando para a legislação complementar, que nunca é elaborada. Esta situação foi observada nos PDs dos municípios do Baixo Sul baiano. Assim, embora o Estatuto preconize a função social da cidade e da propriedade, a tão esperada reforma urbana não está acontecendo após sua entrada em vigor, conforme aponta Maricato:

As forças contrárias à implementação da função social da propriedade, seja na sociedade civil, seja no interior do poder judiciário, legislativo ou executivo têm usado diversos artifícios para protelar sua aplicação. A Constituição Federal de 1988 exigiu uma lei complementar – o Estatuto da Cidade – que foi aprovada apenas 13 anos depois. A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. A maior parte dos PDs municipais, por sua vez, está remetendo os instrumentos que regulam a função social da propriedade para lei municipal complementar. Muitos municípios brasileiros ainda não têm aprovadas essas leis complementares e muitos elaboraram PDs genéricos, cheio de boas intenções, mas sem efetividade. (Maricato, 2010, p. 22.)

A tabela 2 apresenta os seguintes instrumentos da legislação brasileira e sua incidência na legislação dos municípios do Baixo Sul:

Contribuição de melhoria: Este instrumento está previsto no art. 145, III da Constituição da República, o município poderá instituir este tributo toda vez que ocorrer valorização imobiliária decorrente de obra pública, como forma de recompor os gastos originados pela realização da obra, cobrando do proprietário o ônus do processo de urbanização, cujo recurso poderá ser usado para a melhoria da urbanização de populações empobrecidas. No Baixo Sul baiano, apenas 46,6% dos municípios possuem esta norma em sua legislação.



Operação urbana consorciada: Refere-se às intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Brasil, 2001). No Baixo Sul baiano, apenas 26,6% dos municípios possuem esta norma em seus PDs, sendo que além do PD é necessária também sua regulamentação através em legislação específica.

Estudo do Impacto de Vizinhança: Trata-se de um estudo técnico que deve ser executado de forma a analisar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. No Baixo Sul baiano, apenas 46,6% dos municípios possuem esta norma em seus PDs, sendo que além do PD é necessária também sua regulamentação mediante decreto ou em legislação específica.

Código de obras: É a lei municipal que define os parâmetros relacionados à salubridade e habitabilidade dos espaços construídos. É o instrumento com maior incidência entre os municípios do Baixo Sul baiano, sendo que 86,6% dos municípios responderam possuem esta norma em seus PDs. Contudo, não foi possível verificar neste estudo se o mesmo encontra-se defasado em relação ao EC.

Zoneamento ambiental: O zoneamento é a divisão do Município em setores, de acordo com as características de cada bairro ou região. O zoneamento determina qual tipo de atividade deve predominar em cada área

ou vida da cidade. Ele define áreas de preservação ou conservação ambiental. No Baixo Sul baiano, apenas 46,6% dos municípios possuem esta norma em seus PDs. Considerando que a maior parte deste território é costeiro, possuindo áreas de mangues e enseadas, dentre outras áreas que carecem de preservação, conservação ou proteção ambiental, é necessária criação de tais zonas ambientais.

Tombamento: Trata-se de uma regulação administrativa a que estão sujeitos os bens integrantes do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do Município, cuja conservação e proteção seja de interesse público. No Baixo Sul baiano, apenas 46,6% dos municípios possuem a regulação administrativa envolvendo o tombamento de bens. Considerando que se trata de uma região de formação antiga, seria pertinente uma política efetiva de preservação do patrimônio histórico e cultural.



Unidades de conservação: São espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção da lei (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000). No Baixo Sul baiano, apenas 26,6% possuem legislação para este fim.

Uso especial de moradia: Refere-se à concessão aos possuidores de áreas ou edificações urbanas situadas em imóvel público exclusivamente urbano, mediante critérios estabelecidos em lei. No Baixo Sul baiano, apenas 26,6% dos municípios possuem unidades de conservação estabelecidas legalmente.

Estudo de Impacto Ambiental: É um estudo técnico exigido por lei em processos de licenciamento ambiental, onde se avalia as consequências para o meio ambiente, a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. No Baixo Sul baiano, apenas 60% dos municípios possuem órgãos que avaliam processos de licenciamento.

Instrumentos de Política Urbana	Número de municípios que possuem	%
Contribuição de Melhoria	07	46,6
Operações Urbanas Consorciadas	04	26,6
Estudo de Impacto de Vizinhança	07	46,6
Código de Obras	13	86,6
Zoneamento Ambiental	07	46,6
Tombamento	07	46,6
Unidades de conservação	04	26,6
Uso especial para fins de moradia	04	26,6
Estudo de Impacto ambiental	09	60,0
Zona Especial de Interesse Social	12	80,0
Lei de Perímetro Urbano	14	93,3
Lei de Parcelamento do Solo	12	80,0
Zoneamento ou Lei de Uso e Ocupação do Solo	14	93,3
Outorga Onerosa do Direito de Construir	06	40,0

Municípios do Baixo Sul baiano, 2016

Tabela 2 - Instrumentos de planejamento contemplados no plano diretor ou em legislação específica.

Fonte: MUNIC/IBGE, 2016

Quanto aos instrumentos de gestão ambiental somente 26,6% deles possuem base cartográfica territorial digitalizada e apenas 20% estão implementando a Agenda 21, conforme Tabela 3.



Instrumentos de Política ambiental	Nº de Municípios	%
Base cartográfica do Território Municipal digitalizada	04	26,6
Sistema de informação digitalizado	02	13,3
Agenda 21	03	2,0

Tabela 3. Municípios com base cartográfica do território municipal digitalizada, sistema de informação digitalizado e agenda 21.

Fonte: IBGE/Munic, 2016

Sob o aspecto das relações interinstitucionais, os consórcios públicos de saúde, de assistência e desenvolvimento social são os mais adotados. Os de resíduos sólidos, gestão das águas e transporte aparecem com menor incidência.

Setores que possuem consórcios intermunicipais	Nº de Municípios	%
Educação	08	53,33
Saúde	07	46,66
Turismo	05	33,33
Cultura	06	40,00
Habitação	07	46,66
Meio ambiente	07	46,66
Transporte	01	06,66
Assistência e desenvolvimento social	09	60,00
Desenvolvimento urbano	07	46,66
Saneamento básico	05	33,33
Gestão das águas	05	33,33
Resíduos sólidos	05	33,33

Tabela 3 . Relações interinstitucionais nos municípios do Baixo Sul baiano, 2016

Fonte: IBGE/Munic, 2016

Reflexões Finais

As funções social e ambiental da cidade expressas no Estatuto da Cidade constituíram-se de um novo paradigma de planejamento urbano a partir do EC. Por outro lado, a apropriação do espaço urbano como mercadoria, com grande permissividade de usos faz parte da ordem liberal e permite que o uso da propriedade urbana não tenha limites, edificando cidades com a prevalência dos interesses privados. No caso específico do Baixo Sul baiano, observa-se que o EC pouco interferiu pouco na lógica espacial de seus municípios e instrumentos importantes de política urbana possuem pouca incidência no Território e, apesar de importantes instrumentos de política urbana terem sido mencionados nos PDs e alguns municípios, os mesmos ainda carecem de regularização

Observou-se também a necessidade de maior integração territorial, sendo que a revisão dos planos diretores pode ser uma boa oportunidade para forjar consórcios públicos e outras articulações territoriais, além de repensar seus municípios com maior sustentabilidade socioambiental



Referências

Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de outubro de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 8 fev. 2019.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Cadastro ambiental Rural. [s.n.t.) Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/cadastro-ambiental-rural.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

Costa, Sérgio. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

Dendênews. Mapa dos municípios do Território do Baixo Sul da Bahia. s/n/t. Disponível em <<http://www.dendenews.com/2013/08/15-municipios-do-baixo-sul-terao-suas.html>>. Acesso em 15 mar. 2019

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE). Pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, [2016]. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Maricato, Erminia. O estatuto da cidade periférica. In: O Estatuto da Cidade comentado. Brasília: Aliança de Cidades, 2010. Disponível em: <www.citiesalliance.org/ca/sites/.../CityStatuteofBrazil_Port_Ch1.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019

Dendênews. Mapa dos municípios do Território do Baixo Sul da Bahia. s/n/t. Disponível em <<http://www.dendenews.com/2013/08/15-municipios-do-baixo-sul-terao-suas.html>>. Acesso em 15 mar. 2019



A política habitacional e o desenvolvimento regional: Uma análise sobre a região dos campos gerais – PR

Juliana Thaisa Rodrigues
Priscila Meier De Andrade
Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

Resumo

O presente artigo visa compreender como as políticas habitacionais de interesse social e o processo de urbanização colaboram para o desenvolvimento regional e econômico. Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas promovem a produção e reprodução do espaço urbano e fomentam o desenvolvimento econômico em diversos setores. A implementação dos conjuntos habitacionais, através do Programa Minha Casa Minha Vida produz uma nova organização espacial, entre o período de 2010 e 2015 foram construídos 19 conjuntos habitacionais no município de Ponta Grossa- Pr, totalizando 6.209 unidades habitacionais de interesse social. O desenvolvimento urbano no município vincula-se a construção de grandes conjuntos habitacionais distantes do centro. Em relação ao desenvolvimento regional, a multiplicidade de definições no conceito evidencia que se trata um processo complexo e que perpassa por diversos fatores, sobretudo no que tange políticas públicas para desenvolvimento econômico e social. Desta forma, o ponto de discussão do presente texto é a relação da construção de conjuntos habitacionais nos pontos em que até então não havia urbanização. Desta forma, busca-se avaliar quais as mudanças no espaço geográfico, na região dos Campos Gerais, que produziram desenvolvimento regional sob os aspectos econômicos e sociais. Nosso universo de pesquisa busca contextualizar o programa Minha Casa Minha Vida, no município de Ponta Grossa – Pr, no período de 2010 – 2015 e seu reflexo no desenvolvimento regional. De caráter exploratória e descritiva, a pesquisa se desenvolverá pautada nos seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras chave

Desenvolvimento regional; Economia; Política habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida; Urbanização.

Abstract

This article aims to understand how social housing policies and the urbanization process that contribute to regional and economic development. It is assumed that public policies



promote the production and reproduction of urban space and foster economic development in various sectors. The implementation of low-income housing developments through the Minha Casa Minha Vida Program produces a new spatial organization. Between 2010 and 2015, 19 housing estates were built in the City of Ponta Grossa- Pr, totaling 6,209 housing units of social interest. Urban development in the municipality is linked to the construction of large housing developments far from the center. In relation to regional development, the multiplicity of definitions in the concept shows that it is a complex process that goes through several factors, especially regarding public policies for economic and social development. Thus, the point of discussion of this text is the relation of the construction of low-income housing developments in the points where until then there was no urbanization. Thus, we seek to evaluate which changes in the geographical space in the region of Campos Gerais, which produced regional development from the economic and social aspects. Our research universe seeks to contextualize the Minha Casa Minha Vida program in the municipality of Ponta Grossa - Pr, from 2010 to 2015 and its reflection on regional development. Exploratory and descriptive, the research will be developed based on the following methodological procedures: bibliographic and documentary research.

Keywords

Regional Development; Economy; Housing policy; “Minha Casa Minha Vida” Housing Program; Urbanization.

Introdução

Com o crescimento rápido das cidades e o aumento populacional, o Brasil em poucas décadas passou de um país rural para um país urbano. Dessa maneira o desenvolvimento urbano ganha foco nas discussões com a complexidade das relações nos três eixos de análise: espaço, sociedade e Estado. Diante dessa perspectiva, busca-se compreender as relações que surgem a partir da produção do espaço ou com a organização espacial.

Desde a garantia a Moradia, prevista na Constituição Federal, em seu art. 6º até as diretrizes ao desenvolvimento urbano, o Estatuto das Cidades, busca-se construir cidades mais igualitárias e o enfrentamento ao crescimento desordenado.

O Estado assume o papel de planejar, formular e realizar ações para o desenvolvimento urbano e regional. O enfoque desta discussão, será na produção habitacional produzida



pelo Estado através do Programa Minha Casa Minha Vida.

Paralelamente a discussão habitacional, o campo econômico pautado no desenvolvimento regional ganha espaço, na medida em que se estabelecem novos arranjos produtivos endógenos, a partir da ocupação de espaços ainda não organizados de forma urbana.

O desenvolvimento regional nesta discussão, se ocupa de explicar, a partir da visão territorial de desenvolvimento regional, como os conjuntos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida modificam economicamente as micro estruturas sociais e econômicas, que se estabelecem dentro e no entorno e dentro dos conjuntos habitacionais.

O presente artigo busca elucidar como as mudanças no espaço geográfico, na região dos Campos Gerais produziram desenvolvimento regional sob os aspectos econômicos e sociais. Nosso universo de pesquisa busca contextualizar o Programa Minha Casa Minha Vida, no município de Ponta Grossa – Pr, no período de 2010 – 2015, em que foram construídos 19 conjuntos habitacionais, totalizando 6.209 unidades habitacionais de interesse social. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratória e descritiva e se desenvolverá pautada nos procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica e documental.

Desenvolvimento Regional E Urbanização

Desenvolvimento regional é definido pelo Instituto de Pesquisa Aplicada em Desenvolvimento Econômico Sustentável como “conjunto dos diferentes desenvolvimentos locais” (Ipades, 2019, website). É importante ressaltar que não há uma definição exata em relação a sua conceituação, porém, trata-se de um processo de desenvolvimento social e econômico, não levando em consideração apenas ações de mercado. Corroborando com esta definição, Boisier (1999, p. 324), explica que desenvolvimento regional é

imaterial, incomensurável, de valor, subjetivo e assintótico, não pode ser definido de maneira concisa e excludente [...]. Nesse contexto, parece importante conhecer a forma específica da articulação entre crescimento e desenvolvimento, atribuindo, ao primeiro, a mera condição de necessário, mas nunca suficiente.

A incompletude de uma definição mais precisa, permite que se pense o desenvolvimento regional como um processo que se estabelece nas relações sociais, culturais e econômicas.



Neste sentido, nos conjuntos habitacionais, que alteram de maneira significativa o espaço geográfico, se estabelecem também elementos de uma nova cultura local e importantes transformações de território.

Amaral Filho (2001) compreende o desenvolvimento regional a partir de 5 modelos teóricos: tradicional, revitalização da teoria, teoria dos polos, visão territorial e teoria de trocas, sendo que para o presente texto adota-se a visão territorial.

A visão territorial de desenvolvimento regional, também conhecida como local ou endógena, segundo Amaral Filho (2001) contrapõe-se as correntes neoclássicas de desenvolvimento regional, é a visão que melhor se enquadra na perspectiva de análise das transformações das políticas habitacionais no espaço geográfico.

É neste contexto que os conceitos de necessidades fundamentais dos indivíduos e do meio ambiente aproximam a discussão para um viés mais reflexivo, inclusive estabelecendo críticas ao crescimento desordenado e as desigualdades (Aydalot, 1985). A perspectiva endógena rompe com a organização meramente econômica e propõe uma visão do território local e seu entorno, a valorização dos recursos e a participação da comunidade como estratégias de desenvolvimento.

Lima (2006), salienta que a organização espacial deixou de ter um papel passivo e a comunidade exerce poder ativo no território. Para o autor, “desenvolvimento regional compreende o crescente esforço das sociedades locais na formulação das políticas territoriais” (Lima, 2006, p. 74).

Nesse sentido, a composição de recursos dos diferentes setores da economia converge para que se melhore os indicadores de bem-estar econômicos e sociais como minimizar o desemprego, a desigualdade e melhorar as condições de saúde, moradia, saúde e educação.

Segundo Tapia (2005), desde os anos 1990 o estudo do desenvolvimento regional vem ganhando espaço sobretudo na valorização das potencialidades endógenas em virtude de mudanças nas estruturas dos meios de comunicação e produção.

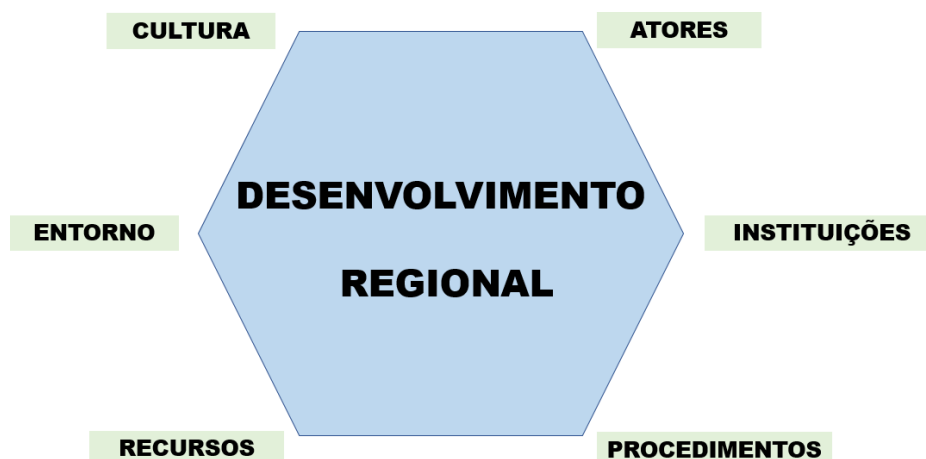
Ainda nesta perspectiva, Oliveira (2002) afirma que usufruir das potencialidades endógenas, além de valorizar e estimular as cadeias produtivas locais e contribui para o crescimento econômico e de fatores sociais, culturais e ambientais.



O modelo endógeno, para Amaral Filho (2001), é constituído de pequenos sistemas de empresas e pequenos empreendimentos. Essa composição é paradigmática, uma vez que cada região apresenta características próprias e se desenvolve de maneira peculiar e diferente de outras regiões.

O processo de urbanização, corrobora para que estas peculiaridades se apresentem de maneira ainda mais efetiva. É um modelo, segundo Boisier (1999, p. 327) realizado “de baixo para cima, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local”, no lugar de um modelo de desenvolvimento planejado e desenvolvido pelo Estado Nacional.

O modelo endógeno, para Sotarauta (2005) mobiliza recursos, atores promotores e proporciona uma troca de conhecimento. Vazquez Barquero (2001) ressalta que são os atores locais que adotam estratégias de desenvolvimento do seu território, realizando assim a transformação econômica e social visando aumentar o bem-estar naquela comunidade. Boisier (1996), propõe um hexágono de desenvolvimento regional nestas regiões, e defende que estes seis elementos estão presentes nos territórios organizados. Estes elementos são: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno. Estes elementos, segundo o autor, apresentam-se da seguinte forma:



*Figura 1. Hexágono do desenvolvimento regional
Autor: os autores, adaptado de Boiser (1996)*

Dentro da perspectiva do hexágono de desenvolvimento, os atores são definidos por categorias, como membros da sociedade civil, empresários, movimentos sociais, poder público, entre outros. Cada um destes atores desenvolve importantes papéis no desenvolvimento regional.



A cultura refere-se, neste caso, ao potencial cultural da região e sua capacidade de realizar um processo de autorreferência e criar uma identidade local. Essa identidade vai ser característica de cada região específica, inclusive na capacidade de promoção de cooperação e de organização do território.

Os recursos (humanos, financeiros, materiais) são aqueles que de fato vão permitir que o desenvolvimento ocorra e como ele vai se estabelecer.

As instituições, são àquelas criadas na comunidade e que vão de fato dar representatividade e exercer influência no poder local e representar a região cobrando também do poder público ações efetivas. Os procedimentos referem-se a natureza da gestão do território, quais são as ações das lideranças e do poder público que vão de fato viabilizar o desenvolvimento regional.

O entorno que se configura com tudo que é externo a comunidade, mas que se articula, na sua multiplicidade de facetas e exerce determinada influência em relação ao território.

Boiser (1996) ainda ressalta que o território organizado não depende exclusivamente destes elementos, nem de sua qualidade, mas na maneira com que se articulam e criam uma interdependência.

Desta maneira, “uma nova forma de diferentes arranjos territoriais, hierarquicamente ordenados, apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultura (capaz de gerar identidade) e resiliência” (Boisier, 1996, p. 123)

Em relação a moradia, nestes espaços de desenvolvimento, o estatuto das cidades, de 2001, regulamenta as condições com as quais eles devem se estabelecer, a fim de que tenham o mínimo de dignidade e garantam o direito previsto na constituição.

Para Costa (2010, p. 451), “o processo demográfico no Brasil ainda é muito dinâmico e ativo”. Assim, a integração regional e o provisionamento do Estado em relação a aspectos relacionados a serviços essenciais, como educação, saúde e segurança pública, é preciso estar presente.



A política de habitacional, se faz primordial em relação ao desenvolvimento regional, uma vez que “impacta fortemente nos fatores na redução da pobreza, da desigualdade social e na melhoria da qualidade de vida das pessoas” (Noal e Janczura, 2011, p. 157).

Políticas consistentes, abrangentes, e não-excludentes são fundamentais para que este desenvolvimento aconteça. O Minha Casa, Minha Vida é um programa com o intuito de estabelecer garantias no sentido de habitação nestes espaços, que será apresentado a seguir.

Programa minha casa, minha vida

O Programa Minha Casa Minha Vida, iniciado em 2009 é uma política habitacional do Governo Federal que desencadeou impactos territoriais significativos nas cidades do Brasil. Sendo uma inovação no modelo de concessão de subsídios para a habitação, especialmente voltada a população de renda mais baixa e no aumento da oferta de crédito para aquisição de imóveis voltada a população de renda intermediária com valores mais baixos, a dimensão territorial foi um aspecto importante que não foi levado em consideração para a universalização do acesso a moradia digna. (Rolnik; Pereira; Moreira; Royer; Iacovini; Nisida, 2015)

Em 2009 na primeira fase do programa estima o volume de subsídio de 34 milhões de reais com o intuito de atender as famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos, primeiro programa a dirigir um volume significativo destinado a baixa renda em uma única operação. (Arantes; Fix, 2009)

Segundo Rolnik (2015) o Programa MCMV surge como alternativa no combate ao déficit habitacional e como medida emergencial a contenção da crise internacional de 2008, o estímulo ao setor de construção civil foi a ferramenta para a promoção do aquecimento da economia. Devido a necessidade de pouca qualificação na mão de obra é usualmente utilizado em períodos de recessão para atenuação de efeitos negativos das políticas econômicas.



Resende analisa como as políticas são distribuídas no território, onde a concentração de recursos em algumas localidades segue um padrão de alocação observável a partir desse panorama, mesmo não tendo um objetivo regional específico. Com reduções ou aumentos das diferenças regionais onde algumas políticas de âmbito nacional agem como política regional. (Resende, 2014)



Figura 2. Distribuição espacial do Programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2012)
Fonte: IPEA (2014)

O programa Minha casa minha Vida no período de 2009 – 2012 entregou 741.750 unidades habitacionais, a região sul recebeu 9,2%, ou seja, 67.956 unidades habitacionais. A região que mais recebeu investimentos foi a região Nordeste com o montante de 336.010 unidades habitacionais, 45,3%. (Resende, 2014)

A exemplo desse programa, outros programas e políticas públicas que não discriminam especificamente uma região em particular como: Bolsa Família, Previdência Social, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar tem seus impactos repercutidos pelo território. Mesmo em âmbito nacional há uma diferenciação na sua aplicação ao longo do território. A influência dessas políticas e programas no desenvolvimento regional é importante para a compreensão e assimilação dos melhores instrumentos que venham a implementar a melhoria no padrão de vida dos cidadãos e a diminuição da desigualdade entre as regiões. Isto posto, é importante a análise dos objetivos iniciais dessas políticas/programas, se foram atingidos quais os efeitos e impactos e a relação custo benefício desses instrumentos. (Resende, 2014)



Ponta Grossa é um município brasileiro localizado na mesorregião centro- ocidental do estado do Paraná, distante 103 quilômetros da capital Curitiba, com uma população, conforme estimativas do IBGE de 2019, de 351.736 habitantes. (Ipardes, 2019)

É a principal cidade de uma das regiões mais populosas do Paraná: Campos Gerais do Paraná que tem uma população de mais de 1 100 000 habitantes (IBGE/2014) e o maior parque industrial do interior do estado. A cidade é a quarta (4°) mais populosa do Paraná e 76ª do Brasil. (Ipardes, 2019)

Possui um grau de urbanização de 97,79% e uma Taxa de Crescimento Geométrico Populacional de 1.31%. De acordo com PNUD/IPEA/FJP o Índice de Desenvolvimento Humano em 2010 era de 0.763 e o Índice de Gini da Renda Domiciliar Per Capita neste mesmo ano foi aferido em 0,5437. Ainda de acordo com o IBGE/Ipardes o PIB per capita do município em 2016 era de R\$ 38.035,00. (Ipardes, 2019)

A Companhia de Habitação de Ponta Grossa (Prolar), criada em 13 de setembro de 1989, tem a finalidade de diminuir o déficit habitacional da cidade, sendo responsável e executora da política habitacional do Município. (Prolar, 2019)

A Prolar inicialmente tinha por objetivo atender as famílias carentes de baixa renda, com a finalidade de proporcionar a essas pessoas moradia digna em loteamentos urbanizados ou em conjuntos habitacionais. (Prolar, 2019)

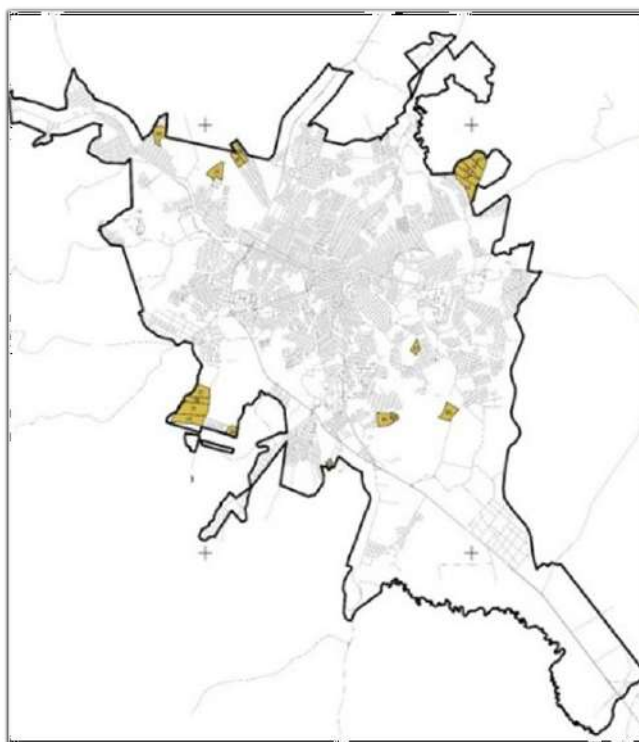
Com a evolução dos programas habitacionais no Brasil, a Prolar assume novas funções como a gestão do Fundo Municipal de Habitação por Interesse Social; a viabilização econômica de projetos habitacionais que atendam à demanda inscrita para alocação em seus empreendimentos e que proporcione a inclusão social através de programas habitacionais além da organização e execução dos trabalhos técnico-sociais de seus programas. (Prolar, 2019). Para o referido estudo foram analisados os 19 programas habitacionais no Município de Ponta Grossa, conforme demonstrado no Quadro abaixo.

Nome do Empreendimento	Total de unidades Habitacionais	Fonte do Recurso	Ano
Conjunto Hab. Jardim Gralha Azul	195	PMCMV/CAIXA	2012
Conjunto Hab. Jardim Amália I	99	PMCMV/CAIXA	2012
Conjunto Hab. Jardim Amália II	339	PMCMV/CAIXA	2012
Conjunto Hab. Jardim Boreal	365	PMCMV/CAIXA	2012
Residencial Roma	249	PMCMV/CAIXA	2012
Residencial Athenas	341	PMCMV/CAIXA	2012
Res. Recanto Verde	392	PMCMV/CAIXA	2012



Residencial Califórnia I	153	FNHIS/CAIXA/PROLAR	2013
Residencial Califórnia II	328	FNHIS/CAIXA/PROLAR	2013
Residencial Londres	457	PMCMV/CAIXA	2013
Residencial Itapoá	500	PMCMV/CAIXA	2013
Cj Hab. Jardim Porto Seguro	85	PMCMV/CAIXA	2013
Residencial Panamá	475	PMCMV/CAIXA	2014
Residencial América	500	PMCMV/CAIXA	2015
Residencial Esplendore	200	PMCMV/CAIXA	2015
Residencial Costa Rica I	387	PMCMV/CAIXA	2015
Residencial Costa Rica II	386	PMCMV/CAIXA	2015
Residencial Costa Rica III	354	PMCMV/CAIXA	2015
Res. Buenos Ayres	404	PMCMV/CAIXA	2015
Total	6209		

Quadro 1. Relação de empreendimentos PROLAR
Fonte: PROLAR (2019)



Segundo Scheffer (2017) a localização da construção dos conjuntos habitacionais reflete na ampliação do perímetro urbano do município de Ponta Grossa, os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida localizam-se nas bordas periféricas do perímetro urbano. Para a autora a escolha da localização passa por agentes privados, construtoras e proprietários, com o aval do Estado, tanto no âmbito federal quanto municipal. Ressalta-se que a localização da moradia influencia locomoção e acesso aos bens e serviços urbanos. O que acaba por impactar na distância do local de trabalho e o tempo despendido para acessar outras regiões. *Figura 3. Localização dos empreendimentos da PROLAR no perímetro urbano*
Fonte: Scheffer (2017)



Por se tratar de novas áreas destinadas a habitação popular, há uma deficiência de bens e serviços próximos aos Conjuntos Habitacionais, como escola, posto de saúde, bem como outros equipamentos urbanos. Nessa ausência o município se responsabiliza em suprir as necessidades dessa nova comunidade. (Scheffer, 2017)

Em relação a área destinada ao programa MCMV no município de Ponta Gossa, Scheffer aponta que

Com relação à construção de empreendimento em área rural, ocorreu a alteração do perímetro de rural para urbano para dez conjuntos. Outros cinco estavam em área urbana, porém possuíam a finalidade rural, isto é, constavam no perímetro urbano, mas realizavam atividades agrícolas e dois conjuntos possuíam área em ambos os perímetros, porém possuíam a finalidade rural. Somente o Residencial Esplendore estava em área urbana não edificada sem finalidade rural. (Scheffer, 2017, p.144)

Ainda nesse sentido, Rolnik (2015) aponta que o combate a segregação socioespacial foi sistematicamente negligenciado. Na execução dos projetos vinculados a essa política pública, priorizou-se as áreas onde o custo da terra foi o mais baixo possível reforçando um paradigma histórico de ocupação territorial. Isto é, quanto menor a renda da população, mais precária, periférica e mal equipada é a área de alocação dessa população.

Considerações Finais

O texto teve por objetivo elucidar como as mudanças no espaço geográfico, na região dos Campos Gerais produziram desenvolvimento regional sob os aspectos econômicos e sociais.

Ao observar como os conjuntos habitacionais foram alocados no território do município de Ponta Grossa, seu afastamento da região central e a formação de uma nova comunidade, é visível que aquela região, antes não ocupada pelo espaço urbano vai crescer e se desenvolver econômica e socialmente.

Portanto, é necessário a integração dessas áreas com melhor acessibilidade à rede urbana já instituída, partimos da compreensão que a habitação deve ser considerada além da estrutura física da casa, mas a possibilidade de acesso ao direito a uma moradia digna e aos equipamentos urbanos.



No que tange desenvolvimento regional, observa-se os seis elementos em cada um destes conjuntos habitacionais. Porém, não fica claro como eles se entrelaçam para criar resultados positivos.

O que se tem de perspectiva é de que as comunidades organizem-se e estruturem-se a fim de garantir que se estabeleça uma identidade local, que tenha uma cultura própria e garantias minimamente necessárias para uma vida digna para os que ali habitam.

Referências

- Amaral Filho, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local: Planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa econômica. Brasília, 2001.
- Aydalot, P. Économie régionale et urbaine. Paris: Economica, 1985.
- Boisier, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 13, p. 111-147, 1996.
- Boisier, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 9, p. 307-343, 1999.
- Costa, E. J. M. da. Arranjos produtivos, Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Brasília: Mais Gráfica, 2010. 404 p.
- Ipades (Brasil). Desenvolvimento Regional. 2019. Disponível em: <<https://www.ipades.com.br/sobre-instituicao-ipades.php>>. Acesso em: 09 set. 2019.
- Ipardes, Caderno Estatístico Município De Ponta Grossa, 2019. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000>, Acesso em 28/08/2019.
- Fix, M.; Arantes, P. F. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. São Paulo, *Correio da Cidadania*, 30 de julho de 2009.
- Lima, A. E. M. A teoria do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado. In Análise Econômica. Ano 24. Nº 45. Porto Alegre, 2006.
- Noal, E. Janczura, R. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. In. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157 - 169, jan./jul. 2011.
- Oliveira, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista FAE, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.
- Prolar, 2019. Disponível em <https://prolarmpg.com.br/a-prolar/>. Acesso em 28.08.2019.
- Resende, Guilherme Mendes. Avaliação de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v. ISBN 978-85-7811-222-6.



Rolnik, R.; Pereira, A. L. dos S.; Moreira, Fernanda Accioly; Royer, Luciana de Oliveira; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; NISIDA, Vitor Coelho. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 33, p. 127–154, 2015. doi:10.1590/2236-9996.2015-3306.

Scheffer, S. M. A Construção do Espaço Local por políticas Nacionais de Habitação: O Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa – PR. PUC - Curitiba, 2017. Tese de doutorado.

Sotarauta, M. Shared leadership and dynamic capabilities in regional development. In: Sagan, Iwona; Halkier, Henrik (Ed.). *Regionalism contested: institution, society and governance*. Ashgate: Cornwall, 2005. p. 1-21.

Tapia, J. R. B. Desenvolvimento local, concentração social e governança: a experiência dos impactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

Vázquez Barquero, A. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.



Participación ciudadana y política pública en la protección del centro histórico de Cartagena de indias, Colombia.

Rafaela Ester Sayas Contreras
Andrés Eduardo Álvarez Canchila

Resumen

En este trabajo se pretende visibilizar el centro histórico de Cartagena desde la esfera de la participación democrática ciudadana, como un espacio que permite el encuentro social y la participación de locales o propios en el tema de protección y revitalización del patrimonio histórico; a su vez, se busca crear soluciones a problemáticas urbanas existentes en la ciudad mediante políticas públicas producto del trabajo conjunto de la administración pública local, la empresa privada y la ciudadanía, teniendo como base los postulados normativos (norma local y nacional) para el cumplimiento de estos objetivos.

Palabras clave

Políticas públicas; Derechos, Patrimonio, Centro histórico.

Introducción

Los centros históricos en la actualidad suponen hoy un conjunto de retos en la protección del patrimonio de las principales ciudades turísticas que poseen este distintivo, esto debido al turismo rampante y la burbuja inmobiliaria que se toma ciertos sectores y los convierte en vulnerables a las grandes cadenas comerciales, hoteleras, entre otras, y expone a su vez, a nativos y locales a fenómenos como la gentrificación, lo cual permite que se amplíen las desigualdades urbanas y se pase por alto, el alcance significativo que tiene el derecho a la ciudad para impactar en estas comunidades. El centro histórico de Cartagena hoy a traviesa estas tensiones que colocan en riesgo esta calidad distintiva y la actividad económica de quienes por décadas se han dedicado a labores tradicionales de la región en estos sectores, por lo cual como estrategia en la protección de estos espacios se propone desde esta ponencia el trabajo en conjunto con la ciudadanía, la empresa privada y la administración pública local.

Las ciudades colombianas, y en especial Cartagena, se han caracterizado por el crecimiento informal, por fuera de los marcos normativos, de forma que la estructura urbanística es producto de una evolución normativa que se genera por la misma exigencia topográfica y el caos por las legislaciones rudimentarias inspiran a la



administración del estado moderno a inmiscuirse en la planificación urbana para velar por intereses sociales y generales que beneficien a la comunidad, creando en su nuevo sistema planes de desarrollo futuristas para la evolución en la organización urbana a una sociedad con una historia urbana bastante marcada que enfrentadas a la realidad evidencia un verdadero caos urbanístico, en virtud de la confrontación normativa que se viene presentando, entre un régimen antiquísimo y otro contemporáneo que pretende regular el crecimiento de la ciudad

El ordenamiento jurídico colombiano ha dispuesto de una gama de normas a nivel nacional y local en la defensa del patrimonio histórico que obedecen a unas prerrogativas constitucionales frente a los bienes culturales de la nación, dentro de los cuales se insertan los centros históricos, como uno de los elementos fundamentales de esta temática al ser vistos como una herramienta fundamental de la estructura de las urbes en la medida en que pueden ayudar a resolver problemáticas socio-económicas que agobian a las ciudades modernas, como Cartagena, la cual ha padecido transformaciones a causa de la globalización, generando esto, un impacto en la forma como se concibe la ciudad en la actualidad y las estrategias para dar solución a esas problemáticas. Justamente esta propuesta va orientada al fortalecimiento de la participación democrática en la toma de decisiones para evidenciar la problemática relacionada con el patrimonio histórico. En ese orden de ideas, desde parámetros legales, el derecho urbano en Colombia identifica a los planes de ordenamientos territoriales de cada ciudad como una acción urbanística, entendida esta como decisiones administrativas en torno del planeamiento y el ordenamiento del territorio, que definen, modifican o transforman la estructura del territorio en su espacio privado y público, especialmente en la clasificación del suelo, la zonificación urbanística, la determinación de espacios libres y la intervención de los usos del suelo.

Las iniciativas que parten de la sociedad civil y de la academia relacionadas con nichos autónomos de seguimiento y monitoreo de programas y proyectos, fungen como mecanismos independientes de control social y participación ciudadana que de manera objetiva, despliegan ejercicios de valoración de procesos, recursos, tiempos, y roles que permiten a la ciudadanía apreciar con transparencia la gestión de las instituciones públicas a través de la generación de datos y el posicionamiento de agendas de investigación respecto de la temática en cuestión. “La protección, conservación y promoción del patrimonio cultural es base de la memoria de la humanidad y pilar fundamental para la construcción del futuro, por lo tanto todos los países en general,



tanto a nivel regional como internacional están apoyando las acciones conducentes a la salvaguardia del patrimonio, especialmente en lo que se refiere a Centros históricos, a través de la aplicación de políticas públicas que ayuden a la preservación de estos". (Escobar & Burgos, 2013)

En ese orden de ideas, el Observatorio de Territorio Urbano y Patrimonio Histórico de la Universidad de Cartagena del cual surge esta propuesta, aborda la problemática en primer lugar, desde la visión ciudadana y el conocimiento de la norma de los cartageneros en relación con el proceder para la defensa del patrimonio como pilar de la participación democrática constitucional y legal; así como también, el impacto que han generado las políticas públicas del gobierno local actual y sus esfuerzos para vincular a la empresa privada en esta iniciativa; con lo que se espera a partir de los resultados obtenidos en este documento, la presentación de una estrategia que permita reducir los índices de desigualdad social-urbana y el establecimiento de un turismo a través del cual sea sostenible el patrimonio histórico de Cartagena a largo plazo.

Para el estudio de la presente ponencia se realizó un análisis a partir de la constitución política de 1991, Ley 397/97, modificada por la 1185/08 reglamentado por el decreto 763/09. De manera local se le dio enfoque a los estudios y planes que se han realizado para Cartagena y para su centro histórico, siendo los principales: el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad (POT) que incluye la legislación relacionada al uso del suelo, y el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro histórico.

Metodología

Se trata de una investigación cualitativa, descriptiva, de tipo analítico, documental, que se desarrollará a nivel dogmático teórico; la cual busca analizar la participación ciudadana con relación al tema de patrimonio, en especial, al centro histórico de Cartagena de indias desde la visión ciudadana y el conocimiento de la norma de los cartageneros en relación con el proceder para la defensa del patrimonio como pilar de la participación democrática constitucional y legal; en ese mismo marco, estudiar el impacto que han generado las políticas públicas del gobierno local actual y sus esfuerzos para vincular a la empresa privada en esta iniciativa.

Participación Ciudadana

En las sociedades democráticas, la participación de los ciudadanos en los distintos temas políticos y socio-económicos es un elemento esencial en los procesos de



desarrollo urbano, siendo cada vez más reiterativa la participación de los ciudadanos como requisito en la toma de decisiones y se va demostrando ampliamente que la participación de la gente es fundamental – y se convierte en derecho– para el sostenimiento del desarrollo en el largo plazo. Sin embargo, los procesos participativos y principalmente la participación de la gente todavía no adquieren un papel dominante en la gestión de las ciudades, en especial en América latina, en donde es necesaria una ciudadanía profundamente involucrada en la problemática de su entorno, en las diversas acciones que conllevan a la solución de problemas, en la satisfacción de necesidades y en general en la conformación de un desarrollo urbano sostenible.

Para la implementación de procesos de desarrollo urbano duraderos, la participación de la ciudadanía es fundamental para llevar a cabo procesos sustentados en realidades locales y que la sociedad que habita determinado territorio los sienta propios. “En la actualidad, con mayor frecuencia, los habitantes son invitados para expresar sus opiniones sobre los planes y propuesta que autoridades preparan con asistencia de los profesionales. Pero más importante aún, los habitantes son invitados e integrados para participar activamente y con compromiso en la preparación de propuestas, planes y su implementación” (Holmgren y Svensson, 2001, p. 13).

La participación de la ciudadanía ha cobrado gran relevancia, desde que ha adquirido un reconocimiento como actor fundamental en los procesos democráticos de desarrollo urbano. A través de la participación ciudadana se asegura la viabilidad y factibilidad de planes y propuestas, es decir, se asegura el sustento principal y la razón de las intervenciones en las ciudades; además los involucrados adquieren una responsabilidad compartida sobre el éxito de la implementación así como del seguimiento y continuidad de dichas intervenciones a largo plazo.

“El rescate urbano , en su sentido amplio involucra procesos de mejoramiento, revitalización y regeneración de la ciudad y de sus barrios. En cualquier caso, no se

puede concebir procesos de rescate urbano sin una legítima participación de la ciudadanía” (Hernandez, B. 2006, p.5). Esto quiere decir, que para la creación de oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo sostenible de la ciudad y sus habitantes de forma duradera es indispensable el establecimiento de procesos colaborativos, participativos e incluyentes en donde actores de diversa índole y posición contribuyen a la construcción y desarrollo de la ciudad, los cuales para el caso en estudio estarían compuestos por un gran porcentaje de nativos del centro



histórico. En la actualidad un desarrollo urbano integral y con visión de sustentabilidad no tiene lugar si no se planea, diseña e implementa bajo estas condiciones.

En el estudio de diversas definiciones, algunas dirigidas al desarrollo social, otras al desarrollo urbano podemos encontrar por ejemplo, Naciones Unidas define la participación como "el compartir de la gente en los beneficios del desarrollo, la contribución activa de la gente para el desarrollo y el involucramiento de la gente en los procesos de toma de decisión a todos los niveles de la sociedad" (Desai, 200, p.119). Esta definición ubica a la gente como beneficiario del desarrollo, como actor activo en la búsqueda del desarrollo, y así también, como actor que toma decisiones para alcanzar dicho desarrollo. Por otro lado, Arnstein (2000) argumenta que participación significa: Poder ciudadano, es decir, la redistribución de poder que habilita a los ciudadanos desposeídos, actualmente excluidos de los procesos económicos y políticos, para ser deliberadamente incluidos en el futuro.

Participación democrática y alcance de la norma en Colombia

Dos aspectos son importantes de apuntalar, el primero de ellos, la función pública del urbanismo de manera particular el relacionado con "el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural" (art. 3, ley 388 de 1997)) y el segundo el relacionado con la participación democrática que se resalta en la misma ley:

***Artículo 4º.- Participación democrática.** En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

Por otro lado, hay que tener en cuenta lo que Moughtin (1999, p.14) afirma: "la gente debe estar involucrada voluntariamente, la participación tampoco debe ser impuesta: debe de emerger de la comunidad". Idealmente, de la comunidad deben emerger ideas,



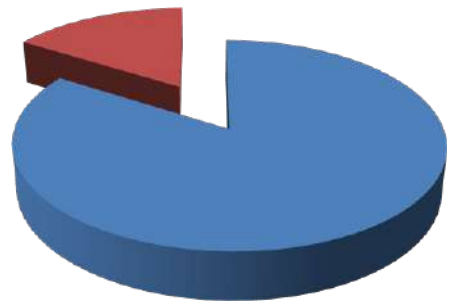
proyectos para atender necesidades; de una comunidad informada, organizada e identificada con su territorio emergerá la participación. En una sociedad donde domina la inequidad, la fragmentación y el individualismo, se presentará el nulo o menor grado de identificación colectiva y territorial, así difícilmente tendrá lugar la participación. La participación ciudadana evoluciona lentamente, en muchos casos no se establecen reglas claras y frecuentemente se minimiza y desgasta su importancia en la retórica política.

El rescate de la ciudad involucra los procesos de mejoramiento, revitalización, rehabilitación y/o regeneración de la ciudad y sus barrios como se menciono anteriormente. Estos procesos implican diferentes situaciones de intervención e impactos, dependiendo del contexto en el que se lleven a cabo (periferia, barrios centrales y/o centros históricos) y de los alcances establecidos (desde mejoramiento físico hasta estrategias integrales de desarrollo social y económico). Sin embargo, aunque los alcances de intervención sean limitados, estos procesos deben contribuir a un rescate urbano, a un incremento en la calidad de vida urbana a través de intervenciones físico-ambientales, acompañadas de un impacto social y económico, reintegrando una mayor habitabilidad a los espacios que habitamos. El siglo pasado fue testigo de la modernización, los cambios económicos, los progresos tecnológicos; así las ciudades, siendo por naturaleza polos de desarrollo social y económico, se convirtieron en nodos de urbanización y crecimiento masivo.

Si bien es cierto que la participación de la comunidad es importante, el saber como actuar ante violaciones al patrimonio es aun más. Por tal razón con el objeto de conocer que tanto defienden los habitantes de Cartagena su centro histórico, y los procedimientos administrativos necesarios que se deben adelantar, se realizó encuesta a quinientas (500) personas, dentro de la cual se hizo la siguiente pregunta y se obtuvieron estos resultados:



¿Conoce usted las normas sobre urbanismo y protección de patrimonio, que rigen en Cartagena de Indias?

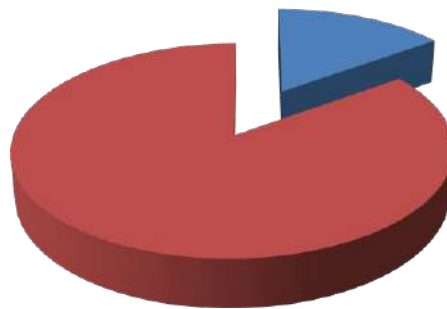


Si = 84%

No = 16 %

Grafica 1. Encuesta de elaboración propia

¿Conoce el procedimiento para denunciar las infracciones que se cometen en el centro histórico y su área de influencia?



Si = 15%

No = 85%

Grafica 2. Encuesta de elaboración propia

De las graficas podemos decir, en primer lugar que la mayoría de la población Cartagenera tiene conocimiento sobre las normas de urbanismo, en especial las que tienen relación con el patrimonio histórico, lo cual se configura en algo positivo para los medios de promulgación y promoción de estas normas, y que no sorprende como resultado, debido a la era de las tecnologías y la comunicación que se vive dentro de las ciudades, lo que facilita la trasmisión de información a través de periódicos, revistas etc. y le permite al ciudadano conocer que actos vulneran el patrimonio.

Sin embargo, al momento de preguntarles sobre el procedimiento para interponer denuncias por las violaciones al patrimonio en la ciudad de Cartagena, un porcentaje



alto, equivalente al 85% de los encuestados manifestó desconocer el tema; por lo cual se muestra una de las debilidades en temas de difusión en los programas de capacitación y liderazgo de las autoridades al momento de formar a los ciudadanos en miras a la defensa del centro histórico.

Actores en la protección del centro histórico de Cartagena De Indias, Colombia

A continuación reflexionaremos sobre algunos aspectos importantes que se derivan de nuestros casos de estudio, como es lo referente a la existencia de entidades gestoras públicas y privadas como un componente importante. Estas representan las figuras de asociación para la gestión en los procesos de desarrollo o recuperación urbana y conllevan a la movilización de los actores involucrados, formando una unidad integradora para la planeación, implementación y vigilancia de las intervenciones. Así, de esta manera, los actores clave (sector público, privado, sociedad-ciudadanía) se entrelazan en asociaciones (comités, consejos) para la gestión de las acciones.

Desde el ámbito de la empresa privada es importante reconocer la existencia de las asociaciones y alianzas enmarcadas en una figura jurídica de acción que construya los acuerdos de ejecución y facilite la realización de proyectos representa gran certidumbre sobre el futuro de los grandes proyectos urbanos y proyectos de recuperación de la ciudad, así idealmente también se encargarán de balancear la satisfacción de los diversos intereses de los actores involucrados.

Por otro lado, otro aspecto de importancia, en el contexto latinoamericano, es el papel que juega el sector público; de este, frecuentemente, depende la legitimidad, continuidad y fortaleza de los procesos participativos a través de las estructuras y las políticas de gestión y planeación urbana que procure. Es indispensable que desde este ámbito se demuestre la importancia de la existencia de autoridades con convicción por los beneficios reales (sociales) que emanan de la participación, haciendo evidente la gestión de la ciudad de manera diferente, abierta, transparente y otorgando poder real a la ciudadanía, demostrando la existencia de una cultura política renovada de cara a la equidad y la inclusión, y así, dando un gran salto dentro de la gobernanza latinoamericana.

Dentro de las falencias que desde la investigación observamos en este campo, se sitúa una muy marcada en los cambios políticos y la discontinuidad de políticas y



acciones que caracterizan los cambios de administración gubernamental, los cuales constriñen los procesos, echando por la borda los avances en la gestión de la ciudad y desafortunadamente retornando a las formas tradicionales de gobernar -desde arriba-, en detrimento de los procesos de participación y colaboración. En condiciones ideales, las autoridades municipales deben procurar que se presenten las condiciones necesarias para que los procesos se desarrollen en un ambiente de equidad e inclusión balanceada de cara al bienestar colectivo.

Frecuentemente, el interés económico proveniente del sector privado en confluencia con el sector público, puede sobrepasar los intereses de la sociedad. El discurso en torno a la participación, manejado por los actores con mayor poder político y económico (sector público y privado), logra manipular a otros actores de manera que sus intereses resulten beneficiados.

Para conocer la percepción de la ciudadanía sobre la labor que emprenden las autoridades, y el nivel de satisfacción de los cartageneros, se realizó encuesta y se obtuvieron los siguientes resultados:



Grafica 1. Encuesta de elaboración propia

En la encuesta se representa el nivel de satisfacción de la población frente a las acciones y gestiones de las autoridades competentes respecto de la protección y promoción del patrimonio histórico; el 26% de encuestados la enmarca como buena, pero esto es superado por el 70% que manifiesta una calificación regular.



De lo anterior se puede inferir dos hipótesis: en primer lugar, las autoridades están llevando a cabo su trabajo de forma adecuada pero hay falta de información de la gestión y los resultados a la población cartagenera, de allí la calificación negativa o, en segundo lugar, efectivamente estas entidades no están haciendo esta gestión de la mejor forma, y de allí el inconformismo por parte de la ciudadanía, para lo cual es importante contrastarlo con entrevistas a las entidades sobre su agenda de actividades y proyectos cumplidos, en ejecución y a futuro sobre protección y promoción del patrimonio histórico. Independientemente que sea por la primera o segunda razón o alguna otra, lo seguro aquí es que hay un inconformismo en la población frente al tema, por lo cual debe efectuarse acciones al respecto y tratar de darle solución.

En entrevista con el director del área de patrimonio histórico del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC) Alfonso Cabrera, manifiesta:

“A diario los técnicos salen a hacer visitas y hacen pedagogías en los diferentes establecimientos del centro histórico para formar a comerciantes y habitantes; también hacemos operativos mensuales con otras entidades como espacio público, policía nacional y se realiza entrega de publicidad a los habitantes. También capacitamos a las autoridades como la policía y espacio público para evitar violaciones al debido proceso, y se debe hacer luego de cada elección de alcaldes, porque cada que sube uno, se hace cambio de la gran mayoría del personal”²

Podemos considerar que existen grandes avances hacia la inclusión de procesos participativos dentro de la gestión de las ciudades, sin embargo existen señales de la existencia de poder e intereses dominantes sobre aquellos de menor ímpetu, posición y recursos, lo que da como resultado procesos en donde los intereses económicos y privados se sobreponen a los sociales y colectivos. En los procesos participativos los actores involucrados buscan dominar los procesos de acuerdo a sus intereses, a la ciudadanía en general le interesa obtener mejores servicios y un espacio urbano de mayor calidad, por otro lado los inversores y/o desarrolladores buscan satisfacer sus intereses económicos, el sector gubernamental no pierde de vista sus intereses políticos. Dentro del estudio de estos procesos, es crucial el entendimiento de los procesos colaborativo-participativos con una clara percepción de que los actores echan mano de sus recursos, poder político y/o económico, capital intelectual y/o social, de manera que las cosas ocurran de la forma que ellos quieren.

Es aquí donde las entidades gestoras encargadas de controlar los procesos deben



jugar un papel clave para entender las reglas y recursos de los actores y lograr balancear los diversos intereses y evitar conflictos. Aunque el conflicto dentro de los procesos participativos es una característica, se debe perseguir el bienestar colectivo para las comunidades y disminuir el efecto negativo que desde el ámbito político se pueda presentar.

La pregunta para el presente caso sería: ¿cómo alcanzar un proceso participativo balanceado en donde los actores y principalmente la ciudadanía tenga una participación en las diversas etapas del proyecto urbano?

Existen tareas pendientes, la institución pública tiene que recuperar la confianza perdida ante los ciudadanos, transparentando sus acciones ;la ciudadanía y sus diversas formas de organización tienen que reconocer que su intervención es fundamental en la construcción, desarrollo y sostenimiento de la ciudad y los barrios en que se ubican, en la reconstrucción de conciencia, y en la recuperación del tejido ambiental y social. Por otro lado, frecuentemente se perciben aptitudes de indiferencia por parte de muchos ciudadanos. Los individuos debemos promover una participación genuina, que conduzca a que todos los actores interesados jueguen un papel legítimo en la creación de verdaderos procesos participativos para el desarrollo adecuado de las ciudades y las regiones. La participación debe emerger de la base de la localidad, y no debe ser impuesta. El proceso participativo en el rescate de la ciudad es aquel en donde la comunidad identifica sus necesidades, sus problemas, y busca la manera de solucionarlos organizándose.

Así de esta manera, los procesos de transformación se implementan en la arena de la colaboración entre actores: comunidad, autoridades, profesionales y demás involucrados. Lo anterior también implica un reconocimiento sobre nuevas formas de hacer ciudad, nuevas formas de percibir la planeación, el diseño y la gestión urbana en general, implementando la producción de la ciudad de manera colaborativa.

Conclusiones

Las urbes son un producto público y por lo tanto deben ser construidas colectivamente, desde las comunidades; por lo cual los proyectos urbanos y las proyecciones del actual gobierno requieren de debates, foros y principalmente el reconocimiento de la cultura, conocimiento y estrategias de la gente. La participación de la comunidad debe tomar lugar durante y después de los procesos



de planeación y diseño, así en conjunto la ciudadanía y las autoridades crearán un espacio socialmente inclusivo desprendido de interés en el lucro. Las estrategias participativas en la producción de la ciudad dan como resultado soluciones más integrales y de largo plazo. Además los procesos participativos enseñan nuevos valores, nuevas formas de entender y apreciar la ciudad y por lo tanto nuevas formas de atacar los problemas como la violación al patrimonio histórico en la ciudad.

La participación legítima de las comunidades logra un balance en los intereses, aspiraciones, ideas y opiniones de los involucrados, debido a que es un actor fundamental en este proceso, aunque frecuentemente las autoridades locales ignoran las capacidades y el conocimiento de la comunidad, en consecuencia muchas intervenciones son realizadas sin tomar en cuenta el conocimiento, valores y cultura de las comunidades. En muchos contextos, se evita escuchara a la comunidad en los procesos de implementación de normativas frente a un tema que también les afecta a ellos; esto ha traído en consecuencia, la emergencia de barreras, como la pérdida de confianza en los demás (la colectividad, las instituciones, las autoridades), la pérdida del sentido de pertenencia y de las certidumbres que ordenan la vida cotidiana; el cultivo del individualismo y por tanto el debilitamiento del vínculo social, y del sentimiento de comunidad, como ocurre en algunos sectores marginales de Cartagena.

En el caso de Cartagena de indias, se muestran avances en los procesos participativos, sin embargo también muestran que se necesita una mayor inclusión de la participación de la gente en los procesos de intervención urbana, esto implica crear formas y canales que sirvan para llevar a cabo una participación sistemática y adecuada. Como manifiesta Healy (1997) “El proceso participativo y colaborativo es aquel que reconoce la variedad de actores y agentes interesados con los cambios en el ambiente local, urbano y regional, sus redes sociales, su diversidad cultural, sus sistemas de significados y sus relaciones complejas de poder; la clave está en saber balancear los intereses de unos con los de otros y hacer que todos los involucrados logren estar satisfechos de su participación”

Para finalizar, desde esta investigación se sugiere la necesidad de un mayor avance y consolidación de la participación ciudadana, de cara a la construcción de ciudades vitales, que promuevan el uso responsable del espacio urbano, en especial el patrimonio histórico, la integración social, la igualdad y equidad y la riqueza cultural.



Es indispensable continuar estas reflexiones en el futuro, ya que además de investigar la manera en que la ciudadanía se involucra en la producción urbana y la protección del patrimonio histórico al asimilarlo como propio, es necesario explorar hasta qué punto se satisfacen los intereses de otros actores.

Notas

¹Ponencia presentada en el marco de XXXII Congreso internacional Alas Perú 2019, Informe de avance, proyecto “Observatorio de territorio urbano y patrimonio”, proyecto que se encuentra en curso y que viene ejecutando el grupo de investigación “Conflicto y Sociedad” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena desde del año 2014.

²Entrevista realizada al director del área patrimonio histórico del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena Alfonso Cabrera Cruz en el marco del proyecto Observatorio de Territorio Urbano y Patrimonio Histórico.

Referencias Bibliográficas

Escobar, A. & Burgos, M. (2013). *Incidencia en la política pública para la revalorización del patrimonio cultural: Caso Barrio Getsemaní, Cartagena de Indias, Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Universitaria Los Libertadores.

Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Hernández, M. (2007). *Participación ciudadana y el rescate de la ciudad*. Chile: Revista Invi. Volumen 22: 13 a 34.

Camallonga, J. (2013). *Centros históricos: análisis y perspectivas desde la geografía*. Alicante, España: Revista digital: Geógrafos.

Hiernaux-nicolas, D. (2015). *Los centros históricos y las nuevas dinámicas metropolitanas en América Latina*. Brasil: Red Iberoamérica de investigadores sobre globalización y territorio.

Borja, J. (2014). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las ciudades.

Cabrero, I. Hernández, J. & Ortiz, A. (2013). *El todo es más que la suma de las partes: Análisis del Programa Hábitat Vertiente Centros Históricos en la Ciudad de México*.

Rodríguez, J. (2001). *Ciudad educadora: una perspectiva política desde la complejidad*. En: Revista de Estudios Sociales No. 10. Colombia: Universidad de los Andes.



Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En: Revista Paz y Conflictos No. 5 2012. España: Ed. Universidad de Granada

Ministerio de Cultura de Colombia. Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos (PNRCH)

Convenio Andrés Bello & corporación centro histórico de Cartagena de Indias: Cartagena de Indias, impacto económico de la zona histórica

Ministerio de cultura de Colombia & Alcaldía del distrito de Cartagena. Plan Especial de Manejo y Protección del Centro histórico (PEMP)

Corporación centro histórico de Cartagena De Indias. Taller Sirchal, Cartagena de Indias, 2002

Alcaldía del Distrito de Cartagena. Decreto 977 DE 2001, "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias"

Concejo Distrital de Cartagena. Acuerdo 01 de 4 de febrero de 2001 (Vigilancia y control de Patrimonio)

Constitución Política de Colombia. (2016). Colombia: Editorial Legis

Congreso de la República de Colombia. Ley 397/97. Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997. Por medio del cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Cultura (2011). Formulación e Implementación de los planes especiales de manejo y protección. Bienes inmuebles de interés cultural. Colombia.

Periódico El Universal: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/en-un-mes-se-firmaria-el-pemp-alcalde-188759>

Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 2 N° 4. Argentina: Ed. Universidad Nacional Lanús.



Políticas Públicas de Desenvolvimento Turístico Implementadas na Região do Baixo São Francisco Alagoano a partir da Criação do Ministério do Turismo.

Cleidijane Siqueira Santos
Rute Rocha Maia
Renata Mayara Moreira de Lina

Resumo

As desigualdades sociais existentes em determinadas regiões brasileiras, oriundas do processo de formação histórica do Brasil, demandam do Estado a elaboração e implementação de políticas públicas, que visem amenizá-las. O estado de Alagoas, localizado na região nordeste do Brasil, é composto por diferentes regiões, e apresenta indicadores socioeconômicos abaixo da média nacional e regional. Dentre essas regiões está a do Baixo São Francisco, composta por sete municípios, e alguns com potencial para o desenvolvimento do turismo por disporem de belezas naturais, como o Rio São Francisco, e culturais. Objetiva-se nesse trabalho descrever as políticas públicas de desenvolvimento turístico que abrangeram a referida região, com vistas a compreender a atuação do Estado nesse processo. Os resultados apontaram que houve um esforço por parte do estado de Alagoas na criação e implementações de ações voltadas ao desenvolvimento da atividade turística na região, assim como a aderência as políticas federais.

Palavras chave

Políticas Públicas; Políticas de Desenvolvimento Turístico; Região do Baixo São Francisco. Alagoas.

Abstract

The social inequalities in certain Brazilian regions, because of the historical process of Brazil as a nation, demands from the State the elaboration and implementation of public policies that aims to soften them. The state of Alagoas is located in the northeastern region of Brazil and is composed of different regions and has socioeconomic indicators below the national and regional average. Among these regions is the region of the Baixo São Francisco, made up of seven municipalities, which some of them has a great potential for tourism development due to its natural beauty, such as the São Francisco River, and cultural beauties. This paper has the objective of describing the public policies of tourism development that were implemented in this region as a matter of understanding the State's role in this process. The results showed that the Public



Power of Alagoas made an effort to create and implement actions concerning the touristic development in the region of the Baixo Sao Francisco, as well to adhere to federal policies concerning the same issue.

Keywords

Public Policies; Tourism Development Policies; Baixo São Francisco region; Alagoas.

Introdução

No Brasil o ápice das políticas direcionadas ao fomento da atividade turística ocorreu com a criação do ministério do turismo em 2003, quando foram destinados recursos especificamente para o setor, possibilitando um maior planejamento em nível federal e estadual.

Com a promulgação da constituição de 1988, o setor de turismo passa a ser visto como uma possibilidade de desenvolvimento socioeconômico, e a promoção do desenvolvimento passa a ser a principal justificativa para a elaboração e implementação de ações direcionadas ao fomento da atividade turística nas regiões com potencial.

O objeto deste estudo é uma das regiões de planejamento do estado de Alagoas, a Região do Baixo São Francisco, composta por sete municípios e com potencial para o desenvolvimento do turismo, por possuir belezas naturais e culturais e três de seus municípios estarem incluídos no mapa do turismo de Alagoas 2019, elaborado pelo ministério do turismo. Desse modo, tendo em vista que a discussão sobre políticas públicas de turismo no Brasil enfoca a importância do papel do Estado brasileiro no processo de elaboração e implementação dessas políticas, em vistas da promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões, este trabalho visa descrever as políticas públicas de desenvolvimento turístico que abrangeram os municípios da Região do Baixo São Francisco a partir da criação do ministério do turismo com vistas a compreender a atuação do Estado nesse processo.

Para isso, adotou-se a pesquisa descritiva desenvolvida através das discussões sobre políticas públicas, políticas de turismo e desenvolvimento, da pesquisa documental e bibliográfica e da entrevista semiestruturada com a representante da superintendência de turismo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Estado de Alagoas (Sedetur-AL).



Inicialmente tem-se uma discussão sobre políticas públicas e de turismo; logo após a definição de região de planejamento e a classificação dessas regiões em Alagoas; o perfil dos municípios que compõe essa região e as ações voltadas ao desenvolvimento do turismo que abrangeram esses municípios e, por fim, as considerações finais.

Políticas públicas e política de turismo

O estudo das políticas públicas no Brasil, diversamente de alguns países, surgiu vinculado à Ciência Política, objetivando compreender de que modo e por qual motivo, os governos optam pelas ações que optam.

Acerca de sua conceituação, a cientista política Celina Souza (2006) afirma não existir uma única e melhor definição sobre a concepção do que seja uma política pública, de modo que o conceito mais conhecido, o de Laswell (1956), aduz ser inerente às decisões e análises sobre políticas públicas, a resposta a perguntas como: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Para Thomas Dye (2008), a política pública consiste na totalidade daquilo que o governo decide ou não fazer, como reger disputas sociais, distribuir vantagens aos membros da sociedade, recolher dinheiro por meio da imposição de taxas etc. Além disso, embora a promoção das políticas públicas se mostre sempre relacionada ao conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, uma vez que é uma de suas responsabilidades primordiais, não se exclui aqui a participação de entes privados, que se voltam ao atendimento das demandas sociais de maneira difusa ou direcionado a determinado grupo social.

Isso se deve em virtude do fato de que a perspectiva das políticas públicas ultrapassa as barreiras das políticas governamentais, uma vez que existe a possibilidade de promoção de políticas públicas por outras entidades, sendo plenamente reconhecido pela doutrina majoritária que não somente o governo pode se envolver na promoção e implementação das políticas públicas, mas também instituições políticas e econômicas, e os próprios movimentos sociais, que com maior ou menor influência levam as políticas públicas para a direção que lhes é de interesse. Logo, as políticas públicas são ações lideradas pelo Estado, mas que sofrem influência direta ou indireta de atores externos.

No que concerne às políticas de turismo, segundo Cruz (2001, p.40) elas consistem em um “conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou



dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.”

Todavia, como é quase consenso na literatura acerca de políticas públicas voltadas ao turismo no Brasil, foi somente a partir dos anos 1990 que o país passou a adotar políticas públicas direcionadas ao fomento dessa atividade econômica. Dentre os temas abarcados nas primeiras políticas dessa área estavam a descentralização e a colaboração e inclusão, adotados nessas políticas a partir de 1994, além da criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e do Programa de Regionalização do Turismo que fortalece e projeta as bases desse discurso (Endres, 2008).

Oliveira (2008) faz uma reflexão sobre as políticas públicas de turismo no Brasil, ao longo da década de 90, e afirma que só partir de 1991 é que o tema passa a estar dentro das prioridades do governo federal: “. . . há de salientar a falta de definições no ordenamento público desta atividade até os anos noventa, quando se começa, de fato, a coordenar e a monitorar, mesmo com inúmeras dificuldades, o desenvolvimento do turismo nacional” (Oliveira, 2008 p.03).

Nesse sentido, Cruz (2001) ressalta que as ações voltadas a regularização e organização dos aspectos relacionados à atividade turística no país, embora muitas iniciativas não tenham saído do papel, já existiam desde a década de 1930. O que se pode observar é que foi somente a partir da década de 1990 que houve uma maior sistematização e efetivação, principalmente, com a criação do Ministério do Turismo no ano de 2003.

O tema do desenvolvimento permeia todas as políticas de turismo no Brasil, justamente a partir da década de 90. A constituição cidadã de 1988 instituiu que a atividade turística deveria ser promovida pela União, Estados e Municípios como um meio de desenvolvimento socioeconômico, o que pode oferecer uma explicação para a ênfase que o tema do desenvolvimento recebeu na elaboração dessas políticas posteriormente a década 1980 (Santos & Lima, 2018).

O ponto alto da gestão do turismo brasileiro, sem dúvidas, foi a criação do Ministério do Turismo, tendo o artigo 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 no parágrafo XXIII descrito as áreas de competência do Ministério do Turismo (Brasil, 2003). De acordo com Beni (2006, p. 28), com a criação do Ministério “. . . o setor conta com uma pasta própria, além de estrutura e orçamentos específicos, não mais dividindo com outros



setores de atividades a condução dos interesses particulares do turismo em nível nacional”

Regiões de planejamento do estado de alagoas e o perfil dos municípios que compõem a região do baixo São Francisco

Breitbach (1988), ao desenvolver um estudo sobre a conceituação de região, aponta que esse conceito não é unívoco “no sentido de abranger toda e qualquer região de maneira uniforme, definindo ou descrevendo uma realidade fixa” (Breitbach, 1988, p. 10). De acordo com esse autor, Boudeville em 1973 foi o responsável por uma conceituação mais elaborada de região, ao apresentar as seguintes tipologias: a região homogênea, que apresenta características comuns entre as partes; a região polarizada, aquela que apresenta heterogeneidade entre as partes, porém com um ou poucos polos dominantes e a região plano, que segundo Breitbach (1988, p.38) “tem um caráter operacional que expressa um espaço submetido a uma decisão”. Interessa para esse estudo, a última tipologia apresentada, a qual, segundo o autor, somada a região polarizada transforma-se em um objeto de planejamento.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Toni e Klarmann (2002) ,apresentam o termo região de planejamento, e o definem da seguinte maneira:

... representa uma intencionalidade da autoridade pública que afirma uma compreensão do território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou por exemplo, da focalização das políticas setoriais em determinada parte do território (Toni & Klarmann, 2002, p. 03)

Para o desenvolvimento deste trabalho, adotou-se a tipologia “região de planejamento” apresentada acima, tendo como objeto de estudo a Região de Planejamento do Baixo São Francisco no estado de Alagoas, instituída no ano de 2014, através do Decreto Estadual nº 30.157, de 29 de janeiro de 2014. Este decreto apresenta a divisão regional de Alagoas para fins de planejamento e formulação de planos plurianuais e orçamentos (Coutinho & Assad, 2017). Além da região mencionada, foram instituídas mais oito regiões de planejamento no estado: Alto Sertão; Médio Sertão; Agreste; Tabuleiros do Sul; Planalto da Borborema; Norte; Metropolitana e Serrana dos Quilombos.



A região do Baixo São Francisco é composta por sete municípios, São Brás, Olho d'Água Grande, Igreja Nova, Porto Real do Colégio, Penedo, Piaçabuçu e Feliz Deserto. Essa região destaca-se por seu patrimônio natural, cultural e arquitetônico, sendo banhada pelo Oceano Atlântico (Feliz Deserto e Piaçabuçu) e pelo Rio São Francisco (Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio e São Brás). Destacando-se, nesse contexto, o município de Penedo por dispor de um patrimônio histórico tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A figura 1 apresenta a localização dessa região no estado de Alagoas. Figura 1. Regiões de Planejamento de Alagoas. Recuperado de "Regiões de Planejamento de Alagoas. <http://dados.gov.br/dataset/regioes-de-planejamento-do-estado-de-alagoas>

Com o objetivo de compreender a realidade social e econômica da região do Baixo São Francisco e justificar a importância da criação e implementação de políticas públicas que visem potencializar a atividade turística nesses municípios, serão apresentados dados referentes ao desenvolvimento da atividade turística e alguns indicadores sociais e econômicos buscando traçar um perfil dessa região.

No que se refere a relação desses municípios com o turismo é importante destacar que, dos setes municípios pertencentes a região, três estão no mapa do turismo de Alagoas 2019, que compõe o mapa do turismo brasileiro elaborado pelo Ministério do Turismo, um instrumento que serve para orientar a atuação do Estado brasileiro no setor.

Atualmente, o mapa do turismo de Alagoas é composto por 28 municípios. Os municípios de Feliz Deserto, Penedo e Piaçabuçu pertencentes a Região de Planejamento do Baixo



São Francisco, estão no mapa do turismo de Alagoas 2019 validado pelo Ministério do Turismo.

O ministério do turismo categorizou os municípios brasileiros que compõem o mapa turístico nas categorias A, B, C, D e E, a partir do desempenho da economia do turismo. Para definir essas categorias foram utilizadas as seguintes variáveis: quantidade de estabelecimentos formais em meios de hospedagens; número de empregos formais em meios de hospedagens e demanda doméstica e internacional.

. . . as cidades contempladas nas categorias A, B e C contam com 95% dos empregos formais em meios de hospedagem (<https://www.turismo.gov.br>, recuperado em 30 de agosto de 2019), 87% dos estabelecimentos formais de meios de hospedagem, 93% do fluxo doméstico e têm fluxo internacional. O conjunto de municípios dos grupos D e E, reúnem características de apoio às cidades geradoras de fluxo turístico. Muitas vezes, são aquelas que fornecem mão de obra ou insumos necessários para atendimento aos turistas.

Os três municípios da Região do Baixo São Francisco que estão no mapa do turismo obtiveram a seguinte classificação do ministério do turismo: Feliz Deserto (categoria D); Penedo (Categoria C) e Piaçabuçu (categoria D). Os demais municípios não foram incluídos no mapa, por não apresentarem nenhuma das características mencionadas. Como pode-se observar, dos três municípios que estão no mapa do turismo 2019, apenas Penedo apresenta uma maior organização da economia do turismo, levando em consideração os critérios adotados pelo ministério. Em relação aos indicadores econômicos e sociais utilizou-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pela Fundação João Pinheiro (Governo do Estado de Minas Gerais), pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, estão descritos na tabela 01 indicadores referentes aos sete municípios: população total; população ocupada em relação a total; índice de desenvolvimento da educação básica, que busca avaliar a qualidade do aprendizado em nível nacional, variando de 0 a 10; produto interno bruto per capita e índice de desenvolvimento humano municipal, que merece destaque por ser um indicador do desenvolvimento da região, e seis municípios apresentarem esse indicador baixo, expressando a necessidade de um maior esforço na criação e implementação de políticas, que busquem articular todas as possíveis fontes de desenvolvimento da região.



Ações voltadas ao desenvolvimento do turismo que contemplaram os municípios da região do baixo são francisco em alagoas

Como mencionado anteriormente, com a criação do ministério do turismo em 2003 teve-se um maior planejamento e desenvolvimento de políticas, programas e projetos votados para o desenvolvimento da atividade turística em nível nacional, pois segundo Beni (2006) foi a partir daí que o setor passou a ter um orçamento específico.

Com as informações levantadas na pesquisa de campo pode-se listar ações que contemplaram a região foco deste estudo, porém devido a falta de disponibilidade da informante, não nos foi fornecido todos os documentos referentes às ações informadas, sendo necessário recorreremos a internet para buscar publicações referentes as ações implementadas na região, o que pode ser considerado como uma limitação desta pesquisa. Não temos nesse estudo a pretensão de apresentar resultados dessas ações, para isso seria necessário o desenvolvimento de uma pesquisa de avaliação da efetividade de cada uma dessas ações na região.

Programa de arranjos produtivos locais de Alagoas (Papl)

Este programa não foi direcionado apenas ao setor de turismo, e sim concebido como uma política de desenvolvimento estadual, coordenado pela antiga Secretaria de Planejamento (Seplan-AL) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Alagoas (Sebrae-AL), objetivando fomentar pequenos e médios produtores através da identificação das cadeias produtivas mais importantes e da institucionalização e fomento de Arranjos Produtivos Locais, que foram selecionados segundo alguns critérios estabelecidos buscando promover o desenvolvimento, através do incentivo as pequenas e médias empresas.

Na região do Baixo São Francisco, o PAPL atuou apoiando três APLs que, abrangeram municípios dessa região e de outras regiões: o APL de piscicultura, o APL de rizicultura, e no setor de turismo, o APL Caminhos do São Francisco, que abrangeu doze municípios, dentre eles, os municípios Piaçabuçu, Penedo, Igreja Nova e Porto Real do Colégio, que pertencem a Região do Baixo São Francisco, buscando direcionar esforços para a organização da atividade turística através da mobilização do poder público, empresários e sociedade civil.

Mapeamento cultural das cidades históricas

Foi um projeto desenvolvido pela antiga Secretaria de Estado e Turismo (Setur) e pela



Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (Fundepes) com outros parceiros, que consistiu no mapeamento das atrações culturais das três cidades históricas de Alagoas: Penedo, Piranhas e Marechal Deodoro objetivando a promoção do turismo histórico e cultural no Estado.

O projeto mapeamento cultural de Marechal Deodoro, Penedo e Piranhas é um exemplo de que parcerias são saudáveis e indispensáveis, exemplo de que a união de esforços de atores locais pode render bons frutos para a consolidação do setor turístico alagoano, fomentando a produção cultural, fortalecendo heranças culturais, geração de emprego e renda e desenvolvimento local (Alagoas, 2009 p. 05).

A realização dessa ação resultou em um catálogo publicado em 2009, tendo como objetivo a promoção do turismo histórico e cultural no Estado. Observa-se aqui como na maioria das ações de desenvolvimento turístico no Brasil a partir dos anos 90, sejam programas, projetos que, a ideia da promoção do desenvolvimento socioeconômico local através do turismo está intrínseca no planejamento dessas ações, como aponta (Santos & Lima, 2018).

Projeto de dinamização e sustentabilidade do turismo no baixo são francisco

Teve início em 2011 com previsão de término em 2015, com recursos oriundos dos governos estaduais e federais do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Tendo como objetivo melhorar a qualidade de vida da população da região. Para o desenvolvimento desse projeto adotou-se a classificação de região turística, abrangendo, portanto, outros municípios, além dos municípios focos deste estudo, que se baseou na classificação de região de planejamento.

O projeto buscou diversificar as atividades locais, a partir do planejamento do destino ao longo do eixo fluvial do baixo Rio São Francisco; desenho de produtos; desenvolvimento e fortalecimento de serviços; promoção do destino e comercialização e difusão do conhecimento. Destacando-se, dentre as atividades desenvolvidas, o Zoneamento Turístico do Baixo São Francisco que, “contempla aspectos econômicos, ambientais, sociais, culturais e jurídico institucionais, a fim de conduzir uma relação sustentável entre a sociedade e o ambiente natural” (Mateo et al, 2013).



Plano estratégico de desenvolvimento do turismo 2013-2023

Com um horizonte de tempo de dez anos, o plano consiste em uma ferramenta orientadora para as políticas direcionadas ao setor no estado de Alagoas. A construção do plano aconteceu de modo participativo, sendo coordenada pela antiga Setur e pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). Tendo o seguinte papel:

1 Lançar desafios e orientações, através de programas, projetos e ações; 2 Favorecer o exercício das funções básicas da administração (planejamento e gestão), de forma a propiciar a construção de compromissos comuns na rede de gestão de turismo do Estado, para que as fases que constituem o ciclo de planejamento sejam exercitadas; 3 Contribuir durante o processo de sua implementação, para que a rede de gestão do setor de turismo do Estado de Alagoas promova efetivamente o exercício da integração das diversas políticas, programas e iniciativas, no âmbito dos governos federal, estadual e municipais (Alagoas, 2013 como citado em Santos & Lima, 2018, p. 12).

Plano de desenvolvimento estadual de alagoas-pde

O PDE de Alagoas foi publicado em 2017 tendo a redução das desigualdades sociais e regionais como um de seus objetivos. Trata-se de um plano de desenvolvimento estadual que, visa promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável através do fomento das atividades econômicas em cada região do estado.

No que se refere ao turismo, o plano traz como diretriz, o turismo como vetor de desenvolvimento inclusivo e sustentável apontando cinco programas para os municípios turísticos de Alagoas apresentados no quadro 02.

Considerações finais

As políticas públicas são meios de atender as demandas da sociedade e são vistas, em boa parte dos discursos acadêmicos e pelos gestores públicos, como uma alternativa de promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões, e, no caso das políticas de turismo no Brasil, essa ideia foi fortalecida a partir da constituição de 1988, porém sabemos que atribuir a promoção do desenvolvimento apenas a uma atividade é um discurso “ingênuo”, mas, apesar disso, não podemos desconsiderar a importância econômica do turismo em algumas regiões do Brasil e no estado de Alagoas.



É perceptível que houve um esforço por parte dos gestores estaduais na elaboração e implementação de ações direcionadas ao desenvolvimento do turismo, que contemplaram a região estudada, como: o Programa de Arranjos Produtivos Locais, que culminou no fomento do APL Caminhos do São Francisco; o mapeamento cultural das cidades históricas; o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo 2013-2023 e o Plano de Desenvolvimento Estadual de Alagoas-PDE, que prevê ações para o desenvolvimento do turismo, incluindo os municípios da região foco deste estudo. Assim como, ações em parceria com o governo federal, como foi o caso do Projeto de Dinamização e Sustentabilidade do Turismo no Baixo São Francisco .

Portanto, não podemos desconsiderar a importância do fomento a essa atividade como uma forma de aumentar as capacidades das pessoas através da geração de trabalho e renda na região, pois, os dados econômicos e sociais dos municípios da região de Planejamento do Baixo São descrevem uma realidade crítica, que carece de uma maior atenção dos gestores públicos através da criação de políticas que sejam eficazes no sentido de promover uma melhoria da qualidade de vida das populações desses municípios.

Não podemos afirmar que essas ações promoveram ou não mudanças econômicas e sociais, não foi nosso objetivo aqui avaliar sua efetividade. No entanto, acreditamos que essa breve discussão contribuirá para um futuro estudo de avaliação da efetividade dessas ações.



Anexo 1

Tabela 1:
Indicadores sociais e econômicos

Município	População (Último censo) (2010)	Salário Médio Mensal (2017)	População Ocupada em relação a população total (percentual)	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB (Rede pública anos iniciais)	IDEB (Rede Pública anos Finais)	Produto Interno Bruto- PIB Per Capita (R\$) (2017)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM
São Brás	6.718	1.8 salários mínimos	5,6	4,1	2,9	9103,75	0,57
Olho d'Água Grande	4.957 pessoas	1.6 salários mínimos	5,3	4,8	3,7	8873,82	0,5
Igreja Nova	23.292 pessoas	1.9 salários mínimos	15,5	4,7	3,9	13425,98	0,57
Porto Real do Colégio	19.334 pessoas	1.9 salários mínimos	4,0	4,5	3,1	8197,7	0,55
Penedo	60.378 pessoas	1.9 salários mínimos	12,2	5,1	4,2	13202,44	0,633
Piaçabuçu	17.203 pessoas	1.7 salários mínimos	6,3	5,2	3,6	14973,06	0,57
Feliz Deserto	4.729 pessoas	1.4 salários mínimos	12,5	5,2	5	22124,33	0,57

Nota. Elaboração própria com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE

Nota. Elaboração própria com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE Cidades e do Atlas de Desenvolvimento no Brasil

Referências Bibliográficas

- Almeida, M. G. (2002). Políticas Públicas e o delineamento do espaço turístico goiano. In (Org.). *Abordagens geográficas de Goiás*. Goiânia, Ed. UFG, pp. 197-222.
- Beni, M. C. (2006). *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Coutinho, M. K., & Assad, L.T. (Orgs.). (2017). *Plano de Desenvolvimento Estadual de Alagoas*. Brasília: IABS.
- Cruz, R. C. (2001). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- De lima, R. M. M. (2017). *Turismo, Políticas Públicas e Desenvolvimento: Uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)*. (Tese de Doutorado). Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.



Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policy* (12th Ed). New Jersey: Pearson/ Prentice Hall.

Endres, A. V. (2008, agosto-diezembro). Políticas de Turismo, Desenvolvimento e o Papel do Estado: Cenários e Inquietações. *Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC* vol. 5.n.1. Recuperado de: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/13446/12343>.

Lasswell, H. D. (1956) *Politics: Who gets what, when, how*. Clevand: Meridian Books..

Matteo K. C. E. M., Matricard., Pires., J. S. R., & Matamal A, J. C. (2013). *Zoneamento Turístico do Baixo Rio São Francisco no Estado de Alagoas*. Brasília: IABS. Recuperado de <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/1sem2015/fevereiro/Fev.15.19.pdf>.

Muller, P. S. Y. (2002). *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat.

Oliveira, F. M. (2008, agosto). As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. *Turismo em Análise* 19 (2). Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rta/article/download/14149/15967>.

Plano Nacional de Turismo 2003/2007. (2003). Ministério do Turismo: Brasília, DF, Brasil.

Rego, A. R. F. (2013). *Avaliação de efetividade do centro de reabilitação de adultos – CRA/NATAL/RN*. (Tese de Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil

Santos, C.S. & Lima, R. M. M. (2018, dezembro). A Criação do ministério do turismo e as políticas voltadas para o fomento da atividade turística no estado de Alagoas. Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. São Paulo, SP, Brasil. 20. Recuperado de <https://www.engema.org.br/20/>

Souza, C. (2006, jul/dez). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* 8(16).

Viana, A. L. D. Elias, P. E. M. Saúde e Desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(Sup),1765-1778. Recuperado de: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2007.v12suppl0/1765-1777>.

Zambam, N. J. Kujawa, H. A. (2017, março). As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, 13(1), p. 60-85. Recuperado de: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>.



A vigilância socioassistencial entre o trabalho técnico e o exercício de conhecer o território.

Soraia Braga de Souza
Eliezer Rodrigues dos Santos

Resumo

A Assistência Social no Brasil é considerada uma política pública desde a Constituição de 1988. A Vigilância Socioassistencial é a função responsável pelo monitoramento das situações de risco e desproteção social visando promover processos de gestão e execução do trabalho articulados com a realidade dos territórios. A política de assistência social hierarquiza a proteção social como básica e especial. Ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) cabe à proteção básica, sendo o território o eixo estruturante para suas ações. A pesquisa foi realizada junto aos trabalhadores de um CRAS do Município de Apucarana-PR, por compreender que este espaço é privilegiado, uma vez que sua inserção no território promove constante contato com a população. O estudo objetivou identificar a compreensão dos trabalhadores do CRAS acerca do tema e desvendar em que medida a vigilância socioassistencial propicia o conhecimento do território. Para tanto buscou-se realizar aproximações teórico-conceituais acerca da vigilância socioassistencial e da política de assistência social no Brasil e uma pesquisa de campo utilizando a técnica de entrevista em grupo focal. As informações colhidas foram analisadas por meio da análise de conteúdo. Nas considerações finais aponta-se que, embora o conhecimento teórico seja incipiente, é possível reconhecer o processo de vigilância social nas atividades realizadas pelo CRAS, assim como na relação existente com os usuários e trabalhadores das demais políticas. Há potencial na vigilância socioassistencial como meio de aproximação dos trabalhadores com o território, contudo o conhecimento revelado ainda é subentendido e demanda sistematização.

Palavras chave

Vigilância Socioassistencial; Território; Política de Assistência Social; CRAS.

Introdução

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS 8.742/1993, alterada pela lei nº 12.435/2011, é resultante do processo de avanços das políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal



de 1988, marco regulatório para a proteção social no país, ao passo que elege a assistência social como parte do tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social (Viudes, 2016).

São estabelecidas como funções do SUAS: a defesa de direitos, a proteção social e a vigilância socioassistencial (Brasil, 1993). Ambas têm o objetivo de romper com a cultura de práticas assistencialistas e clientelistas no Brasil, marcado por ações fragmentadas, desprovidas de compreensão das dimensões técnicas e políticas da assistência social (Viudes, 2016). Compreender e executar essas funções de forma isolada pode comprometer a eficiência de suas propostas. Isso porque, sempre se relacionou desproteção e risco social às questões de fragilidade financeira. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 avança ao reconhecer a proteção social como segurança dos fatores de convívio (comunitário e familiar), sobrevivência e renda, atendimento institucional com acolhida e também propõe a defesa e acesso ao conhecimento dos direitos por meio das instituições de proteção social básica e especial. Por sua vez a vigilância socioassistencial tem o intuito de tornar as ações dos serviços mais próximas da realidade situacional do território e suas demandas, através do monitoramento das circunstâncias que geram riscos, desproteções e dos serviços da rede de proteção social (Brasil, 2013).

A lógica da vigilância social traz consigo a demanda histórica de analisar as relações sociais presentes nos territórios do país levando em consideração os aspectos culturais, históricos, econômicos e sociais. Nesse sentido a Política Nacional de Assistência Social pressupõe que é mandatário deste processo o constante contato da área de vigilância social com as instituições da proteção social básica e especial, por estas serem compreendidas pelo SUAS como provedoras das informações que alimentam o banco de dados e também as receptoras dos diagnósticos, mapeamentos, estudos, indicadores de exclusão, violência e desigualdade social, que devem ser aferidos e analisados pelo setor para fomentar o planejamento de ações da gestão e fornecer suporte teórico e técnico para as equipes de referência dos serviços de proteção social (Brasil, 2012). Tal pressuposto está presente na análise de Arregui e Koga, (2013), contudo, tais autoras apresentam outros elementos que aprofundam e sedimentam a lógica da vigilância por meio da incorporação de nuances da dinâmica cotidiana da realidade e não somente aspectos técnico-burocráticos e estatísticos.

O ponto de partida e de chegada da Vigilância Socioassistencial está na sua travessia cotidiana pela dinâmica da realidade que acontece nas cidades, nos bairros, locais de



atendimento, nas famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias. (Arregui; Koga, 2013, p. 18)

Amplia-se a compreensão sobre a vigilância social, ao indicar que ela não está contida exclusivamente no órgão gestor ou em relações verticalizadas e evidencia o envolvimento com o cotidiano real, as relações nele presentes e o processo de trabalho que ocorre nas instituições (Brasil, 2013, p. 35). Logo o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS1 não é um agente a parte desta função, mas é um espaço privilegiado à medida que executa, gera informações, registros.

A pesquisa de caráter qualitativo tem por objetivo identificar os elementos da lógica da vigilância socioassistencial no processo de trabalho realizado no CRAS e no exercício de conhecimento do território, trata-se de uma pesquisa cujo método de coleta de dados aplicado foi a entrevista em grupo focal, composto por trabalhadores do CRAS 2 da cidade de Apucarana-PR, o material coletado foi explorado a luz da análise de conteúdo.

Justificativa

A Vigilância Socioassistencial é uma responsabilidade exclusiva do Estado e deve ser operada conforme os princípios e as diretrizes que regem a política de assistência social. Rizzotti e Silva (2013) afirmam que a vigilância socioassistencial colabora para que todos os objetivos do SUAS sejam alcançados, ao passo que fornece para a gestão o sistema de monitoramento e prevenção de riscos, contudo ainda é um desafio para os municípios.

De acordo com Bortoleto, Juliotti e Passaura (2015) a operacionalização da vigilância socioassistencial ainda é procrastinada por gestores que não estão dispostos, ou não estão capacitados, a reformular o rumo de suas ações diante dos indicadores que a vigilância pode revelar, pois este processo exige um reconhecimento de erros e a tomada de novas direções.

Segundo Ribeiro (2016, p. 148) é possível identificar que apesar do crescimento na adesão da vigilância entre os anos monitorados, este setor ainda se organiza de modo arbitrário na maioria dos municípios e dos estados, logo “demonstra que essa função tem tomado diversos rumos seja nos estados ou municípios” o que pode sinalizar a ausência de clareza sobre que é a vigilância social, qual o seu objetivo e, sobretudo qual a sua importância para a assistência social enquanto política pública.



Para além de um instrumento de sistematizações, Silva (2015) aponta a área de vigilância socioassistencial como um espaço de construção de saberes acerca do cotidiano das famílias e dos territórios. Este processo requer um constante contato com as instituições que orquestram os serviços de atendimento a população usuária, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2012) coloca esta necessidade no artigo 88º e nomeia as instituições da proteção social básica e especial como “provedoras de dados” (Brasil, 2012, p. 41).

No âmbito da prestação de serviços, programas e benefícios à população, a proteção social é dividida em duas esferas, a básica e a especial. Conforme definição de Paiva (2013) a proteção social básica é responsável pela prevenção de situações de risco e violação de direitos, entre os instrumentos que a executam está o CRAS, que articula suas ações com a rede de serviços do território, almejando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A autora define a proteção social especial como responsável pelo atendimento a indivíduos e grupos em situações de risco ou que tenham tido seus direitos violados, é subdividida em média e alta complexidade de acordo a existência, ou rompimento, dos vínculos familiares e comunitários.

O constante contato com as esferas de atendimento direto à população produz para a vigilância socioassistencial, dados e conhecimentos que devem ser sistematizados e analisados para elaborar materiais como os diagnósticos territoriais, estudos e índices (Brasil, 2013). Estes produtos serão ofertados para o órgão gestor da política com o objetivo de subsidiar o planejamento das ações. Viudes (2016) propõe que a vigilância deve levar a elaboração de propostas que não só trabalhem a prevenção das desproteções, mas que cessem com os quadros latentes de violação de direitos e promovam a reestruturação dos direitos violados. Outra utilidade está em fornecer às equipes de trabalhadores do SUAS informações acerca do território em que operam e assim subsidiar a avaliação de suas intervenções e promover novas possibilidades (Brasil, 2012). Ribeiro (2017) torna claro que:

Construir meios de captar a realidade e produzir análises consistentes sobre os territórios, a partir dos múltiplos conhecimentos, terá sentido, se houver o uso sistemático e contínuo das informações nos processos de decisão da gestão, pois, caso contrário, as ações servirão somente para o cumprimento das metas estabelecidas. (Ribeiro, 2017, p. 151)



O CRAS é um espaço estratégico para o conhecimento da realidade territorial e para alocação de instrumentos que viabilizem a coleta de dados, uma vez que já estão no território e dispõem de contato com a população cotidianamente através da operação dos serviços (Silva, 2012). Segundo, Silva (2012, p.110) “o CRAS realiza concomitantemente as funções de proteção às famílias, defesa de direitos e de vigilância social de exclusões e violações sociais”, ou seja, é uma instituição na qual todas as funções da política de assistência social perpassam e se concretizam.

Como parte da operacionalização da vigilância socioassistencial no processo de trabalho do CRAS, há o repasse de informações acerca das atividades realizadas no aparelho institucional, esses dados são passados para o órgão gestor municipal ao final de cada mês para alimentar os sistemas da RedeSUAS², em Apucarana o CRAS faz uso do Registro Mensal de Atendimento- RMA. Trata-se de um instrumento elaborado para quantificar o fluxo de atendimento social, no cadastro único³ e na recepção, as visitas domiciliares realizadas, benefícios concedidos, encaminhamentos realizados, inclusões e exclusões no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF.

Metodologia

O município de Apucarana localiza-se na região norte do Paraná, segundo dados o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE a população estimada é 132.691 habitantes, o que a classifica como município de grande porte⁴ para o SUAS, segundo o plano municipal de assistência social a cidade tem quatro CRAS (Apucarana, 2014).

Foi realizada uma entrevista com roteiro semiestruturado, participaram cinco trabalhadores do CRAS 2 – Lázaro Zanotti, localizado na cidade de Apucarana-PR, a opção por esta instituição ocorreu de forma aleatória.

A pesquisa tem caráter qualitativo, para alcançar os objetivos propostos, foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo que consiste em identificar na documentação dos dados coletados o que está sendo dito (explícito ou não) sobre o tema pesquisado.

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. [...] A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). (Mozzato; Grzybovski apud Bardim, 2011, p 734)

Este trabalho optou pela entrevista com grupo focal, realizando a coleta de dados a partir da observação das interações que ocorrem no decorrer das discussões sobre um tema ofertado pelo proponente do grupo (Morgan Apud Gondim, 2003).



Resultados alcançados

“MAS EU ACHO QUE A VIGILÂNCIA, ELA ACONTECE AQUI” (SUJEITO 2)

Ao indagar a equipe de trabalho do CRAS acerca do conhecimento do termo “vigilância socioassistencial” apenas dois afirmaram ter recordações de ouvir este termo em situações anteriores, os demais responderam que nunca ouviram falar acerca deste termo. Quando estimulados a problematizar o tema, o grupo que afirmou não o conhecer expuseram o que supõem ser a finalidade deste termo, nesse momento surgiram verbalizações pautadas essencialmente ao sentido semântico do termo “vigilância”:

A palavra vigilância vem de vigiar. É quem fica vigiando a situação do povo, da comunidade em si. (Sujeito 3)

Vigilância é tudo, o atendimento técnico com o usuário e todo o atendimento da instituição. (Sujeito 4)

Diante das falas apresentadas, observamos a ocorrência de interpretações do conceito de vigilância social, vinculando-o com mecanismos para vigiar a população, assim como exercer vigilância das práticas institucionais. Arregui e Koga (2013) já sinalizavam o desafio em estabelecer distinção entre vigilância socioassistencial e práticas de controle, monitoramento e coerção de indivíduos, e que o uso da terminologia “vigilância” já pressupõe a busca por vigiar algo, no entanto deve ser esclarecido que a vigilância em questão tem seu foco em situações de desproteção social, na desigualdade social e formas de exclusão. Observou-se que a análise dos trabalhadores que já conheciam o termo, avança em relação à fala dos demais ao elencar características da vigilância como o interesse por levantar dados acerca do território e o retorno em forma de informações para a instituição:

Então, eu não consigo falar o conceito de vigilância socioassistencial. Mas quando fala de vigilância socioassistencial, me vem na cabeça à questão dos dados do território, os dados que a gente tem no CRAS, a questão geográfica de território, de quais são as vulnerabilidades que a gente tem no território. E daí a vigilância como um processo que vai levantando, colhendo esses dados para passa para a gente poder trabalhar no CRAS. (Sujeito 2)

Não me vem na cabeça o CRAS, não sei se está certo, me vem à questão do território para a assistência poder intervir. (Sujeito 1)



Na primeira fala, está claro que há um reconhecimento do papel do CRAS no processo de vigilância, o que é ausente na segunda fala que relata não associar o CRAS à vigilância, relacionando apenas à questão do território. Ao tratar a vigilância como um processo de coleta, processamento e retorno de dados, remete-se ainda a uma função estritamente burocrática e mecânica, o que revela um conhecimento incipiente. O mesmo ocorre ao analisarmos as respostas referentes à pergunta sobre o que compreendem como território:

Território para o CRAS é a área que ele abrange, mas para a assistência é a cidade toda. (Sujeito 4)

São os bairros, de mais fácil acesso, que são divididos para os CRAS (Sujeito 5)

Penso o território como uma subdivisão para que tenha um melhor trabalho. Cada CRAS tem seu território, embora funcione diferente para outros serviços como o CREAS que tem como território a cidade toda. (Sujeito 1)

Determinado grupo dispõem de um conceito de território associado à demarcação geográfica, aos limites imaginários de demarcação municipal. Apesar da política de assistência social ter se apropriado teoricamente do conceito de território com aproximações com o território usado (Santos, 2000), a fala das entrevistadas revela que os trabalhadores ainda têm pouco, e em alguns casos quase nenhum conhecimento acerca do território como espaço de diversas formas de uso, onde se revelam as relações, conflitos, contradições e as formas de resistência no exercício da vida cotidiana. Esta compreensão é de extrema importância para o trabalho do CRAS, pois este deve atuar respeitando a característica de cada território e dos grupos, indivíduos e famílias que ali vivem, reconhecendo os fatores que levam a exclusão, a desigualdade, desproteção e risco social. Compreender o território apenas como demarcação geográfica, abre precedentes para práticas desconectas com a realidade territorial e com a real demanda dos usuários da política, ao passo que realizará a leitura territorial superficial, sem ir ao encontro das reais necessidades de proteção social. Novamente ocorreu uma divisão nas respostas, outras falas, embora elucidem o aspecto referente à demarcação geográfica, avança ao se referir ao campo das relações e da vivência, não há um arcabouço teórico que demonstre domínio sobre o tema, está posto que tal compreensão resulta das diferentes experiências profissionais que deram origem a concepção de território que a profissional apresenta.

Sobre território me vem à cabeça a questão geográfica referente à divisão. Mas com a experiência que eu tive na Vila Reis e a experiência que estou tendo aqui agora e



também com a experiência que tive com uma entidade assistencial de Londrina. Eu percebo que existe, além da demarcação, alguns bairros que fazem o território ter outra característica, outra vivência. Por exemplo, o modo como às pessoas são aqui é diferente das pessoas de São Pedro do Itaquara. O atendimento, o que eles precisam, as necessidades são diferentes, as formas como eles vem à instituição, então eu acho que o território envolve isso, como o estigma, por exemplo, aqui no Sumatra tem gente que muda o endereço para procurar emprego. Então tudo isso está envolvido com o território. (Sujeito 2)

Diante das respostas obtidas, tornou-se evidente que não há clareza e coesão sobre o que é a vigilância socioassistencial e território, a discrepância entre as respostas pode ser oriunda do acesso ao conhecimento acadêmico por parte das entrevistadas que tem uma formação em nível superior, contudo isto não está evidente, pois nos relatos há indicações do conhecimento construído na vivência profissional. O fato deste grupo emitir análises incipientes, mesmo sendo composto por profissionais de nível superior, cuja formação é na área social, e profissionais que não contém formação superior, revela que a educação permanente prevista na pela política não tem sido efetivada a ponto de trazer a lógica da vigilância socioassistencial para o cotidiano de trabalho destes profissionais. Tornou-se nítido que no processo de trabalho do CRAS os temas indagados não estão em pauta, ainda assim ao serem questionados acerca de onde está a vigilância socioassistencial os trabalhadores reconhecem que acontece em mais de um espaço, não estando restrito ao órgão gestor central, assim como reconhecem os diversos agentes que participam desse processo:

Pergunta: Onde está a vigilância socioassistencial?

Ela está no contexto, tem que estar dentro da assistência como um todo. Acho que seria o contexto geral, tudo! Todo trabalho que é feito que envolve o CRAS e a gestão. (Sujeito 4)

Em Londrina tem o setor de vigilância socioassistencial, mas eu acho que a vigilância ela acontece aqui. Por exemplo: na semana passada a entrevistadora do cadúnico viu o usuário com o filho batendo palma nas casas e pedindo coisas e falou pra gente do CRAS pra gente poder atender. De certa forma a gente que esta aqui, mas do que os que estão lá (a gestão), mas do que os dados que a gente passa. Eu acho que a gente consegue perceber isso dentro do território. Como a recepcionista. (Sujeito 2)

Pergunta: Isso faz com que a vigilância não envolva só quem trabalha no CRAS ?

É tudo, é geral (Sujeito 4)



As pessoas da comunidade que vem aqui e passa caso. (Sujeito 5)

Eu penso muito na rede. Tem coisa que a gente não vê aqui, mas o postinho vê, a escola vê. Eu acho que essa articulação gera até uma visão do território,

Por que ficamos sabendo qual território é mais ou menos vulnerável, através da vigilância no total. (Sujeito 1)

[...] a vizinhança toda que quando vê alguma coisa comenta com a gente ou com outros ou com os órgãos da rede. (Sujeito 3)

Pergunta: Essas informações são utilizadas para conhecer o território? Todos presentes respondem “sim”.

Ainda que o conhecimento teórico esteja incipiente, os trabalhadores reconhecem a vigilância socioassistencial no cotidiano do processo de trabalho do CRAS ao elencarem que ele acontece dentro e fora da instituição, não estando restrita a setores e departamentos, mas sim no fluxo diário do contato com o território, e ainda acrescentam que este processo acontece com a participação dos profissionais do CRAS, da população e dos trabalhadores de outras políticas. O reconhecimento da vigilância socioassistencial como um processo de aproximação com o território e de identificação das situações de desproteção social, não centralizada em meios burocráticos, antes no movimento das relações existentes no cotidiano do CRAS e da relação deste com os usuários e com a rede de serviços do território, representa um largo avanço ao passo que ultrapassa a concepção de que a vigilância socioassistencial é apenas a coleta e processamento de dados territorializados. Tal avanço ainda pode ser potencializado quando alinhado for, ao conhecimento teórico acerca dos conceitos que envolvem a vigilância socioassistencial, para tal faz-se preciso investimentos na promoção de acesso ao conhecimento relativo à temática com a criação de espaços, eventos e fóruns de debate e explanação de saberes, responsabilidades estas dos órgãos de gestão da política em níveis municipal, estadual e federal (Fritzen, 2014), possivelmente trazer para o interior das instituições discussões acerca do que é a vigilância socioassistencial e qual a sua função seja uma tarefa mais prática e exequível, a implantação da temática em reuniões da equipe de trabalho e encontros da rede intersetorial e socioassistencial, pode ser uma alternativa para iniciar mudanças e aprimoramentos.

Constituí um dos desafios postos à vigilância socioassistencial alcançar nos dados registrados, a trajetória de vida dos usuários e a relação do território com estas, dentro deste quadro estão as formas de ocupar e utilizar os recursos do território ou o



enfrentamento à ausência deles, as diversas expressões da questão social nele presentes e características específicas que elas assumem em cada espaço (Martinelli; Santos; Silva, 2015). Para extrair essas informações, é necessário desenvolver estratégias de registro que possibilitem o acesso não só a dados estatísticos, mas também as percepções dos usuários e dos trabalhadores acerca do território (Arregui; Koga, 2013).

Observou-se que ao serem indagados acerca das principais características dos territórios em que atuam, os trabalhadores emitiram pontos semelhantes entre as respostas e que tem gênese nas percepções do cotidiano ao passado que executam o processo de trabalho do CRAS, e não em dados passados pela gestão da política, como por exemplo, o relato da operadora do cadastro único ao responder como identificam as características do território; “[...] *No cadastro único, no momento da entrevista é onde identificamos como é o bairro. A cada pergunta e a cada resposta [...]*” (Sujeito 4), e na fala da assistente social ao responder a mesma pergunta “[...] *O que eu observo é que quando eu estou preenchendo o cadastro interno no atendimento [...]*” (Sujeito 1). É no processo de execução das atividades rotineiras ao cotidiano da instituição, que os trabalhadores exercem sistematizações próprias daquilo que é dito e terminam por atribuir ao território determinadas características.

Soma-se a isso, que na construção do conhecimento a respeito do território a equipe do CRAS é favorecida pelo fato de percorrer o território, de sair da instituição e estar presente nas ruas. A entrevistada relata que “*Às vezes no mesmo bairro tem uma rua mais tranquila do que a outra.*” (Sujeito 1), questiono como esse parâmetro é construído e a resposta obtida é “*Nas visitas, indo no lugar mesmo e lá a gente vê*” (Sujeito 1). Ao percorrer o território o trabalhador também identifica a desproteção e a proteção presentes no mesmo, como na situação relata por um profissional “*a entrevistadora do cadúnico viu o usuário com o filho batendo palma nas casas e pedindo coisas e falou pra gente do CRAS pra gente poder atender.*” (Sujeito 2). O acesso à rua, as casas, ao chão do território, é um fator determinante no procedimento de explorar os atributos, as particularidades, as desproteções e proteções existentes no território e torna possível que esta aproximação ocorra de forma prática, superando procedimentos burocráticos e sem os empecilhos e dificuldades que a leitura dos dados estatísticos possa apresentar para o cotidiano do trabalho na instituição. Todavia a simples presença do CRAS no território não garante que o processo de vigilância realmente aconteça, é importante que os trabalhadores conheçam as relações e os diversos movimentos que



ali estão presentes e que utilizem esse conhecimento como forma de ampliar a capacidade protetiva da política de assistência social. Este conhecimento aqui referido não está pautado somente em números e sim na capacidade de vinculação dos serviços e trabalhadores com o território.

Diante do exposto torna-se nítido que no processo de trabalho do CRAS, a vigilância socioassistencial não assume somente aspectos burocráticos, como a transferências de dados, ao estar presente no território, ter maior acesso aos espaços de convívio e atender diretamente ao usuário, as informações colhidas pelos profissionais geram percepções que de alguma forma desenvolvem uma aproximação entre os trabalhadores com a realidade do território. Embora essas percepções nem sempre alcancem registros e não chegue de forma concreta até a gestão da política, ela altera a forma como os trabalhadores compreendem o território e como atuam com os indivíduos e famílias. É preciso ressaltar que este processo envolve também risco, por não estar envolto em rigor teórico e técnico as percepções originadas no processo de trabalho da instituição podem estar carregadas de preconceitos, senso comum e superficialidade. Tal fragilidade acaba por reforçar a importância de criar mecanismos de registros que capturem as percepções dos usuários e dos trabalhadores acerca do território e não somente a coleta de dados.

Em análise aos relatos emitidos em entrevista, observamos que no processo de trabalho do CRAS as diversas formas de registrar informações acerca do território, da família, as ações realizadas no aparelho, não são alcançadas no momento de transferência de dados à gestão, logo não saem da instituição e não são incluídas nos processos de abastecimento de dados aos canais da RedeSUAS, isto também ocorre com as percepções dos trabalhadores que não tem meios para registrar as percepções do cotidiano.

A vigilância socioassistencial deve estar atenta a meios que propiciem o diálogo com os trabalhadores e usuários da política, por serem estes que a vivenciam, executam e utilizam seus serviços, desta forma a leitura territorial pode ser mais ampla e alcançar o real movimento existe no território.

A execução da vigilância socioassistencial ainda configura um desafio ao SUAS, o que não significa que esta já não aconteça no cotidiano das instituições que promovem a oferta dos programas, projetos e serviços socioassistenciais. No processo de trabalho do CRAS no qual foi aplicada a pesquisa, identificamos um conhecimento teórico e técnico acerca da vigilância social e de território ainda pouco aprofundada, contudo no



exercício do processo de trabalho a vigilância socioassistencial se expressa nas relações existentes entre os trabalhadores, os usuarios e demais políticas, no decorrer da comunicação e troca e informação é que se identificam as famílias e indivíduos em situação de desproteção social e que se desenvolve a leitura das características do território. A articulação da rede intersetorial desempenha um importante papel no desenvolvimento do processo de monitoramento das situações de desproteção, exclusão e violação de direitos. Não está excluído deste processo o usuário, que também aparece como comunicador e agente de vigilância em seu próprio território, sendo esta vigilância a que busca identificar a desproteção e o risco social, e não a que exerce controle sob corpos e modos de viver. O reconhecimento, por parte dos trabalhadores, que essa relação gera um conhecimento acerca do território, demonstra que no CRAS não há somente a coleta de dados, ocorre também o processamento dessas informações que geram uma leitura do território. Ou seja, não é somente transferindo a um setor de sistematização e processamento de dados que se gera uma forma de ler e compreender o território, isto se realiza na própria instituição, o que não significa que haja rigor técnico e teórico, registros e emissão de materiais, porém reconhecer que esse processo já acontece ali no cotidiano do CRAS significa repensar a posição na qual a instituição foi posta pela política na vigilância social e gerar novas formas de se relacionar com este aparelho para além da coleta de dados.

Conclusão

Os trabalhadores do CRAS ainda têm pouco acesso à discussão sobre vigilância socioassistencial, o conhecimento conceitual e teórico acerca desta função da política e sobre território é quase nulo, o que se tem são interpretações ligadas à semântica. Entretanto os trabalhadores reconhecem que vigilância social está cotidianamente no processo de trabalho da instituição, seja no processo de reconhecimento do território, ou no rastreamento das incidências de desproteção, e que enquanto agentes da vigilância estão os trabalhadores do SUAS, as instituições da rede socioassistencial e intersetorial, e a população. No tocante ao relacionamento da instituição com o órgão gestor central, constatou-se o uso de ferramentas de coleta de dados como instrumento de mediação para tomada de decisões. Contudo ainda há muitas ferramentas desconhecidas pelos trabalhadores, assim como o que é feito com os dados passados também não é do conhecimento dos trabalhadores. Por fim, é possível reconhecer o potencial da vigilância socioassistencial como meio de aproximação dos trabalhadores com o território.



A política ainda tem muito a avançar, no que concerne à vigilância social é preciso ampliar os debates acerca de como está deve ocorrer no âmbito municipal e levar estas discussões às instituições da política, para que os trabalhadores tenham conhecimento da importância que a vigilância tem para a política. Também é preciso desenvolver formas de captar, nas instituições, as percepções dos trabalhadores e dos usuários cerca do território, estas informações ao serem utilizadas pela vigilância socioassistencial podem potencializar o caráter preventivo e protetivo da política, ao fomentar o planejamento dos programas, projetos, serviços em direção as reais demandas da população desprotegida, ampliando o acesso aos direitos e as vias de exercício da cidadania.

Notas

¹É uma instituição pública, localizada em áreas de vulnerabilidade social. Tem por objetivo realizar a gestão e ofertar serviços e ações da proteção social básica nos territórios de sua abrangência. Para alcançar seus objetivos, faz-se necessário conhecer a realidade em seu território, analisar e compreender as relações que originam os quadros de vulnerabilidade e risco social.

²Instrumento do Ministério do Desenvolvimento Social, criado para organização da produção, armazenamento, processamento e distribuição de dados.

³Setor alocado no CRAS destinado ao cadastramento de famílias para o acesso aos programas sociais. Base de dados informatizada e periodicamente atualizada é comumente utilizada para gerar dados acerca do território e o perfil das famílias atendidas.

⁵Para especificar a oferta dos serviços socioassistenciais nas cidades e quantidade de famílias a ser atendidas por cada unidade, o repasse de recursos, entre outros aspectos, o SUAS utiliza como parâmetro a classificação de portes de acordo com a quantidade de habitantes das cidades (Brasil)

Referências Bibliográficas

Apucarana, Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Assistência Social. Secretária Municipal de Assistência Social. 2014

Arregui, Carola Carbajal; Koga, Dirce. A vigilância socioassistencial e gestão. In: Brasil. Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público na Política de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013.



Bortoleto, Fátima Cristina; Juliotti, Valeska dos Santos; Passaura, Lourdes. Os desafios na efetivação da vigilância socioassistencial: um mapeamento da região da DRADS de Bauru. 2015; Disponível em:

<http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/43_os_desafios_da_efetivacao.....pdf>. Acesso em: 14 outubro 2017.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). 2004.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. CapacitaSUAS Caderno 3: Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social, Brasília, 2013.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. NOB-RH SUAS: Anotadacomentada. Brasília, 2011.

Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Cria a Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1993.

Fritzen, Juliana Pires. Vigilância socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da política de assistencial social no município de Florianópolis, SC. 2014. 119 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2014

Gondim, Sônia Maria Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: Desafios metodológicos. Revista Paidéia, 12(24), p. 149-161, 203.

Martinelli, Tiago; Santos, Simone; Silva, Marta Borba. Vigilância socioassistencial na política de assistência socila: concepção e operacionalidade. Revista Katál. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan/jun. 2015.

Mozzato, Anelise Rebelato; Grzybovski, Denize. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.

Paiva, Ariane Rego de. A consolidação de uma nova institucionalidade para a assistência social: o Suas, seus avanços e desafios. In: Góis, João Bôsko Hora (Org.). Questão Social e Proteção Social. Rio de Janeiro: Imo's Gráfica e Editora, 2013. p. 93-106.



Ribeiro, Kassia Siqueira. A vigilância Socioassistencial e o Fortalecimento do Caráter Público na Política de Assistência Social. Revista NAU Social. v.7, n.13, p. 145-160, Out 2016/Abr. 2017.

Rizzotti, M. L. A.; Silva, T. G. M. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. Serv. Soc. Rev., Londrina, V. 15, N.2, P. 130-151, Jan./Jun. 2013.

Santos, Milton. O papel ativo da geografia um manifesto. In: Encontro Nacional de Geógrafos, 12., 2000, Florianópolis. Anais ...Florianópolis: Universidade de São Paulo, 2000. p. 103-109.

Silva, Thaís. Gaspar Mendes da Silva. A Vigilância Sociossistencial na Política de Assistência Social: desafios conceituais e operacionais. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 7., 2015, São Luís. Anais... São Luís: Cidade Universitária da UFMA, 2015, p 1- 13.

A Vigilância Social na Política de Assistência Social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. 201 p. Dissertação – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, Março de 2012.

Viudes, Paula Fonseca do Nascimento. A incorporação do conceito de território pela Política Pública de Assistência Social como estratégia de gestão nas áreas de abrangências dos CRAS. UNESP Presidente Prudente. São Paulo, 2016.



Planificación participativa de los barrios populares en Lima

Andrea Venini Falconi

Resumen

Las ciudades se configuran como espacios complejos, donde interactúan factores socioeconómicos, culturales, políticos y ambientales. Las intervenciones desarticuladas y sin planificación por parte del Estado han generado la segregación de las urbanizaciones populares de Lima y de sus ciudadanos, los cuales se han visto perjudicados al no poder desarrollar su territorio de manera integral.

En las últimas tres décadas, el marco legal de la participación ciudadana en el Perú se ha fortalecido con leyes que garantizaron la transparencia y el libre acceso a la información. Sin embargo, la participación ciudadana, a través de algunas herramientas de planificación urbana, es limitada y no se considera a lo largo de todo el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos y programas sociales. De esta forma, identificamos y analizamos los factores que propician y permiten el diseño, construcción e implementación de políticas participativas de mejoramiento urbano, además de analizar las implicancias de dichos procesos para el empoderamiento de actores en el ámbito local.

Sobre la base de esta problemática, en el 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) crea el Programa BarrioMio, que pretendió, a través del componente del Proyecto Urbano Integral, proponer un proceso de planificación integral de las urbanizaciones populares en Lima Metropolitana. Se realizó el análisis del proceso participativo en el cual se identificaron las problemáticas y propuestas de los pobladores de la zona de José Carlos Mariátegui (VMT) y el rol del Estado en el desarrollo territorial de los barrios populares de Lima Metropolitana.

Palabras clave

Segregación espacial; Procesos participativos; Políticas públicas; Barrios populares; Lima Metropolitana.

Introducción: Los barrios populares en Lima Metropolitana

El periodo inicial para el asentamiento de migrantes en los barrios populares en Lima se da entre los años 50 y 70. Este periodo se caracterizó por la llegada de población proveniente de la sierra y selva del Perú en busca de mejores condiciones de vida. Ellos



buscaban terrenos en la zona plana, conectados al sistema vial generado por las nuevas carreteras y por los valles que se adentraban a la ciudad. Por otro lado, también se asentaban las personas que, por algún motivo, estaban siendo reubicadas por el Estado a causa del desplazamiento de otras áreas de Lima.

Las experiencias más resaltantes de planificación urbana de barrios populares impulsadas por el Estado se encontraron en Huaycán y en Villa El Salvador, localizados al este y sur de Lima, respectivamente. En general, los procesos de conformación de los barrios populares fueron progresivos, pero durante los ochenta y los noventa tuvieron un auge impulsado por la migración de personas que escapaban del conflicto armado interno que atravesaba el país. En el 2010, la población residente en estos barrios populares representaba el 73% de la población de Lima, muchas veces asentada bajo la modalidad de invasión de las tierras, la autoconstrucción de las viviendas y protestas populares para obtener los servicios básicos.

Fundamentación del problema: Un espacio de participación

Diversas iniciativas a nivel internacional influenciaron a la Municipalidad Metropolitana de Lima (2011-2014) para el desarrollo de procesos participativos en la planificación de urbanizaciones populares en la ciudad de Lima. El Programa BarrioMio toma como referente diversos programas de mejoramiento de barrios en Latinoamérica. Bolivia, Chile, Argentina, Brasil y Colombia han desarrollado importantes programas que han cambiado la configuración de sus barrios populares. Sus características y particularidades son diversas; sin embargo, en todos ellos se ha podido visualizar el esfuerzo para realizar una planificación integral de esos barrios, con una real incidencia sobre la calidad de vida de las personas que residen en estas zonas.

Pensando en ello, es que se plantea el desarrollo urbano planificado, no solamente bajo una óptica urbanista y de funcionalidad, sino bajo un enfoque participativo en donde la población - que vive en las localidades – pueda aportar identificando su problemática y planteando soluciones junto a equipos técnicos, posibilitando así, la sostenibilidad de la intervención. En el Perú, la planificación urbana bajo el componente de la participación ciudadana es una nueva forma de hacer ciudad. Bajo esa premisa, es que se constituye el Programa BarrioMio de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), específicamente el componente de Proyectos Urbanos Integrales (PUI).



Metodología: De la participación a la gestión

El PUI José Carlos Mariátegui en el distrito de Villa María del Triunfo (PUI JCM-VMT) es el primero que fue desarrollado desde el inicio de la etapa de diagnóstico por el equipo del Programa BarrioMío. Este PUI tuvo el apoyo de la consultora Proceso 360° para la conceptualización y desarrollo de la metodología participativa. Para el proceso participativo se realizaron 42 reuniones y/o talleres. Estas reuniones y/o talleres totalizaron 795 participaciones a lo largo del proceso participativo del PUI JCM – VMT (entre niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores), durante aproximadamente diez meses divididos en seis etapas: (i) informativa, (ii) diagnóstico, (iii) visión, (iv) validación, (v) priorización y (vi) co-diseño. Sin embargo, se verificó que la participación fue escasa en algunas de las actividades, lo que ocasionó que, en las etapas finales, los participantes demostraran cansancio y, en algunos casos, desertaran; se llegó al final del proceso con aproximadamente 40 personas participantes.

Los principales problemas identificados por la población durante el proceso participativo pasan por resaltar la desigualdad y la fragmentación que la ciudad de Lima evidencia a través de los diversos sectores poblacionales. La vivienda aparece como preocupación inmediata del espacio particular y familiar, que fortalece el ejercicio de la individualidad en la ciudad. La vivienda en los barrios populares terminará por concentrar los principales esfuerzos colectivos para construirla, cuidarla, hasta donde los recursos lo permitan o lo prioricen. Por otro lado, está el desbalance percibido con respecto a lo que se construye como espacio público fuera del ámbito privado o privatizado, este que se desenvuelve en espacios carentes de arquitectura urbana, con cercos de propiedad e inseguridad (física y ciudadana), con invasión del espacio público, con deterioro del patrimonio urbanístico, ambiental e incluso mediante la discriminación de algunos grupos sociales. Entendemos que la problemática identificada requiere además de programas sociales que complementen la infraestructura planteada; sin embargo, debido a la compleja coordinación entre las instituciones del Estado, los programas sociales quedaron apenas como propuesta.

El total de la inversión propuesta por el PUI JCM - VMT para las tres etapas fue de S/. 75.671.760,21 (aproximadamente setenta y cinco millones y medio de nuevos soles) para la ejecución de parques, espacios multiusos, pistas, veredas, entre otros, priorizados y co-diseñados junto con los participantes del proceso del PUI JCM-VMT. Para dar sostenibilidad al proceso participativo, se propuso fortalecer y crear organizaciones comunitarias actuantes a través de la formación y capacitación de los



líderes y comités. Este proceso se inicia con la conformación del comité de gestión del PUI JCM-VMT en octubre del 2013.

En el proceso de gestión participan diversos actores sociales, pero es principalmente el aparato estatal el que valida y fortalece la lógica burocrática que pone a prueba la realización de la obra pública, ya sea para sentenciarla al olvido o hacía la posibilidad de revitalización del espacio como eje articulador de la ciudad. Durante el proceso participativo, el papel de la ciudadanía se limitó a hacer posible el replanteo de las metodologías de la acción planificadora, pero no ejecutora.

Resultados y discusión: Proyectos (frustrados) para los barrios populares

Los resultados visualizados en el 2014, al finalizar la gestión de la alcaldesa Susana Villarán en Lima Metropolitana, fueron la elaboración de los perfiles de los parques en el formato SNIP por parte de la MML y la ejecución de algunas pistas y veredas priorizadas por el PUI por la Municipalidad de VMT. También se llegó a incluir el PUI JCM-VMT en el Programa de Mejora Urbana del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035 (PLAM 2035) y en el Programa Lomas de Lima. Se hicieron coordinaciones y acompañamiento a la firma del Convenio Marco entre la Municipalidad de Lima y la Municipalidad de Villa María del Triunfo y reuniones de entrega del informe del PUI JCM-VMT a los dirigentes de la zona por el Comité de Gestión.

La ejecución del programa BarrioMio en JCM-VMT sirvió de modelo preliminar para las futuras inversiones del Estado en materia de obras públicas en urbanizaciones populares; sin embargo, estas no llegaron a la etapa de ejecución. Al finalizar la gestión metropolitana en el 2014, ninguno de los proyectos planteados llegó a ser aprobado en la etapa de inversión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En el 2014 en Lima Metropolitana existían 14.282 Perfiles de Inversión Pública (PIP) por más de 200 mil millones de soles (casi el doble del presupuesto anual de la república); no obstante, estos proyectos no están articulados a una visión integral de la ciudad.

Actualmente el PUI, el Programa BarrioMio, el PLAM 2035 y el Programa Lomas de Lima han sido desactivados por la Municipalidad Metropolitana de Lima (2015–2018). En base a esta situación, actualmente el Comité de Gestión del PUI JCM-VMT se ha unido a otros Comités de Gestión del PUI y a DESCO Urbano para continuar solicitando a la MML que ejecute las obras contempladas en el Proyecto Urbano Integral y en el Programa BarrioMio como un todo. El cambio de enfoque de la gestión de turno a lo



largo de los procesos electorales afecta la permanencia de los profesionales especializados durante el proceso, pero más profundamente afecta el desarrollo sostenible de estas iniciativas, ya que las mismas, necesitan plazos más largos para afianzarse como nuevas formas de hacer ciudad.

Conclusiones: Una ciudad a nivel de propuesta

Por lo dicho anteriormente, se concluye que el modelo participativo ejecutado a lo largo del PUI hace posible una mejor aplicación de las inversiones del Estado en materia de infraestructura pública de urbanizaciones populares, pues al ser desarrolladas de manera participativa se logra lo siguiente: (i) se identifican de manera más eficiente los problemas específicos de la población, (ii) se proponen estrategias de desarrollo urbano donde la población se hace protagonista de su visión y procesos, y (iii) se logra priorizar intervenciones urbanas como parte de un plan a corto, mediano y largo plazo, según los recursos existentes, niveles de organización de la comunidad y modelos de gestión preexistentes que el Estado tenga sobre esta zona. Todo ello fortalece los vínculos entre la ciudadanía y el Estado como socios estratégicos en la planificación sostenible del barrio.

Sin embargo, el modelo de inversión pública llevado a cabo por el Estado no toma en cuenta los procesos planificadores, abandonando el espacio público e imposibilitando el desarrollo social sostenible en los barrios populares de Lima. Es necesario comprender que más allá de todo cambio, trascendente o no, más allá del crecimiento desordenado de los barrios populares, del eminente riesgo por desastres naturales, de la escasa participación de la ciudadanía en los procesos de gestión y de la frustración de los actores en procesos participativos, debemos seguir buscando herramientas para reactivar los procesos de desarrollo de la ciudad con nuevas dinámicas, con nuevas normativas para potenciar el uso social, económico y ambiental hacia alcanzar la posibilidad de que las ciudades sean más sostenibles.

Referencias Bibliográficas

- CAD, «BarrioMío: El desarrollo está en tus manos». Perú: MML.2014.
- García, Anderson; VENINI, Andrea. *Dilemas de la ciudadanía urbana: Informe, reflexiones y recomendaciones del Proceso Social-Participativo del Proyecto Urbano Integral de BarrioMío. Documento de trabajo*. Perú: MML.2014,
- Harvey, David. «Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana». España: Ediciones Akal. 2012.



Matos, José , «Desborde Popular y crisis del Estado. Veinte años después». Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2004.

Padilla, Karina,«Tesis maestría Participación infantil: posibilidades y desafíos desde la perspectiva de un grupo de niños y niñas del centro poblado “La Garita”». Perú: PUCP. 2012.

Pui Barriomio, *Expediente del Proyecto Urbano Integral José Carlos Mariátegui-VMT. Documento de trabajo*. Perú: MML.

Venini, Andrea. «Tesis Procesos participativos para la planificación de la ciudad: el programa BarrioMio en la zona de José Carlos Mariátegui – VMT (2012 - 2014)». Perú: UNMSM. 2015.



Plan de Desarrollo Turístico del Pueblo Mágico Sayulita, Nayarit, México

Jaqueline Ramírez Tavares
María de Carmen Huerta de León

Resumen

Sayulita es un Pueblo Mágico ubicado en el estado de Nayarit en el municipio de Bahía de Banderas. De acuerdo al barómetro turístico, Bahía de Banderas, en 2018 recibió un total de 1,667,426 turistas, la aglomeración y la falta de atractivos turísticos ha generado en el destino impactos negativos como la concentración de los turistas en la playa, así como congestión vehicular principalmente en la zona centro del pueblo, por otra parte, la contaminación tanto de suelo como del agua se ven reflejados en la imagen del destino. La planificación es de gran importancia en cualquier destino a la hora de la toma de decisiones y el planteamiento de las estrategias para lograr el desarrollo y la optimización de los recursos con los que cuenta el destino, buscando el beneficio de la comunidad local y los turistas, Sayulita carece de un Plan de Desarrollo Turístico que sea de apoyo en estas actividades. En esta investigación de tipo mixto se realizó un análisis bibliográfico para identificar el proceso de desarrollo turístico del destino, recolección de datos a través de encuestas aplicadas a los turistas como fuente primaria, así como levantamiento de los recursos y la planta turística. Se recabaron datos en cuanto a: recursos turísticos, planta turística e infraestructura para su análisis FODA y de acuerdo a esto y el perfil que se obtuvo a partir de las encuestas, se plantea una serie de propuestas para la mejora y el desarrollo del destino.

Palabras clave

Planeación; Desarrollo Turístico; Pueblo Mágico, Turismo.

Introducción

La importancia del turismo ha crecido de manera exponencial en diversas partes del mundo, se han creado números destinos turísticos, en la actualidad los gobiernos de los diferentes países, tanto locales como regionales, están realizando importantes esfuerzos económicos y políticos para lograr la máxima rentabilidad de este fenómeno. Además, se plantea la necesidad de realizar una gestión eficiente para potencializar el desarrollo sostenible y que sean las comunidades receptoras quienes obtengan beneficios de esta actividad. Para conseguir que este sector se convierta en un verdadero eje de desarrollo en Sayulita, es necesario analizar su situación actual, y para eso se realizó un diagnóstico y análisis, desde una perspectiva interna como externa,



para que de esta manera se pueda proponer una planificación adecuada para el destino. Sayulita se sitúa dentro de los destinos que recibe muchos turistas tanto nacionales como internacionales, pero no se lleva un registro adecuado, por tanto, este trabajo plantea un análisis cuidadoso del sector, proponiendo también una imagen objetivo que podría ser ideal para Sayulita.

Uno de los planteamientos es que, se cree que el turismo en ocasiones no ayuda a la conservación a largo plazo de los recursos naturales u otro tipo de recursos. Por eso, esta propuesta se basa en desarrollar estrategias compatibles con el denominado *Turismo de Naturaleza* que de acuerdo a la Secretaría de Turismo (2016) se define como: “Los viajes que tienen como fin realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y las expresiones culturales que le envuelven con una actitud y compromiso de conocer, respetar, disfrutar y participar en la conservación de los recursos naturales y culturales”.

Así mismo el turismo de naturaleza se divide en tres partes: turismo rural, turismo de aventura y ecoturismo. Este tipo de turismo (de naturaleza) permite a las personas desafiar sus capacidades físicas en entornos naturales (tierra, agua, aire), ya que es en estos espacios donde se desarrolla y al mismo tiempo promueve la sostenibilidad, ya que combina el desarrollo de este sector con el mantenimiento, conservación e incluso mejora del entorno medioambiental, social y cultural (SECTUR, 2016).

Como resultado de la investigación se plantea una serie de propuestas que a partir del diagnóstico ayudarían a Sayulita a tener una imagen objetivo que se puede proyectar para promocionar, así como disolver las problemáticas que presenta y generar beneficios para la comunidad local.

Fundamentación del problema

La localidad de Sayulita en Nayarit, es actualmente un destino turístico con amplia proyección nacional e internacional. Desde el 2015, Sayulita forma parte de la lista de los “Pueblos Mágicos” de México nominados por la Secretaría de Turismo (SECTUR), hecho que añade otro atributo a la localidad.

Uno de los aspectos que ha causado mayor interés en los medios es su crecimiento en varios sentidos, sin embargo, en el aspecto turístico, la localidad de Sayulita fue el destino nacional que tuvo un crecimiento sin precedente del 123% respecto a la reserva



de viajes y arribo de turistas durante el año 2016 y, la reserva de hospedaje tuvo un aumento de 18% comparado con el 2015 (Forbes, 2017)

La localidad de Sayulita en el 2010 (INEGI) reportó una población de 2,262, donde 1136 eran mujeres y 1126 hombres. La población de 18 años y más ocupada o trabajando se reportaba como de 975, la mayoría de esta población obtiene sus ingresos del turismo, sin embargo, gran cantidad de la derrama queda en manos de personas externas a la comunidad.

En Sayulita se desenvuelven actividades la agricultura, la ganadería y la pesca, en cuanto a las actividades secundarias no se encuentra ningún tipo de industria dado que el destino se mantiene gracias al sector terciario (servicios), siendo el turismo la principal fuente de empleo y la actividad que más ingresos genera.

El problema principal es que el destino carece de una planificación lo que impide en primer lugar poder proyectar una imagen que pueda caracterizar a Sayulita a nivel nacional e internacional, por otra parte, maximizar los recursos naturales con los que cuenta (la playa de los muertos y el cerro del mono), finalmente la concentración de los turistas en la zona centro crea un conflicto con los medios de transporte.

La escases de datos confiables sobre las estadísticas de Sayulita se presenta como un obstáculo para los investigadores y para el destino, ya que estos pueden ayudar a los actores de la localidad en la toma de decisiones.

Metodología

La investigación tiene un enfoque mixto, el informe está basado en datos recolectados previamente de la observación y la experiencia personal de los miembros del equipo investigador, con información documental de fuentes primarias y secundarias. Se realizó un levantamiento de encuestas a los turistas, la muestra fue de 110 encuestas en el mes de octubre.

Resultados y discusión

La importancia del análisis FODA para el proyecto de Sayulita se concentra en tener claros los puntos favorables como los débiles para lograr un óptimo desarrollo de los programas y estrategias que se pretenden llevar a cabo.

Los resultados se presentan a continuación:



RECURSOS TURÍSTICOS	
Fortalezas	Debilidades
Cuenta con playa como recurso principal. La playa “los muertos” está certificada. Los turistas tienen buena imagen de los recursos.	No se aprovechan al máximo los recursos con los que se cuenta Solo cuenta con recursos de tipo natural No se realiza suficiente promoción del cerro Contaminación de una de las playas principales
Oportunidades	Amenazas
Gran reconocimiento internacional por surfistas Condiciones naturales favorables para diversas actividades del turismo de aventura En el territorio se tiene un cerro con potencial para desarrollar productos turísticos.	Falta de apoyo por parte de ejidatarios Playa Saturada en Temporada Alta Poco interés por la comunidad para desarrollar nuevos proyectos.

Tabla 1. Análisis FODA de los recursos turísticos de Sayulita
Fuente: Elaboración propia

Es importante considerar todos los puntos planteados en el FODA, en cuanto a los recursos con los que cuenta Sayulita se resalta que, a pesar de las debilidades y amenazas, se puede lograr potencializar los recursos.

PLANTA TURÍSTICA	
Fortalezas	Debilidades
Cuenta con diversos tipos de hospedaje Buena oferta en agencias de viajes Amplia variedad en los establecimientos de alimentación y centro de recreación nocturna Cuenta con cajero de monedas extranjeras	Falta de módulos de información turística. Sus comercios no se preparan lo suficiente para la temporada alta Mal uso de las instalaciones deportivas (usada como estacionamiento). Zona de campings con poca seguridad
Oportunidades	Amenazas
Gran afluencia de turistas extranjeros y nacionales Rentabilidad en la mayoría de los negocios Oferta de servicios de alimentos y bebidas con buen paisaje	Comercios ambulantes obstruyendo el paso peatonal. Precios no regulados en los establecimientos. El precio del cambio de moneda no es regulado. Falta de instalaciones para realizar congreso o convención.

Tabla 2. Análisis FODA de la planta turística de Sayulita
Fuente: Elaboración propia

Sayulita presenta una gran diversidad de servicios, variedad de precios, calidad en los servicios, sin embargo, siendo tantos los establecimientos de la misma categoría, puede jugar en contra ya que el espacio no es suficiente y la aglomeración se concentra.



INFRAESTRUCTURA	
Fortalezas	Debilidades
Existe una carretera que conecta a Sayulita con Puerto Vallarta y otras localidades Cuenta con central de autobuses (adecuada) Existen medios de transporte acuáticos que llegan a la localidad Medios de comunicación	Falta de estacionamientos. Falta de señalética vial Desorganización vial No cuenta con servicios médicos para locales Falta de banquetas Falta de seguridad (policías)
Oportunidades	Amenazas
Implementación de atención médica para los locales y turistas Accesibilidad a la playa y pueblo para discapacitados Personal de seguridad y primeros auxilios en pueblo y playa Mejora en los servicios como drenaje y vialidad	Fallas graves en el drenaje Desplazamiento de la comunidad local por turistas Aglomeración de los establecimientos Falta de interés por parte de las autoridades para una mejora

Tabla 3. Análisis FODA de la infraestructura de Sayulita
 Fuente: Elaboración propia

Basados en el análisis FODA y en los resultados que se obtuvieron de las encuestas realizadas se plantea la necesidad de proponer una imagen objetivo para Sayulita y así a partir de esta imagen realizar una serie de programas a implementar para planificar el destino. De acuerdo a los turistas entrevistados y los actores responsables de la toma de decisiones, se dedujo que, de acuerdo a las condiciones, la ubicación y las actividades que se pueden desempeñar en el destino, la imagen objetivo es "Sayulita Destino de Naturaleza".

De acuerdo al perfil del turista, los que más visitan Sayulita son jóvenes entre 26 y 36 años, visitan el destino en busca de experiencias extremas y diversión. Una vez determinada la imagen que se desea proyectar de Sayulita, se proponen 4 programas para ayudar a que la localidad se desarrolle como un destino de turismo de naturaleza.

Programa 1 Enfocado al aprovechamiento del principal recurso natural con el que cuenta Sayulita; la playa.

Los proyectos que incluye el programa serían en total tres actividades de turismo de aventura en aprovechamiento de las características del principal recurso natural con el que cuenta Sayulita; la playa, las actividades son: Paseo en Kayak, paddle y flyboard.



De acuerdo al levantamiento de encuestas en el destino, la mayor cantidad de los turistas que visitan Sayulita se encuentran en un margen de edad entre los 15 y 36 años. Por otra parte, una de las razones por la que los turistas visitan el destino (no en su mayoría) es la práctica del Surf, de esta manera aprovechando las características del mar como el oleaje y las características de los turistas jóvenes, se considera que estas actividades puedan ser de su interés.

La mayoría de las personas que visitan Sayulita lo hacen por algunas horas, se puede entender que por la falta de productos turísticos que se ofrecen ellos no vean atractivo pernoctar en el destino, al ofrecer estas actividades se puede motivar al turista para que la estancia promedio aumente.

Se espera un gran beneficio para la población local basado en que serán ellos mismos quienes ofrezcan el producto al turista y sirva como motor de desarrollo en conjunto con otras actividades.

Estrategias

En cuanto a la inversión en activos, será necesario la adquisición del equipo de protección y seguridad necesario para la realización de las actividades: Kayak, remos, tablas, equipo para flyboard.

Es importante hacer saber que el manejo de estas actividades se pondrá en manos de personal local, la capacitación de estas personas será indispensable para el buen funcionamiento del programa, así como para beneficio de la comunidad local.

Es importante tomar en cuenta lo que menciona la NOM-011-TUR-2001 que hace referencia a los requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de turismo de aventura, poniendo énfasis en:

- Programas de capacitación y actualización para el personal por cada una de las actividades que se ofrecen, en los cuales, además de contemplar los temas relevantes de la actividad propia, se consideren aspectos sobre los recursos naturales y patrimonio cultural.
- Manuales de seguridad y atención de emergencias por cada actividad que se ofrece.
- Seguros contra accidentes y gastos médicos.
- Reglamento interno.
- Manuales de operación para los guías.



- Programa y bitácora de mantenimiento del equipo utilizado en cada actividad.

Hoy en día la influencia de las redes sociales en los jóvenes es muy importante, así como la opinión de la familia y los amigos, por esta razón la mejor forma de promocionar estas actividades sería a través de internet, en redes como Facebook, Instagram, Twitter, etc. En donde no solo se digan las actividades que se ofrecen, sino que los turistas cuenten su experiencia para motivar a más personas. Dentro del destino también sería importante tener un centro de información al turista y buscar que se promoció con folletos, carteles, etc. en la zona de Puerto Vallarta y Nuevo Vallarta por la cercanía con el destino.

Programa 2 Hospedaje en el cerro del mono, Sayulita.

Este programa tiene como finalidad el motivar al turista a desplazarse a otra zona del destino y maximizar el uso de los recursos. Con la creación de estos cuartos de hotel se busca crear la concientización en cada huésped sobre el medio ambiente de una manera en que disfruten su estancia sin ocasionar daño alguno, el número de habitaciones serán determinadas por la morfología del terreno, buscando que su densidad no rebase los estándares internacionales en la materia; cada una de las habitaciones contará con una temática distinta sobre la cultura de la región, y tendrán lo fundamental como: camas, baños, televisión, wifi, closets, entre otros. Será un hotel que ayude a la economía local, en donde los huéspedes tendrán más contacto con la naturaleza, y será apto para turistas de cualquier edad debido a que la forma de llegar al hotel será por medio de senderismo, bicicletas o triciclos en donde un trabajador podrá llevarlos en el triciclo debido a que la distancia es larga.

Estrategias

La ubicación del hospedaje se localizará en la parte baja del cerro del mono, para así no dañar el cerro o su atractivo. Contará con una pequeña recepción, se necesitará un escritorio, computadora de escritorio, terminal, una caja, teléfono fijo.

Se necesitarán Televisores, lámparas, burós, camas, sábanas, colchas, baños, lavabos, regaderas, cortinas, algunos de los materiales que se utilicen para la decoración serán reciclados, servicios públicos como luz, agua, drenaje

El medio de transporte que se utilizará para llegar a los cuartos de hotel será por medio de senderismo, no se permitirá ningún automóvil, cuatri moto, motos, etc.



Contará con un personal apto para tratar turistas, que domine el idioma inglés, atención a clientes, experiencia en ventas, actitud de servicio, facilidad de palabra. El personal será capacitado constantemente con variedad de cursos como primeros auxilios, atención o trato al huésped, la calidad de los cuartos de hotel, reglamentos del hotel, tanto para personal como huésped.

Queda prohibido la extensión del hotel, ya que se debe ocasionar el menor impacto negativo en el medio ambiente.

La separación de residuos será obligatoria, orgánicos e inorgánicos, las botellas de plástico o latas serán utilizadas para la creación de artesanías o venderlos en algún establecimiento de compra o recolección de materiales reciclables.

Bajo consumo de energía eléctrica, se utilizarán focos o lámparas de ahorro de energía, así como se les capacitará a los empleados de encender y apagar las luces en ciertos horarios o utilizar sensores en donde solo se enciende la luz si la habitación está ocupada.

La reservación será vía telefónica, directamente con el recepcionista, redes sociales y páginas web.

Se promocionará el hotel por medio de redes sociales como instagram, facebook, twitter a través de videos y su publicación en youtube.

Programa 3 Desarrollo de un sendero en el cerro del mono

Esta propuesta tiene como objetivo principal diseñar un sendero ecológico interpretativo con avistamiento de aves como estrategia pedagógica que fomente la imagen objetivo del destino de Sayulita apoyado en un material educativo de las especies de aves más comunes que habitan en la región, partiendo principalmente de los aportes que brindan a la comunidad local.

El sendero interpretativo, consta de seis estaciones en las cuales se propone una serie de actividades complementarias, las cuales pretenden incentivar la movilización de actitudes y valores frente al cerro, dicho material se propone como una estrategia para estimular tanto la participación de la comunidad local en la elaboración de trabajos similares, como para disfrutar de espacios que brinden la oportunidad de observar y apreciar la diversidad biológica de aves y demás organismos del cerro del mono, buscando así, cambios de actitud enfocados a la toma de decisiones conscientes y acciones concretas en defensa de los ecosistemas en donde estas habitan.



Estrategias

Para realizar este plan se necesitará la documentación del área de estudio y planeación participativa: durante esta fase se efectuará la revisión bibliográfica pertinente y se establecerán contactos con entidades como la Asociación para el Desarrollo Social y Ambiental (ADESSA) y personas, necesarias para la recopilación de información local.

Se hará la delimitación del área de estudio, indicando los sitios estratégicos dentro del cerro, en donde se definieron las estaciones (zonas de fácil observación de las aves, gran diversidad biológica), de acuerdo con los ambientes y la ecología de las mismas.

Para la observación de aves se utilizará “el método conteo por puntos” basado en Hilden et al. (1991) y “los estándares” provenientes de Ralph et al. (1995), según la adaptación presentada en el Taller de Conteo por Puntos del Grupo de Monitoreo del Programa de Conservación de Migrantes Neotropicales (Point Count Workshop of the Monitoring Group of the Neotropical Migratory Bird Conservation Program). Cada estación del sendero contendrá un número, un nombre, una descripción y una actividad reflexiva.

Será necesario la adquisición del equipo de protección y seguridad necesario, ya que durante el trayecto pueden surgir contratiempos, será necesario contar con un botiquín de primeros auxilios para hacerles frente.

Se necesitarán suficientes señalamientos para el inicio, durante y al finalizar el recorrido. Se implementarán la renta de bicicletas para las personas que lo deseen.

Se promocionará el hotel por medio de redes sociales como Instagram, Facebook, Twitter. Se crearán folletos o carteles solo en la zona céntrica de Sayulita

Las reservaciones serán vía telefónica, directamente con el recepcionista, redes sociales y páginas web.

Programa 4 Creación de un estacionamiento público y descongestionamiento vehicular en la zona centro del pueblo.

Se pretende crear un estacionamiento ya que, el congestionamiento vehicular en Sayulita es muy alto especialmente los fines de semana, debido a que son días en que la afluencia de turistas aumenta, así como en las temporadas de alta demanda. Con la creación de dicho estacionamiento, mejorará la imagen del lugar y dará a los turistas la oportunidad de disfrutar de una zona despejada, por otra parte, los carritos de golf tendrán mayor espacio y será más seguro su uso.



Estrategias

Se necesitará un amplio terreno y equipamiento necesario para proveer de un adecuado servicio, entre los bienes que serán de utilidad están: muebles y enceres equipos de cámaras de seguridad, computadoras, pantallas, etc.

Se establecerá un reglamento de acceso donde se especifiquen las políticas de seguridad y de uso del establecimiento, así como la especificación de las tarifas que serán autorizadas por el ayuntamiento de Sayulita.

Tomar las precauciones y medidas necesarias para evitar que se cause daño a los vehículos mientras se encuentren en el estacionamiento, para lo cual se deberá contar con herramientas y aditamentos de protección tales como extinguidores o hidrantes, botes areneros, palas, señalamiento de cajones, de entrada y salida, así como de velocidad máxima permitida.

La publicidad se dará por medio de un cartel a la entrada del pueblo y además por medio de las redes sociales. Se incluirá también publicidad por medio de la radio dando a conocer las ventajas de estacionar los vehículos en el estacionamiento en lugar de las calles.

Conclusiones

Sayulita es un destino que cuenta (hasta el 2018) con el nombramiento de Pueblo Mágico, sin embargo, hay muchos aspectos por mejorar en el destino, no solo para mantener el nombramiento, sino para lograr mejorar la calidad de vida de los locales, satisfacer las necesidades y expectativas de los turistas para que de esta manera Sayulita sea un destino turístico competitivo.

La falta de implementación de políticas ha provocado un rápido crecimiento en los establecimientos de alojamiento extra hoteleros, la participación de airbnb a través de villas, departamentos, casas, etc. sobre sale entre los establecimientos de alojamiento hotelero. Este crecimiento genera una pérdida de identidad del destino, hasta el momento no se han manifestado inconformidades por parte del sector hotelero, sin embargo, si es fuerte la competencia entre estos dos tipos de oferta de hospedaje.

Sayulita cuenta con una gran afluencia turística que debido a la promoción que se le da a través de las redes sociales va en aumento, por esto es importante innovar en cuanto a productos turísticos y aumentar la oferta para los turistas (considerando que la mayoría del turista es joven y con alto poder adquisitivo) de esta manera lograr que su estancia



no sea solo por unas horas y tener un aumento hasta por dos días. Se considera que Sayulita cuenta con recursos que pueden ser aprovechados para la creación de nuevos proyectos y del mismo modo se pueden implementar programas para atender las problemáticas que ya presenta.

Algunos de sus puntos débiles pueden resolverse con tácticas sencillas, es decir proveer módulos de información en puntos estratégicos por medio del Ayuntamiento, para brindar el apoyo e información al turista. Al igual que reglamentar el orden de los establecimientos para que estos respeten las zonas peatonales dando mayor seguridad a los turistas.

Se considera que el mayor obstáculo para desempeñar mejoras en el destino es la dificultad para que los ejidatarios y el sector público trabajen en conjunto, llegando a un acuerdo que beneficie ambas partes, por esta razón algunos de los programas que se proponen puedan demorar en iniciar o no desarrollarse.

Referencias bibliográficas

Denue, visitado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/> el 15 de septiembre del 2018.

Forbes. (2017). Sayulita, el destino nacional más visitado en 2016 <https://www.forbes.com.mx/sayulita-el-destino-nacional-mas-visitado-en-2016/>

Grupo Intersectorial de Turismo de Naturaleza. (2016). SECTUR, SEMARNAT, FONATUR, UNAM, ICTUR, SUSTENTUR, Diagnóstico del Turismo de Naturaleza en México [primer borrador]

Gutiérrez, Reyes (2018). Impacto del turismo en la calidad de vida del Pueblo Mágico de Sayulita: actores y participación local, Universidad de Guadalajara.

Hilden, Olavi; Koskimies, Pertii; Pakarinen, Raimo; Vaisanen, Risto A. (1991). «Point count of breeding landbirds», en Koskimies, Pertii; Vaisanen, Risto A., editores, Monitoring bird populations. Helsinki: Zoológica Museum, Finnish Museum of Natural History, University of Helsinki; 27-32.

INEGI. (2010). visitado en <https://www.inegi.org.mx/> el 10 de Septiembre del 2018.

INEGI. (2010). Catálogo de localidades, Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP. SEDESOL



Ralph, C, J. Geupel, G, R. Pyle, P. Martin, T, E. DeSante, D, F. Mil, Borja. (1995). Manual de métodos de campo para el monitoreo de aves terrestres consultado en: https://www.researchgate.net/publication/237284290_Manual_de_Metodos_de_Campo_para_el_Monitoreo_de_Aves_Terrestres

Sectur Y Fiprotur (2019). Barómetro Riviera Nayarit 2018

Triedo, Nicolas. (2011). México desconocido visitado en:

<https://www.mexicodesconocido.com.mx/sayulita-nayarit-paraje-sin-igual.html> el 10 de septiembre del 2018.



Línea Temática 8.

Procesos autonómicos en la dimensión territorial



Protagonismo Mbyá Guarani no litoral paulista: Autodemarkação da Terra Indígena Tekoá Mirim.

Fábio do Espírito Santo Martins

Resumo

Inserido no processo de autodemarkação da Terra Indígena *Tekoá Mirim*, localizada no litoral paulista, sobreposta pela Unidade de Conservação do Parque Estadual da Serra do Mar no município de Praia Grande, este trabalho pretende evidenciar a luta *Mbyá* Guarani pela permanência em seu próprio território. Já, que diferentes instâncias do Estado consideram-nos invasores, e que a sua permanência na *Tekoá Mirim* é contrária ao “*corpus legal*” que legisla sobre a ocupação humana nas UC ambientais. Passando, portanto, a desconsiderar que esta permanência remonta a uma posse secular, assegurada pela concretização sócioespacial de seu modo de vida próprio, culturalmente peculiar, ou seja, de seu *Nhanderekó*. Diante de tal contexto, pretende-se neste trabalho, dar visibilidade às motivações sociocosmológicas que justificam a dinâmica de deslocamento e ocupação espacial dos *Mbyá*, tanto quanto, à interlocução dialógica que se materializa diante da circunstância de que a percepção ambiental que eles manifestam na definição nada aleatória de sua *Tekoá*, necessariamente, é circunscrita e circunscreve simultaneamente, a elaboração epistemológica e ontológica que executam.

Palavras chave

Autodemarkação de terra indígena; protagonismo; cosmologia *Mbyá* Guarani.

Introdução

Quanto à causa indígena no Brasil contemporâneo, as temáticas concernentes à espacialidade e à noção de território vêm sendo alguns dos principais pontos de discussão entre os especialistas nas áreas antropológicas, jurídicas e afins. O direito fundiário tem remetido à discussão de uma série de conceitos e perspectivas antropológicas e jurídicas, a fim de contemplar as peculiaridades daqueles povos, tanto num plano mais amplo (abordando os povos indígenas como um todo na categoria de índios), quanto de forma mais específica (quando se trata de cada sociedade indígena). Assim, a articulação *M'byá* com estas questões está diretamente ligada ao acentuado interesse das populações *Guarani*, em concretizar seu direito de posse territorial, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), em particular, no Art. 231 e 232.



Portanto, ao relacionar-se os *M'byá Guarani* com esse tema, observa-se a necessidade de uma análise que priorize tanto os aspectos teóricos que envolvem o peculiar conceito de território deste povo, quanto à história de contato dessa população com a sociedade envolvente. Enfocar ambos os elementos, é imprescindível, pois, que os problemas relacionados à saúde, organização social e demografia estão imbricados e subsumidos na questão fundiária.

Desta forma, pretendeu-se analisar neste trabalho, a partir das concepções nativas dos *M'byá Guarani* que vivem na Terra Indígena (TI) *Tekoá Mirim*, as suas relações com o espaço e com a sociedade envolvente, além de como elas forjaram mudanças históricas que influenciaram a sua configuração sociocultural contemporânea. Mas, sobretudo, como esses aspectos convergem para uma compreensão acerca da sua agência e protagonismo na questão fundiária que os afeta.

Neste sentido, é preciso inicialmente, evidenciar a perspectiva de espacialidade concebida pelos *Guarani*. Devendo então, ser considerado que eles, ao se fixar em uma área específica, tradicionalmente, se estabelecem sem a preocupação de definir limites precisos. Entretanto, o processo histórico de constante contato com a sociedade envolvente impôs mudanças nesse aspecto. Desta maneira, pretende-se evidenciar a luta dos *M'byá* no contexto de autodemarcação da TI *Tekoá Mirim* no município de Praia Grande no litoral do estado de São Paulo. TI esta, exatamente localizada no interior da Unidade de Conservação (UC) ambiental do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM). Contexto, que fez com que as instâncias do Poder Executivo Municipal passassem a considerar os *M'byá* que lá se instalaram, como invasores; e mais, situação que corroborou para que os órgãos ambientais estaduais, sobretudo, a Fundação Florestal (FF), extensão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo (SEMA – SP), e responsável administrativo do PESH, assumissem a postura de considerar a permanência indígena na *Tekoá Mirim* contrária ao “*corpus*” legal que legisla sobre a ocupação humana nas UC ambientais, dando início, portanto, a uma articulação político-administrativa para impossibilitar a sua permanência naquele território. Permanência esta, que remonta a uma posse que secularmente está assegurada pela concretização sócioespacial do modo de vida próprio dos *M'byá*, culturalmente peculiar, ou seja, o seu *Nhanderekó*¹; completamente ignorado e desprezado pelas representatividades do Estado brasileiro.



Assim, diante de tal contexto, pretendeu-se dar visibilidade às motivações sociocsmológicas, culturais, portanto, que justificam a dinâmica de ocupação espacial dos *M'byá*, problematizando também, os processos etnohistóricos que justificam a autenticidade da ocupação do território em questão. Por isso, as reflexões contidas nesta discussão, irão se referir às análises executadas sobre o fato de que os *M'byá Guarani* ao estabelecerem a *Tekoá Mirim*, o fizeram em execução plena de concretização e consonância de sua cosmologia com a sua práxis dialógica, derivada das relações estabelecidas com a sociedade envolvente.

Verificando-se também, a atuação das instâncias do Estado diante desta situação. Constatando-se, portanto, que as legislações que a norteiam, em relação ao que diz respeito à garantia dos direitos dos povos indígenas no Brasil, elas padecem de uma profunda e ininteligível contradição, sobretudo, quando definem as questões relacionadas às TIs, e a posse das mesmas pelos respectivos povos que secularmente as utilizam.

Sendo assim, fica evidenciado que no decorrer dos séculos, as relações de contato pouco mudaram, frutos da recusa em se admitir que povos com outras visões de mundo, de espaço e de tempo e com outros costumes e tradições possam coexistir em espaços compreendidos e classificados de maneiras diferentes em relação àquelas padronizadas pela sociedade envolvente.

Nhanderekó* como condição determinante para a concretização da *Tekoá Mirim

O cotidiano vivenciado pelos *Mbyá Guarani* da TI *Tekoá Mirim* passa a ser apresentado e problematizado em relação àquilo que se refere às dificuldades enfrentadas por eles para poderem estabelecer-se e se manter de acordo com o seu modo tradicional de existência cultural, ou seja, o seu *Nhanderekó*. Que, influenciado por sua cosmologia, se materializa na sua ocupação e utilização do espaço social. Assim, é a partir da análise deste material que se problematizará o processo de fixação do mencionado grupo indígena na *Tekoá Mirim*. Portanto, irá se discutir as complexas composições culturais *Mbyá* que atestam tratar-se como seu território ancestral, a área escolhida para fixarem-se e concretizarem a sua *Tekoá*. Desta forma, invalidando a compreensão e posteriores ações de várias esferas do poder público municipal e estadual, que passaram a considera-los como invasores do seu próprio território. Situação, pretensamente avalizada, segundo o Estado, pelo fato de que a TI em questão, se localiza circunscrita pelas delimitações espaciais do PESH, classificado de acordo com a legislação



ambiental como uma UC, o que por definição, exclui completamente dos povos indígenas os seus direitos originais de permacerem a habitá-las. Desconsiderando-se, portanto, o fato de que aquelas terras são ocupadas por eles desde remotos períodos, quando história e mito se permeavam na elaboração de uma realidade particular.

Neste sentido, a proposição deste trabalho compõe-se justamente, a partir do inédito acompanhamento antropológico nesta TI do quase que simultâneo processo de fixação do grupo indígena em questão, priorizando assim, a apreensão etnográfica do estabelecimento das relações sociais, políticas, econômicas, rituais e religiosas estabelecidas, além é claro daquelas que se estabeleceram e são mantidas com elementos pontuais da sociedade envolvente. Então, a análise desenvolvida deriva principalmente, da interlocução junto aos *Mbyá* durante a realização do trabalho de campo, contudo, se caracterizaram como inestimáveis as contribuições que o *Xeramo'ii Karáí Mirim*, tanto quanto o cacique *Karáí Ñee're*, disponibilizaram incondicionalmente para o registro e posteriores análises etnográficas.

Sendo cabível, portanto, a clara percepção que o local exato em que se dera a concretização desta aldeia, em hipótese nenhuma, se materializou motivado por circunstâncias aleatórias, ao contrário; concretizou-se acerca das complexas premissas culturais que influenciaram à lúcida e consciente opção. Evidenciando, que sob a óptica *Mbyá* Guarani, toda a espacialidade geográfica que abriga a Serra do Mar, e, por consequência, que circunscreve a área escolhida como aquela a conter a *Tekoá Mirim*, trata-se de território indígena (*Mbyá*) ancestral. Já, que os Guarani se movimentam numa ampla geografia, com migrações eventuais a regiões bastante específicas e com frequentes deslocamentos dentro de uma mesma região. Destarte, como afirma Ladeira (2007), “A noção de terra está, pois, inserida no conceito mais amplo de território que sabidamente pelos *Mbyá* se insere num contexto histórico (mítico) cíclico, e, portanto, permanentemente recriado e ressignificado, pois ele é o próprio mundo *Mbyá*”.

*O tekoá é traduzido como o lugar onde é possível realizar o modo de ser Guarani. Teko, “o modo de ser”, abrange a cultura, as normas, o comportamento, os costumes. O tekoa, com toda a sua materialidade terrena, é, sobretudo uma interrelação de espaços culturais, econômicos, sociais, religiosos e políticos. Na verdade, “fundar” um tekoa, ou recuperá-lo ou reconstruí-lo mediante as unidades familiares, é realizar o projeto coletivo de reconstrução do mundo *Mbyá* por meio da reprodução, nos diversos tekoa, dos elementos originais existentes em *yvy apy* (Ladeira, 2007, p.93-94).*



Então, a predileção dos *Mbyá* por fixar-se no território compreendido pela Serra do Mar se justifica por aspectos culturais que tangenciam o plano das concepções mitológicas, principalmente, encontrando fundamento no mito “da origem da terra sem males (*yvÿ pyaú*)”, como foi registrado por Clastres (1978). Assim como também, fatores de ordem práticas relativa a práxis destes indígenas em relação à espacialidade que ocupam, corroboram por justificar a sua preferência pelas regiões serranas do litoral. Por isso, “quando os *Mbyá* definem a Serra do Mar como “terra boa” (*tekoa porã*), isso significa que ali ainda é possível reproduzir as normas tradicionais em termos do uso da terra e da relação com os parentes” (Azanha & Ladeira, 1988, p.24). O que essas informações significam? De acordo com as afirmações de Azanha & Ladeira (1988): “Isso quer dizer que a escolha do lugar não é gratuita: ela segue a tradição, seja ela histórica e/ou cosmológica”. Portanto, graças a sua experiência religiosa e a seu sistema de vida, os Guarani vêm resistindo e mantendo o seu existir circunscrito as *Tekoá*, o lugar do seu modo de ser. Assim, a possibilidade de prática do *Nhanderekó*, é a concretização de se reproduzir a manutenção da terra em seu próprio suporte.

Por isso, insistir na perspectiva conservacionista radical, significa associar-se à permissividade da exclusão do direito *Mbyá Guarani* de permanecer habitando sua espacialidade territorial cosmológicamente constituída. E mais, desse modo, mantendo essas práticas autoritárias, em benefício das populações urbanizadas o Estado contribui para a perda de enormes potencialidades de etnoconhecimentos e etnociência, de sistemas criativos de manejo de recursos naturais e da própria diversidade cultural.

Devendo então, ficar bastante claro como a concepção sociocosmológica, portanto, culturalmente ancestral, preconizou tanto a seleção e fixação territorial, quanto à contextualização das dinâmicas de estabelecimento da *Tekoá Mirim*. Desta maneira, com relação às prerrogativas socioculturais *Mbyá* que concretizaram suas significações e subjetividades cosmológicas através de motivações práticas para a constituição de sua “nova” *Tekoá*, um importante exemplo, manifestado pelo grupo indígena em questão, e etnografado no trabalho de campo, se refere à memória sobre o uso ritual que os ancestrais dos *Mbyá* contemporâneos, executavam na territorialidade que atualmente circunscribe a área de instalação da *Tekoá Mirim*. Memórias estas, que evidenciam algumas das considerações que compõem o entendimento *Mbyá* a respeito da posse mítica (histórica) de seu território, que, somada ao ordenamento jurídico ocidental que reconhece o “direito originário” dos povos indígenas sobre os seus territórios, por si só, deveriam se caracterizar como a justificativa legal para a



inquestionável fixação e utilização culturalmente peculiares, que os *Mbyá* reivindicam para a sua *Tekoá Mirim*.

Algumas incoerências e contradições entre as legislações ambiental e indigenista no Brasil contemporâneo

A atualidade que caracteriza e concretiza as mitigações para apropriação, gestão e utilização dos recursos naturais das áreas *Mbyá* situadas no litoral de São Paulo, impõe uma definição cada vez mais precisa de papéis, direitos e competências, dadas as transformações sucessivas dessa região, provocadas pela sua ocupação crescente e desordenada. Haja vista, os claros e permanentes impactos que incidem de modo incessante sobre as comunidades *Mbyá* que tradicionalmente habitam a territorialidade supracitada. Sendo estas consequências, relativas à articulação de aplicabilidade entre as legislações ambiental e indigenista sobre o cotidiano e práxis destas comunidades.

Assim, a Lei Federal nº 9.985/00, responsável por reformular a gestão e usos das áreas ambientalmente protegidas, denominadas desde então como UC ambientais, ignora de maneira total as populações tradicionais, entre elas, os povos indígenas, que habitam ancestralmente estas áreas. Desta forma, sob a égide do conservadorismo ecológico, que desconsidera as interações e os processos de interferência das populações humanas sobre o meio natural em que se encontram inseridos há séculos, ela exclui de modo enfático, os *Mbyá* de permanecerem ocupando seus territórios.

Mas, para uma análise mais aprofundada deste contexto, convém evidenciar que a incumbência de garantir os direitos indígenas, inclusive os territoriais, deriva da CF de 1988, em seu art. 231, cap. VIII, § 1º, regulamentados pelo Decreto nº 1.775 e pela Portaria nº14 de 1996. Devendo também ser destacado, que, em 2003, ao ratificar a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (C169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil comprometeu-se juridicamente, perante a comunidade internacional a proteger a identidade dos povos indígenas, respeitando suas terras, tradições e formas próprias de organização social. Já que, “A C169 estabeleceu normas específicas para a proteção das terras indígenas e tribais” (Figueroa, 2009, p.20). Deste modo, as reivindicações *Mbyá* quanto à legitimidade da ocupação e usos da *Tekoá Mirim* frente ao contexto de conflito lá existente, amparam-se, sobretudo, no Art.14, §§ 1º, 2º e 3º, daquela Convenção. E mais, a corroborar tais indicativos, o Estado brasileiro, mediante o Decreto nº 6.040/07, determinou “*status*” jurídico às comunidades tradicionais, que instituiu a Política Nacional de



Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Portanto, de que maneira compreender este antagonismo que coloca em oposição direta estas legislações? Situação constatada nos exemplos que “em muitos casos, se têm acarretado a expulsão dos moradores tradicionais de seus territórios ancestrais, como exige a legislação referente às unidades de conservação” (Diegues, 2000, p. 11). Contexto este, em que estão incluídos os *Mbyá* da *Tekoá Mirim*.

Desta forma, concretiza-se uma contradição legal que opõe a legislação que determina sobre a gestão das UC ambientais, e a CF de 1988, que, por sua vez, legisla a respeito da prevalência dos direitos territoriais indígenas, inclusive dos que tradicionalmente ocupam as territorialidades das UC. Destarte, tal dissonância se caracteriza por um processo alienado e alienante de importação/composição da legislação ambiental, que regulamenta a gestão das UC no país. E que reproduziu, quase que literalmente, a concepção de áreas protegidas que provém do século retrasado, criadas nos EUA. Que, segundo Diegues (2000, p.13) “mais do que a criação de um espaço físico, existe uma concepção específica de relação homem/natureza” que compreende o ser humano, inevitavelmente, como destruidor. Assim, pressupõe que poderiam existir pedaços do mundo natural em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana. Pois, sob a argumentação preservacionista, se posicionam justificativas contra a existência das populações tradicionais em áreas naturais protegidas, já que consideram incompatível a presença destas populações e a proteção da biodiversidade naquelas áreas. O que atesta o desconhecimento de estudos recentes que afirmam que a manutenção, e mesmo o aumento da diversidade biológica nas florestas tropicais, está relacionada intimamente com as práticas tradicionais da agricultura itinerante dos povos indígenas. Apontando desta forma, à desmistificação das “florestas intocadas” e na importância das populações indígenas e tradicionais na conservação da biodiversidade. Já que, “a natureza em *estado puro* não existe, e as *regiões naturais* usualmente correspondem a áreas extensivamente manipuladas pelos homens” (DIEGUES, 2000, p.13).

Contudo, no Brasil, no plano da administração federal e de algumas ONGs, a questão da presença de povos indígenas, e demais populações tradicionais em UC tem sido pensada e articulada a partir de uma visão conservadora e reacionária, influenciadas por percepções urbanas do que significa o “mundo natural” e a “natureza selvagem”. Fala-se em interferência humana negativa sobre as áreas naturais protegidas sem nenhuma distinção entre os interesses econômicos que prevalecem no contexto externo



dessas áreas e as atividades daquelas populações em grande parte responsáveis pela manutenção da diversidade biológica.

Alguns processos de construção para novas possibilidades na *tekoá mirim*

Quanto às aproximações e os distanciamentos políticos estabelecidos entre a *Tekoá Mirim* e as demais aldeias *Mbyá* que se encontram ao seu redor, percebe-se que a partir das constantes e mútuas visitas entre os habitantes das aldeias vizinhas e vice-versa, mantêm-se uma identidade política comum. Sobretudo, quando se veem frente a problemas que compreendem a oposição da sociedade envolvente em relação a qualquer uma das aldeias Guarani no litoral sul paulista. Imediatamente, todas elas assumem uma posição de união e unicidade quanto à postura de defesa do posicionamento indígena. Reafirmando assim, a identidade comum a todos eles, de serem Guarani, indígenas, portanto, que lutam pelo reconhecimento e acessibilidade à especificidade dos seus direitos, legalmente reconhecidos pela CF de 1988.

Entretanto, ao que se refere ao relacionamento entre as aldeias do litoral sul de São Paulo, principalmente, aquelas localizadas em São Vicente, Mongaguá, Itanhaém e Pariquera-açú, a construção da *Opy'i*, a Casa de Rezas da *Tekoá Mirim*, tal qual se concretizara, passou a assumir um caráter de elemento cultural comunicador, que expressa o entendimento próprio que os *Mbyá* da *Tekoá Mirim* assumem sobre si em relação aos seus parentes das demais aldeias que se localizam em regiões circunvizinhas. Ou seja, segundo os registros etnográficos que foram coletados em interlocução com o *Xeramo'i Karái Mirim*, que era naquele momento o detentor dos conhecimentos relativos às técnicas e aos procedimentos de construção da nova *Opy'i*, a configuração que ela passaria a assumir, mediante aos procedimentos e técnicas a serem utilizados na sua confecção, expressariam a maneira com que os “verdadeiros” *Mbyá* realizavam tal processo de construção. Assim, estando nas entrelinhas, a afirmação sobre os *Mbyá* da *Tekoá Mirim*, que seriam eles, étnico e culturalmente falando, os “verdadeiros” *Mbyá*, em oposição aos outros Guarani das demais aldeias. E mais ainda, já que além da criação de um contexto de distinção étnico cultural, os procedimentos e técnicas de construção da sua nova *Opy'i*, ao estar concluído, expressaria também a opção e as preferências para a concretização das articulações políticas a se materializarem entre eles e outras *Tekoá Mbyá*, que não aquelas que os circunscrevem no litoral sul paulista. Tratava-se, portanto, das aldeias *Mbyá* localizadas ao norte da Argentina, local de nascimento do *Xeramo'i Karái Mirim* e onde ainda hoje mantém estreito relacionamento com os seus parentes que lá vivem, seja pelo fato de



que algumas de suas filhas encontram-se casadas naquela localidade, ou pela situação de que regularmente o *Xeramo'i* o visita com a sua família; mas principalmente, devido a ter se concretizado um deslocamento do *Xeramo'i* à região mencionada, não para uma visita regular, mas sim, para que fosse trazido por ele até a *Tekoá Mirim*, um de seus genros (Martim), que segundo o xamã, apesar de ele deter os conhecimentos necessários à construção, apenas Martim é que saberia executá-los. Assim, como há muito já consta na literatura antropológica, e havia sido destacado por Lévi- Strauss, pode-se notar no contexto acima destacado, a existência de um fluxo de trocas, de conhecimentos (“bens” subjetivos) e indivíduos, para o estabelecimento de alianças. A estruturação de um processo consciente de articulação seletiva para o estabelecimento de determinados conjuntos de relações políticas, em detrimento de outras.

Já, quanto à conclusão dos trabalhos de construção da Casa de Rezas, para além das significações cosmológicas e culturais que ela expressa, significa também, a materialização de um complexo conjunto de conhecimentos ecológicos e de uso e manejo sustentável do ambiente que os *Mbyá* ocupam, atribuem significações e o utilizam de maneira integral, concebendo-se a si mesmos como parte constituinte, e não como elementos externos a este mesmo complexo sistema ambiental.

Deste modo, portanto, alguns registros referentes ao processo de construção da nova *Opy'i* levado a cabo pelos *Mbyá* na *Tekoá Mirim*, podem contribuir perfeitamente, para que seja compreendido como uma clara analogia em relação a outros importantes processos de construção que a referida população indígena está desenvolvendo em seu contexto cotidiano de relações diretamente estabelecidas com a sociedade envolvente na contemporaneidade, mas, sobretudo, com as esferas políticas representativas do Estado, sejam elas, constituídas em suas esferas municipais, estadual e federal.

Assim, a reflexão a seguir, que deriva da etnografia concretizada ao longo do trabalho de campo, virão exemplificar alguns daqueles processos. Como a articulação das lideranças da aldeia junto à Câmara Municipal de Praia Grande, para que através destes contatos, passasse a estar ampliado o potencial de pressão que os representantes da *Tekoá Mirim*, viessem a executar sobre o Poder Executivo Municipal. Por exemplo, sobre a Secretaria Municipal de Saúde, no sentido que os seus direitos constitucionais que garantem o pleno atendimento dos serviços municipais de saúde a todos os cidadãos, fossem efetivamente garantidos quanto à sua acessibilidade.



Portanto, de maneira diferente a passividade conformista, que infelizmente, caracteriza a maioria da população brasileira quando se depara frente à ineficiência do Estado, os *Mbyá* da *Tekoá Mirim* se mobilizam, assumindo-se enquanto portadores de agência, e, desta forma, construtores do protagonismo diante da necessidade de enfrentarem situações de mitigação junto aos órgãos representativos do Estado, sobretudo, quando a inoperância deste, passa a comprometer diretamente às suas condições de vida.

Outro processo de luta que vem sendo construído pelos *Mbyá* da *Tekoá Mirim* se caracteriza, pela ação das lideranças da aldeia, principalmente do cacique e dos professores, diz respeito à pressão que estes vêm exercendo sobre uma esfera estadual de representação do Estado, a saber, a Diretoria de Educação de São Vicente, representante direta da Secretaria Estadual de Educação, sobre os assuntos relativos às escolas e a educação indígena. É justamente em oposição a precariedade que se dirige a ação das lideranças *Mbyá*, que em perfeita consonância com o contexto contemporâneo de luta dos povos indígenas pela valorização de seus conhecimentos, saberes e processos educacionais próprios, elaboram a construção de projetos e propostas pedagógicas e curriculares propriamente ditas, que não apenas valorizem, mas que sejam pautados pelo “sistema pedagógico” peculiar a cultura *Mbyá*.

Entretanto, nenhum processo de luta que está contemporaneamente, sendo construído pelos *Mbyá* da *Tekoá Mirim*, é mais difícil do que aquele que se refere ao enfrentamento à morosidade característica aos processos legais de reconhecimento, homologação e demarcação da TI *Tekoá Mirim*. Dificuldade esta, que se concretiza, sobretudo, pelo fato de que o objetivo final desta luta, ou seja, a demarcação legal submete os *Mbyá* que lá vivem, a “*fronts*” múltiplos e simultâneos de construção desta luta.

Desta forma, os *Mbyá* da *Tekoá Mirim* veem-se frente à necessidade de construir estratégias de luta para poderem concretizar o enfrentamento, para além dos preconceitos históricos que a sociedade envolvente mantém em relação aos povos indígenas, principalmente quando se trata da relação estabelecida entre estas populações e a posse de suas terras. Haja vista, especificamente, ao que se refere aos *Mbyá* da *Tekoá Mirim*, as dificuldades criadas e impostas pelo Poder Executivo Municipal de Praia Grande, tanto quanto, pelo Poder Executivo Estadual, na sua ação através da SEMA-SP, cuja atuação junto a esta comunidade indígena, imediatamente após a sua fixação na área correspondente a *Tekoá Mirim*, dirigiu-se sempre em sentido de dificultar, e mesmo de impedir o seu estabelecimento naquele território.



Entretanto, há ainda maiores e piores dificuldades de enfrentamento a serem superadas pelos *Mbyá* da TI *Tekoá Mirim* naquilo que se refere ao processo de construção de sua luta pela demarcação fundiária de seu território tradicional. E, que na contemporaneidade, diz respeito à elaboração da estrutura institucional do país, haja vista, portanto, todos os processos legais relacionados à demarcação das TIs em território nacional estarem completamente paralisados. Situação esta, que se deve as discussões institucionais, que envolvem diretamente o Poder Executivo e o Poder Legislativo federais, e indiretamente, os nefastos e, economicamente falando, vultosos interesses dos lobistas que atuam em consonância com específicos representantes daqueles poderes, que, por sua vez, pretendem alterar todo o contexto institucional, jurídico e legal, àquilo que se refere às demarcações das terras indígenas, isto por meio do Projeto de Emenda Constitucional nº215, ou simplesmente, a PEC 215. Que de maneira sumária, pretende anular as atribuições atuais do Poder Executivo Federal, que por meio das atuações da FUNAI e do Ministério da Justiça, são os responsáveis pela execução de todas as etapas relativas aos processos de reconhecimento, homologação e, por conseguinte, de demarcação das terras indígenas no país, para então transferi-las, em sua integridade, direta e unicamente, para o Poder Legislativo Federal, isto é, para o Congresso Nacional.

Contudo, para uma real e crítica percepção deste contexto, é necessário que seja considerada a composição histórica da bancada de maior influência daquela casa, e, que na maioria das vezes, define a direção a que são encaminhadas a maior parte das discussões que opõe diretamente, os seus interesses aos de outros grupos da sociedade, sobretudo, quando se trata de grupos marginalizados. Neste sentido, observamos no contexto político e social contemporâneo no Brasil, o Congresso Nacional, composto de uma maneira extremamente fragmentada, politicamente falando, além de definir-se a partir de um caráter extremamente conservador, com a clara predominância dos interesses econômicos e, portanto, políticos, da bancada ruralista, representante do agronegócio, que assume claro, interesses e prioridades diametralmente opostas àquelas manifestadas pelos povos indígenas, principalmente, quando tais interesses se referem à propriedade e usos de terras em território nacional.

Assim, de maneira geral, a luta dos povos indígenas no Brasil, pelo reconhecimento e demarcação legal de seus territórios tradicionais, e especificamente, de modo semelhante, a construção da luta dos *Mbyá* da *Tekoá Mirim*, passam a se caracterizar na contemporaneidade, como um complexo processo, cujas dificuldades se multiplicam



quando se passa a considerar o cenário político institucional do país na atualidade, o que imediatamente, causa a necessidade de que múltiplos setores da sociedade civil organizada passem a reconhecer verdadeiramente, o contexto que circunscreve as problemáticas relacionadas às questões das demarcações das Terras Indígenas. É, portanto, nesta perspectiva, que este trabalho propõe se constituir como uma colaboração, ao apresentar, a partir de evidências etnográficas e antropológicas a ancestral relação sociocultural e cosmológica, que une o grupo indígena *Mbyá* aqui pesquisado com o referido território da *Tekoá Mirim*.

Considerações Finais

Conclusivamente, a realização deste trabalho pretendeu caracterizá-lo como um elemento auxiliar às demandas dos povos indígenas e demais interessados, por instrumentos teóricos e metodológicos que ajudem a efetivar ações concretas em contextos que circunscrevem os processos de luta pela demarcação das TIs no país. Para tanto, tratou-se aqui de maneira específica, das condições que caracterizam a realidade contemporânea do grupo indígena *Mbyá* Guarani no processo de ocupação territorial e constituição da sua *Tekoá Mirim*.

Neste sentido, as principais contribuições deste trabalho estão circunscritas ao contexto de que, inicialmente, esta é a primeira investigação etnográfica realizada junto aos *Mbyá* da *Tekoá Mirim*, portanto, o ineditismo destas análises poderiam explicar suas possíveis limitações, porém, é este mesmo ineditismo que garante os primeiros registros acerca de todo o complexo processo de ocupação territorial que realizaram; do estabelecimento de sua nova *Tekoá* e dos usos que efetuam sobre o ambiente ocupado. Situação esta, que pode vir a colaborar em grande medida com os novos trabalhos a serem desenvolvidos junto a esta população.

Outra contribuição específica deste trabalho se caracteriza pelo fato de que, fica revelado o constante e ininterrupto processo de manutenção e reprodução sociocultural dos *Mbyá Guarani* do litoral sul de São Paulo, sobretudo da baixada santista, àquilo que se refere a sua mobilidade espaço-territorial, processo este que garante a reprodução de sua forma própria de viver, e que, portanto, contrapõe-se a predominância do senso comum, que insiste na manutenção da errônea concepção de que a referida região, já não é mais habitada por povos indígenas na atualidade.



Assim, com relação às contribuições que este trabalho pretende concretizar, pode-se considerar, que ao longo do seu desenvolvimento, ao ter sido efetuado o processo de articulação entre as complexas realidades étnicas, cosmológicas, legislativas, de interesses políticos e econômicos, tratadas anteriormente, entre os *Mbyá* da *Tekoá Mirim* e a sociedade envolvente, o que se buscou foi à concretização de alguns apontamentos conclusivos sobre o contexto de luta dos *Mbyá*, para auxiliá-los a garantir o reconhecimento legal sobre a ocupação que realizaram em seu território ancestral.

Para tanto, se faz extremamente necessário em relação às análises e considerações aqui propostas, que seja evidenciada a inércia quanto às concepções e aplicação dos direitos fundiários dos povos indígenas no país. Principalmente, quando se sobrepõem a territórios ancestrais, cultural e cosmológicamente já definidos quanto à posse e utilização, leis alienígenas a estas culturas, que de modo ignorante, egoísta e violento lhes são outorgadas pela sociedade ocidental pretensamente civilizada. Pois, sob a argumentação preservacionista, se posicionam justificativas contra a existência das populações tradicionais em áreas naturais protegidas, já que consideram incompatível a presença/manutenção destas populações e a proteção da biodiversidade naquelas áreas. O que atesta o desconhecimento de estudos recentes que afirmam que a manutenção, e mesmo o aumento, da diversidade biológica nas florestas tropicais, está relacionada intimamente, com as práticas tradicionais da agricultura itinerante dos povos indígenas. Apontando desta forma, à desmistificação das “florestas intocadas” e a importância das populações indígenas e tradicionais na conservação da biodiversidade.

Enfim, considera-se conclusivamente, que mesmo sob a afirmativa da necessidade da reparação histórica e jurídica aos povos indígenas, quanto ao reconhecimento territorial e acesso aos seus direitos de posse e usos tradicionais permanentes, estes procedimentos devem se submeter as concepções e usos tradicionais, previamente estabelecidos por cosmologias peculiares a cada uma das populações indígenas reparadas pelas políticas fundiárias do Estado.

Já, quanto aos *Mbya* da *Tekoá Mirim*, apesar das dificuldades decorrentes da luta pelo reconhecimento e demarcação de sua *Tekoá*, e, portanto, de poderem concretizar de maneira integral a sua existência, circunscrita pela materialização e subjetivação de seu *Tekó*, se expressa claramente nas entrelinhas do conceitual exposto acima, mas principalmente, na prática e na fala dirigida ao autor pelo cacique *Karai Ñee're*, o entendimento e a percepção deste povo sobre as limitações da composição



cosmológica e cultural, que tal demarcação territorial assumirá, quando dinamicamente estiver submetida ao uso tradicional que os *Mbyá* lhes atribuírem. Assim, de modo bastante evidente, é perfeitamente claro para eles que a sua espacialidade, culturalmente compreendida, extrapola os limites físicos que a demarcação territorial da TI *Tekoá Mirim* lhes oferecerá, entretanto, necessidades elementares inclusive, fazem com que eles, também de modo consciente, passem a considerá-la, mobilizarem-se e articularem-se politicamente, para que este processo político - administrativo se efetue o mais breve possível.

Porém, de maneira também consciente, os *Mbyá* articulam novas ações políticas, para subverterem as limitações cosmológicas que a demarcação de sua *tekoá* lhes imputará quanto à concretização de seu *Nhanderekó*, isto é, concebem conscientemente, a rearticulação política de sua espacialidade, evidenciada pela tangência física das unidades: aldeias, quando legalmente já não podem contar com a existência de um único e vasto território *Guarani*. Esta proposição se evidencia na referida fala do cacique ao pesquisador, sobretudo, ao mostrar-lhe os limites de sua terra:

“(...) lá, em cima da serra, vai acabá Tekoá Mirim. Mas, é onde começa a Tekoá Tenondé Porã. É a casa dos nosso parente (...) vai dá pra ir e voltá caminhando, Oguatá; sabe...”

Assim, constata-se de modo bastante claro, toda a vitalidade da percepção e entendimentos contemporâneos dos *Mbyá* que habitam o litoral paulista, acerca da territorialidade que concretiza e circunscreve suas aldeias. Portanto, para eles, suas *Tekoá*, são compreendidas como devendo existir, não como áreas isoladas e estanques - como quer decidir o Estado através dos procedimentos administrativos de demarcação de TIs - mas como um complexo geográfico, ambiental, social e econômico que compreende as aldeias do planalto, caminho de ligação e trilhas de coleta e caça às aldeias do litoral. Manter a integridade desse complexo é fundamental quando se observa que as áreas *Guarani* possuem exígua extensão territorial em seus limites decorrentes das demarcações realizadas pelas agências estatais responsáveis.

Referências.

Azanha, G. & Ladeira, M. I. Os índios da serra do mar. São Paulo. Ed. Nova Stella. 1988. Brasil. Decreto nº 1.775 de 08 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm



Portaria FUNAI nº14 de 09 de janeiro de 1996. Estabelece regras sobre a elaboração do Relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas a que se refere o parágrafo 6º do artigo 2º, do Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996. Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/legislacao/legislacao-docs/demarcacao/portaria_funai_14.pdf/view

Projeto de Emenda Constitucional nº215 de 2000. Inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>

Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília. Ed. Senado Federal. 2005.

Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm

Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais. Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. – Brasília. OIT. 2011.

Carneiro Da Cunha, M. Cultura com aspas e outros ensaios. São Paulo. Ed. Cosac Naify. 2014.

Comissão *Guarani Yvyrupa*. A Comissão *Guarani Yvy Rupa*. Disponível em: <http://videos.yvyrupa.org.br/a-cgy/>

Clastres, H. A Terra Sem Mal. (trad.) RIBEIRO, R. J. São Paulo. Ed. Brasiliense. 1978.

Diegues, A. C. S. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo. Ed. Hucitec/NUPAUB – USP. 2000.

Figueroa, I. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. (In): (org.) GARZON, B. R. Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. São Paulo. Instituto Socioambiental. 2009.

Ladeira, M. I. O Caminhar sob a Luz: território Mbyá à beira do oceano. São Paulo. Ed. UNESP/FAPESP. 2007.



Monteiro, J. M. Os Guarani e a história do Brasil Meridional. (In): Carneiro Da Cunha, M. (org.) História dos Índios no Brasil. São Paulo. FAPESP/ SMC/ Cia. das Letras. 1992.



Sesc Com Unidades/Território Comum: Um estímulo à cidadania ativa.

Viviane da Soledade Tôres
Claire da Cunha Beraldo

Resumo

O artigo abordará a experiência de implementação do Sesc Com Unidade/Território Comum, projeto de Desenvolvimento Comunitário, em Jurumirim – Poconé/Pantanal, que pretendeu contribuir de maneira significativa para a reflexão sobre o exercício da cidadania dos seus moradores, podendo vir a ser algo muito consequente socialmente por tratar-se de uma política voltada para o direito ao desenvolvimento por meios comunitários, realizadas em um território vulnerável. Pretendemos elucidar o quanto a relação entre o território e sujeito não se encerra nela mesma, pois sempre pressupõe o compartilhamento com o outro. Por meio dessa relação, as noções de cidadania podem ser construídas, em alguns casos, e ratificadas em outros. O projeto Sesc Com Unidade/ Território Comum consiste em criar uma articulação com os moradores do bairro por meio de suas instituições para a realização de um projeto de melhoria para o local. O propósito é estimular a autonomia dos moradores, reforçar a cidadania, criar espaços de empoderamento numa construção horizontal em que o poder é distribuído por meio de divisão de responsabilidades. Busca-se um ambiente não opressor de respiro criativo em que o Sesc, instituição articuladora desse processo, é apenas mais um agente social.

Palavras chave

Cidadania; Comunidade; Território, Desenvolvimento, Autonomia.

Introdução

A proposta em construir um projeto de forma colaborativa em territórios empobrecidos iniciou em 2016 no Sesc Departamento Nacional, localizado na cidade do Rio de Janeiro, no âmbito do Gerencia de Assistência com objetivo de fortalecer e ampliar as ações promovidas pelo Sesc participando para o aprimoramento socioeducacional de cada sujeito e qualificando a comunidade para entender e agir no cenário social.

O Serviço Social do Comércio - Sesc - é uma instituição criada pelos empresários do comércio de bens e serviços desde 1946 com a finalidade de atender às necessidades sociais urgentes dos trabalhadores do comércio, bens e serviço e turismo.



O Serviço Social do Comércio se constitui como uma entidade privada mantida pelo Fundo Social (imposto pago pelos comerciários recolhido pelo governo e repassado ao Sesc) para o desenvolvimento de ações que visam garantir o bem-estar e a qualidade de vida do comerciário, sua família e de toda a sociedade. A sua área de atuação é a educação, a saúde, a cultura, o lazer e a assistência com abrangência em de todo o país, já que a instituição está localizada em todos os estados brasileiros. No entanto, a demanda social é grande e os frequentadores do Sesc tornaram-se fundamentalmente os cidadãos de uma maneira geral, e não exclusivamente os comerciários.

A instituição foi desenvolvida ao longo do tempo buscando manter em suas ações o caráter educativo para distanciar-se de um viés mais assistencialista e paternalista que não contribui para o desenvolvimento de uma autonomia do sujeito. O Sesc tem como principal característica a responsabilidade social possível de perceber em suas ações que atendem a todas as faixas etárias e com infraestruturas que contemplam suas áreas de atuação. Para o desenvolvimento dessa competência é necessário o convívio entre diversas pessoas que moram no entorno das unidades. Talvez essa seja a maior característica que assemelhe o Sesc à ideia de clube.

O desafio do projeto Território Comum torna realidade na efetivação de uma ação conjunta e articulada entre as principais áreas de atuação do Sesc, com isso criamos uma possibilidade de trabalho interdisciplinar na perspectiva de desenvolvimento local, interferindo positivamente na dinâmica comunitária.

Entendemos que essa proposta traça as linhas gerais, o desenho, a intenção e a atuação do projeto que será construído em cada cidade/território na interseção do trabalho das áreas programáticas do Sesc e da demanda dos territórios. Ele sempre será diferente a cada edição, e assim será erguida a memória das ações que como tal se prestará como lembrança para atualizar o presente.

Pensar na atuação do Sesc em comunidades na perspectiva de desenvolvimento local como algo efetivo e permanente é trabalhar com noções de pertencimento, confiança, potência de sujeitos e de coletivos, construção de memória e perspectivas de futuro. Entretanto, para tanto é indispensável que tenhamos a nosso favor a noção do tempo de confiança que é construído na tessitura das relações entre parceiros e na realização de atividades sistemáticas. E aqui parceria é entendida como ato que surge e amadurece por meio do interesse mútuo, da solidariedade, da reciprocidade e da intencionalidade. Parceiro é aquele, sujeito ou instituição, que acredita no humano e na escrita da história feita de acontecimentos inesperados e às vezes lógicas.



O Sesc, especificamente na realização do Sesc Com Unidade/Território Comum se colocar como um agente de fomento de desenvolvimento local participando do fortalecimento e crescimento da cidadania, articulando o debate entre os atores sociais, agentes públicos e representantes da sociedade civil organizada.

O Sesc Com Unidade/Território Comum trata-se de um projeto que pretende contribuir de maneira significativa para a reflexão sobre o exercício da cidadania, podendo vir a ser algo muito conseqüente socialmente; se houver uma política voltada para o direito ao desenvolvimento comunitário realizadas em um território vulnerável. Pretendemos elucidar o quanto a relação entre o território e sujeito não se encerra nela mesma, pois sempre pressupõe o compartilhamento com o outro. Por meio dessa relação, as noções de cidadania podem ser construídas, em alguns casos, e ratificadas em outros.

O Sesc é uma instituição aberta a todos com muitas atividades gratuitas ou a preços populares que são oferecidas à sociedade com a perspectiva da educação social. Para o desenvolvimento de suas metas junto à sociedade o convívio é desejado e necessário. Nesse sentido a semelhança com um clube sempre acompanhou à instituição. Nesse artigo, porém, iremos falar do surgimento do projeto Sesc Com Unidade/Território Comum, realizado no âmbito da Assistência com a perspectiva do Desenvolvimento Comunitário que tem como característica inovadora a criação de ações sistemáticas e comunitárias fora das unidades do Sesc. Vamos nos ater à experiência no bairro de Jurumirim, Poconé, região pantaneira do Estado de Mato Grosso, Brasil. A cidade possui 32.241 habitantes (IBGE/2017) e um território de 17 mil km² extensão, considerado a porta de entrada para o Pantanal Mato-Grossense. A história desse bairro se relaciona com a exploração de ouro desde o sec. XVIII e até os dias de hoje é uma atividade importante para a cidade. Outras atividades importantes para o município são: pecuária, agricultura e turismo pantaneiro.

Fundamentação do Problema

O bairro de Jurumirim foi escolhido por tratar-se de um dos locais mais pobres e de maior índice de violência da região. A partir de visitas e de dados referentes ao local montamos as nossas estratégias de trabalho. Sabíamos que tínhamos alguns pressupostos como a atenção às falas dos moradores com uma escuta responsável e minuciosa. Tínhamos também uma intencionalidade que era conseguir absorver a partir da observação das provocações feitas aos moradores - um “sintoma” daquela localidade e uma demanda que melhor atendesse a todos.



O projeto Sesc Com Unidade/Território Comum consiste em criar uma articulação com os moradores do bairro por meio de suas instituições para a realização de um projeto de melhoria para o local. O propósito é estimular a autonomia dos moradores, reforçar a cidadania, criar espaços de empoderamento numa construção horizontal em que o poder é distribuído por meio de divisão de responsabilidades. Busca-se um ambiente não opressor de respiro criativo em que o Sesc é mais um agente social.

Metodologia

O projeto é executado intensamente em aproximadamente 12 meses junto aos moradores desses territórios, utilizando metodologia participativa os moradores/atores locais escolhem algo (ação, uma realização) que mobiliza e ativa as potencialidades do território. Após essa etapa são mobilizados parceiros, instituições e coletivos para planejar a ação. No caso apresentado a escolha foi revitalizar uma praça, os moradores que participaram da metodologia (mulheres e crianças/estudantes de uma escola municipal) viram na praça um local para onde todos convergem. As crianças podem brincar, os jovens e adultos conviver e ainda ser um local para realização de feiras e eventos da comunidade. É importante ressaltar que as ações a serem realizadas devem possuir caráter contínuo, por meio da formação de multiplicadores locais para a perpetuação dos conhecimentos construídos, bem como estimular o engajamento da comunidade nos mutirões a serem realizados para revitalização da praça. As ações devem promover o fortalecimento da comunidade a fim de contribuir para um legado do Sesc para o bairro.

O desafio inicial sempre é mobilizar o bairro para a criação de soluções mais criativas para problemas estruturantes. Então por meio de uma metodologia participativa realizamos um levantamento de informações fornecidas pelos próprios moradores quando fizemos um mapa afetivo do bairro para então pensarmos as ações de desenvolvimento comunitário mais eficazes. Esse projeto não deve ser absorvido integralmente pelo Sesc. Trata-se muito mais de uma metodologia que estimula as pessoas a encontrarem soluções para os seus problemas e participem dessas iniciativas colaborativamente. Não há a pretensão de resolver todos os problemas, mas de encontrar as soluções de maneira criativa para, com isso, trabalharmos na potência de cada lugar, não na sua fragilidade. O processo de busca e efetiva solução se torna em si para os participantes um processo de efetiva aprendizagem social que poderá ser acionada e por vezes multiplicada e aprimorada sempre que esses agentes necessitarem de criarem cenários favoráveis e democráticos em seus territórios.



Podemos apontar que a utilização de metodologias participativas pode gerar novos territórios mentais que possibilitem a compreensão e atuação em cenários por vezes adversos influenciando no agir e pensar de pessoas e coletivos.

Por meio de um diagnóstico participativo perguntamos aos moradores: “O que tem de bom em Jurumirim?” e foi com as respostas que decidimos iniciar as intervenções no bairro. Entendemos que o espaço público, a convivência entre moradores e as relações afetivas era o que eles tinham de melhor em Jurumirim. Havia uma preocupação latente com o aumento da violência e a importância de manter seus filhos próximos de casa num espaço lúdico e de convivência. A revitalização da praça parecia então uma estratégia que propõe a integração da comunidade, bem como a apropriação do espaço, possibilitando novos caminhos e realidades para os moradores do bairro de Jurumirim.

A praça, em questão, está em terreno contínuo ao da única Escola Municipal do bairro sendo separado por um muro. Há um campo de futebol de terra batida sem nenhuma demarcação, apenas com trave; há ainda após o campo um amplo espaço com bancos de cimento danificados, gramado com capim alto e ao fundo uma Igreja Católica. A partir dessa demanda o Sesc Poconé começou a mobilização e articulação com os moradores e referências locais; e logo esses coletivos perceberam que era necessário a adesão de mais voluntários para trabalhar na melhoria da praça e assim surgiu os chamados Dias D com objetivo de ofertar serviços, apresentação cultural e lazer e assim divulgar e mobilizar mais moradores para o trabalho na praça. Esses dias foram organizados pelos moradores e o Sesc se engajou nessa tarefa, mas o protagonismo permaneceu com os moradores. Com o decorrer das reuniões percebeu-se que era necessário o engajamento de pessoas que dominassem conhecimento necessário para a revitalização da praça. Assim foi inserido o coletivo Motirô – escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFMT que desenvolve metodologias participativas em territórios onde não há a atuação de um arquiteto-urbanista.

No decorrer dos encontros surgiram as primeiras dificuldades em estabelecer a quem pertencia, de fato e de direito, o espaço da Praça. Não se sabia se ela pertencia a esfera municipal, estadual ou a igreja. E depois de um posicionamento mais enfático, porém sem ser explícito, o padre responsável pela igreja localizada na praça ameaçou, segundo relato da funcionária do Sesc, construir um muro separando a igreja do restante da praça. Separando simbolicamente o lazer, a convivência e a comunidade da igreja. Nesse momento houve um recuo das ações e muitas dúvidas sobre a continuidade do projeto. Cabe ressaltar que a cidade de Poconé tem muitos representantes de diversos



segmentos religiosos que exercem trabalhos voltados ao assistencialismo. Os padres, pastores e demais representantes das religiões estão próximos as pessoas podem pressioná-las e no caso frearam as ações para revitalizar a praça.

Entretanto, a comunidade apresentou uma alternativa de espaço no próprio bairro de Jurumirim para construção da praça. Esse espaço era utilizado para o desenvolvimento do futebol dos moradores locais.

O trabalho então foi retomado mobilizando e articulando os moradores, voluntários e parceiros. Esse processo de construção de uma percepção de trabalhar para o bem comum, compartilhando tarefas não é fácil e não é possível delimitar um tempo para que haja o exercício da cidadania na perspectiva do bem comum. Segundo relatos alguns moradores não queriam se envolver e consideravam que o Sesc teria que assumir a responsabilidade de execução, já que tem recursos financeiros; e outros moradores não acreditavam que a praça poderia ser viabilizada e assim não se comprometiam. A adesão dos moradores não foi massiva, mas os que se comprometeram conseguiram materializar um processo intenso e tenso de aprendizagem de construção coletiva. Essa aprendizagem poderá no futuro ser acessada e colocada a serviço de outros desafios sociais. Talvez esse tenha sido o legado mais importante do projeto.

Inicialmente propusemos que essa experiência fosse realizada em 4 meses, mas “suspeitávamos” que essa temporalidade cronológica seria sobreposta a temporalidade determinada pelo movimento dos envolvidos, dos coletivos e representantes das organizações da sociedade civil envolvidas ou atingidas pelo Projeto.

O tempo foi dilatado por vários motivos, que destacamos pelo menos dois por entendermos que nos serviu e serve para refletir sobre nossa atuação e o processo de implementação do projeto: A demora da equipe do Sesc em se conectar com os moradores e os outros atores locais aponta para necessidade de maior aproximação com os territórios, ou maior disponibilidade na utilização de metodologia voltadas para mobilização e articulação comunitária. O segundo motivo aponta para uma ampliação do prazo de execução do projeto, que pode ser de pelo menos 12 meses. Iniciamos o processo com a escolha do bairro feita pela equipe técnica do Sesc Poconé considerando a possibilidade de atuação, proximidade com os atores locais, a distância da Unidade do Sesc e o acesso precário à serviços e bens públicos.



A Praça foi inaugurada com a presença de autoridades locais, o trabalho para a construção da praça contou com várias oficinas de construção de mobiliários, brinquedos e com a constituição de parceiras que doaram grama para o campo e outros itens importantes para a finalização desse equipamento.

Resultados

Então construímos um projeto que tivesse como perspectiva a revitalização da praça que envolvesse uma equipe multidisciplinar no Sesc, lideranças comunitárias, instituições locais, mas sobretudo, que considerasse o desejo e a possibilidade de atuação de seus moradores. Compreender a praça como local potencialmente favorável à sensibilização dos moradores para fortalecer a rede de apoio/referência no bairro.

Escolhido a praça como espaço a ser reativado, criou-se parcerias para o desenvolvimento de ações que tivessem como elemento aglutinador a convivência, a troca e cooperação entre os moradores, técnicos, lideranças e parceiros. A reativação dessa praça pode ser entendida como a reativação de afetos, saberes e práticas que sem espaço para circulação permanecem invisíveis. Portanto utilizar a praça para a promoção dos encontros entre atores locais, das atividades de lazer, de cultura e educação é permitir a visibilidade desses moradores. Assim, pensamos na ativação do equipamento “praça” com novos brinquedos para crianças, bancos e novas plantas para o exercício da contemplação; interligando o encontro da renovação urbana com o ambiente propício a convivência de pessoas.

A escolha de revitalizar um espaço público, democrático e simbolicamente republicano demonstra um grau de senso coletivo e de certa força comunitária. Segundo José Lamas em a *Morfologia urbana e desenho da cidade* “a praça é um lugar intencional do encontro, da permanência, dos acontecimentos, de práticas sociais, de manifestações de vida urbana e comunitária e de prestígio, e, conseqüentemente, de funções estruturantes e arquiteturas significativas” (Lamas, s/d, p. 102). Praças são espaços livres públicos, com função de convívio social, inseridos na malha urbana como elemento organizador da circulação e de amenização pública.

A participação do Sesc como agente catalizador de ações que potencialize a ocupação da “praça” é fundamental. Para tanto é fundamental a inserção da figura do mobilizador local, preferencialmente morador do bairro, para que o desenvolvimento das ações de identificação de moradores e mobilização para agenda de reativação da praça. O



mobilizador deve estar capacidade para entender a intenção do Sesc e do propósito do projeto. E após várias dificuldades com a burocracia, com o poder público e até de necessidade de consenso entre os moradores, o projeto já estruturado de revitalização da praça será finalizado até o final de 2018. O andamento das ações no bairro de Jurumirim pertinentes ao projeto Sesc Com Unidade/Território Comum nos leva a pensar nos seguintes pontos:

1) A igreja e seus poderes. O padre ao ser informado da demanda dos moradores em revitalizar a praça, se posicionou contrário e ainda ameaçou construir um muro para isolar a igreja da praça. Esse muro talvez já estivesse ali invisível como os moradores. As ações propostas pelo Sesc em parceria com os moradores e o coletivo Mutirão permitiram que esse muro invisível, mas presente na vida dos moradores fosse pouco a pouco passando por um processo de visibilidade e daí sua desconstrução simbólica, para a retomada da praça como lugar público, a ser ocupado, visibilizado e desfrutado por quem de direito cuida e vive no bairro. Local democrático, político e diverso; que acolhe diferenças etárias e principalmente habita o imaginário como espaço da convivência. Garantir que os moradores possam dialogar sobre o significado do espaço praça é um caminho alternativo para sua reconstrução estrutural, com brinquedos para crianças e bancos para os velhos, que se inviabiliza ou se neutraliza com a presença do padre. Essas são as forças que facilitam ou dificultam os processos de apropriação de espaços, são quase que inerentes esse tipo de movimentação de moradores.

2) A escola, o diretor e processos educativos. Não sabemos em que medida a única escola do bairro, na figura de seu diretor, recua ou enfraquece diante da promessa de algo maior. O quanto podemos refletir sobre isso e assim ativarmos nossos processos de aprendizagem, afinal não se aprende só na escola. Uma vez que envolvemos os moradores na mobilização e articulação para ocupar um espaço público, que pertence a um ente do governo devemos em parte atentar para as impossibilidades, mas não ficarmos imóveis (como as estruturas físicas escola, casa, igreja etc.). Tudo tem muitos lados, vemos o mundo de janelas e alturas diferentes e é exatamente isso que permite o acesso a ensinar e a aprender na prática e na vida conteúdos que ampliam nossa percepção e inserção no cotidiano.

Conclusão

O artigo pretenderá sistematizar a metodologia utilizada no Sesc Com Unidade/Território Comum em todo o Brasil e especificar o processo em Jurumirim, compreendendo que o



projeto trata-se de uma iniciativa que possui pressupostos, mas muitas variações a cada vez realizado devido às mudanças de localidades que determinam um projeto diferente à cada realização; tendo em vista que o território geográfico e simbólico, as pessoas, as instituições e as demandas são totalmente diferentes a cada processo.

Referencias

Lamas, José - *A Morfologia urbana e desenho da cidade*, Ed. Calouste Gulbenkian, 2014
Nimuendaju, C. U. *As Lendas de Criação e Destruição do Mundo como Fundamentos da Religião dos Apapocúva Guarani*. EMMERICH, C. & Viveiros De Castro, E. (trad.). São Paulo. Ed. Hucitec – EDUSP. 1987.

Oliveira Filho, J. P. *de Muita terra para pouco índio? Uma introdução (crítica) ao indigenismo e a atualização do preconceito*. (In): Grupioni, L. D. B. & Silva, A. L. da (org.). *A Temática Indígena na Escola*. Brasília. Ed. MEC/MARI/UNESCO. 1995.

Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. Contracapa. 1998.

Pissolato, E. *A Duração da Pessoa: mobilidade, parentesco e xamanismo mbya (guarani)*. São Paulo. Ed. UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NuTI. 2007.

Souza, J. O. C. *Indigenismo e Territorialização*. (In): *Rev. Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 6, nº. 14, p. 311-316, nov. 2000.



“Hazlo tu mismo”. Experiencias autonómicas de reincorporación de ex insurgentes en Colombia: El caso de la cooperativa la fortuna.

Arturo Escobar

Resumen

Basado en un trabajo de campo etnográfico y participativo, esta ponencia describe y analiza una experiencia de reintegración “Házlo Tu Mismo”, en la cual las necesidades básicas, intereses y aspiraciones de vida de los exinsurgentes están más protegidas y garantizadas que bajo la tutela de los programas de reincorporación del Estado. A partir de la Sociología de las ausencias y emergencias de Santos, la autonomía de Zibechi y el Diseño autónomo de Escobar, este trabajo reflexiona sobre la experiencia de adaptación, resiliencia y resistencia de la cooperativa de exinsurgentes “La Fortuna” en la vereda San José de León en Mutatá, Antioquia, que actualmente diseña y crea su propio modelo de reincorporación. Se argumenta que un proceso de reincorporación autónomo se somete a cuatro procesos: despertar, aprender, producir y resistir. Se intenta demostrar que, a pesar de la falta de implementación de políticas para el proceso de reintegración, las y los exinsurgentes y la población local resisten y generan formas creativas de vivir y satisfacer sus necesidades y aspiraciones básicas utilizando sus propios conocimientos y recursos.

Introducción

Después de más de 50 años de conflicto armado cuyos principales protagonistas fueron las guerrillas FARC-EP y ELN, los grupos paramilitares y el ejército colombiano; en el que se produjeron cientos de miles de víctimas, generando una de las tasas más altas de personas desplazadas en el mundo, dos partes del conflicto lograron un acuerdo de paz en noviembre de 2016. Este acuerdo se compone de seis partes: Reforma Rural Integral, Participación Política, Solución del Problema de las Drogas Ilícitas, Víctimas del Conflicto, el Fin del Conflicto y su Implementación.

Para realizar la reincorporación¹ de los excombatientes de las FARC-EP, el acuerdo incluye básicamente una combinación de incentivos en efectivo (90% del salario mínimo mensual durante dos años²), capacitación vocacional y el desarrollo de proyectos productivos (individuales o colectivos) a través de cooperativas en las que el estado aportará con un capital semilla de 8 millones de pesos por exinsurgente³. Además, el acuerdo incluye “incentivos para la agricultura y la economía solidaria y cooperativa” (Acuerdo General, 2017: 16). Para dar forma a estas iniciativas, las FARC han



establecido ECOMUN (Economías Sociales del Común), un proyecto cooperativo nacional destinado a dirigir la Reincorporación Social y Económica de las y los exinsurgentes. Actualmente, alrededor de 120 cooperativas ya están establecidas y esperan ofrecer una variedad de productos y servicios: productos agrícolas, suministros agrícolas, artesanías, fabricación de productos diversos y servicios en el área de cultura, turismo, comercio, comunicación. y producción de video, entre otros.

Antes de abandonar las armas, los guerrilleros se ubicaron en 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y en 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN). En estas zonas, los insurgentes dejaron sus armas y comenzaron diferentes procesos e interacciones con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. Una vez que se crearon estas nuevas pequeñas aldeas, comenzaron diferentes procesos de educación, formación profesional y la creación de nuevas cooperativas.

Problema

Los procesos de construcción de la paz siempre enfrentan problemas y obstáculos. Buena parte de ellos existen debido a que los intereses entre los distintos sectores involucrados en la guerra todavía están en conflicto. El desarrollo correcto de la etapa de implementación de un tratado de paz no solo depende del contenido del acuerdo y su capacidad transformadora, sino también de la correlación de fuerzas de los actores involucrados en etapas posteriores, es decir, en la implementación. En el caso colombiano, ni el ejército colombiano ni las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo) derrotaron a la contraparte en la guerra; sin embargo, en una etapa de construcción de paz ambos grupos continúan usando sus propias estrategias para lograr lo que siempre han querido, continuando el conflicto de diferentes maneras. Lo que hemos presenciado, es que el nuevo gobierno de Duque, opuesto al anterior gobierno de Santos, ha afectado fuertemente la etapa de implementación de la paz.

El uso de la violencia contra las y los exinsurgentes, combinado con una modificación unilateral de los objetivos del tratado de paz y un "plan de tortuga" en el proceso de reincorporación, entre otras cosas, ha llevado a las comunidades de exinsurgentes a diferentes escenarios y respuestas. Estas respuestas no han sido homogéneas, pero se pueden identificar varias posibilidades: traición, acomodación, resistencia conservando el compromiso contra el uso de armas y rebeldía armada. La reintegración social y



económica de los ex insurgentes, entonces, esta dependiendo principalmente de sus propios esfuerzos individuales y colectivos, lo que permite que surjan nuevas formas comunitarias, autónomas y subalternas de acción colectiva, a través del desarrollo de alternativas de producción, el auto-aprovisionamiento de bienes y el diseño de formas de auto-organización despreciando de alguna manera la poca intervención del estado. Existe la necesidad de explorar académicamente estas formas autonómicas de organización en el marco de los programas de reintegración y ahondar en la agencia que inevitablemente existe desde la población exinsurgente.

Metodología

Para la elaboración de esta investigación, se realizaron siete entrevistas a informantes clave pertenecientes a la Cooperativa La Fortuna durante un trabajo de campo de cuatro semanas realizado en la cooperativa. Además, la reflexión colectiva entre algunos miembros del comité de educación de ECOMUN del cual hacen parte los investigadores, así como otras experiencias que conocemos en profundidad, nos ayudaron a discutir elementos clave encontrados en las entrevistas.

Resultados

El diseño de una experiencia autonómica de reincorporación: El caso de la cooperativa La Fortuna de Mutatá.

Como parte del acuerdo de paz, el frente de 58 de la guerrilla de las FARC-EP se ubicó en la vereda Gallo en el departamento de Córdoba. Este grupo de alrededor de 150 insurgentes fue dirigido por el entonces comandante guerrillero Rubén Cano, quien continuó liderando a este grupo en la etapa de pos acuerdo. Pocos meses después, una vez ubicados en esta vereda, este grupo decidió moverse de Gallo hacia una zona rural en el municipio de Mutatá. Como nos comentó Rubén, esta decisión se debió a varios factores: la concientización creciente y la desconfianza general en el gobierno colombiano considerando la falta de infraestructura en Gallo para empezar el proceso de reincorporación; la imposibilidad legal de establecer proyectos productivos debido a restricciones ambientales; el riesgo de permanecer en Córdoba al ser este un departamento con fuerte influencia paramilitar; la falta de energía eléctrica y agua potable; y las mejores condiciones encontradas en Mutatá, una región con fuertes lazos con la insurgencia en tiempos de guerra. El terreno está ubicado en San José de León, en el área rural del distrito de Mutatá, a 230 kilómetros de Medellín, la capital del departamento de Antioquia. Como consecuencia de este traslado, el Estado paró el



suministro de alimentos a este grupo, siendo este reasignado solo después de casi un año de la reubicación. Se compró un terreno de 21 Ha. que incluyó el derecho a usar el agua de el río utilizando un financiamiento colectivo de un millón de pesos por asociado. El lugar fue elegido teniendo en cuenta su proximidad con la carretera principal (2 km) que los conecta con las ciudades de Chigorodó, Mutatá y Apartadó, y también gracias a las buenas condiciones para el suministro de agua a sus proyectos productivos. En este nuevo territorio, se creó la cooperativa "La Fortuna de Mutatá" como la forma organizativa en la que estos exinsurgentes llevarían a cabo su proceso de reincorporación. La cooperativa cuenta actualmente con 65 asociados (de los cuales 22 son mujeres y 14 son campesinos), y se formó a partir de un grupo inicial de 80 ex insurgentes y sus familias que llegaron de la vereda Gallo en el departamento de Córdoba.

Con su propio trabajo, este espacio se convirtió en una pequeña aldea rural. Cuando llegaron, en un proceso colectivo de toma de decisiones, la comunidad dividió el terreno en tres "barrios" basándose en las estructuras tradicionales utilizadas como guerrilleros: las "escuadras". Cada escuadra designó un delegado para conformar un equipo que distribuyó la tierra en los distintos barrios. Del mismo modo, eligieron una parcela colectiva ubicada al pie de la montaña para cultivar alimentos. El diseño de la aldea también incluyó la definición de espacios colectivos como el salón comunal, la escuela y algunas pequeñas parcelas para construir estanques de pesca colectivos.

Una vez que cada miembro de la comunidad se ubicó en una parcela determinada de aproximadamente un tercio de hectárea, comenzó el proceso colectivo de construcción de casas de madera. Cada grupo familiar diseñó su propia casa, pero su construcción se realizó colectivamente. Un equipo de leñadores se encargó de distribuir la madera entre todos los usuarios, mientras que otro equipo se encargó de construir las casas. Las casas fueron construidas comenzando con aquellas que pertenecerían a las familias con niños y con más necesidades, dejando la casa de Rubén, el comandante, como la última en ser construida como él mismo sugirió.

Mientras se construían las casas de madera, cada familia adaptó la parcela para tener diferentes tipos de alimentos, principalmente plátano verde, yuca, pescados, pollos y cerdos. Esta adaptación incluyó la construcción de estanques de peces y galpones de pollos, la remoción de piedras y la adaptación del suelo para los cultivos. Una vez se construyeron la mayoría de las casas, la cooperativa comenzó la construcción de una carretera la cual se hizo gracias al apoyo económico del municipio y al trabajo de la



comunidad. (Misión de Verificación de la ONU en Colombia 2019, mayo 29). La cooperativa tiene un consejo de administración con un presidente, un tesorero, una secretaria y dos miembros adicionales con sus respectivos suplentes. Además, cuenta con un comité de educación y un comité de vigilancia. Se crearon cuatro comités adicionales basados en las líneas de producción: construcción y mantenimiento de carreteras, pollos, pescado y agricultura.

Para el análisis de este caso y para describir de manera mas adecuada el proceso de diseño de esta experiencia autónoma de reincorporación y basados en el eslogan de ECOMUN (Aprender, Producir y Resistir), vamos a describir cuatro subprocesos (incluyendo uno adicional: Despertar) que no necesariamente son sucesivos pero si paralelos, y que representan de mejor manera lo que esta cooperativa están haciendo en Mutatá.

Despertar

Despertar, en estas condiciones, es básicamente el proceso por el cual las y los antiguos insurgentes advierten de que tienen que tomar su proceso de reincorporación en sus propias manos. Así lo enfatizó Rubén: "si nosotros no buscamos soluciones para estas dificultades por nosotros mismos, entonces vamos a fallar". El despertar implica un ejercicio político de identificación del carácter facista de quienes están en el poder, y los intereses evidentes del actual gobierno de extrema derecha y sus sectores asociados de "hacer trizas" el acuerdo de paz⁴. Siendo mas crítico de lo acordado en la Habana, Rubén cuestiona la ubicación de la ZVTN en Gallo, argumentando que pareciera que fue elegida para "configurar el camino hacia nuestro fracaso". Esta decisión de abandonar Gallo se tomó durante el gobierno de Santos, cuando ya se conocía que este proceso se vería amenazado por fuerzas externas y que, por tanto, deberían tomarse medidas rápidamente para evitar riesgos reales. Sin embargo, este reconocimiento de la situación y las respuestas necesarias no ha sido homogéneo entre la población exinsurgente. La percepción de la fragilidad de la implementación del acuerdo de paz también ha generado discusiones, debates y tensiones internas. No obstante, la mayoría de ellos, a pesar de la falta de compromiso del gobierno colombiano con la paz, continúan en el proceso de reincorporación: "no confiamos en el gobierno colombiano, pero sí creemos en el proceso de paz", dice Rubén.

Un elemento adicional de este proceso de despertar entre los exinsurgentes de las FARC-EP es que no han habido agentes políticos del partido FARC, con altos niveles



de conocimiento que asesoren y dirijan a las comunidades de exinsurgentes hacia una decisión determinada. De este modo, esta comunidad se dió cuenta de que, en esta etapa de construcción de la paz, están solos y tienen que tomar decisiones por sí mismos sin esperar orientaciones partidarias como se hacía anteriormente.

Despertar implica entonces el reconocimiento y la preparación de las propias fuerzas y actividades para enfrentar el peor y más probable escenario, en este caso, un descuido total de el proceso de reincorporación por parte del gobierno colombiano⁵. Las diferentes respuestas posibles a esta situación se pueden expresar, parafraseando a Santos (2014), entre dos extremos: aceptar la regulación social o desarrollar la emancipación social. Por tanto, podrían haber tres posibilidades de actitud hacia tal situación por parte de aquellos que decidieron continuar su proceso de reincorporación:

1. Desarrollar una autonomía radical, lo cual implica actuar como si no hubiera ningún apoyo por parte del estado y tomar la decisión radical de no reconocer ningún tipo de intervención, incluida la expulsión de representantes estatales del lugar de reincorporación y la no asistencia a reuniones u a otro tipo de encuentros con actores gubernamentales.
2. Desarrollar una autonomía moderada y diplomática, que involucra recibir todos los beneficios, subvenciones, fondos, apoyo educativo, inversiones y cualquier otro tipo de apoyo gubernamental, o de cooperación, pero dejando estos solo como una propuesta adicional al propio esfuerzo y trabajo, y no como la opción estratégica para el proceso de reincorporación. Por tanto, esta alternativa es solo para entender la contingencia del apoyo del Estado y no implica sacrificar una actitud crítica hacia el proceso y hacia el compromiso del Estado.
3. Desarrollar una actitud de completa dependencia, que es cuando el grupo solo espera el apoyo del Estado y deja esta situación prácticamente en manos del Estado y de la cooperación internacional.

En trabajo de campo, hemos identificado que la actitud de la cooperativa de San José de León ha sido actuar con una autonomía moderada y diplomática. Un ejemplo de esto fue cuando la comunidad decidió construir la carretera para facilitar la movilidad de los automóviles y camiones. Rubén y su gente diseñaron y definieron dónde y cómo debería ser. Las y los exinsurgentes pusieron la mano de obra y el municipio las materias primas y suministros de construcción. Ferley describe este proceso autonómico y la percepción que tiene la comunidad sobre el compromiso del Estado con la implementación del acuerdo de paz en estas palabras: “Le hemos dicho a nuestra gente: no podemos



inclinarse la cabeza si el gobierno no cumple con sus compromisos, no podemos permanecer de esta manera, esperando que el gobierno resuelva nuestros problemas"

Despertar también implica salir de la zona de confort. Y este viaje involucra romper las normas informales que existen. Así ocurrió cuando la comunidad tomó la decisión de abandonar Gallo, las instituciones no estaban preparadas para tal momento de tal manera que prohibieron inicialmente la salida de esta comunidad hasta que se dieron cuenta de que las y los exinsurgentes tenían los mismos derechos que cualquier otro colombiano, por lo que no podían limitar su movilidad. Esta decisión produjo consecuencias adicionales para todo el grupo: la interrupción de varios servicios ofrecidos por el estado como el programa de suministro de alimentos (durante unos meses), la asistencia sanitaria, la seguridad proporcionada por el ejército colombiano y el acompañamiento de la OACP (Oficina del Alto Comisionado de paz). Otros servicios, como los programas de capacitación y los servicios de la ARN (Agencia de Reincorporación y Normalización) continuaron.

Aprender

El aprendizaje es el subproceso en el cual los exinsurgentes realizan diferentes actividades dirigidas a aprender habilidades básicas, técnicas y/o expertas con el propósito de utilizar este nuevo conocimiento para encontrar un trabajo o, de una manera más general, para ganarse la vida. Para una definición más completa en escenarios de reincorporación, aprender implica también reutilizar los conocimientos previos de las y los exinsurgentes adquiridos en la guerra para adaptarlos y aplicarlos de la manera más práctica para sobrevivir en un contexto de construcción de paz.

Es importante reflexionar sobre los antiguos conocimientos de la guerrilla que han sido reutilizados en esta etapa de reincorporación para fortalecer este proceso. Cuando se le pregunta a Rubén sobre lo que han aprendido en la guerrilla, dice:

Aprendimos tanto que, si no hubiéramos aprendido a dormir en un plástico y a soportar la lluvia, el pantano, no nos habríamos acostumbrado a estas condiciones iniciales en San José de León. Vivir en condiciones extremas nos sirvió para soportar las condiciones temporales de el nuevo espacio. (...) La gente que vino aquí dijo que esto no estaba adaptado para los seres humanos, pero las personas que han estado en la guerra saben muy bien que estas condiciones son normales, sabemos que un plástico es nuestra casa. (...) El conocimiento que ha sido útil durante la guerra sigue siendo útil durante la paz.



Otros entrevistados, también coinciden con Ruben y destacan: la unidad, el trabajo en equipo, la planificación, la democracia, la organización, la gestión básica, la independencia del gobierno y la capacidad de trabajar duro, como las habilidades más importantes que tenían.

Con respecto a las ofertas externas de capacitación, por lo general, la comunidad observa toda la oferta académica presentada por el estado, la cooperación internacional y las ONGs y toman lo que consideran necesario, útil y deseado. Como pudimos observar, al comienzo del proceso, la participación en estos cursos y capacitación fue masiva, pero con el paso del tiempo, hubo algún tipo de cansancio de estos esquemas tradicionales de aprendizaje, especialmente porque, por un lado, estos esquemas educativos (estudiantes sentados en sillas con un maestro al frente) eran diferentes de su forma tradicional de "aprender haciendo" en la guerrilla; y por otro lado, porque los ex insurgentes no encontraron este conocimiento práctico y útil ya que no había una infraestructura concreta para poner en práctica dichas capacitaciones.

Otro aspecto relevante de este subproceso, fue la necesidad de tomar decisiones y ganarse la vida por sí mismos. Ruben lo expresa en estos términos: "Ahora tenemos que buscar el salario de un día, nuestra propia ropa, ir al médico por nosotros mismos (...) nuestra gente estaba acostumbrada a que los cuadros resolvieran estas cosas". Las y los ex insurgentes necesitaban aprender a olvidar que sus vidas estaban a cargo de sus antiguos comandantes. En tiempos de guerra, los guerrilleros tenían todo lo que necesitaban. Los comandantes les proporcionaban botas, ropa, comida y armas de la manera que podían, pero en la mayoría de los casos a nadie le concernía cómo ganarse la vida.

Rubén y los otros miembros de la dirección del ETCR también aprendieron cómo involucrar y alentar a otros miembros de la comunidad a participar en la construcción del espacio y en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera empoderaron a la comunidad y la hicieron más consciente de su papel protagonista en el ETCR. "Aquí la dirección se multiplicó, ya no somos una dirección pequeña, ahora somos un colectivo", afirma Ferley.

Otro elemento clave de aprender, fue probar las verdaderas cualidades revolucionarias de aquellos comandantes que eran respetados y, en algunos momentos, venerados por sus tropas. Las y los reincorporados perdieron esta antigua creencia en la "perfección" de los comandantes en la que todo lo dicho por estos era infalible. Por tanto, se produjo de alguna manera, en algunos reincorporados, una "emancipación", valiosa para la



autonomía personal y colectiva, lo que incluyó un proceso de redefinición de sus propios imaginarios con respecto a sus antiguos comandantes.

Las diferentes comunidades de las antiguas FARC también han aprendido sobre cooperativismo y economía solidaria. En general, una comprensión amplia y holística de lo que implica la economía solidaria aun esta en construcción. A pesar de que anteriormente, la antigua guerrilla había empleado algunas de las prácticas incluidas en el marco de la economía solidaria, como el trueque, la economía del cuidado y las monedas alternativas, entre otros, las y los reincorporados aun necesitan aprender más sobre estas alternativas. La posibilidad de una teorización y práctica del proyecto de economía solidaria dentro de las cooperativas de ECOMUN, aún choca con una visión excesivamente optimista de las empresas cooperativas actuales y los esquemas de emprendimiento orientados exclusivamente al mercado. Casos como el proyecto de cerveza artesanal, La Roja, y otros proyectos productivos con mucho éxito en los medios de comunicación, exaltados por las instituciones, quizás para aumentar la percepción de éxito del proceso de reincorporación, aún no han proporcionado un ingreso regular para los involucrados en estos proyectos. Sin embargo, tenemos que reconocer aquí, que estos intentos aun no exitosos también son parte del proceso de aprendizaje, en el que las y los exinsurgentes están entendiendo la lógica del mercado y están esquivando los obstáculos, no solo para finalmente diseñar y construir un enfoque pragmático para ganarse sus vidas, sino también, para reformular la praxis de la economía solidaria hacia prácticas más radicales que incluyen, como en San José de León, la producción de sus propios alimentos, la agroecología, la autoconstrucción de casas, etc.

Producir

El tercer subproceso consiste en todas las actividades dirigidas a emplear mano de obra ex insurgente para producir bienes y servicios, ya sea para el autoconsumo o para vender excedentes en mercados locales. Para este análisis, incluimos dos categorías que incluyen aquellas actividades orientadas a realizar la producción: la organización colectiva y el liderazgo.

Organización colectiva. La organización colectiva en la cooperativa La Fortuna ha sido dirigida por la antigua dirección del frente 58 de las FARC-EP. Según lo expresado por Adriana, ex comandante de este frente, el trabajo colectivo representa uno de los valores más importantes que ha tenido la guerrilla. La cooperativa suele tomar decisiones en asambleas donde se discute y se debate, encontrando la solución mas apropiada para



cada problema que afrontan. La dirección de la cooperativa funciona como un servicio de consultoría en el que se reciben, sistematizan y discuten los temas, pero la asamblea es quien finalmente toma la decisión. Actualmente están divididos en cuatro líneas productivas. Cada línea productiva se organiza dentro de un comité. Recientemente, acordaron comprometer un día de trabajo colectivo a la semana para trabajar en las respectivas líneas productivas y definieron a un pequeño grupo de personas a cargo de alimentar a los animales y de las actividades agrícolas. Considerando que algunas mujeres están trabajando en sus hogares en proyectos productivos familiares, en el cuidado de sus hijos y en tareas en el hogar, la comunidad también decidió que la jornada laboral obligatoria sería solo para aquellas mujeres solteras que no tienen estas actividades en sus hogares y para aquellas que pueden unirse.

La planificación de las actividades familiares no está colectivizada y depende solo de su libre albedrío. De manera colectiva, la comunidad cuenta con 9 de un total de 55 estanques de pesca con alrededor de 42000 unidades, 5 hectáreas con plátano verde, yuca y algunas verduras, 600 pollos y 9 cerdos⁶. El estado proporciona parcialmente los alimentos en el marco del programa de suministro de alimentos de reincorporación, y el resto lo proporcionan sus proyectos productivos familiares o colectivos. Cada familia también puede usar la simple estructura comercial de la cooperativa para vender el exceso de existencias en los pueblos cercanos a Mutatá. En el espacio hay diferentes pequeñas iniciativas productivas dirigidas por algunas familias y que generan de alguna manera una economía interna y local, como la tienda de comestibles, el bar, el suministro de gas, artesanías y tiendas de ropa.

Liderazgo

Desde el comienzo del proceso de abandono de armas, cada uno de los ZVTN y PTN fue apoyado por el liderazgo de antiguos cuadros altos o medios que fueron definidos por la dirección de las FARC en función de su propia trayectoria, su liderazgo y su profundo conocimiento sobre los territorios. En la mayoría de casos, estos líderes deberían haberse quedado en esos espacios, pero la mayoría de ellos tuvieron que mudarse a otros lugares. Algunas de las causas fueron, la asignación de nuevas tareas por parte del partido político en las principales ciudades o en un programa nacional de construcción de la paz; la necesidad de mudarse a otros lugares por razones de seguridad; la decisión propia de mudarse a su lugar familiar; el abandono del proyecto político; y el abandono del acuerdo de paz para tomar armas nuevamente en los grupos disidentes. La continuidad o permanencia de estos líderes en estos territorios,



definitivamente impactó el ulterior desarrollo de los diferentes proyectos comunitarios. En una población acostumbrada a recibir órdenes, este traslado de sus líderes naturales, no fue bien recibido generando sensación de abandono entre las antiguas tropas. Así es como uno de los ex insurgentes describió esta circunstancia al referirse a un antiguo comandante: "Nos abandonó. Ahora está con esquema [de seguridad] en Bogotá, mientras nosotros estamos tratando de sobrevivir aquí". En otros casos, el liderazgo no se descuidó después de abandonar las armas y ha generado escenarios interesantes de organización social y autonomía. En nuestro caso, los tres miembros de la dirección del frente de guerra continuaron en la dirección del espacio y de la cooperativa. Su liderazgo fue naturalmente aceptado y bien recibido por la comunidad⁷. Según lo expresado por Adriana, el papel del líder ha sido "fundamental para comprender el trabajo colectivo, (...) pedir servicios que representen a un individuo no es tan poderoso como representar a un colectivo". Expresándose alrededor de las cualidades de Rubén, Adriana también cuenta: "sabemos que no nos va a dejar, él lucha por nosotros, no trabaja para él, le encanta que la gente esté bien"

Reflexionando sobre su propia práctica, Ruben considera tres características importantes para un buen liderazgo: primero, hablar con la verdad; segundo, conducir a las personas hacia el éxito y no hacia el fracaso; y tercero, escucha a la gente, no ignorarla. Estos tres elementos parecen ser su enfoque exitoso de liderazgo de la comunidad.

De manera similar con el caso zapatista (Ávila, 2018), un elemento final con respecto al liderazgo en esta cooperativa, es que esta posición debe ganarse. Nadie que no haya trabajado en tareas diarias y simples con la gente (agricultura, construcción de casas o la carretera, etc.) puede asumir un puesto de dirección. Así, el trabajo prácticamente es el que legitima el liderazgo y la autoridad. Alguien externo que no haya sido guerrillero parece no tener el reconocimiento y la legitimidad adecuados para ser líder entre las y los exinsurgentes.

Resistir

Resistir es el último subproceso, que comprende cómo los miembros de la comunidad, reconociendo la falta de compromiso del gobierno colombiano hacia la implementación del tratado de paz, actúan de diferentes maneras y con diferentes estrategias para superar todas las dificultades y obstáculos de manera autónoma. Esto implica



desarrollar una serie de actividades específicas en las que trabajar, producir, aprender, soñar y un despertar continuo son parte de la necesaria resistencia.

Esculcando sus sueños, la mayoría de las y los entrevistados hablan sobre una etapa futura en la que tienen todo lo que necesitan. Como lo expresa Vladimir, "mi sueño es trabajar unidos, hacer que el proyecto productivo funcione". Otros expresan sus sueños en términos de educación, acceso a la tierra y "buen vivir", en general: una vida digna. En una década, esperan que La Fortuna se convierta en un municipio, que sea reconocido por el estado como una entidad geográfica y política. La comunidad también tienen una gran expectativa sobre los proyectos productivos y la mayoría de ellos no quieren ser empleados, prefieren tener la libertad proporcionada por la autonomía. Como receta para resistir y como consejo para otras cooperativas de ECOMUN, Ferley expresa cinco estrategias: mantenerse unidos, fortalecer lo que ya tienen, no abandonar a los aliados, no cerrar puertas y fortalecer la autogestión.

Discusión

Como punto de partida, queremos resaltar que los procesos de reintegración después de conflictos armados son un campo fértil para la implementación de discursos tradicionales de desarrollo. Según las escuelas tradicionales de DDR (primera, segunda y tercera generación), la reintegración es siempre vista y planeada bajo los lentes del neoliberalismo. Significa entonces, utilizar la idea de que el mercado es la herramienta mágica para resolver cada desafío social, en este caso, la estrategia para un proceso de reincorporación y en concreto la búsqueda de generación de ingreso para los reincorporados. Al hablar sobre estos discursos de desarrollo, Escobar (2019: 45) sugiere que: "las políticas públicas y la planificación del desarrollo, y de manera similar una gran parte de lo que se llama diseño, son tecnologías políticas fundamentales de la modernidad y elementos clave en la constitución moderna de un mundo globalizado". En una crítica similar, Zibechi (2010: 7) sugiere que estas intervenciones de desarrollo también actúan como una política de control biopolítico contra la autonomía:

Estos programas buscan neutralizar o modificar redes y formas de solidaridad, reciprocidad y asistencia mutua que fueron creadas por los pobres (los de abajo) para sobrevivir al neoliberalismo. Una vez que los lazos sociales y el conocimiento que aseguraron su autonomía han desaparecido, estos sectores son más fáciles de controlar.

La autonomía como lo expresa Escobar, es una respuesta a los discursos tradicionales de desarrollo. De una manera más integral, ella encarna también las luchas contra el



capitalismo, el patriarcado y el colonialismo (Escobar, 2019). Zibechi (2010a), por su parte, ha identificado dos formas de hacer política: “La política dentro de los límites” (persiguiendo el poder del estado) y la política basada en el “poder del pueblo” (autonomía). El primero es el trabajo político limitado por el estado. El estado prácticamente pone las reglas mientras que las organizaciones sociales solo están tratando de impactar de alguna manera su entorno al interactuar con el estado; y el segundo representa la política realizada al experimentar (en la práctica) nuevas formas o relaciones entre hombres y mujeres. En esta práctica, sugiere Zibechi, la experiencia vívida es crucial para producir cambios. En otras palabras, no es lo mismo luchar contra el estado para producir un cambio político específico o generar una política pública determinada a favor de un grupo vulnerable, que estar en una comunidad buscando y construyendo una solución determinada para el mismo problema que podría ser diseñada y desarrollada colectivamente.

Escobar (2019) también ha hablado recientemente sobre el diseño de procesos autónomos citando este proceso como “diseño para las transiciones”. Este diseño incorpora un enfoque ontológico en el que “cada objeto, herramienta, servicio y narrativa en el que están involucrados, crean formas particulares de ser, conocer y hacer” (Escobar 2019: 42). Escobar (2019: 48) sugiere también que un diseño para la transición debe implicar un cambio en las ontologías dualistas tradicionales (donde solo hay espacio para los dualismos: humano-animal, desarrollado-subdesarrollado, hombres-mujeres, etc.) hacia ontologías relacionales en las que “toda creación es colectiva y relacional; involucra autores, históricos y epistemológicamente situados (nunca individuos, siempre personas en redes o relaciones)”. Vemos como todas las comunidades e individuos en reincorporación, han atravesado por diferentes procesos colectivos de despertar después de la firma del acuerdo de paz en donde como lo sugiere Escobar (2019: 60)

La determinación colectiva hacia las transiciones puede ser visto como una respuesta a la urgencia de innovar y crear nuevas formas de vida de no explotación emanadas de los sueños, deseos y luchas de varios grupos y pueblos de todo el mundo.

El papel del territorio también ha sido clave en este proceso. Para esta comunidad, a pesar de parecer elemental, el primer problema a resolver fue el problema de la tierra, y de una manera más holística, el territorio. No podían verse a si mismos en otro escenario (quizás deambulando en una ciudad). Esto representa una “estrategia de lugarización” (Escobar 2019: 120) en la que la comunidades busca un territorio



específico en el que puedan encontrar un futuro real. El diseño de este espacio también tuvo la influencia de su propia ontología como exguerrilleros, confirmando que el diseño también es una actividad política. Así es como, de sus antiguas estructuras organizativas de la guerra en "escuadras", se influyó la forma en que distribuyó el terreno; o cómo la construcción de la carretera fue uno de los problemas más relevantes a resolver, considerando esta (buenas carreteras) una de las demandas más repetidas de la extinta guerrilla campesina.

Por otro lado, el papel de un líder, con características especiales, ha sido importante para la toma de las decisiones más apropiadas y para canalizar los sueños y deseos colectivos, de alguna manera en un proceso de co-diseño que confirma lo que Escobar (2019: 58) ha sugerido: "cada comunidad practica el diseño de sí mismo". Esta "intensa participación y experimentación" (Escobar 2019: 159) con su propia realidad les ha permitido a esta comunidad descubrir y crear soluciones innovadoras para sus propios problemas. También contradice en parte lo que Zibechi (2010a) ha negado con respecto a la débil importancia del líder en este tipo de procesos autónomos. Como en el movimiento zapatista con el liderazgo del subcomandante Marcos y el papel de Evo Morales en la construcción del movimiento cocalero en Bolivia, en este caso el liderazgo apasionado y carismático de Rubén y su equipo ha sido clave para el desarrollo de esta experiencia, sin descontar de ningún modo que en futuras fases la rotación de cargos podría ser uno de los enfoques que este colectivo podría asumir.

Reflexionando sobre la convivencia, Zibechi (2010a: 14) resalta la "densa red de relaciones" creada por lazos informales que definitivamente han sido claves para el desarrollo de esta cooperativa. Estos lazos informales se construyen viviendo y resistiendo juntos, donde la confianza emerge sin ningún tipo de formas occidentales (contratos). La comunidad "se construye" dice Zibechi: "No es una institución, no es tampoco una organización, sino una forma de establecer vínculos entre las personas"

Otro elemento importante encontrado en este caso fue el papel de la creatividad en el diseño de esta experiencia autonómica. La cooperativa La Fortuna hizo cambios importantes en las formas de ser tradicionales de la guerrilla, que fueron importantes en un momento dado para su proceso de diseño: primero, dejaron atrás la práctica tradicional de toma de decisiones entre partidos comunistas conocida como centralismo democrático, la cual fue desplazada por una forma más abierta de participación comunitaria, la asamblea. Así, se cambió su proceso de toma de decisiones de una forma jerárquica muy útil y comprensible, en los grupos armados, hacia una forma



horizontal en la que las decisiones son puestas en consideración a la comunidad. En ese sentido, el grupo líder involucra a los miembros de la cooperativa en el proceso de diseño, rompiendo de alguna manera, la "distinción entre expertos y clientes" (Escobar 2019: 82) en este caso entre comandantes y tropas. En segundo lugar, la comunidad dejó de seguir acríticamente las orientaciones y órdenes de la dirección central de las FARC. Esto implicó no ser completamente obedientes y considerar su propia situación, en lugar de consideraciones externas sobre su propio futuro. También implicó un ejercicio más abierto para pensar en otros mundos posibles diferentes y más realistas, a los asimilados previamente dentro de la guerrilla (proyecto comunista-socialista). Tercero, olvidaron la idea del paternalismo del Estado al medir correctamente el carácter del estado colombiano y al apreciar sus propios esfuerzos y sus experiencias previas. Cuarto, los líderes comenzaron a creer más en los miembros de la comunidad, no como simples seguidores de órdenes (como en tiempos de guerra), sino como seres humanos con sueños y deseos que deben alcanzarse para lograr una felicidad colectiva. Quinto, tuvieron que cambiar de una forma nómada de producción a formas productivas más sedentarias en las que la soberanía alimentaria ocupa un papel importante para su supervivencia. Y finalmente, sexto, descubrimos que aumentaron los espacios privados y se redujeron los espacios colectivos. La proporción del trabajo colectivo ha disminuido en la medida en que las necesidades colectivas e individuales se han ido satisfaciendo. Los espacios privados se fortalecen dependiendo de cuán exitosas sean las iniciativas individuales, pero aun manteniendo la organización colectiva que les brinda confianza y apoyo.

Conclusión

A partir de la experiencia de Mutatá y de la situación actual de otras comunidades exinsurgentes, creemos que el desarrollo de prácticas autónomas realmente podría ayudar a construir procesos exitosos de reincorporación. Esta ontología-ideología neoliberal en la que el mercado aparece como la herramienta maestra para resolver todos los problemas sociales debe ser desafiada por los movimientos sociales. Por un lado, en este escenario pos acuerdo en el que existe una confrontación social extrema, con el Estado en manos de un sector de la extrema derecha, es una concepción ingenua confiar en la voluntad política del Estado y sus élites en el poder, para implementar el acuerdo de paz. Por otro lado, también es ingenuo ver cómo un Estado neoliberal no es capaz de generar suficientes puestos formales e informales de trabajo para el resto de la sociedad y seguir creyendo en el poder del mercado para resolver la exclusión social



de esta nueva ciudadanía que emerge de la guerra. Fuimos testigos de cómo estos discursos de emprendimiento y éxito en el mercado, también impregnaron de alguna manera las estructuras de la exinsurgencia y se convirtieron en parte fundamental de la filosofía del tratado de paz.

El diseño de esta experiencia de reincorporación puede entenderse como un proceso de adaptación, resiliencia (Escobar 2019: 88) y resistencia, construido e implementado, no por expertos, sino por personas comunes con suficientes habilidades para comprender su contexto político. Es importante reflexionar sobre lo que dijo Rubén al hablar sobre las razones de dejar Gallo: "no había futuro".

Aprendiendo de esta experiencia, se pueden concluir varios aspectos importantes que se deben considerar al desarrollar procesos sociales autónomos de reincorporación:

1. Las experiencias autónomas no pueden creer en aquellas tecnologías y prácticas que nos han llevado a la crisis. Esto significa no dejarse atraer por las soluciones planificadas y diseñadas por quienes generaron los problemas utilizando un enfoque neoliberal.
2. Las experiencias autonómicas no son perfectas. Necesariamente, siempre están en proceso de construcción. Son sociedades en movimiento (Zibechi 2006). Se permiten errores siempre y cuando no representen problemas éticos o excesos no deseados en contra de la comunidad.
3. Los procesos sociales están en continua discusión y debate y no son procesos estáticos. Implica una disposición de mente abierta y de cambiar imaginarios y preconceptos, ser auténticamente dialéctico.
4. Las experiencias autonómicas deben ser auténticos procesos democráticos. Las personas que se unen a este tipo de sueños, deben participar en los procesos de toma de decisiones. Entonces, el poder de las asambleas es definitivo para el éxito de estos. Esta característica representa en parte lo que han sugerido los zapatistas: "gobernar obedeciendo" (Dussel 2009: 19).
5. Como corolario del punto anterior, se necesitan liderazgos honestos y éticos para liderar a las comunidades en reincorporación.
6. El proceso social autónomo representa un ejemplo para otros procesos locales de reincorporación en Colombia. Una vez que una comunidad reflexiona y se da cuenta de la importancia de ser autónoma y de no depender exclusivamente del Estado o de la cooperación extranjera, comienza un proceso de autodeterminación y soberanía.



En general, se recomienda que las políticas de reintegración deben considerar la agencia de la población excombatiente y dejar de considerar a las y los reincorporados como vacíos receptáculos de políticas públicas. Las y los exinsurgentes no son sujetos pasivos que no agencian sus propios procesos. Como muestra este caso, las y los miembros de esta comunidad usan su propio conocimiento para reforzar y modificar el proceso de reincorporación. Si los programas de reintegración involucran a los beneficiarios de una manera más integral, y cuentan y respetan especialmente la ontología exinsurgente, estos podrían ser más exitosos. La idea neoliberal de derrotar al enemigo atrayéndolo a soluciones orientadas al mercado no está produciendo resultados suficientes. La autonomía es el mejor enfoque para los movimientos sociales en condiciones difíciles y de exclusión. En ese sentido, la búsqueda de nuevas alternativas de reincorporación representa una disputa ontológica por los significados de los procesos de reincorporación.

San José de León podría representar una semilla para esas experiencias autónomas emergentes de las FARC y, si la historia lo permite, podrían convertirse en un nuevo segmento del movimiento latinoamericano actual por la autonomía. Como se indicó al comienzo de esta reflexión, esta experiencia no es perfecta, pero tal vez en un futuro cercano, puedan probar prácticas autónomas adicionales como la rotación de representantes, y tal vez inventar elementos adicionales que puedan enriquecer las experiencias actuales de autonomía en el mundo.

Notas

¹ Existió un fuerte debate entre el gobierno colombiano y las FARC respecto al uso de los términos reintegración y reinserción, los cuales son académicamente más conocidos pero que fueron usados por una institución anterior en la desmovilización de paramilitares (Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y Grupos Armados, ACR, actualmente Agencia para la Reincorporación y la Normalización) Las FARC propuso el uso del término “Reincorporación” para diferenciar este proceso de experiencias anteriores lo cual fue acordado por ambas partes y usado en el acuerdo final en vez de los términos Reintegración o Reinserción. Para este trabajo, se usará más frecuentemente el término reincorporación para estar a tono con el acuerdo de paz mientras que para usar referencias académicas se mantendrá el uso del concepto reintegración.



² Alrededor de 200 Euros. Después del Segundo año, tras la falta de éxito en los proyectos productivos, se decidió mantenerse este apoyo económico, al parecer por un periodo adicional de 6 años.

³ Alrededor de 2300 Euros

⁴ Fernando Londoño, uno de los mas famosos representantes de la ultra derecha colombiana del partido político Centro Democrático, afirmó públicamente la necesidad de “hacer trizas ese maldito papel” refiriéndose al acuerdo de la Habana dado que este no representa los intereses de las elites colombianas.

⁵ De hecho, el gobierno colombiano si ha generado políticas e invertido recursos, sin embargo uno de los mas notables problemas, es que las políticas no han sido implementadas o no alcanzan lo que se necesita, y por otro lado, los recursos económicos se han desviado en corrupción o usado principalmente en burocracias internas e inútiles.

⁶ Estos datos corresponden al estado de la cooperativa a fecha de octubre de 2019.

⁷ Otros casos muy conocidos entre los exinsurgentes fueron los casos de reconocidos comandantes como “el Paisa” en Miravalle, Caqueta y “Romaña” en La Julia, Meta and Tumaco, Nariño. Estos espacios fueron abandonados finalmente por la decisión personal de estos comandantes de retornar a la guerra argumentando razones de seguridad.

Referencias

Ávila Rojas, O. (2018). La experiencia zapatista Análisis sobre sus prácticas democráticas. *Revista de Ciencias Sociales*, 31(42), pp.195-211.

Dussel, E. (2009). *Twenty theses on politics*. Durham, N.C.: Duke University Press.

Escobar, A. (2017). *La invención del desarrollo*. 3rd ed. 2017: Universidad del Cauca.

Escobar, A. (2019). *Autonomía y diseño: La realización de lo comunal*. 2nd ed. Cali: Universidad del Cauca. [Misión de Verificación de la ONU en Colombia]. (2019, may 29).

San José de León construye su ruta hacia la paz. Mutatá, Antioquia. [Video File]. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=02drboJAzmM>

Rondon, F. (2018, July 21). Colombia: Comandante de las FARC renuncia al partido formado por esta organización al desmovilizarse. Retrieved from <http://www.resumenlatinoamericano.org>

Santos, B. (2014). *Epistemologies of the South. Justice against epistemicide*. (1st ed.). Paradigm Publishers.

Zibechi, R. (2010a). *Dispersing power*. 1st ed. Oakland, CA: AK Press.



Zibechi, R. (2010b). Governments and Movements: Autonomy or New Forms of Domination?. *Socialism and Democracy*, 24(2), pp.1-7.



Línea Temática 9.

Territorio, procesos de recolonización y colonialidad del poder



Dilemas do reconhecimento: “Desconfianças” e colonialidade em territórios indígenas e quilombolas no Brasil

Cristian Jobi Salaini
Reijane Pinheiro da Silva
Héber Rogério Grácio

Resumo

A partir dos trabalhos de campo desenvolvidos em contextos de aplicação e avaliação de políticas de reconhecimento territorial de grupos indígenas e quilombolas no Brasil, abordamos os dilemas deste reconhecimento que esbarra nos limites da colonialidade do poder. Expressos através de uma desconfiança acerca das identidades quilombolas e indígenas, tais limites são evidenciados nos seguintes elementos: 1) demanda dos setores jurídicos e administrativos por “dados objetivos” da territorialidade destes grupos; 2) retomada de uma retórica da “autenticidade” indígena e quilombola por parte de grupos conservadores que resulta, inclusive, na criação de uma CPI no Congresso Nacional a fim de avaliar supostos “laudos antropológicos fraudulentos”; 3) preocupação com a delimitação de uma “área efetivamente ocupada”, retirando do foco a cultura para a adoção de uma perspectiva baseada na “atitude auto interessada” enquanto desencadeadora do pleito territorial. Objetivamos demonstrar que as lutas por reconhecimento secretam uma vocação moral nem sempre auto evidente aos operadores administrativos, jurídicos e políticos. Lidamos com um processo absolutamente incompleto no que diz respeito às relações interculturais, no qual a radicalidade dos saberes indígena e quilombola não é levada até as últimas consequências. A grande malha de olhares e ações com relação às agendas indígenas e quilombolas está inscrita, portanto, nos persistentes registros da colonialidade do poder.

Palavras chave

Quilombos; Reconhecimento; Colonialismo; Etnografia; Políticas sociais.

Introdução

A reflexão surge a partir dos trabalhos de campo desenvolvidos por antropólogos em contextos de aplicação e avaliação de políticas de reconhecimento territorial de duas comunidades quilombolas: o Quilombo dos Alpes, localizado em Porto Alegre e o Quilombo Pontal da Barra, de Sergipe. Abordamos os dilemas deste reconhecimento



que esbarra nos limites da colonialidade do poder (Quijano, 1997) e na imposição de esquadrinhamientos coloniais claramente expressos através de uma desconfiança acerca da identidade quilombola. Os limites impostos ao reconhecimento são evidenciados nos seguintes elementos: 1) a demanda dos setores jurídicos e administrativos por “dados objetivos” da territorialidade destes grupos (definições muitas vezes estranhas às cosmologias nativas e à própria prática antropológica); 2) a retomada de uma retórica da “autenticidade” e a acusação constante de uma “falta de contrastividade cultural” (O’Dwyer, 2010; Salaini, 2012); 3) a construção da ideia de que grupos quilombolas evocam suas identidades para fins estritamente instrumentais. Neste sentido, traz-se a noção de que a busca por direitos coletivos esconderia a uma ação que teria como foco “tirar vantagem” ou receber benesses do Estado brasileiro.

A suposta atitude utilitarista no caso dos remanescentes seria resultado de uma articulação entre os grupos alvos das políticas, movimentos sociais e “antropólogos engajados”. Daí surge a preocupação de tais setores desconfiados com a delimitação de uma “área efetivamente ocupada”, retirando do foco a cultura para a adoção de uma perspectiva baseada na “atitude auto interessada” (O’Dwyer, 2010) plasticamente racional que seria dirigida pelos quilombolas. Objetivamos demonstrar que, contrariando as desconfianças e desafiando os limites coloniais, as lutas por reconhecimento secretam uma vocação moral nem sempre auto evidente aos operadores administrativos, jurídicos e políticos.

(...) a fixação da teoria social na dimensão do interesse também acaba obstruindo o olhar para o significado social dos sentimentos morais, e de maneira tão tenaz que incumbe hoje ao modelo de conflito baseado na teoria do reconhecimento, além da função de complementação, também a tarefa de uma correlação possível: mesmo aquilo que, na qualidade de interesse coletivo, vem a guiar a ação num conflito não precisa representar nada de último e originário, senão que já pode ter se constituído num horizonte de experiências morais, em que estão inseridas pretensões normativas de reconhecimento e respeito (...). (Honneth, 2003, p.261-262).

Lidamos aqui com um processo absolutamente incompleto no que diz respeito às relações interculturais, no qual a radicalidade dos saberes quilombolas não é levada até às últimas consequências. A grande malha de olhares e ações voltada à agenda quilombola está inscrita, portanto, nos persistentes registros da colonialidade do poder. O objetivo do presente artigo não está na produção direta de respostas aos setores produtores de tais discursividades. O objetivo aqui é, através da apreensão da literatura



antropológica e de nosso trabalho de campo/etnográfico, tensioná-las e, no limite, contribuir para a produção de uma narrativa alternativa. O seguinte apanhado não remonta necessariamente uma precisão cronológica dos eventos por nós vivenciados enquanto pesquisadores. Diz mais respeito às “cenas” de nosso trabalho de campo que visam tensionar com as noções desconfiadas e desconstitutivas das ações de direito e reconhecimento.

Genealogias Quilombolas

O artigo 68 da Constituição Federal Brasileira de 1988 e o seu aparato infraconstitucional criaram, do ponto de vista legal, uma revolução no que diz respeito aos processos de reconhecimento de comunidades quilombolas no país. Esses grupos que, através de um critério de auto atribuição étnica, denominam-se quilombolas possuem vínculos territoriais, culturais e simbólicos com o passado escravocrata brasileiro. O contexto favorável, fruto de batalhas políticas do cenário pré-constituente de 1988, possibilitou que uma diversidade de experiências de coletividades negras no Brasil pudessem ser reconhecidas através da categoria jurídica “remanescentes de quilombo” (Almeida, 1996, 1998, 2002; Anjos & Silva, 2004; Barcellos, Et.Alli., 2004; Carvalho, 1996; Chagas, 2005; Leite, 1999; O'dwyer, 1995, 2002).

A literatura antropológica sobre o tema aponta para a desconstrução das versões coloniais do conceito de quilombo, que o ligariam diretamente com as noções de “fuga” e “isolamento”, situando-o física e simbolicamente para fora do domínio da civilização (Almeida, 2002). Almeida (2002) demonstra como diferentes autores tomaram como referência uma noção jurídica-formal de quilombo do período colonial, como aquela formulada como uma “resposta ao Rei de Portugal” decorrente de uma consulta feita ao Conselho Ultramarino de 1740. Segundo esta versão, o quilombo seria definido por critérios fundamentais que envolvem a fuga, uma quantidade mínima de “fugidos”, a ideia de um isolamento geográfico (fora da civilização, em um espaço de natureza), a existência de um “rancho” e de “pilões” (Idem). Esta noção que toma o isolamento como ponto central derivou na interpretação de um quilombo idílico e fora das relações de produção e de mercado, gerando “outro tipo de divisão, que descreve os quilombos marginalmente, fora do domínio físico das plantations” (Ibid., p. 48). A reflexão acerca do campo semântico do conceito de quilombo demonstra uma série de possibilidades associativas – ainda no pré- abolição – que não foram incorporadas nas definições formais acerca do quilombo, promovendo já uma defasagem entre as “situações práticas” e as definições jurídico-formais do ambiente colonial (Ibid). Extensivo a este



elemento, existe todo um conjunto de reflexões promovidas pela historiografia sobre o assunto que procura demonstrar como os grupos negros poderiam estabelecer uma posição de “fundo de fazenda”, produzindo relações de continuidade com o centro escravocrata, mantendo inclusive relações comerciais e de proximidade com as fazendas, vilas e cidades (GOMES, 1993). Podemos dizer que o quadro quilombola no Brasil se dá pela articulação entre movimento social, a luta pelo conceito de quilombo no campo historiográfico e pela participação dos antropólogos na condição de peritos de laudos e relatórios antropológicos destinados a essas comunidades. A figura da ABA (Associação Brasileira de Antropologia) aparece como ator fundamental nesta direção, através da incorporação de conceitos de etnicidade à discussão técnica e jurídica (Arruti, 2008).

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, representou para os quilombolas e agentes sociais envolvidos com a causa étnica, a perspectiva de um governo com possibilidade de atender setores da sociedade que sempre foram excluídos do processo de crescimento. Após a posse de Lula, foram organizados workshops com quilombolas, pesquisadores e setores do governo para a criação de uma ferramenta que auxiliasse o processo de reconhecimento dos direitos quilombolas. O resumo das discussões foi encaminhado à presidência, e o resultado surgiu no dia 20 de novembro de 2003 com a sanção ao Decreto 4887/03, que define as atribuições dos organismos governamentais em relação aos processos de demarcação e de delimitação de territórios quilombolas (Salaini; Toledo, 2013).

O governo Dilma (2011-2016) introduziu uma retórica “desenvolvimentista” que gerou um esvaziamento de questões relativas ao reconhecimento e aos direitos de comunidades quilombolas no país, abrindo o flanco para o retorno de setores conservadores da sociedade para posições de decisão, gerando a ebulição do descontentamento daqueles que lutam pela efetivação dos direitos étnicos no país (Salaini, 2012). Houve um distanciamento dos movimentos sociais e um recrudescimento das relações. A celebrada postura de uma gestão “técnica” mascarava a aproximação com setores da agroindústria que, até então, não tinham seus interesses contemplados pelo governo. Esta orientação permitiu o realinhamento e o fortalecimento da bancada ruralista, paralisando as ações do governo e permitindo que confrontos com os quilombolas voltassem a ocorrer de norte a sul do país. Em 2009, surge a Instrução Normativa número 57. Os procedimentos administrativos introduziam, então, exigências estranhas à disciplina antropológica, e revelavam uma valorização de parâmetros tidos



e vistos como mais “objetivos”, mas que procuravam gerar uma fixidez a formas complexas que perfazem as experiências sociais dos diversos grupos estudados. O movimento quilombola interpreta as mudanças apresentadas na IN 57 como um retrocesso às demandas políticas deste setor da sociedade brasileira (Salaini, 2012)

A partir de 2015, é criada, por parlamentares ligados ao agronegócio e representantes dos setores conservadores do staff político, uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) com o objetivo de averiguar – entre outras coisas – a veracidade das identidades quilombolas e indígenas no Brasil. Neste sentido, o laudo antropológico passar a ser um objeto disposto ao escrutínio de tais parlamentares da CPI, normalmente sofrendo a acusação de serem falsos. Entre os argumentos apresentados pelo relatório final da CPI, encontramos aqueles que dizem que os quilombos contemporâneos não seriam compostos por descendentes de escravos fugidos, retomando então uma definição colonial da noção de quilombo absolutamente destoante daquela compartilhada atualmente pelos grupos quilombolas, pelo movimento social e pelo campo da antropologia. Hoje existem cerca de 120 pessoas indiciadas pela CPI, entre elas, antropólogos, servidores públicos, religiosos e pesquisadores.

Dito isso, apresenta-se a seguir dois casos que ilustram como a identidade quilombola não está necessariamente vinculada ao conceito colonial atribuído ao termo. Foram estudadas duas comunidades em locais específicos do país, apontando justamente as singularidades existentes entre o “ser quilombola” em diferentes estados da federação. Analisa-se aqui a identidade através da perspectiva do Quilombo dos Alpes, situado na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e também do Quilombo Pontal da Barra, localizado em Aracaju, estado do Sergipe.

Quilombo dos Alpes: Crítica à razão instrumental, manutenção da identidade e constrangimentos sociais

Gostaríamos de iniciar este ponto de reflexão com a seguinte pergunta: seria possível indivíduos ou uma determinada coletividade articularem com uma identidade mesmo que os resultados disso sejam desvantajosos? Ainda, a manutenção desta identidade “valeria a pena”?

Esta comunidade, no bairro Glória de Porto Alegre, tem localização geográfica de difícil acesso, algo que remete ao início da trajetória do grupo, que ocorre mais de 100 anos atrás. O grupo compartilha a noção de que o seu território funcionava como um local de



fuga e isso tem relação direta com o seu principal mito de fundação. Conforme memorado pelos quilombolas, Dona Edwirges chegou “fugida” no território hoje ocupado pela comunidade, e ali iniciou um processo de territorialização que se estende até hoje. As narrativas em torno dessa figura emblemática são evocadas no sentido do estabelecimento de uma memória coletiva e de vínculos com o espaço. Dona Edwirges confunde-se com o território do quilombo dos Alpes.

No Quilombo dos Alpes, acompanhamos diferentes momentos, nem sempre tão evidentes, que dizem respeito ao que chamamos aqui de “manutenção da identidade”. Cabe notar que nem todos os parentes de Edwirges dos Santos, matriarca da comunidade, aderiram ao processo de reivindicação quilombola. Em alguns momentos, inclusive, outros moradores do Morro dos Alpes, pertencentes às redes familiares de Edwirges, começaram a produzir relatos desconfiados acerca desta identidade. Certos conflitos ficaram aquecidos com os vizinhos. Durante o processo de confecção do relatório antropológico, os quilombolas mostravam a necessidade de se retirar do mapa determinados espaços a fim de “arranjar menos problemas”. O território quilombola apresentado ao final do curso de um relatório antropológico é sempre resultado de uma estabilização. Uma estabilização que se dá pela tensão existente entre um “território do vivido” e um “território do possível”. Apesar de os processos nas comunidades quilombolas não se conduzirem sempre da mesma maneira, é possível dizer que, durante a construção de um relatório, há um processo “reflexivo quilombola” que conduz aos riscos, possibilidades e “noções de justo e injusto” na percepção do mapa a ser definido aos operadores administrativos. A perspectiva territorial do grupo, em termos simbólicos, extrapola aquela apresentada no relatório técnico destinado ao INCRA.

Em diferentes momentos do trabalho etnográfico, foi possível evidenciar um tipo de “argumentação quilombola” que diz respeito aos rumos futuros, às políticas com as quais o grupo pretende articular, aos novos arranjos comunitários e, inclusive, a possibilidades de uma desistência do pleito – em função de um sentimento extremamente oneroso acerca dos custos da assunção da identidade. Essa “argumentação quilombola” deve ser evidenciada, a fim de fugir de qualquer perspectiva congeladora ou totalizadora no que diz respeito à coesão social do grupo quilombola. O grupo constantemente negocia com a sua tradição, “argumentando” sobre as suas possibilidades futuras. Discordâncias sobre o encaminhamento de questões práticas no seio do grupo não significam falta de coesão social. Significam que os atores apresentam relações diferenciadas com os recursos materiais e simbólicos da



comunidade, promovendo interpretações diferenciadas sobre os eventos. Durante o trabalho nos Alpes, foi possível encontrar pessoas contrárias à demanda quilombola. Vale ressaltar contudo, a existência de uma certa “comunidade de argumentação quilombola”, onde há um plano possível para a discussão. As discordâncias não implicam necessariamente que os sujeitos não estejam mais conectados em algum nível; significam, a existência de um dissenso dentro de um consenso inicial. Negociar regras, aspirações e projetos futuros também faz parte de um código compartilhado.

As teorias contemporâneas da etnicidade parecem ter muito a dizer sobre o processo reflexivo dos grupos étnicos. A “revolução” proporcionada pela teoria barthiana revelou um processo de construção conceitual que retirou do foco da análise a construção de “núcleos étnicos”, evidenciando o papel fundamental das trocas e fluxos culturais que, em grande medida, fazem parte das escolhas dos sujeitos em busca da identidade. Os sinais diacríticos – um dos pontos fundamentais da reflexão sobre etnicidade – traz a possibilidade de entendermos como determinados sinais manifestos são “escolhidos” pelos grupos no sentido da construção da etnicidade. Assim, o aporte teórico do esquema do antropólogo norueguês Fredrik Barth (2000) desloca o problema da etnicidade para as fronteiras entre os grupos, desfocando de características substancializadas de grupos étnicos enquanto traços insolúveis.

O momento de assunção da identidade quilombola, sem dúvida, faz com que determinados sinais diacríticos fiquem mais evidentes. No calor da evocação identitária os sinais manifestos entram nos jogos de negociação e o grupo acaba por elencar, deixando mais evidentes, aqueles sinais que produzam certos contrastes com relação ao entorno social. O contato continuado com um determinado grupo social, porém, acaba por revelar certos problemas que vão além do “momento de negociação” da etnicidade. Não pretendemos problematizar diretamente a validade heurística contida nas noções de sinais diacríticos ou do esquema que perfaz o caminho das teorias da etnicidade. Gostaríamos, contudo, baseados na experiência etnográfica, de trazer outros contornos à questão que revelam esquemas intrincados da vida social dos grupos. Se o contexto da afirmação identitária perante aos órgãos públicos traz certas inovações à vida social do grupo, ela não se dá de forma absoluta. Muitos eventos da vida cotidiana sequer tomam conhecimento desse aspecto e transcorrem “naturalmente”. O grupo, por outro lado, não está mais “livre” e sua condição de pleiteante coloca novos riscos e o ônus da nova condição. Talvez esse elemento (re)coloque o desafio de pensar uma boa relação entre a criatividade contida nos



processos de negociação identitárias, sem negar, contudo, certas continuidades que estão contidas na ordem da vida do grupo. Neste sentido, não é difícil imaginar situações onde a “escolha” da identidade traga desvantagens aos envolvidos.

Pontal da Barra: O “Quilombo autêntico” e a falta de contrastividade cultural

Como já citado, setores da opinião pública emitem avaliações “desconfiadas” sobre as identidades quilombolas. Os pleitos pelos reconhecimentos e demarcações de territórios negros estariam, segundo essas avaliações, sendo alvo de um tipo de “fabricação antropológico-conceitual” endossada pelas políticas de Estado dirigidas às comunidades, obrigando “a discutir os sentidos profundos socialmente patológicos da manipulação consciente por quadros intelectuais da história objetiva das comunidades trabalhadoras rurais brasileiras afrodescendentes, através de uma verdadeira “invenção da tradição”. (Fiabani, 2007, p. 8-9).

A comunidade Pontal da Barra pode ser caracterizada, num primeiro momento, pelos fortes atravessamentos identitários, étnicos e históricos aos quais está sujeita. Situada no município de Barra dos Coqueiros, na divisa entre os Estados de Sergipe e Alagoas, esta comunidade enfrenta uma série de problemas de ordem estrutural (saúde, alimentação, saneamento, ausência de rede elétrica, etc.) e, através do pleito quilombola, procura alcançar o olhar dos setores públicos por seu caráter etnicamente marcado. Grande parte das famílias reside às margens do rio Japarutuba, onde vivem, através de suas práticas de pesca artesanal, em situação de extrema precariedade e vulnerabilidade social.

No caso do Pontal da Barra, há o problema de constituição de um relatório técnico em meio a um clima de extrema desconfiança social. Os questionamentos produzidos pelo entorno colocam certos desafios que refletem em alguma medida na construção do trabalho antropológico. As apreciações externas que duvidam da identidade quilombola acabam produzindo classificações que transladam entre o “grupo pobre”, o “grupo do MST” ou até mesmo enquanto um grupo de “caboclos”. A questão de fundo que se coloca aqui apresenta relação com uma falta de “contrastividade cultural” (O’Dwyer, 2010) em relação a outros grupos sociais. Cabe notar que o argumento da “falta de contrastividade” apareceu em desconfianças de parcelas do próprio setor administrativo – além da comunidade local de uma forma mais geral – que sempre desembocava na seguinte pergunta: “Finalmente, o Pontal da Barra é mesmo um quilombo?”. Parte da argumentação se fundamentava no fato do grupo não possuir uma tradição de



longa data ou, ainda, de forma específica, eles “mal sabiam alguma história sobre escravos, o Pontal nunca foi um quilombo”. O discurso acerca da “pouca contrastividade cultural” apresenta matrizes inclusive no âmbito acadêmico, dialogando com um “paradigma africano de etnias” (O’Dwyer, 2010):

(...) esta visão aponta para pouca contrastividade cultural e ‘continuidade’ no tempo de quilombos do Brasil. Deste modo, no Suriname é evidente uma notável ‘diferença’ cultural, social e política até mesmo para o olhar mais desavisado. Desta perspectiva, poucos dos afro-brasileiros classificados como “remanescentes de quilombos” seriam vistos como quilombolas, como é o caso dos Saramaka, Ndyuka e Aulku do Suriname, Mooretown e Accompong na Jamaica e Palenqueiros de San Basílio da Colômbia. (O’Dwyer, 2010, p. 23- 24).

A comunidade, neste contexto, acaba por produzir uma série de justificações morais ao seu processo de reconhecimento, que articula passado e presente através de imagens “fraturadas” do passado, evidenciando um estado processual da memória. A pesquisa que, em momentos iniciais, era gerida por um ethos do silenciamento (Arruti, 2006) perpetrado pelo grupo, começa a ceder lugar à constituição de uma “técnica de lembrar”. Não apenas a memória per se, mas a própria ação narrativa passa paulatinamente a transformar-se em prática social. Histórias, aparentemente muito fragmentadas, apontam, ao longo do campo, para novas conexões e possibilidades interpretativas sobre este grupo social.

Encontra-se, no caso do Pontal da Barra, um tipo de ação da memória que procura controlar o jogo lembrar-esquecer (processo de seleção de eventos). Os sucessivos processos de expropriações, o “medo de falar” e as estratégias sociais de sobrevivência coletiva impunham ao grupo uma forma de lembrar-se dos fatos que não se apresenta como auto evidente. Os atos de violência simbólica impingidos ao grupo levam a essas descontinuidades da memória que apresentam a um leitor desavisado uma certa cortina entre as questões do pesquisador e a memória do grupo quilombola. Não se deve, portanto, esperar um acesso repentino e imediato às “histórias da escravidão” e às “histórias do cativo”. Esta memória, aparentemente repleta de lacunas, só pode ser acessada pelo ajuste mais detalhado e minucioso da lente antropológica a partir das histórias de vida narradas, vistas enquanto locais em que a trajetória da comunidade se manifesta e se atualiza em contextos diversos. A relação com os processos da escravidão, apesar de relativamente difusos do ponto de vista da memória coletiva, revela uma relação de continuidade com referência aos juízos morais realizados sobre



os tempos pretéritos.

Pensando com Pollak (1989), o que se tem é um processo baseado em certo tipo de “memória recalçada” pelo grupo. Todavia, isto não se traduz num “esquecimento coletivo”. Quer dizer que foi adotada, por parte do grupo, uma maneira mais “defensiva” de acesso à memória que faz muito sentido quando visualizadas as lógicas próprias de sobrevivência culturais, assim como suas estratégias. Contudo, não obstante esse “ethos do silenciamento” (Arruti, 2006) encontrado na comunidade quilombola do Pontal da Barra, não se pode deixar de evidenciar o caráter evocativo da memória coletiva do grupo: os registros memoriais podem estar indisponíveis imediatamente, podem ser interditados por certos tabus, ou, ainda, podem estar associados a uma determinada forma de se relacionar com o passado em que a transmissão das

A aparente “falta de contrastividade cultural” (O’Dwyer, 2010) do quilombo do Pontal da Barra aponta, por outro lado, no interior do grupo, para um processo de restabelecimento de nexos com o passado, encontrando os pontos comuns e as conexões possíveis. De fato, o trabalho de campo entrou em contato com uma série de narrativas e situações que, apesar de oriundas de diferentes pontos evocativos, encontravam sempre amarras e pontos em comum. As situações migratórias vivenciadas pelos moradores, as antigas e novas situações de desrespeito, e o “dar-se conta” de certos elementos diferenciais com relação à sociedade envolvente, fizeram elementos aparentemente tão fragmentados encontrarem um sentido comum.

O grupo é alavancado, em grande medida, pela necessidade de reconhecimento moral, por um tipo de eclodir de uma historicidade que se traduz, de forma contemporânea, num pleito político. Todavia, o atual pleito não se apresenta como um simples ato com fins instrumentais do momento do “fervor político”. É preciso visualizar, através dos processos de consolidação da vida comunitária e de sua memória coletiva, um eco que vem de longe e que aparece como uma necessidade de reconhecimento de cunho moral (Honneth, 2003).

Considerações finais

O percurso que nos traz até aqui não tem o intuito de apontar como as comunidades devem afirmar-se frente a argumentação de não ser um “quilombo legítimo” ou como seus moradores devem se autodeclarar enquanto remanescentes quilombolas, mas sim refletir que há subjetividades que vão perpassar a vida dos sujeitos, entre elas, a ideia



de “pertencimento”, que erroneamente acaba sendo taxada de abstrata pelos agentes públicos que têm trabalhado diretamente com a questão

Talvez o maior desafio atualmente consiste justamente em fugir da concepção colonial de quilombo, ainda fortemente enraizada no imaginário e que, por consequência, acaba prejudicando a implementação de políticas públicas e até mesmo a delimitação fundiária, tão importante nestas comunidades. Neste viés, vale ressaltar que entender as singularidades destas populações torna-se fundamental para o avanço do debate, que já não pode ficar restrito na dicotomia “é ou não é um quilombo”. Assim sendo, pensar nessas diferenças acaba ultrapassando o campo da antropologia e entrando no debate público sobre a questão, iniciado na Constituição de 1988 e ainda longe de ser completamente encerrado.

Cada vez mais necessita-se de um olhar sensível, que não se resolve apenas com a regularização do território, mas que passa por uma série de esferas sociais. Apesar da questão estar pautada no campo político, ainda não há um ponto consolidado sobre identidade versus comunidades quilombolas, logo, tem-se ainda pela frente um longo caminho de indagações sobre o assunto. A existência da CPI que coloca antropólogos no centro de uma investigação, conforme mencionado anteriormente, ilustra esta visão e reforça a noção equivocada que ainda persiste sobre as comunidades, figuradas como um local de isolamento, diretamente ligado à África e fora do que a colonização estipulou como “civilização”. Desta forma, o objetivo deste trabalho não é encerrar o debate pertinente sobre a conceituação e identidade quilombola no país. Pelo contrário, espera-se que, com este breve recorte de duas comunidades, seja possível avançar em novos estudos que contemplem a subjetividades destes atores sociais nos mais diversos contextos.

A colonialidade do poder (Quijano, 1997) imputa versões absolutamente etnocêntricas e absolutizadas sobre a vida social quilombola. Tais versões acabam por achatar a complexidade semântica, cosmológica e reivindicativa de tais grupos que, para além das batalhas cotidianas por suas sobrevivências culturais e estéticas, travam batalhas pelo alargamento categorial do quilombo nos planos jurídicos, administrativos e políticos. Procuramos evidenciar que as percepções desconfiadas acerca das identidades são persistentemente colocadas por agentes vindos de cima, tendo em vista as múltiplas camadas do jogo avaliativo. Procuramos evidenciar etnograficamente maneiras pelas quais tais grupos tensionam com noções de autenticidade cultural, com



a ideia de evocação identitária para fins instrumentais ou, ainda, com categorias classificatórias estatais que pretendem estabilizar, para fins de controle, o apanhado da vida deste importante setor da sociedade brasileira.

No caso da comunidade dos Alpes nos perguntamos o porquê de um grupo social subalternizado evocar o direito de reconhecimento mesmo quando isto redundava em efeitos negativos, contrariando o argumento de uma identidade ativada para fins estritamente instrumentais. O trabalho de campo junto ao Pontal da Barra nos trouxe o desafio de realização de um trabalho sob o clima de desconfiança de uma suposta “autenticidade quilombola” realizada pela agência manipuladora de atores auto interessados. Este ponto nos levou à reflexão sobre os caminhos não lineares da evocação da identidade, sobre ethos de silenciamento impetrado a estes grupos subalternizados e elementos de uma historicidade quilombola não visíveis a um leitor desavisado. Todos os casos nos remetem, contudo, à busca de reconhecimento de cunho e vocação eminentemente moral (Honneth, 2003).

Referências bibliográficas

- Arruti J.M., Mocambo. Antropologia e história do processo de formação quilombola, Editora da universidade do Sagrado Coração, Bauru-São Paulo, 2006.
- Arruti J.M., Quilombos, in Sansone L., Pinho O.A. (org.), Raça: novas perspectivas antropológicas, Editora da universidade federal da Bahia, Salvador, 2008.
- Barcellos D. et.al., Comunidade negra de Morro Alto. Historicidade, identidade e territorialidade, Editora da universidade federal do Rio Grande do Sul e Fundação cultural Palmares, Ministério da cultura, Porto Alegre, 2004.
- Barth F., A análise da cultura em sociedades complexas, in Barth F., O guru, o iniciador e outras variações antropológicas, Contracapa, Rio de Janeiro, 2000, pp.107-139.
- Barth F.b, A identidade pathan e sua manutenção, in Barth F., O guru, o iniciador e outras variações antropológicas, Contracapa, Rio de Janeiro, 2000, pp.69-94.
- Berno de Almeida A.W. (org.), Quilombos: sematologia face a novas identidades, in Sociedade maranhense de defesa dos direitos humanos, Centro de cultura negra do Maranhão, Associação de moradores do quilombo Frechal, Frechal: terra de preto. Quilombo reconhecido como reserva extrativista, São Luís, 1996, pp.11-19.
- Berno de Almeida A.W., Os quilombos e as novas etnias, in O'Dwyer Cantarino E. (org.), Quilombos, identidade étnica e territorialidade, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.



Berno de Almeida A.W., Quilombos: tema e problema, in Sociedade maranhense de defesa dos direitos humanos, Jamary dos pretos: terra de mocambeiros, Projeto vida de negro, São Luis, 1998.

Fiabani, A., O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções, in XIV simpósio nacional de história, 15 a 20 de julho de 2007, São Leopoldo.

Gomes dos Anjos J.C., da Silva S.B., São Miguel e Rincão dos Martimianos. Territorialidade e ancestralidade negra, Editora da universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

Gomes F.S., O "Campo negro" de Iguaçu: escravos, camponeses e mocambos no Rio de Janeiro (1812-1883), in «Revista Estudos Afro-Asiáticos», 25, 1993, pp.43-72.

Honneth A., Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais, Editora 34, São Paulo, 2003.

Leite I.B., Quilombos: cidadania ou folclorização?, in «Horizontes Antropológicos», 10, 1999, pp.123-149.

O'Dwyer E.C. (org.), O papel social do antropólogo. A aplicação do fazer antropológico e do conhecimento disciplinar nos debates públicos do Brasil contemporâneo, e-papers, Rio de Janeiro, 2010.

O'Dwyer E.C. (org.), Quilombos. Identidade étnica e territorialidade, Fundação Getúlio Vargas, Editora da Associação brasileira de antropologia, Rio de Janeiro, 2002.

O'Dwyer E.C. (org.), Terra de quilombos, Editora da Associação brasileira de antropologia, Rio de Janeiro, 1995.

Pollak M., Memória, esquecimento, silêncio, in «Estudos Históricos», 2(3), 1989, pp.3-15.

Quijano A., Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina, in «Anuário Mariateguiano», 9(9), 1997, pp.113-121.

Salaini C.J., A "janela" do relatório técnico: variabilidade, criatividade e reconhecimento social em contextos de perícia antropológica, Tese de doutorado em antropologia social, Programa de pós-graduação em antropologia social, Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.



Desafíos civilizatorios integracionistas de nuestra América Latina-Andina-Caribeña. (Una perspectiva decolonial Mariateguista)

Manuel Dammert Ego Aguirre

Resumen

Asistimos a grandes cambios mundiales con el actual Cambio de Época de globalización científica, tecnológica, y la IV Revolución Industrial. Estamos en pleno tránsito de la alucinada y pretendida unipolaridad eterna de EE.UU., a la efectiva Multipolaridad de un mundo en el cual dialoguen y se encuentren las diversas civilizaciones que lo constituyen.

Existen períodos de larga estabilidad político y social. Y también períodos de intensos cambios, que pueden ser parciales, totales, institucionales, revolucionarios, de modificación de la forma de soberanía, o de cambio del poder mismo. Cuando una sociedad entra en crisis las diversas relaciones de poder se modifican. Por eso es posible hablar de procesos constituyentes en la vida social, en los cambios de una nación.

En el Perú está abierto este proceso constituyente. Paradójicamente, es la crisis general geopolítica mundial, un cambio civilizatorio, y una crisis de régimen en el Perú, y también en América Latina, lo que se ha reunido como hecho histórico de un periodo constituyente en el Perú actual.

Existen períodos de larga estabilidad político y social. Y también períodos de intensos cambios, que pueden ser parciales, totales, institucionales, revolucionarios, de modificación de la forma de soberanía, o de cambio del poder mismo. Cuando una sociedad entra en crisis las diversas relaciones de poder se modifican. Por eso es posible hablar de procesos constituyentes en la vida social, en los cambios de una nación.

En el Perú está abierto este proceso constituyente. Paradójicamente, es la crisis general geopolítica mundial, un cambio civilizatorio, y una crisis de régimen en el Perú, y también en América Latina, lo que se ha reunido como hecho histórico de un periodo constituyente en el Perú actual.

Palabras clave

Civilización; Territorio; Nación; República.



Nuestra América tiene cuatro grandes periodos históricos en estos tránsitos globales de época y atraviesa un Nuevo Período Histórico de la Patria Grande

El primero, es su largo período autónomo civilizatorio, desde las primeras migraciones del homo- sapiens hasta la formación de los grandes imperios, cuyas más altas expresiones fueron en Mesoamérica los mayas y aztecas, y en Suramérica los Incas y los diversos señoríos e imperios que los precedieron. Si bien los Incas navegaron los mares y existía comercio marítimo fluido entre Incas y Aztecas, no se ha confirmado hasta la fecha las posibles incursiones del entonces poderoso Reino de China que ya surcaba los diversos mares y cartografiaba los continentes. Se ha superado el eurocentrismo como fuente civilizatoria y en los albores de la expansión mundial capitalista del comercio, con los estudios y los conocimientos históricos respecto al rol previo y fundamental de China y los imperios de Asia y medio oriente.

El segundo período se inicia con las conquistas de los Imperios Europeos, el Español y el Portugués, que colonizan el territorio continental y sojuzgan a las poblaciones, tras una cruel matanza y saqueo, en los albores de la expansión mundial capitalista del comercio.

Imponen su dominio colonial y los reformulados regímenes de trabajo servil y esclavo. Se establecen los Virreinos de España y de Portugal, que duran varios siglos, y tratan de afirmarse como centro mundial. Tras distintas sublevaciones en nuestra América andina caribeña, las gestas independentistas continentales se inician con Túpac Amaru II en 1780. Túpac Amaru declara la Independencia de todo agosto 2017 Está basada en lo publicado en los libros: Dammert Ego Aguirre, Manuel: *Perú Bicentenario: el horizonte de la República de ciudadanos*; Lima, agosto 2013; Dammert Ego Aguirre, Manuel: *Desafíos Históricos del Perú Bicentenario y Latinoamérica en el mundo multipolar*, Lima, agosto 2015; y, Dammert Ego Aguirre, Manuel: *Desafíos Históricos del Perú Bicentenario. Perú Crisis de Régimen. Pueblo-Patria y la República de Ciudadanos*, Lima, febrero 2017., anula la esclavitud y convoca a unir el cuerpo de la nación. Es derrotada esta primera gran gesta emancipadora, con una feroz destrucción colonial de instituciones y culturas indígenas subsistentes.

Posteriormente, con la ampliación de las fuerzas independentistas al sumarse los criollos, y ante la crisis central del imperio español en Europa, se presentan sucesivas oleadas de movilizaciones anticoloniales en todo el continente. Se derrota a los ejércitos de la Corona española en los territorios que forman Venezuela, Argentina, Chile y en el



Caribe. Con San Martín se dan las primeras batallas en Perú. Con la independencia se establecen las repúblicas. Las batallas definitivas se dan en 1821, conquistándose la emancipación continental, con los pueblos sublevados y el ejército libertador comandado por Simón Bolívar.

Pero la fragmentación de los países recién independizados y el juego colonial divisionista de las potencias mundiales, trabaron que el sueño programático de Bolívar de la Patria Grande integracionista de la Emancipación, como poder mundial autónomo y propio, se hiciese realidad. Se balcaniza el continente y se afirman las naciones aisladas, lo que facilita que terminen subordinadas.

El tercer periodo está marcado por la expansión de EE.UU. como imperio capitalista en el sistema mundo en los últimos años del siglo XIX. Este imperio en ascenso, en alianza con poderes terratenientes y comerciantes intermediarios en las diversas naciones formadas, logra someter América Latina bajo su control. La condena a ser su patio trasero, política que se acentúa en el marco de la Primera y Segunda Guerra Mundial, y también en las circunstancias de la “Guerra Fría” entre EE.UU. y la URSS. Nuestra América es subordinada al imperio de EE.UU., que enfrenta y derrota levantamientos patrióticos en diversas naciones. Es balcanizada, sometida en sus recursos y economía, y reducida a patio trasero del Imperio para saqueo de sus materias primas y explotación de sus pueblos y naciones. Pese a estas circunstancias, y como expresión de la fuerza independentista latinoamericana caribeña, se afirma el triunfo soberano de la Revolución en Cuba, así como persisten con diversas intensidades las movilizaciones nacionalistas y patrióticas en diversos países de la patria grande.

El cuarto período es el que vivimos actualmente, es el de la Segunda Gesta Independentista Continental. En este periodo, EE.UU. trata de imponer la supeditación económica y de los Estados de Latinoamérica y el Caribe al control del Imperio, que pretendía ser eterno y único en el mundo. Tratan de aplastar y derrotar los afanes de soberanía en diversas naciones para controlar sus Estados, y son derrotados en este propósito neocolonial. Pero sí lograron imponer el fascismo pinochetista contra el pueblo de Chile, y también otras dictaduras militares sangrientas en Brasil, Argentina, Bolivia, y en Centroamérica.

Para subordinar definitivamente nuestra América, urde y trata de imponer EEUU un mercado común con toda Latinoamérica. Diseña para ello el ALCA, como mercado común para someter a toda América Latina, a su proyecto global de Imperio Unipolar



Global, pretendidamente eterno ante la crisis creciente y el colapso de la URSS y el denominado campo socialista. En Suramérica las Dictaduras Militares facistoides, y el sanguinario Plan Cóndor I, en Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, y otros, son solo algunos de sus instrumentos de neocolonización continental.

Pero esta ofensiva del sueño del Imperio Unipolar de EE.UU., es derrotada en diversos momentos por los gobiernos democráticos progresistas (en Brasil, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Chile, etc.) surgidos del voto popular y con programas patrióticos y de izquierda. Los pueblos afirman la singularidad de latinoamericana como civilización, la soberanía continental, la democracia ciudadana. Estos diversos gobiernos, se reúnen, y construyen diversos mecanismos de integración y unidad (Celac, IIRSA, Alba, etc.), y se incorporan a diversas instancias del mundo multipolar, rompiendo el aislamiento impuesto por EE.UU.

En respuesta, los EE.UU. organizan una nueva ofensiva de subordinación imperial en toda América latina. Pretenden imponer de todas formas su pretendido proyecto global de Imperio Unipolar y eterno en el planeta, el que habían desplegado invadiendo medio oriente, e interviniendo en otros continentes. Es una ofensiva neoliberal para destruir los Estados nación en Latinoamericana, controlar directamente sus recursos, reducir la OEA a una oficina neocolonial, desmontar la institucionalidad estatal democrática para imponer dictaduras burocrático-mediáticas, y organizar ilegales operativos de presión, chantaje e invasión ante los pueblos y gobiernos que reclaman soberanía y ciudadanía. Pisotean la vida social, el voto popular y el sufragio democrático, para derrocar gobierno y/o imponer sus mandaderos. Lo continúan ahora con “*golpes blandos*” en Brasil, en Argentina, en Honduras, en Paraguay. Llegan hasta la abierta amenaza de invasión, como quieren hacerlo contra Venezuela tras el llamado soberano de su pueblo a la Constituyente, o al cerco económico, como pretenden contra Nicaragua, tras el triunfo del FSLN en elecciones democráticas con 72% de los votos.

Pese a los desesperados afanes de EE.UU., así como se ha derrumbado su búsqueda unipolaridad única mundial, y estando ya en plena multipolaridad global, en América Latina sigue activa y creciente la pugna patriótica en esta segunda gesta emancipadora. Pese a reveses transitorios en algunos lugares en estos años, pese a los “*golpes blandos*” ilegales, y pese a derrocar presidentes elegidos democráticamente por burdas maniobras conspirativas del subordinado poder económico-mediático, el pueblo de nuestra América sigue movilizado con afanes de patria grande soberana. Más aun, ha



crecido en condición y derechos de ciudadanía, conquistados por el poder que la soberanía popular afirma. Y se ha consolidado la pertenencia a una común Patria grande, lo que no puede ser destruido por esas maniobras imperiales.

I. Repensar los grandes temas del Proyecto Emancipador de Nuestra Patria Grande Latina-Andina-Caribeña

En la cercanía al Bicentenario de la Emancipación Continental el 2021, es imperativo repensar con las ciencias histórico-sociales, los grandes temas del Proyecto Emancipador de Nuestra Patria Grande Latina-andina-caribeña, que incluyen nuestros procesos del Perú como Nación.

Para avanzar este desafío Latinoamericano Andino Caribeño, es necesario hacerlo desde las Ciencias Sociales con una perspectiva emancipadora, formulada por las corrientes críticas a la colonialidad eurocentrista.

Es imperativo repensar los grandes temas del Proyecto de Perú como Nación y de nuestra América como Patria Grande, desde los avances de las ciencias histórico-sociales interdisciplinarias, que critican el neoliberalismo capitalista, la colonialidad del poder, y el extractivismo depredador. Para repensar estos temas cruciales es necesario hacerlo desde un enfoque integrado histórico, que se sustenta en cuatro dimensiones fundamentales y vinculadas: la Civilización, el Territorio, el Tiempo, y la República.

Civilización

La condición poliédrica del espacio tiempo, permite un acercamiento metodológico a los procesos sociales para develar la real trama de su historia, lo que es fundamento clave para resolver el estudio de las civilizaciones. A diferencia de Hegel y de Braudel, que tienen una visión eurocéntrica y fisicalista del espacio, atada a la colonialidad del poder, Nuestra América no solo tiene geografía sino que tampoco es un continente vacío como aquellos sostenían. Tiene historia propia, desde sus orígenes civilizatorios autónomos, construyendo su espacio territorial habitable. Los desafíos civilizatorios de nuestro territorio singular son: Andinidad altitudinal, Oceaneidad, Mosaicos eco- sistémicos complementarios, y Transversalidad continental integrada. Al responder a este inmenso desafío geográfico, casi imposible, logra el ser humano en nuestra América producir y ampliar autónomamente su capacidad de generar bienes, así como desarrollar conocimientos, técnicas e instrumentos de gestión en sistemas económicos y de poder. Da origen en forma autónoma a las formas complejas de vida, propias de los focos



civilizatorios en la reproducción de la especie humana a lo largo de la historia.

Tiempo

No existe un tiempo único y lineal. Son diversas y convergentes las temporalidades en la sociedad afincada en la vida y los poderes. Estas temporalidades, poliédricas, son: la larga duración, la estructural y la coyuntural. Ellas se superponen de diferentes maneras en los procesos sociales, sistemas nacionales, y los sistemas mundos. Esta metodología de estudio en la temporalidad, superando el eurocentrismo, la formulan, con sus respectivas singularidades, especialmente Enrique Dussel, y también Braudel, Wallerstein, Arrighi y Quijano.

Territorio

El espacio no es inerte sino producido socialmente, a fin de lograr la reproducción de nuestra especie de vida como seres humanos en armonía con un amplio universo de naturaleza. Esta producción social del territorio logra una relación singular con el amplísimo universo del que formamos parte, en una dialéctica tenaz entre la escala global y el sentido del lugar y sus centralidades. Milton Santos, estudia de esta forma la naturaleza del espacio. Para la era actual, que caracteriza técnica-científica-informacional, la define en una relación de singular densidad entre las prácticas y los objetos socio-técnicos. Dialéctica entre la voracidad de la plusvalía global y la esquizofrenia en los lugares, en los cuales las densidades de las poblaciones buscan articular sus proyectos de vida y desarrollo enfrentando la deformación de sus anhelos y perspectivas. Al estudiar la historia del capitalismo, Harvey señala como este busca resolver sus crisis produciendo espacio para la mayor acumulación de capital, con excedentes no pagados en nuevas fronteras de trabajo conquistadas no solo en la naturaleza sino también en el cuerpo, las poblaciones, los imaginarios, y la vida social y cultural.

Nación

En la Nación se crean y coexisten múltiples territorialidades, que corresponden a las características de su formación histórica, multiétnica y pluricultural, a las condiciones de los individuos, las colectividades e instituciones en sus diversas dimensiones. La Nación es una comunidad de personas, que pugnan y reclaman su condición de ciudadanía, sustento de la soberanía de la que el pueblo es depositario. No es *“un pueblo elegido”* ni tienen *“destino manifiesto”*, aunque muchos han inventado mitos de cohesión original o



destino providencial, como elemento de cohesión, de dominio interno o de expansión. Las naciones, a partir de una base civilizatoria común en sus capacidades de producción como especie humana, forman una comunidad de destino, no previsible, ni determinada. Comparten los esfuerzos por forjar un destino, incluso una tradición, que no es determinada y que está asociada con el espacio que produce y habita. Es un plebiscito diario de vida común, entre sujetos interrelacionados por una historia común, la mayoría anónimos entre sí y que forman una estructura institucional compleja y variada históricamente.

República

La nación y el territorio, según Pocock, que estudia el Paradigma de la República, expresan la “*segunda costumbre*” del ser humano, que no se reduce el individuo económico, sino que asume, más bien, la dimensión humana como político social, y se afirma como ciudadano en el autogobierno. Sitúa la historia humana como tiempo de la política. La Nación, como sujeto histórico, supera sus metafísicas esencialistas del Estado Nación Providencial, y se afirma en Naciones como una comunidad histórica, territorial y política. Dispone de esfera política diferenciada institucionalmente, formada en la voluntad de vida y la soberanía, de la que es depositaria el pueblo y que este delega en procedimientos institucionales pero nunca abandona, como señala Dussel, a fin de tratar asuntos comunes con obligaciones al conjunto, y como eje dinamizador de los diversos campos de la actividad humana social.

1. Base Civilizatoria

Hegel, en su visión eurocéntrica, sostenía que América solo tenía geografía, y que no tenía historia. Recién la incorpora en la historia, cuando es anexada colonial al desarrollo eurocéntrico occidental. La geografía, como señala Braudel, al estudiar las civilizaciones, plantea a la humanidad un desafío. Es un reto, ante el cual la respuesta puede o no forjar civilizaciones. Estudia las variadas civilizaciones que se han formado en el planeta amplio y diverso, como sustento de las historias de larga duración. Sobre América, no obstante, no considera civilización a su periodo autónomo, lo define como un continente vacío, y que su base civilizatoria será forjada recién con los mestizajes de las inmigraciones posteriores a la conquista por la expansión del sistema mundo dominado por Europa.

A diferencia de Hegel y de Braudel, sostenemos que América tiene historia propia. Y que esta civilización se formó en el despliegue de la vida de la especie humana, la que



logró responder a los desafíos inmensos de una geografía aparentemente inhabitable para el ser humano. Las civilizaciones como señala Dussel, responden al desafío de la naturaleza porque: “El ser humano, por su poder cognitivo y emotivo cerebral, puede producir más bienes que los que necesita para su inmediato consumo. Todas las especies animales, aun las más evolucionadas, carecen de la capacidad de acumulación de satisfactores fuera de lo necesario inmediatamente para la vida. El desarrollo de las civilizaciones significó igualmente un creciente dominio sobre técnicas e instrumentos de gestión y de acumulación de los excedentes (logrados frecuentemente por un exceso de trabajo) que la comunidad toda producía gracias al crecimiento de los sistemas económicos que se fueron organizando”.

Estudios últimos, como los de Caral, en la costa Norte del Perú, ponen fecha probada en muestras, de hace 5,000 años, afirmando la condición de uno de los varios focos civilizatorios de la especie humana en el planeta. Existe suficiente evidencia que demuestra las bases civilizatorias autónomas del mundo andino, las que son el sustento del actual emergente poder latino americano en el siglo XXI de la Patria Grande.

1.1 Ampliación del espacio y orígenes del primer sistema mercantil: desde China y Europa, y la colonialidad del Tahuantinsuyo

En esta ampliación del espacio, para Braudel, la conquista de la navegación en altamar fue la que confirió a Europa su supremacía universal, la que alcanzaría en varios siglos. Desde este enfoque existe la tendencia a presentar el desarrollo universal de la humanidad produciendo espacio al pasar del poderío en el dominio del mediterráneo, al control del Atlántico y luego la expansión y posicionamiento en el Pacífico. Así como Hegel, Braudel también, le quita historia, es decir población y civilización, a nuestra América. La asume como un continente vacío. No considera las civilizaciones originarias. Mantiene una visión eurocéntrica.

Para Dussel, el diverso desarrollo histórico de la humanidad, en los últimos siglos, tuvo otro itinerario. Formula que el inicio del capitalismo mercantil se organizó aproximadamente desde el siglo XII, desde civilizaciones muy antiguas gracias a las conexiones que los mongoles pudieron organizar por los desiertos y las estepas, al norte de Siria y del Mar Negro hasta Europa. La ruta de la seda unía desde China hasta Venecia, con centro en Bagdad. Otras rutas navieras partían de China y llegaban al este de África. Existía una intensa actividad comercial en todo el continente asiático-afro-mediterráneo, por caravanas de camellos o inmensas naos (naves con hasta mil



toneladas de mercancía). El fundamento de este sistema de capital mercantil lo ubica en China, con millones de trabajadores en la producción de la seda, en la fabricación de utensilios de cocina, de adornos de porcelana y otros bienes. Su comercialización es dominada por los musulmanes. Este espacio se modificará luego con la expansión eurocéntrica, que impondrá a América la condición colonial, saqueará sus recursos de oro y plata, y generalizará la esclavitud en dicho continente y en África. Dussel denominará a este momento el primer sistema temprano mercantil, que se activó sacando a Europa de su edad media Feudal, consolidando el sistema mercantil mundial, con las producciones de América y África, y la esclavitud de sus poblaciones.

Remarca Dussel, que la expansión oceánica de Europa del Sur se realizará luego de 1441 en que se inventa la carabela, capaz de transportar cincuenta toneladas de mercancías, con la novedad decisiva de poder navegar contra el viento. Sobre esta base, se dará el despliegue del primer sistema mundo del capitalismo mercantil. De esta forma, insiste Dussel, el capitalismo y el colonialismo tienen su fuente preponderante en la extracción de la riqueza colonial.

1.2 Los desafíos territoriales del mundo andino autónomo

La presencia humana había arribado varios siglos antes al continente americano desde Asia, aprovechando cambios geológicos con la formación de los Andes. En largos siglos no cambia lo fundamental: la condición geológica del continente. Lo que sí se modificó fue fundamentalmente el clima. Se había forjado una civilización autónoma, que pasaría a ser colonia esclavizada y periférica del nuevo sistema mundo eurocéntrico.

Las características resaltantes de la civilización andina autónoma son las siete siguientes:

a) **Potenciales de un territorio singular: Andinidad altitudinal, oceaneidad, mosaicos ecosistémicos complementarios, y transversalidad continental**

Andinidad Altitudinal. En América del Sur tenemos una larga cordillera que nace y se forma en el Océano Pacífico y se levanta en su frente occidental. Los Andes son su sección meridional. Está formado por los Andes Septentrionales (parte de lo que ahora es Ecuador y el Sur de Colombia), los Andes Centrales (ocupado por el Perú), los Andes Centro-sur (con los territorios de Bolivia, los extremos Sur del Perú y el Norte de Chile) y los Andes Meridionales (que articulan el Noroeste Argentino y el Norte chico de Chile). Se angosta en el Ecuador con una anchura mínima de 100 km. y se amplía hasta 700 km. en Bolivia, encerrando la cuenca del altiplano desde el Sur del Perú, hasta el Norte



chileno-argentino, con alturas variables entre 2800 y 4200 metros.

La cordillera andina tiene un relieve muy variado, que emerge de los cambios de las placas tectónicas y de la conformación de las montañas, siendo geológicamente una cordillera relativamente joven, en consolidación, con una amplísima variedad de minerales y metales, cuyo valor de recurso va modificándose con los avances generales de la sociedad y el conocimiento humano. En torno a la cordillera, se combinan diversas formas en una singularidad única, en la cual el elemento Altitudinal es lo característico para el desafío de la vida. Altitudinal no solo por la verticalidad desde amplias alturas, sino también asociada a mosaicos ecosistémicos complementarios, de agua-territorio-población, en gradientes distintas pero asociadas directamente. Es esta singular relación, en que se generan y sostienen las diversas formas de vida, entre ellas, la humana como ser de naturaleza.

Oceaneidad, de mares abierto de un continente isla. El otro gran organizador del territorio, es su matriz de océanos abiertos, en condición de continente-isla, unidad de máxima jerarquía dentro de la biosfera.

Suramérica avanza hacia el Sur más que cualquier masa de tierra no cubierta permanentemente por Hielo. Sobre el Ecuador astronómico tiene su máximo desarrollo oeste-este, que es de 45° (desde los 35° a los 80°). Tiene la mayor extensión en selvas fluviales tropicales húmedas del globo y aloja un espacio tropical-subtropical dos veces y medio más amplio que el de tierras templadas y frías. Su condición de oceaneidad, se manifiesta en la baja presencia de áreas de climas con estaciones térmicas muy contrastadas. El estrechamiento violento entre las latitudes templadas y frías acentúa la influencia marítima sobre la tierra.

La influencia de los Andes marca a todo el planeta y sus mares. Su recorrido de 7000 km. forma una barrera física entre un hemisferio de agua dominante (que incluye los océanos Pacífico e Índico y áreas vecinas) y un hemisferio de tierra (el grueso de las superficies emergidas y el Atlántico). La cordillera es un moderador de la circulación atmosférica. El hemisferio de Tierra tiene como casi único dador de humedad al Atlántico. El hemisferio de agua está marcado por la contrastación climática oeste-este, el alineamiento sur/norte de las corrientes marinas de Humboldt y de las Malvinas y por la forma triangular isósceles del continente. El sistema andino y la depresión subandina conforman un supersistema fuertemente interdependiente. Los Andes son suministradores de sedimentos al Océano Atlántico Ecuatorial. El amplio territorio de los



andes en su trama territorial incluye el océano.

Mosaicos ecosistémicos complementarios. En la cordillera, existen mosaicos de ecosistemas variados a muy corta distancia uno del otro. Es la característica de la diversidad en la dimensión vertical así como Oeste-Este. Se permite así una alta diversificación en las actividades y cultivos entre estos espacios lo que marca sus varias características como fuente de vida.

El sistema andino conforma la estructura fluvial y determina el régimen de lluvias. Es un espacio altamente diversificado y de contrastes cercanos, con geosistemas diferentes a cortas distancias, que se extienden desde los 2300 m.s.n.m. hasta los páramos por encima de los 4000 m.s.n.m. La cordillera es un inmenso banco genético, generado por la variabilidad genética en los múltiples microclimas y por la sabiduría del pueblo andino en miles de años.

Transversalidad del espacio continental. Las corrientes del Océano Pacífico, la fría de Humboldt y la cálida del Niño, pasan frente a las costas occidentales y generan una costa desértica en los Andes tropicales. Están asociados en este ciclo hidrológico a la formación de las cuencas en la Costa y la Sierra y también a la constitución de esa inmensa cuenca hidrológica que es el Amazonas.

La llanura amazónica es el centro de los bosques de biodiversidad más anchos, más amplios y más ricos del planeta. Son 4 los ríos tributarios que recorren la cordillera de Sur a Norte y que afirma la condición de transversalidad continental. Son los ríos Marañón, Mantaro, Apurímac y Vilcanota. Estos 4 grandes ríos son la fuente de vida del sistema cordilleral oriental y se orientan hacia la gran floresta amazónica.

b) La singularidad fundamental civilizatoria: la vecindad de las diversidades ecosistémicas

La compleja relación entre sus potencialidades básicas (andinidad altitudinal de la cordillera, oceaneidad, transversalidad, mosaicos ecosistémicos complementarios) ha sido estudiada por diversos especialistas.

La singularidad fundamental civilizatoria, como señala Lumbreras, es la vecindad de las diversidades. Es decir, *“la combinación de sus paisajes en un mosaico de complementariedades eco sistémicas”*. Esta condición de la cordillera, del régimen hídrico, y de los cambios climáticos, se expresan en diversos ecosistemas que han sido



estudiados, por diversos especialistas, en especial Javier Pulgar Vidal, pero también otros especialistas como Edgardo Córdova Aguilar o Oliver Dollfus, que han estudiado las singularidades que tienen estos ecosistemas.

c) Poblamiento, la diversidad ecosistémica y los intercambios

Arnold Toynbee formula que la civilización se forja en la respuesta ante al reto que la naturaleza le presenta al hombre como una dificultad a vencer, y la réplica que elabora la especie humana. Toynbee plantea que si el hombre responde, su reto establece los cimientos de la civilización. Pero Braudel comenta y dice que esto le parece dudoso. El hombre ha llegado al siglo XX, ha aceptado el reto del desierto, de las regiones polares, y a pesar de que existen intereses indudables en ellos, los hombres no podrán multiplicarse en estos espacios y fundar en ellos verdaderas civilizaciones. Por eso, si es que hay unas réplicas del hombre, no es forzoso que en consecuencia surja una civilización. Formula que cada civilización está sujeta a un ámbito y a unos límites más o menos estables, cada una con una geografía en particular, la suya, que implica una serie de posibilidades y rutinas de sujeciones dadas, algunas prácticamente permanentes, que nunca son las mismas más que para una sola civilización.

Para apreciar la respuesta del desafío civilizatorio, hay que entender que la civilización humana, es diferente a la adaptación de cualquier ser vivo al medioambiente. La adaptación es la respuesta inmediata a ese desafío, a ese reto planteado por el medio ambiente. Pero el ser humano va mucho más allá. La especie humana, va mucho más allá de la adaptación.

La especie humana responde a las condiciones de la naturaleza, y como parte de ella, ampliando sus capacidades de reproducción como especie de vida, que es social, tiene razón y emoción, y es capaz de crear nuevos medios para transformar las condiciones existentes hacia una ampliación de la vida en sociedad, siendo su gran desafío hacerlo en correspondencia con las formas de vida de la naturaleza.

Señala Lumbreras respecto a la respuesta humana: *“...su estrategia consiste en obtener información, acumulada socialmente, con el objeto de adaptar los recursos y condiciones y medios y necesidades y no al revés, para eso transforma el medio, altera el régimen natural de las cosas, altera, modifica y con ello crea medios que no existen naturalmente, con esos recursos artificialmente creados adapta las condiciones que él requiere y no se adapta a ella”¹.*



Controla así las energías para las obras públicas y para la producción de aquellos bienes que permitían garantizar la reciprocidad. En el mundo andino había entrega de la fuerza de trabajo en escalas que obligaban a las diversas etnias de los diversos lugares del Imperio y que esas energías humanas generaran complementariedades de los archipiélagos. La respuesta civilizatoria, es así difícil, compleja, biodiversa, distinta de la energía corporal inmediata, sobre la base de una respuesta social, donde podían convivir grupos distintos, a través de áreas superpuestas. La geografía a la cual se respondía, era asumida como un espacio de vida, y por eso es que los territorios van a ser los ejes religiosos, que permiten tener una complementariedad del conjunto del espacio. El intercambio forma parte de la asunción de la respuesta civilizatoria, diverso, desigual, del mundo andino. Lumbreras enfatiza que es más que una adaptación.

De esta forma, las relaciones de parentesco, las relaciones sociales, las relaciones de poder, las relaciones de asentamiento de un territorio, adoptaron combinar lo alto con lo bajo, con las diversas ubicaciones en relación a la salida del sol y la puesta del sol, donde había mayor o menor calor para poder producir estos alimentos. Combinaron esa mixtura de pisos altitudinales diversos para producir diversos bienes.

Esa singularidad no la tienen otras civilizaciones del mundo. En general las civilizaciones se han desarrollado en torno a grandes ríos. Cuando crecían y se extendían los ríos, generaban posibilidades de cultivo. Eran civilizaciones, basadas en ese proceso de grandes ríos.

En nuestro caso, el gran río es el Amazonas, un río de inundación y que alimenta un extenso bosque tropical que se reproduce con la propia inundación. Es habitable pero en forma general y con gran circulación por los grupos amazónicos, pero no de un sedentarismo permanente en determinadas áreas por la fragilidad de los suelos.

El manejo de pisos altitudinales es la base de los procesos de intercambios, entre grupos de costa, sierra y amazonia, intercambios transversales. En casi todos los grupos étnicos existe vinculación entre la ocupación costera y la zona amazónica. Varían sus formas. En la zona Sur del Perú, la zona amazónica es muy abundante, pero entre ella y el mar tiene un extenso altiplano, donde está el Lago Titicaca. Y en el borde costero, existe un desierto inmenso, que es el desierto de Antofagasta, que se llega a un mar muy rico pero muy profundo. Esta combinación de espacios requería una forma de circulación determinada. Los reinos aimaras, por ejemplo, lograron en los tres niveles una presencia organizada y estructurada.



La gestión del territorio tenía un rasgo cultural dominante. Era una relación con el territorio como un ser vivo. Entonces desde los primeros habitantes hasta los incas, la naturaleza era considerada un ser vivo, la madre tierra, con el cual se tenía que tener dones y reciprocidad. Había que ofrecerle bienes y dones. La oferta, el ofrecimiento más grande, era el ofrecimiento de la vida de los niños y de los jóvenes. No era como México donde el corazón, la sangre del corazón, alimentaba a los dioses. Aquí, para armonía con la naturaleza y su ciclo de vida, se ofertaba a determinados elementos que eran considerados lo más sagrado que pudieron haber creado la propia humanidad, eran los jóvenes y los niños, y también los trofeos de guerras. Esa relación con la naturaleza va a marcar la importancia en el intercambio de los dones simbólicos y religiosos, bajo titularidad de algunas autoridades que administran los intercambios religiosos en la relación sociedad-naturaleza, con los oráculos y ritos. Uno no puede entender el mundo andino como grupos aislados. Existía una trama de vinculaciones, constantes, de intercambio, donde aprendían y circulaban.

d) Los metales y el avance civilizatorio

Luego de la domesticación de las plantas y animales y luego del inicio de la civilización, otro gran momento de cambio que va a marcar la vida del mundo andino tiene que ver con los metales.

Diversos autores han estudiado esta dimensión de nuestra base civilizatoria. Plantean una interesante pregunta respecto a la Edad de Bronce en los andes centrales. Señalan que desde los 900 d.C. se empieza en los andes centrales la Edad de Bronce.

Hocquenghen, Shimada y otros arqueólogos, han demostrado que ante los desafíos del reino de la naturaleza y la necesidad de intercambios adecuados se empezó a intercambiar también bienes utilitarios. Se empezó a producir a través del trabajo minero y metalúrgico ciertos bienes utilitarios que eran indispensables para poder hacer ese intercambio.

Los intercambios a larga distancia, vinculaban los andes centrales con lo que ahora es la costa de Ecuador, intercambios que también iban hasta Mesoamérica. Existía un intercambio entre piezas, sea herramientas de trabajo, herramientas de guerra, hachas de cobre/bronce con valor equivalente.

En este intercambio a larga distancia se modifica el valor de los metales. Mientras que en Europa llega a tener forma dineraria, en el mundo andino, el oro y la plata que eran



un producto de la minería y una importante actividad metalúrgica, tenían un valor de bienes religiosos y estos productos eran bienes religiosos con avances técnicos muy importantes. El laminado dorado de la fusión, del moldeo, de los diversos procesos metalúrgicos, daba durabilidad y presencia que organizaban el conjunto de actividades. Los bienes vinculados a la agricultura estuvieron reforzados también por el mundo andino, al lograr desarrollar una aleación en el arado de pie, la Chaquitaklla, principal instrumento agrícola, así como instrumentos para otras diversas obras públicas y también en los instrumentos de guerra.

e) El Tawantinsuyo del Sol y la Calzada, uniendo un espacio sacro de intercambios y ampliación de capacidades: el Qhapaq Ñam

Todavía se escuchan las palabras del sabio Alexander Humboldt, que en 1813, decía entusiasta: *“el gran camino incaico fue una de las más útiles, y al mismo tiempo más gigantescas obras jamás realizadas por el hombre”*. 200 años después, cuando el mundo afirma el encuentro de civilizaciones, el Qhapaq Ñam, el gran camino inca que entrelaza y expresa nuestros pueblos, está reconocido como Patrimonio de la Humanidad.

El Qhapaq Ñam, es una huella de sabiduría y un camino de esperanza y reciprocidad. Lo expresan sus 23,189 km. que estimara Hyslop en 1984, y que el expediente a la Unesco señala en 30,000 km. el 2014, y se proyectan a 60,000 km.

El Qhapaq Ñam expresa en forma rotunda la vigencia, en esta época de dialogo intercultural, de una civilización singular: la de los pueblos andino amazónicos.

El Qhapaq Ñam es un sistema de caminos y asentamientos único y diverso. Expresa una civilización, reuniendo saberes en las distancias, produciendo el territorio entramado en una armonía sagrada con la naturaleza, dando sustento a nuestro actual desafío como naciones unidas en la patria grande, como lo han estudiado David Ugarte, y otros científicos sociales.

Es más que un sistema de caminos: constituye y expresa la trama de una civilización, que une océano, costa, sierra y amazonía. Tiene un diseño para las distancias y el uso del espacio. En los desiertos costeros, se trazan caminos estimando la jornada que podían recorrer sin agua los hombres y las caravanas de camélidos, y con entradas a los sitios de pesca, rodeando los desiertos por las laderas. En los terrenos abruptos de las serranías evitan pendientes de más de 50° grados y de muchos precipicios, atravesando sobre todo por las productivas planicies quechuas altoandinas y los valles interandinos,



y colocando puentes colgantes, balsas o pasos ante ríos caudalosos y lagos amplios. Vinculan con yacimientos mineros y con las productivas tierras del inca, dedicadas especialmente al maíz, alimento de los ejércitos del Inca. Cuentan con Tambos, para la administración del conjunto del Tawantinsuyo, que logró un sistema de contabilidad admirable y hasta ahora no descifrado íntegramente.

De esta forma, el entramado territorial que expresan los caminos es vasto, uniendo la circulación del agua y de la energía con los diversos seres vivos y sus trabajos para sobrevivir, a través de los cuales los pueblos tienen que combinar la actividad y recursos con las diversas especies de flora y fauna que habitan en variados pisos ecológicos complementarios. Este es el sustento de la vida social en la civilización andina amazónica, que el Qhapaq Ñan afirma como valor excepcional. Desde esta fuerza se proyecta a nuestra patria grande Suramericana hacia el futuro. Los caminos conectaban a la gente para esta complementariedad y redistribución.

Se ha superado definitivamente la imagen colonial del mundo andino deshabitado, limitado a unos cuantos incas o a un mundo andino de grupos separados. El nuestro era un amplio territorio habitado por millones de personas, que intercambiaban muchísimo entre ellos y que para ese intercambio de bienes simbólicos se organizó el manejo del tiempo.

f) La sabiduría organizadora del mundo andino: escritura, contabilidad, almacenamiento de conocimientos, conocimiento-gestión del tiempo

Las civilizaciones construyen procedimientos para almacenar sus conocimientos, ampliarlos, proyectar sus instrumentos de trabajo, descubrir métodos de gestión de procesos sociales y naturales, que son indispensables en la gestión de los territorios y en la organización de la sociedad y en las obras de sus infra-estructuras.

La colonialidad ha tratado de reducir la herencia andina a la materia física de los monumentos arqueológicos que subsisten, negando cualquier forma de conocimientos y sabiduría andina. El pensamiento colonialista, pretendía sostener que el Perú se formaba con dos herencias: los incas que nos dejaron las piedras de los monumentos, y los españoles que nos trajeron la lengua, la cultura y la religión.

Burns, el 2010, en un estudio que resumimos, responde a su pregunta:

“Si nos apoyamos en el hecho en el que el proceso de comunicación oral la distorsión de los mensajes son frecuentes, fácil es constatar que entre más numerosas sean las



personas que intermedian, mayor es la distorsión. Entonces: ¿Cómo admitir que en un extenso imperio de diez millones de habitantes y con una extensión de casi dos millones de kilómetros cuadrados se pudieron impartir numerosas y perfectas disposiciones con tan limitado medio de comunicación? Si nos detenemos en la historia de las comunicaciones veremos que su progreso a través de los tiempos ha contribuido de manera decisiva al avance de la civilización.

¿Es lícito entonces pensar que con un restringido medio de comunicación de símbolos con determinado valor ideográfico y simples cordeles mnemotécnicos pudiera un vasto imperio alcanzar tanto esplendor, poder y cultura? Estos sencillos razonamientos nos ha llevado a la convicción de que la comunidad incaica debió contar con un sistema de escritura muy eficiente y efectivo y, por ende, escritural.²

g) La organización política administrativa del espacio: el Tawantinsuyo

Una de las dimensiones civilizatorias en la producción del espacio es su organización como sociedades complejas. En el largo proceso de poblamiento andino, su punto más alto es el de la organización política administrativa territorial de los Incas. Polo de Ondegardo es un cronista que dedicó un trabajo especial para tratar de sistematizar los criterios y estrategias de los Incas al respecto. El Estudio de Andrés Chirinos y Martha Zegarra, *“El Orden del Inca, Polo de Ondegardo”*³ (2013), premunido de los mejores avances realizados por otros especialistas en diversos campos, hace una síntesis que presenta el diseño del territorio del Tawantinsuyo, en su organización política administrativa Inca.

1.3 Las condiciones del apogeo del Tawantinsuyo

a) Territorios discontinuos con manejo vertical de pisos ecológicos complementarios

A lo largo de la historia, la construcción social del territorio ha tenido varias y distintas etapas. Los trabajos de John Murra han sido de primera importancia para apreciar las características de la gestión del territorio de los Andes. Tuvo como una referencia etnohistórica fundamental a los reinos aymaras, especialmente el Lupaqa, que gestiona el territorio desde el altiplano de la cuenca del Titicaca con colonias, en las costas y en los llanos amazónicos.

Lo estudios sobre Tiwanaku permiten complementar la perspectiva reseñada de Murra, de la integración vertical, con otra de integración horizontal, que es la que se produce en los intercambios de larga distancia a través de nodos de intercambios que tienen esta función de manera permanente.



Concluye Elías Mujica⁴, que durante el período Tiwanaku se encuentra un territorio bastante definido que era integrado a través de distintos mecanismos complementarios. Existía un territorio nuclear, en el altiplano circunlacustre, en los andes occidentales por lo menos desde el Sur de Arequipa hasta la quebrada de Camarones en el Norte de Chile, y el desierto costero hasta el Sur de Antofagasta, el Loa y la puna de Atacama y su entorno circumpuneño incluyendo el noroeste de Argentina, así como los valles de la vertiente oriental de los Andes. Tres polos articulaban las relaciones territoriales. Tiwanaku en los entornos del lago Titicaca, San Pedro de Atacama en la costa árida, y Cochabamba en la vertiente oriental. Se ponían en práctica en forma simultánea el control de un territorio nuclear altiplánico lleno de diversidades ecológicas; la existencia de colonias que permitían la explotación directa de islas con recursos productivos complementarios; mecanismos de intercambio con poblaciones marginales a las colonias pero establecidas por éstas; y una gran red de intercambio multiétnico de larga distancia.

La rápida expansión y formación del Tawantinsuyo, a partir de Pachacútec y por menos de 100 años, tiene base de sustento en el patrón previo de asentamiento, que era generalizado en el mundo andino. Este patrón de asentamiento incorporaba los pisos altitudinales y las relaciones de parentesco, en una bipartición alto/bajo, y en una cuatripartición que a la dualidad anterior agregaba masculino/femenino, dándole a cada sector funciones y características singulares en el ciclo agrícola, el poder y la organización social⁵.

En base a este patrón de asentamiento andino, basado en la reciprocidad y el manejo de pisos ecológicos, los incas organizaron el Tawantinsuyo, desde Ecuador y Colombia hasta Argentina y Chile, con el Cusco como centro organizador, la religión solar y animista como fuerza simbólica de producción y poder, y la contabilidad administrativa como sistema de mando y control. El eje regional estructurador sureste-noroeste, era el de la orientación del valle del Vilcanota-Urubamba⁶. Este eje era el de mayor circulación del imperio incaico, con rutas simbólicas sagradas que se irradiaban hacia los 4 suyos desde los ceques del Coricancha del Cusco⁷. El Tawantinsuyo trató sucesivas veces de expandirse hacia el Antisuyo, hacia la Amazonía, tema sobre lo cual está descubriéndose importantes avances, pero que, en todo caso, fue siempre un territorio difícil. El valle Sagrado fue siempre el eje.

**b) Los instrumentos de trabajo y poder, y la metalurgia del bronce**

Como se ha reseñado, la afirmación y expansión del Tawantinsuyo está directamente asociado a un inmenso proceso de ampliación de la frontera agrícola, que incluye la remodelación de los diversos pisos altitudinales del valle del Urubamba y de otros valles cercanos, así como la multiplicación de andenes para agricultura permanente en las laderas orientales de los Andes y en general en los valles interandinos. También se asocian a la edificación de colosales monumentos, cuyo testimonio está en los Parques Arqueológicos y otros sitios patrimoniales, el asentamiento del gran camino inca del Qhapaq Ñam, y las diversas obras de canalización de cursos de agua. Toda esta obra humana requiere instrumentos para remodelar cerros, desbrozar suelos duros, remover piedras, edificar andenes, canalizar ríos, hacer acueductos superficiales y subterráneos, entre otras labores. La condensación de innovaciones en procesos tecnológicos aplicados masivamente, elevando sustancial, entre la productividad y generando excedentes extraordinarios, está asociado al apogeo de la civilización andina con los incas, y es todavía un tema en estudio.

Las condiciones del territorio obligan al uso de herramientas de trabajo adecuadas a la verticalidad, fragilidad de suelos y dificultades de riego. La civilización andina desarrolló el manejo vertical de pisos ecológicos, y amplió el suelo agrícola con la maravilla de los andenes, que combinan tierra orgánica, sistema de riego y adaptación a diversos ecosistemas y pisos altitudinales. Las herramientas de trabajo usaban huesos, piedras, maderas.

Según Lechtman, las aleaciones de bronce aparecen hacia 600 d. C., tanto en la cuenca del Titicaca como en el valle del Cusco. Para este autor estas aleaciones de bronce estañífero (aleaciones cobre con estaño, mineral que se encuentra en los Andes del Sur) encontraron su expresión en la cultura material de Tiwanaku y Huari, pudiendo haber sido posterior el bronce arsenical (aleaciones bronce con arsénico) de la costa norte. Este es un tema que pone en discusión Hocquenghem. Los artefactos de Pikillaqta fueron de bronce arsenical, mientras que en Tiwanaku fueron de aleaciones más diversas. En todo caso, es comprobable que en Sicán, se pasa de una producción de cobre Moche V por 700 d. C., a una producción masiva de cobre arsenical Sicán Medio de 900 a 1100 d. C.

Estas investigaciones plantean un tema crucial de investigación en relación con las bases económicas del surgimiento y expansión del incanato. Plantea la necesidad de



indagar sobre las relaciones entre una intensificación de la agricultura en selva alta, facilitada por los instrumentos de bronce, y los inicios del desarrollo inca, así como considerar las motivaciones de la conquista inca de los Coya, que bien podría ser por el control de la producción y redistribución del bronce estañífero. También es necesario estudiar el control que asumen los incas de los intercambios a larga distancia del *Spondylus* sagrado, que viene desde la costa ecuatoriana, y que era intercambiando por instrumento y metales, en especial bronce, y quizá a través de algún equivalente que cumpliera el inicial rol de moneda, como los investigadores mencionados señalan para láminas de bronce.

II. Los fundamentos civilizatorios de la nación pluriétnica: La nación integral

2.1 La civilización Inca, el colectivismo vigente comunal, y el indigenismo andino

Lo indígena era el sustento de la matriz nacional, no solo por su número mayoritario, sino principalmente por asumir que el imperio del Tawantinsuyo constituía una civilización, organizada como una sociedad compleja de sabidurías, cuyos herederos son la mayoría nacional, y algunas de cuyas relaciones sociales y espacios tiempo siguen vigentes y engarzan con la construcción del futuro.

Esta rotunda reivindicación pulveriza las diversas matrices sustentadas en el racismo colonial del hispanismo y el latinismo. Desde esta perspectiva, Mariátegui dio un impulso decisivo a los estudios que se han efectuado para conocer mejor el mundo andino. Mariátegui asume el Tawantinsuyo como un régimen de comunismo agrario, agrupación de comunas agrícolas y sedentarias. Mucho se ha avanzado al respecto. Han cambiado radicalmente nuestros conocimientos sobre la historia andina, gracias a los estudios de la arqueología, la etnohistoria, la antropología. Se cuestiona el concepto de “*comunismo agrario*”, vinculado a la secuencia evolutiva lineal de los modos de producción, habiéndose formulado otras comprensiones de racionalidad del espacio andino, su gestión territorial y su forma estatal. Se hacen más complejas las periodificaciones panandinas y de señoríos regionales previos a los incas, con un intenso poblamiento costero, de relaciones transversales y de intercambios de larga distancia con Centroamérica y México, varias de cuyas técnicas, sabidurías y destrezas permanecen y se redescubren en la relación sociedad-naturaleza. Cada uno de estos estudios, está marcado y refuerza el élan vital, el empuje básico Mariáteguiano: es decir, amplían los fundamentos de lo andino, como base civilizatoria de la nación.

El rasgo determinante del aporte indígena, lo constituye para Mariátegui, el colectivismo



vigente en las comunidades y sus relaciones de solidaridad y cooperación, y no una entelequia esencialista de carácter étnico o racial. Al escribir los 7 ensayos, de 5 millones habitantes que poblaban el Perú, 4 millones vivían en el agro, mayoritariamente organizados en comunidades, las que eran muchas veces más productivas que las haciendas de los gamonales. El mundo indígena impulsaba variadas formas de cooperación y asociación. Señala que *“incluso cuando la expropiación y el reparto parecen liquidar la comunidad, el socialismo indígena encuentra siempre el medio de rehacerla, mantenerla o subrogarla. El trabajo y la propiedad en común son reemplazados por la cooperación en el trabajo individual”*. Entre otros, además de la superior productividad, menciona la práctica del *“contrato colectivo del trabajo”*. Ciertamente, en el siglo XXI han cambiado estas condiciones, y al mismo tiempo se han ampliado las diversas formas de cooperación y asociación. Se ha podido estudiar que la gestión territorial andina está basada en el manejo integrado vertical de los diversos pisos ecológicos, por lo que al ampliarse la pequeña propiedad, se mantienen y generan nuevas formas de asociatividad. Se estudia que las relaciones sociales construidas en dicha gestión territorial complementaria, se afirman en los migrantes andinos que pueblan mayoritariamente las ciudades y hacen de dichas formas una herramienta indispensable para el trabajo y la vida social. Se redescubren técnicas y sabidurías en la domesticación de especies de flora y fauna, en el uso de los recursos de suelo y agua, en el manejo de microclimas, en la gestión del territorio en las montañas, planicies y valles andinos, que adquieren singular potencia con lo más avanzado de la ciencia al respecto. Todos estos aspectos no son añoranzas nostálgicas de un pasado a restaurar. Constituyen asuntos que perviven y que se ponen en actualidad en la nueva era de la información y el conocimiento. Se afirma con ello su condición civilizatoria, aporte al desarrollo de la humanidad.

El Perú sigue agrario pero se ha diversificado en actividades industriales, comerciales y de servicios. La población es mayoritariamente urbana, y se reconoce más andina que antes. Las ciudades están configuradas por pueblos migrantes andinos, que reproducen, en nuevas condiciones, antiguas relaciones de solidaridad y complementariedad de usos de recursos. El sustento indígena andino se ha ampliado y afirmado con las sabidurías de las etnias amazónicas. Nuestra diversidad étnica como nación, es más amplia todavía con las poblaciones afrodescendientes, y los descendientes de chinos, japoneses, y europeos, que forman la nación y amplían el ejercicio de sus derechos de ciudadanía. La diversidad de nuestra base civilizatoria,



fuerza social de cambio reivindicada por Mariátegui, se ha enriquecido y afirmado como base de la nación.

2.2 En la naciente nación pluriétnica, enfrentada a la des-topía de la “provincia administrada”, en plena era global

El mundo y sus naciones, están marcados, en la nueva era de la información y el conocimiento, por lo que Milton Santos denomina “*la producción de la inteligencia planetaria*”⁸. No existe un único territorio global, sino la hegemonía de unos lugares, a través de su Estado-Nación, que con el Imperio unipolar y la economía-casino mundial, han impuesto un orden fragmentado, excluyente, basado en la precarización de toda especie de vida para obtener plusvalías fugaces.

Asistimos a la reformulación de la relación de los territorios con las naciones, en la repolitización de la vida social. Es un periodo histórico comparable al de la formación de naciones en el siglo XIX en Suramérica. Los territorios se han multiplicado y asumido heterogéneos, como lugares- globales. Los territorios tienen dinámicas propias, y se vinculan con las naciones de forma distinta al Estado-Nación de la era industrial, que los hacía sujeto de dominio jurisdiccional exclusivo, y organizaba la relación atomística individuo-Estado.

En la actual era, se recupera la heterogeneidad espaciotemporal y las mediaciones de lazos sociales y comunales entre el sujeto individual y el estado representativo. El Estado-Nación no se disuelve en un imaginario espacio único económico global, en el que un poder deslocalizado y fluyente dominaría en forma anónima y totalitaria a los sujetos fragmentados, condenados al conformismo de su sujeción. Los Estado-Nación continúan siendo la esfera política principal, en las cuales y a través de las cuales las comunidades de ciudadanos, históricamente formadas, pugnan en las cambiantes correlaciones de fuerzas local-globales. Las naciones, como comunidades históricas, como señala Eric Hobsbawm están ubicadas en un sistema internacional en la compleja intersección global-local entre política, tecnología y transformación social. Expresan sus singularidades históricas de la relación entre nación, poder y territorio.

Las naciones y sus estados, viven la pugna entre la dialéctica del territorio y la esquizofrenia del lugar. En la actual condición moderna/colonial, la sujeción de las naciones ante los poderes hegemónicos mundiales, les impone la esquizofrenia a ella y a sus sujetos sociales, dominando las prácticas de los sujetos con racionalidades



externas, con propósitos ajenos y desconocidos, con el uso y aprovechamiento de recursos y territorios para beneficio de otros. Contra esta colonialidad, las naciones emergentes, con sus estados respectivos, pugnan por afirmar los intereses y racionalidades de su comunidad históricamente constituida y local-globalmente situada, incorporando sus propósitos autónomos, para posicionarse ampliando su ejercicio de soberanía y democracia en el mundo global.

Nuestra nación pluriétnica, que se ha formado en la historia, asumiendo los avances y superando los obstáculos de las versiones hispanista, criolla y de mestizaje, no puede ser evaporada como si se tratase de una señal de humo del pasado, una narrativa disléxica de sujetos descorporeizados. Es, más bien, una realidad creciente y fundamental en todos los territorios y cuerpos sociales de la república. Su matriz civilizatoria es más vigente que nunca, para la formación del nuevo Perú integral de Mariátegui. Esta matriz civilizatoria sigue teniendo como desafío fundamental la superación de la condición colonial, y sus perspectivas se asientan en unir las sabidurías y tradiciones andinas, resignificadas y ampliadas, con lo más avanzado de la humanidad, que une el socialismo con la democracia.

Sus términos han cambiado, por el curso misma de la practica social en la historia. La condición colonial propugna ahora la sujeción en la des-topía, que puede definirse como la privación de la nación como sustento del lugar. Es el régimen de una *“provincia-administrada”*, nueva modalidad de la colonialidad en la era actual. Dejan de lado la discursiva mestiza y la latina; inclusive la pro hispánica, pues ni siquiera se asumen como *“reino”*. Se contentan con la des-topía de una *“provincia-administrada”* por el Imperio mundial. La nación es reducida a *“provincia de ultramar”* del imperio global, de la cual se saquean sus recursos naturales con archipiélagos mineros- energéticos, se piratea sus biodiversidad genética y se impide su producción orgánica y alimentaria. Se condena a su población a la neo esclavitud del subempleo crónico, la precarización laboral y el analfabetismo tecnológico.

El régimen político de esta des-topía, de esta *“provincia-administrada”*, se sustenta en cuerpos territoriales de colonialidad, formados por la corporativización privada de los territorios en archipiélago sujetos a enclaves despóticos, con una república burocrática autoritaria, de lobbystas y ujieres, deforme por el presidencialismo autocrático, a la cabeza de un Estado centralista, clientelista y corrupto. La des-topía necesita impedir al ciudadano para instalar súbditos, y busca administrar sus poblaciones diversas como



“razas subhumanas” excluidas y carentes de libertades. Propugna sociedades bajo disciplina totalitaria, con las que invade y condena la subjetividad, para dejar como herrumbre apolillada la teatralidad y el espectáculo a que reducen la democracia y la política. Las castas coloniales, a que aludía Mariátegui, tienen sus herederos del siglo XXI en esta naciente neo-oligarquía apátrida. Ella abomina de la nación y alimenta su espíritu de las ganancias mercantilistas de la fugaz plusvalía mundializada. Se forma de la intensa concentración monopólica, ajena al interés productivista y está dedicada hasta el alma a las ganancias mercantilistas, para la cual diluye como moneda feble el sentido y los intereses de la nación.

Han cambiado los términos, ¡pero qué actual y qué vigente está la matriz civilizatoria formulada por Mariátegui para el Perú como nación, y que fuerza de conocimiento tiene su pensamiento crítico y creativo! La presencia perenne de Túpac Amaru II, se yergue ahora en millones de ciudadanos, los que están dando forma a la nación pluriétnica. Imponen la densidad de su vida social, productiva y cultural. Hacen uso del sufragio universal, en la lucha por la soberanía y la transformación del Estado. Esta centralidad de lo social que se politiza, afianzará la soberanía. Su programa fundamental es el adecuado uso y aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales, de nuestra mega biodiversidad, con una revolución productiva que se sustente en innovaciones y valor agregado generado por sus trabajadores y empresas, desde nuestro mercado nacional hacia el mercado continental suramericano y mundial. También apunta a transformar el Estado para edificar una república democrática descentralizada de ciudadanos, igualitaria y diferenciada, que incorpore en la representación a la expresión más amplia de los ciudadanos, y también a las expresiones de las entidades descentralizadas y comunitarias.

3. Desafíos históricos del Perú bicentenario y Latinoamérica en el mundo multipolar

En la perspectiva del bicentenario, se puede estimar una periodificación en la historia del Perú como nación, y del ascendente poder latinoamericano en el mundo multipolar, atendiendo a la relación entre las naciones, pueblos y territorios, en los sistemas mundo de las diversas etapas en la historia general.

Para apreciar estos desafíos históricos territoriales, es necesaria una epistemología decolonial. Debe partir de la interrelación naturaleza-trabajo humano. Del ser humano como ser de naturaleza que en intercambio activo con ella, produce espacios territoriales de vida común. Desde su corporalidad social extendida, la que se realiza en la



producción del espacio en mosaicos multiescalares, se entrelazan tres temporalidades (larga duración, estructura y coyuntura) con las dimensiones de la práctica social (expresadas en acciones, lenguajes, razones, sentidos y emociones de los sujetos sociales y personales).

Esta periodificación se realiza desde la dinámica de los territorios como espacios producidos socialmente. Es clave la relación entre la dialéctica de la actividad humana en el espacio producido como mosaicos complementarios, al separarse y contraponerse los objetos híbridos espacios temporales, los cuerpos territoriales, lo que en el periodo de la actual era global con el capitalismo financiero, se manifiesta como la esquizofrenia de los lugares, en la comunidad política subordinada a la dinámica global de la plusvalía como organizadora de la producción de los espacios.

Es posible determinar la configuración de una dinámica a través de periodos. Presento esquemáticamente lo que constituye la base histórica para los desafíos del Perú Bicentenario y del Poder Latinoamericano en el Sistema Mundo Multipolar.

Desde el presente siglo XXI y en el posicionamiento decolonial en los saberes, la pregunta respecto a los desafíos históricos del Perú Bicentenario y del Poder Latinoamericano en el mundo multipolar, requieren situarnos, desde nuestra América Latina, en un proceso histórico espacial-temporal con las siguientes etapas, preguntas, desafíos y oportunidades.

3.1 Base Civilizatoria Autónoma: El Mundo Andino, el Imperio del Sol, y el Qhapaq Ñan lítico, el arado de pie, con intercambios a larga distancia en territorios discontinuos en verticalidad complementaria. Los potenciales constantes de un territorio singular (andinidad altitudinal, oceanidad, mosaicos ecosistémicos complementarios, y transversalidad del espacio continental)

Los cuerpos territoriales andinos originarios, expresaban la base civilizatoria andino-amazónica, en una relación directa entre los tres mundos de la naturaleza. Estos eran el de arriba, el inmediato y el de abajo, unidos por la energía que circulaba entre ellos, tutelada por el Sol y la Luna como pareja principal de dioses. Con ellos se debía vivir en armonía, bajo los criterios de reciprocidad, verticalidad espacial complementaria y de autoridad imperial originada en una deidad natural, el Sol.

El desafío singular en el territorio continental, con los Andes como eje, establece la base civilizatoria del conjunto de nuestra historia. Sus características son las siguientes. Primero, andinidad altitudinal. Está marcada por la cordillera de los Andes, la que influye



en todo el planeta y sus mares, moderando la circulación atmosférica. Los Andes, en la verticalidad de sus amplias alturas, variados espacios y mosaicos de agua-territorio-población, con gradientes distintas, sostienen las diversas formas de vida. Segundo, Oceanidad. De mares abiertos en los dos océanos más grandes (Océano Pacífico y Océano Atlántico). Tercero, mosaicos eco sistémicos complementarios. A corta distancia uno de otro, permiten una alta diversificación de suelos, formas de vida, y actividades que se requieren mutuamente pues son complementarias. Cuarto, la transversalidad del espacio continental, que integran las corrientes del Océano Pacífico (fría de Humboldt y cálida de El Niño), las que generan un ciclo hidrológico que influye en todo el continente y marca las cuencas de costa y sierra y la llanura amazónica.

El mundo andino sustentaba la “*verticalidad complementaria*”, con su máxima expresión política- territorial en los Señoríos Regionales y en el Tawantisuyo. Su centralidad espacial en la zona sagrada del Cusco, con intercambios de larga distancia en territorios discontinuos. Desde este centro y con los andes como su eje longitudinal, forjó la ampliación creciente de la frontera agrícola, de la división del trabajo y del uso de la fuerza de trabajo, en formas de reciprocidad y complementariedad, forjando el Tawantisuyo, Imperio de los Incas tras integrar y someter a los diversos señoríos y grupos étnicos de tan vasto territorio.

El medio técnico-social era de gestión de la biodiversidad de flora y fauna, de agricultura, de terrenos de los ayllus, de los señoríos y del imperio, de caminos entrelazados horizontal y verticalmente, de instrumentos líticos y de metales, cuyo manejo desde las primeras manifestaciones llega hasta su propia edad de los metales, incluyendo el bronce. El Imperio se caracterizaba por la agricultura y con el arado de pie (chaquitacla); el uso de la energía cósmica- vital del Sol para organizar el ciclo anual agrícola y pecuario, las actividades comunales y de ritos del poder. Trazó una amplia red de caminos, con su punto más alto en el gran camino Inca, el Qhapaq Ñam, integrador espaciotemporal. Estas fueron expresiones de las

3.2 El Virreinato se impone en cruel guerra de conquista, organizado en Estado colonial patrimonial absolutista. Asume las formas de “Repúblicas”, organizadas por criterios de “raza”, de españoles y de indios, con reordenamiento territorial cristiano-salvacionista espacio temporal, y sujeción al Imperio y su Rey.

El sustento de la forma de territorio y República, fue impuesto tras la más grande hecatombe poblacional de la historia en la invasión-conquista. Se mutiló el cuerpo



territorial andino por el enclaustramiento colonial de la “*repúblicas de indios*” en un supuesto “*pacto colonial*” con la “*república de españoles*”, cuando era la imposición de la cruel guerra de conquista, y con la clasificación política social en base a “*razas*”. Se distribuyó los territorios desde la primacía del medio técnico-social de amalgama minera, para el Gran Potosí. Se implantaron sistemas de trabajo esclavo (mita minera), con innovaciones técnicas en el uso del mercurio, en minas y fundiciones, para la producción masiva de plata como dinero-metálico mundial, organizando un circuito de producción continental para el transporte. También se impusieron trabajos esclavos en plantaciones agrarias y en los obrajes para la producción textil, así como repartos en el abastecimiento de compra obligatoria de bienes importados. Se implantó y generalizó la esclavitud y semi-esclavitud con la reformulada mita minera, las plantaciones y los obrajes. Esto sustentó el sistema económico, de minería colonial continental desde Potosí, con circuitos de agricultura comercial (azúcar, vinos, etc.), mercado colonial (ganadería, obrajes, artesanías), y control concentrado de la fuerza de trabajo. El imaginario social se impuso con la Reorganización salvacionista tributario-minero virreinal, la formación de pueblos de indios, y los circuitos de centralidades espaciales en torno al eje Lima-Potosí y luego Potosí-Río de la Plata.

3.3 El ascenso del capitalismo mercantil, las crisis de los Imperios en Europa. La revolución anticolonial y antiesclavista de Túpac Amaru II, que abre el ciclo emancipador hasta Bolívar-San Martín y Sánchez Carrión, que conquista la emancipación continental pero no logra afirmar la patria grande y se dispersa en la formación de los Estados-Nación y las repúblicas criollas en Latinoamérica.

Esta etapa se realiza con la fragmentación y crisis final del régimen virreinal hispano en América, cuando el imperio Español entra en crisis estructural por el desarrollo del capitalismo mundial en su etapa mercantil y tránsito a la industrial, con Inglaterra como nueva centralidad ascendente.

La crisis en los Imperios de Europa, se manifiesta en el auge y quiebra de la cristiandad germano-románica, conducida por las cortes de los Habsburgo y los Borbones. Esta cristiandad se asume como el imperio del mundo, la cual situaba a la América como su periferia, con sus ejes dinamizadores en los metales de oro y plata, así como en los requeridos esclavos de las plantaciones y semi-esclavos de la mita indígena. La crisis de este imperio español, abre la posibilidad nacional-continental de Latinoamérica integrada, con la Revolución continental de Túpac Amaru y su llamado a unir los cuerpos de la nación. La derrota de este movimiento precursor de la patria grande, deja la



herencia histórica del “*otro real*” (Lacan), con el Fantasma de la Revolución Nacional de base indígena, así como de la revolución gobernante de la República libre conquistada por los esclavos insurrectos en Haití.

La derrota del movimiento tupacamarista, va dar pase a las nuevas centralidades coloniales de los subdivididos Virreinos y Capitanías, la ampliación del libre comercio mundial, y el afán fiscal tributario de los Borbones que afecta en especial a los criollos. También se producen el reordenamiento territorial y de aplastamiento cultural, impuesto por la contrarrevolución colonial anti-indígena, así como la mayor precarización social de los criollos. Se va a expresar esta crisis del Imperio, en España con el Estado mixto, con Monarquía que divaga y naufraga entre soberanía regalista o pluralista de cuerpos intermedios. También en los vanos intentos de los borbones de cohesionar el imperio como una “*nación*” mundial, para hacer frente a Francia e Inglaterra, lo que además de generar guerras entre ellos, paradójicamente, van a ser respondidos y constituir ocasión para el empuje creador de los nuevos y todavía incipientes estados nación de Suramérica.

3.4 La independencia política de las naciones en A.L., durante el tránsito, en el sistema mundo eurocéntrico, del capitalismo mercantil al industrial. El triunfo de la primera gesta de la independencia continental, pero la dispersión de la Patria Grande en varias naciones. Se forman Estados Nacionales que mantienen la colonialidad en la gestión de sus territorios. En Perú se forma el Estado Nacional por los Criollos, y se organiza la República Criolla Mercantil-Guanera.

La Independencia continental de los pueblos de Suramérica y Centroamérica, se expresa en un ciclo confederativo de unión de los pueblos que se liberan, conducidos por las minorías criollas tras proclamar las diversas Repúblicas. Derrotadas las proclamas integracionistas encabezadas por Bolívar, en vez de unirse las Repúblicas nacientes terminan fragmentadas, balcanizadas. En Perú la Primera República Mercantil-Guanera, se instauró tras la proclamación en 1821 de la Independencia Política y en el contexto de los cambios en el sistema capitalista europeo con la emergencia de Inglaterra como potencia mundial. El Estado-Nación, en Perú, se asienta con la versión criolla de república mercantil-guanera (1821-1895), que continúa el pacto colonial en las nuevas condiciones de cambio de centralidad imperial, de España a Inglaterra.



Al fragmentarse el sistema territorial continental del Virreinato, y tras la derrota de la revolución nacional de Túpac Amaru, se balcaniza la Patria Grande, formándose naciones-repúblicas independientes en toda América, con disputas de nuevas centralidades primario-exportadoras, las que en el Perú mantendrían el “*pacto colonial*” y el fundamento centralista administrativo del estado absolutista. Las naciones se organizan desde las ciudades-provincias de mayor importancia, que disputan estructurar territorios a ocupar.

En Perú, el predominio en la naciente nación se mantuvo con la élite colonial del Tribunal del Consulado (naviero-mercantil-minero), que buscó establecer una monarquía y luego se asumió republicana para ampliar su control del novel Estado independiente. Afirma el régimen de haciendas semi-feudales y logra capturar los recursos fiscales pagados de la deuda por la independencia, y luego captura las riquezas del guano y el salitre. Con esta élite mercantil guanera se afirmó la continuidad económica colonial para el impulso del régimen mercantil, surandino y de la costa central y norte del Perú, en la nueva escala mundial. Utilizaron las tecnologías del vapor, la mecanización y la agricultura mercantil de exportación, con la mantención de la colonialidad, incorporando nueva fuerza de trabajo esclava y semi-esclava, con la importación de pobladores chinos y dilapidando la riqueza extraordinaria del guano requerido por la expansión agrícola del capitalismo mundial.

Su expresión espacial-social más alta es la derrota de la centralidad Sur-altiplánica por la centralidad hacendaria norteña-limeña-costera. Se amplía un medio técnico-social, con nuevas tecnologías del vapor, inicios de mecanización y la agricultura mercantil de exportación. El Estado empírico se sustenta en el afán positivista territorial, su extensión demarcatoria nacional, lo que va a constituir la narrativa de la élite de poder, en la cual la civilización andina originaria se reduce a monumentos asumidos como “*ruinas*”. Se estigmatiza las poblaciones indígenas como un obstáculo, mientras promueven la incorporación subordinada a Europa capitalista. La guerra por el guano y el salitre, conocida como “*la Guerra del Pacífico*” entre Chile-Perú-Bolivia, y con el predominio decisorio de Inglaterra, impone una modificación espacial continental, al fragmentarse la centralidad territorial del altiplano como plataforma de convergencia continental, acentuándose la litorización de un continente balcanizado.



3.5 La formación de Repúblicas oligárquicas y “naciones mestizas” desde fines del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX, durante la expansión, crisis y guerras mundiales del capitalismo industrial (Primera y segunda guerra mundiales en el siglo XX) y la ambición despótica de Estados Unidos (EE.UU.) como Imperio Unipolar del capitalismo financiero global mundial.

En esta etapa, en la reconstrucción de la nación peruana tras la derrota en la guerra del Pacífico del siglo XIX, se incorporan las tecnologías de la electricidad, el motor a combustión, el uso de combustibles fósiles, el automóvil, el telégrafo. Se impone un nuevo pacto colonial, asentado en la vialidad que integre territorios, en el asimilacionismo cultural, y en el otorgamiento de funciones de administración de poblaciones a los propietarios de las haciendas. Se da curso a la reestructuración centralista del Estado, con imposición de regímenes militares, conservadores y racistas, oponiéndose a las reformas de economías nacionales que se hacen en otros países de América Latina. La versión nacional mestiza de república oligárquica terrateniente (1895-1970), afianzó la centralidad desde Lima y las haciendas de agricultura comercial de exportación del Norte, y con las venas abiertas en los territorios para el saqueo de recursos naturales y sus rentas estratégicas en petróleo, minería, caucho, agricultura, anchoveta y otros recursos marinos. El medio técnico-social se modificó con el petróleo, la electricidad y las carreteras, con ampliación de la mecanización e industrialización dependiente. La reestructuración del Estado Nacional, afianzó la centralidad de sus funciones de coacción y tributación a nivel nacional, localizada en Lima, las que se institucionalizaron. Se impuso la subordinación de la nación a los EE.UU. y sus enclaves petroleros-mineros, bloqueando las reformas con regímenes dictatoriales, y luego con la convivencia seudo democrática pro oligárquica. Su imaginario social, fue el de la ficción de una “nueva raza”: la “mestiza”, tras la que se escondía la pretensión de anular la base civilizatoria andina, para reducirla a restos monumentales, mientras se la asimilaba culturalmente a sus integrantes, sobre la base de condiciones laborales de servidumbre y precarización del empleo, y con una estructura sociopolítica sustentada en la colonialidad del poder clasificado por categorías de “raza”.

3.6 La crisis del Imperio Unipolar EE.UU. y el tránsito al sistema mundial multipolar, emergiendo el poder civilizatorio de América Latina integrándose como Patria Grande en comunidad de naciones con soberanía, democracia ciudadana y pluriculturalidad.



En el Perú se impone la Plutocracia Apátrida, la Neo-oligarquía financiera. Agrega la privatización y anulación de la soberanía de los territorios, a las venas abiertas para el saqueo de sus recursos, y reprimarizará la actividad económica a la exportación de materias primas y a la agro-industrial exportadora

El Perú es parte del emergente poder latinoamericano. Estamos ubicados geoestratégicamente en la centralidad territorial continental, con los andes, la Amazonía y el Pacífico sur, con base pluricultural andino-amazónica-criolla.

Asistimos a la era del ascendente poder civilizatorio de Latinoamérica en un mundo multipolar de encuentro de civilizaciones. Estamos en un nuevo momento de la historia de la humanidad. Participamos en el periodo histórico de la segunda gesta de nuestra independencia continental. Se han abierto las grandes alamedas del sufragio de poder ciudadano soberano, para darle proyección a ese poder continental mundial que Bolívar previo al escribir la Carta de Jamaica y con el cual años después convocó al Congreso Anfictiónico en Panamá al sellar la Independencia de nuestra América en las batallas de Junín y Ayacucho.

Latinoamérica es un poder ascendente en un mundo que cambia globalmente, modificando su producción del espacio local-global en la nueva era actual científica-tecnológica-informacional. Es el continente de la paz, de los recursos naturales estratégicos del mundo, de las reservas mundiales del agua dulce, la biodiversidad y los bosques amazónicos. De la conexión activa entre los dos océanos Pacífico y Atlántico, de las sabidurías de sus pueblos ancestrales y actuales asociatividades creativas, de las pujantes ciudadanías pluriculturales. Se integra territorialmente en su amplio continente, proyectando al mundo su base civilizatoria Andina Amazónica Criolla. Articula sus diversas potencialidades, y proyecta conocimientos y valores agregados, con actividades ambientalmente sostenibles en el respeto a la madre tierra. Afianza sus instituciones en CELAC, Unasur, Alba y Caricom. Impulsa y participa en los nuevos mecanismos financieros, como el nuevo Banco de Desarrollo establecido con los países que integran los BRICS, cambiando los balances de poderes geopolíticos internacionales.

Desde los años 70 del siglo XX, al iniciarse la nueva era mundial técnico-científico informacional, se acentúa en Perú la Democratización Social y la ampliación de derechos de ciudadanía, entran crisis la colonialidad del poder y el Estado centralista, abriéndose pugna entre la República Autocrática Neoliberal, sean sus versiones



mafiosas o lobbysta, y la creciente República Democrática de Ciudadanos de una nación pluriétnica. Una dimensión básica, es el re- posicionamiento del Perú en Latinoamérica, entre la integración soberana al poder emergente en un país con macrorregiones, o la de “*provincia administrada*” desde los EE.UU. y su estrategia regional, que privatiza los territorios e impone plutocracias apátridas.

Se acrecienta la incorporación al medio técnico científico informacional, global-local. Se reestructuran los territorios y se quiebran de las jerarquías étnicos coloniales, emerge la antes mayoría nacional excluida, se impulsan las articulaciones territoriales macro regionales, e intensifica el proceso de urbanización. La crisis de la oligarquía y la quiebra del pacto colonial, se da en medio de una nueva ola de reformas sociales, impulsadas primero por la dictadura militar reformista del velasquismo, y que luego buscan ampliar la precaria institucionalidad democrática que se restablece desde 1980, en una constitución democrática, pero limitada.

La crisis de la industria sustitutiva dependiente, de la agricultura post reforma agraria, y de las políticas populistas, así como por el accionar terrorista, llevaron a una crisis nacional. Se implantó la Dictadura Autocrática Neoliberal (1992-2000), recentralizando el Estado para formar una nueva élite mafiosa y lobbysta. La lucha de la ciudadanía, derrumbó a esta dictadura el año 2000, abriéndose la pugna por la redefinición de la nación.

Esta pugna es la que existe en el siglo XXI y se proyecta en el Perú entre dos repúblicas, entre dos sentidos para afirmar el Estado y solucionar los problemas comunes de la nación y sus diversos territorios y poblaciones.

Una es la República Lobbysta de la Plutocracia Apátrida, la Neo-oligarquía, que privatiza y corporativiza los territorios, re-primariza la actividad económica a la exportación de materias primas y a la agro-industrial exportadora, concentrando el poder económico desnacionalizado subordinado como flujo financiero del poder corporativo mundial. Pretende recentralizar el Estado patrimonial, para reconfigurar nuevas centralidades global-locales segmentadas desde Lima, transformando al país en una provincia sin soberanía administrada desde los intereses de EE.UU. Impone regímenes de exclusión social, laboral y territorial, como ciudadanos de segunda y tercera clase, en regímenes laborales de empleo precarios sin derechos, y arrinconando o disolviendo sus asociatividades histórico territoriales.



En esta etapa histórica, la otra forma de organizar la solución en república de los asuntos comunes, es la Patria Hermosa con la República de Ciudadanos. Buscan afirmar y recuperar la soberanía nacional de la nación pluriétnica, formando parte activa del ascenso del poder latinoamericano. Pugnan por la re-territorialización de los cuerpos territoriales heterogéneos en una nación pluriétnica, hacia una república igualitaria y reconocimiento de las diferencias, con articulaciones macro regionales, y la incorporación del medio técnico científico para el desarrollo endógeno a partir de la recuperación de los recursos naturales, un proceso de neo industrialización en una nueva escena mundial de multipolaridad, y la afirmación de regímenes de trabajo con derechos e innovativos.

La Patria Hermosa, la peruanización del Perú, formulada como bandera de lucha por José Carlos Mariátegui, formula un Perú Integral, que una nuestra base civilizatoria andina amazónica criolla con lo más avanzado por la humanidad. Este es el Proyecto del Perú Bicentenario. Se sustenta en las propuestas ciudadanas de políticas estratégicas territoriales, de país puerto con soberanía, energía limpia y sostenible, recuperación de los territorios y rentas estratégicas saqueadas y privatizadas (gas, petróleo, país puerto, biodiversidad), con industrialización de sus recursos recuperados. Formula la necesaria articulación territorial macroregiones con plataformas logística en América Latina y hacia el mundo global, como nodo continental en transporte intermodal y neo industrialización competitiva. Se propone afirmar la sociedad democrática de ciudadanos, con República Descentralizada, derechos universales reconocidos, y asociatividad extendida empoderándose crecientemente sus integrantes. Son poblaciones con 2/3 de la actividad empresarial en micro y pequeñas empresas basadas en trabajo familiar; 2 millones de unidades productivas familiares y comunales en la agricultura nacional; 5,571 comunidades indígenas, con 63% Quechuas, 26% Amazónicas y 10% Aymaras.

Los Desafíos Geoestratégicos del Perú Bicentenario requieren la ampliación del poder de ciudadanía, forjado en la conquista de derechos y atribuciones de soberanía popular. Hunde sus raíces en las diversas etapas de nuestra historia, asociada con la América Latina. En la nueva etapa global y ante sus desafíos geoestratégicos, desde los años 70 del siglo XX hasta la actualidad en el siglo XXI, nuestros desafíos nacionales expresan la pugna contra la República Lobbyista imperante y sujeta al capitalismo financiero en crisis.



El pujante y creciente poder de ciudadanía, se manifiesta en movimientos sociopolíticos y pluriculturales, en diversos ámbitos, como en los millones de hectáreas recuperadas al latifundio por la pequeña producción familiar y comunal, en costa, sierra y Amazonía; en la autoconstrucción de ciudades por los pobladores; en la micro y pequeña empresa mayoritaria; en la extensión de la educación financiada por las familias y la incorporación masiva de una generación juvenil, en la persistente creación cultural pluriétnica; en los diversos derechos cívicos, sociales, de género y ambientales, arrancados en pugna con la plutocracia lobbyista; en las sabidurías y trayectorias asociativas, que son expresión de nuestro fundamento civilizatorio territorial.

Este amplio poder de ciudadanía, en el Bicentenario Nacional, es el fundamento del horizonte democrático a conquistar. Es el desafío nacional de la Patria Hermosa con la República de Ciudadanos. Es parte del anhelo común de la Patria Grande, en un mundo de Encuentro de Civilizaciones.

4. América latina y el Perú bicentenario: crisis de régimen, el pueblo-patria y la república ciudadana

4.1 Cambio de época para América Latina y Perú: la igualdad en el centro del desafío del desarrollo sostenible en un mundo multipolar

Al evaluar y diseñar los Horizontes de nuestra Patria Grande para el 2030, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en su reunión del 2016, señaló enfáticamente que encaramos hoy un vertiginoso proceso de cambios: *“lo demuestra el aumento sin precedentes de la desigualdad global en las últimas décadas, la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático, y el papel ambivalente de la revolución tecnológica que, al mismo tiempo que abre opciones para la sostenibilidad, genera tensiones en los mercados laborales que se agravan a medida que se expanden las nuevastecnologías”*.

a) Nueva era, cambio de época

Los desafíos del Perú, en América Latina y hacia el mundo, debemos apreciarlos tomando muy en cuenta estas perspectivas. Quebrada la ambición de EE.UU. como imperio unipolar eterno, hemos entrado a la era multipolar, en una transición por hegemonías en los sistemas- mundo, con la inmensa novedad histórica de un creciente diálogo entre civilizaciones, y en medio de gravísimas amenazas de una tercera guerra mundial con hecatombes nucleares.



El mundo está más integrado pero es más desigual. Este periodo de tránsito es muy complejo, impredecible y con variados riesgos universales. Para tratar los Desafíos Históricos del Bicentenario del Perú en América Latina (AL) y en este creciente mundo multipolar, partimos del diagnóstico y las propuestas que sobre nuestra región ha realizado la CEPAL en su reciente reunión del 2016, y los comentamos en el contexto de las teorías de los sistemas-mundos de Wallerstein, Dussel, Quijano y otros autores.

La CEPAL, en su estudio del 2016 ya analiza y anuncia: el mundo asiste a una crisis de época, inmensa y crucial. Para nuestra América, los panoramas se van precisando, pero todavía falta un balance más acotado a lo que está ocurriendo en perspectiva histórica más larga, de una Latinoamérica que sigue integrándose, sus pueblos se levantan a continuar las luchas y aprender de los errores a corregir, así como a desarrollar en las nuevas condiciones esta gesta emancipadora de un continente, que tiene historia, pueblos y sus patrias diversas, que caminan y luchan por la vida y la libertad. Como bien dice CEPAL: *“la Igualdad está en el centro del Desafío del Desarrollo Sostenible de Latinoamérica Unida en un mundo multipolar”*.

Señala CEPAL que se aceleran los cambios tectónicos de alcance mundial. China, potencia geopolítica en el mundo, como lo fue a fin del siglo XVIII, redefine ahora espacios y estrategias en la economía internacional. CEPAL analiza las actuales cadenas de valor de alcance regional o mundial, formadas por empresas multinacionales, y que articulan casi el 80% del valor bruto de las exportaciones de bienes y servicios globales. La fragmentación geográfica de la producción se manifiesta en 3 grandes redes: Europa (centrada en Alemania), América del Norte (centrada en EE.UU.) y Asia (centrada en China), con redes de producción regionales y redes de suministro mundiales.

En este contexto, precisa que la población en general crece menos y envejece más. En AL y el Caribe, hemos reducido nuestro crecimiento de 1.5% entre los años 1985-2015 proyectándose a 0.3% en 2030-2060, por la combinación de fecundidad baja, inmigración alta y envejecimiento alta. Todavía en AL somos una sociedad de adulto joven. Considera que en nuestra Patria Grande tenemos la oportunidad de impulsar una política igualitaria, que combine el manejo ambiental sostenible bajo en carbono, con una política de diversificación productiva, que empodere las capacidades productivas, científicas y tecnológicas de ciudadanos y ciudadanas, afirmados con derechos.



En estas condiciones es que debemos enfrentar la Cuarta Revolución Tecnológica (RT), la que cambia las condiciones de vida, en especial de empleo, en el planeta. Esta Cuarta RT, reemplazará mucho del trabajo humano directo por robots y máquinas, al tiempo que intervendrá masivamente en la agricultura, la industria y los servicios. Universalizará la economía digital, en la rapidez de flujos y procesamiento de las informaciones. Esta rapidez contrasta con el lento crecimiento de la productividad laboral, por lo que será tendencia ser reemplazada por máquinas en diversas tareas y servicios. Se precarizará más la vida, el trabajo, las actividades productivas, los ahorros y las condiciones básicas de vida en salarios, pensiones, salud, educación, seguridad y cultura, para incrementar con ello las tasas de ganancias de la plutocracia apátrida financiera, la ya precarias condiciones de vida de la mayoría abrumadora de la nación, y el saqueo de los recursos naturales y empresariales estratégicos de la nación.

América Latina será una de las regiones más afectadas en sus condiciones de empleo y vida. Crecerá la desigualdad, con la liberalización del comercio y los cambios tecnológicos consecutivos. Y debido también al creciente peso del sector financiero y sus burbujas especulativas desbocadas. Todo lo cual hará más grave el impacto en el deterioro ambiental, el que tendrá en nuestra América mayor importancia que en otras zonas del planeta.

En la globalización fragmentada, se impone la Financiarización de la economía mundial, por lo que se superará el volumen de las transacciones mundiales, con creces en relación a las de la economía real. Este activísimo movimiento del capital financiero, liderado por instituciones financieras, grandes y complejas, se caracteriza por un elevado grado de interconectividad y concentración. Y ha tenido una expansión sin precedentes en las últimas décadas. Como señala Ugarteche, Óscar: *“lleva a una economía ficticia, diez veces mayor que el PBI mundial real, que es controlada esencialmente desde el complejo financiero bancario estadounidense y británico. Este ha creado una ficción teórica que da precio a instrumentos derivados de un valor real subyacente a partir de un mecanismo de concentración del ingreso mundial. A partir de una vaca realmente existente, se crea una economía ficticia construida por probabilidades mediante 25 activos financieros que tienen un mercado y un precio. De esta manera se ha llegado a construir una economía financiera diez veces mayor que el PBI mundial”*⁹. En este juego de la economía ficticia, entran las diversas burbujas, con el petróleo y el gas, las hipotecas, las drogas, entre otros bienes de especulación y alta rotación, sin correspondencia con los bienes reales.



Señala Alfredo Serrano, que la contracción es duradera, la productividad sigue a la baja. Indica que los nuevos dólares y euros se dirigieron únicamente a sanear finanzas que están absolutamente desligadas de la inversión productiva, y se sostienen e incrementan con maniobras especulativas, en especial en círculo infernal con los precios volátiles del petróleo. Precisa que la financiarización se propaga sin barrera: el mundo adeuda 3,3 veces su PIB. El dólar es para EE.UU. su moneda de reserva mundial, sostenida por su poderío militar global, y asociada en su rentabilidad a la especulación financiera global. Es un soporte clave especulativo y debilitado, que EE.UU. lo basa en el control de la economía del conocimiento y en el monopolio de las agencias de calificación de riesgo para manejar la especulación. Combina estas armas de control, con su poderío militar sobre el petróleo y sobre la industria de la guerra, para atizar la inmensa especulación financiera global. Para mantener e incrementar este infierno parasitario global, que asocia la especulación financiera con el control del petróleo, EE.UU. requiere impedir los BRICS, el banco de desarrollo de China, América Latina y Asia, así como controlar directamente las zonas productoras de petróleo, por lo que interviene militarmente en medio oriente y trata de hacerlo invadiendo Venezuela.

Ante estas nuevas condiciones de Cambio de Época, CEPAL el 2016 formula una política pública para América Latina y el Caribe de Impulso para Igualdad Social y Sustentabilidad Ambiental. Señala 3 principios básicos: Universalidad de políticas sociales, consistente con un enfoque de derechos. Centralidad de política industrial y tecnologías, articuladas con la sostenibilidad. Y políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo, incluyendo regular los mercados financieros.

b) EE.UU. y el tránsito del mundo unipolar a multipolar

Este cambio de época tiene un gran impacto en la Geopolítica Global Mundial y de América Latina. Es lo que diversos especialistas, como Dussel, Quijano, denominan el tránsito del pretendido y fallido mundo unipolar norteamericano al actual mundo multipolar global, con varios actores hegemónicos (China, EE.UU.), y diversos bloques y agrupamientos de naciones.

Estamos en pleno tránsito de la ilusión perversa del reino EE.UU.-Unipolar, dueño del mundo, a la realidad de un mundo multipolar, en el cual China y EE.UU. son las dos grandes fuerzas, y que se proyecta en condiciones complejas por varias décadas.

El Proyecto del Mundo Unipolar, bajo el reino de EE.UU., fue la ilusión perversa tras el



fin de la guerra fría con el derrumbe de la URSS. Fue la auto profecía eterna de más corta duración, pero la que puso al mundo al borde de la hecatombe nuclear. Los sectores dominantes de Estados Unidos, trataron de afirmarse como imperio unipolar. Para ello tenían que resguardar el dólar como moneda respaldada básicamente por la potencia militar imperial, y garantizar los flujos de energía (petróleo, gas) para su empuje industrial por el mundo y sustento de la especulación bancaria. Fue esta la base para el proyecto militar neocolonial con la OTAN (uniendo EE.UU. con Europa) para capturar el petróleo del medio oriente, y rediseñar la fronteras de todos los países, forjando nuevos a su antojo. Inventaron los pretextos de las armas de Destrucción masiva (que nunca existieron), para invadir y destruir Irak, y luego siguieron con Libia. El objetivo era rediseñar los países del medio oriente y capturar sus ricos yacimientos de petróleo, fuente indispensable para la expandida maquinaria industrial de EE.UU. en el planeta.

Se propusieron invadir Siria y fracasaron. Apoyaron e inventaron al Estado Islámico (ISIS), grupo terrorista promovido desde EE.UU. y la OTAN, como lo han declarado sus propios capitostes. Pretendían redefinir las fronteras nacionales del Medio Oriente, crear nuevas naciones, subordinadas a EE.UU. y la OTAN, para conquistar el petróleo y los gastos de reconstrucción. Le dieron a ISIS facilidades para exportar el petróleo de los pozos asaltados, el que vendían a Europa. A cambio los abastecían de armas, les daban equipamientos logísticos. Los ponían en la atención mundial, difundiendo por TV las crueldades de ISIS, creando la ficción de los pueblos y naciones árabes, como “*bárbaros*” opuestos a toda la humanidad, y que amenazaban a Europa y a EE.UU. Pero realmente, era el Pentágono Militar de EE.UU. con la OTAN los que los asesoraban, como se evidenció en la batalla final de Aleppo (Siria), cuando al ser liberada del ISIS por las fuerzas combinadas de Siria y Rusia, fueron capturados cuadros dirigentes de ISIS y sus asesores funcionarios de la OTAN, los que fueron denunciados ante las Naciones Unidas.

Existían síntomas clamorosos del fracaso de la estrategia unipolar, pero la ambición imperial les impedía apreciarlos. Son inocultables las crisis bursátiles de EE.UU., sus quiebras económicas, la inmensa especulación financiera de sus grandes bancos, las pérdidas de hegemonías regionales anteriores. Leyeron a la inversa la crisis de Europa, la OTAN y el Brexit Inglés. Estas crisis mostraban que muchos se alejaban de la fiebre unipolar de EE.UU. como designio malvado al borde del fracaso.



c) Perspectivas de América Latina ante multipolaridad

EE.UU. pretendió contraatacar geopolíticamente en América Latina, en un II Plan Cóndor. Buscó derrocar, con variados procedimientos, a los gobiernos progresistas que hacían reformas con programas nacionales de izquierda, propios en cada país. Buscaban recuperar América Latina como su Patio Trasero. Impusieron “*golpes parlamentarios*”, contra Zelaya (Honduras), Lugo (Paraguay), y luego contra Lula y Dilma (Brasil). A Lula y Dilma los tumbaron, el Parlamento dijo por “*razones de trámites fiscales*”, falsamente presentadas y que además no son delito. Lograron poner ilegalmente como Presidente de Brasil a Temer, probadamente corrupto él y sus seguidores parlamentarios, a los que mantienen en el cargo usurpado. Tratan de cercar y buscan pretextos para invadir Venezuela y derrocar su gobierno bolivariano, pero fracasan. Confabularon para sembrar la mentira de un falso “*hijo no reconocido*”, para quitarle a Evo Morales votos que impidió ganar el referéndum para su reelección, pero no lo han podido derrotar ni derrocar. Buscaron presionar a Nicaragua, con una amenaza de intervención, y solo consiguieron que Ortega ganara la reelección con 72% de los votos. La división del Peronismo y la sucia campaña mediática contra Cristina Kirchner, permitió que en Argentina ganara el gobierno Macri, puntal del plan restaurador.

En su conjunto, América Latina debe hacer frente a la arremetida de EE.UU. para la reconquista del “*patio trasero*” como potencia unipolar, pero esta confrontación está en sus primeros escenarios en el nuevo mundo multipolar en curso. Pese a limitaciones y errores, se han dado pasos claves en los países, como el histórico proceso de Paz en Colombia tras varias décadas de una de las más largas guerras internas. También Cuba, que mantiene su soberanía y desarrollo; los procesos de cambios en la mayoría de países de Centroamérica, como El Salvador y Nicaragua; las indudables transformaciones sociales con los gobiernos de izquierda y progresistas en Bolivia y en Ecuador; la rotunda presencia político-social del movimiento popular brasileño. Ha crecido el pueblo protagonista, se ha afirmado la ciudadanía activa.

Es necesario apreciar los cambios en curso para los desafíos geoeconómicos. Alfredo Serrano los señala en forma precisa en el nuevo panorama latinoamericano y mundial. Mayor Fusión y Absorción empresarial, las grandes se han fagocitado a las más pequeñas empresas, que deambulan en mayor precarización. Desembarco de las medianas empresas de países centrales, que desplazan a la producción nacional. Creciente presencia de China en inversiones y nexos en todos los países. Sigue y crece muy activa la fábrica de la deuda externa, crecen los bonos que pagan alta rentabilidad



con tasas de interés más alta que en los países centrales. Se importa mucho valor agregado y se debilita la industria. Se descapitalizan los países poniendo a la venta sus activos más grandes.

Existen también la oportunidad de transformar estas circunstancias negativas, en una oportunidad de futuro, para lo cual es fundamental identificar los activos positivos y ponerlos en movimiento productivo, recuperar las rentas que fugan, y superar el rentismo parasitario extractivista para hacer un mejor uso de las divisas, con sustantivo impulso de la productividad nacional a partir de las mayores capacidades humanas y tecnológicas.

En conjunto, Latinoamérica mantiene, aunque debilitados, sus organismos de unidad e integración, como Celac, Unasur, respetando las características singulares propias de cada país. Los diversos procesos nacionales, reconocen sus limitaciones y deficiencias, en especial los que mantuvieron las prioridades en esquemas extractivos de rentas basadas en la exportación de materia primas, así como en limitaciones para la ampliación de derechos sociales democráticos del poder de la ciudadanía. Estos son los desafíos actuales en este esfuerzo de la gesta emancipadora plural de la Patria Grande.

En América Latina están en despliegue las denuncias contra la corrupción en la gestión de los Gobiernos. Se han confirmado evidencias de manejos irregulares y corruptos de empresas (Odebrecht, Camargo Correa, OAS y otras empresas brasileñas), gracias a los sistemas de inteligencia electrónica súper/refinada, socios locales ambiciosos y manejos cruzados. Es sintomático de la fuente originaria de datos, que se haya ocultado la información, igual o peor, especialmente con el narcotráfico, de la inmensa corrupción de los bancos EE.UU. de Wall Street, así como de las industrias de EE.UU. y España, Alemania y Europa en General. De todos modos, es muy importante que la operación Lava Jato en Brasil se ha convertido en un símbolo de brutal corrupción política y empresarial. Las instituciones judiciales y de control, una vez desatada la información, adquirieron su propia dinámica, y desplegaron sus trabajos, sacando a luz en los diversos países los métodos de la corrupción como parte sustantiva de la acumulación privada del capital. No obstante, se escondieron las corruptelas de la financiarización bancaria, de los préstamos públicos y de las rentas estratégicas de recursos naturales, cubriendo inmensos poderes corruptos que están medrando bajo las sombras e incluso intermediando con ellos para amenguar sus penas y pérdidas.



Con las derivaciones de esta onda de corrupción empresarial sistemática, aplicada por Odebrecht y las otras empresas brasileñas en diversos países, se activaron crisis en otros gobiernos, con resultados muy variados y según las circunstancias de cada país, lo que todavía está en trámite. El Perú, es uno de los centros dinámicos de este procedimiento, al haberse puesto en evidencia que estas modalidades de corrupción privada empresarial han comprometido a los cuatro últimos Presidentes (1990 al 2016), desde Fujimori, pasando por Toledo, García y Humala, acentuando la crisis general de régimen que en Perú atraviesa la sociedad y el Estado.

d) La Multipolaridad, la deriva imperial fascista de Trump y EE.UU.

Encerrados en sus juegos de guerra para recuperar el imperio mundial, los dirigentes de EE.UU. se olvidaron de la economía y la política real. La separación de Inglaterra de Europa, con el Brexit y su acercamiento a China, no le hicieron caso. La consolidación de China en su nuevo plan de afirmación industrial y modernización, como el Proyecto de la Ruta de la Seda, (que une por tren China con Medio Oriente y Europa, y por el mar pacífico con Suramérica a través de Perú), la subestimaron. No entendieron para nada el histórico acuerdo de paz de Colombia, y la participación de Cuba en los procesos de unidad latinoamericana. Fagocitados por sus juegos de guerra, no entendieron los cambios en la economía mundial y sus nuevas redes de valor industrial y comerciales activas. Hasta lo último seguían hablando de los bloques TPP, TTIP y otros, contra China y otros países, de los cuales la mayoría tomaba distancia, pues estaban en cierre y a punto de ser inviables.

Tuvo que ser Trump, alucinado, expresando la crisis de sus industrias, empleos y vanidades imperiales, quien despertara súbitamente a los guerreristas unipolares y enterrara sus alucinaciones, para buscar afirmar otras tan o más peligrosas. El mundo, de un día para otro, con Trump reconoció que ya era Multipolar. Que por lo menos EE.UU. y China, e incluso Rusia son grandes ejes globales, en un nuevo contexto multipolar real, de una compleja trama. En los diversos continentes han sido evidentes y significativos los cambios para esta nueva situación que se avecina. El Comercio Sur-Sur ha subido de 6 % en 1985 a 24 % el 2010, y sigue en ascenso.

Pero el reconocimiento de Trump no es de aceptación, sino de alistar una reconquista global con el “*nacionalismo imperial*”. De ahí sus amenazas fascistas contra México y América Latina, a quienes sigue tratando como su patio trasero, alistando sus



prioridades de desembarques al respecto, entre escarceos y pugnas con los diversos países.

Hay que tener en cuenta que el Gabinete de Trump está constituido directa y personalmente por los dueños de las principales industrias exportadoras de EE.UU., por los ex militares de perfil más guerrerista, y por las élites del poder industrial militar y financiero de EE.UU.. Ellos también diseñarán y aplicarán las políticas del imperio, cuyo eje es la financiarización desbocada, entrelazando desde el poder del Estado Yanqui sus propias industrias que ganan con más guerras y sus bancos que ganan con más especulación financiera.

La potencia Norteamericana, en crisis imperial, ha desatado sus afanes injerencistas para someternos como su patio trasero. Pretende anular la soberanía de nuestras naciones, y apropiarse de nuestros recursos naturales, como el petróleo, el agua, los bosques, los minerales, y de nuestra agricultura e industria. Vivimos el fin de su fugaz dominio global unipolar, con el tránsito global y necesario a un mundo multipolar, en el que se deben respetar la soberanía de las naciones y la vida de los pueblos.

El proceso de la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela es una de las elecciones más concurridas en ese hermano país. Fue convocada por el Presidente Nicolás Maduro, en base a las atribuciones constitucionales que establece al pueblo como depositario de la soberanía, permite su convocatoria por el Presidente de la República entre otros, señala que funciona sin sustituir a los órganos del Estado, y somete a referéndum ciudadano los cambios constitucionales que apruebe.

Los objetivos principales de la convocatoria constituyente, necesarios para superar limitaciones, corregir errores y derrotar al injerencismo imperialista en el actual mundo multipolar, son la afirmación del diálogo nacional, el impulso decidido a la paz interna, el fin de la impunidad del terrorismo fascista, y la superación del rentismo petrolero para desarrollar una economía diversificada y solidaria.

El 30 de Julio del 2017 se ha realizado exitosamente esta elección de la Asamblea Nacional Constituyente en la hermana República Bolivariana de Venezuela. Pese las amenazas del injerencismo y el terrorismo fascista, tuvo el efectivo voto voluntario de 8.089.320 ciudadanos, que expresan el 41,53% de votantes, uno de las más altas votaciones ciudadanas en su historia.



Es una jornada en la epopeya democrática de un pueblo por su libertad, la soberanía y la paz. Están enfrentando al terrorismo fascista, que utiliza guarimbas asesinas, realiza matanzas quemando personas vivas, promueve saqueos y realiza boicot económico para trastocar la vida cotidiana con la destrucción de bienes públicos. Este terrorismo fascista ha buscado atemorizar a la población y provocar una respuesta represiva masiva del Gobierno y las FF.AA. Bolivarianas, para justificar la invasión militar yanqui. Fue promovida por los que usurpan la Secretaria General de la OEA, y apoyada con las desinformaciones y mentiras sistemáticas de una inmensa maquinaria mediática mundial difundiendo mentiras y tratando de darle sesgo heroico al fascismo injerencista. No lo lograron, han sido derrotados por el voto ciudadano, por el pueblo protagonista directo de la historia.

El pueblo con sus votos está afirmando la soberanía de Venezuela y de toda América Latina, ante los planes en marcha del imperio, y de su Presidente Trump, urgido en su crisis estructural de apropiarse del petróleo, oro, los recursos mineros y de la ubicación geopolítica de Venezuela en América Latina y el mundo.

Estamos asistiendo ahora a un nuevo momento de esta ofensiva, de carácter estratégico, al haber colocado el Gobierno de Trump como eje de su política para la afirmación global imperial de USA para resolver su crisis, la recolonización de nuestra América latina, andina, caribeña, y el predominio del dólar como eje estratégico del sistema financiero e industrial global. Esta ofensiva imperial está en crisis ante los nuevos cambios globales. Cinco aspectos son claves al respecto.

- Están superados por los nuevos materiales de la transformación industrial, como son los yacimientos de litio en Bolivia y Perú, que USA busca asaltar, pues el litio generara nuevas fuentes de transmisión de energía para los cambiantes sistemas industriales (automóviles, etc), en reemplazo del petróleo.
- Se rompe la relación impuesta por el Imperio USA de la supeditación Dólar/Petróleo como eje de la economía global, sujeto al poder financiero/militar de USA de imprimir el dólar como eje universal para su dominio financiero imperial. Entra en una crisis fundamental ante esta ampliación de la multipolaridad.
- USA está a la defensiva y superada en las innovaciones tecnológicas en especial en los sistemas de información, de investigación industrial, y de intercambios de energía. Lo que incluye los diversos componentes de la actividad industrial, de la vida social cotidiana y de información general para las innovaciones. El 5G de China



en las redes de comunicación, expresa este cambio, habiendo desplazado y superado a USA en la innovación tecnológica.

- USA no ha podido afirmarse como hegemonía militar del mundo, pues fue derrotada en la invasión militar, con Europa, al medio oriente para capturar el petróleo, derrotada por la resistencia de las naciones árabes respaldadas por la fuerza militar de Rusia.
- Entra en crisis el Sistema financiero del Dólar como eje troncal del imperio global financiero de USA como potencia global hegemónica, base para imponerse contra américa latina, andina y caribeña, y reducir su soberanía para dominarla como su patio trasero.

Se afirma y amplia la nueva oleada patriótica democrática continental que en diversos países está afirmando las bases nacional continentales de la patria grande soberana, que posibilita la afirmación de un mundo multipolar, como se expresa en el nuevo gobierno de Argentina, y en el gobierno Latinoamericanista de López Obrador en México. Y recorre las calles de todo el continente en las movilizaciones de una ciudadanía activa que reclama soberanía, democracia y dignidad, al rechazar la ofensiva imperial y fascista de Trump/USA para su estrategia de recolonización continental.

Trump ha sometido a la OEA como oficina subordinada de sus propósitos imperiales. Se proponen reducir nuestra América del sur como zona sometida a USA, para hacer frente a la multipolaridad instalada en el mundo. USA con Trump desata ofensivas invasivas injerencistas en diversas áreas y países latinoamericanos, destruyendo su organización social e institucionalidad democrática, propiciando agrupamientos fascistas y la captura de sus Estados, a los que subordina, como ocurre en Brasil y el gobierno fascista colonial de Bolsonaro. Se expresa en la captura de la OEA como oficina de injerencismo y colonización. Se ha evidenciado en su intervención fraudulenta en las elecciones en Bolivia para desplegar un golpe militar fascista contra Evo Morales e imponer un gobierno títere y racista del fascismo colonialista. Esta ofensiva de USA se da como parte de su intervención general en el continente y despliega campañas mediáticas y acciones directas de agrupamientos fascistas para imponer gobiernos títeres en la estrategia de captura de USA al continente Andino- Latinoamericano , con represiones masivas y facistoides en Chile, en Brasil, en Colombia y en Ecuador. Al mismo tiempo redobla sus ofensivas injerencistas contra los gobiernos de Venezuela, Cuba, Nicaragua, y contra todos los pueblos y gobiernos que formulen propuestas de soberanía nacional continentales latinoamericanas, como ocurre contra los nuevos



gobierno de Argentina y Mexico, y en las movilizaciones ciudadanas en contra el gobierno pinochetista de Piñera en Chile y en la recuperación de la movilización popular en Brasil bajo el liderazgo de Lula.

4.2 Perú 1992-2021: los desafíos del Bicentenario y las crisis de las repúblicas

Los desafíos históricos al Bicentenario han entrado a un periodo político nacional muy singular y que enfrentará, en alguna de las perspectivas abiertas, la crisis fundamental que vive la nación. En un mundo en colapso y en convulsión de la unipolaridad a la multipolaridad, estamos en el Perú en un Periodo de Tránsito en las relaciones de Poder, para cambios generales de Régimen, de la forma de vivir y de gobernar, ante los Desafíos del Bicentenario.

Los actuales Desafíos Históricos sintetizan los aportes estratégicos de la formación nacional en acontecimientos claves de la historia Patria y la presencia del pueblo como sujeto histórico de la Política para hacer historia, república y patria.

Túpac Amaru, en la precursora revolución continental emancipadora, afirmando la base civilizatoria andina amazónica del Tahuantinsuyo, la Visión Continental Unida, y convocando al fin de la opresión y de la esclavitud. En sus fundamentos para la vida están unidos la oceanidad, los ecosistemas de reciprocidad complementaria, la condición andina altitudinal, y la transversalidad continental.

José Faustino Sánchez Carrión, durante 1820-24 en las batallas por la Independencia con Bolívar, redactando la primera Constitución Política de la República, enmarcando el Perú en la Patria Grande Unida Continental, como República Democrática Igualitaria y Descentralista. ¡De ciudadanos, no de súbditos! La Independencia Nacional se afirma cuando *“el ciudadano es en la República el atributo más glorioso y respetable”*¹⁰

José Carlos Mariátegui, en las primeras décadas del siglo XX, afirmando el Nuevo Perú Integral, que une y potencia la base civilizatoria andina amazónica, en la patria grande latinoamericana, con el socialismo y lo más avanzado de la humanidad, sin calco ni copia.

Tres fuentes y aportes, para una perspectiva civilizatoria, nacional, ciudadana, socialista, democrática, del proyecto nacional del Nuevo Perú en un Mundo Nuevo, sin calco ni copia, digna creación heroica.



En el largo siglo XX, el Perú pasó de la República Terrateniente (poder del Estado basado en la propiedad del suelo agrícola) a la República Lobbyista plutocrática (poder del Estado basado en la intermediación bancaria del dinero), y se modificaron el conjunto de las relaciones sociales en el país. Se produjo la migración masiva de la población del campo a las ciudades, formándose un sistema de ciudades y ampliándose los centros de trabajo así como diversas actividades urbanas, pero sin que se acompañara de una industrialización nacional sino una extendida producción mercantil simple en las Mypes, agricultores y los informales, urbanos y rurales.

Esta situación, de poder financiero y especulativo, generó una intensa pugna por derechos ante nuevas mayorías poblacionales, que ampliaban sus derechos de ciudadanía. Este incipiente proceso de ampliación de urbanismo y producción popular, con actividades productivas y de servicios, fue la estructura social real de las ciudades. Los andinos inmigrantes a las urbes se convierten en los desocupados y microempresarios constructores de barriadas y formadores de mercados de sobrevivencia. Las plusvalías, productivas y urbanas, por ellos generadas, fueron para ampliar las arcas de una plutocracia financiera, que acumula a partir de estas condiciones del dominio del capitalismo plutocrático semi-colonial, que saca su ganancia sobre todo de precarizar la vida de las personas, sobreexplotar sus trabajos, especular con el suelo, depredar a la naturaleza, y saquear las rentas públicas del Estado. Se reformuló, sobre estas bases, la relación del campo con las urbes, imponiéndose la República Lobbyista centralista a las específicas y persistentes condiciones comunales de nuestra ruralidad andina, amazónica y costeña, y el auto construido desarrollo urbano-popular.

En el país, con la dictadura mafiosa neoliberal del fujimorismo, tras el golpe del 5 de abril de 1992, se instala el régimen plutocrático financiero. En este régimen se asocian las riquezas forjadas a partir del deterioro de la vida y la naturaleza, con las políticas de corruptelas estructurales del Estado asumidas como mecanismo privado plutocrático de acumulación, tal como lo hemos reseñado. Estas fueron una de las condiciones, junto al absurdo, premeditado y mentiroso señalamiento que *“el Perú vivía en equilibrio de fuerzas militares entre el Estado y el grupo terrorista de Sendero Luminoso”*, para que Fujimori diera el 5 de abril de 1992 un Golpe de Estado, imponiendo la dictadura autocrática mafiosa, hasta que el pueblo la derrumbó el 2000.



La República Lobbysta se ha desenvuelto con los gobiernos de Toledo-AGP-Humala-PPK

La República Lobbysta es una forma específica de pretender organizar como Estado a la comunidad política de la Nación. Retoma el exclusivismo oligárquico del círculo de poder, y continúa el gobierno oculto y de reglas de la Autocracia Neoliberal. Desvirtúa la democracia, al extraer de lo público, la soberanía y las decisiones sobre bienes comunes, transformando en espectáculo banal la política ejercida en el Congreso y otros cuerpos de representación. Pretende someter al pueblo, recortando sus derechos ciudadanos e imponiendo el clientelismo y la pasividad.

El resultado de las elecciones generales del 2016 evidenció la singularidad de la actual crisis política nacional de régimen

En las elecciones generales del 2016, en el resultado despuntaron tres fuerzas: PPK con 21.05% (3'228,661 votos), FP KF con 39.86% (6'115,073 votos) y FA VM con 18.74% (2'874,940 votos). En segunda vuelta fue elegido presidente de la República PPK, al recibir el respaldo de la mayoría de votantes de izquierda con Verónica Mendoza que rechazaban el retorno de Fujimorismo al poder por el peligro de dictadura y corrupción que representa. De esta forma, y en estas condiciones, es que PPK derrotó a Keiko Fujimori. Logró hacerlo por escaso margen y sumando los votos del movimiento popular y varias fuerzas de izquierda y progresistas que buscaban impedir el retorno del Fujimorismo al poder del Estado. Estos contingentes ciudadanos se constituyeron, como tercera fuerza político social, que expresa el afán por los cambios postergados.

Este paradójico resultado electoral fue sintetizado por el analista Juan de la Puente como un resultado político con “*Tres mitades*”¹¹. Aludía a que, a lo largo del proceso electoral 2016, en sus diversos incidentes de los distintos candidatos presidenciales, en un proceso electoral con una confusa y embrollada legislación reglamentaria, se perfilaron 3 grandes bloques. En la primera vuelta resulta en primer lugar la fujimorista Keiko, hija de Autócrata Fujimori, seguida por el neoliberal PPK. A escasa distancia de este último, la candidata del izquierdista Frente Amplio (FA) Verónica Mendoza, quedó con una diferencia de 2.31% (353,721 votos) con PPK.

En la segunda vuelta electoral, entre el candidato de la derecha PPK y la candidata del Partido Fujimorista (Fuerza Popular), apareció como fuerza decisiva el Frente Amplio y su candidata Verónica Mendoza, con un claro y rotundo programa de indispensables transformaciones nacionales. En la primera vuelta electoral presidencial su candidata



quedó con 2.31 puntos de diferencia con PPK, habiendo incrementado su respaldo electoral hasta casi 3 millones de votantes, pese a la debilidad partidaria organizativa y al cerco de los principales medios de comunicación. El FA, con Verónica Mendoza, y un amplio y plural movimiento ciudadano, enfilaron para derrotar la posibilidad de un narcoestado si ganaba la candidata del fujimorismo, y dejaron abierta a la decisión del pueblo el voto a favor por el candidato de “Peruanos Por el Kambio”, con el cual marcaron también su diferencia programática. De esta forma se afirmó como una clara tercera fuerza y actor político ante las dos mitades de la segunda vuelta, influyendo en forma decisiva en su resultado final.

El Gobierno electo de Pedro Pablo Kuczynski, con un programa neoliberal y asumiendo limitadamente algunos derechos universales de las personas, (en los campos de género y culturales) ha tenido un curso cada vez más explícito de su propuesta primigenia de la primera vuelta: de un cogobierno neoliberal entre PPK y FP, mediado por la conducción general de la plutocracia financiera apátrida en el poder.

El Co-Gobierno Neoliberal se propone continuar los atropellos y vulneraciones del régimen político vigente. Recorta los derechos políticos de república a los ciudadanos, mientras produce una intensa concentración de la economía del país y del Estado a fin de resolver diferencias de predominio entre grupos bancarios, mineros y lobbystas de la plutocracia financiera, a los que da facilidades tributarias y otorga recursos, facultades y activos públicos.

Reconoce derechos universales de las personas, pero pretende incorporar temas neoliberales en lo social para deformar el discurso de “derechos” de República. Quieren reducirlos a efectos formales, de individuos aislados, que compiten entre sí, en un territorio reducido a mercado apátrida, sin sentido de Patria. Busca reforzar una altísima concentración de los recursos nacionales e instituciones públicas en manos de sectores de la plutocracia financiera, cuya fuente de acumulación es apátrida y destructora de nuestra base ambiental civilizatoria, expoliando la vida y el trabajo de las mayorías como mecanismo de acumulación por desposesión.

Para muy limitados aspectos mantiene sus compromisos con derechos individuales universales, como en casos limitados de género, cultura y seguridad, pero en general deja de lado los compromisos que asumió respaldar a diversos movimientos sociales, sobre empleo, agua, educación igualitaria, derechos pueblos indígenas, créditos y tecnología para Mypes, así como el respaldo a la cultura y los derechos de los jóvenes.



Nueva dinámica ciudadana en la crisis nacional de régimen: el pueblo-patria de la ciudadanía

No se trata solo de tres fuerzas políticas y candidaturas. Esta paradoja de las “*Tres mitades*” expresa un hecho nuevo en la actual correlación política y social que vive el Perú, al irrumpir en la acción política los diversos movimientos de ciudadanía. La singularidad fue evidente. Pese a la crisis de todo el sistema de partidos políticos, incluyendo los de las fuerzas populares y de izquierda, y a pesar del cerrado dominio mediático de los grupos económicos financieros sobre los medios de comunicación mayoritariamente concentrados por el diario “*El Comercio*”, una mayoría ciudadana decidió su voto para enfrentar el peligro del Narco-Estado si retornaba el Fujimorismo al poder del Estado.

Se configura, al pugnar el pueblo por decidir el destino de la patria, al ser el pueblo-patria, se afirma una nueva dinámica nacional fundamental de la crisis política actual. Se dio curso a una expresión singular de nuevas relaciones de poder, que incluye y va más allá de la votación electoral. En la actual lucha política nacional, se hacen patentes nuevas relaciones de poder, las que se expresan en diversos ámbitos de la vida social, económica, cultural, institucional, y que cuestionan las desiguales relaciones vigentes impuestas por la plutocracia lobbyista, y exigen cambios democráticos en la vida económica, social e institucional para lograr universalizar los derechos básicos y afirmar la patria soberana. Esta es la vía soberana del poder ciudadano para el Bicentenario de la Patria.

4.3 La política en crisis refundacional en el Bicentenario. Reforma política nacional desde el Poder Ciudadano y con la soberanía del sufragio: la mayoría política democrática, la forja del Gobierno Patriótico Ciudadano y los procesos constituyentes de cambios nacionales

Vivimos una crisis refundacional de la política

La disyuntiva enfrenta al neoliberalismo apátrida con las fuerzas de la Patria Hermosa. El neoliberalismo y el poder dominante de la plutocracia financiera, vigente desde la dictadura autocrática de 1992, pretende instalar su continuidad por varias décadas, e impedir que el poder de la ciudadanía afirme la soberanía de una república para todos. Quieren reducir la patria a un territorio subordinado sin nación, el Estado a una fachada de república sin ciudadanos, y la política a un mercado de corruptelas subordinada al control mediático y al vacío de la institucionalidad política. ¡Patria hermosa Soberana, o



Plutocracia corrupta apátrida! es el conflicto político que marca este largo periodo hasta el Bicentenario Nacional.

La Ley 30414, de Partidos Políticos, expresa esta crisis. Esta ley cierra el sistema político actual a la ciudadanía e incorpora, deformándolos y restringiendo los mecanismos que en otro marco legal son positivos (elecciones primarias abiertas simultáneas para elegir candidatos a cargos públicos, control de los gastos partidarios, vigencia efectiva de actividad partidaria en la vida social y nacional). La Ley 30414 perenniza los actuales partidos inscritos, reconocidos por millones de firmas que deambulan sin existencia real, y cuyos titulares legales los mantienen como fichas de prebendas y gollerías para sucesivos procesos electorales.

Para darles mayor poder han elevado la valla de firmas para inscribir partidos a 700 mil firmas, de las que deben presentarse más de 1,5 millón, y pagar al JNE para que este cumpla con revisarlas. De este modo, permiten continuar participando elección tras elección, a membretes que no representan sino a grupos dedicados al comercio electoral y no al ejercicio ciudadano del poder de soberanía. Pervierten la política en club exclusivo marcado por la corrupción y la estafa a los electores, en las más abigarras mezclas de apetitos, dándoles aportes del dinero público y manejándose los procesos electorales con la más abigarradas discrecionalidades arbitrarias desde los órganos del Estado y desde el poder concentrado de los medios de comunicación que pasan a ser los filtros decisorios de la soberanía de la acción, difusión y presencia electoral.

Al mismo tiempo, se cierra el sistema político, elevando a 4% del patrón electoral los adherentes, cuyas firmas deben pagar para registro. Pretende establecer que el congreso se elija en segunda vuelta electoral, imponiendo de esta forma el bipartidismo en la representación y cerrando el sistema político, justo cuando existe un co-gobierno entre PPK y PFP, para excluir la representación proporcional de todas las fuerzas políticas. Además, deja sin derechos políticos nacionales a movimientos regionales y locales. Refuerza el intacto poder mediático, altamente concentrado, que se ha afirmado como un “partido” regulador, y que buscan manejar al pueblo, por las emociones y fantasías de la política reducida al espectáculo.

Ante las críticas, se han modificado algunas de estas normas, pero se mantienen intacto el sentido general de organización política del poder. Se ha cambiado el sistema de firmas a presentar, por el de acreditación de comités organizados en el partido, debiendo cubrir un porcentaje de comités formados, los que deben representar el 4 % de



ciudadanos inscritos en el Padron del JNE para ser militantes partidarios. De esta forma se democratiza y amplia la posibilidad de formación de partidos políticos. Pero hasta la fecha no se ha reglamentado, por lo que no esta en vigencia y se mantiene la anterior valla.

4.4 **Hacia el Bicentenario el 2021, afirmando la Patria Hermosa**

El horizonte del cercano Bicentenario, plantea el desafío de forjar una mayoría política ciudadana para afirmar la Patria Hermosa. Para lograrlo debemos afirmar el Pueblo-Patria activo como mayoría política y social organizada, impulsando cambios en las relaciones de Poder en los procesos constituyentes sociales de la República.

Los procesos constituyentes no se reducen a textos escritos tras ser aprobados en alguna Asamblea Constituyente u otro bajo algún otro mecanismo de consulta. Se trata de cambios en los procesos sociales, en las relaciones de poder. Forman parte de la vida y también de las instituciones en procesos y procedimientos que se establecen y codifican.

a) **El Pueblo es depositario de la soberanía**

Estas relaciones de poder asumidas en el ámbito político tienen un concepto fundamental: el de la soberanía. Esto es, el poder es la capacidad para las decisiones de los actos que organizan y modifican la vida social. El poder desmitificado, reconoce que es el pueblo, los integrantes de una sociedad unidos por vínculos diversos, la fuente misma del poder, el depositario de esa voluntad de hacer y construir historia. Pero este depositario del poder lo ejerce en formas organizadas institucionalmente, con reglas de participación y decisión. El pueblo es el mandante del poder, el depositario real de la soberanía. Las formas institucionales lo que hacen es distribuir los mecanismos y procedimientos de esta fuente sustantiva del poder. Pero las instituciones son también ámbitos del poder en los cuales se procesan los conflictos y toma de decisión y las relaciones que tienen con sus mandantes. El poder, entonces, con estas dimensiones expresa y forma parte de la vida, de la construcción de ese vivir mejor que impulsa las relaciones sociales.

Existen períodos de larga estabilidad político y social. Y también períodos de intensos cambios, que pueden ser parciales, totales, institucionales, revolucionarios, de modificación de la forma de soberanía, o de cambio del poder mismo. Cuando una sociedad entra en crisis las diversas relaciones de poder se modifican. Por eso es posible hablar de procesos constituyentes en la vida social, en los cambios de una



nación.

En el Perú está abierto este proceso constituyente. Paradójicamente, es la crisis general geopolítica mundial, un cambio civilizatorio, y una crisis de régimen en el Perú, y también en América Latina, lo que se ha reunido como hecho histórico de un periodo constituyente en el Perú actual.

Estos procesos se inician y no se sabe cuándo ni cómo terminan pero si es posible prever y proponer un curso. En el Perú actual este proceso constituyente está directamente vinculado con el proceso político institucional que tendrá su punto más alto en las elecciones generales el 2021. En estas elecciones no solo se elegirá al Poder Ejecutivo y al Congreso. El conjunto de la sociedad se hará presente en múltiples formas para lograr vía las elecciones políticas democráticas, no sólo elegir un nuevo gobierno, sino cambiar el actual despotismo plutocrático neoliberal apátrida por una nueva mayoría política ciudadana que afirme la Patria e impulse las transformaciones democráticas que son indispensables para la vida del futuro de todos los peruanos.

b) La República de Ciudadanos y los Procesos Constituyentes del Nuevo Perú al Bicentenario

La singularidad de este período de transición entre la República Lobbyista y la República de Ciudadanos, esta afinada en que no se trata solo en el resultado político electoral de *“las tres mitades”* expresadas electoralmente en las elecciones del 2016. Lo que está ocurriendo es la irrupción de un amplio contingente nacional de ciudadanía, de diversos sectores territoriales, económicos, sociales. Movilizan sus propias reivindicaciones de territorio, ambientales, culturales, de género, actividad, poblamiento, que están cuestionando las relaciones de poder existentes, cuyas crisis se agudizaron en rechazo al régimen neoliberal y la plutocracia financiera, sus organizaciones y sus defensores.

No se trata solo de reivindicaciones grupales o sectoriales sino de exigencias que requieren cambios en las diversas relaciones de poder que sustentan la República. Estas relaciones de poder no se limitan a trámites administrativos u organizativos. Son una modificación en las atribuciones y competencias para organizarse, movilizarse, conquistar y ejercer derechos universales.

La movilización social y política de la ciudadanía, en cada actividad, frente, reclamo, propuesta y exigencia, busca afirmar una comunidad política con derechos universales efectivos y su correspondiente institucionalización democrática soberana, para lograr el



Perú Nuevo, la Patria Hermosa, en la integrada Patria Grande Latinoamericana.

Esta pugna entre dos Repúblicas, que ha tenido varias etapas desde la instalación del neoliberalismo y el Estado mafioso con el golpe en 1992, entra de esta forma, desde el 2017, ante la crisis del neoliberalismo, a un período de definiciones cruciales, pese a las diferencias marcadas entre sus participantes. Todos los actores políticos, económicos, sociales y las formas institucionales, están marcados por este cuestionamiento general en las relaciones de poder, en los diversos ámbitos de la vida nacional. No hay una determinación previamente establecida, sino que será la propia historia la que establezca cuáles serán los resultados de este singular momento de transición.

Con la perspectiva común de la Independencia de la Patria Grande Latinoamericana, tenemos la proyección de nuestra unidad superior en función a tres fuentes: a) Base Civilizatoria (Túpac Amaru); b) República de ciudadanos y los derechos de personas y sociedades (José F. Sánchez Carrión); c) El socialismo creador, que une la base andina con lo más avanzado de la humanidad, (José Carlos Mariátegui).

Es importante apreciar el sentido de los procesos constituyentes: Los procesos constituyentes son cambios sociales en las relaciones de poder, entre gobernante y ciudadano depositario del poder, o entre opresor y oprimido, que vinculan tres esferas de la vida social de ambos: la económica del trabajo, la política del Estado y la cultural de la vida cotidiana y los horizontes de sentido. Existen variadas interpretaciones. Las diversas experiencias en el mundo han sido claves para afirmar una perspectiva más integrada, y apreciar las singularidades de relación entre las tres esferas de la vida sociopolítica.

Nuestra América Latina ha vivido en las últimas décadas diferentes condiciones históricas. Actualmente, en el Perú, los procesos constituyentes no se reducen a escribir un texto para hacer una nueva constitución en algún momento. Están impulsados y dan perspectiva desde la vida democrática social, con la movilización de los ciudadanos, en la sociedad y en la institucionalidad, en los procesos de poder social y en los cambios institucionales políticos sociales. De esta forma permiten avanzar y ampliar el ejercicio de la soberanía para construir una nueva mayoría político-social, democrática nacional, que cambie el poder autocrático o plutocrático, apátrida o nacional, será posible forjar la base social ciudadana para lograr los cambios que afirmen la institucionalidad de un poder de Estado democrático nacional y su República de Ciudadanos. Este es el desafío de nuestro proceso constituyente, en el horizonte de los inmensos cambios que reclama



el país, en el marco del Bicentenario el 2021.

Con las relaciones de poder ciudadano, forjado en la vida social y con la mayoría nacional que construye, con el nuevo gobierno elegido, y con una nueva constitución sometida a referéndum nacional, estaremos avanzando en los cambios indispensables que la patria demanda. Procesos constituyentes, por ello, no son solo los textos escritos de una propuesta, ni se producen a partir mecánica o aisladamente del cambio de una relación productiva o en el desplazamiento administrativo o en la expresión parcial de la soberanía del poder estatal.

Expresan la alternativa del Pueblo-Patria, ante la crisis de la República Lobbysta Apátrida, su política de corrupción, sometimiento y precarización de la vida y la Nación.

Se forjan como nueva expresión del poder de ciudadanía en un proceso de cambios políticos sociales, con fundamento programático cultural civilizatorio y perspectiva de cambio general para una vida buena. Son procesos proyectados, articulados y expresados en transformaciones, con poder de soberanía en la vida y en el trabajo, fortaleciendo la vida común, y con el sufragio democrático electivo y como parte del proceso general institucional de derechos (sociales, económicos, de género, familia, educacionales, plurinacionales, etarios, etc.) en la vida y los cambios de una nación. De estas variadas forman expresan cambios en las relaciones de poder, entre el poder constituyente, que es siempre el pueblo ciudadano, y los diversos procedimientos de representación y ejercicio institucionalizado.

Son estos procesos constituyentes los que estamos viviendo, actualmente afirman el eje de la estrategia de forjar nuevas relaciones desde los procesos democráticos sociales del poder de la ciudadanía. Son cambios en las relaciones de poder nacional a partir de la legitimidad de la soberanía democrática del pueblo en la nación. Se forjan desde la vida y el trabajo mismo, y deben ser promovidos como derechos del conjunto de la sociedad.

Notas

¹ *Compendio de Historia Económica del Perú: Economía prehispánica* / Carlos Contreras, ed. Lima: BCRP; IEP, 2008.

² Burns, Willian. *El mundo de los amautas*.

³ Ondegardo, Polo. *El Orden del Inca: Las contribuciones, distribuciones y la utilidad de guardar dicho orden (s. XVI)*, Editorial Comentarios S.A.C., 1° Edición, abril del 2013



⁴Mujica, Elías. *Integración surandina durante el periodo de Tiwanaku*.

⁵Hocquenghen, Anne Marie. *Para vencer la muerte; Rostworowski, El Tawantinsuyo*.

⁶IFEA-CBC-Orstom. *Atlas del Cusco*, 1997.

⁷Bauer, Brian. *El espacio sagrado de los Incas. El sistema de Ceques del Cusco*, 2000, CBC; Bauer, B., *Astronomía e Imperio de los Incas*, 1998, CBC.

⁸Dammert, Manuel. "Dialéctica del Territorio / Esquizofrenia del Lugar". UNMSM. Lima, Perú, 2008.

⁹Ugarteche, Oscar. *La Gran Mutación*, 2013.

¹⁰ Sánchez Carrión, José Faustino. *En Defensa de la Patria. Segunda Edición*. 2012. pág. 101.

¹¹ <http://larepublica.pe/imprensa/opinion/775597-el-pais-de-las-tres-mitades>

Referencias Bibliográficas

Las Deudas Fraudulentas: CPV/GUVARTE. Perú. 1986.

El Perú, tarea pendiente. Bases para un Proyecto Nacional Descentralista. Perú. 1992.

Desborde territorial y descentralista. Perú. 1999.

Desborde territorial descentralista. Replanteando la reforma descentralista peruana. Territorios Sociales, Estado con Regiones y Municipios, Impulso Autonómico. Perú. 1999, 213 páginas.

La Democracia territorial. Perú. 2001.

Plan estratégico para la Reforma Descentralista. Perú. 2001.

El Estado mafioso. El poder imagocrático en las sociedades globalizadas. Ediciones El Virrey. Perú. 2001, 404 páginas.

La Democracia Territorial. Perú. 2001, 194 páginas.

Procesos de concertación y debate sobre la descentralización fiscal y el presupuesto público en el Perú. Perú. Grupo Propuesta Ciudadana/ Revenue Watch Institute. 2001, 49 páginas.

Estrategia de Desarrollo Territorial. Perú. 2002.

Canon a los Recursos Naturales como fuente de financiamiento para el Desarrollo Regional y Local. PNUD. Informe de Desarrollo Humano. 2002.

La Reforma Descentralista Peruana. Enfoque territorial y autonómico. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM. Perú. 2003, 291 págs.

La Descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: De la reforma Institucional al desarrollo Territorial, Volumen I y II. Perú. 2003.

Mega-región cuatrínacional Perú - Bolivia - Chile - Brasil. Perú. 2004.



- Nueva República Descentralista. Perú. 2004
- Plan maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu. Perú. 2004 - 2005
- Seminario Internacional. Mega-región cuatrinacional Perú-Bolivia-Chile-Brasil. Perú. 2005, 219 páginas.
- Los puertos peruanos contra el poder lobista parasitario. Perú. 2006, 73 páginas.
- La Red de Parques Arqueológicos. Perú. 2007.
- Dialéctica del Territorio/Esquizofrenia del lugar. Perú y Suramérica ante los desafíos de la globalización. Perú. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 2008, 303 páginas.
- La República Lobbyista. Amenaza contra la Democracia Peruana en el siglo XXI. Perú. Manuel Dammert Ego Aguirre. 2009, 119 páginas.
- Perú: la construcción sociocultural del espacio territorial y sus centralidades. Volumen I. Ecuador. Olacchi. 2009, 296 páginas.
- La República Lobbyista y la Nación Bicentenario. Poder Económico, Democracia y Corrupción. Perú. 2010, 144 páginas.
- Seminario Internacional – Descentralización y Territorio: desafío de la ciudadanía. Perú: Un enfoque Territorial de la Descentralización. Perú. 2011.
- Iniciativas descentralistas. Perú. 2011.
- Progresistas Impostergables. Ante la Crisis Global, Afirmar el Perú como Nación. Perú. Instituto Territorialidad. 2012, 143 páginas.
- Perú Bicentenario: el horizonte de la República de Ciudadanos. Perú. 2013.
- La Batalla estratégica por la Soberanía Energética del Perú. Perú. 2014, 63 páginas.
- Perú Integral Bicentenario. Civilización, Territorio, Nación, República. Perú. 2014. Perú. 2014, 592 páginas.
- Desafíos Históricos del Perú Bicentenario y Latinoamérica en el Mundo Multipolar. Perú, 2015. 190 páginas.
- Perú 2021: Crisis de Régimen. Pueblo-Patria y República de Ciudadanos. Perú, 2017. 272 páginas.



Reflexões sobre o território do Pixaim (Piaçabuçu-Alagoas): Políticas públicas, quilombolas e Turismo de Base Comunitária

Fabiana de Oliveira Lima
Nayane Francini Sales Vieira
Robson dos Santos

Resumo

A comunidade do Pixaim está localizada no município de Piaçabuçu, estado de Alagoas (Nordeste do Brasil). Suas características sociogeográficas se constituem, entre outros aspectos, por um grupo de famílias que ocupam um território com dunas de areia moventes há pouco mais de cem anos. Sua superfície de ocupação é parte de uma Unidade de Conservação, a Área de Proteção Ambiental de Piaçabuçu e identificada no Plano de Manejo (2010) como "Zona de Turismo Socioambiental Comunitário". No entanto, a partir de pesquisas (PIBIC/CNPQ em andamento) realizadas junto à comunidade, e ao poder público local, encontramos um conjunto de conflitos, desde a ausência de políticas públicas - a comunidade não tem acesso à energia elétrica, por exemplo - o interesse de empresas de turismo em ofertar passeios no local, sem que haja um planejamento beneficiando a comunidade a médio e longo prazo, além do receio dos moradores em se reconhecerem quilombolas. Observamos, assim, implicações dos modos de gestão/relação coloniais, que podem interferir nos modos de ocupação, uso e empoderamento quanto ao território ocupado. Portanto, debruçamo-nos sobre os estudos pós-coloniais a fim de ampliar a discussão sobre o contexto apresentado

Palabras clave

Pós-colonialidade; Quilombolas; Pixaim; Turismo.

Breve Introdução

A comunidade do Pixaim está localizada no município de Piaçabuçu, litoral sul do estado de Alagoas. Ela é banhada pelo mar e pelo rio São Francisco. Apesar das belezas naturais e de fazer parte de uma Unidade de Conservação, a Área de Proteção Ambiental (APA) de Piaçabuçu, sofre com a ausência de água potável, energia elétrica, posto de saúde, escola. Considerando que o Plano de Manejo (2010) da APA citada identifica essa comunidade como "Zona de Turismo Socioambiental Comunitário", a partir de uma projeto de pesquisa, amparado pelo CNPQ (PIBIC 2018-2019), realizamos um estudo sobre a viabilidade de implementação do Turismo de Base Comunitária



(TBC), a atuação do poder público no local e a condição sociocultural dos que residem nesse território, com destaque ao fato de serem quilombolas reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares (2009).

Para tanto, realizamos levantamento bibliográfico e documental, entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público e algumas empresas de receptivo, além de uma roda de conversa com a comunidade. O TBC é visto como caminho para melhorias econômicas e sociais através de atuação dos moradores locais. É a comunidade que protagoniza a oferta de atrativos e pode ter auxílio do poder público e também da iniciativa privada.

Durante a coleta de dados, observamos alguns entraves entre os interesses do poder público, iniciativa privada e comunidade. Para melhor compreendermos essas relações, buscamos os estudos pós-coloniais, no intuito de trazer a perspectiva da comunidade em destaque. Também por isso, a escolha da roda de conversa enquanto ferramenta de pesquisa, pois ela permitiu estabelecermos um interessante processo de troca, ouvindo sobre suas ideias e necessidades, destacando sua história de resistência e sua relevância.

Fundamentação

Para desenvolvimento de nossa fundamentação teórica, definimos três eixos principais: o primeiro, refere-se ao Turismo de Base Comunitária, seus conceitos, benefícios e limitações, principalmente, num território que se insere numa Unidade de Conservação; no segundo momento, destacamos a participação do poder público nesse processo de implementação da atividade turística; por fim, uma perspectiva dos estudos pós-coloniais são caminho para destacarmos a importância de ouvir a comunidade, dar atenção aos seus conhecimentos e modos de fazer.

Turismo de Base Comunitária, Comunidade do Pixaim e Poder Público

O Turismo de Base Comunitária (TBC) trata-se de um modelo em que a comunidade deve empoderar-se dos recursos que dispõe e principalmente, reconhecer e valorizar suas características socioculturais. Esse modo de fazer turismo diverge da forma massificada, que vem perdendo espaço. Considerando os benefícios socioeconômicos e culturais que esse modelo de turismo pode trazer, ele vem sendo discutido, observado, repensado. Desse modo, destacamos que o TBC, “resulta de uma demanda direta dos grupos sociais que residem no lugar turístico, e que mantém com este território uma



relação cotidiana de dependência e sobrevivência material e simbólica” (Irving, 2009, p. 112).

Ou seja, a sua implementação efetiva ocorre a partir da comunidade em questão, ofertando atrativos turísticos, reconhecendo maneiras de gerar renda e outros benefícios sociais, para ela própria. Portanto, a participação social é item obrigatório, assim como, uma relação estreita com seu território, identificando e vivenciando-o como “patrimônio coletivo” (Zaoual, 2009). Sem empoderamento pelo território que ocupa e sem o reconhecimento dos seus valores culturais não é possível termos o TBC bem sucedido.

O economista Zaoual compreende que “é a partir da matriz de ordem simbólica de um lugar que os comportamentos individuais e coletivos se manifestam em modelos de ação localizada e, em seguida, em comportamentos e atividades econômicas” (2009, p. 56). Antes de pensarmos como um possível produto, o TBC deve objetivar “a afirmação de identidades e pertencimento (Irving, 2009, p. 116).

Podemos então compreender que esse modelo de turismo depende de uma comunidade empoderada de seu território, onde produz seu sustento e suas vivências culturais, reconhecendo-as como fundamentais a sua sobrevivência e continuidade. A partir desse contexto, a implementação do TBC, pode trazer os benefícios que ele propõe.

Por fim, é importante ressaltar a importância da infraestrutura para qualquer modelo de turismo. A comunidade deve dispor de condições básicas para sua sobrevivência digna. No caso do nosso campo de estudo, esse aspecto nos chamou atenção.

A comunidade do Pixaim está localizada no município de Piaçabuçu, litoral sul do estado de Alagoas, nordeste brasileiro. Um dos acessos ao Pixaim é pelo rio São Francisco, chegando a sua foz é possível avistar o seu encontro com o mar e caminhar sobre as dunas moventes até a comunidade. Não é tão comum a visita ao Pixaim, principalmente nos dias de hoje. A foz é um ponto turístico reconhecido, o principal da cidade.

Nosso estudo está concentrado na APA de Piaçabuçu, a primeira APA federal de Alagoas. Criada em 1983 através do decreto de nº88.421 e gerida pelo ICMBio. A área total do Pixaim corresponde a 2,14% do território da APA, com um perímetro de 5.523,15 m². No seu Plano de Manejo, essa extensão é identificada como Zona de Turismo Socioambiental Comunitário, perfazendo uma área de 181,15 Ha.



De acordo com Madalena Zambi (2017), “tradicionalmente a comunidade vivia da cultura do arroz em fazendas vizinhas na várzea do Rio São Francisco” (p.11). Esse meio de produção, somado à pesca, trouxe grande ocupação para a comunidade assentada nas dunas de areias moventes. Mais tarde, “a ruptura da principal atividade produtiva dos moradores do Pixaim desencadeou no povoado o início de um processo de migração compulsória” (p.11). Somada as condições de sobrevivência que encontramos – falta água potável ou encanada, energia elétrica, esgoto, escola, posto de saúde, não há perspectivas de atividades econômicas - questionamos até que ponto o turismo seria capaz de trazer melhorias para a comunidade.

O TBC em Áreas de Proteção Ambiental é entendido pelo Ministério do Meio Ambiente como

um modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, gerando benefícios coletivos, promovendo a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações, bem como a utilização sustentável para fins recreativos e educativos, dos recursos da UC. (MMA-ICMBio, 2017, p. 11)

É possível observar que tal definição destaca como o TBC pode vir a ser utilizado e beneficiar uma Unidade de Conservação – UC. Tal benefício é sustentado principalmente pelo protagonismo comunitário, inclusive numa das diretrizes do documento, indica-se “considerar a manifestação de interesse da comunidade como fator precedente para a construção dos projetos de TBC” (p. 13).

Portanto, o modelo do TBC seria relevante, inclusive para as condições de preservação e conservação trazidas pela APA. Contudo, reforçamos a importância de infraestrutura e valorização cultural para que haja viabilidade no processo. Nesse sentido, as políticas públicas têm um papel fundamental. Beni (1999) descreve como essa ferramenta, de modo geral, influencia na perspectiva de desenvolvimento para uma localidade e também no modo de gerir recursos ambientais.

Candiotto & Bonetti (2015) afirmam que “[...] o turismo se apresenta como um setor estratégico em quase todos os países do mundo. Além de depender de toda uma infraestrutura e dos investimentos privados, o desenvolvimento do turismo necessita de políticas públicas” (s/p). Ações bem direcionadas advêm de necessidades bem reconhecidas. Nessa perspectiva, Vieira (2011) reconhece “[...] a fundamental importância do planejamento público e sua atuação por intermédio das políticas públicas juntos aos autores de desenvolvimento da atividade turística” (p.32). Portanto, para implementação do TBC, além do protagonismo dos moradores, é preciso que o poder



público atue, proporcionando condições básicas de infraestrutura e incrementando políticas direcionadas ao incentivo do turismo.

2.2 A voz da comunidade: quilombolas e a importância de uma perspectiva pós-colonial

A comunidade do Pixaim foi certificada em 19 de novembro de 2009, pela Fundação Cultural Palmares, como comunidade Quilombola, contabilizando, à época, 25 famílias. O morador vivo mais antigo da comunidade, sr Aladim, relatou não saber ao certo a história de formação da comunidade e nem sua relação com quilombolas. Os mais velhos costumam lembrar do período áureo do cultivo de arroz na região. Era costumeiramente farto, embora toda produção tivesse um único comprador, também dono das terras ao redor do Pixaim (ZAMBI, 2017). Esse período cessou com o avanço do mar frente ao rio. Com suas águas salobras, já não era possível ter plantios de arroz; os cajueiros também diminuíram; a vegetação foi ficando escassa, “o fenômeno da salinização está transformando o ecossistema da região” (p.32), por conta da menor vazão do rio São Francisco. (Costa, 2018).

Cada vez que se vai ao Pixaim encontra-se nova paisagem. Os moradores chamam as dunas móveis (principal característica da sua paisagem) de Morros Vivos (Costa, 2018). As dunas de areia movimentam-se constantemente, levando os moradores a terem que reconstruir suas casas de tempos em tempos (Zambi, 2017). O povoamento do Pixaim, de acordo com registros históricos (Idem), começou no séc. XVII, mas sua expansão se deu no séc. XX, nas décadas de 1960-70, quando a produção de arroz teve seu ápice.

Contudo, o cenário, ao longo dos anos, foi se tornando cada vez mais hostil, impondo resistência aos poucos que ficaram. Mas, apesar de toda resistência, a condição quilombola não lhes parece interessante. O estado de Alagoas, de acordo com o Instituto de Terras e Reforma Agrária (Iteral), possui 68 (sessenta e oito) comunidades quilombolas, todas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares. Sendo Palmares o nome de um dos quilombos mais importantes do Brasil, reunindo afrodescendentes resistentes e fugitivos da escravidão, característica típica do período colonial.

Segundo o Decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003, em seu Art. 2º, essas comunidades constituem-se de “grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas”, que sejam descendentes daqueles que sofreram com a escravidão por sua condição negra. Embora parte da comunidade não se reconheça quilombola, uma outra



parte traz algumas memórias do período em que escravos fugiam para se esconderem no Pixaim e outros, doentes, eram abandonados nas proximidades do povoado (registros das entrevistas realizadas nessa pesquisa).

Alves e Costa (2017) também trazem-nos uma compreensão resumida dessas comunidades. No Brasil, “constituem territórios rurais ou urbanos historicamente ocupados por grupos étnico-raciais cujas trajetórias específicas presumem a ancestralidade negra e remetem a processos de resistência à opressão histórica sofrida” (p.210). Logo, foram e são importantes territórios no processo de formação da cultura brasileira, representando também os espaços restritos reprimidos pelo processo colonizador em tal formação (Ribeiro, 1995).

Esse contexto de formação cultural do povo brasileiro, visto numa perspectiva colonial, toca sutilmente nos vários problemas e abismos sociais construídos pelo processo colonizador. Bem por isso, ainda nessa perspectiva, os discursos dessas comunidades é enfraquecido, as políticas são escassas e não tratam das lacunas sociais que ainda persistem.

A fim de abrir um novo campo de visão, saindo desse “pensamento abissal” Santos (2010), chama-nos para a construção de um conhecimento pós-colonial, pois “o pensamento moderno ocidental continua a operar mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano” (p.39). Nessa divisão, reproduzimos um contexto que não ameniza diferenças e sim as reverbera ao longo do tempo.

Quando observamos as condições de sobrevivência dos residentes em comunidades quilombolas, essas diferenças ficam mais claras, pois essa reprodução persiste, seja na população ao seu redor, nas políticas públicas, no modo como a construção de sua história e cultura são vistas como algo, ainda, à margem. Dessa forma, “é necessário enfatizar a questão das comunidades quilombolas neste contexto em consideração ao processo de marginalização ocorrido nas garras da lógica colonial que impôs um sistema de exclusão e desigualdade social (...)” (Alves; Costa, 2017, p. 212).

Bhabha (1998) e Santos (2008) chamam-nos a questionar os modos de construção do conhecimento colonial que resultaram na exaltação daquilo que é produzido e difundido enquanto cultura, modelos sociais, história, modelos políticos (seguindo as discussões sobre pós-modernidade, abrindo as fronteiras do pensamento). Muito embora, ambos discutam as limitações dos estudos pós-coloniais. Santos (2008) reconhece que tais



estudos não devem se limitar a estudos culturais. É preciso que seja observado o lugar de poder e as relações de poder, explorando aspectos econômicos e políticos.

A teoria pós-colonial “(...) força um reconhecimento das fronteiras culturais e políticas mais complexas que existem no vértice dessas esferas políticas frequentemente opostas” (Bhabha, 1998, p. 242). Ela nos leva a observar uma outra perspectiva de construção dos fatos narrados numa “compreensão não ocidental do mundo” (Santos, 2008). Logo, ao abordarmos comunidades quilombolas, que começam a ganhar espaço dentro de uma lógica pós-moderna, levando a uma transição sociocultural, com “identidades políticas em formação” (Bhabha, 1998), não devemos observá-las sobre a ótica de quem as configurou num contexto de segregação. E sim, ampliaremos a nossa compreensão se somarmos o conhecimento marginalizado.

Metodologia

Para o desenvolvimento desse estudo, delimitamo-nos a comunidade do Pixaim e também ao centro do município de Piaçabuçu, onde estão instaladas as representações do poder público municipal, bem como, as empresas de receptivo que atuam na foz do Rio São Francisco. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo na qual utilizamos como ferramentas para coleta de dados um levantamento bibliográfico (conceitos sobre TBC, Comunidades Quilombolas, Estudos pós-coloniais) e documental (reconhecimento da Comunidade do Pixaim pela Fundação Cultural Palmares, projetos desenvolvidos pelo poder público, Plano de Manejo da APA de Piaçabuçu), além de entrevistas semiestruturadas com o poder público, através das secretarias de Turismo e Meio Ambiente e Ação Social. Também realizamos entrevistas no mesmo formato com gestores de empresas locais de receptivo e pessoas ligadas à comunidade. Por fim, utilizamos a roda de conversa junto à comunidade, além de observação sistemática – com f entrevistas aos moradores.

De acordo com Moura e Lima (2014) “A roda de conversa é, no âmbito da pesquisa narrativa, uma forma de produzir dados em que o pesquisador se insere como sujeito da pesquisa pela participação na conversa e, ao mesmo tempo, produz dados para discussão” (p.99). Desta forma, na roda de conversa abordamos assuntos pertinentes como: a) Fortalecimento e identidade de uma comunidade; b) Turismo e o TBC; c) O que é ser um quilombola, questões de valores culturais, coletivos e individuais; d) Fundação Cultural Palmares e) O que é uma Unidade de Conservação. Visando focar em questões socioeducativas na comunidade, estimulando o conhecimento e



valorização do seu patrimônio cultural e natural, assim como a importância da atividade turística local. A partir da roda de conversa realizamos uma observação sistemática dos seus modos de saber e fazer, costumes, crenças, arte e artesanato. Essa ferramenta mostrou-se alinhada com a nossa intenção de trazer uma discussão de perspectiva pós-colonial.

Para as demais entrevistas, foram elaborados roteiros próprios, abordando questões pertinentes à atuação social do interlocutor, sempre considerando as condições socioculturais da comunidade e a possibilidade de implementação do TBC.

As informações recolhidas foram sistematizadas, interpretadas e descritas a partir da recorrência de seus conteúdos e falas de destaque, buscando apresentar os encontros e desencontros entre as perspectivas dos atores sociais anteriormente citados.

Resultados e discussões

Para análise dos conteúdos coletados na pesquisa dividimos os interlocutores em grupos e descrevemos o campo junto a roda de conversas. O primeiro grupo foi o da gestão pública do município. Conforme observamos na fundamentação, é importante compreender a relação entre turismo e políticas públicas, sendo fundamental o diálogo entre ambos. Sobretudo entender o que são as políticas públicas e como elas ocorrem no setor do turismo, configurando-se peça fundamental para o desenvolvimento. O fato do TBC ser um modelo de turismo em que a comunidade atua à frente, em qualquer hipótese indica a não atuação do poder público e até mesmo da iniciativa privada.

Desta forma entrevistamos em 12 de dezembro de 2018, em Piaçabuçu o representante da secretaria de Turismo, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, a fim de fazer um levantamento dos projetos e ações desenvolvidos pela secretaria para a comunidade do Pixaim. Bem como, a fim de reconhecer a relação que eles possuíam com os moradores e quais sobre sua compreensão do TBC.

Questionamos se a secretaria possui projetos direcionados à comunidade, tanto para o TBC como para qualquer outro modelo de turismo. O secretário relatou que desde que começou sua gestão em 2017, não desenvolveram projetos nesse contexto. Justificou dizendo que atualmente não possui nenhum projeto direcionado à comunidade devido às demandas da foz do São Francisco. Também alegou a falta de pessoas atuando junto a ele na secretaria. Porém, assim que iniciou sua gestão, representantes da comunidade do Pixaim procuraram a secretaria para expor os problemas que a comunidade vinha enfrentando. Perguntamos se não teriam registros de projetos



anteriores a sua entrada na secretaria. Ele respondeu que não, mas que não poderia deixar de levar em conta algumas ações, como a da inserção do município no mapa turístico, pois foi essa inserção que permitiu a secretaria captar recursos. Nesse momento, destacou ter consciência do fato da comunidade não se reconhecer como quilombola e lamentou, pois, essa identidade poderia gerar um atrativo. Afirmou também que o município tem sua parcela de culpa historicamente falando, pela falta de políticas públicas atuantes na região.

As políticas públicas de turismo são essenciais no processo de consolidação de um destino turístico, mesmo que grande parte dessa atividade seja desenvolvida pelo setor privado, é necessário o suporte do poder público, uma atuação fundamental (Vieira, 2011). De modo mais contundente, Beni (2006) afirma que “(...) o setor público deve intervir para corrigir as desigualdades existentes, sobretudo dos grupos mais vulneráveis e/ou mais carentes da sociedade” (p.06), junto às obrigações estruturais. No entanto, não há atuação efetiva do poder público direcionada ao turismo no Pixaim.

A partir de tais perspectivas, entrevistamos em 10 de abril de 2019, na cidade de Piaçabuçu, a representante da Secretaria de Assistência Social, com intuito de fazer um levantamento dos projetos e ações que vêm sendo desenvolvidos para comunidade. Contatamos também as Secretarias de Saúde e Infraestrutura, mas não obtivemos sucesso no agendamento das entrevistas com seus representantes. A princípio, esclarecemos os objetivos da pesquisa, explicamos a respeito do TBC e os benefícios que eles trariam para aquela comunidade. Em seguida questionamos sobre a relação da Secretaria com a comunidade.

A representante mencionou algumas ações que desenvolvem para toda a comunidade piaçabuçuense dentro do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e que até então não tinha nada específico para comunidade do Pixaim. Assim como, os programas voltados para a comunidade que são de âmbito federal, como bolsa família e cestas básicas. Questionamos se eles tinham conhecimento dos problemas socioeconômicos que a comunidade vem enfrentando. Respondeu-nos que em parte sim e relatou que os moradores vão constantemente em busca de ajuda (cestas básicas) na secretaria. Porém, desconhecia o fato da comunidade não se reconhecer como quilombola. Desta forma, após análise das entrevistas da gestão pública do município por meio das secretarias de Turismo e Meio Ambiente e Assistência Social, reconhecemos que a gestão pública não tem ações e projetos concretos direcionados



às especificidades do Pixaim, o que já se mostra como dificuldade para o cotidiano dos moradores da comunidade e um obstáculo a implementação do TBC.

Após a coleta de dados com a gestão do município, entrevistamos alguns empresários locais dos receptivos de turistas e visitantes à Foz do São Francisco. Pois, o TBC pode se dar de diferentes maneiras, tendo a comunidade como principal gestora e protagonista proporcionando aos visitantes experiências de seu cotidiano, ou através da iniciativa privada, por meios de equipamentos turísticos, no que também existe a atuação principal da comunidade no desenvolvimento da atividade, em parceria.

Tendo compreendido que a iniciativa privada poderia estar inserida no planejamento do TBC, em 04 de abril de 2019, na cidade de Piaçabuçu, entrevistamos primeiramente a agência “As Ribeirinhas”. O receptivo está localizado no centro urbano do município e trabalha com passeios de barco, buggy e também prestam serviços de restauração (alimentos e bebidas). Em seguida, entrevistamos o receptivo “Farol da Foz” no dia 15 de abril de 2019, também localizado no centro urbano de Piaçabuçu, ofertando passeio de barco, lancha e buggy. Por fim, o Maraná, em 15 de abril de 2019 - o receptivo fica localizado em um povoado do município, a entrevista foi realizada no local, próximo ao perímetro urbano de Piaçabuçu. Oferta passeios de barco (skuna, catamarã, flexboat), ao destino foz e serviços de restauração, porém seu uso é exclusivo para algumas operadoras de grande porte (contato direto através de empresas localizadas na capital do estado de Alagoas, Maceió). Após explicar os objetivos de nossa pesquisa e falar um pouco sobre o TBC, perguntamos se as agências incluem ou incluíram a comunidade em suas ofertas. Assim como, se já pensaram em ofertar os atrativos do local, respeitando o Plano de Manejo da APA.

As ribeirinhas relataram que esse passeio de buggy pelas dunas do Pixaim é recente, que elas trabalhavam somente com passeios de barco. Destacaram também que são o único receptivo da região com uma equipe feminina. Elas relatam que em seus passeios de buggy, passam constantemente pela comunidade do Pixaim e gostam de ressaltar que ali se trata de uma comunidade de quilombolas - inclusive gostariam muito de ter a comunidade inserida em seus passeios. Algumas ações já foram feitas de forma isolada no intuito de estimular a comunidade a receber pequenos grupos,

Essa rota pela Pixaim que a gente está fazendo, ela é bem nova [...]na verdade eu sempre tive uma vontade muito grande de fazer algo pelo Pixaim, eu fui criada naquela área, e ter a oportunidade de estar passando por lá todos os dias, despertou em mim uma vontade muito grande de fazer algo, por aquela comunidade



Observamos que este receptivo reconhece as pequenas ações cotidianas como caminho para constituição de atrativos aos turistas/visitantes que desejem experienciar/vivenciar a comunidade. Dessa forma, não seria necessário criar um produto vislumbrado aspectos competitivos no mercado local. Os modos de fazer e saber podem se constituir em motivação de visita.

No receptivo Farol da Foz, eles destacam que trabalham naquela região com o ecoturismo há vinte e dois anos. São os pioneiros em receptivo turístico no município. Seu gestor relatou que possui uma relação boa com a comunidade, desde um projeto chamado “Eco Engenho” e também por ser de Piaçabuçu. Frequentemente, passam pela comunidade de buggy. e quando utiliza o termo quilombola, desperta o interesse dos visitantes. Relatam que param em um ponto que tem uma visão panorâmica da comunidade, depois descem e passam dentro da comunidade, caminhando. Ainda afirma que costuma levar pessoas lá para passar uma parte da manhã, duas ou três horas, conversando, perguntando, acompanhando o vendedor de caranguejo e/ou fotografando. Enfatiza que já tentou incluir a comunidade num roteiro, que eles fornecessem produtos como, coco verde e doce de cajú, mas não deu certo, a proposta não foi a frente.

Entendemos que a comunidade, conforme demonstraremos mais a frente, ainda não está suficientemente esclarecida de como pode atuar sem a necessidade de investir recursos (inexistentes) ou mesmo ficando economicamente dependente desses empresários.

No Maraná, eles relatam que não fazem passeios para o Pixaim, apenas vendem a Foz em seus passeios. Esporadicamente, chegam grupos de estudantes trazidos por um guia de Turismo da Maçaiok. Desta forma, compreende-se que entre essas empresas existe somente expectativas de inclusão da comunidade em suas ofertas, mas nada de forma concreta. No caso do Maraná não existe interesse algum. Embora os receptivos “As Ribeirinha” e “Farol da Foz” façam passeios pelas áreas, não podemos classificar como o modelo de TBC, pois não inclui a comunidade.

A partir das entrevistas com empresários locais, foi possível compreendermos que, diferente do poder público, há um contato, mesmo que mínimo, entre a comunidade e a iniciativa privada. Os empresários (dois deles) ressaltam o termo quilombola como atraente aos visitantes. De fato, a condição de sobrevivência dos moradores do Pixaim, independente do fato de serem reconhecidos como quilombolas, já chama atenção. Imaginar que em 2019 uma comunidade vive de forma tão isolada, sem energia elétrica,



água encanada e outros recursos básicos, pode soar algo exótico. Esse fato não seria interessante para o TBC, que sugere o empoderamento do território e dos atrativos socioculturais. Contudo, antes de pensarmos o TBC, nesse caso, precisamos pensar como essa comunidade olha para suas riquezas, se consegue reconhecê-las e valorizá-las.

Para nos encontrarmos com a comunidade, pensamos em diversas formas de abordagem. Já havíamos feito um contato prévio em 2017, quando realizamos uma visita técnica da disciplina de Planejamento Turístico 1. Naquele momento, conversamos com moradores sobre a condição de infraestrutura, sua cultura de modo geral e destacamos a condição quilombola - quando em 2019 nos dirigimos novamente à comunidade, já tínhamos uma percepção anterior. Desse modo, buscamos um caminho que permitisse a troca de saberes – nós queríamos ouvir e também falar para a comunidade, principalmente reconhecendo novas lacunas na relação com o poder público, por exemplo.

Decidimos desenvolver uma roda de conversa, ferramenta que permitiu estabelecermos um diálogo com a comunidade. Pensamos a princípio numa oficina, mas não seria uma ferramenta de trocas tão amplas quanto a roda de conversas. Assim, no dia 09 de julho de 2019 nos dirigimos à comunidade junto com a gestora da agência “As Ribeirinhas”, que se mostrou disposta a colaborar e participar desse momento com a comunidade. Foram convidados as secretarias de Turismo e Meio Ambiente, a gestão do ICMBio (Instituto Chico Mendes de Biodiversidade) que gerencia a APA em questão e a comunidade acadêmica. Contudo, tais convidados não se fizeram presentes.

Nossa roda de conversa iniciou após o almoço que havia sido preparado para nós. Foi feito um acordo prévio e custeamos a refeição. Aos poucos os moradores iam chegando, principalmente mulheres, pois os maridos estavam trabalhando, a grande maioria, em povoados vizinhos. Dada a timidez inicial, apresentamos a equipe e começamos por solicitar que descrevessem suas tarefas cotidianas, seus modos de fazer (artesanato, culinária, limpeza, relação com a natureza, trabalho com os recursos naturais), além de histórias do território.

Por esse caminho, focamos nos aspectos socioculturais entre a percepção de território, identidade social e patrimônio cultural. Explanamos como a atividade funciona e quais os produtos e serviços que poderiam ser ofertados nessa perspectiva da atividade no local, a partir das suas narrativas sobre seus modos de fazer e saber. Contudo, ressaltamos que a comunidade desconhece esse tipo de turismo e que não imaginava



que o seu modo de viver, a sua gastronomia e as suas produções culturais, poderiam vir a ser um caminho de geração de emprego e renda.

Aparentemente, a comunidade se mostrou confiante com a proposta, até discutiram parcerias com a agência “As Ribeirinhas”, buscando através dessas ideias poder desenvolver produtos que os moradores conhecem, como doce de caju, galinha de capoeira, etc.

De certa forma, reconhecemos que a inserção do TBC na comunidade seria algo novo, que de início necessitaria de um planejamento participativo integrando os aspectos de reconhecimento sociocultural da comunidade. Observando também as condições de adaptabilidade entre as restrições ambientais, considerando que a comunidade está inserida em uma APA. Sendo assim, para o TBC ser desenvolvido no Pixaim, deve existir consolidação entre o reconhecimento do seu território como um patrimônio meu/nosso (na perspectiva dos moradores), com a presença efetiva do poder público, dando o suporte necessário para a comunidade e a presença de parcerias com os empresários locais. O TBC nesse contexto seria uma alternativa para suprir algumas dessas necessidades, contribuindo com a redução das difíceis condições de vulnerabilidade social que a comunidade vive, além de auxiliar no reconhecimento e valorização da sua cultura.

Quanto a condição quilombola, trouxemos orientações referentes a importância de uma comunidade quilombola e questionamos como o grupo entendia esta condição. Nesse momento, um dos moradores disse que não entendia o benefício de sê-lo. No mesmo momento, uma senhora disse que se sentia muito orgulhosa de descender de quilombolas e começou a falar dessa importância – muito embora, em sua fala acabou por destacar benefícios sociais, como o recebimento de uma cesta básica. Compreendemos que esse ponto ainda não está bem esclarecido. A comunidade não relaciona a sua história de resistência a uma riqueza cultural, ou seja, vivenciam ainda as reverberações de opressão e marginalização que deveriam estar no passado. As próprias condições de fragilidade social não colaboram para que se vejam de forma promissora, enquanto grupo. Aqui, muito mais do que qualquer relação com o turismo, preocupa a condição social.

Ou seja, eles desconhecem os próprios valores culturais. Falta espaço para que possam se fazer ouvir, pois, na maioria das vezes, a procura é por sua condição exótica de sobrevivência. Nesse caso, as diferenças ainda continuam abissais e aqueles que



poderiam colaborar para essa saída da margem, continuam reproduzindo lógica colonial.

Por fim, havíamos realizado uma entrevista aos 04 de junho de 2019 com o senhor Antônio Lino, atualmente guia de turismo residente na capital, Maceió. Ao descrever sua relação com o Pixaim, contou-nos que seus pais mudaram para Piaçabuçu em 1979. Seu pai era descendente do Quilombo de Traipu (AL) e esse fato trouxe grande influência na sua história com o Pixaim. Começou a frequentar o Pixaim ainda na década de 1980.

Sua entrevista trouxe outras informações sobre a comunidade, principalmente de sua história. Narrou que dona Maria Calixto, mãe de seu Aladim (atual morador mais antigo do Pixaim) contava algumas histórias que justificariam a resistência/descrença no poder público, o isolamento e da continuidade da cultura afro. Os pixains (como ele chama) foram tidos por muitos outros piaçabuçuenses do centro (cidade) como pessoas mais cabreiras, menos sociáveis. Viviam de forma reclusa, pois eram apontados como “esquisitos”. Sendo o Pixaim território (povoado) do município Piaçabuçu, eram estranhos no seu próprio território. Então, entendem esse território restrito ao Pixaim.

Reflexões Finais

A comunidade quilombola do Pixaim apresenta pontos positivos para implementação do TBC: riqueza histórica, paisagem atrativa, modos de fazer e saber que podem compor uma rica experiência turística, interesse de parcerias com a iniciativa privada. Por outro lado, temos um conjunto de fortes obstáculos: falta de atuação do poder público, falta de infraestrutura para os moradores, não reconhecimento e valorização das riquezas culturais – por parte dos moradores do Pixaim e do município de Piaçabuçu, descrença em melhores perspectivas de vida por parte dos moradores da comunidade.

O empoderamento do território e das suas produções (econômicas, sociais, políticas e culturais) é uma condição essencial para a implementação do TBC. Verificamos que, embora declarem estar bem assentados no território, não estão empoderados das duas produções. Por sua vez, o poder público negligencia, não reconhece a comunidade com potenciais e pouco assiste às necessidades básicas – é uma condição de abandono, seja ela explícita em alguns momentos, ou em outros, velada.

O interesse da iniciativa privada precisaria começar por atuar em algumas lacunas, porém, não podemos esquecer que, apesar de haver o reconhecimento de potenciais no Pixaim, os empresários não investirão em ações que deem resultados a médio e



longo prazo, como a comunidade precisa. Investimentos fragmentados, fora de um planejamento participativo, a curto prazo, não trarão os efeitos esperados.

Por fim, compreendemos que a comunidade quilombola do Pixaim ainda é vista pela sociedade ao seu redor de forma inferiorizada e marginalizada, numa perspectiva colonial que os mantém desacreditados da liberdade e de melhores condições de vida.

Referências

- Alves, H; Costa, S. (2017). Territórios Pós-Coloniais: cultural, arte, política e relações de poder no processo de construção da identidade quilombola. *REALIS*, 7 (1), 210-233.
- Bartholo, R. (2009) Sobre o sentido da proximidade: implicações para um turismo situado de base comunitária. In: Bartholo, R., Sansolo, D. & Bursztyn, I. *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras* (45-54) Rio de Janeiro, Brasil: Letra e Imagem.
- Beni, M. (1999). Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. *Revista Turismo em Análise*. 10 (1), 7-17.
- Beni, M. (2006). Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo. *Revista Turismo em Análise* 17 (1), 5-22.
- Candiotto, L. Z. P.; Bonetti, L. A. (2015). Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. *Revista Turydes: Turismo y Desarrollo*, (19).
- Bhabha, Homi. (1998). *O local da cultura*. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Costa, W. (2018). *Nos “morros vivos” de Pixaim – as dinâmicas dos conhecimentos no ambiente*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Maceió-AL, Brasil.
- ICMBIO. (2017). *Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação Federais – Princípios e Diretrizes*. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, Brasil.
- Irving, M. (2009). Reiventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: Bartholo, R., Sansolo, D. & Bursztyn, I. *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras* (108-121). Rio de Janeiro, Brasil: Letra e Imagem.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA) - ICMBIO. (2010). *Plano de manejo para a Área de Proteção Ambiental de Piaçabuçu*. Brasília, Brasil.
- Moura, A; Lima, M. (2014). A reinvenção da roda: roda de conversa: um instrumento metodológico possível. *Revista Temas em Educação*. 23 (01), 98-106.
- Presidência da República do Brasil (2003). Decreto nº 4.887 de 20 de novembro. *Diário Oficial da União*. Seção 1 de 21 de novembro de 2003, página 4.



Ribeiro, D. (1995). O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo, Brasil: Cia. das Letras.

Santos, B. (2008). Do pós-moderno ao pós-colonial. E para além de um e de outro. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra. Revista Travessias, (6 e 7), 15-36.

Santos, B. (2010). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: Santos, B; Meneses, M. Epistemologias do Sul. São Paulo, Brasil: Editora Cortez.

Vieira, M. (2011). Plano Diretor como instrumento de planejamento participativo: um estudo na cidade de Caruaru/PE. Gestão e Sociedade. 5 (11).

Zambi, M. (2017). Representações moventes: um estudo sobre Pixaim, a comunidade das dunas da Foz do Rio São Francisco. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Porto Alegre-RS, Brasil.

Zaoual, H. (2009). Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? In: Bartholo, R., Sansolo, D. & Bursztyn, I. Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras (55-75) Rio de Janeiro, Brasil: Letra e Imagem.



Raça e território na configuração de disputas por terra no sul do Brasil

Adriane Cristina Benedetti¹

Resumo

As ciências sociais possuem tradição de estudos sobre lutas sociais no campo, em que as disputas por terra têm balizado o debate em torno de uma política de reforma agrária no Brasil a mais de 50 anos. No período recente, a mobilização de comunidades rurais negras pela garantia de direitos tem posto em relevo territorialidades específicas, que se distinguem das formas de ocupação do espaço regidas pelas políticas do Estado, e revelado situações conflituosas em torno da posse da terra até então invisibilizadas. Ainda pouco explorada nos estudos voltados para o rural, a questão étnico-racial tem sido evidenciada nas disputas por terra relacionadas à titulação de territórios quilombolas (e à demarcação de áreas indígenas) no país. Alguns estudiosos identificam uma relação-chave entre raça e território na abordagem das desigualdades de acesso à terra, lançando a temática ao debate acadêmico. Levando em consideração tais fatos, a presente comunicação propõe articular as noções de colonialidade do poder e racialização na abordagem dos conflitos territoriais, buscando apreender as dimensões das relações de poder que estão em jogo. Tem por objetivo analisar como o surgimento dos quilombolas enquanto sujeitos políticos introduz novos significados à luta pela terra, visibiliza dimensões ocultas dos conflitos e provoca o realinhamento político de atores, influenciando a dinâmica das lutas sociais no campo. Para tanto, são utilizados dados preliminares da pesquisa que vem sendo realizada, a qual focaliza a titulação de territórios quilombolas no estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Palavras-chave

Colonialidade; Racialização; Quilombolas.

Introdução

As ciências sociais possuem tradição no estudo de conflitos no campo. No Brasil, existe uma trajetória de mais de 50 anos no debate em torno da reforma agrária, que mobilizou setores políticos, da academia e movimentos sociais. Essas discussões têm enfatizado a persistente desigualdade na distribuição da terra, que marca o espaço rural.

Ao longo do tempo, houve mudança nos termos desse debate, assim como formulação de legislação e de políticas públicas que incidem no acesso à terra. As lutas pelo território de povos originários e grupos afro-americanos passaram a ganhar relevo,



articuladas sob distintas formas de participação política e de acesso a espaços de poder. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 acolheu demandas históricas, como o reconhecimento dos direitos territoriais dos remanescentes das comunidades de quilombos, colocando novos elementos no cenário das lutas sociais no campo. O movimento negro² propunha a tese raça e território, sendo aqui mobilizada enquanto categorias-chave para análise e compreensão dos processos emergentes na América Latina, que se desenvolvem em distintas escalas e diferentes espaços sociais.

Apesar do modelo extrativo-exportador fazer parte da história desses países, verifica-se crescente interesse nos estoques de recursos naturais que a região detém. O aumento na demanda internacional por produtos primários se reflete na intensificação de processos produtivos, na qual o Estado contemporâneo depende do capital para se manter e desenvolver políticas públicas, ora associando-se, ora abrindo espaço para investimentos estrangeiros³, onde a agência externa configura colonialidade. Em resultado, populações locais vêm sendo submetidas a interesses de empresas sediadas no Norte⁴, cujo avanço na exploração de recursos naturais tem desencadeado conflitos que, por vezes, envolve áreas indígenas e territórios quilombolas.

Levando em consideração tais fatos, a comunicação propõe articular as noções de colonialidade e racialização na abordagem de conflitos sociais no campo a partir das contribuições de autores da perspectiva decolonial, com o objetivo de apreender as dimensões das relações de poder que estão em jogo.

Os aportes da perspectiva permitem identificar a relação-chave entre terra e trabalho, que passa pela questão racial, trazendo a temática para o debate.

Para tanto, utilizo dados preliminares de pesquisa voltada para a titulação de territórios quilombolas no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que vem sendo realizada para fins de elaboração de tese de doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Com relação ao seu recorte, ressalto que embora sejam mencionados os conflitos vinculados à demarcação de áreas indígenas, a comunicação focaliza os relacionados à titulação de territórios quilombolas no estado.

O texto está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Início com uma breve discussão sobre o constructo de raça, em contexto de relações de poder. Em seguida, abordo as territorialidades negras, buscando enfatizar sua



especificidade frente ao espaço rural brasileiro, enquanto que no terceiro tópico desenvolvo a relação raça e território na abordagem dos conflitos sociais no campo.

Raça no contexto pós-colonial

Nas ciências sociais, raça é um tema que tende a ser contornado nos estudos realizados. Constitui uma dimensão não pensada das lutas sociais no campo, as quais costumam ser analisadas a partir das relações de trabalho, de disputas por terra e pelo acesso à água, assim como pelos impactos dos projetos de desenvolvimento. O tema ganhou projeção no debate acadêmico em torno de políticas de ação afirmativa, como o programa de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras e o reconhecimento de direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos.

Mas, afinal, o que é raça? Nas ciências sociais, pode-se considerar raça como um fenômeno sócio-histórico-cultural⁵ (Anjos, 2017). Isso significa que raça, assim como etnia, são construções históricas, mobilizadas na classificação das populações humanas em contexto de relações de poder.

Trata-se de uma herança do período colonial, que se perpetua nos dias atuais. Em geral, a classificação racial das populações é atribuída ao colonialismo⁶, no âmbito das grandes navegações e da expansão territorial europeia no século XVI. Entre as diferentes abordagens, a perspectiva decolonial considera raça uma dimensão das relações de força fundamental para pensar a dinâmica do capitalismo na América Latina (Quijano, 2000; Mignolo, 2002). Autoras como Segato (2010) fazem um esforço em tornar raça uma categoria operacionalizável na atualidade, rejeitando a ideia de uma identidade essencial. Ser racializado é ser classificado hierarquicamente no cotidiano, onde o sistema de classificação opera pela leitura do fenótipo das pessoas, tornando pertinente falar em classificação ao invés de classe social⁷. Perceber a racialização no cotidiano, no entanto, não implica nem em mestiçagem geral, nem em uma visão essencialista de raça em termos cultural ou biológico. Segato (2010) aborda raça enquanto categoria construída relacionalmente, sob um processo que envolve dominação. Isso permite perceber que por trás de uma máscara existe um processo de lutas identitárias. Assim, perceber raça e nomeá-la pode se constituir em uma estratégia de luta contra a colonialidade. A autora propõe a ideia de multitudine diversa, não branca, com dispersão de corpos multiformes, os quais foram sujeitos à opressão e à espoliação, mas que permite projetar um processo de emancipação da colonialidade na América Latina.



De acordo com Quijano (2000), a racialização das populações permite múltiplas formas de exploração nas relações de trabalho. Isso significa que o fim da escravização no continente latino-americano não rompeu as relações de servidão para boa parte da população negra. O efeito de raça pode ser percebido na dinâmica social do trabalho, como na ocasião em que o candidato negro à vaga de emprego for avaliado pelo quesito de “boa apresentação”. Em resultado, as taxas de desemprego atingem diferenciadamente a população branca e negra, conforme retratado na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) Contínua⁸. Segundo os dados, enquanto a taxa de desocupação era de 9,5% na população branca, atingia 13,6% entre os negros e 14,5% perante os pardos (IBGE, 2018).

A pesquisa também apontou desigualdade nos indicadores socioeconômicos. Enquanto o rendimento médio em todos os trabalhos foi de R\$ 2.814,00 entre os brancos, não ultrapassou R\$1.606,00 entre os pardos e R\$1.570,00 perante os negros (IBGE, 2018). Tais dados sinalizam uma delimitação de lugares, na qual determinados cargos e profissões historicamente têm sido apropriados por uma elite branca, ao passo que a racialização bloqueia a mobilidade social da população negra. Por outro lado, as políticas de ação afirmativa, que visam proporcionar igualdade de oportunidades a segmentos étnico-raciais, são recentes no Brasil e têm sido intensamente problematizadas.

Deve-se lembrar que, no Brasil, o fim da escravização não foi acompanhado de medidas de inserção no mercado de trabalho livre ou de distribuição de terras aos ex-escravos. No que se refere à terra, tampouco houve medidas de ratificação das posses oriundas de doação pelos antigos senhores ou de recompensa por serviços prestados. Tais fatos sinalizam a persistência de tensionamentos no meio rural, onde a questão étnico-racial esteve presente, mas sem constituir-se em pauta política até recentemente.

O território em disputa

O empreendimento colonial implantou uma agricultura em larga escala na América, voltada para o fornecimento externo. A posição ocupada na história pelos países latino-americanos submete-os ao fornecimento de produtos primários, em que a colonialidade do poder⁹ se articula à divisão internacional do trabalho e à racialização de populações (Quijano, 2000; Mignolo, 2002).



A desigualdade na distribuição da terra tem marcado a história agrária brasileira, onde a propriedade fundiária se articula com o poder econômico e político. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 retratam a concentração da propriedade da terra em poucas mãos. Dos 5.175.489 estabelecimentos agrícolas existentes, 35,57% possuíam menos de 5 hectares e ocupavam apenas 1% da área total, enquanto os acima de 500 hectares perfaziam menos de 2%, mas concentravam 55,62% da área total (IBGE, 2006). As raízes históricas dessa desigualdade podem ser encontradas na política de doação de sesmarias, implementada pela coroa portuguesa.

Já no pós-independência¹⁰, o Estado brasileiro promoveu a política de colonização por imigrantes europeus¹¹ no sul do país, que levou à formação de um amplo segmento de agricultores familiares no Rio Grande do Sul. Dos

440.000 estabelecimentos agrícolas identificados no estado pelo Censo Agropecuário de 2006, cerca de 85%, ou 378.000 estabelecimentos agrícolas, eram da agricultura familiar (IBGE, 2006).

No entanto, a política de implantação de núcleos de colonização se sobrepôs a formas de ocupação tradicional. Visando o avanço da colonização no norte do Rio Grande do Sul, foi promovido o aldeamento de grupos indígenas¹² no início do século XX, liberando áreas consideradas devolutas. Segundo Santos et al. (2006), a Comissão de Terras demarcou como devolutas áreas ocupadas por famílias negras para a criação da Colônia Sertão, no município que atualmente leva esse nome. Para os autores, apesar de alguns familiares da matriarca Chica Mormaça¹³ constarem como detentores de lotes de terra, a demarcação representou um momento de tensão na permanência das famílias no local, tendo implicado em redução de área.

Neste contexto, restava a compra ou o apossamento de áreas por libertos e descendentes de escravos. Esta é a origem da comunidade de Palmas, em Bagé, na fronteira com o Uruguai, formada por núcleos, cada qual com sua dinâmica de ocupação espacial. Assim, Rincão dos Alves (ou Coxilha das Flores) reflete a compra de terras por duas famílias, bem como a área denominada de Pedreira, enquanto o Campo do Ourique corresponde à ocupação dos fundos de uma fazenda mediante autorização e o Rincão do Inferno ao apossamento de uma área desvalorizada, imprópria para a agricultura (Gehlen & Bittencourt Júnior, 2007). Também ocorreram doações de áreas em testamento, chamado de “deixa” de terras¹⁴, como em Rincão dos Negros¹⁵, no município de Rio Pardo, região central, e em Morro Alto¹⁶, entre os municípios de



Maquiné e Osório, no litoral, em que não foi efetuada a entrega das terras aos legatários, apesar da formalização da doação.

Essa diversidade de situações no estado¹⁷ foi registrada em um levantamento efetuado no início dos anos de 2000, o qual revelou casos de doação de terras, compra, apossamento, recompensa por serviços prestados e aquilombamento (Rubert, 2005). Na ocasião, 42 (quarenta e duas) comunidade se autoidentificaram como remanescente de quilombos no Rio Grande do Sul, permitindo sua inserção em um programa governamental de enfrentamento à pobreza e à degradação dos recursos naturais renováveis.

Um dos traços característicos destas comunidades corresponde à ausência de “papéis” (Brustolin, 2009), acarretando formas de pressão sobre a terra. Os relatos apontam formas de expropriação territorial, tais como:

i) medições e demarcações de terras; ii) processos de usucapião; iii) cercamento de áreas; iv) má-fé (assinatura de papéis de venda sem saber ler); e v) venda sob pressão.

Tais formas de expropriação territorial constituem uma questão de fundo, presente na realidade brasileira que, em diversas situações, se constituiu em fator desencadeador de conflitos. Foi a mobilização política do movimento negro que transformou demandas históricas em um artigo na Constituição Federal de 1988¹⁸, nomeando os remanescentes das comunidades de quilombos como sujeitos portadores de direitos territoriais.

Em resultado, existem 128 comunidades reconhecidas como remanescentes de quilombos pela Fundação Cultural Palmares¹⁹ no Rio Grande do Sul (FCP, 2018), abrigando cerca de 3.800 famílias. Destas comunidades, 104 deram entrada em processo de titulação como terra de quilombo junto à superintendência regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra, 2018)²⁰. Até o presente momento, apenas 4 (quatro) comunidades receberam a documentação das terras, sendo que em três casos houve titulação parcial do território devido, entre outros fatores, a ações judiciais. Tal fato revela que a disputa territorial se materializa em ações na justiça, havendo casos nos quais visa anulação do processo de titulação do território, como frente à comunidade de Palmas, no município de Bagé.



Deve-se ressaltar que os quilombolas desenvolvem um contínuo intercâmbio de afetos com o território, constituindo relações específicas. No Rio Grande do Sul, por exemplo, foi registrada a prática de enterrar o umbigo do recém-nascido junto ao terreno da família em algumas comunidades, como em Morro Alto, estabelecendo vínculos com o território (Barcellos Et Al., 2004). Outro elemento de ligação corresponde ao parentesco, onde há um número considerável de integrantes dessa comunidade que reside em municípios como Osório, Capão da Canoa e Porto Alegre, cujo vínculo de parentesco com a comunidade estende o território para além dos seus limites físicos.

Pesquisas que vinham sendo realizadas revelaram territorialidades que se distinguiram das formas de ocupação do espaço regidas pelas políticas do Estado, como as “terras de preto” estudadas por Almeida (2002) no estado do Maranhão, que carregavam viés étnico. Estas territorialidades apresentava a especificidade do apossamento comunal²¹, regido pelo parentesco, ao invés do título de propriedade como elemento norteador do acesso à terra. Nelas, o controle dos recursos não era exercido pelo grupo doméstico individual, mas por acordos construídos por meio de normas específicas e consensuadas (Almeida, 2010).

Na atualidade, a elevação no preço da terra, decorrente do fechamento da fronteira agrícola gaúcha e da dinamização da produção agrícola, tem potencializado a disputa territorial. Desde os anos de 2000, verifica-se intensificação da produção agrícola, impulsionada pela elevação no preço das *commodities* no mercado internacional, associado à articulação entre o Estado e o grande capital industrial e financeiro. Na safra 2016/17, por exemplo, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) estimou produção de 227,9 milhões de toneladas de grãos, o que significou um incremento em cerca de 22% frente à safra anterior²². Representa uma (re)edição da monocultura agroexportadora do período colonial, que Delgado (2015) denomina de reprimarização da pauta de exportações e alerta sobre a possibilidade de superexploração de recursos naturais.

Desta forma, o aquecimento do mercado de terras pode potencializar disputas territoriais envolvendo quilombolas, como na comunidade de Mormaça, no norte do estado, que é cercada por plantações de soja, assim como o interesse na exploração de recursos naturais pode afetar comunidades quilombolas, a exemplo do projeto de mineração na região do Alto Camaquã, nas proximidades de Palmas²³.



A construção do problema agrário

A relação colonial gera um efeito de dependência, que não se restringe ao plano político-econômico, mas abarca a subjetividade. Existe uma demarcação de lugares na divisão internacional da produção intelectual, que determina quem produz ciência. Fixou-se a ideia de um Norte produtor de conhecimento, frente ao Sul assimilador de teorias, local de realização de estudos e de implementação de programas de desenvolvimento que buscam alcançar aquele padrão.

Uma das formas de perpetuação da relação colonial na vida cotidiana corresponde à herança intelectual. Autores como Quijano (2000) nos lembram que a dependência histórico-estrutural não é apenas econômica ou política, mas sobretudo epistêmica. As normas das disciplinas, as questões norteadoras das reflexões, assim como as principais referências teóricas são europeias ou norte-americanas.

Para Santos (2009), não há conhecimento sem práticas e sem atores sociais. A própria consolidação das categorias depende de práticas sociais, tendo em vista que estas podem ser transitórias e se estabilizarem apenas momentaneamente. O autor defende que a epistemologia ocidental hegemônica foi construída sob a dominação colonial, calcada na ideia de um pensamento abissal²⁴. Esse pensamento concede à ciência ocidental o monopólio da distinção universal entre o verdadeiro e o falso, em detrimento de outros sistemas de pensamento. Resulta daí uma hierarquização, que atribui superioridade ao conhecimento ocidental perante outros, como os de matriz indígena e africana que, muitas vezes, são remetidos à crença e à superstição como forma de desqualificação. Assim, a colonialidade do saber destitui os indivíduos de seu conhecimento, podendo, no limite, levar à supressão de saberes locais, como de comunidades quilombolas.

O lugar de onde se fala também tende a proporcionar um conjunto de categorias a partir das quais se efetua uma leitura do mundo sob um ângulo específico que, muitas vezes, é tomado por universal. Desta forma, a pré-construção de categorias pode levar a leituras de realidade enviesadas se reproduzidas universalmente. O modelo marxista, por exemplo, tem sido mobilizado na análise de países como o Brasil. Tendo seu núcleo analítico na relação capital-trabalho²⁵ não dá conta das relações não-capitalistas que são articuladas na organização de atividades produtivas.

Conforme comentado anteriormente, o fim da escravização não significou uma passagem direta para o assalariamento, persistindo relações de servidão no campo.



Autores como Martins (1981) apontam o controle sobre a propriedade fundiária como principal instrumento de subjugação do trabalho, tendo havido bloqueio sistemático a políticas que incidem no acesso à terra, como a reforma agrária.

No caso das comunidades quilombolas, a pequena dimensão da área em posse pelas famílias restringe as possibilidades de produção agrícola, levando ao deslocamento em busca de trabalho e à prestação de serviço não-formalizada, à sombra da legislação trabalhista. Isso não significa que a precarização das relações de trabalho constitui uma especificidade dos quilombolas, mas que atinge estes de forma mais intensa do que os demais trabalhadores devido à racialização que, para Quijano (2000), permite múltiplas formas de exploração.

É o caso das comunidades quilombolas de Rincão dos Negros²⁶, na região central, e de Mormaça²⁷, no norte do estado. Neste último local, relata-se que as melhores terras foram apropriadas por agricultores brancos, os quais cediam áreas marginais à agricultura para os quilombolas plantarem. Nesta situação, a disputa territorial entre quilombolas e agricultores se dá em torno de terras valorizadas economicamente, porém o mesmo não se aplica na comunidade quilombola de Palmas²⁸, no município de Bagé. Neste local, a área em questão é considerada imprópria para a agricultura, sinalizando não se tratar de disputa territorial em si. Os relatos apontam formas de pressão exercidas por fazendeiros sobre os quilombolas por aqueles deterem as poucas oportunidades de trabalho local, evidenciando a articulação entre terra e trabalho.

Ao destituir o quilombola da propriedade fundiária, a racialização remete-o à condição de prestador de serviços no meio rural, em geral nas ocupações de esforço físico mais intenso e sob relações de trabalho precarizadas. Desta forma, as disputas por terra envolvendo os quilombolas possuem dimensões que vão além do plano territorial, apontando-se, aqui, ser a questão racial referente do conflito. Esta questão tem passado despercebida na abordagem das lutas sociais, sendo visibilizada a partir da luta dos quilombolas pelo reconhecimento de direitos.

Nos anos de 1950/60, a concentração na propriedade da terra, entre outros fatores, delineava uma situação-problema que foi traduzida como questão agrária²⁹ no debate sobre desenvolvimento. A herança cultural europeia se refletiu na tendência em interpretar o conflito fundiário como expressão da luta de classes no campo³⁰, sem levar em consideração outras dimensões das relações de poder vinculadas à propriedade da terra. Neste sentido, Quijano (2000) informa que as relações de poder no sistema



capitalista moderno carregam outras dimensões, além de classe, como sexo e raça, as quais se articulam, em uma perspectiva de interseccionalidade.

Estas considerações permitem perceber que o processo de colonização na América Latina engendrou contradições, como a racialização da população, o que não se “encaixa” naquele modelo analítico. De acordo com aquele autor, tal fato atribui características específicas à dinâmica do capitalismo nesse continente, diferenciando-se dos países europeus.

Além disso, os quilombolas desenvolvem uma relação específica com seu território. Trata-se de uma lógica distinta daquela que privilegia o modelo produtivo e a legitimação da propriedade pela via documental, onde o território se constitui enquanto espaço de reprodução física, mas também cultural e religiosa. Desta forma, os quilombolas incorporaram novos significados na luta pela terra, como identidade e pertencimento, o que transcende a dimensão produtiva, requerendo um novo olhar, como o da perspectiva de cosmopolítica³¹ proposta por La Cadena (2010).

Por fim, deve-se mencionar que os conflitos relacionados à titulação de territórios quilombolas e à demarcação de áreas indígenas têm ganhado espaço junto à opinião pública no período recente³², cujo debate tem acionado questões teóricas da antropologia, bem como aspectos jurídico-legais. Na visão de Antônio Bispo dos Santos (2015), liderança quilombola do estado do Piauí, as comunidades quilombolas e indígenas têm sido apontadas como atrasadas, improdutivas, configurando “empecilho ao desenvolvimento”.

Considerações finais

Ao longo do texto procurou-se desenvolver a articulação entre divisão internacional do trabalho e racialização de populações, dimensões constitutivas da colonialidade do poder na ordem do capitalismo global. Identifico uma relação-chave entre terra e trabalho, onde o controle sobre a propriedade fundiária cumpre um papel determinante na imobilização de mão de obra que, associado à racialização das populações, permite múltiplas formas de exploração do trabalho.

O pleito de regularização dos territórios quilombolas não constituía pauta política até recentemente. A mobilização política dos quilombolas, em contexto de crescente atuação do movimento negro, de formulação de legislação e de políticas públicas, deu visibilidade a situações de conflito, colocando em evidência a dimensão racial de lutas



sociais no campo.

Tais fatos evidenciam a pertinência de raça e território enquanto categorias-chave para pensar os conflitos sociais no campo, indo ao encontro da tese defendida pelo movimento negro. A questão racial tem sido sistematicamente bloqueada enquanto conflito social no Brasil, tendo ganhado espaço no debate em torno das políticas de ação afirmativa, como o programa de cotas raciais nas universidades públicas e o reconhecimento dos direitos territoriais dos remanescentes das comunidades de quilombos.

Notas

¹ Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1998). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: adriane.benedetti@gmail.com.

² Entende-se por movimento negro a extensa rede de ativistas, entidades, intelectuais, políticos e lideranças comunitárias que lutam contra a discriminação racial, na perspectiva de movimento social enquanto rede de atores, proposta por Diani (1992).

³ Scotto (2013) denomina de “novo extrativismo” a intensificação da exploração mineral com participação do Estado nos empreendimentos. A autora chama a atenção para o crescimento nos conflitos sociais em torno da mineração em países da América Latina, com surgimento de atores coletivos que acionam a identidade de atingidos por tais empreendimentos.

⁴ Estou fazendo uso de Norte enquanto metáfora de poder, em contraposição ao Sul, para além do referencial geográfico do globo terrestre, na esteira de Boaventura de Sousa Santos (2009). O autor chama a atenção para a polarização entre o Norte, correspondente à Europa e Estados Unidos da América, e o Sul, conformado pela África, Ásia e América Latina.

⁵ Anjos (2017) aborda raça como um “fenômeno bio-sócio-histórico-cultural”, enfatizando que os efeitos de raça incidem na corporalidade. Isso não implica em uma visão essencialista, mas realça que o efeito de raça vai além do esquema classificatório, se refletindo sobre os corpos.



⁶ Pode-se definir colonialismo como um conjunto de dispositivos de administração de povos, movido pela construção de alteridade e pelo controle da vida das pessoas em nome de um suposto humanismo. O colonialismo saiu de cena com a onda de independência de vários países e deu lugar à colonialidade na atual estrutura global (Mignolo, 2002).

⁷ Autores como Quijano (2000) criticam a centralidade na noção de classe social, decorrente de herança intelectual europeia. Para o autor, é mais pertinente falar em classificação social do que em classe social para compreender a dinâmica do capitalismo na América Latina.

⁸ PNAD é uma pesquisa realizada por meio de uma amostra de domicílios, com periodicidade variável conforme os aspectos levantados, sendo trimestral para os indicadores relacionados à força de trabalho.

⁹ O conceito de colonialidade do poder foi construído por Quijano, enquanto padrão de relações e elemento constitutivo da modernidade, que se manteve com a independência de países latino-americanos frente às potências europeias (Quijano, 2000).

¹⁰ Em 18 de setembro de 1850 foi aprovada a Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras, que disciplinou o regime fundiário no país, legitimou as posses e estabeleceu a definição de terras devolutas e a compra como única forma de acesso a estas (BRASIL, 1850).

¹¹ A política de colonização por imigrantes europeus se alinhava ao ideário de branqueamento da população, segundo o qual a miscigenação faria com que a população brasileira fosse assimilando as características do “branco”, em um viés biológico.

¹² O aldeamento de indígenas em “toldos”, promovido pelo governo estadual no início do século XX, se inscrevia em uma estratégia de “pacificação”. A ênfase dada a esse período se deve à expansão da colonização europeia no estado sem, contudo, desconsiderar as raízes históricas dos conflitos envolvendo coletividades indígenas.

¹³ Parteira e benzedeira, Chica Mormaça era filha de uma escrava alforriada e do seu senhor. A representação de Chica Mormaça é um dos elementos acionados nas narrativas sobre o passado, em que a permanência dos seus descendentes se deu em terras doadas ou nas quais foi permitida a ocupação, segundo Santos et al. (2006).

¹⁴ A “deixa” de terras corresponde à doação de áreas em testamento, onde os escravos também eram alforriados. Partindo dos estudos de historiadores, Rubert (2005) levanta a hipótese da promessa de alforria como um instrumento de obediência e de amenizar tensões.



¹⁵ Rincão dos Negros tem origem na “deixa” de terras de Jacinta de Souza, em 1869, em que não foi efetuada a entrega das terras aos legatários, permanecendo, as famílias, residindo nas bordas da área legada (Gehlen & Fernandes, 2007).

¹⁶ As narrativas têm por eixo o testamento de Rosa Osório Marques, que alforriou os escravos e doou a eles parte das terras. Seu inventário, aberto em 1888, menciona 24 (vinte e quatro) escravos, dos quais 11 (onze) estavam vinculados a cláusulas de prestação de serviços aos senhores como condição à alforria (Barcellos ET AL., 2004).

¹⁷ O Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas da Universidade Federal de Santa Catarina efetuou um dos primeiros estudos sobre comunidades negras rurais no Rio Grande do Sul em 1995, que identificou 53 (cinquenta e três) territórios negros.

¹⁸ O artigo 68 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias reconhece o direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos ao território e estabelece o dever do Estado em emitir os respectivos títulos de propriedade (Brasil, 1988).

¹⁹ A Fundação Cultural Palmares é uma autarquia criada em 1988, vinculada ao Ministério da Cultura, para promover e preservar a cultura afro-brasileira, que passou a integrar o Ministério da Cidadania a partir do Decreto nº 9.660, de 01 de janeiro de 2019.

²⁰ O Decreto 4.887, assinado em 20 de novembro de 2003, regulamentou o artigo constitucional, estabelecendo os procedimentos para titulação dos territórios quilombolas. Atribui o reconhecimento de remanescentes das comunidade dos quilombos à Fundação Cultural Palmares, enquanto o processo de identificação, delimitação, regularização e titulação compete ao Incra (Brasil, 2003).

²¹ Almeida (2010) chama atenção para as diferentes territorialidades, descontínuas e dispersas geograficamente, que não eram contempladas nas categorias censitárias oficiais, tais como “terras de parente”, “terras de preto”, “terras de índio”, “terras de santo”, terras de “fundo de pastos” e “faxinais”.

²² Dado disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/04/safra-de-graos-2016-2017-deve-chegar-a-227-9-milhoes-de-toneladas>.

²³ Para o andamento do processo de titulação do território da comunidade de Palmas, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) recomendou consulta ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) em função da prospecção de mineração na região.

²⁴ Santos (2009) aponta o pensamento abissal como característico do pensamento moderno ocidental, correspondendo à definição unilateral das linhas que dividem as



experiências, os saberes e os atores sociais, invisibilizando o outro lado da linha e impedindo a coexistência.

²⁵ No sistema capitalista os proprietários dos meios de produção contratam a força de trabalho, extraíndo *mais-valia*, que representa o excedente econômico. Marx usou a Inglaterra como objeto de estudo em “O Capital”, considerando o capital como relação social, e não apenas um conjunto de bens, onde a circulação e o comércio de mercadorias constituem as condições históricas de origem (MARX, 1983).

²⁶ Na comunidade de Rincão dos Negros vivem cerca de 20 famílias, que detêm 9,60 hectares de terra e estão demandando ampliação do território para 571,86 hectares.

²⁷ A comunidade de Mormaça é composta por 21 famílias, as quais detêm apenas 11,28 hectares, sendo reivindicada ampliação territorial para 410 hectares.

²⁸ As 23 famílias que compõem a comunidade de Palmas pleiteiam ampliação do território para 837,98 hectares, em que houve conflito com fazendeiros, em seu confronto ao Estado.

²⁹ Uma das faces da questão agrária no debate dos anos de 1960 se referia à concentração na estrutura fundiária, que impedia o desenvolvimento das forças produtivas, gerando deficiências no abastecimento alimentar urbano e a alta ns preços dos produtos agrícolas.

³⁰ Martins (1981) lembra que no passado houve transposição de conceitos, como camponês e campesinato, e de modelos analíticos da Europa para interpretar a realidade brasileira.

³¹ A autora faz uso do conceito de cosmopolítica formulado por Isabelle Stengers, enquanto configuração política pluriversa, que conecta mundos com formação sociocultural diversa, em seu estudo junto a comunidades indígenas nos andes peruanos.

³² Um dos episódios recentes de grande visibilidade no país correspondeu à instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito Funai-Incra no Congresso Nacional, que investigou, respectivamente, os órgãos encarregados das políticas indigenista e fundiária.

Referências Bibliográficas

Almeida, A. W. B. de. (2002). Os Quilombos e as Novas Etnias. In: O'DWYER, E. C. (Org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 43-81.



(2010). Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. *In*: Delgado, N.G. (Org.). *Brasil Rural em Debate: Coletânea de Artigos*. Brasília: MDA/Condraf, pp. 104-136.

Anjos, J.C.G.dos. (2017). "Raça: um conceito bio-sócio-psico-cultural". Palestra proferida em 4 de novembro durante o VI Seminário discente do PPGS/UFRGS – Múltiplos Olhares desde o Brasil. Porto Alegre/RS.

Barcellos. D.M. ET AL. (2004). *Comunidade Negra de Morro Alto. Historicidade, identidade e territorialidade*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 484 p.

Brasil. (1850). Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 24 de fev. 2018.

Constituição (1988). (2000). *Constituição federal*. 26. Ed. Porto Alegre, OAB/RS, 311 p.

(2003). Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 12 de mai. 2012.

Brustolin, C. (2009). *Reconhecimento e Desconsideração: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita*. Porto Alegre: UFRGS/PPGS, 277 p. (Tese de Doutorado).

Cadena, M. de La. (2010). Indigenous Cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections beyond "Politics". *Cultural Anthropology*, v. 25, n. 2, pp. 334-370.

Delgado, G. DA C. (2015). *Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 142 p.

Diani, M. (1992). The concept of social movement, *The Sociological Review*, v. 40, n. 1, pp. 1-25.

Fundação Cultural Palmares. (2018). *Certidões Expedidas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs) atualizada até a Portaria Nº122/2018*, publicada no DOU de 26/04/2018. Disponível em: www.palmares.gov.br/quilombolas. Acesso em: 29 de ago. 2018.

Gehlen, I. & Bitencourt Júnior, I.C. (2007). *Relatório Sócio, Histórico e Antropológico da Comunidade Quilombola de Palmas – Bagé/RS*. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 325 p.



Gehlen, I. & Fernandes, M.B. (2007). Relatório Sócio, Histórico e Antropológico da Comunidade Quilombola de Rincão dos Negros - Rio Pardo/RS. Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 128 p.

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. (2006). Censo Agropecuário 2006. Agricultura Familiar. Primeiros Resultados. Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 267 p.

(2018). Retratos. A Revista do IBGE. N. 11, mai. 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b2d1a98c80414c9.pdf. Acesso em: 01 de ago. 2018.

Instituto Nacional De Colonização e Reforma Agrária. (2018). Programa Brasil Quilombola – Ações em andamento na SR/11. Porto Alegre: INCRA. (Mimeo.).

MARTINS, J. de S. (1981). Os Camponeses e a Política no Brasil. Petrópolis: Vozes, 185 p. MARX, K. (1983). Capital. Volume I. Crítica da Economia Política. São Paulo: Editora Abril Cultural, 301 p.

Mignolo, W. (2002). Geopolitics of knowledge and colonial difference. *The South Atlantic Quarterly*, v. 101, n. 1, pp. 57-96. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/240740598_The_Geopolitics_of_Knowledge_and_the_Colonial_Difference. Acesso em: 15 de ago. 2019.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research*. n. 2, pp.342-386.

Rubert, R. (2005). Comunidades Negras Rurais do Rio Grande do Sul: um levantamento socioantropológico preliminar. Porto Alegre/Brasília: RS Rural/IICA, 173 p.

Santos, A.B. dos. (2015). Colonização, Quilombos: modos e significados. Brasília: Editora da UNB, 150 p.

SANTOS, B. de S. (2009). Para além do Pensamento Abissal: da linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. de S. & MENESES, M.P. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina S.A., pp. 23-71.

Santos, S. dos. ET AL. (2006). História, Cotidiano e Territorialidade Comunidade remanescente Quilombo da Mormaça: história, cotidiano e territorialidade. Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica e sócio-cultural de territórios quilombolas à luz da instrução normativa 20/2005/INCRA. Porto Alegre: UFRGS.

Scotto, G. (2013). Estados Nacionais, Conflitos Ambientais e Mineração na América Latina. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, nº 14, set., pp. 95-116. Disponível em: revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/download/995/920/. Acesso em: 15. Set. 2018.



Segato, R.L. (2010). Los Cauces Profundos de la Raza Latinoamericana: Una relectura del mestizaje. *Revista Crítica y Emancipación*. v. 2, n. 3, pp. 11- 44.



A luta pela terra e os direitos dos povos indígenas no Brasil

Ariovaldo Santos
Eliane Barbosa Santos Pagani

Resumo

Os povos indígenas no Brasil estão em constante conflito para o reconhecimento de seus direitos pois são culturalmente distintos. Um dos pontos nos quais se destacam é em sua luta diária em relação a sustentabilidade sócio cultural e econômica, que se contrapõe à lógica do processo colonizatório que culminou na usurpação de seus amplos territórios de caça, pesca e coleta, confinando-os em territórios reservados e diminutos, até os dias atuais. As reflexões aqui apresentadas são fundamentadas em trabalho de campo, pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras chave

Povos indígenas; Direito à terra; Territorialidade Tese do marco temporal de ocupação.

A terra, enquanto base para a constituição de uma determinada questão social, configurada pela luta em defesa da reforma agrária e posse da propriedade, assim como o seu uso pelas populações indígenas é um problema que atravessa a história social brasileira, desde a colonização. Desde então, assumiu diversas configurações ao longo dos séculos sem que fosse rompido um problema estrutural da sociedade brasileira, isto é, a concentração fundiária ou as tentativas conduzidas sob o impeto da acumulação capitalista no sentido de transformar territórios virgens em espaços de pastagens capazes de produzir para o mercado externo. Observe-se, como bem analisou Caio Prado Junior em seu livro *Evolução Política do Brasil*, que nos constituímos para fornecer à metrópole inicialmente pau-brasil, depois ouro e por fim diamantes, entre outros produtos primários.

A predominância da exportação dos produtos primários na pauta econômica brasileira pode ser verificada, por exemplo, nas regiões sul e centro oeste, hoje dominadas pela produção de soja e trigo, e na presença de extensas pastagens em diversas regiões do país, inclusive a Região Norte.

O problema da questão da terra e, em particular, a referente aos territórios indígenas, se tornou mais evidente ainda no período da ditadura militar, que perdurou de 1964 a 1984, que favoreceu interesses dos grandes grupos privados sempre em detrimento dos interesses dos povos indígenas (TRINDAD:2018). Destaque-se que a questão da terra



no Brasil transcende aos indígenas. Ela se explicita, também, na existência da Liga dos Camponeses, de Francisco Julião, nos anos 1960, e, posteriormente, na constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Porém, no que concerne ao objeto destas reflexões, a explicitação do problema indígena vem crescendo nos últimos anos uma vez que estes contingentes passaram a reivindicar um lugar na agenda social, buscando, assim, romper com a tradicional figura do indígena como incapaz e, portanto, devendo ficar sob a responsabilidade e tutela do Estado.

Contudo, ainda que avanços tenham sido conseguidos pelos povos indígenas no período pós ditadura militar, ainda hoje o problema envolvendo a questão agrária, em geral, e da posse pelos indígenas de seus territórios, continua candente. E, destaque-se, tendeu a acentuar-se com o impeachment da presidenta Dilma Roussef e sua substituição pelo vice, Michel Temer, para assumir tons cada vez mais dramáticos desde o período de campanha eleitoral que culminou com a eleição de Jair Messias Bolsonaro.

Algumas falas do atual Presidente da República não deixam dúvidas quanto à sua política em relação aos indígenas e seus territórios:

Durante a campanha, o presidente eleito Jair Bolsonaro defendeu mudanças na forma como o Brasil lida com povos indígenas e com a demarcação de terras. No dia 31 de setembro de 2018, em Porto Velho, afirmou, por exemplo, que “o Brasil não suporta ter mais de 50% do território demarcado como terras indígenas, como áreas de proteção ambiental, como parques nacionais. Atrapalha o desenvolvimento”. Em entrevista à TV Bandeirantes no dia 9 de outubro, prometeu: “vamos acabar com a indústria de demarcação de terras indígenas. Índio quer poder arrendar a terra, quer poder fazer negócio, quer energia elétrica, quer dentista para arrancar toco da boca. O índio é ser humano como a gente. Não quer ser usado para políticas”. (FABIO, Andre Cabete, As falas de Bolsonaro sobre os indígenas e o que ele pode fazer, NEXOS, <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/12/19/As-falas-de-Bolsonaro-sobre-ind%C3%ADgenas.-E-o-que-ele-pode-fazer>, 19/12/2018).

Assim, desde a campanha, Bolsonaro sinalizou para a impunidade que passaria a cercar aqueles que atentassem contra territórios indígenas, quilombolas, ações do MST ou do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Por outras palavras, desde o início, Bolsonaro forneceu uma espécie de carta branca para que setores mais atrasados do capitalismo brasileiro pudessem legitimar práticas que já desenvolviam há décadas, tais como a extração ilegal de madeira ou então a adoção das “queimadas” visando transformar territórios virgens em áreas produtivas. Portanto, Bolsonaro abriu o caminho



para que a terra se tornasse, mais uma vez, apenas uma mediação para a realização da acumulação de capital.

E, embora desprezados pelo Presidente, destaque-se que dados do IBGE apontam para que se esta referindo a contingentes de seres humanos. De acordo com IBGE (2010) o Brasil tem uma população indígena de 896,8 mil, que corresponde a 0,4% da população nacional. Na região sul, a população é de 8,8%, sendo a região com menor número de indígenas, decorrente de fatores históricos de ocupação e colonização desses povos no território nacional. A população indígena vive em áreas urbanas, rurais e sobretudo nas terras indígenas. O IBGE identificou 274 línguas indígenas faladas em território nacional. As terras indígenas compreendem cerca de 13% do território nacional. Há 305 etnias indígenas/povos autodeclarados, sendo a kaingang a terceira maior população indígena, com 34.470 sendo que 31.814 estão nas Terras Indígenas e 5.656 fora das Terras Indígenas.

A dimensão destes ataques vem assumindo tal gravidades que entidades brasileiras protocolaram no mês de novembro de 2019 denúncia contra o Presidente Jair Bolsonaro. Acusado por “inércia” e “omissão” o estopim do processo que está sendo solicitado ao Tribunal Penal Internacional (TPI) foi o *Dia do Fogo*, momento chave das queimadas na Amazônia. No dia 10 de agosto de 2019, registros indicam que fazendeiros, madeireiros e empresários coordenaram um movimento de queima de áreas de Novo Progresso no Pará. Para os proponentes do processo, Bolsonaro está realizando “crimes contra a humanidade” além de “incitar o genocídio e promover ataques sistemáticos contra os povos indígenas do Brasil”.

À frente do processo estão a Comissão Arns e o Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos que destacam, ainda, que a “degradação ambiental tem um efeito marcado e desproporcional sobre os povos indígenas, cuja existência física e estilo de vida dependem da floresta”. Agindo como pretexto para esta prática de devastação dos territórios, com particular atenção áqueles que envolvem as reservas indígenas, o texto protocolado pelas entidades destaca o frágil argumento governamental de promover o desenvolvimento da amazônia. Por outras palavras, o governo bolsonaro coloca em prática, sob pretexto de se constituir em política pública social, iniciativas que conduzem ao retrocesso de conquistas obtidas em períodos anteriores.

As medidas tomadas pelo governo Bolsonaro em relação em particular às terras indígenas¹ (TI) devem ser vistas, no entanto, em um marco muito mais amplo, isto é, o



da necessidade de atender a determinados grupos de capitalistas ou que almejam se tornar capitalistas e que atuaram e serviram de base de apoio para a sua eleição em 2018. Quanto mais as medidas bolsonarianas são propostas, no total de 33, segundo os autores da petição do TPI, mais estes territórios se apresentam atrativos como fonte de incorporação à lógica do capital. Destavam-se entre elas, a suspensão de convênios com ONGS que atuavam na Amazônia, enfraquecimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), mudanças na Fundação Nacional do Índio (FUNAI)² e deslocamento ou substituição de diretores dos principais órgão ambientais.

Outra forte ameaça ao reconhecimento das TI e dos direitos dos povos originários é a tese do “marco temporal da ocupação”. Julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2009, no processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol² a qual afirma que o direito a uma terra indígena só deve ser reconhecido quando a área se encontrava tradicionalmente ocupada na promulgação da Constituição Federal de 1988, a menos que se comprove o “renitente esbulho”, ou seja, a reivindicação de retorno em caso de expulsão da área. Desde então, esta tese foi aplicada pelo STF nos processos judiciais que anularam a demarcação de algumas terras indígenas.

Porém, considerada inconstitucional por alguns juristas, e um dificultador para a proteção e demarcação de terras indígenas, está sendo analisada como um símbolo do esquecimento da sociedade brasileira com relação aos seus povos originários. Pois, o direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação tradicional configura-se como um direito originário³ e, conseqüentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988, marco legal para as políticas indigenistas.

A disputa pela terra como propriedade privada e fonte de exploração e expansão do capital tem se sobreposto aos direitos básicos como espaço físico para perpetuar sua cultura, tradições e sua subsistência. Estes direitos estão sendo suplantados por medidas governamentais que limitam cada vez mais a proteção e demarcação das terras indígenas, beneficiando-se, assim, mais uma vez, grupos portadores de interesses contrários aos povos da floresta. Processo que se ve facilitado pelo cruzamento que ocorre entre os interesses privados de exploração das terras indígenas



e a presença, no espaço parlamentar, da bancada ruralista, uma das tendências conservadoras na atual composição do Congresso Brasileiro. A bancada ruralista faz parte do tripé de grupos de deputados identificados como ala BBB (Bala, Bíblia e Boi). Por serem numerosos, sendo inclusive a atual ministra da agricultura originária da bancada ruralista (mesmo que ela se identifique como parte do setor progressista dos ruralistas, isto é, o agronegócio) este grupo de deputados conseguem bloquear projetos, ou, como se diz no Congresso brasileiro, “bloquear a pauta”, no que se refere a projetos que visam defender ou proteger os territórios indígenas ou, então, proposições que buscam estancar iniciativas que atentem contra a dignidade e sobrevivência destes povos.

Esses ataques têm se multiplicado mesmo diante de uma legislação atual que assegura aos povos indígenas o respeito às suas culturas, organização social e tradições, dentre elas a Constituição Federal de 1988, Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

O principal órgão responsável pela defesa dos direitos indígenas no Brasil é a Funai. No entanto, os retrocessos de direitos sociais no Brasil, entre eles, a Emenda Constitucional n.º 95, que fixa limite à despesa primária dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário por 20 anos afeta diretamente a FUNAI que teve redução dos seus orçamentos.

Desta forma, se perpetua, de modo institucionalizado, a violência promovida, ao longo de séculos, contra os povos indígenas. A chancela do poder de Estado e seus aparelhos de dominação tem confirmado isso, ou seja, a construção ou destruição de políticas até então existentes para realizar os interesses econômicos privados em detrimento das demarcações e dos valores culturais e garantias territoriais das comunidades indígenas. Entra ainda nesta equação o fato destas políticas destrutivas comprometerem igualmente a preservação do meio ambiente. A tal ponto que diversos países europeus retiraram recentemente de sua agenda recursos que eram destinados à preservação da floresta e anunciaram que só voltariam a realizar suas doações se pudessem controlar o uso do dinheiro uma vez que o governo Bolsonaro, com uma assinatura com sua “caneta BIC”, dissolveu equipes cuja seriedade do trabalho eram reconhecidas internacionalmente (CIMI, 2019)

Um dos agrupamentos indígenas que será afetado, persistindo as atuais políticas de Estado, de caráter destrutivas e negativas para os povos indígenas entre outros, é a Terra Indígena (TI) do Apucarantina, considerada uma das maiores reservas do Estado



do Paraná. Localizada a 80 km de Londrina/PR, é um território de 5.600 hectares em processo de revisão territorial. Há aproximadamente 2.100 pessoas e 700 famílias da etnia Kaingang e todas falantes da língua materna, do tronco linguístico Macro Jê.

As crianças até 7 anos são monolíngues e o ensino fundamental é bilíngue, sendo os dois primeiros anos de estudo exclusivamente em kaingang. Dentre os adultos é frequente o desconhecimento do português pelos mais idosos, sobretudo mulheres. E mesmo entre os que dominam o português usam preferencialmente o kaingang. Percebe-se que os homens possuem maior domínio do português e mais acesso e circulação à cidade. Estas características demonstram o quanto esta etnia, mesmo já contactada ainda preserva sua cultura fortemente.

A TI Apucarantina é composta por quatro aldeias: Sede, Água Branca, Barreiro e Serrinha, sendo esta última não reconhecida oficialmente e em processo de revisão fundiária. As aldeias apresentam características bem distintas quanto a infraestrutura, população, relações sociais e políticas.

A Apucarantina, assim como outras terras indígenas no Brasil, apresenta revisão e ampliação de território, como ocorre em relação Aldeia Serrinha, onde todo o grupo indígena da TI está reivindicando além da ampliação desse território, o reconhecimento de 700 ha desaparecidos dos marcos territoriais existentes. Em ambos os processos já existem estudos realizados pela FUNAI, tanto para a ampliação de limites, quanto para o reconhecimento dos ha que não estão dentro do território demarcado.

Percebe-se como os territórios são permeados por relações de poder, dominação e controle, com símbolos de resistência a um modelo de Estado e determinam as condições sociais de existência de seus habitantes. Contudo, identifica-se nos territórios indígenas a presença constante de lutas e resistências em defesa de seus direitos e cultura.

Considerações Finais

Sendo o acesso à terra condição fundamental para os povos indígenas perpetuarem sua cultura, tradições e sua subsistência, as medidas adotadas pelo atual governo brasileiro e judiciário, com destaque para a tese do marco temporal atentam contra a dignidade e sobrevivência dos mesmos, desconsiderando a história de violência e de tutela de relação com o território e com o Estado.



Isto posto, entendemos que com todos os desafios existentes, tanto do ponto de vista institucional quanto questões ligadas ao pluralismo étnico cultural desse grupo indígena tais medidas são uma forma de etnocídio das diversas etnias existentes no Brasil.

Notas

Terra Indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada.

² Fundação Nacional do Índio é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Criada por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, vinculada ao Ministério da Justiça, é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal. Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas.

³ Reconhecida em 1993 pela FUNAI e demarcada no governo de Fernando Henrique Cardoso e homologada em 2005 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Área de 1,7 milhão de hectares e rica em nióbio.

⁴ O direito à terra – congênito e originário – dos indígenas sobre suas terras, independente de titulação ou reconhecimento formal, consagrado ainda no início do processo de colonização, foi mantido no sistema legal brasileiro, por meio da Lei de Terras de 1850 (Lei 601 de 1850), do Decreto 1318, de 30 de janeiro de 1854 (que regulamentou a Lei de Terras), da Lei nº 6.001/73, das Constituições de 1934, 1937 e 1946 e da Emenda de 1969.

Referências

Bermudez, Ana Carla. “Inércia de Bolsonaro foi decisiva para denúncia, dizem entidades. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/28/inercia-de-bolsonaro-foi-decisiva-para-denuncia-dizem-entidades.htm>>.

Acesso em: 28 nov. 2019.

Fabio, Andre Cabete, As falas de Bolsonaro sobre os indígenas e o que ele pode fazer, NEXOS, 19/12/2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/12/19/As-falas-de-Bolsonaro-sobre-ind%C3%ADgenas.-E-o-que-ele-pode-fazer>>.

Acesso em: 04 dez. 2019)

Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística – IBGE. Censo demográfico 2010. 2010.



Prado Junior, Caio. *Evolução Política do Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

Trinidad, Carlos Benitez, A questão indígena sob a ditadura militar: do imaginar ao dominar, *Anuário Antropológico*, 2018/I, pp. 257 a 284.



Direito de propriedade e cumprimento da Função Social: Elementos para fortalecer o Republicanismo no Brasil e no Peru.

Fernanda Lavinia Birck Schubert
Domingos Benedetti Rodrigues

Resumo

A pesquisa aborda aspectos do direito de propriedade e a sua função social como premissas para o republicanismo no Brasil e no Peru. O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise do direito de propriedade¹ regulamentado nestes Estados sob a perspectiva histórica e social, verificando os dispositivos legais que contribuem para o cumprimento da sua função social, como meio de solidificar pilares do republicanismo e do Estado democrático de direito. A concentração fundiária corrobora para manutenção das desigualdades sociais existentes nestes Países, de modo a restringir o poder de decisão nas mãos daqueles que detêm majoritariamente tal bem, em detrimento duma grande maioria que não o possui. Diante do presente quadro, é imperiosa a efetivação do direito de propriedade aliado ao cumprimento da função social previsto na norma constitucional e infraconstitucional. A pesquisa tem natureza qualitativa e foi produzida com a utilização do método hipotético dedutivo, cumulado ao histórico. Mesmo que o Brasil e Peru tenham passado por diversas mudanças históricas, chegando a condição de República, as pessoas de condições econômicas desfavoráveis não tiveram seu direito de propriedade protegido e, nem tampouco, a função social foi cumprida de modo a alterar a atual estrutura fundiária concentradora. Portanto, a garantia do direito universal de propriedade aliado ao cumprimento da sua função social, são elementos necessários ao fortalecimento do republicanismo e do Estado democrático de direito no Brasil e no Peru.

Palavras chave

Propriedade; Função Social; Republicanismo; Estado Democrático de Direito.

Introdução

O direito de propriedade, a sua função social e o Republicanismo constituem-se como temas centrais ao desenvolvimento desta pesquisa, na medida em que se busca esclarecer, por meio de uma revisão bibliográfica, a importância do direito de propriedade e do cumprimento da sua função social para o fortalecimento do Republicanismo no Brasil e no Peru.



A escolha do tema justifica-se, fundamentalmente, pelas seguintes razões: a) O direito de propriedade aliado à função social como expoente da desconstrução do caráter exclusivamente privatista da propriedade como predomina até os dias atuais;

b) pela importância das matrizes da tradição republicana, serem importantes para a construção do Republicanismo Moderno; c) o direito de propriedade e sua função social serem expressões do próprio Republicanismo Moderno, o que se analisa a partir do respeito aos seus princípios norteadores vislumbrado nas constituições do Brasil e do Peru.

Assim, o texto resultante desta pesquisa estrutura-se em dois subtítulos articulados entre si com o propósito de responder à situação problema formulada em decorrência do tema central. No primeiro, é realizada abordagem acerca das Matrizes Republicanas da Modernidade, com o objetivo de trazer ao debate a tradição republicana e a finalidade de constatar em que medida elas contribuíram para a construção das Repúblicas na atualidade, especialmente a brasileira e a peruana. No segundo, busca-se explicitar aspectos do direito de propriedade, desde a sua construção histórica, que culmina com a sua acepção mais social, inaugurada pela Constituição de Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919 até a sua configuração atual nas Constituições do Brasil e do Peru.

Ao final, conclui-se com a aferição de dispositivos constitucionais aptos ao fortalecimento do Republicanismo no Brasil e no Peru, no que tange ao direito individual de propriedade e o cumprimento da sua função social.

Fundamentação do Problema

A situação problema advinda da escolha do presente tema de pesquisa fundamenta-se, justamente, em verificar se, de fato, o direito individual de propriedade, aliado ao cumprimento da sua função social, conforme positivados nas Constituições do Brasil e do Peru são fatores aptos para criar condições ao fortalecimento do Republicanismo nestes países.

Metodología

O presente trabalho constitui-se como uma pesquisa teórica de natureza qualitativa e fins exploratórios, sendo resultado de uma revisão bibliográfica de normatizações constitucionais, bibliografias, doutrinas, artigos científicos e outros materiais disponibilizados em meio eletrônico. O método utilizado para produção da pesquisa se



constitui no hipotético dedutivo, cumulado com o método auxiliar denominado de histórico.

Resultados e Discussão

Matrizes republicanas da modernidade e suas interfaces com o direito de propriedade²

As matrizes republicanas da modernidade³, assunto a ser abordado neste primeiro momento do estudo, tem como base os movimentos que resultaram a matriz romana, a italiana do renascimento, a inglesa, a francesa e a norte- americana. Cada um destes movimentos, de acordo com a época em que se desenvolveram, estabeleceu uma forma de debate e reflexões com a sociedade, tendo como pressuposto fortalecer outro movimento ainda maior, que foi o Republicanismo como forma de governo democrático, o qual surgiria como um contraponto aos governos monárquicos predominantes entre os povos de cada um destes períodos.

Para análise da Matriz Republicana Romana, necessário se ater ao período de 745 a.C. a 565 d.C., ano da morte do Rei Justiniano. Durante este período, o Império Romano caracterizou-se, em geral, pela extensão territorial, dominação de povos pela utilização de sua força militar e, por consequência, acúmulo de riquezas (Cardoso, 2013).

Na compreensão de Rodrigues (2017), para organização da República Romana⁴, Montesquieu atribuiu a Tito Lívio e Dionísio de Halicarnasso grande importância à criação de mecanismos de participação do povo nos assuntos de interesse comum de toda a Roma⁵ oportunidade em que se começa a desenhar uma democracia participativa, com a deliberação do povo, em praça pública, sobre os assuntos do Estado.

Passado o período romano, é o movimento Renascentista que coloca, novamente, a República, a democracia e a liberdade em debate, sendo característico, da Matriz Republicana Italiana do Renascimento, o pensamento político republicano inovador, que, mais tarde, influenciará o Republicanismo moderno em suas matrizes inglesa, francesa e norte-americana (Adverse, 2013).

Na época, conforme Agra (2005), o renascimento do Republicanismo na Itália foi influenciado pelos ideários romanos clássicos de República. O povo detinha o poder sem submissão ao Papa ou a qualquer estrangeiro e, ainda, diferente de Roma, não havia trabalho escravo.



Enquanto na Itália o Republicanismo esteve arraigado na longa tradição Romana, na Inglaterra, somente passou a ter espaço no decorrer do século XVI, quando se propagaram os valores humanistas. Sua manifestação mais marcante passou a ocorrer à época do Reinado dos Stuarts e, posteriormente, no desenrolar das guerras civis, que trouxeram consigo ideias sobre o direito de resistência. A crise constitucional que culminou no regicídio fez surgir, na Inglaterra, o *commonwealth*⁶, espécie de regime republicano no país. A República⁷, no entanto, teve curto tempo de duração, o que resultou na restauração unânime da Monarquia, que, após este episódio, tornou-se um governo muito popular no país (Barros, 2013). A Matriz Republicana Francesa, por sua vez, tem, segundo Bignotto (2013),

um caráter único na história do pensamento político, sendo, a Revolução Francesa de 1789, o marco inicial de sua criação. De acordo com o autor, logo após a referida Revolução, surgiram duas vertentes republicanas que divergiam entre si: a Girondina, representada por Condorcet, cujas principais características eram o interesse na instauração do federalismo, a defesa de interesses particulares e o avanço das instituições de Direito. A segunda, denominada Jacobina, defendia a afirmação da unidade e a solidariedade, além da indivisibilidade do corpo político, sendo Robespierre um de seus mais importantes expoentes, que reverenciou os princípios da liberdade e da igualdade e manteve sua convicção de que, no regime republicano, prepondera a virtude⁸, ideias republicanas que não se sustentaram na França após o seu movimento revolucionário, por decorrência da ascensão de Napoleão Bonaparte ao poder.

A Matriz Republicana Norte-Americana, por seu turno, caracterizou-se como um marco na implantação do federalismo e do presidencialismo. Na época da promulgação da Constituição, a necessidade do rompimento com a sua Metrópole criou condições aptas à organização de uma sociedade livre, independente, soberana, com poderes e mecanismos para controlar a pessoa representante do governo, de modo a romper, definitivamente, os laços com a Monarquia (Starling, 2013).

Essa matriz republicana foi fundada no espírito associativo, que colocou em funcionamento a sociabilidade e o ativismo político, que refletiu, diretamente, na construção de uma vida pública ativa e na difusão de ideias. A autora Starling (2013, pp. 231-232) ressalta que:

No interior da matriz do republicanismo norte-americano, coube construir, por exemplo, a noção de que os direitos constituem uma condição de proteção do indivíduo e representam uma conquista histórica e política; ou de que a ideia de que os interesses



possuem um papel segregativo e sua preservação também está atada a própria definição de liberdade; ou, ainda, a convicção de que a república pode ser erguida em um território de extensão continental e sua estrutura institucional sustenta-se em um governo nacional forte, mas, ao mesmo tempo, limitado pela tarefa de preservar as liberdades de um Estado republicano.⁹

Atualmente, é possível conceituar o Republicanismo sob um radical comum, já que, com a influência das matrizes, algumas características específicas estão sempre presentes. Assim, para o autor Agra (2005, p. 16), o republicanismo moderno tem como características:

a) Negação de qualquer tipo de dominação, seja através de relações de escravidão, de relações feudais ou assalariada; b) Defesa e difusão de virtudes cívicas; c) Estabelecimento de um Estado de direito; d) Construção de uma democracia participativa; e) Incentivo ao autogoverno dos cidadãos; f) Implementação de políticas que atenuam a desigualdade social, através da efetivação da isonomia substancial.

Logo, as matrizes republicanas romana, italiana do renascimento, inglesa, francesa e norte-americana constituíram-se como importante influência, em maior ou menor proporção, na construção da tradição republicana da modernidade. Indubitavelmente, corroboraram à delineação dos princípios norteadores da tradição republicana moderna. De acordo com Rodrigues (2016), são princípios norteadores da tradição republicana: o princípio do federalismo e do governo republicano, o da participação cidadã republicana e da virtude e renúncia a certas vantagens em favor do bem comum, os quais devem servir de parâmetro à atuação das sociedades e dos governos republicanos da atualidade no que diz respeito ao direito de propriedade aliado ao cumprimento da função social.

Portanto, os fundamentos das matrizes republicanas da modernidade que originaram seus princípios, devem ser considerados para a positivação constitucional e infraconstitucional do direito de propriedade e o cumprimento da sua função social, a fim de constituir-se em parâmetros contemporâneos para o fortalecimento do republicanismo no Brasil e no Peru. Assim, a partir da análise dos principais fundamentos da tradição republicana da modernidade e seus princípios norteadores, é possível ater-se a outra temática, que é o direito de propriedade e a sua função social, assunto a ser tratado na sequência do trabalho.



Fundamentos jurídicos do direito de propriedade e a sua função social no Brasil e no Peru

Após a realização dos estudos a respeito das matrizes republicanas e o que elas representaram na definição dos parâmetros do republicanismo da modernidade, é possível ater-se a aspectos históricos da propriedade, do direito de propriedade e da sua função social, bem como alguns fundamentos constitucionais e infraconstitucionais acerca do tema no Brasil e no Peru.

O conceito de propriedade, até a concepção atual, passou por inúmeras modificações e a sua ideia territorial custou a desenvolver-se, sendo que, paulatinamente, a propriedade foi sendo constituída como símbolo de poder e dominação (Venosa, 2011). Dada a importância que representa no desenvolvimento da sociedade, já era objeto de abordagem em obras de autores clássicos, como Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu.

Maquiavel (2000), em sua obra *O Príncipe*, atribuiu grande importância ao patrimônio na vida do homem. Além disso, estabeleceu que somente o respeito à propriedade dos bens permite a coexistência do ser temido e não ser odiado, o que deve ser almejado pelo príncipe e sua utilização deve prover sustento ao seu proprietário e a sociedade.

Para Hobbes (2012), a propriedade, como direito, existe somente em sociedade, ou seja, diante dos demais indivíduos, sendo que o homem, em seu estado de natureza, não possui nenhuma propriedade ou domínio, pertencendo-lhe somente aquilo que consegue obter e conservar. Assim, ela possui um significado que é atribuído e reconhecido pela sociedade onde está inserida.¹⁰

Por sua vez, Locke (2011) defende ser a liberdade intrínseca ao homem em seu estado de natureza e atribui a ele um poder absoluto sobre a sua própria pessoa e, ainda, sobre suas posses. No entanto, neste estado, a fruição de seu direito de propriedade torna-se instável, na medida em que passível de invasões por qualquer outro. Assim, frente a esta situação, o homem dispõe-se a abrir mão de sua liberdade para reunir-se em sociedade, sob a dominação de um governo, para fim de preservar a sua propriedade.

Rousseau (1999), em sua obra *o Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos das Desigualdades Sobre os Homens*, explica que a transição do homem de seu estado de natureza ao estado civil, cujo início se dá com a instauração da propriedade, simboliza



o primeiro progresso da desigualdade, quando a mesma é utilizada apenas, como instrumento de domínio de uns sobre os demais.

Importa saber que, no pensamento de Rousseau (2011, p. 28), “[...] todo o homem tem naturalmente o direito a tudo aquilo que lhe é necessário, mas o ato positivo que o torna proprietário de qualquer bem o exclui de todo o resto”. Quanto ao direito natural de se apropriar da terra, o mesmo autor (2011, p. 28) afirma que, todo terreno ainda não utilizado, “[...] nem habitado por ninguém; segundo, que ocupe dele apenas a quantidade de que se tem necessidade para subsistência; terceiro, que dele se tome posse não através de uma vã cerimônia, mas através do trabalho e do cultivo da terra [...].”

Cabe referir que o direito de propriedade surgiu mediante o reconhecimento da sociedade¹¹ e não por mero ato formal criado pelo seu ocupante. Inicialmente, a relação entre sujeito e a propriedade foi concebida com caráter absoluto, natural e imprescritível e de acordo com o estrito interesse do seu proprietário, que foi, paulatinamente, sendo modificado a partir do advento da modernidade¹² (Silva, 2017).

A grande mudança no direito individual de propriedade ocorreu com a superação do Estado Liberal e, conseqüente, surgimento do Estado Social, onde a propriedade se configurasse numa promotora do bem-estar coletivo. Tal fator resultou, de certa forma, num afastamento do campo dos interesses exclusivamente individuais (Dias Junior, 2008).

Nesse sentido, do ponto de vista da positivação, tem-se a Constituição Mexicana de 1917 e a de Weimar de da Alemanha de 1919, influenciadas, diretamente, pela teoria de Duguit¹³, inauguraram a abordagem do direito de propriedade sob a ótica da observância do interesse social, segundo a qual, antes de pensar a propriedade como meio apto à concretização tão somente de interesses individuais, deveria ela, ser pensada a partir do interesse coletivo¹⁴

Assim o processo evolutivo da concepção da propriedade e do direito de propriedade da terra, deram-lhe um conteúdo de cunho mais social, desfigurando em parte, ao menos teoricamente, o caráter privatista da propriedade, postura também adotada nas atuais Constituições do Brasil e do Peru.



No Brasil, com a grande extensão territorial e as especificidades ambientais, econômicas, políticas, sociais e de interesses individuais, está sendo muito dificultosa a regulamentação do direito de propriedade aliado ao cumprimento da sua função social, sendo que, a primeira tentativa foi no ano de 1914. Constituiu-se numa tentativa frustrada (Proença, 2007). Então, coube a Constituição democrática e social de 1946 do Brasil regulamentar o direito sobre a propriedade rural aliado ao cumprimento da sua função social, estabelecendo os requisitos necessários, que, posteriormente, serviu de fonte para a Constituição de 1988.

Posteriormente à Constituição de 1946, o Constituinte promulga a Constituição cidadã de 1988. No seu artigo 5º, XXII e XXIII (Brasil, 1988) está previsto que o Estado garante o direito individual de propriedade, desde que a mesma cumpra com suas funções sociais, incluindo no rol dos direitos individuais e coletivos. No seu artigo 170, VI da ordem econômica brasileira (Brasil, 1988), a propriedade é considerada como uma unidade de produção econômica, que deve cumprir com suas funções sociais, estabelecendo que a economia brasileira, sobretudo, aquela oriunda do meio rural, precisa atender aos interesses coletivos. Ainda, a Constituição de 1988 previu, expressamente, em seu artigo 186, os requisitos técnicos que determinam o cumprimento da função social da propriedade rural.¹⁵

Se ocorrer o descumprimento de um ou mais requisitos¹⁶ antes mencionados, o artigo 184 da mesma Constituição (Brasil, 1988), estabelece que: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural

da propriedade que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...]”¹⁷

O Peru, por sua vez, no tocante à propriedade da terra, a história se constituiu um pouco diferente daquela brasileira. Antes mesmo da Constituição Política Peruana de 1993 ter sido promulgada, ocorreu no país, a aprovação da Lei de Reforma Agrária, segunda a qual somente poderia ser proprietário de terra quem nela trabalhasse diretamente. Entretanto, desde o final da década de 1970, algumas mudanças na legislação infraconstitucional agrária e na política voltada ao uso da terra, começou ocorrer, culminando com o disposto constitucional de 1993 (Del Castillo, 2014).

Após a realização da abordagem sobre o direito de propriedade e a sua função social regulamentado na Constituição Brasileira de 1988, abordar-se-á o mesmo assunto



positivado na atual Constituição Peruana de 1993. O seu artigo 70º estabelece que:

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio (Perú, 1993).

Este dispositivo constitucional determina a garantia da inviolabilidade do direito de quem possui legitimamente a propriedade, no caso desta pesquisa, a propriedade rural. O mesmo deve ser exercido de acordo com os interesses comuns da sociedade em conformidade com a norma infraconstitucional regulamentadora.

Quando a Constituição estabelece que o direito de propriedade dever ser exercido em harmonia com o bem comum da sociedade, ela determina que ela deve cumprir com suas funções sociais estabelecidas pela norma regulamentadora. Por sua vez, o seu artigo 88 determina que:

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal o en cualquier forma asociativa La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona [...] (Peru, 1993).

Quando se trata de promoção do desenvolvimento agrário, a Constituição¹⁸ estabelece que, o Estado tem o compromisso de planejar e executar políticas públicas de fomento e incentivo as atividades próprias do meio rural, a todos aquelas pessoas ligadas diretamente a atividade rural, independentemente da sua condição. Da mesma forma, ela garante o direito sobre a propriedade rural, seja ela propriedade individual, coletiva ou em forma associativa, dependendo da dimensão territorial máxima, que a norma regulamentadora estabelece. Importa salientar que, no Estado Peruano, a propriedade apresenta uma extensão territorial limitada, fato que não acontece no Brasil, onde a extensão é ilimitada.

Nesse sentido, a Constituição afirma, em seu artigo 1º, que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Peru, 1993, p. 1). Aos povos indígenas, denominados de Comunidades Campesinas e



Nativas, é assegurada a “[...] existencia legal y son personas jurídicas”, nos termos do artigo 89 (Peru, 1993).

Em decorrência desta previsão legal, os povos indígenas passam a ter autonomia quanto à própria organização, o que inclui a possibilidade de livre disposição de seus territórios, além da autonomia econômica e administrativa. Além disso, o Estado tem a obrigação de garantir o respeito às suas diversidades culturais, o que inclui, até mesmo, o modo de cada povo administrar suas terras, exercendo seu direito de propriedade. Assim, realizada a análise dos principais fundamentos da tradição Republicana na Modernidade, seus princípios norteadores e os fundamentos históricos do direito de propriedade, bem como da sua configuração nas atuais Constituições do Brasil e do Peru, é possível afirmar que, as normas constitucionais relativas ao direito de propriedade e o cumprimento da função social do Brasil e do Peru, possibilitam o fortalecimento do republicanismo nestes dois Países, se considerados os princípios que fundamentam as matrizes do republicanismo da modernidade.

Conclusões

Ao concluir a pesquisa com os estudos acerca das matrizes republicanas e suas contribuições para construção do Republicanismo Moderno, bem como os aspectos históricos do direito individual de propriedade aliado ao cumprimento da sua função social, além dos seus fundamentos jurídicos no Brasil e no Peru, convém, neste momento conclusivo, analisar se os dispositivos constitucionais destes Países, no que concerne ao direito de propriedade e o cumprimento da sua função social, são fatores aptos ao fortalecimento do Republicanismo no Brasil e no Peru. Para concluir, é necessário considerar os princípios fundamentais das Matrizes Republicanas da Modernidade, já mencionados no primeiro tópico desta pesquisa.

Iniciando-se pelo princípio do federalismo e do governo republicano, este tem como cerne a descentralização administrativa e legislativa, que decorre do Estado Federal, o qual encontra sua origem na tradição norte-americana (Rodrigues, 2016). Seu surgimento ocorre após a implantação do governo republicano que tem como principais características, segundo Dallari (2017) a temporariedade, a eletividade e a responsabilidade. No Brasil, é previsto constitucionalmente desde a Constituição de 1891 e, atualmente, é referido nos artigos 1º e 2º da Constituição Federal de 1988. Possui, ainda, desdobramentos no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, que preveem a garantia do direito individual de propriedade aliado ao cumprimento da sua função social (Brasil,



1988). Por sua vez, a Constituição Política Peruana de 1993, da mesma forma, prevê a descentralização administrativa e legislativa a partir de seu artigo 188. Ainda, prevê, em seu artigo 2º.16, que toda pessoa tem direito à propriedade, o que é complementado pelo artigo 70, no qual há previsão de que a propriedade deve ligar-se, estritamente, ao bem comum (Peru, 1993), significando assim, o cumprimento da sua função social.

O segundo princípio que é o da participação cidadã republicana, por conseguinte, representa importante norma finalística de promoção do bem comum, e permite ao indivíduo manifestar sua vontade e acompanhar a atuação do governo (Rodrigues, 2016). No Brasil, é possível vislumbrar a inserção deste princípio no ordenamento jurídico, na própria Constituição Federal de 1988, no capítulo que se refere ao meio ambiente, especificamente em seu artigo 225, em que se atribui à coletividade. Não somente o direito, mas também o dever, em conjunto com o Poder Público, de defender e preservar o meio ambiente para às presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Por outro lado, no Peru, o princípio da participação cidadã republicana possui importante expressividade, tendo, a Constituição, reconhecido a Pluriculturalidade no País. Os povos indígenas passaram a ter sua participação legitimada nas esferas política, jurídica e cultural. Exemplo disso, a Constituição estabelece que, as autoridades das Comunidades Campesinas e Nativas, a partir da promulgação da Constituição de 1993, puderam exercer as funções jurisdicionais no âmbito de seu território e em conformidade com seu Direito Consuetudinário, com a ressalva de que não haja violações aos direitos fundamentais das pessoas (Peru, 1993).

Já, o terceiro princípio que fundamenta o Republicanismo na modernidade é o princípio da virtude e renúncia a certas vantagens em favor do bem comum. Nesse sentido, conforme ensina Montesquieu (2010, p. 39), a República exige, dos indivíduos que dela fazem parte, que os interesses pessoais não se sobrepõe àqueles que representam o bem comum, de modo a não transformá-los em instrumentos de poder e dominação.

Nesse viés, tanto a Constituição Brasileira quanto a Peruana, ao preverem, respectivamente, que a propriedade atenderá a sua função social e o direito individual de propriedade deve ser exercido em harmonia com o bem comum, atribuem à propriedade um caráter social, sendo que, os interesses coletivos vão se sobrepõe aos de índole individual, quando estes últimos entram em rota de colisão. Isso revela, claramente, os fundamentos do princípio da virtude e da renúncia a certas vantagens em favor do bem comum.



Ao debruçar-se sobre os princípios norteadores da Tradição Republicana Moderna, que são as raízes das Matrizes Republicanas já estudadas no primeiro tópico desta produção, constatou-se sua presença nas Constituições Brasileira e Peruana no tocante ao direito individual de propriedade aliado ao cumprimento da sua função social.

Portanto, é possível vislumbrar que, a consideração dos princípios norteadores das matrizes da tradição republicana da modernidade mencionados no decorrer da pesquisa e a norma constitucional dos dois Países, constituem, sim, em bases necessárias ao fortalecimento do Republicanismo, no que se refere ao direito individual de propriedade e o cumprimento de sua função social. Destarte, qualquer normativa infraconstitucional do Brasil e do Peru, que colidir com o disposto nestas Constituições, será declarada norma inconstitucional, devendo ser excluída do ordenamento jurídico. Do contrário, toda norma infraconstitucional regulamentadora destes dispositivos constitucionais, também serão consideradas normas que vão fortalecer o Republicanismo nos dois Estados, desde que seus Governos atuem com base nestes princípios e de acordo com os ditames das suas Constituições. E por fim, os proprietários rurais devem respeitar a normatização vigente durante o exercício do seu direito individual de propriedade.

Notas

¹ Ressalta-se que o estudo a respeito do direito de propriedade aliado ao cumprimento da sua função a ser abordado nesta pesquisa, diz respeito somente a propriedade rural.

² Ressalta-se que o estudo a respeito da propriedade aliado ao cumprimento da sua função a ser abordado nesta pesquisa, diz respeito a propriedade rural.

³ As matrizes republicanas da modernidade, mencionadas neste trabalho são aquelas mencionadas na obra “Matrizes do Republicanismo” organizada por Newton Bignotto.

⁴ No entanto, a ideia de Republicana não prospera com os imperadores Césares ascenderam ao poder, época em que a República foi utilizada como roupagem à tirania.

⁵ Em que pese a decadência da república romana, segundo Cardoso (2013, pp. 13-14), o que nela foi construído, a exemplo da “[...] da participação popular na aprovação das leis e na eleição dos Magistrados, o Senado, a defensoria da plebe [...]” constituíram-se em matrizes, para o que atualmente denomina-se de tradição republicana romana.

⁶ Segundo Ribeiro (2008): “Commonwealth of Englandt. Common é comum, público, wealth ou weal é riqueza ou bem. A tradução do título seria “bem comum” ou “coisa Pública” - isto é, República da Inglaterra”.



⁷ A breve experiência republicana na Inglaterra foi suficiente para que algumas ideias republicanas fossem incorporadas, naquele mesmo século, pela aprovação da Bill of Rights pelo parlamento em 1689, que, dentre outras previsões, determinava a livre escolha na eleição dos membros do parlamento e a impossibilidade de o rei revogar leis já aprovadas pelo parlamento (Dallari, 2017).

⁸ À época de maior destaque da primeira vertente, Condorcet elaborou um projeto constitucional que no qual havia indicação expressa de que a França formaria uma República una e indivisível. Ainda, qualquer cidadão, desde que também tivesse apoio de outros cidadãos, teria direito de propor uma lei ou corrigir um código que lhe parecesse prejudicial. No entanto, para que tal possibilidade não se tornasse elemento de desestabilização, deveria haver uma espécie de Assembleia de representantes do povo. Estas ideias, entretanto, não vigoraram, já que, os jacobinos, aos poucos, passaram a dominar o cenário político (Bignotto, 2013).

⁹ Assim, a matriz republicana desenvolvida nos Estados Unidos, constituída por longo debate a respeito da proclamação da independência das Treze Colônias Norte Americanas, deixa legado importante para o Republicanismo na Modernidade, uma vez que, construído com a participação da sociedade, elabora e promulga sua Constituição, que abarca, inclusive, a Teoria dos Três Poderes de Montesquieu (Starling, 2013).

¹⁰ Seu valor e a importância do domínio estabelecido pelo indivíduo, depende, sim, daquilo que os demais indivíduos e o Estado atribuem a ela, criando assim, as condições de validação do poder e o direito a ser exercido sobre a mesma (Hobbes, 2012).

¹¹ Assim, estes autores clássicos deixaram, em seus legados, os parâmetros para o justo direito de propriedade a quem detinha sua posse e uso, bem como o interesse da sociedade sobre ela, para que fosse utilizada pela família de acordo com suas capacidades de plantação, de criação e da colheita dos frutos produzidos ou oferecidos pela natureza sazonal.

¹² Mas, segundo os autores clássicos antes mencionados, a garantia do direito sobre uma gleba de terras, passa pelo reconhecimento da sociedade, atribuindo-lhe um interesse geral sobre a mesma, atualmente denominado de função social da propriedade.

¹³ “[...] foi com Duguit, escorado no pensamento positivista de Comte, que o direito de propriedade se despiu do caráter subjetivista que o impregnava, para ceder espaço à ideia de que a propriedade era, em si, uma função social. Para o grande jurista francês, que era Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Bordéus, na França, a propriedade não era um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de



um bem a um determinado fim, conforme o direito objetivo” (Marques & Marques, 2016, p. 36).

¹⁴ Este caráter coletivo, atualmente, se configura num fator limitador do direito individual de propriedade.

¹⁵ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988).

¹⁶ Os três primeiros incisos são de caráter objetivo, quanto ao volume de produção, produtividade e a ocupação da terra, a preservação ambiental no âmbito da propriedade e a observância da legislação trabalhista que regulamenta as relações de trabalho. O quarto requisito, de caráter subjetivo, está relacionado ao bem estar entre proprietários e trabalhadores no âmbito da propriedade.

¹⁷ No caso brasileiro, a desapropriação por descumprimento da função social será realizada pelo Governo Federal, com a finalidade de realizar planos de assentamentos de reforma agrária, a fim de que os colonos sem terra fixem residência na gleba, tornando-a produtiva para o sustento da família e o excedente seja comercializado.

¹⁸ Importa referir que, a partir desta Constituição, o País foi marcado por uma nova configuração constitucional ao reconhecer como pluricultural²⁰, legitimando a origem plúrima de seus povos formadores, tornou válidas as várias formas de manifestações culturais, religiosas, linguísticas, de instituições familiares, políticas, econômicas e sociais distintas e peculiares do povo e de cada grupo. Este reconhecimento, na medida em que concede, aos diversos povos, direitos identitários individuais e coletivos, traz influência direta até mesmo na aceitação constitucional de inúmeros direitos de propriedade e de família próprios, segundo Stavenhagen (2008, Apud Girardon & Rodrigues, 2017).

Referências

- Adverse, H. (2013). A Matriz Italiana. In N., Bignotto (Org.), *Matrizes do Republicanismo* (pp. 51-125). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Agra, W. M. (2005). *Republicanismo*. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado Editora.
- Barros, A. R. G (2013). A Matriz Inglesa. In N., Bignotto (Org.), *Matrizes do Republicanismo* (pp. 127-174). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.



- Bignotto, N. (2013). A Matriz Francesa. In N. Bignotto (Org.). *Matrizes do Republicanismo* (pp. 175-229). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Cardoso, S. (2013). A Matriz Romana. In N. Bignotto (Org.). *Matrizes do Republicanismo*. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Constitución Política del Perú de 1993*. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>
- Dallari, D. A. (2017). *Elementos de Teoria Geral do Estado* (33a ed.). São Paulo, Brasil: Editora Saraiva.
- Del Castillo, L. (2014). Políticas de Tierras vigentes en el Perú. *Movimiento Peruano por la Tierra*. Lima, Peru: CEPES.
- Dias Junior, J. A. P. (2008, jan./jun.). Propriedade como direito individual e como princípio da ordem econômica. *Revista da ESMARN*, v. 8, n. 1, pp. 293 – 308.
- Fajardo, R. Z. Y. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In C. R. Garavito (Coord.). *El derecho en America Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veinteuno.
- Hobbes, T. (2012). *Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil* (2a ed.) (D'Angina, R. Trad.). São Paulo, Brasil: Martin Claret. (Obra originalmente publicada em 1651)
- Locke, J. (2011). *Segundo Tratado Sobre o Governo* (Martins, A., Trad.). São Paulo, Brasil: Martin Claret. (Obra originalmente publicada em 1681)
- Marques, B. F. & Marques, C. R. S. (2016). *Direito Agrário Brasileiro*, (12a ed.). São Paulo, Brasil: Atlas. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/>
- Maquiavel, N. (2000). *O Príncipe* (22a ed.) (Grassi, R. Trad.). Rio de Janeiro, Brasil: Bertrand Brasil. (Obra originalmente publicada em 1532)
- Montesquieu, C. S. B. (2010). *Do Espírito das Leis* (9a ed.) (Ferreira, R. L. Trad.). São Paulo, Brasil: Martin Claret. (Obra originalmente publicada em 1748)
- Proença, A. M. (2007). *Compêndio de Direito Agrário*. Pelotas, Brasil: EDUCAT.
- Ribeiro, R. J. (2008). *A República*. São Paulo, Brasil: Publifolha.
- Rodrigues, D. B. (2017). *Educação Ambiental, Republicanismo e o Paradigma do Estado de Direito do Ambiente*. Santa Maria, Brasil: Editora Caxias.



Rousseau, J. J. (1999). *O Contrato Social e outros escritos* (Silva, R. R., Trad.). São Paulo, Brasil: Cultrix.

Rousseau, J. J. (2011). *O Contrato Social* (Bini, E., Trad.). São Paulo, Brasil: Edipro. (Obra originalmente publicada em 1762)

Silva, J. A. (2017). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (40a ed). São Paulo, Brasil: Malheiros.

Starling, H. M. M. (2013). *A Matriz Italiana*. In N., Bignotto (Org.), *Matrizes do Republicanismo* (pp. 231-305). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.

Santos, D. T. G. & Rodrigues, D. B. (2017). *A Nova Configuração Constitucional Plurinacional Latino-Americana: O Caso Do Peru*. In V.

S. Neubauer, E. M. T. Silva, T.A. Brutti (Org.). *Inovação Tecnológica E Sustentabilidade: desafios e perspectivas* (pp. 151-166). Curitiba, Brasil: Editora CRV

Venosa, S. S. (2011). *Direito Civil: Direitos Reais* (11a ed.) São Paulo, Brasil: Atlas.



Línea Temática 10.

**Procesos de integración regional y
reconfiguración territorial**



Desarrollo, territorio y patrimonio cultural. El caso del proyecto la raya-desaguadero del Qhapaq Ñan-Perú.

Cinthya Cuadrao Mallqui

Resumen

La palabra “Desarrollo” se vincula generalmente al crecimiento económico que necesita un país o gobierno local para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Sin embargo, el concepto de “Desarrollo” va más allá de eso, interviniendo variables sociales, culturales, ambientales y económicas.

En ese sentido, la presente ponencia se centra en la discusión patrimonial (material e inmaterial) y la importancia que tiene en el entramado simbólico con el que se concibe el territorio, desde su proceso histórico.

Bárbara Altshuler (2013) en su texto “Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos” recoge tres conceptos importantes para el análisis planteado: Territorialización, desterritorialización y reterritorialización, el cual permite explorar los diferentes tamices que constituyen la cultura actual y su territorio, y que consideramos importante para plantear procesos sostenibles de desarrollo local.

De esta manera, se analiza el proceso de gestión que viene realizando el Proyecto La Raya-Desaguadero, del Qhapaq Ñan- Sede Nacional en la región de Puno, Perú, buscando entender y comprender la complejidad de las culturas locales, como son los *Quechuas* y *Aymaras*, sus relaciones socio-económicas y sus visiones de desarrollo, enmarcados a sus lecturas territoriales.

Palabras clave

Proyecto Qhapaq Ñan; Patrimonio Cultural; Desarrollo, Territorio; Puno.

Introducción

El patrimonio peruano es bastante complejo no solo por la cantidad y la monumentalidad de las huellas del pasado prehispánico, por su reutilización o continuidad de uso, sino también por la rica cultura viva llena de fiestas, danzas y tradiciones locales.

Con esa gran diversidad, hablar de desarrollo y políticas culturales parecen caminos contrapuestos. En el caso de patrimonio arqueológico esta mirada se complejiza aún más, pues se considera que el pasado y el futuro no pueden ir de la mano.



El Estado ha fortalecido ese imaginario por la forma en que maneja el patrimonio edificado y sus procesos de intangibilización. Estos espacios declarados patrimonio, son encapsulados y extraídos de su territorio, restringiendo su uso y formas de relacionarse con los bienes del pasado, es decir, se constituyen en objetos sin apropiación ni valor social, pasando al olvido en un estado ruinoso.

En la vereda de enfrente, hay quienes han empezado a debatir y reflexionar sobre la utilidad del patrimonio arqueológico, sus alcances y potencial para el aporte y desarrollo de las sociedades en el presente, entendiendo al bien arqueológico como un ente dinámico y vinculado a un entorno social.

En esa línea de reflexión, nuestra principal hipótesis es que el Estado no ve a los bienes del pasado como una oportunidad de Desarrollo¹, porque no termina por entender la naturaleza y las dinámicas de estos espacios. ¿A qué nos referimos con eso?

Como punto de partida proponemos que el bien patrimonial tiene una doble naturaleza. Por un lado, es el objeto físico (material) cuyas normas y regulaciones se encarga de proteger y conservar el Estado y, por otro lado, es un bien inmaterial que existe y es definido por valores y relaciones intangibles que se da entre los sujetos, sea la población o el mismo Estado, y el objeto apreciado como “patrimonio”.

Entonces, ¿Qué oportunidad tenemos para conciliar estas dos dimensiones? Nuestra propuesta es que la gestión cultural cobra una importancia central, fomentando la recuperación de la memoria colectiva que existe alrededor de los monumentos, es decir, aviva los recuerdos y las historias que permiten retomar vínculos sociales, históricos y territoriales, siendo en ese sentido, un activo importante para el fortalecimiento de los procesos de desarrollo.

Partiendo de estas premisas, para la presente investigación, se analizará la gestión que viene realizando el Proyecto Qhapaq Ñan (PQÑ), en el tramo La Raya- Desaguadero, en la región de Puno, considerando sus procesos de territorialización en cada momento histórico, a través de su configuración social, económica y cultural, y cómo todo ese proceso se trasluce hoy en día en sus formas de percibir sus territorios y sus desarrollos, que además, se enmarcan en desarrollos urbanos insertos en un mundo mayor, un mundo globalizado.



El Proyecto Qhapaq Ñan y la gestión del Tramo La Raya- Desaguadero en Puno

El Proyecto Qhapaq Ñan es creado por Decreto Supremo N° 031-2001-ED en el año 2001, durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua (2000-2001). Nace con el objetivo de proteger el antiguo sistema vial inca y sus sitios asociados dentro del territorio peruano.

En el año 2002 se inició un proceso de negociación con las cancillerías de Chile, Bolivia, Argentina, Ecuador y Colombia, países por el cual se habían extendido el imperio Inca o *Tawantinsuyo*. El objetivo era presentar un expediente conjunto para inscribir al Qhapaq Ñan, Sistema vial Andino, a la lista indicativa de la UNESCO como Patrimonio Mundial.

De esta manera, la integración de todos los países en este proyecto hace que adquiera un carácter multinacional, logrando, en el año 2014, el objetivo de inscribir al Qhapaq Ñan a la lista de patrimonio mundial bajo la denominación de *Itinerario Cultural de naturaleza seriada y transnacional*, abarcando un total 728 km de caminos incas y 290 sitios arqueológicos asociados. En ese marco, para el caso peruano se ha declarado 250 kilómetros de caminos, 82 sitios arqueológicos y 156 comunidades asociadas a la vialidad del camino.

Así, esta denominación de *Itinerario Cultural*, marca un quiebre importante en la forma de entender el camino inca como una obra vigente, que sigue conectando gente y población, y en donde el territorio cobra importancia en la investigación, así como la gestión social, pues estos caminos no tienen relevancia en cuanto no tienen significado y valor para la población.

En conclusión, podemos decir que, si bien el Proyecto Qhapaq Ñan inició como una política pública sobre patrimonio arqueológico, en el proceso de postulación ante la UNESCO le hizo adquirir otras dimensiones. Hoy en día es un proyecto de carácter multinacional, que tiene entre sus objetivos principales el generar estrategias para el desarrollo en las comunidades asociadas a los caminos, bajo enfoques participativos, inclusivos y sostenibles. (Ministerio de Cultura 2016)

El camino inca entre La Raya a Desaguadero

Una de las áreas de importancia del Proyecto Qhapaq Ñan, es la que corresponde al tramo de camino inca que parte de Cusco rumbo al altiplano, en cuyo recorrido se encuentran varias secciones declaradas Patrimonio Mundial.



El Tramo La Raya- Desaguadero es parte del camino longitudinal que venía del Cusco y atravesaba el Altiplano por el lado occidental de la cuenca del Lago Titicaca. Actualmente pasa por las provincias de Melgar, Lampa, San Román, Puno, Chucuito y El Collao², en un trayecto aproximado de 350km. En ese sentido, atraviesa por distintas geografías y poblaciones con diferencias culturales, históricas, sociales, económicas y políticas que han marcado su relación con el territorio.

En la actualidad, esos procesos pesan a la hora de enfrentar políticas de carácter nacional. En el caso de la región de Puno se identifica dos identidades marcadas: los *Quechuas*, al norte, y los *Aymaras*, al sur. Ambas poblaciones, no solo se distinguen por el idioma o referencias culturales, sino también por el ejercicio de ciertas actividades económicas diferenciadas; en los quechuas, prima la actividad agrícola y ganadera; por la otra, la agrícola y comercial, teniendo una gran red de negocios que se extienden hasta los grandes centros comerciales de Lima, mientras que, al sur, pueden llegar hasta La Paz, en Bolivia, y a la frontera con Chile.

Adicional, la presencia de nueve secciones declaradas patrimonio mundial por la UNESCO en este recorrido longitudinal de La Raya a Desaguadero (Tabla N° 1), hace que se tenga en consideración a este actor importante en la gestión del tramo.

Leyendo el territorio altiplánico: Territorialización, Desaterritorialización y Reterritorialización

La región de Puno se ubica al sur del Perú. Se caracteriza por ocupar parte de la gran meseta altiplánica que se extiende por Bolivia, norte de Chile y Noroeste de Argentina, además de tener salida directa al Lago Titicaca, el lago navegable más alto del mundo, escenario mítico para el mundo Andino, pues de ahí no sólo emergió la pareja fundacional del Imperio Inca, sino también la divinidad de Wiracocha, el dios creador.

La ciudad de Puno es un marcador limítrofe entre los *quechuas*, al norte, y los *aymaras*, al sur. No sólo se diferencian por el idioma, sino también por sus actividades económicas, productivas y hasta, en cierta manera, por su forma de ser.

Estos mundos encontrados alrededor del lago, son herederos de antiguas civilizaciones que se desarrollaron en ese mismo territorio como son los Tiawanaco, los Lupacas, los Collas, los Canas, los Puquina, entre otras etnias o señoríos regionales. Posteriormente, este espacio fue conquistado tanto por los incas como por los españoles, reconfigurando el territorio altiplánico según sus intereses económicos, y al cual se terminaron por superponer los Estados- Nación de Perú, Bolivia y Chile.



Cómo indica Altschuler (2013), al citar a Marcelo López de Souza, hay un proceso de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.

Existió un proceso de territorialización antes de la llegada de los Incas a las tierras altiplánicas que se caracterizaba por su diversidad étnica, como eran los Canas, Canchis, Collas, Lupaqas, Pacajes, Carangas, Quillacas, Chichas, y otros, configurando unidades políticas que habitaban el mismo espacio, compartiendo ciertas tradiciones comunes, lenguas distintas y muchas veces en conflicto constante.

De acuerdo con la documentación etnohistórica, los Collas fueron uno de los señoríos más importantes del Altiplano, dominando un extenso territorio que abarcaba ambos márgenes del Lago y llegaban hasta el sur de Cusco y que hoy en día es considerado la zona quechua.

Por su parte, al sur de Puno, se desarrollaron los Lupaqas, cuya economía era fundamentalmente agropecuaria, al igual que todos los señoríos andinos, sin embargo, la crianza de camélidos fue particularmente extensiva y les ofrecía una importante fuente de riqueza y prestigio, extendiendo su poder a todo el sur altiplánico. Gracias a la abundante documentación colonial, particularmente la Visita de Garci Diez de San Miguel [1567] (1964) y a los estudios de John Murra (1964,1975) se sabe que los Lupaqas mantenían un complejo sistema de colonias productivas en diversas regiones que incluían los valles del Pacífico y las yungas amazónicas (Pease 1973, 1982). Hoy en día, estos espacios son vinculados a las poblaciones aymaras, quienes, con el desarrollo del comercio, articulan el sur peruano, el norte chileno y el noroeste argentino.

Con la intromisión Inca, sucede un proceso de desterritorialización. Los Incas se constituyeron en el estado expansivo más grande y poderoso de los Andes. Sus grandes objetivos de conquista era acceder a mayores tierras productivas y la apropiación de la fuerza de trabajo de los pueblos conquistados (Murra 1975, Stanish 2003).

Sus mecanismos de conquista y dominación combinaban la imposición militar, la negociación política y la manipulación ideológica. La incorporación efectiva de un territorio al ámbito imperial incluía una serie de cambios tanto a nivel económico y político como social y cultural, de modo que entidades políticas menores se incorporaran en un macro sistema estatal que tenía como principal objetivo sustentar al estado a través del flujo constante de bienes, servicios e información a través de una amplia y compleja red de comunicaciones que se materializaba en el Qhapaq Ñan o gran camino Inca.



Con los incas, se genera un gran proceso de movimiento poblacional. Se extraen grandes contingentes de poblaciones del altiplano y se traen grandes colonias foráneas (mitimaes) a repoblarlo (Stanish 2003). Se inicia la reterritorialización de este espacio según los intereses del Estado conquistador. Es decir, desarraiga a la población rompiendo vínculos con su territorio y conforma una nueva ocupación enajenada de su lugar de origen para ordenar el territorio.

La conquista del altiplano permitió expandir el territorio del Tawantinsuyo, pero también significó apropiarse de la gran producción de camelidos, su lana, las rutas comerciales y económicas del altiplano (minas de sal, minas de plata), así como las rutas rituales, vinculadas al importante centro ceremonial de Tiahuanaco y a la gran *pacarina*³ del Titicaca.

Con la conquista española, sucede algo similar. Este nuevo territorio inca es desarticulado por intereses económicos que giran en torno a la extracción de metales preciosos como son el oro y la plata, cobrando preponderancia la zona actual de Bolivia, con las minas de Potosí. En ese sentido, las rutas de comercio se afianzaron hacia el principal puerto del Virreinato en el Callao, y posteriormente hacia el puerto de Buenos Aires.

Socialmente, el sur siempre tuvo un aire revolucionario con las fuerzas de Tupac Amaru II y Tupac Catari, aliándose contra un enemigo común, pero también enfrentándose a nivel interno entre *quechuas* y los *aymaras*.

Por otro lado, algunas de las poblaciones mitimaes que no pudieron volver a sus pueblos de origen, se quedaron en el área afianzándose en su nuevo territorio, como son las actuales poblados de Ichu (mitimaes ecuatorianos) y Chimú (mitimaes de la costa norte) que se encuentran al sur de la ciudad de Puno.

Con la construcción de los Estados Naciones, esta diversidad étnica fue anulada, así como la lectura de sus territorios y formas de ver el mundo. Hoy, esas poblaciones exigen participar de las dinámicas económicas y políticas del orden mundial.

En ese sentido, la complejidad identificada en el territorio de la región de Puno, es resultado de todo ese proceso histórico, que además se afianza a la forma de leer el paisaje que ha ido creando la población, y que, sólo se entiende, desde una mirada aún menor de lo que entiende el Estado.



Una propuesta de gestión: el Qhapaq Ñan como articulador de memorias

Con los trabajos de gestión del Proyecto Qhapaq Ñan, en Puno, y desde el relato territorial, se entiende la complejidad cultural, política y social de la región.

La posibilidad de vivir en cotidiano en la zona, ha permitido una lectura mayor a esa gran capa inicial con la que llega el investigador o investigadora al área, es decir, todo va más allá de la simple partición de los pueblos quechuas al norte y los pueblos aymaras al sur.

Dentro de esta gran división, se formulan unidades menores de gobernanza territorial, donde se tiene presidentes comunales, presidentes de barrios, tenientes alcaldes y subprefectos, que ejercen autoridad y dan administración a espacios menores que el Estado no termina por identificar dentro de los niveles divisorios que establece y mucho menos, puede darle un límite territorial, pues ello, sólo existe en el conocimiento y saber de la gente que vive su territorio. (Figura 1)

Estas unidades menores, si bien comparten un determinado idioma (sea quechua o aymara), también están representados por elementos simbólicos que definen el espacio que ocupan, tienen sus *Apus* o cerros sagrados, tienen sus *cochas* o lagunas, sus danzas, sus festividades tradicionales vinculadas a la celebración de alguna Virgen o Santo particular, o a la celebración del aniversario de su pueblo, y tienen, también, sus sitios arqueológicos con algunas historias y mitos locales. (Figura 2)

En conclusión, estos micro territorios se configuran desde un corpus de íconos materiales y simbólicos que permiten leer un paisaje completo, donde las relaciones sociales se afianzan, se cohesionan y viven a través de sus festividades, memorias y recuerdos.

El Qhapaq Ñan y su significado social

El camino inca o *qhapaq ñan*, también conocido localmente con *inka ñan*, o *inka ta'ki*, es un elemento patrimonial reconocido a nivel mundial y nacional. Sin embargo, esta trascendencia no es reconocida como tal por el poblador local, no por su falta de sensibilidad o falta de conocimiento, sino por la diferente valoración y uso que se asigna a este denominado patrimonio.

Para el ciudadano de a pie que camina, o ha caminado y usado el camino, o tal vez sólo lo recuerda por las historias de sus padres y abuelos, está lejos de que este *qhapaq ñan* sea entendido como un patrimonio.



El camino tuvo como principal función el permitir unir pueblos, efectivizando tiempo en el traslado y tránsito y, en ese sentido, su vínculo y valor material se estrecha en esa relación de vía conectora.

Sin embargo, haya fibras afectivas que mueven estos testimonios y que sacuden la memoria y los recuerdo de las historias vividas en primera persona o por personas cercanas que avivan un pasado para contar, como esas caravanas que atravesaban la región viniendo desde zonas lejanas, como por ejemplo los Tucumanos que venían desde el norte argentino hasta la feria de Huacanejata, en el distrito de Paucarcolla, Puno, en donde ese recuerdo se ha quedado vivo a través de la Danza de los Argentinos, que se celebra en cada aniversario de la ciudad de Paucarcolla.

Aún esos rostros duros y curtidos por el tiempo, avivan una sonrisa al recordar y contarte sus historias que parten del camino y transitan por la vereda del pasado, para traerlo al presente y permitir tejer ese puente importante de la memoria.

Es en esa intersección, donde la gestión de este importante patrimonio mundial entra en equilibrio con las valoraciones personales que se tiene de este elemento físico y material que recorre miles de kilómetros hasta los límites de ese antiguo imperio andino, el Tawantinsuyo.

Conclusiones

Retomando a Barbara Altshuler (2013: 3-7), podemos definir al territorio como un sistema complejo construido socialmente que refleja las dinámicas sociales y ejercicios de poder, expresado a través de estructuras materiales y simbólicas que adquieren significado para un determinado colectivo desde su experiencia e interpretación del mundo. Y, a su vez, es ese mismo espacio donde se tejen vínculos afectivos e identitarios.

La gestión patrimonial, como proponemos en esta investigación, realza no solo el valor material (físico) del patrimonio local, sino que también permite acercarlo a la memoria del poblador y traerlo nuevamente al presente, generando vínculos afectivos reales.

Desde esa perspectiva, el recorte local de los territorios permite aterrizar las dinámicas sociopolíticas, culturales, económicas y productivas, y en esa perspectiva pensar el Desarrollo desde lo común y significativo para la población.

Si a este marco, le vinculamos al desarrollo de políticas públicas de gobernanza territorial, podemos resarcir y aportar a la población en su derecho de ser reconocida



(identidad), de reconocer y aceptar la diversidad de las culturas al interior del Estado (proceso histórico, memoria colectiva, idioma), fortalecer los vínculos sociales (cohesión social) y aportar al crecimiento económico y mejorar la calidad de vida.

Notas

En este caso, me refiero al uso del patrimonio arqueológico desde su valor intangible, más allá del uso turístico, cuyo valor económico si está presente en las políticas del Estado.

² La República del Perú, es un Estado unitario que presenta una división territorial en tres niveles: Regional, Provincial y Distrital. Al interior de los distritos, se pueden encontrar Centros Poblados, que corresponden a poblados rurales mayores a 500 habitantes con representación política (alcaldes).

³ Las pacarinas hacen referencia de los lugares míticos de origen, que conectan el mundo de arriba (*Hanan paccha*) con el mundo de abajo (*Urin paccha*). Estos pueden ser cuevas, *apus*, lagos o lagunas (*cochas*).

Referencias Bibliográficas

Altschuler, Bárbara (2013). "Territorio y Desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos." En: Revista Theomai N°27-28. Buenos Aires.

Ministerio de Cultura (2016). Plan Quinquenal Qhapaq Ñan 2016-2020. Documento interno. Lima.

Murra, John V. (1964). "Una apreciación etnológica de la Visita" En: *Visita Hecha a la Provincia de Chucuito por Garci Diez de San Miguel en el Año 1567. Documentos Regionales para el Etnología y Etnohistoria Andinas* (Lima, Peru) 1: 419–444.

Formaciones económicas y políticas del mundo andino. 1. ed. Historia andina; Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Pease G. Y., Franklin (1973). "Cambios en el reino Lupaqa (1567–1661)". *Historia y Cultura* 7: 89–105. Lima, Peru.

"Relaciones entre los grupos étnicos de la Sierra sur y la Costa: Continuidades y cambios." En *El Hombre y su Ambiente en los Andes Centrales*, ed. Luis Millones and Hiroyasu Tomoeda, pp. 107–122. Senri Ethnological Series 10, University of Tokyo, Tokyo.

Stanish, Charles. (2003). *Ancient Titicaca: The Evolution of Complex Society in Southern Peru and Northern Bolivia*. University of California Press. Berkeley.



Nuevas configuraciones locales y ruptura de la matriz unitaria y homogeneizadora del estado nación en Latinoamérica. Reflexiones desde el giro ecoterritorial y la subjetividad colectiva.

Gabriel Rodríguez Medina

Resumen

Este artículo es parte de una investigación doctoral centrada en la identificación de innovaciones colectivas para la gestión de bienes públicos en América Latina, sustentadas en transformaciones en la idea de territorio, nuevas gobernanzas y desacoplamientos de los patrones y escalas nacionales tanto de los modelos extractivos que imperan en Latinoamérica, como en los mecanismos de articulación y gestión de lo público, vale decir, en las intersecciones de prácticas de democracia representativa y democracia directa que se observan en la escala local y subnacional. Se trata de una reconstrucción que se inspira en la triada, dependencia estructural, colonialidad del poder y del saber e imperativos decoloniales para reconstruir el objeto del análisis como identificar configuraciones y aprendizajes que surgen de estas relaciones, en particular los modelos locales de innovación en contextos de población concentrada y prácticas extractivistas en la creación de valor.

El documento presenta en una primera parte, una descripción en perspectiva histórica y sociológica del sello homogeneizador con que las identidades estatales nacionales concibieron la idea de territorio en sus expresiones espaciales y culturales, y algunas de sus derivadas, por ejemplo, la concentración territorial de la población y el problema de la creación de valor en un marco de dependencia integral (no sólo material), donde actividades económicas son insumo o base de diversas industrias del sistema capitalista global: minería, agricultura extensiva, pesca industrial, entre otras y por tanto, la materialidad de dichas industrias se sitúan en una escala distinta a las expectativas, aprendizajes e innovaciones locales y subnacionales que se observan hoy en la región y que como se verá son comunidades situadas en ciudades intermedias o contextos no atribuibles a aglomeraciones urbanas/globales (ciudades de más de 5 millones de habitantes por ejemplo). Luego, se describen conceptos y discusiones pertinentes para entender e intervenir en lo que parecen ser síntomas que confirman la pertinencia de estas perspectivas: movimientos de alternativas productivas y culturales a nivel local; reivindicaciones de identidades colectivas no estatales, globales y locales; y el descentramiento de la discusión técnico política: más allá de la utopía del federalismo y de la descentralización: la capacidad de que comunidades no metropolitanas –en



contextos urbanos, pero también sectores o partes de una ciudad: barrios, villas-, realicen experiencias de acción colectiva en un lugar distinto al ritmo estatal nacional. Finalmente, se presentan reflexiones finales, a modo de preguntas, o hipótesis interpretativas de estas discusiones.

Palabras clave

Territorio; territorialidad, aprendizaje colectivo, modelos locales de innovación en la gestión de bienes públicos.

Introducción

Marco General: la unidad nacional y la invisibilización del territorio y su potencial de diversidad

La sociedad en la que nos corresponde vivir, a la que pretendemos observar, entender e incidir, ha venido mostrando un incremento en sus niveles de complejidad, en sus elementos fundacionales, su autodiagnóstico y en sus proyecciones, aspiraciones, visiones y disputas sobre el futuro, lo que deriva en mayores niveles de incertidumbre respecto de sus horizontes de desarrollo, lo que a su vez, desborda el alcance de diversas instituciones tanto en la esfera del estado como en la sociedad civil, de lo que emergen transformaciones significativas de instituciones, prácticas e identidades. De esta dinámica, por cierto que Latinoamérica no está exenta y como se verá, en tanto territorio dependiente y periférico del imaginario de la modernidad, sus impactos, evidencias y aprendizajes son de un calado mayor al que se da en otros lugares del planeta.

Estas complejas transformaciones se expresan de diversa manera en el mundo, vale decir, en sus territorios. La idea de territorio, sus reflejos y alcances principales, tiene una aparición reciente en las reflexiones y debates de las ciencias sociales en Latinoamérica. Si bien hay producciones donde esta idea ha tenido una consideración central en las discusiones de las ciencias sociales en general, o en la expresión global de este campo (Foucault, Guattari, Beck –citar con año–), es en el debate articulado en torno al (post) desarrollo como en foros o ambientes postcoloniales, donde el concepto del territorio adquiere incluso poder explicativo para entender transformaciones situadas, vale decir, cambios que se observan en la región y que no ocurren en otros territorios del mundo o que ocurren con alcances e impactos diferentes (Escobar, Mignolo, Acosta –citar con año–). De alguna manera es una discusión que sucede, desborda e interpela a las ideas ligadas a la desterritorialización de los procesos



sociales, esto es, la ausencia o inexistencia de un centro o de territorio basal para la construcción de identidades colectivas, eventualmente nacionales, muy en boga también en análisis globales, centrados en transformaciones diversas ancladas en la idea de globalización/mundialización.

Efectivamente, el pensamiento situado o el reflejo epistemológico de las condiciones territoriales, queda muy bien reconstruido en discusiones y debates vinculados al (post) desarrollo. *“Las mentes se despiertan en un mundo, pero también en lugares concretos, y el conocimiento local es un modo de conciencia basado en el lugar, una manera específica de otorgarle sentido al mundo”*. (Escobar, 2000). Existen un sinnúmero de principios desarrollistas y decoloniales, que en líneas similares, reivindican no sólo la singularidad de un objeto (en este caso el gigante objeto llamado Latinoamérica y el territorio que lo sustenta), sino la necesidad de reconstruir e incidir en dichos objetos con herramientas teóricas y hasta metodológicas, ad-hoc, pertinentes a los lugares que pretenden reconstruir, interpretar y constituirse directa o indirectamente en un marco para el diseño e implementación de iniciativas públicas en sentido amplio. De ahí la imagen de quiebre que esta perspectiva evoca en diversos sentidos.

Dada la profundidad de estos principios y su rasgo contraintuitivo o alternativo a las reconstrucción tradicionales en la relación territorio, comunidad y acción colectiva, esto es, cuestionar el cómo y dónde se conoce y donde aplica ese conocimiento, existen un sinnúmero de frentes, dimensiones o indicadores donde esto podría cuestionarse o robustecerse. Uno de ellos, es la diversidad territorial estructural, lo que impacta en las herramientas técnicas y políticas, pero también en esferas culturales, como lo es la identidad nacional estatal y lo que supone esta matriz en la situación y alcance de los territorios, lo que como se verá empalma y se articula con procesos globales de aprendizaje colectivo, en particular, situados en la esfera de la sociedad civil, que utilizan herramientas de democracia directa, lo que genera imperativos materiales en la escala territorial que demarca las identidades colectivas, incluyendo las identidades nacionales, evidenciando la incomensurabilidad de los territorios bajo el alero de las administraciones nacionales en la región, configurando correlaciones de grandes extensiones territoriales con población concentrada, dicho de otra manera, bases territoriales no metropolitanas con baja densidad poblacional en la LA.

La impronta homogeneizadora con que se han instalado y desplegado los estados nacionales en Latinoamérica, por un lado estableciendo y ocupando el territorio en el marco de la instauración y salida del marco colonial; y, en forma paralela, construyendo



y/o instalando la idea de nación como marco de articulación social, ante un panorama desintegrado social, étnica y territorialmente (Domingues 2009; Boissier, 2008 – confirmar cita de año-), se ha traducido en altos niveles de centralización política, fiscal y cultural, aun cuando algunos estados hayan decantado en regímenes federales. Esta condición o rasgo postcolonial en la conformación de las comunidades contenidas en los estados nacionales, explica las singularidades con que se configuran los territorios al interior de los estados nacionales, y desde ahí pueden relevarse evidencias para comprender y robustecer los procesos de territorialización de la discusión política en materia de desarrollo, medioambiente, participación, aprendizaje y modelos locales de innovación, entre otros.

En otras palabras, las transformaciones asociadas a distintas construcciones nacionales en el siglo XIX, ha dado paso a una lenta pero progresiva reapropiación por parte de las comunidades locales y subnacionales que habitan los territorios de la región y que agregadamente son reconstruidos como “partes” de un estado nación, evidencian un fuerte déficit demográfico para operar el territorio en base a un valor público compartido y los límites materiales en base a los cuales se articulan los movimientos sociales que responden a dicha reapropiación: movimientos étnicos, urbanos, medioambientales, etc. De este modo, se configura una dimensión emergente para entender e intervenir en el territorio, un proceso de descentramiento que empalma y se refuerza con el aprendizaje de las comunidades locales y subnacionales, que han estado contenidas e indiferenciadas en la impronta homogeneizadora del Estado nacional en Latinoamérica, que se despliega para la ocupación territorial y que luego forja muchas de sus políticas en base a la idea de homogeneidad y uniformidad de la territorialidad base de los elementos de identidad nacional, que afloran al término del SXIX y que se amplían a lo largo de todo el SXX.

Esta impronta explica los altos niveles de centralización política y cultural contenida en las racionalidades estatales/nacionales que se forjaron durante el siglo XIX y XX; también, la concentración demográfica en las ciudades capitales de los estados nación, y con ello, desequilibrio en los capitales culturales que se distribuyen en los territorios. El desborde de la idea de territorio emerge de esta manera, como un importante factor tanto de descentralización política de la región, como de diversidad de proyectos de futuro, horizontes intersubjetivos, base de proyectos políticos orientados a desacoplarse de un patrón común de desarrollo material e inmaterial. Este complemento activo y dinamizador de la idea de territorio, transita desde la concepción de ser mero soporte



de las relaciones sociales, hasta entenderlo como fuente de identidades y subjetividades colectivas, que trascienden la idea de unidad con que los estados nacionales se han construido en la región.

El territorio ha transitado en su concepción y alcance. En un primer momento, en el periodo premoderno, el territorio es el lugar donde se habita, indiferenciado del paisaje y/o de la naturaleza. En la transformación moderna, a partir del siglo XVIII, donde la red mundial de comercio logra operar a nivel planetario generando un sinnúmero de instituciones funcionales a esa extensión: municipio, registros de la propiedad, normas para el comercio internacional, entre otras, el territorio comienza a ser registrado (propiedad), regulado (emergencia de ciudades e industrias) y proyectado (diseños, memorias e identidad). Es el momento de la expansión de los gobiernos locales y de despliegue de una matriz positivista en la relación de la humanidad con la naturaleza: el territorio se debe organizar para producir.

Tal como se aprecia en distintos debates latinoamericanos, desde la dependencia, la colonialidad del poder y los debates decoloniales, las problemáticas derivadas de una concepción global de diversas ideas, invisibiliza las particularidades que se expresan en territorios que han tenido una relación subordinada desde lo material, hasta lo epistemológico. En las últimas tres décadas, lo que algunos sitúan desde el término de la guerra fría, es cuando la complejidad e incertidumbre se acrecientan como consecuencia de diversos procesos de transformación social, donde convergen una reconcepción y revalorización de la naturaleza, con un aprendizaje ciudadano y/o nuevas convicciones que orientan la acción de organizaciones locales, públicas y privadas, que pretenden incidir en el uso actual y futuro de ese entorno. Emerge así la idea del territorio, como un espacio sustentable, que debe ser protegido.

En este marco, una de las singularidades que muestra la región es la correlación entre territorio y base demográfica. En esta intersección emergen elementos históricos centrales: el poblamiento colonial del territorio; y también elementos políticos y culturales: el proceso de construcción de estados centralizados, orientados a instituir la homogeneidad en marcos sociales desiguales y diversos. Esta singularidad se expresa empíricamente en la concentración demográfica que muestran la mayoría de los estados nacionales en Latinoamérica, en sus principales ciudades, lo que dado el tamaño de sus territorios, sitúa a los niveles locales y subnacionales, en general, con bajas densidades de población. Este desequilibrio, se traduce también en desiguales distribuciones de



capital cultural, formación de masa crítica, lo que analizado en retrospectiva ha facilitado la conformación de estados altamente homogéneos en sus objetivos, prácticas y agencias, que aun en la tradición federal, muestran altos niveles de centralización en sentido amplio.

A continuación, algunos datos en este línea de análisis.

Región, subregión o área	Población Total		Densidad Poblacional	Proyección Población Total			
	2017	2018		2030	2050	2080	2100
Mundial	7.550.262	7.632.819	58,7	8.551.199	9.771.823	10.848.708	11.184.368
Europa Occidental	193.431	194.073	178,9	198.584	199.496	195.867	194.559
América del Norte	361.208	363.844	19,5	395.453	434.655	480.663	499.198
América Latina y el Caribe	645.593	652.012	32,4	718.483	779.841	763.532	712.013
Caribe	43.883	44.155	195,4	46.887	48.258	44.156	40.022
América Central	177.316	179.616	73,2	204.496	231.563	235.786	221.657
América del Sur	424.394	428.241	24,5	467.100	500.020	483.590	450.333

Tabla 1. Distribuciones territoriales del tejido demográfico
Fuente: elaboración propia.

País	Población Total 2018	Densidad Poblacional
Argentina	44.689	16,3
Uruguay	3.470	19,8
Brasil	210.868	25,2
Venezuela (República Bolivariana de)	32.381	36,7
Colombia	49.465	44,6
Ecuador	16.863	67,9
Perú	32.552	25,4
Chile	18.197	24,5
Bolivia (Estado plurinacional de)	11.216	10,4
Paraguay	6.897	17,4

Tabla 2. Densidades poblacionales en estados de América del Sur
Fuente: elaboración propia.

Región, subregión, país o área	Población de áreas urbanas y rurales		
	Urbano	Rural	Porcentaje población urbana
Mundial	4.219.817	3.413.002	55,3
Europa	552.911	189.737	74,5
América del Norte	298.987	64.857	82,2
América Latina y el Caribe	526.057	125.955	80,7
América del Sur	360.353	67.888	84,1
Argentina	41.056	3.633	91,9



Uruguay	3.308	162	95,3
Brasil	182.546	28.321	86,6
Venezuela (República Bolivariana de)	28.563	3.819	88,2
Colombia	39.956	9.508	80,8
Ecuador	10.762	6.101	63,8
Perú	25.360	7.192	77,9
Chile	15.934	2.263	87,6
Bolivia (Estado plurinacional de)	7.786	3.429	69,4
Paraguay	4.247	2.649	61,6

*Tabla 3. Población de áreas urbanas y rurales en el Mundo y Latinoamérica.
Fuente: elaboración propia.*

Como se observa en estos datos, la densidad de población, vale decir la relación entre tejido demográfico y extensión territorial, es relativamente baja en la Latinoamérica, con claros índices de concentración urbana que dada la concentración en ciudades capitales, sugiere que probablemente los niveles subnacionales encuentran ciudades intermedias y pequeñas con entornos de localidades pequeñas, todo lo anterior en un marco de grandes extensiones territoriales.

Estas densidades poblacionales en LA, en particular las observadas en áreas no metropolitanas, configuran áreas territoriales locales y subnacionales, que facilitan tanto la emergencia de una territorialidad específica, diferenciada de la escala nacional, como el marco material para la gestión de un sinnúmero de bienes públicos: usos horarios, gestión de riesgos y emergencias, diseño de programas territoriales –en múltiples sectores- y en general estrategias para la creación de valor y articulación de la acción colectiva, en base a prácticas ligadas a la colaboración, el compromiso, el cuidado del entorno.

Por todo lo anterior, proponemos dos dimensiones o niveles para entender tanto la invisibilización del territorio en América Latina, donde se observan síntomas o expresiones del problema central que se explora en esta reflexión: concepciones uniformes y estandarizadas del territorio nacional, se debilitan y dan paso a expresiones heterogéneas de acción colectiva.

En primer lugar, la transformación del estado nacional, como consecuencia del aprendizaje de las comunidades locales y subnacionales y su expresión en diversos movimientos sociales en la región y en procesos de rediseño institucional, ha puesto en la primera línea del análisis una condición material tratada marginalmente en las disciplinas interesadas en estos temas: el tamaño del territorio. Gran parte de las experiencias que sustentan análisis sobre nuevas gobernanzas, nuevas intersecciones entre sociedad civil y estado, nuevas formas de participación, tienen lugar en base a



escalas intracomunales (el caso de los presupuestos participativos, algunas experiencias de gestión en salud, o de las movilizaciones anti extractivistas en torno a cuencas y valles que se dan en toda la región) o bien a escala intercomunal (donde existen evidencias en materia de gestión de recursos y servicios sociales –atención de personas mayores, cuidado del agua, por ej. Sabel Charles.). Al parecer, es esta la dimensión que posibilita la innovación que suponen los aprendizajes locales en diversos ámbitos que agregadamente conforman la identidad sociopolítica de los actores, situadas en un nivel menos abstracto que la idea de nación: el territorio. Esta escala siendo variable es lo suficientemente amplia para reconocer un territorio común, e implementar mecanismos de democracia directa que se dan generalmente sobre asuntos que afectan a dicho espacio de manera tangible.

La escala territorial, entendida entonces como un espacio “gestionable” por las comunidades locales; un espacio que puede ser materialmente conocido por los actores locales y subnacionales y que puede configurar también sus límites en base a los recursos materiales y no materiales contenidos en dicho territorio, empalma también con las premisas de la crítica al nacionalismo metodológico (Chernilo, Daniel 2015). En la región, medidas estadísticas a nivel nacional, resultan insuficientes para la orientación de las políticas públicas en sentido amplio (nuevas gobernanzas) que se despliegan en el nivel local/subnacional, lo que se traduce en otra razón por la cual la escala territorial, el tamaño, adquiere una condición crítica para entender y potenciar cambios sociales y adecuaciones institucionales.

En segundo lugar, se han ido incorporando un sinnúmero de tradiciones, fragmentos y hasta metáforas sobre el bienestar y el buen vivir que trascienden a los territorios que han oficializado estas síntesis (Bolivia y Ecuador) alimentando una crítica transversal y alternativa al modelo desarrollista neo - liberal, que sustentó el diseño institucional de todo el siglo XX en la región. La crítica al extractivismo, el reposicionamiento del medio ambiente, las “economías sociales”, empoderamientos locales, etc., son todas expresiones que se articulan en esta crítica y cuyo reflejo “nacional” puede tener variaciones, pero que responde al mismo proceso de agotamiento de la promesa capitalista del bienestar y de su realización en el espacio individual y colectivo. Observando las demandas concretas de los movimientos sociales locales, éstas contienen diversas imágenes y/o metáforas sobre sociedades futuras, que trascienden la imagen homogeneizadora del bienestar “global” (sintetizado en la idea del “american life style” y de su antítesis innominada, vale decir los “modelos alternativos”). La



transformación de las gobernanzas subnacionales, se nutren por tanto de un aprendizaje respecto del alcance material de sus promesas y reivindicaciones, dando pie a una resignificación del territorio, a su escala; y también de múltiples lugares de llegada, visiones de sociedades futuras que están hoy en pleno desarrollo, y cuyo amparo parece ser mejor operado por entidades más cercanas que los estados centrales que se despliegan en la región y su pretensión de traducir esa diversidad en prácticas orientadas por la uniformidad.

Giro ecoterritorial y subjetividades colectivas: Hacia un marco conceptual pertinente para el entendimiento de los procesos locales y subnacionales en la región.

La irrupción del territorio, la territorialidad o el componente espacial en la comprensión e intervención de procesos sociales de diverso tipo es un giro manifiesto en la producción de las ciencias sociales actuales. La idea de territorio adquiere rasgos omnicomprensivos que también le restan precisión, para situarlo como sujeto político y objeto de análisis. En esta explosión que se observa hoy de la idea de territorio, desde diversas disciplinas, se ha puesto énfasis en la escala, esto es el tamaño de los territorios en relación a la potencialidad de las comunidades que lo habitan y transitan en él, respecto de concretar diversos procesos de aprendizaje: por ejemplo, deliberar sobre la instalación de proyectos extractivos de diverso tipo e implementar acuerdos funcionales a las prácticas de democracia directa. De ahí la importancia de los modelos alternativos locales: el problema de la proximidad como condiciones y límites de la democracia directa.

Estos dos conceptos muestran toda su potencialidad descriptiva y explicativa, precisamente en el marco territorial desde donde han sido construidos, Latinoamérica. Se trata de una entrada situada, en tanto se inspira en evidencias empíricas ligadas a la relación entre base demográfica, extensiones y tamaños territoriales y aprendizajes e innovaciones en la gestión de lo público a nivel local y subnacional, lo que materializa algunas premisas del debate (post) desarrollista, en particular, el desborde del nacionalismo metodológico y la creación de condiciones locales y subnacionales para disputar los modelos nacionales de desarrollo, generalmente de corte extractivista y ligados al sistema mundial de comercio y transacción de bienes y servicios

El giro ecoterritorial, lo entendemos como *“la emergencia de un lenguaje común que da cuenta del cruce innovador entre la matriz indígena comunitaria, la defensa del territorio*



y el discurso ambientalista. En este sentido, puede hablarse de la construcción de marcos comunes de la acción colectiva, los cuales funcionan no sólo como esquemas de interpretación alternativos, sino como productores de una subjetividad colectiva” (Svampa, 2012). Como se observa este concepto integra dimensiones manifiestas en la realidad territorial que se observa en Latinoamérica: matriz indígena, defensa territorial y aprendizaje y/o valorización del ambiente. En este sentido, existe un sinnúmero de configuraciones de giros ecoterritoriales en la región y en Chile, donde localidades pequeñas, se organizan, deliberan y luego van marcando límites a proyectos anclados en el sistema global o nacional de proyectos de inversión de diversos sectores económicos, que como hemos visto impactan en forma directa en las condiciones territoriales en tanto sistemas económicos de raíz extractiva, esto es, con impactos tangibles en diversos territorios. También el giro ecoterritorial, puede ser empleado en contextos urbanos metropolitanos, como marcos de acción colectiva que desbordan y complementan distintas acciones estatales subnacionales y locales, generando acciones alternativas en materia de acceso a servicios, consumo de alimentos, actividades de recreación, entre otras

En complemento, la subjetividad colectiva, puede ser entendida como, “sistemas sociales con diferentes grados de centramiento e intencionalidad, y con cualidades ecológicas más o menos cerradas. La definición de su identidad y complejidad de organización pueden ser bajas o altas, potencial o reales, con una delimitación que puede ser cerrada o abierta. Las subjetividades colectivas incluyen individuos y sub-colectividades con comportamiento intencional que puede converger pero también apuntar hacia direcciones diferentes, incluso opuestas. Es en su interacción, y en la de los individuos, que la vida social se teje” (Domigues, 2018). Como se observa, la subjetividad colectiva, emerge como un concepto menos situado territorialmente, más genérico y por tanto con un potencial descriptivo mayor a diversos contextos territoriales no necesariamente el que observamos en la región: territorios extensos con población concentrada. No obstante, y tal como se dijo en el seminario, la tensión del “antropoceno”, en tanto evoca cualidades ecológicas el concepto es funcional también con la pretensión universalista que el autor le da a este concepto para integrarlo en discusiones clásicas de la teoría social como lo es la relación agente - estructura. En este sentido, la estructura, se abre a las condiciones de la naturaleza y sus efectos determinantes sobre las poblaciones que habitan en él, vale decir, las variaciones de la territorialidad.



Estos dos conceptos empalman con algunos de los principios de mayor calado que ha generado la teoría sociológica en Latinoamérica: la dependencia, el análisis situado territorialmente y el valor del pluralismo, la pluralidad como marco interpretativo y la diversidad como valor público. Efectivamente la tríada dependencia, colonialidad y decolonialidad ha generado muchas distinciones teóricas que emergen como alternativa o complemento para la descripción de los procesos sociales que se observan en AL, esto genera el imperativo de utilizar herramientas descriptivas y explicativas coherentes con las realidades territoriales, donde el giro ecoterritorial parecer tener mayor densidad y alcance que las subjetividades colectivas, aun cuando ambos conceptos permiten entender mejor las transformaciones descritas.

Reflexiones Finales

La concepción y el alcance de la idea de territorio, su reflejo y articulación en las construcciones nacionales de las sociedades latinoamericanas, muestra adecuaciones que desbordan la mera transformación de una categoría y campo de la realidad social, generando cambios en distintas esferas que han ido conformando la matriz sociopolítica en la región: particularmente en el principio de homogeneidad nacional y en la emergencia de comunidades sociopolíticas periféricas a los territorios centrales y/o metropolitanos en base a los cuales se han conformado y expandido los estados nacionales en América Latina y sus proyecciones de identidad colectiva. Procesos de aprendizajes colectivos e innovaciones que han derivado en modelos locales de autogestión, conforman espacios de transformación en la gestión de lo público, tensionando con ello la dinámica nacional con que se han venido procesando los debates en esta materia. Para esto, el concepto de giro ecoterritorial, empalma plenamente no sólo como un elemento para describir mejor los procesos que en esta materia se observan en la región, sino que para explicar la potencia que este giro supone en las futuras dinámicas que desde estas acciones o con estos elementos, se configuren a la hora de incrementar pertinencia en las acciones colectivas.

Una forma de entender situadamente el alcance de la idea de territorio, con criterios (post) desarrollistas, deriva primero en identificar las singularidades que presentan las configuraciones territoriales en AL, evidenciando las diferencias y brechas que un entendimiento universal de esta idea no permite ver. En la región, la relación entre extensiones territoriales y tejido demográfico, muestra tanto la concentración demográfica que se observa en los principales estados de AL, junto con los



desequilibrios que emergen en diversos territorios no metropolitanos, ciudades intermedias o redes urbanas.

No se trata solamente de una transformación que evoca la descentralización de los estados nacionales y su reflejo en múltiples instituciones y competencias subnacionales, sino que de un campo y espacio emergente que al integrar la crítica a los modelos desarrollistas o convencionales y rescatar la diversidad de intereses en juego en comunidades y situaciones específicas, configura una relación flexible y pragmática respecto de los horizontes de desarrollo, los medios para su logro y los actores responsables de su implementación y gestión, lo que en palabras de la profesora Svampa, pueden ser modelos locales de innovación.

El desarrollo material e inmaterial, supone hoy la innovación y la creatividad como principios que operan en la base social y se deben elaborar o facilitar desde esos niveles de la realidad y no desde el nivel central o nacional. En tanto la racionalidad estatal nacional y sus dispositivos institucionales quedan desbordados por los procesos de aprendizaje global y local, en diversas dimensiones, también se desborda la idea de desarrollo instalada y transformada desde mediados del siglo XX hasta los albores del siglo XXI.

También empalma con procesos de aprendizaje colectivos que redefinen los límites y las intersecciones de las esferas del mercado, la sociedad civil y el estado, creando y modificando instituciones y orientándose en general a la construcción de múltiples experiencias de gobernanzas al interior de los estados nación de la región, lo que agregadamente tensiona también el procesamiento centralizado y estandarizado con que operan los estados nacionales en América del Sur.

Cuatro reflexiones/propuestas a modo de interrogantes futuras, para el cierre de este documento:

- a) El aprendizaje colectivo de las comunidades locales/subnacionales, (giro ecoterritorial, cambio en las lealtades ciudadanas: + territorio, - estado) demanda una base y equilibrio demográfico para la generación y disputa de los proyectos de desarrollo, esto es, la generación de masa crítica mínima o lo que se conoce como segundo ciclo de la descentralización (G. de la Maza, 2011)
- b) Una base que densifique los canales de representación de los estados nacionales. El incremento de prácticas de democracia directa y la tensión de los canales tradicionales de participación ligados a la democracia representativa,



muestra también procesos que inducen a la reforma estatal en su relación con las comunidades locales subnacionales. Normas sobre participación, transparencia, condición vinculante de procesos de consulta, entre otros, son procesos que están emergiendo en la región y que son funcionales a la diversidad contenida en estas transformaciones. Esta adecuación es una condición para operacionalizar la diversidad como principio que complementa/transforma la impronta homogeneizadora de los estados nacionales de AL.

- c) El alcance territorial de los proyectos de desarrollo, desborda las demarcaciones administrativas y “queda corto” para empalmar con las extensiones territoriales nacionales, en el caso de Chile: comuna, región, país (no es este el lugar para describir la jerarquía de la categoría provincia). Las comunidades locales han mostrado capacidad asociativa para dialogar entre comunas, entre sensibilidades políticas de corte global y nacional (izquierdas y derechas) y entre generaciones, articulándose siempre en el cuidado, protección y uso sustentable del “territorio tangible”.
- d) Flexibilidad, diversidad y pertinencia son principios de una buena política pública que requieren masa crítica/base demográfica, condiciones que territorialmente están asociadas a la dinámica de las capitales y su entorno y, en pocos, casos en ciudades intermedias. En este sentido el giro ecoterritorial puede constituirse en una herramienta apropiada para diagnosticar condiciones latentes que deriven en modelos locales de innovación.

Referencias Bibliográficas

Domingues, José Mauricio (2018). SUBJETIVIDAD COLECTIVA Un concepto, una teoría. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Cuadernos de Teoría Social Año 3, N° 6

La Modernidad Contemporánea en América Latina. Buenos Aires, Argentina. Ed. S XXI y CLACSO

Chernilo, Daniel. (2015). Las relaciones entre nacionalismo y cosmopolitismo. Recuperado en: https://ddd.uab.cat/pub/papers/papers_a2015m7-9v100n3/papers_a2015v100n3p303.pdf

Escobar, Arturo. (2000) El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?. Clacso. Recuperado: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100708045100/7_escobar.pdf



de la Maza, Gonzalo; Nuria Cunill; Alfredo Joignant (editores). (2012) Nueva Agenda de Descentralización en Chile: sentando nuevos actores a la mesa. Gonzalo; Universidad de Los Lagos.

Svampa, Maristella (2012). Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina. Recuperado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>



El sistema de producción Agave-mezcal como factor de integración regional en el centro de México.

Eduardo Sánchez Jiménez
Fredyd Torres Oregón
David Iglesias Piña

Resumen

El mezcal es la bebida tradicional y cultura líquida de México producida en casi el 80% del territorio nacional. Su elaboración y consumo se localiza en escenarios rurales y originarios bajo un sistema de producción artesanal y con fines rituales, espirituales y sociales. Actualmente, se ha observado una masificación de la demanda, que se traduce en una producción más intensiva y por ende en el uso acelerado de los insumos para la producción. Esto ha generado diversas problemáticas multidimensionales y multiescalares, como las modificaciones históricas en torno al uso y aprovechamiento de esta planta, la modificación de la organización social de las comunidades, la transformación de paisajes culturales como resultado del cambio de uso de suelo promovido por la expansión de la mancha poblacional, así como el desempleo, los salarios bajos en actividades agrícolas, la pérdida de biodiversidad, agotamiento de los recursos fitogenéticos, sobre explotación de especies en escalas locales y regionales.

En el centro de México se ha desarrollado la actividad mezcalera desde el dominio español, se configuraron corredores bioculturales donde circulaban mercancías, saberes y sobre todo mezcal. Los espacios geográficos involucran al sur del Estado de México, el occidente de Morelos y el norte de Guerrero, que fueron desarrollando características propias para la producción de mezcal y circulación de esta bebida, actualmente, los territorios dinamizaron su actividad, modificaron sus formas de producción y aparecieron nuevos factores que se están incorporando al escenario mezcalero local y regional.

Palabras clave

Mezcal, Integración regional, México, Sustentabilidad, Sistemas complejos.

Introducción

La relación sociedad-Agave se inicia como un proceso relacionado con la necesidad de adquirir alimentos y bebidas. El uso y aprovechamiento de estas es visto como un fenómeno coevolutivo producto de la interacción de los primeros grupos humanos en el continente americano. En esta búsqueda de descubrir o procesar alimentos, emplearon



mayormente su tiempo buscando formas de obtenerlos y conservarlos, así como fuentes de abastecimiento natural (Farga, 1968).

La necesidad de alimento permitió el desarrollo de la agricultura. Esta actividad originó el cultivo del maíz, frijol, calabaza, raíces, frutos, nopales y maguey. Evidencias arqueológicas encontradas en la cueva de Coxcatlán, Puebla, indican que de los primeros cultivos domesticados para la agricultura fue el maguey, por ser una planta para diversos usos, adaptación al clima y otros beneficios (McClung, 2013)

El mezcal es una bebida destilada producida a partir de la cocción de la “piña” de maguey o por alguna de sus partes (quiote o pencas). Hay escasa evidencia documental que indica sobre los antecedentes de la destilación antes o después de la conquista española. Sin embargo, hay información que propone que su elaboración fue desarrollada por grupos nahoas en el litoral del Océano Pacífico, así como en el Altiplano Central (Farga, 1968).

Dados los cambios en el *hábitus* (Bourdieu, 1972), el pulque y el mezcal dejaron de ser elementos sagrados para convertirse en bienes de cambio. Las plantas de Agave fueron dejadas de concebirse como bien natural a un bien público y finalmente bien privado. A lo largo de las tres centurias de dominio español, surgieron territorios agaveros como Tequila en Jalisco, Llanos de Apam (Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Puebla), Valles centrales en Oaxaca y Tierra caliente (Estado de México, Morelos, Guerrero y Michoacán).

A finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX, se intensifica el interés por la alta producción de las bebidas del Agave más allá del uso ritual desde su génesis. Las primitivas destilerías con ollas de barro fueron denominadas “fábricas de vino-mezcal” (Payno, 1864). Algunos factores que promovieron esos cambios en la forma de producción se pueden ejemplificar en el periodo porfirista. Otro ejemplo pueden ser las políticas públicas posrevolucionarias que incentivaron la mecanización del campo mexicano.

A mediados del siglo XX, esta actividad representó una nueva oportunidad para las empresas nacionales e internacionales tequileras o de la naciente industria del mezcal, quienes fueron apropiándose de la planta del maguey, así como el producto de las unidades de producción familiar o de baja escala. Este fenómeno de producción intensiva trajo consigo mayor presión ambiental, deterioro de los ecosistemas, marginación social, pérdida de los cultivos tradicionales y de la agrobiodiversidad,



integración territorial, transformación de los sistemas de producción y de los saberes campesinos mezcaleros (Sánchez, 2018).

A partir del 2010, se ha observado cambios en la forma de producción de mezcal, se diferenciaron tres diferentes categorías: ancestral, artesanal e industrial, cada una de ellas agrupa diferentes actividades, herramientas, relaciones sociales en el trabajo y hacia afuera, diferentes canales de circulación de productos, además de generar diferentes problemáticas. La realidad de estudio exige analizar esta actividad desde un enfoque integral y amplio, que posibilite visualizar cómo está estructurada la producción, qué elementos están interviniendo y cómo organizar el abordaje de estos.

La producción de mezcal integra elementos biológicos, físicos, económicos, sociales, culturales y políticos que interactúan entre sí y generan relaciones constantes. Esta actividad se ve inmersa en distintas dinámicas y contextos multidimensionales cambiantes, para efectos de su estudio, es necesario realizarlo utilizando el marco teórico, conceptual y metodológico de la Teoría de los Sistemas Complejos. Mediante este enfoque, será posible fundamentar el análisis para observar y analizar la estructura, elementos y relaciones del sistema de producción Agave-mezcal y su funcionalidad, así como su alcance a escala local y regional.

El presente trabajo es parte de los avances de investigación doctoral “El sistema de producción Agave-mezcal para fomentar un desarrollo regional sustentable en la Región Tierra Caliente de México”. Se presentará información general sobre el proceso de construcción del problema de estudio, su abordaje teórico y metodológico y algunos resultados.

Implicaciones multidimensionales del sistema producción de Agave-mezcal

A partir del 2015, algunos territorios productivos han intensificado la producción de mezcal cambiando su forma tradicional por un modelo agroextractivista impulsado principalmente por el mercado global y apoyado por las políticas de los gobiernos estatales, como es el caso de Morelos y Estado de México, ambos pertenecientes a la Región Tierra Caliente (León & Sánchez, 2018). Se ha observado distintos flujos comerciales de materias primas, mano de obra y de recursos económicos, pero también plagas y enfermedades del Agave, conocimiento tradicional y la adopción de otras formas de procesamiento del mezcal, generando dinámicas al interior del Estado de México, hacia Morelos y hacia Guerrero (Sánchez E. , 2018).



La creciente demanda de mezcal y, por consiguiente, de los insumos naturales para su producción (leña, agua, palma y piedra) ha generado alta presión al medio ambiente, provocando deterioro de los ecosistemas en los diferentes territorios productivos de México comprometiendo la continuidad de especies silvestres de Agaves (CIATEJ-CONACyT, 2017).

Un ejemplo de análisis de producción local permite observar las implicaciones ambientales que afectan el funcionamiento del sistema productivo y ponen en riesgo la producción de destilados por unidad de producción. Se utiliza el 32.6% de hectárea (ha), de agaves; se deforesta una superficie del 12.5% de ha., para la obtención de biomasa (leña); se ha sobreexplotado la palma, siendo una especie protegida por la NOM- 059¹ y actualmente cuenta con la categoría en peligro de extinción; se utilizan 16.8 metros cúbicos (m³) de agua para las etapas de fermentación y destilación; los trabajadores reciben una remuneración de \$116.00 por jornada laboral de hasta 12 horas, y finalmente se ha detectado una importante huella de carbono producida durante la primera etapa de 360 kilogramo de monóxido de Carbono (KgCo), la segunda que es de 231.5 KgCo y la cuarta etapa que es de 360 KgCo, siendo un total de 951.5 KgCo, por unidad de producción durante un ciclo productivo.

Metodología

De acuerdo con el marco metodológico de la Teoría de los Sistemas Complejos (García, 2006), el trabajo de análisis se llevó a cabo en cuatro etapas que de manera general se desarrollan en la teorización del problema de investigación, la construcción del sistema objeto de estudio, la contrastación de la información y el análisis del sistema de producción Agave-mezcal desde la Teoría de los Sistemas Complejos.

En la primera etapa se utilizó el análisis documental, el cual consistió en la revisión de bibliografía, informes técnicos, artículos especializados, memorias de congresos y de campo, así como información oficial del gobierno mexicano, para localizar el problema de la investigación. Para la segunda etapa, se elaboró el modelo de sistema complejo de acuerdo con lo revisado en la teoría y la información utilizando el programa ATLAS.ti. En la tercera etapa, se elaboraron instrumentos para trabajo de campo (guion de entrevista y fichas de observación directa), se hizo la selección de muestro discriminatorio y se eligieron a los maestros mezcaleros, principales actores sociales. En la cuarta etapa, se hizo el análisis de la información de campo con el objetivo de ampliar el estado del conocimiento desde una perspectiva local, es decir, desde el actor



social. Se identificaron diferentes tipologías productivas, así como el análisis del sistema de producción desde los Sistemas Complejos.

Primera etapa: La perspectiva metodológica de los sistemas complejos para el estudio del sistema productivo Agave-mezcal

De acuerdo con el estado del arte, hay diversos estudios sobre la producción de mezcal, sin embargo, la perspectiva teórica de análisis recae principalmente en una visión limitada, sobre todo porque se ha analizado únicamente la producción de mezcal desde un enfoque de la economía neoclásica, misma que invisibiliza procesos y elementos que configuran la actividad. También se desconocía la estructura del sistema productivo, su funcionamiento y las relaciones que se generan entre sí.

De acuerdo con el análisis de la información documental, se observó que esta actividad presenta problemáticas multidimensionales y multiescalares que generan externalidades negativas que ponen en riesgo su continuidad. Las múltiples problemáticas exigen a la investigación hacer un abordaje desde una teoría que permitiera profundizar y encontrar elementos de explicación en temas diversos, por lo que se optó por la Teoría de los Sistemas Complejos.

Este enfoque teórico y metodológico permitió conocer a detalle las particularidades de la producción de mezcal dado que su funcionalidad está intervenida por factores físicos como el clima, el suelo, el relieve, la humedad, además de aspectos culturales como el conocimiento, las normas comunitarias, la cosmovisión, las creencias, por ejemplo. Además, se retomaron algunas categorías de análisis como: elementos, estructuras, subsistemas, sistemas, entornos, dinámicas, entre otras.

Posteriormente, retomó el marco conceptual de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana (NOM-070) Bebidas alcohólicas- Mezcal- Especificaciones (Diario Oficial de la Federación, 2016), de acuerdo con la clasificación productiva oficial y lo referente a las características de los sistemas de producción de mezcal mencionado en la revisión de fuentes de información sobre el espacio productivo de estudio. Se determinó utilizar estos criterios para seleccionar el tipo de unidades de producción con características homogéneas en el territorio de estudio.



con lo son los maestros mezcaleros, estos cumplen la función de proveedores de materias primas, distribuidores y comercializadores del mezcal.

En este proceso se buscó explicar la complejidad del sistema de producción Agave-mezcal a través de exponer las características del contexto de la producción, las estructurales y funcionales, las propiedades del sistema complejo, alcances y los indicios para evidenciar un sistema de producción regional sustentable o lo insustentable. En esta versión de avances de investigación, se entrevistó a un maestro mezcalero representativos del Estado de México, Sr. José Luís Medina Millán, originario de Santa María Atzumba, municipio de Zumpahuacán, Estado de México. Se exponen los principales hallazgos del trabajo de campo de las tablas 2 a la 4.

Temática	Producción agrícola	Insumos para producción	Unidades de producción	Tiempo de producción	Flujos comerciales
<i>Características de la región como espacio de producción.</i>	Maíz, frijol, calabaza y frutales	Magüey criollo Siete especies de maderables Palma zoyatera	33 unidades en 4 poblaciones.	6 a 8 meses	Tonatico Coatlán R. Tetecala Michapa Cacahuamilpa

Tabla 4 Características de la región como espacio de producción

Temática	Antecedentes de la producción	Espacios para producción	Tipo de herramientas e insumos	Distribución del mezcal	Transmisión del conocimiento
<i>Los indicios de la producción Agave-mezcal.</i>	150 años Vocación mezcalera hereditaria de 4 generaciones	Interior de los barrancos y zonas escarpadas	Burros de carga Cascomites Tinas de madera	Chalma Malinalco Tenancingo Tenango Tonatico Ixtapan	Oralidad Práctica cotidiana Relevo generacional Formas tradicionales de organización

Tabla 5 Condiciones y características del proceso de producción.



<i>Temática</i>	<i>Condiciones de los insumos productivos</i>	<i>Experiencia mezcalera</i>	<i>Tipo de herramientas e insumos</i>	<i>Condiciones del entorno</i>	<i>La cosmovisión local</i>
<i>Condiciones y características del proceso de producción.</i>	Maguey capón de 2 años Madera gruesa para braza Madera delgada para lumbre Palma fresca para horno	Formación infantil Vocación por el mezcal Respeto a la naturaleza Respeto a la cultura popular	Cascomite de zompantle Fondo de cobre Hornilla de piedra o barro Agua permanente	Preferente clima caluroso Humedad baja Tiempo de estiaje agrícola Baja o nula presencia de vientos fuertes	Participación en fiestas religiosas No envidias ni malas vibras dentro de la fábrica Involucramiento de la familia en toma de decisiones

Tabla 6 Los indicios de la producción Agave-mezcal.

Tercera etapa: El sistema complejo de producción de agave mezcal en la región de Tierra Caliente de México.

El proceso de producción del Agave-mezcal está integrado por actividades productivas, etapas de producción y herramientas o equipo que se utiliza para el desarrollo de alguna de estas. La integración de todos los elementos y la forma en cómo y con qué se produce determinan un sistema de producción para el mezcal, este está normado por la Norma Oficial Mexicana NOM-070-SCFDI, 2016, Bebidas Alcohólicas Mezcal.

Se identificaron 31 actividades productivas, estas se agruparon en siete etapas de producción: manejo del Agave mezcalero, recolección de insumos agrícolas, cocción de piñas, fermentación de fibras y mostos, destilación de fibras y mostos, circulación del mezcal y postproducción. La información que se recabó tiene una escala temporal de 2 ciclos productivos anteriores al presente, así como el ciclo productivo actual, es decir, se analizó información productiva de los años 2017, 2018 y 2019.

Las características productivas que se observaron en la unidad productiva de José Luís Medina son predominantemente constantes con un 65% registradas de 2017 a 2019, por lo que su forma de producción se puede considerar estable. El 35% de las actividades consideradas como “ocasionales” se debe principalmente a que solo se realizan una vez cada hornada de trabajo (1.5 meses) como lo es lo relacionado al manejo de Agave mezcalero y actividades propias de la producción de mezcal, como el traslado de mezcal al punto de



venta o la participación en eventos para la comercialización de mezcal. El 3% de las actividades productivas que están ausentes es la reforestación de biomasa en áreas silvestres o en sistemas agroforestales.

Posteriormente, se identificaron las relaciones sociales que intervienen en el proceso de producción. La unidad de producción de mezcal, equipo e infraestructura, así como los terrenos donde se encuentran las plantaciones de Agave mezcalero son propiedad de la familia. Así como la toma de decisiones en cualquier asunto que tenga que ver con la producción se hace consultando a los miembros de la familia.

Las relaciones sociales están identificadas como “economía de la reciprocidad”, es decir, no monetarias (Germaná, 2016). Interviene el papá del maestro mezcalero, la esposa e hijo del maestro mezcalero, estos integrantes de la familia aportan de manera “solidaria” su fuerza de trabajo y conocimiento para la producción de mezcal, la reciprocidad es promovida como aporte a los ingresos familiares.

Para cada actividad productiva, se realizó la identificación de las herramientas o equipo que se utiliza para el desarrollo de estas. La mayoría son herramientas de trabajo manual, sobre sale el machete, pala, pico y barreta. No utiliza equipo mecánico o sofisticado, tampoco energía externa como gasolina ni insumos externos.

La unidad de producción de José Luís Medina Millán presenta las características tipológicas productivas del sistema de producción ancestral, sin embargo, para la etapa de fermentación de fibras y mostos utiliza recipientes de plástico. Este elemento queda fuera de lo permitido en la norma y de cualquier otra categoría de esta.



Sistema de producción	Etapas de producción	Componentes productivos	José L. Medina
Ancestral	Cocción	Horno de pozo	
		Maso (madera)	
	Molienda	Tahona	
		Molino chileno o egipcio	
		Oquedades de piedra	
	Fermentación*	suelo o tronco	
		Piletas de mampostería	
		Recipientes de madera o barro	Recipiente de plástico
		Pieles de animal	
	Destilación**	Olla de barro	
		Montera de barro o madera	

Tabla 7 Tipificación productiva desde los sistemas de producción de acuerdo con la NOM-070

*En este proceso se puede incluir o no las fibras de Agave

**En este proceso, el fuego deber ser directo y pueden incluirse o no las fibras de maguey.

Cuarta etapa: Análisis del sistema de producción Agave-mezcal desde la Teoría de los Sistemas Complejos.

El análisis de identificación del sistema complejo en la percepción del actor social indicó que se localizaron 39 elementos, 16 módulos y cinco subsistemas, con un total de 153 interacciones entre todos los elementos. A continuación, se muestra gráficamente en las figuras de la 2 a la 6, los elementos y relaciones de cada uno de los subsistemas que componen el sistema complejo Agave-mezcal desde la visión del maestro mezcalero Medina Millán.

La identificación de los elementos en cada uno de los subsistemas permite observar el elemento núcleo. Este elemento es el más importante debido a que concentra la mayor cantidad de interacciones, así como brinda soporte y funcionalidad al sistema. En este caso, el elemento núcleo es “vocación mezcalera” identificado con 23 asociaciones mediante el análisis de la densidad que brinda el programa ATLAS.ti. De acuerdo con el actor social, el proceso de formación para un maestro mezcalero es el determinante para la producción de mezcal, tener bases fuertes y experiencia, además de verlo como



una continuidad y herencia, así como una actividad orgullo familiar, comunitaria y territorial.

La agrupación de elementos se puede observar desde dos miradas, una agrupada en un nivel de análisis conocido como subsistema o una agrupación semántica. El análisis de agrupación semántica permite identificar cómo es que los elementos se agrupan por propiedades o características particulares a partir de la función de diseño semántico por el ATLAS.ti.

Estas agrupaciones de elementos conforman nodos, los cuales servirán para la creación de categorías analíticas. La agrupación de estas categorías brindará el soporte para la propuesta de conceptos, mismos que a su vez se pretende que abonen al estado del arte sobre sustentabilidad, desarrollo regional sustentable o cualquiera que la propia investigación genere. En el análisis de la agrupación semántica de elementos, se observó cuatro grupos o nodos. Cada uno de estos grupos poseen propiedades o particulares específicas que hacen posible dicha agrupación, esta información conlleva a la construcción de categorías analíticas. En este trabajo solo se expondrá los resultados del nodo 1: potencialidad territorial para la producción de mezcal.

Potencialidad territorial para la producción de mezcal, esta construcción surge a partir de los elementos agrupados en el nodo 1. Para el actor social, el espacio productivo debe ubicarse donde las condiciones climáticas, como en la selva baja caducifolia, como lo es la radiación solar y la temperatura, las cuales deben ser las indicadas para que las levaduras desarrollen su trabajo, de acuerdo con el conocimiento adquirido y la experiencia del propio para producir mezcal, de buena calidad y cantidad.

Se requiere de una infraestructura productiva, de preferencia propia, para que se pueda trabajar durante la época de estiaje y hasta las siembras de maíz y cultivos asociados. Los acuerdos comunitarios son importantes para definir las áreas, así como las formas en que se manejen los recursos naturales para la producción de mezcal, como el maguey, la leña, la palma y el agua.

Al no tenerse buen manejo de los sistemas forestales o agroforestales en bienes comunes o bienes privados, se recurre a otras proveedurías de insumos externos. Esta práctica no solo genera circulación regional de capital, sino también un constante flujo de plagas y enfermedades que afectan las poblaciones nativas. Los agentes patógenos encuentran un medio más rápido de desplazarse, y debido a que las condiciones climáticas son similares, estas se adaptan y reproducen con facilidad, generándose



externalidades negativas no visibles en el corto plazo, pero condicionantes para el mediano y largo plazo.

Algunas reflexiones

La relación de los grupos humanos con el Agave tiene sus raíces desde el propio origen de la agricultura en Mesoamérica, puede ser considerada una relación co- evolutiva. El uso y aprovechamiento del Agave derivó en una planta social con multiusos, siendo las bebidas fermentadas y destiladas su principal destino. Después de la conquista española, el uso del Agave se destinó para la producción masiva de bebidas, destiladas y fermentadas. Durante este periodo, emergieron cuatro grandes regiones agaveras.

La Tierra Caliente fue una de las regiones agaveras con más interacciones bioculturales, siendo nicho de la producción de mezcal artesanal. El aumento del consumo del mezcal originó externalidades negativas multidimensionales al medio ambiente. Esta presión no solo afectó la escala local, sino que tuvo un efecto expansivo a nivel regional. La configuración de nuevos territorios productivos trajo consigo flujos y dinámicas comerciales de materias primas, conocimiento, mano de obra y recursos económicos.

En este contexto surgen nuevos factores que afectan la producción de mezcal y el entorno. La Teoría de los Sistemas Complejos permite el estudio del sistema de producción Agave- mezcal, su estructura, elementos y funcionalidad. Esta perspectiva teórica permitió diseñar un modelo que permitió visualizar elementos que parecían ajenos o distantes, así como crear categorías de análisis que generarán conceptos al final de la investigación. Además, se pudo tener un modelo de sistema complejo que permitirá conocer sus límites o fronteras físicas y conceptuales, esto permitió conocer los alcances territoriales y ver el desarrollo de la actividad en un espacio productivo a nivel local y regional.

El trabajo de campo permitirá contrastar lo identificado con la revisión documental y crear modelos complejos que permitan analizar la insustentabilidad o sustentabilidad de la producción Agave-mezcal a través de las interacciones entre sus componentes y proyectar posibles escenarios que comprometan su funcionalidad, así como crear estrategias para fortalecer algunas acciones de alcances regionales en zonas donde se ha perjudicado el suelo por monocultivos, cambios de uso de suelo, migración, pobreza, marginación, etc. La definición de sustentabilidad o insustentabilidad quedará pendiente para la continuidad del trabajo, ahora se expone solo una parte de esta.



La producción de mezcal puede ser alternativa para generar economías de escala debido a que el cultivo del Agave presenta condiciones naturales óptimas en este territorio de estudio, no se requieren modificar entornos mediante uso de paquetes tecnológicos o mecanizar el campo ya que su presencia es de manera natural, estas condiciones permitirá la conservación de material fitogenético y preservar las especies endémicas que distinguen sus riquezas organolépticas con el resto de los territorios productores de mezcal.

Notas

Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión, o cambio-Lista de especies en riesgo. Fecha de Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2010.

Bibliografía

- Bourdieu, P. (1972). *Esquisse d'une theorie de la pratique*. Paris: Droz. Genève.
- CIATEJ-CONACyT. (2017). Panorama del aprovechamiento de los Agaves en México. En A. S.-O.-R.-N.-G.-V. Vázquez-Elorza, *Panorama del aprovechamiento de los Agaves en México*. (págs. 249-300). México: CONACyT- CIATEJ.
- Diario Oficial de la Federación. (2016). Norma Oficial Mexicana NOM-070, Bebidas alcohólicas- Mezcal- Especificaciones. En *Diario Oficial de la Federación*. México: SEGOB.
- Farga, A. (1968). *Historia de la comida en México*. México: Litográfica de México, S.A.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Madrid: Gedisa Editorial.
- Germaná, C. (2016). *La economía de la reciprocidad y buen vivir*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- León, G., & Sánchez, E. (2018). El mezcal mexiquense. *TecnoAgave*, 10-16.
- Novo, S. (1979). *El origen de la cocina mexicana o historia gastronómica de la ciudad de México*. 359: Editorial Porrúa.
- Payno, M. (1864). *Memoria sobre el maguey mexicano y sus diversos productos*. México: Sociedad mexicana de Geografía y Estadística.
- Sánchez, E. (28 de Julio de 2018). El agroextractivismo en la producción agave-mezcal en el estado de México. *La Jornada Ecológica*, págs. 14-15.



Sánchez, E. (2018). *Modelo de organización y producción de mezcal para grupos campesinos*. Alemania: Editorial Académica Española.

Tapia., E. M. (2013). El origen de la agricultura. *Arqueología Mexicana* , 36-41.



Modelo de ocupación – apropiación territorial del departamento del putumayo: Economías extractivas y de guerra.

Yesenya Mojica Bravo

Resumen

El departamento del Putumayo, uno de los territorios colombianos que integran la panamazonia, se ha configurado en función de las economías extractivas y la guerra. En esta ponencia me aproximo al desarrollo de esta hipótesis, analizando algunos hitos del proceso de poblamiento y colonización del Putumayo a la luz de las dinámicas de las economías extractivas, desde finales del siglo XIX hasta la década de 1960. De la misma forma, reflexiono sobre la reconfiguración territorial derivada de los impactos del conflicto político, social y armado, que rastreo desde la década de 1970 hasta los años noventa.

A partir de este análisis, concluyo cómo el territorio, entendido como las relaciones socio-políticas, culturales, económicas y ambientales construidas en un espacio geográfico, se configuró en función de las económicas extractivas, constituyéndose un modelo de ocupación-apropiación del espacio geográfico vigente en la actualidad. A este modelo, se sumaron las dinámicas del conflicto social y armado, que lo complejizaron.

Palabras clave

Ocupación territorial; economía extractiva; Conflicto social y armado; Amazonia; Putumayo.

Introducción. Elementos históricos para el análisis del modelo de ocupación contemporáneo en el Putumayo

El siguiente apartado, busca hacer un breve recorrido histórico por algunos hitos en el poblamiento ancestral e histórico del Putumayo, en el cual identifiqué elementos de configuración derivados de conflictos socio-territoriales, que aún perviven y hacen parte de lo que he denominado modelo de ocupación territorial.

El análisis de un modelo de ocupación y apropiación territorial en el Putumayo, requiere asumir una postura teórica frente a los estudios territoriales, desde el cual sea posible reflexionar sobre el departamento. La epistemología feminista nos recuerdan la existencia de un lugar de enunciación y el imperativo ético de hacerlo explícito en un



proceso investigativo, razón por la cual pongo en conocimiento de las personas que se disponen a escuchar y/o a leer a esta ponencia.

En el plano personal, me reconozco como una investigadora de las ciencias humanas y sociales, feminista y he venido construyendo una postura crítica frente al ejercicio político y académico. Llevó más de tres años ejerciendo mi profesión en los departamentos del Putumayo y el Caquetá, donde he participado en ejercicios de diagnóstico planificación territorial y análisis del conflicto social y armado en la Amazonía occidental.

En términos conceptuales, abordo los estudios territoriales a partir del análisis del espacio de Milton Santos, bajo el cual se define el espacio como un conjunto indisoluble, solidario y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones, que se producen y son producidos de manera constante¹. Esto implica que el espacio se encuentra en permanente dinámica, siendo transformado por y transformando el sistema que lo integra.

En esta dinámica permanente se encuentra el espacio configurado en el departamento del Putumayo, como parte de la amazonia occidental. Una de las categorías analíticas derivadas de la interpretación del espacio que realiza Santos, es la configuración territorial y material del espacio, configuración que le da forma al modelo de ocupación que intento analizar.

De esta forma, la reflexión sobre la configuración territorial y material del espacio en el Putumayo tiene dos subcategorías claves en términos poblacionales: la ocupación ancestral de pueblos indígenas y la ocupación contemporánea de comunidades mestizas (en su mayoría) y algunas comunidades étnicamente diferenciadas (indígenas y afrodescendientes). Con relación a los asentamientos humanos ancestrales, Ardila hace un recorrido académico sobre algunos pueblos ancestrales en el Valle de Sibundoy y Piedemonte Amazónico, en donde analiza, por ejemplo, la influencia amazónica – agustiniana de las excavaciones en Mocoa, así como la tradición nariñense de los “Quillacingas de montaña”, ubicados en el municipio de Sibundoy, territorio que desde los estudios de Patiño y Cifuentes fueron habitados por población migrante de otras localidades andinas y de piedemonte, en el año 680 dc².

Este ejemplo de cuenta no solo de la diversidad del análisis, también de la heterogeneidad del poblamiento amazónico. Esta diversidad cultural del poblamiento ancestral amazónico tiene impactos diferenciales en la configuración territorial y material



del espacio geográfico. En uno de sus textos, Franky afirmaba que “en la literatura etnográfica sobre la región se planteó que en cada corriente de agua, los grupos de mas alto rango se ubican en las partes bajas (la cabeza de la anaconda) y así sucesivamente, hasta que los de menor rango ocupan las cabezas (la cola)”³.

Esto implica que las prácticas culturales ancestrales configuraron un modelo de ocupación territorial, determinado por lógicas de jerarquía, distinción y conflictos interétnicos. Sin embargo, este primer ejercicio de ocupación territorial fue trasgredido radicalmente con la ocupación hispánica de los territorios amazónicos. Para Ardila, esta transformación generó un cambio material en la disposición espacial de los poblados, cambiando la disposición circular inspirada en las malocas, por una disposición rectangular derivada de la construcción de la “ciudad cristiana” del franciscano catalán Frances Eiximenic⁴.

Este es uno de los primeros elementos del modelo de ocupación territorial de la amazonia occidental: una tendencia a la configuración de centros poblados en medio de la cobertura de bosque. En palabras de Aprile-Gnisset: “la irrupción significó [...] la implementación de una nueva concepción del espacio, considerada como objeto de apropiación y bien de cambio y una nueva formación espacial⁵.

Si bien la historia y las transformaciones en el modelo de ocupación territorial y de la amazonia putumayense tienen muchos cambios entre 1492 y el siglo XIX, me interesa tomar estos elementos de la transformación ancestral del espacio, para analizar el modelo de ocupación contemporáneo.

Es así como el análisis del modelo ocupación putumayense deriva de esa concepción del espacio considerada como objeto de apropiación, siendo la base de la colonización putumayense, asociada inicialmente a ciclos extractivos. De esta forma, una de las primeras ocupaciones contemporáneas del Putumayo se relaciona con la explotación de caucho, derivada del alza de la demanda internacional que motivó la violenta incursión de caucheros en la espesura de la selva amazónica.

Como lo relata N. Thomson & Co, la explotación cauchera en el Putumayo fue agenciada inicialmente por nacionales, quienes en algunas ocasiones contaban con concesiones del gobierno. La espesura de la selva y la limitada posibilidad de proveerse de insumos, llevó a estos caucheros a establecer relaciones con negociantes extranjeros, en particular de Brasil y Perú, entre ellos la Casa Arana. Según esta fuente “poco a poco tales relaciones cambiaron. Arana hermanos, de simples intermediarios se convirtieron



en propietarios de la mayor parte de las empresas colombianas en estas regiones. El traspaso era hecho, en ocasiones, por compraventa, y algunas veces por otros medios”⁶. La misma fuente incorpora apartados de las cartas de Roger Casament, en la cuales se menciona como la Casa Arana “despojó a los colonos colombianos haciendo uso de los métodos primitivos de la exterminación y la conquista”⁷. De la misma forma, uno de los elementos de la configuración del modelo de ocupación territorial fue la explotación y reducción de los habitantes ancestrales del territorio: “literalmente cazados para obligarlos a trabajar en esta actividad, y torturados y asesinados cuando los capataces de los campamentos caucheros consideraban que no habían recogido suficiente cantidad del producto”⁸.

Aunque muchas son las atrocidades cometidas por la Casa Arana en el marco del proceso de explotación cauchera, este apartado me permite extraer dos elementos más dentro del análisis del modelo de ocupación del Putumayo: la explotación y reducción de población vulnerable en función de los intereses extractivos, en este caso las comunidades indígenas, y la supeditación de la dinámica extractiva a los interés y modos del mercado internacional. Como lo señala el Centro Nacional de Memoria Histórica este proceso se caracterizó por “la adjudicación de tierras a manos privadas para explotación de recursos naturales para el mercado internacional”⁹.

A partir de estas características históricas de la ocupación putumayense, me propongo analizar el modelo de ocupación contemporáneo y las continuidades en el modelo instaurado en la explotación cauchera.

Modelo de ocupación territorial contemporáneo del Putumayo. Continuidades en el modelo depredador.

El poblamiento y la ocupación territorial contemporánea del Putumayo han estado determinadas por el fenómeno que diferentes fuentes ha denominado como bonanzas. Como lo reconocen Ariza, Ramírez y Vega, “el impacto de la explotación cauchera en el Putumayo “fue decisiva en la recomposición territorial y étnica de la región, sobre todo para los pueblos indígenas así como la iniciación de la ampliación dela frontera agrícola”¹⁰.

El Atlas Cultural de la Amazonía, es uno de los principales referentes en la documentación del proceso de colonización y poblamiento de la Amazonia colombiana y en particular del Putumayo. En él se periodiza la colonización del Putumayo, incorporando además de los procesos extractivos, los diferentes frentes de colonización,



entre ellos la colonización dirigida por parte del Estado. En la siguiente tabla se resume la periodización propuesta por esta fuente, agregando algunos datos aportados por la Unidad Administrativa Nacional de Parques Nacionales sobre la ocupación territorial:

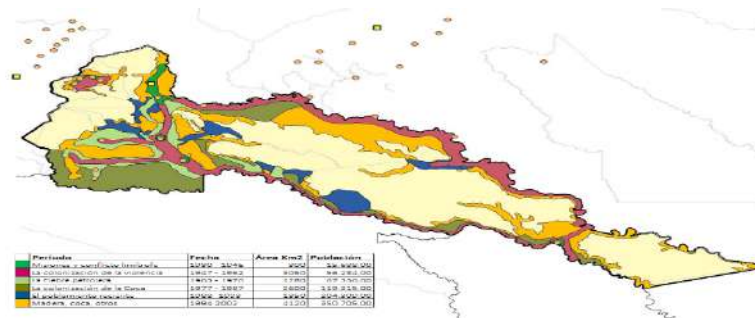
Período	Frente de colonización	Área Km 2	Población
1900-1946	Misiones y conflicto limítrofe	300	15.688
1946-1962	La colonización de la violencia	3050	56.284
1963-1976	La fiebre petrolera	1280	67.336
1976-1987	La colonización de la coca	2600	119.315
1988-1993	El poblamiento reciente	1350	204.309
1994-2002	Madera, coca, otros	4120	350.705

Tabla 8. Colonización contemporánea en Putumayo 1900-2002

Fuente 1. Elaboración propia. Datos de Atlas Cultural de la Amazonía y Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales

La ocupación territorial en estos periodos respondió a diferentes tendencias de ocupación, que son analizadas en el documento de Ariza Et. Al. Entre ellas se destacan, para el caso del Putumayo, la colonización espontánea, orientada o apoyada, dirigida, armada, extractiva, campesina y militar. Dependiendo del periodo y el área particular del departamento, tuvo más prevalencia la colonización extractiva, seguida de la colonización espontánea y la militar.

Estas tendencias de colonización son categorías que responden a causas o frentes de colonización específicos, como se describen en la tabla 1. Para una mayor ilustración y a manera de síntesis, se presenta el mapa 1, en el que se geo referencian estas tendencias y su ubicación dentro del departamento.



Mapa 1. Frentes y causas de ocupación en Putumayo. 1930-2002

Fuente 2. Unidad Nacional de Parques Nacionales Naturales, S/f

A partir de esta información, analizaré algunos elementos de estos periodos de colonización, dialogando tanto con los elementos rescatados de la revisión del proceso de colonización extractiva cauchera.



Entrado el siglo XX y con ocasión a la firma del Concordato de 1.887 entre el Gobierno Nacional y la Iglesia Católica, se establecieron las primeras expediciones a los territorios que hacían parte de la frontera amazónica de la nación auspiciadas por el Estado. En su momento el Putumayo fue anexado a la prefectura apostólica del Caquetá, bajo la responsabilidad del Fray Fidel de Montclar y producto de la intervención de la orden de los hermanos menores capuchinos comenzó la construcción de la infraestructura vial que conectaría el territorio que actualmente es el Valle de Sibundoy con el denominado medio y bajo Putumayo¹¹.

Este proceso de evangelización auspiciado por el gobierno nacional de turno fue conflictivo, inicialmente por las reservas de los empresarios caucheros, que encontraban en este un riesgo de disminución de su mano de obra. Por esta razón la colonización derivada de la misión fue más contundente en el Valle de Sibundoy, proceso que implicó el acaparamiento de tierras por parte de la misión, reproduciendo el modelo de “urbanización” lineal que se describió en el apartado anterior¹². Según la misma fuente, los religiosos reclutaban como arrendatarios a los antiguos propietarios de las tierras, en su mayoría indígenas, y les cobraban renta en especie y trabajo¹³.

Esto implica, que el modelo de ocupación territorial auspiciado por los capuchinos continuo con el modelo de concentración de la propiedad, la ampliación de la frontera agrícola y explotación de los primeros habitantes de estos territorios, tal como lo hizo el proceso de explotación del caucho. Bajo esta lógica poco a poco se fueron fundando centros poblados en la llanura amazónica, como lo son el municipio de Puerto Asís y la localidad de Santa Rosa del Guamués¹⁴, entre otros.

Aunque hubo otros procesos de colonización –muy limitados- como el que se produjo con ocasión a la extracción de oro en el territorio que actualmente se conoce como Orito, para efectos de este análisis es relevante reseñar el proceso de colonización de la violencia, que se desarrolló entre 1946 y 1962.

Si bien este proceso se contextualizó con la violencia bipartidista de los años cincuenta que generó un desplazamiento de campesinos rurales de la región andina a los territorios amazónicos¹⁵, estuvo atravesado por otros procesos económicos, como la disolución de los resguardos indígenas en Nariño, que favoreció “la concentración de la tierra a manos de terratenientes”¹⁶, el auge de la explotación maderera y el comercio de pieles, proceso extractivos que implicaron la apertura de trochas y la devastación de la selva amazónica, convirtiéndose en una característica atractiva para la colonización espontánea.



Entre los años 1963 y 1976 inicia la explotación petrolera en el Putumayo, proceso extractivo que generó grandes impactos en el ecosistema amazónico, no solo por los efectos negativos de la extracción de los recursos del subsuelo, sino también por la ola colonizadora que generó de manera indirecta en los territorios de intervención. En este periodo de tiempo, el Estado otorga a la empresa Texas Petroleum Company y a la Gulf Oil Company para explotar 2.200.000 hectáreas de la cuenca del río Putumayo por treinta años¹⁷.

La relación indirecta del proceso de colonización con la extracción petrolera se debe a que, las cifras de vinculación de empleados directos en el proceso extractivo fue solo de mil empleados directos¹⁸, de tal forma que la ocupación territorial se generó por la expectativa de colonos sin tierra frente al progreso que podría generar la explotación petrolera. A partir de esta expectativa, algunos investigadores han documentado cómo los nuevos colonos ocupaban informalmente baldíos transformando la cobertura de bosque, para luego venderlos a comerciantes interesados en la explotación petrolera¹⁹.

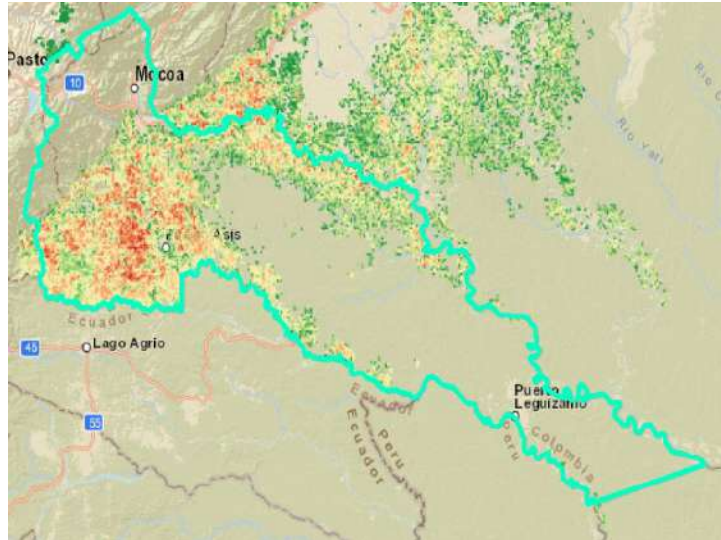
De esta manera, la explotación petrolera solo profundizó el modelo de ocupación territorial definido desde el proceso de explotación del caucho, recrudeciéndolo con las afectaciones ambientales y sociales que trajo al territorio. A partir de este proceso se instalaron en el territorio establecimientos de comercio para los trabajadores extranjeros de las compañías petroleras, entre ellos prostíbulos y cantinas²⁰.

Entre finales de los años setenta y principios de los años ochenta, inicia uno de los procesos extractivos que mayores impactos en la colonización reciente del territorio putumayense: el cultivo de coca con fines ilícitos. La introducción de este cultivo en la región, ante una limitada garantía de derechos como la conectividad vial y bajas posibilidades de agro transformación de los productos agrícolas, resultó ser un aliciente al cultivo de coca. Sus márgenes de ganancia comparados con otros cultivos sumados a la pobreza y abandono rural potenciaron el cultivo en el departamento.

En este sentido, Eduardo Ariza et al analizan los impactos del cultivo, reconociendo un cambio en la estructura socio económica, caracterizada por el abandono de los cultivos que garantizaban la subsistencia y la seguridad alimentaria, debido al excedente económico el aumento del costo de vida, el aumento de dinero circulante y con el cambio en ciertos patrones de consumo y el aumento de armas de fuego y con este la afectación de la convivencia a nivel local.²¹



El establecimiento del cultivo de coca implicó la intensificación de la frontera agrícola, ya que los grandes cultivos se establecían en zonas selváticas y de preferencia fronterizas, garantizando con ello la clandestinidad de la producción y la facilidad de adquirir insumos para la transformación en Ecuador. El mapa que se presenta a continuación, muestra la cronicidad del cultivo de coca en el Putumayo, siendo los tonos crema y rojos los lugares donde mayor presencia y continuidad en el tiempo ha tenido el cultivo.



*Mapa 2. Cronicidad del cultivo de coca en el Putumayo.
Fuente 3. Observatorio de drogas de Colombia, 2019.*

Simultáneamente, ingresaron los primeros actores armados al Putumayo. El Ejército Popular de Liberación, el Movimiento M19 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc ingresaron al territorio, producto de decisiones políticas y del desvelamiento de sus estructuras en el sur del país²².

A finales de los ochenta en plena bonanza cocalera, Gonzalo Rodríguez Gacha alias El Mexicano decidió instalar un importante centro de transformación y comercialización de cocaína en el Putumayo, más exactamente en el predio El Azul, ubicado en el municipio de Puerto Asís²³. Este predio respondió a la dinámica de ocupación, ubicándose en un territorio fronterizo, ubicado entre San Miguel y Puerto Asís, estratégico por su condición fronteriza.

Cómo lo documentan diferentes fuentes, muchos habitantes recientes del territorio, así como nuevos pobladores atraídos por las promesas de la bonanza cocalera emprendían largos viajes para trabajar en El Azul. Muchos de ellos, eran obligados a trabajar de manera extenuante y les pagaban con el estupefaciente, generando una adicción al



narcótico que solo se alternaba con el trabajo. Documenta María Clemencia Ramírez como, cuando algún trabajador exigía una contraprestación económica, era asesinado²⁴. Nada que no se hubiera visto en el marco de la explotación del caucho.

Aunque inicialmente hubo una aparente concertación entre las insurgencias presentes en la zona que permitió a Rodríguez Gacha instalar su base de producción y comercialización de cocaína, supeditada al cese de pago con sustancias psicoactivas derivadas del procesamiento de la coca, las dinámicas nacionales de la configuración del narcotráfico motivaron una disputa territorial en el Putumayo²⁵, que aunque ha cambiado de actores armados, intensidades y de nombres de las estructuras se ha mantenido hasta la actualidad.

El impacto del conflicto armado interno en este modelo de ocupación en el Putumayo ha sido interesante, ya que ha tenido sus matices de acuerdo al actor armado que agencie la disputa y control territorial. En el caso de las Farc, por ejemplo, el Putumayo se convirtió para esta insurgencia en una retaguardia estratégica²⁶, razón por la cual la ocupación territorial que hicieron sus tropas estuvo orientada a la cobertura de bosque.

A partir de la instalación de sus campamentos y su ejercicio de control territorial sobre las poblaciones rurales dispersas, comenzaron a crecer los centros poblados, sobre todo si se cruza esta ocupación de sus tropas con la presencia de cultivos de coca. Sobre este último aspecto, Ardila señala la coincidencia entre la consolidación del cultivo de coca en la región, la creación de centros poblados e inclusive el reconocimiento de nuevas entidades territoriales²⁷.

Por otro lado, la disputa territorial entre las Farc y la Fuerza Pública, y entre las Farc y las diferentes expresiones asociadas al paramilitarismo que han existido en la región, ha implicado un posicionamiento de estos actores, en el cual las Farc coparon las zonas rurales dispersas y los otros actores los cascos urbanos y centros poblados inspeccionales. Esta configuración territorial de la guerra afectó a las comunidades rurales, quienes eran señaladas de ser colaboradoras de uno u otro bando, debido a sus desplazamientos entre las zonas rurales y urbanas, para el acceso a derechos y servicios.

Esta situación motivó aún más la consolidación de los centros poblados, de tal forma que se pudieran crear establecimientos de comercio de mercancías básicas, reduciendo así el riesgo de los campesinos de hacer ese tipo de desplazamientos. Sin embargo, es importante señalar que en ese ejercicio de control territorial de las Farc, esta guerrilla



construyó manuales de convivencia para el buen funcionamiento de las comunidades²⁸, donde era sancionada la tala de bosques en ciertos territorios, lo pudo reducir en cierta medida la ampliación de la frontera agrícola.

Colusiones

En el recorrido histórico y geográfico por el poblamiento y ocupación del Putumayo que he propuesto en este documento, he intentado extrapolar un modelo de ocupación territorial, cuyas características se han perpetrado en el tiempo y se han reproducido en las diferentes tendencias y periodos que han marcado el proceso de colonización en el departamento.

Algunas de estas características son la transformación de cobertura de bosque por centros poblados, con tendencia a la urbanización, que responden a modelos poco sustentables con las características de la selva amazónica, la violencia y la reducción de la población que históricamente ha ocupado el territorio, instrumentalizada en función de los intereses extractivos y una tendencia al acaparamiento de tierras que genera la ampliación de la frontera agrícola por parte de las personas despojadas de sus fundos.

Notas

¹ Santos, Milton. (traducción maría Laura Silveira), *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción* (España: Ariel S.A., 2000) P 55.

² Cifuentes, Arturo, "Arqueología en el piedemonte amazónico Putumayo Colombia", en *Pueblos y paisajes antiguos de la selva amazónica* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006); Instituto Amazónico de investigaciones científicas SINCHI Archila N, Oscar, *La Amazonía colombiana urbanizada. Un análisis de los asentamientos humanos*. (Bogotá D.C. Colombia, 2010), P 35.

³ Franky, Carlos Eduardo, "El poblamiento del noreste amazónico visto desde los tanimuca (Tucano Oriental).", en *Pueblos y paisajes antiguos de la selva amazónica*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006); Citado en Archila N, Oscar, *La Amazonía colombiana urbanizada. Un análisis de los asentamientos humanos.*, 36.

⁴ Archila N, Oscar, *La Amazonía colombiana urbanizada. Un análisis de los asentamientos humanos.*, 37.

⁵ Aprile-Gngiset, Jacques, *La ciudad colombiana*. (Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1922).



⁶ N. Thomson & Co. y Arboleda & Valencia (Edición española)., *El libro rojo del Puutmayo. Precedido de una introducción sobre el verdadero escándalo de las atrocidades del Putumayo.* (Bogotá, 1913), 8.

⁷ N. Thomson & Co. y Arboleda & Valencia (Edición española)., 8.

⁸ Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), *Informe auzl británico. Informes de Roger Casement y otras cartas sobre las atrocidades en el Puutmayo. Correspondencia sobre el tratado dado a sujetos de la colonia briánica e indios nativos empleados en la recolección de caucho en la zona del Puutmayo.*, Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú (Perú, 2011).

⁹ CNMH, *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo* (Bogotá: CNMH, 2015).

¹⁰ Eduardo Ariza, María Clemencia Ramírez, y Leonardo Vega, *Atlas cultural de la amazonia colombiana. La construcción del territorio en el siglo XX.* (Bogotá: Ministerio de Cultura - Instituto Colombiano de Antropología, 1998), 35.

¹¹ María Clemencia Ramírez, *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (Bogotá: Instituto colombiano de antropología e historia (ICANH) - COLCIENCIAS, 2001); Mora Acosta, Julio Mesías, *Mocoa. Su historia y Desarrollo.* (Santa Fe de Bogotá: Cámara de Representantes, Capitolio Nacional., 1997).

¹² Ariza, Ramírez, y Vega, *Atlas cultural de la amazonia colombiana. La construcción del territorio en el siglo XX.*, 36.

¹³ Ariza, Ramírez, y Vega, 36.

¹⁴ Ariza, Ramírez, y Vega, 37.

¹⁵ Ramírez, *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo.*

¹⁶ Ariza, Ramírez, y Vega, *Atlas cultural de la amazonia colombiana. La construcción del territorio en el siglo XX.*, 38.

¹⁷ Torres Aranguren, Iván Arturo, "El Soplido de la Danta. Relatos de un Pueblo: La Dorada (San Miguel, Putumayo).", 2008. Pág. 106.

¹⁸ CNMH, *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo.*

¹⁹ Torres Aranguren, Iván Arturo, "El Soplido de la Danta. Relatos de un Pueblo: La Dorada (San Miguel, Putumayo)."

²⁰ Ariza, Ramírez, y Vega, *Atlas cultural de la amazonia colombiana. La construcción del territorio en el siglo XX.*



²¹Ariza, Ramírez, y Vega.

²²CNMH, *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*; Medina Gallego, ed., *FARC - EP, Flujos y reflujos. La guerra en las regiones*. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011); Comisión Andina de Juristas, "Informes regionales de derechos humanos Putumayo" (Bogotá D.C. Colombia, 1993).

²³Ramírez, *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*; Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-, "Sentencia Radicación: 110016000253201300311 N.I. 1357 Estructura Paramilitar: Bloque Central Bolívar. Postulados Ivan Roberto Duque y otros.", el 11 de agosto de 2017.

²⁴Ramírez, *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*.

²⁵CNMH, *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*.

²⁶Aguilera Peña, Mario, *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*, Penguin Random House Grupo Editorial (Bogotá, 2014).

²⁷Archila N, Oscar, *La Amazonía colombiana urbanizada. Un análisis de los asentamientos humanos*.

²⁸Farc, "Manual de convivencia del Frente 32 de las Farc.", el 6 de febrero de 2014, <http://pares.com.co/2014/02/06/farc-dan-conocer-manual-de-convivencia-en-putumayo/>.

Bibliografía

Aguilera Peña, Mario. *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Penguin Random House Grupo Editorial. Bogotá, 2014.

Aprile-Gngiset, Jacques. *La ciudad colombiana*. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1922.

Archila N, Oscar, Instituto Amazónico de investigaciones científicas SINCHI. *La Amazonía colombiana urbanizada. Un análisis de los asentamientos humanos*. Bogotá D.C. Colombia, 2010.

Ariza, Eduardo, María Clemencia Ramírez, y Leonardo Vega. *Atlas cultural de la amazonia colombiana. La construcción del territorio en el siglo XX*. Bogotá: Ministerio de Cultura - Instituto Colombiano de Antropología, 1998.



Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). *Informe Azul británico. Informes de Roger Casement y otras cartas sobre las atrocidades en el Putumayo. Correspondencia sobre el tratado dado a sujetos de la colonia británica e indios nativos empleados en la recolección de caucho en la zona del Putumayo*. Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú. Perú, 2011.

Cifuentes, Arturo. "Arqueología en el piedemonte amazónico Putumayo Colombia". En *Pueblos y paisajes antiguos de la selva amazónica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

CNMH. *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá: CNMH, 2015.

Comisión Andina de Juristas. "Informes regionales de derechos humanos Putumayo". Bogotá D.C. Colombia, 1993.

Farc. "Manual de convivencia del Frente 32 de las Farc.", el 6 de febrero de 2014. <http://pares.com.co/2014/02/06/farc-dan-conocer-manual-de-convivencia-en-putumayo/>.

Franky, Carlos Eduardo. "El poblamiento del noreste amazónico visto desde los tanimuca (Tucano Oriental)." En *Pueblos y paisajes antiguos de la selva amazónica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

Medina Gallego, ed. *FARC - EP, Flujos y reflujos. La guerra en las regiones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.

Mora Acosta, Julio Mesías. *Mocoa. Su historia y Desarrollo*. Santa Fé de Bogotá: Cámara de Representantes, Capitolio Nacional., 1997.

N. Thomson & Co., y Arboleda & Valencia (Edición española). *El libro rojo del Putumayo. Precedido de una introducción sobre el verdadero escándalo de las atrocidades del Putumayo*. Bogotá, 1913.

Ramírez, María Clemencia. *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto colombiano de antropología e historia (ICANH) - COLCIENCIAS, 2001.

Santos, Milton. (Traducción maría Laura Silveira). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. España: Ariel S.A., 2000.

Torres Aranguren, Iván Arturo. "El Soplido de la Danta. Relatos de un Pueblo: La Dorada (San Miguel, Putumayo).", 2008.



Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-. “Sentencia Radicación: 110016000253201300311 N.I. 1357 Estructura Paramilitar: Bloque Central Bolívar. Postulados Ivan Roberto Duque y otros.”, el 11 de agosto de 2017.



Proceso de reconfiguración socio espacial del municipio de Sutatenza a la luz de la obra de Monseñor José Joaquín Salcedo

Irina Ávila
Laura Herrera

Resumen

Sutatenza es un municipio del oriente colombiano, reconocido por ser cuna de las Escuelas Radiofónicas a nivel latinoamericano durante la segunda mitad del siglo XX; durante este período Radio Sutatenza se ocupó de la alfabetización de la población rural y consolidó el municipio como uno de los centros de formación nacional para líderes campesinos provenientes de otros territorios del país, quienes debían volver a sus poblaciones y replicar el conocimiento adquirido para así promover el desarrollo del campo. Este proceso fue fruto de la labor de Monseñor José Joaquín Salcedo, quien hoy en día es recordado con considerable agradecimiento por parte de aquellos que estuvieron vinculados a las Escuelas Radiofónicas.

Mediante métodos de observación participativa y revisión de bibliografía, identificamos un aura de nostalgia presente hoy, en quienes tuvieron alguna relación directa o indirecta con estas escuelas de educación informal, quienes enneguecida por el reconocimiento que les daban las escuelas radiofónicas, generaron una relación de dependencia respecto al tránsito continuo de líderes en formación que suscitaba la ilusión de un desarrollo que parece haber quedado estancado en el momento en que dejó de funcionar Radio Sutatenza en ausencia de su máximo líder José Joaquín Salcedo.

Este trabajo presenta el proceso histórico de Sutatenza con el fin de identificar su situación actual a la luz de la actividad de Monseñor José Joaquín Salcedo en su relación con la población rural de la época y cómo esto se ve reflejado en la reconfiguración socio espacial del municipio luego de las EERR.

Palabras clave

Sutatenza, Campesinos, Reconfiguración territorial, Estancamiento.



Ilustración 1. El progreso debe continuar. Fotografía: Irina Ávila (2019)

Introducción

Como parte de las asignaturas Análisis Sociológico Colombiano y Análisis Social Cualitativo, se realizó una salida de campo al municipio de Sutatenza, ubicado en la Provincia de Oriente del departamento de Boyacá en Colombia. Nuestra primera impresión estuvo atravesada por una búsqueda por comprender cuáles eran los vestigios de aquello de lo que tanto se ha escrito y conocemos como Radio Sutatenza, puesto que su relevancia trascendió el nivel departamental y alcanzó dimensiones internacionales. A raíz de lo que logramos observar, nos surgieron diversas inquietudes relacionadas con lo que nosotras, inocentemente, entendíamos como *inmovilidad* en cuanto a la actividad cotidiana de los sutatenzanos, y, en consecuencia, la dinámica misma del municipio. Nos preguntábamos entonces, dónde había quedado el tan anhelado *progreso* al que Radio Sutatenza apuntaba, en qué momento se había suspendido y por qué razones.

Esto implicaría una investigación de gran magnitud, y, en consecuencia, demuestra que en nuestro caso existen diversas limitaciones para responder tales inquietudes. Aquí entran en evidencia diversos obstáculos con los que nos encontramos: nos remitimos a la historia del municipio, punto en donde nos encontramos con que esta se confunde con la historia de Radio Sutatenza, y en muchas ocasiones, no se concibe al municipio como un lugar con una historia que, aunque en directa relación con el proyecto que lleva su nombre, es autónomo e independiente del mismo. Por esta misma vía, al preguntarnos por el progreso de Sutatenza, se hace necesario dar cuenta del impacto de Radio Sutatenza a nivel nacional e internacional, y en virtud de ello, poder comprender las dimensiones reales del proyecto en cuanto al desarrollo que causó en relación con el que buscaba.

Estas limitaciones nos exigieron, en primer lugar, acotar nuestro objetivo de investigación a un proyecto que se ajustara a nuestros alcances y capacidades. En este



sentido, lo que planteamos en esta ponencia se orienta a dar cuenta de una pequeña parte de ese proceso histórico que nos permita establecer hipótesis para explicar el nombrado estado de *inmovilidad* que nos había causado curiosidad en nuestra primera impresión. Para esto, nos inclinamos por una orientación teórica desde la perspectiva del espacio y sus transformadores en tanto que este se muestra como un hecho tangible y observable. De igual forma, esto nos implicó realizar una búsqueda bibliográfica en diversas investigaciones sobre Radio Sutatenza que involucran información referente a la historia del municipio, que, aunque no es su tema central, ofrecen estos datos de forma latente en entrevistas y demás testimonios de los habitantes del pueblo. Asimismo, se indagó por su densidad poblacional en diferentes momentos del transcurso del proyecto. Todo esto, paralelo a un análisis cualitativo de la información encontrada acompañado de un trabajo de campo que consistió en observar el espacio actual y realizar entrevistas a personas de diversas generaciones que nos permitieran comparar las transformaciones del mismo.

¿Por qué hablamos de espacio y no territorio?

Espacio y territorio son dos conceptos que han llevado a grandes debates teóricos sobre su significado e implicaciones. A partir de revisión de bibliográfica, dentro de nuestros alcances y posibilidades, encontramos que la noción de *territorio* nos lleva a remar en las aguas de la identidad y la apropiación. Por otro lado, la noción de *espacio* tiene mayores implicaciones geográficas que identitarias, sin dejar de un lado la importancia de quienes lo habitan.

Al hablar de espacio, Lefebvre (2013) realiza un recuento de cómo había sido entendido el espacio durante bastante tiempo, esto es, como un concepto neutral y objetivo; esta visión preliminar excluye de su perspectiva el espacio como el resultado de la *acción social*: «no hay relaciones sociales sin espacio, de igual modo que no hay espacio sin relaciones sociales» (Lefebvre, 2013, 14).

Lefebvre propone su teoría unitaria que se configura en torno a un eje tripartito o «tríada conceptual» que se compone de las siguientes dimensiones: las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y los espacios de representación.

A cada dimensión, le corresponde un tipo de espacio. En cuanto a las prácticas espaciales, estas aluden al *espacio de lo percibido*: donde toman lugar las experiencias materiales en el flujo de la realidad cotidiana y la realidad urbana (vaivén de personas,



mercancías, dinero, etc.); en lo que respecta las representaciones *sociales*, se relacionan con el *espacio concebido*, esto es, los signos y códigos de ordenamiento, fragmentación y restitución; finalmente, los *espacios de representación*, que ocupan el *espacio vivido*, en otras palabras, donde toma lugar lo simbólico dentro de un ámbito material, aquí se encuentran las pasiones y las acciones, que difícilmente se ciñen a las reglas de coherencia que las representaciones del espacio puede imponer.

De esta forma, se establece que el espacio está en constante contacto con los usuarios, habitantes, ciudadanos, etc.; en constante simbiosis, es decir, se apoyan mutuamente en su desarrollo.

A raíz de la insociabilidad de las condiciones físicas, acciones y relaciones sociales, en tanto que la historia es una constante dinámica entre las relaciones sociales y los espacios (ambas construyen historia), este movimiento continuo es un proceso de producción de espacio y territorio. Entonces, cabe traer a colación la tipología de territorios de la cual habla, por ejemplo, Mançano Fernández (2009, 2017) a fin de explicar la multiterritorialidad.

En primer lugar, se distinguen dos tipos de territorios: los materiales y los inmateriales. En este trabajo interesan los primeros. Dentro de los territorios materiales, entran tres categorías organizadas jerárquicamente en el siguiente orden: espacios de gobernanza (primer territorio), propiedades (segundo territorio) y espacios relacionales (tercer territorio).

El primer territorio refiere a la gestión gubernamental en distintos niveles (local, regional, nacional, etc.); el segundo comprende una amplia gama de tipos de propiedades constituidas a partir de relaciones sociales, y el último territorio refiere a las conflictividades y convergencias de dichas relaciones. Todos estos territorios son indisociables, razón por la cual emerge su carácter de multiterritorialidad.

Hasta el momento *espacio* y *territorio* no parecen mostrar diferencias sustanciales para el planteamiento teórico de esta ponencia. Sin embargo, una disciplina como la geografía, brinda un elemento clave para la comprensión del territorio, esta es, la territorialidad, directamente relacionada como el problema de la identidad. Como dicen Montañez Gómez y Delgado Mahecha (1998) «La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente» (Montañez Gómez &



Delgado Mahecha, 1998, pág. 124). Por otro lado, se refiere al espacio como «un conjunto indisociable de objetos y sistemas de acción» (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998, pág. 121).

En este sentido, encontramos pertinente pararnos en la perspectiva del espacio que acá presentamos, pues uno de los principales hallazgos encontrados, como veremos, es que se hace difícil hablar de un proceso de apropiación o identidad como característica de Sutatenza, aislado del proceso de las escuelas radiofónicas.

A partir de lo anterior, nos guiaremos por los cambios en los usos de los diferentes espacios, algunos cuya infraestructura permanece hoy, otros que han cambiado del todo, para entender a nivel más general el cambio socio espacial que ha sufrido Sutatenza.

Contexto y Análisis

Colombia, a mediados del siglo XX, decidió perseguir un modelo desarrollista volcado hacia la modernización que parecía estar funcionando muy bien en Europa y Estados Unidos. Sin embargo, no nos dábamos cuenta de que este modelo no era consecuente con la realidad rural de nuestro país: «(...) nos aventuramos por los caminos de la modernización sin haber resuelto los problemas de viejo cuño» (PNUD, 2011, pág. 15)

Es bien sabido que Latinoamérica se ha caracterizado por el potencial sus tierras en términos de biodiversidad y productividad, Colombia no es la excepción, pero no lo hemos sabido manejar por el afán llegar a la modernización. En este contexto nace Radio Sutatenza y las Escuelas Radiofónicas (en adelante EERR), como la herramienta que daría lugar a este proceso.

Crecimiento de sutatenza durante las EE.RR

Sutatenza es uno de los municipios más pequeños del Valle de Tenza, y a pesar de no estar a más de 3km de Guateque, Capital de la Provincia del Oriente, para la década de los 40 del siglo pasado se encontraba totalmente aislada a raíz de la precariedad de los caminos (Alayón Martínez, 2018). En este lugar fue donde, en 1947, Monseñor José Joaquín Salcedo Guarín ideó el proyecto pedagógico que se convertiría en pionero en cuanto a radiodifusión en Latinoamérica. En ese mismo año se fundó Radio Sutatenza, aunque no sería sino hasta el siguiente año cuando se produciría su primera emisión al aire; a la par, se fue gestando Acción Cultural Popular, no obstante, este obtuvo su



personalidad jurídica eclesiástica hasta 1951 (Alayón Martínez, 2018). Las ideas de Salcedo no se limitaron a educar al campesino, sino que plantearon la completa transformación de Sutatenza. En este punto, es importante recalcar que el cambio en el espacio nos permite ver los cambios que hubo en los significados que las personas que lo habitan le otorgan, así como las actividades que a su vez van cambiando según dicha transformación. Monseñor encontró un municipio pequeño con casas coloniales hechas por los mismos campesinos con bloques de tierra adheridos con una mezcla de *ceniza* de leña, miel de caña, sangre de animales y sal líquida. Eran casas pequeñas, con luz y aireación insuficiente, con gran aglomeración de personas (e incluso animales como gallinas y perros) en una sola habitación. Hoy en día, la iglesia da cuenta de una construcción hecha de este material (Ilustración 2).

Frente a este panorama, Monseñor inició un proyecto de vivienda con el que iría modificando el municipio en su aspecto físico: derrumbando casas y en su lugar, construyendo unas más modernas, no obstante, la ubicación de las calles y calzadas no tuvieron grandes cambios.



Ilustración 2. Iglesia de Sutatenza. Fotografía: Irina Ávila (2019)

Paralelamente, las EERR entrarían en funcionamiento difundiendo las ideas relacionadas a sus cinco ejes básicos: salud, alfabeto, número, tierra y espiritualidad; nociones que iban de acuerdo con la Educación Fundamental



Ilustración 3. Instituto Femenino. Fotografías: Irina Ávila (2019)

Integral (EFI) que ACPO se proponía inculcar. A partir de estas, además de leer, escribir y realizar operaciones básicas de matemáticas, los campesinos también aprendieron cómo debían ser las condiciones de vivienda «dignas» para un ser humano: aprendieron a construir un fogón en alto, un foso de abono, una letrina, huertas caseras entre otras cosas para la optimización de su producción y modernización de condiciones materiales de vida. Así fue como la misma comunidad se inmiscuyó en la transformación de sus hogares. Actualmente, algunas de estas casas han sufrido pequeñas transformaciones tales como la construcción de nuevas ventanas, otras continúan en el estado original en el que fueron construida.

Estas casas hacen parte del legado de ACPO, junto con el Instituto Femenino (Ilustración 3) y Masculino (Ilustración 4) o el Centro de Estudios, lugares que funcionaban como sitios de residencia y formación de los campesinos, y que actualmente se encuentran deteriorados y/o cerrados. Quizás la infraestructura más importante que dejó ACPO es lo que actualmente se conoce como el Museo Radio Sutatenza: esta fue la vivienda de Salcedo, así como la primera casa ACPO, y donde hoy en día reposan objetos testimoniales tales como fotografías, textos, documentación escrita, e incluso, los restos de Califa, el caballo disecado de Monseñor. Al otro lado del



parque central, se encuentra la Casa de la Comunidad o Casa

Municipal, donde en aquella época se encontraban las oficinas administrativas, así como salones donde se realizaron algunos bautizos y matrimonios; en ella, actualmente funcionan las oficinas de administración pública del pueblo, lo que se conoce mejor como la alcaldía.



Ilustración 4. Instituto masculino

Las dinámicas políticas que se desarrollaron en Colombia durante el siglo XX se manifestaron en Sutatenza mediante la división del parque central: el lado derecho para los conservadores y el izquierdo para los liberales.

Junto a la iglesia se encontraba la casa parroquial, la cual, afectada por una fuerte tormenta que le derrumbó parte de su infraestructura, fue posteriormente derribada para, en su lugar edificar un teatro con el fin de ocupar a los campesinos en espacios de entretenimiento cultural y alejarlos de la toma de licor, que en varias ocasiones devenía en violentos enfrentamientos entre los campesinos quienes andaban armados con un palo con una punta de hierro en un extremo. En este lugar, también se construyó un cuarto donde tomaba lugar la emisora de Radio Sutatenza y la sede administrativa de ACPO. Posteriormente, el teatro se trasladó al Centro de Estudios. Hoy en día, este lugar funciona como el único hotel del pueblo: Hotel Belvedere (Ilustración 5), donde los salones se convirtieron en habitaciones. Adicionalmente, las instalaciones de la radio exigieron un potente sistema de electrificación que benefició al pueblo en su conjunto.



Ilustración 5. Hotel Belvedere. Fotografía: Mónica Alayón Martínez (2017)

En la década de los 50, en Sutatenza aún se conservaba la práctica del trueque, esta se desarrollaba los martes, puesto que en caso de que algo no se lograra intercambiar, se podía llevar al «mercado grande» que se realizaba en Guateque los miércoles y allí canjearlo por algún producto que hiciera falta. Este mercado tenía lugar en lo que hoy en día se conoce como la plaza monumental: en aquella época era un «barrial». Hoy en día, en este lugar se edificó el monumento de San Isidro Agricultor (Ilustración 6) construido por el maestro Luis Alberto Acuña. Esta personifica la figura de dos campesinos en su labor de la cosecha representando todo el cambio que generó la obra de José Joaquín Salcedo en esta práctica: muestra cómo se pasó de la yunta de bueyes al tractor.



Ilustración 6. Monumento San Isidro agricultor. Fotografía Irina

En aquella época se hacían mingas, a forma de grupos entre 15 y 20 vecinos, que disponían dos días de cada semana para las cosechas en las distintas fincas, mientras



que hoy parece ser que cada uno maneja su producción individualmente. Adicionalmente al intercambio permanente de maíz o granos, que eran (y quizás siguen siendo) los productos de mayor producción en la región.

ACPO logró penetrar esferas personales de la vida de los campesinos: suministraban los contenidos de su educación y la impartían, construyeron una moral en base a principios católicos, permitían los espacios de integración y controlaban los momentos de ocio. Deporte y cultura eran las formas más eficaces para este control, fue así como se creaban equipos de basquetbol o voleibol y se organizaban diversos campeonatos y encuentros a los que asistían las personas de la región, sin ser necesariamente de ACPO. El ajedrez también hizo parte muy importante de este proceso, pues decía Monseñor que ese era el juego que ayudaba a pensar, el juego ciencia; también se formó un grupo de teatro para realizar funciones como parte de la formación. Los torneos de toreo también era una práctica que convocaba gran cantidad de gente, y eran realizados junto al instituto femenino. Asimismo, existía un estricto control en cuanto a los «tiempos libres» de los estudiantes de las EERR, los domingos era cuando se les otorgaba libertad, pero durante tiempos limitados. Cuando el proyecto acabó, las horas junto a la cerveza regresaron a ser parte de la cotidianidad de la población del municipio, paralelo a la expiración de los grupos y equipos ya mencionados.

Todo parecía ir en marcha, sin embargo, cuando a finales de siglo Monseñor José Joaquín Salcedo y las EERR dejaron de funcionar, el municipio pareció olvidar todo lo que perseguía para entrar en un estado de somnolencia que poco a poco se convertiría en la nostalgia reflejada, hoy, en aquellas personas que alcanzaron a hacer parte del proceso pero que ahora hacen parte de una generación que quedará atrás dentro de poco. A esto llamaremos, un estado de *estancamiento*, es decir, un momento en el que se ha suspendido el dinamismo que generaba la idea de la modernización que se estaba gestando, por lo que tanto los jóvenes con miras a un futuro, como los viejos con nostalgia del pasado, no ven en su pueblo opciones reales de vida. Si nos remitimos a variables como el poblamiento encontramos que, durante el funcionamiento de Radio Sutatenza, en el momento que podemos identificar como su auge, es decir en la década de los 60, el municipio contaba 7.258 (Dane, 1973, pág. 6). Unos años después, próximo a que llegara el fin de las EERR, su población disminuyó 6.838 habitantes en 1973 (Dane, 1973, pág. 6). Ser sede de formación de líderes de las escuelas Radiofónicas permitió al municipio ser un centro de mucho movimiento en términos de población y actividad cultural. Finalmente, para 1993 se calculan 4632 personas viviendo en el municipio



(Dane, 1993, pág. 6), y para 2005 ya se encontraban en 4.444 habitantes (Dane, 2005, pág. 38).

Por otra parte, se buscaba educar al campesino, partiendo del supuesto, de que este no tenía conocimiento válido y que por el contrario debía ser civilizado y encarrilado hacia el camino de la luz, es decir, el camino del conocimiento que los iba a llevar, y nos iba a llevar, al desarrollo. Para nadie es un secreto que la población rural ha sido vista, desde siempre, como símbolo de atraso y obstáculo para el desarrollo. Se desconocía por completo los conocimientos que podría tener el campesinado, generando así el problema vinculado al tema de la apropiación del proyecto radiofónico. Así, vemos que aquellos quienes mostraban resistencia o incredulidad frente al proyecto, eran vistos como desconfiados o que no aprovechaban la oportunidad de salir de su atraso.

A pesar de todo, el municipio se mostraba, durante la presencia de las EERR como el lugar donde el progreso empezaba a gestarse. Esto se evidencia en los recuerdos de aquellos líderes que ahora son de los pocos que rememoran este proceso, así como en las imágenes y registros de las importantes personalidades que visitaban el próspero lugar, empezando desde su inauguración con la visita del entonces presidente Mariano Ospina Pérez.

Los espacios como la plaza de toros, el centro de estudios o el museo, cuyo uso era extendido en la época, es incluso nuevos espacios que en principio su intención es para el uso público, se encuentran cerrados y ausentes de interés por parte de la gente. Ejemplo de estos nuevos espacios es una biblioteca creada por una ONG japonesa, que hoy, se sabe que está, pero los jóvenes manifiestan que está permanente cerrada. En cuanto al museo, estos mismos muchachos solo han entrado como parte de una actividad del colegio, mas no como un ejercicio de interés propio.

Es un poco inquietante que la historia de la obra de Monseñor permanece hoy en día únicamente en las mentes de aquellos que vivieron durante aquella época, pero que para los jóvenes este proyecto puede parecer ajeno. Para ellos, las percepciones del espacio se transforman: el monumento es una «estatua», los lugares que frecuentan son un café internet en el que se reúnen a jugar xbox. En cuanto al estudio, algunos de los jóvenes van al colegio en Sutatenza, mientras que otros se decantan por el colegio en Guateque. El poco conocimiento sobre lo que eran las EERR o ACPO, sobre el significado del monumento de San Isidro Agricultor o sobre quién es Monseñor José Joaquín Salcedo es muy diciente en cuanto a esto. El conocimiento que poseen respecto



a todo este modelo pedagógico les ha sido inculcado desde el colegio, no precisamente por sus padres o abuelos, y sus visitas al museo hace parte de tareas escolares. Todo lo anterior, habla de la poca apropiación por parte de una amplia porción de los campesinos frente al proyecto, y en consecuencia, la poca difusión sobre el impacto del mismo luego de su decadencia.

Actualmente funciona Sutatenza Stereo, una emisora de radio que se transmite en vivo desde el municipio. En ella, además de música se realizan anuncios importantes para el pueblo, pero no es.

Conclusiones

En primer lugar, una de las razones que planteamos acá como posible hipótesis del aparente estancamiento de Sutatenza en el presente, es precisamente, el anticipado proceso de modernización que se buscó implementar, sin resolver antes los problemas de fondo que acarrea la situación del campo. En segundo lugar, otra de las razones por las cuales se dio el desarrollo histórico del municipio como vimos, es que la misma dinámica de formación de líderes generó distanciamientos con la base campesina, de modo que el proceso de apropiación de las EERR se dio en gran medida entre los primeros y, en menor medida en los segundos. Si bien hubo cambios significativos en las dinámicas cotidianas de los campesinos, tales como el uso de la estufa en altura o prácticas de mayor higiene; hoy en día quienes tienen más presente poseen el recuerdo de la obra de Monseñor son aquellos que llegaron a ser líderes o que sus padres fueron líderes del proceso.

Podemos decir que, como hemos visto, la llegada de Acción Cultural Popular significó la llegada de mucha gente, dinámicas y procesos que para el momento despertaron inquietudes y esperanza de alcanzar un sueño imaginado; sin embargo, al analizar el tema un poco más allá de lo evidente, encontramos que no significaron cambios estructurales que permitieran la apropiación del proyecto. Desde la perspectiva teórica acá planteada, vemos esto reflejado en el cambio que ha habido en las prácticas y usos de los espacios, en cuanto al abandono y deterioro de muchos de estos.

En tercer lugar, encontramos, como parte de las limitaciones, que intentar adentrarse en la historia de Sutatenza al margen de las Escuelas Radiofónicas o de Acción Cultural Popular, es bastante difícil, pues esto se configuró como una etapa de desarrollo histórico mismo del municipio.



En último lugar, se hace interesante observar cómo, cuándo se tratan de proyectos (bien sean religiosos o no), que no nacen de la iniciativa propia de las personas, sino que por el contrario viene como un tipo de imposición de alguna institución ajena, se dificultan los procesos de apropiación de estos dichos proyectos.

Bibliografía:

- Alayón Martínez, M. A. (2018). *Un viaje a Sutatenza: la representación del campesino en el proyecto educativo de Acción Cultural Popular ACPO*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/35461/Tesis%20biblioteca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- DANE. (1973). *XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1973: Departamento de Boyacá*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LB_805_1973_EJ_1.PDF
- DANE. (2005). *Censo General 2005*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005_nacional.pdf
- DANE;. (1993). *XVI Censo Nacional de población y v de vivienda 1993 : Boyacá*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística .
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros,S. L.
- Mançano Fernandes, B. (2009). Territorios, teoría y política. *Las configuraciones de los territorios rurales en XXI*, 35-66.
- Mançano Fernandes, B. (2017). Territorios y soberanía alimentaria. *Revista Latinoamericana de estudios rurales*, II(3), 22-39. Obtenido de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/114>
- Montañez Gómez, G., & Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y region: conceptos basicos para un proyecto nacional. *Cuadernos De Geografía.*, VII(1-2), 120-134. Obtenido de https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Espacio_territorio%20y%20region.pdf
- PNUD. (2011). *Informe Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo*. Bogotá: INDH.