

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

THIAGO RODRIGUES CARVALHO

**O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA E O
MATO GROSSO DO SUL: DISCURSOS E DESDOBRAMENTOS DA
POLÍTICA GOVERNAMENTAL NA FRONTEIRA**

Dourados-MS

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

THIAGO RODRIGUES CARVALHO

**O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA E O
MATO GROSSO DO SUL: DISCURSOS E DESDOBRAMENTOS DA
POLÍTICA GOVERNAMENTAL NA FRONTEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (Área de Concentração: Produção do Espaço Regional e Fronteira), da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Silvana de Abreu

Dourados-MS

2010

AGRADECIMENTOS

Desde que inicie minha trajetória acadêmica sempre tive a impressão que o ato de agradecer é uma prática e conteúdo fundamental presente em diferentes momentos e relações que me conduziram até aqui.

Por este motivo, creio que procurar nomes e pessoas a agradecer aqui, por tudo que passamos juntos ou distantes, mas próximos até hoje. É incorrer no risco de cair em equívocos e/ou injustiças, tenho a certeza que, por mais grato que sou a todos que contribuíram para esta realização/abertura, não tenho condições de agradecer novamente/diretamente a todos.

Haja vista o fato da limitação de minha memória em lembrar cada momento de fortalecimento que tive com pessoas queridas, e não foram poucas. Múltiplas relações de cooperação, solidariedade, estímulo, apoio, amizade, de pessoas da família, e de outras origens, de paixões e emoções, que me fizeram se misturando a mim, tudo que sou agora. Aquilo que sempre fui: amigo dos meus amigos, ente dos meus parentes, obrigado minhas metades. É a vocês e graças a vocês que vivo, vivo, respiro, suspiro, grito e sussurro minha palavras de gratidão.

Meus pais me colocaram no mundo, devo a eles a imensa paixão de proximidades e distâncias, que me fazem diferente deles à medida que sou a reprodução de grande parte de seus vícios e virtudes. Agradeço a eles por terem e serem exatamente como são. Obrigado minha mãe e obrigado papai. No calor do ventilador de meu quarto, longe de vocês, olho pela janela de meu quarto e vejo o por do sol, me sinto tranquilo. Sei que estamos em mais verão, estou indo vê-los, já sinto um cheiro de infância a me alegrar.

Uma grande injustiça cometeria se nesse momento não reconhece o apoio financeiro que recebi do Fundect com bolsa de auxílio pesquisa, sem a qual, os trabalhos certamente não teriam se efetivado como foram.

Com respeito especial agradeço a todos os funcionários e estudantes da UFGD e em especial, da Faculdade de Ciências Humanas onde frequentei dois anos, fiz amizades e desfrutei de agradáveis convivências.

Não podendo ser diferente, sou profundamente grato a minha orientadora Silvana de Abreu pela confiança, paciência e orientação ao longo dos últimos três anos.

Por fim, tenho que agradecer a todas as pessoas que cultivo amizades e proximidades, relações e conversações, pensamentos e sentimentos, abrigado a todos

vocês que motivam e alegram meus mundos e auxiliando amavelmente a fantástica aventura de viver o mundo. Obrigado família, obrigado amigos, obrigado pelos sentimentos, em prazeres e frustrações, valeu e continuará valendo pra sempre obrigado.

RESUMO

Essa pesquisa buscou analisar as recentes transformações na política governamental do Estado brasileiro para a intervenção na faixa de fronteira nacional na última década, dando-se ênfase ao estado de Mato Grosso do Sul. O redimensionamento do significado do território de fronteira aprovou uma nova forma do planejamento estatal via Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Buscou-se verificar alguns componentes teóricos sobre fenômenos territoriais acumulando elementos para identificar e estabelecer diálogos com a política de intervenção fronteiriça. As bases da proposta do planejamento do Estado-Nação foram interpretadas e criticadas no que tocam o planejamento da faixa de fronteira, percebendo como as políticas governamentais se alteraram com a mudança de governo (FHC – Lula) e fundamentaram uma nova identificação dos espaços fronteiriços na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDFF). A atualização da proposta do Programa de intervenção na faixa de fronteira construiu tipologias de interações transfronteiriças e novas bases territoriais para a política de governo conformando espaços sub-regionais. O debate com as concepções teóricas e conceituais da proposta conduziu a pesquisa a compreender os desdobramentos implantação do Programa no espaço sul-mato-grossense, sobretudo, as políticas de fortalecimentos das bases produtivas regionais pelos Arranjos Produtivos Locais, principal ação desta política na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave: PDFF. Política Governamental. Planejamento. Faixa da Fronteira de Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

This research sought analyzes the recent changes in government policy of Brazilian State for intervention in the strip of the national frontier in the last decade, with emphasis in Mato Grosso do Sul state. Resizing the significance of the frontier territory approved a new form of state planning through Development Program for the Frontier Zone (PDFF). It sought verify some theoretical components about frontier phenomenas accumulating elements to identify and establish dialogue with the frontier intervention policy. The proposal bases of the planning of the National State were interpreted and criticized in planning of the border strip, realizing how policies government changed with the change of government (FHC - Lula) and fundament a new identification of the frontier spaces Proposed Restructuring of the Development Program of the Frontier Strip (PRPDFF). Update the proposal of Intervention Program in frontier strip built typologies of interactions transfrontiers and new territorial bases for government policy conforming sub-regional spaces. The debate with the theoretical conceptions the proposal has conducted research to understand developments implementation of the Program in Mato Grosso do Sul state, especially, the policies for strengthening regional production bases by arrangement Local Production, main action of this policy in the frontier strip of Mato Grosso do Sul State.

Keyword: PDFF, Government Policy, Planning, Frontier Strip of Mato Grosso do Sul State.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

ESTADO, TERRITÓRIO E FRONTEIRA: Reflexões Teóricas.....	18
1.1 Refletindo sobre a Constituição do Estado Moderno	18
1.2 O Estado e o território.....	23
1.3 O Estado territorial moderno e a nação.....	29
1.4 Imbricações entre o Território e o Poder.....	37
1.5 O uso estratégico da escala espaço-temporal.....	42
1.6 Caminhos conceituais sobre o território.....	46

CAPÍTULO 2

ESTADO NACIONAL, POLÍTICA GOVERNAMENTAL e FRONTEIRA: Análises sobre os <i>Usos</i> Políticos do Território.....	57
2. 1 A significação do território e o processo de construção do Estado brasileiro	57
2.2 O Processo de Significação das fronteiras nacionais.....	69
2.3 O Movimento e a Fronteira: a Mobilidade da Fronteira.....	77
2.4 O papel de fronteira na formação territorial oeste brasileira.....	86
2.5 Bases territoriais do Mato Grosso do Sul na virada para o século XX: identificações sobre as ausências/presenças do Estado nacional.....	99
2.6 As políticas territoriais do Estado e a consolidação do Mato Grosso do Sul.....	104

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA COMO POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE DESENVOLVIMENTO PARA OS TERRITÓRIOS FRONTEIRIÇOS NO BRASIL.....	122
3. 1 Características da implementação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira do Governo Federal.....	122
3.2 As Políticas de Governo do “Avança Brasil” e o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira/ PDSFF.....	134

3.3 A mudança de Governo e a Reestruturação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.....	143
3.3.1 A fronteira como questão Regional.....	143
3.3.2 Pressupostos da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDFF)	149
3.3.3 Conceitos e Metodologia da Proposta de Reestruturação do PDFF.....	152
3.3.4 Vetor Desenvolvimento Econômico Regional.....	155
3.3.5 Vetor de Identidade Cultural.....	160
3.3.6 Nova Base Territorial para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.....	169
3.3.7 As Interações Transfronteiriças do PRPDFF: a zona de fronteira e as interações com os países vizinhos.....	182
3.3.8 Considerações sobre a Avaliação do Marco Legal na PRPDFF.....	194

CAPÍTULO 4

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA E OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NA FRONTEIRA SUL-MATOGROSSENSE.....	199
4.1 Antecedentes teóricos para compreender a recente popularidade das políticas Governamentais de implantação dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil.....	199
4.2 Base da implantação do PDFF no Mato Grosso do Sul	209
4.3 Os Arranjos Produtivos Locais da Erva Mate no Mato Grosso do Sul: esperança e contradições.....	225
4.4 O Arranjo Produtivo Local da erva-mate em Maracajú.....	240
4.5 O Arranjo produtivo Local da Psicultura e o PDFF.....	252
4.6 O PDFF e o APL de Ovino Caprino cultura na Faixa de Fronteira do MS.....	257

LISTA DE ABREVIATURAS

AGRAER	Agência do Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural
AMFFI	Associação dos ex-moradores, Moradores e Funcionários da Fazenda Itamarati
APL	Arranjos Produtivos Locais
APOAPORÃ	Associação dos Criadores de Ovinos de Ponta Porá
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAND	Colônia Agrícola Nacional de Dourados
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FAO	Fundo das Nações Unidas para a Organização da Agricultura
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores da Agricultura do MS
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTP	Grupo de Trabalho Permanente
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IHBG/MS	Instituto Histórico e Geográfico Mato Grosso do Sul
MCT	Ministérios de Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério de Desenvolvimento da Indústria, Comércio Exterior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIN	Ministério da Integração Nacional
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NE	Núcleos Estaduais

NE-APL/MS	Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais
NOB	<i>Noroeste do Brasil</i>
PDCT-Piscicultura-MS	Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Piscicultura
PDDF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDSFF	Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PROAPE	Programa de Avanços da Pecuária de Mato Grosso do Sul
PRODUZIR	Programa Organização Produtiva de Comunidades
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regiões
PROMOVER	Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões
PRPDFF	Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
REDESIST	Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais
SDCO	Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste
SDCO	Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequena Empresa
SEPROD/MS	Secretaria de Produção do Mato Grosso do Sul
SEPROTUR	Secretaria de Estado, Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo
SPR	Secretaria de Programas Regionais
SPR	Secretaria de Programas Regionais
SPR	Secretaria de Programas Regionais
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco

LISTA DE IMAGENS

Foto 01: Vista parcial de Ervais em propriedade de Assentado Itamaraty – Município de Ponta Porã MS (lote 485).....	233
Foto 02 – Vista parcial de Ervais em propriedade no assentamento Itamaraty no Município de Ponta Porã-MS (lote 474).....	235
Foto 03 - Vista parcial de área de plantio da Erva Mate consorciada com a Mandioca, no Município de Maracajú-MS.....	247
Foto 04 – Vista parcial de área de plantio da Erva-Mate consociada com a mandioca no Município de Maracajú MS.....	248
Foto 05 – Vista parcial do viveiro de mudas de Erva-Mate na antiga escola técnica no distrito de Vista Alegre Maracajú MS.....	249
Foto 06 - Manufatura da Lã Distrito de Cabeceira do Apa Ponta Porã-MS.....	260
Foto 07 - Unidade de Pesquisa Ovinocultura – Embrapa Ponta Porã-MS.....	262

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Mapa das Sub-regiões da Faixa de Fronteira Nacional.....	148
Figura 02 – Mapa das Sub-regiões da faixa de fronteira no Mato Grosso do Sul.....	170
Figura 03 – Mapa Tipologias das Interações fronteiriças no Mato Grosso do Sul.....	189

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Orçamento do PDSFF dividido por regiões.....	128
Quadro 02 – Sub-regiões do PDFF no Mato Grosso do Sul.....	177
Quadro 03 – Emendas Parlamentares no MS (captação de recursos do MIN).....	221
Quadro 04 - Especificação dos investimentos da (APL) Erva-Mate em Maracajú.....	246

INTRODUÇÃO

Nesta dissertação buscamos compreender as estratégias que mobilizam a ação do Estado-Nação para intervenção territorial na faixa de fronteira nacional pela política do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Uma política de governo que completa dez anos e inaugurou uma renovada interpretação sobre o papel das fronteiras como território de interação/configuração de desdobramentos específicos com inferências sobre a totalidade do território nacional.

As fronteiras do território nacional representam os limites e também início do poder de hegemonia da soberania do Estado-Nação, como espaço da ação do poder estatal brasileiro, representa mais do que nunca esse duplo papel. É o limite do poder territorial do Estado e também o início das relações geopolíticas estabelecidas com diferentes especificidades, junto aos dez países com os quais faz fronteira. São significados que abrem múltiplas possibilidades de identificação do território fronteiriço nacional, categorizado pela legislação como faixa de fronteira nacional¹ 150 km dos limites internacionais.

As fronteiras sendo caracterizada como início da soberania territorial do Estado-Nação, é um território marcado pela atenção militar, espacialidade que é pensada pela perspectiva de segurança e vigilância da integridade territorial soberana, diz sobre o poder político do Estado no espaço primaz de sua ação, o território. Os espaços de fronteira do território do Estado-Nação por seu conteúdo de soberania empregam a terminologia: *política*, seu sentido etimológico, a arte de estabelecer *limites*.

A amplitude do espaço brasileiro conforma as fronteiras sob uma disposição especial e particular, são espaços constantemente re-significados e investidos de relações de poder que usam as fronteiras do poder do Estado-Nação como dispositivos que justificam ações de territorialização. O espaço brasileiro historicamente foi apropriado dominado e configurado, do litoral em direção aos “fundos territoriais” nos diferentes contextos históricos, ganharam acepções diversas conotadas pelas relações de poder em disputa.

As fronteiras internas do território foram colocadas em movimentos sucessivos de apropriação atribuindo renovadas significações ao território e conseqüentemente, as

¹ Lei 6.634 de 2 de maio de 1979.

aos limites do território estatal. Essas indicações atribuem às fronteiras², a condição de processo e movimento, porque sofre/eu sucessivos investimentos ao longo da história da formação sócio territorial brasileira.

Essa suscita caracterização de interações territoriais que exercem relação com as fronteiras quer pensá-la como espaço de complexidade onde são traçadas estratégia territoriais do poder do Estado. Avaliam assim, a importância de um estudo que procure compreender as ações do planejamento governamental nas fronteiras do território nacional. Sobretudo, porque a política do planejamento de fronteira são esforços para desqualificar a identificação que a limita [a fronteira] como espaço de segurança, dando abertura a outras práticas e reconhecimentos da/sobre as demandas administrativas das questões de fronteira.

A política de fronteira do Estado nacional implementada nos últimos dez anos na convergência da criação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, configuram tentativas de extrair da fronteira seu conteúdo de espaço de vigilância do poder militar pelo aparelho de Estado. Procurando identificar na fronteira outras demandas políticas de serviços públicos sociais e desenvolvimento econômico, produtivo e cultural.

Como política de planejamento o Programa inaugurou uma nova etapa do planejamento de fronteira onde o Ministério da Integração Nacional passou a pensar a fronteira e não mais o Ministério da Defesa.

Foram analisados como vem transcorrendo a implantação do planejamento de fronteira, como se estruturaram suas diferentes propostas ao longo da última década, procurando observar os pressupostos motivadores das atualizações políticas para se pensar a fronteira. Interessante foi o fato de se avaliar uma política governamental que atravessa uma década possibilitou observar a transição dos interesses do planejamento em diferentes políticas de governos, suas estratégias e concepções.

Dividindo esta pesquisa em quatro capítulos foram organizados sequencialmente os itens deste trabalho, no capítulo 1 e 2 se encontram referenciais teóricos para se compreender as dinâmicas do poder territorial e suas implicações e desdobramentos sobre as fronteiras. Em seguida avaliamos a primeira etapa da proposta de planejamento nos primeiros quatro anos de sua implantação na gestão do governo Fernando Henrique

² O uso do plural: as fronteiras. Pretende indicar a diversidade das interações e dinâmicas presentes em diferentes espaços da faixa de fronteira nacional, admitindo um pensamento para identificar relações fronteiriças e não necessariamente, da fronteira.

Cardoso, eleito para dois mandatos na década de 1990. Acompanhando os desdobramentos de reconfiguração do planejamento com a mudança de governo, que elabora significativo arranjo teórico e conceitual para identificar quais pontos de fronteira se pretende atingir com a nova “roupagem” do Programa, no terceiro capítulo. E, na última parte deste trabalho se avaliou como estão se dando os trabalhos de implantação da referida política na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul.

Na pesquisa procurou-se analisar as demandas que conduziram o planejamento da fronteira nos primeiros quatro anos de sua existência e implantação, para tanto, avaliamos os delineamentos da macro política de governo num todo, procurando evidenciar quais os sentidos do planejamento do então governo FHC, que não apresentou um plano de ações específico para faixa de fronteira nacional, mas apenas, uma política de destinação de recursos viabilizada por meio de emendas parlamentares. Moeda de troca de apoios e acesso restrito e definidos a priori, de acordo com interesses políticos que são inerentes ao significado próprio que é a representação de base eleitoral.

Com a mudança do governo para Luiz Inácio Lula da Silva se observou um significativo aprofundamento da leitura e interpretação sobre a faixa de fronteira nacional. De maneira mais incisiva observou-se que o planejamento é acionado mobilizando uma equipe técnica de avaliação e elaboração da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDFF).

Sobre o aspecto de avaliação da renovação da proposta de planejamento fronteiriço, analisamos num primeiro momento um conjunto de discursos políticos que profanaram uma dada interpretação sobre a fronteira, apontando alguns elementos que podem ser interpretados como pressupostos de construção da análise da faixa de fronteira nacional, um espaço de integração nacional e sul-americana.

É importante esclarecer que os discursos analisados e criticados a partir da mudança de governo demonstram dois aspectos relevantes: na primeira parte do texto o que vamos observar é como a demanda de Governo observa o planejamento de fronteira e quais elementos são significativos para a ação do Estado no espaço fronteiriço e sequencialmente, vamos compreender a proposta do planejamento como um documento técnico de identificação da faixa de fronteira nacional, sobre os novos pressupostos de avaliação que procuram dar outra “roupagem” ao significado das fronteiras nacionais.

Dessa maneira, procuramos observar como estão manifestadas as idéias políticas administrativas da fronteira e seu conteúdo técnico e teórico conceitual da avaliação.

Procurou-se traçar ponto a ponto cada identificação realizada para a fronteira na proposta de reestruturação do PDFF, seu conjunto conceitual e teórico e os desdobramentos das identificações realizadas para a faixa de fronteira sul-mato-grossense.

Na parte final do trabalho os esforços foram medidos no sentido de compreender os desdobramentos do planejamento e suas implicações para a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, sobretudo, em sua principal vertente de efetivação, pela política dos Arranjos Produtivos Locais (APL).

Além do referencial discursivo da proposta do Programa foram avaliados também sob diferentes olhares, como as equipes técnicas que trabalham para implantação do Programa observam os desdobramentos desta política governamental, e também, como os beneficiados das políticas do PDFF compreendem e avaliam as eficácias do planejamento.

Para tanto, foram realizadas entrevistas em diferentes escalas administrativas de coordenação das políticas do PDFF, com as equipes de governo em nível federal, estadual e nos municípios que receberam os investimentos do Programa, sempre procurando elaborar uma referencia de avaliação da política a partir do olhar de seus realizadores no território para o qual foi planejada.

A avaliação do Programa por meio de entrevista também possibilitou compreender como se deram os acordos interinstitucionais como desdobramentos e parcerias de implantação do PDFF, que como política governamental, adquiriu nos últimos cinco anos, aspectos de efetivação de uma proposta que mobiliza as forças dos agentes territoriais para efetivação do planejamento da faixa de fronteira.

Pela perspectiva de análise das entrevistas também foi possível o cruzamento das informações e concepções dos executores do Programa, frente aos referenciais conceituais que identificaram as demandas de planejamento nos espaços sub-regionais da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, observando as coerências, desníveis e distanciamentos, da proposta original elaborada para o Programa no âmbito discursivo.

O PDFF como política de planejamento governamental do Estado brasileiro articulou para sua efetivação convênios interinstitucionais, de maneira que, nos demandou compreender no âmbito de seus responsáveis em esfera federal, por meio de entrevista, quais foram os meios políticos de implantação e captação dos recursos do Programa. O que facultou também para análise de que o PDFF como política de destinação e alocamento de recursos federais na faixa de fronteira nacional, vem

possibilitando diferentes acionamentos que, necessariamente, não se realizam para efetivação de seus preceitos, mas também, para implantação de propostas originadas em outras esferas administrativas de governo, dando força a representação de ser uma política que atravessa diferentes interesses oriundo de estruturas de governo, seus ministérios e secretarias.

Por esse caminho também se descobriu que o Programa tem uma linha de ascensão como proposta de planejamento para faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, convergindo para elaboração de um estudo de caso e identificação de “área piloto” para implantação do Programa, que com mudanças de ordem administrativa, se alterou as prioridades de realização do programa e descentralizou o território fronteiriço sul-mato-grossense, como prioritário para implantação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Também se conferiu que o formato de parceria interinstitucional que atravessa as possibilidades de execução do Programa é a única maneira de realização do PDFF, que não conta com uma equipe executora da proposta de planejamento, permitindo também visualizar os desencontros entre as propostas elaboradas e as efetivamente implantadas pelas parcerias institucionais que acabam ora mais, ora menos, ficando distantes das propostas contempladas no discurso de elaboração da proposta de reestruturação do PDFF.

A avaliação realizada na última parte desse trabalho, sobretudo, no que toca a implantação dos Arranjos Produtivos Locais, também possibilitou analisar os diálogos entre aqueles que trabalham para implantação do Programa nos territórios sub-regionais da faixa de fronteira do estado, suas formas/limitações em conceber as possibilidades políticas do Programa na execução dos termos de referencia e convênios e o conteúdo dessas propostas em relação aos preceitos teóricos conceituais do PDFF. Verificando as dissimetrias que limitam a implantação do planejamento em Mato Grosso do Sul.

Assim, no decorrer desse trabalho será possível encontrar os dizeres dos diferentes agentes envolvidos no PDFF, no Mato Grosso do Sul, bem como encontrar uma relação entre a teoria, proposta pelo grupo Retis e que está colocada no Programa, e a prática, pela sua implantação, condição que pudemos buscar nos documentos e nas entrevistas realizadas que são qualificadas pela representação de cada um dos colaboradores, a quem devemos os resultados alcançados e sem os quais não teria nem pesquisa e nem sentido todo esse trabalho.

Remetemos finalmente esse trabalho que é, ao mesmo tempo, solitário e coletivo à crítica, com o desejo de permitir o contraditório, receber sugestões e quiçá encontrar respostas que não foram possíveis no trajeto traçado, na certeza de que no mínimo contribuímos para levantar questões, que deverão estimular e permitir outros caminhos e outros olhares, seja na realização do Programa PDFF, seja na academia, nos vieses teóricos e práticos da produção do conhecimento.

ESTADO, TERRITÓRIO E FRONTEIRA: REFLEXÕES TEÓRICAS

1.1 Refletindo sobre a Constituição do Estado Moderno

A sociedade do que hoje denominamos era moderna caracteriza-se, acima de tudo no Ocidente, por certo nível de monopolização. O livre emprego de armas militares é vedado ao indivíduo e reservado a uma autoridade central, qualquer que seja seu tipo, e de igual modo a tributação da propriedade ou renda de pessoas concentra-se em suas mãos. Os meios financeiros arrecadados pela autoridade sustentam-lhe o monopólio da força militar, o que, por seu lado, mantém o monopólio da tributação. Nenhum dos dois tem, em qualquer sentido, precedência sobre o outro, pois são dois lados do mesmo monopólio (...). Apenas quando surgem esse monopólio permanente de autoridade central, e o aparelho especializado para administração, é que esses domínios assumem o caráter de “Estados”. (ELIAS, 1993, p. 97-98)

O Estado é um conceito polissêmico e de difícil apreensão. Na versão ocidental de sua formação, percebemos com Elias (1993), que o Estado é resultado de um complexo e longo processo de constituição de mecanismos de poder promissores dos monopólios assegurando fundamentalmente, *certa* dependência social sob um centro “ordenador” que exerce seu poder a partir da legitimação de monopólios para o controle social

O processo de feudalização que desembocou na formação dos Estados europeus, se realizou pelo exercício de monopólios que, quanto maior o conjunto social dependente de suas estruturas, maior a diversificação e divisão do trabalho, inferindo sobre as capacidades de produção, de comercialização e circulação monetária, como também a gênese de um conjunto de funcionários administrativos afirmando que: “[...] quanto maior o número de pessoas de cujo trabalho ou função o monopólio depende de qualquer maneira, mais fortemente esse campo controlado pelo monopolista” (ELIAS, 1993, p. 100), o que contribuiu para consolidação e legitimação de monopólios em expansiva centralização, que fez emergir os Estados modernos do ocidente.

Assim, mudanças ocorridas pela gênese dos Estados ocidentais impuseram alterações nas dinâmicas políticas, econômicas e culturais dos grupos sociais no final da Idade Média.

Do ponto de vista político, as conquistas absolutistas que precederam os Estados modernos se fizeram pela apropriação de terras, o que garantiu a exploração de riquezas derivadas dos domínios espaciais e/ou sociais. Assegurando os controles espaciais, foi possível estabelecer também o adensamento de relações econômicas pelas trocas comerciais e circulação monetária, fortalecendo economicamente a condição

centralizadora. Finalmente, na perspectiva das práticas culturais, as mudanças foram garantidas pela aristocracia que emanou do seio da corte dos reinados e principados. Assinalavam para um novo conjunto de disciplinas sobre o corpo e seus gestos, no uso da linguagem, permitindo padrões de diferenciação sociais entre grupos e suas posições em relação às novas informações emitidas pelo limiar do Estados modernos.

As significativas alterações financiadas para o surgimento dos Estados modernos nos fazem compreender a críticas apontadas por Nietzsche (2006, p. 171), que dizia ser o Estado, uma “[...] hábil organização para proteção dos indivíduos, uns contra os outros: se exagerar seu enobrecimento, então o indivíduo acaba por ser enfraquecido, até dissolvido por ele”, contradizendo e aniquilando sua finalidade fundamental.

A criação do Estado como dispositivo para garantir a organização das relações dos indivíduos em sociedade, criou a revelia o enobrecimento de homens uns sobre os outros corrompendo o sentido primeiro da organização, pois, se fez como instituição de poder sob o controle de grupos que se estruturaram para domínios, ou exercícios de monopólios no conjunto da sociedade.

Deste ponto emana uma contradição fundamental na edificação do Estado moderno que é referente ao seu papel em cumprir de maneira ambígua, o cruzamento entre os interesses da comunidade e aqueles particulares dos grupos que organizam o seu domínio:, de modo que seriam os monopólios a legitimarem a existência do Estado.

Como modelador da organização social o Estado moderno se configurou como uma instituição que procurou administrar e produzir arranjos de ordenamento dos domínios espaciais. Encontramos referencias para construção dessa arquitetura de controle das relações sociais, personificadas pelo Estado moderno, em (MAQUIAVEL, 2002). Seu livro *Príncipe* contempla reflexões sobre a maneira de constituir novos domínios fundamentais para exercício do Estado moderno. Como se refere Gramsci (1980, p. 4), Maquiavel “[...] mostra como deve ser o Príncipe para levar um povo a fundação do novo Estado, e o desenvolvimento é conduzido pelo rigor lógico, com relevo científico”, operacionalizando as estruturas administrativas dos controles e monopólios para o exercício pleno dos domínios regulatórios demandados pelo/para o conjunto social.

Observa-se que o Estado moderno se efetivou por meio de determinados paradigmas que funcionaram como esteio para condução dos exercícios necessários às relações de poder da sociedade. São dispositivos paradigmáticos que assim como monopólios legítimos do Estado, garantiam o funcionamento das estruturas de

ordenamento das disputas entre os grupos e indivíduos. A construção desses paradigmas não se realizou fora da sociedade ou sob ela, mas sim, atravessados pelos interesses e disputas das próprias relações do poder social e político.

O rigor lógico e relevo científico assinalam o jogo de determinantes que garantiam a execução dos controles almejados, não do Estado sobre a sociedade, mas dispositivos relevantes aos conjuntos sociais, que foram cooptados pelos Estados passando a serem objetos de reflexão da ciência.

O Estado enquanto experiência e conceito essencialmente moderno, “[...] toda a sua especificidade reside exatamente neste ponto: é uma forma determinada de governo que passa a elaborar também, de modo até inédito, o conceito de si mesma” (BORNHEIM, 2003, p. 209). Sendo objeto de detalhado exame com rigor científico, o Estado passa a operar na configuração dos domínios que derivam das próprias disputas no seio da sociedade, dessa forma, têm-se a elaboração de conceitos basilares que, como paradigmas, norteiam as ações desempenhadas no/pelo/através do Estado moderno.

A construção destes paradigmas não esteve livre de contradições e disputas. Com Santos (2000) e também Carnoy, (1998) verificamos como, do ponto de vista conceitual e teórico, se erigiram os princípios fundadores para o exercício funcional do Estado moderno. Em Santos (2000), encontramos a análise teórica sobre o debate entre teóricos do contrato social, que transcorreram dois séculos, na passagem das relações mercantis e edificação do mundo colonial, para as relações capitalistas, tomando como referencia a revolução Iluminista na França. Ao analisar Jean Jaques Rousseau (1712-1778), Thomas Hobbes (1588-1679) e Jonh Locke (1632-1704). Santos (2000, p. 129) nos aponta a influência do racionalismo científico, que conduziu o debate entre eles quanto a natureza do Estado moderno, expondo os pilares da tensão dialética entre a regulação e a emancipação social, como questão originária da modernidade e fundamental no debate sobre os exercícios que dão legitimidade ao Estado moderno.

Ainda, para o autor, tendo como problema a questão das funções administrativas de direito do Estado moderno, seriam Rousseau, Hobbes e Locke a lançarem aqueles que podem ser considerados pilares paradigmáticos do Estado moderno. De acordo com Rousseau, a regulação, que funcionaria como emancipação dos sujeitos; para Hobbes o contrato social e para Locke, a funcionalidade do Estado.

Concordamos com Santos (2000). Será a funcionalidade do Estado, em desempenho da coletividade social, a garantia e manutenção da propriedade privada. Para Locke, como bem se reportou o autor, a propriedade privada deve se assentar sob

os frutos do trabalho e ambos devem ser mensurados pela moeda, que mobiliza tanto a venda do trabalho, como a compra da propriedade. Pela idéia de regular a propriedade privada, a terra ganhou sentido de mercadoria, mensurada pela moeda e pelo trabalho. Colocou-se em movimento um conjunto de elementos que, tornados paradigmas estruturadores da sociedade, movimentam o sistema de geração de riquezas sociais entre os homens.

No mesmo sentido, para Harvey (2005, p.89), o que Locke conclui como imperativo moral é o uso do trabalho para propósitos produtivos, fazendo do dinheiro o elo condutor da negociação, que transforma esse sistema de cooperação, numa desigualdade moralmente justificável, via acumulação.

São paradigmas que estrutura a ordenação social, elementos limiáres da construção das monumentais desigualdades de distribuição das riquezas entre os homens na sociedade capitalista.

[...] esta concepção de riqueza e relações sociais a que conduz não teriam sido possíveis sem o esforço inicial de Locke: o trabalho como fonte de propriedade; a propriedade potencialmente ilimitada e legítima, apesar da desigualdade, se “adquirida segundo as leis da natureza”; o Estado legitimado principalmente pela segurança que pode conferir às relações de propriedade. Tudo isso está na origem das modernas relações de mercado tal como foram universalizadas pelo capitalismo (SANTOS, 2000, p.136 grifo original).

A construção dos arranjos e exercícios do Estado moderno não se realizou fora da sociedade, nem do espaço e nem do tempo. Foram significações que facultaram práticas, regulações e domínios, efetivados nas combinações entre espaço e tempo. Tendo, nas relações que emergiam no seio da sociedade capitalista, fortes elementos de definição dos paradigmas que configuraram os pressupostos de exercício do Estado moderno.

[...] Estado moderno. Esta última denominação foi talvez a mais difundida e a mais economicamente aceita: um adjetivo – *moderno* – que se origina de identificação da instituição com a construção a partir do século XVII da sociedade ocidental em todas as suas facetas. Quer dizer, interpretava-se o Estado como resultado e instrumento da modernidade: de uma nova estrutura social não aristocrática, porém classista; de uma cultura laica; de uma nova fé baseada na ciência, na razão e no progresso; e de uma economia preparada para abrir caminho para industrialização e o capitalismo de mercado (FONT & RUFÍ, 2006, p. 98).

Os princípios da revolução iluminista colocam em questão elementos que constituem a consolidação dos Estados que, com modernidade, tiveram preenchido *certos* sentidos básicos demandados das novas relações da sociedade capitalista. Ademais da propriedade privada, o controle espacial para circulação de mercadorias e trocas monetárias, a universalização do trabalho como medida de valor entre os homens,

são dispositivos que se consolidam e se atrelam a inúmeros outros componentes do Estado, para garantia das leis do capitalismo de mercado e, posteriormente, o industrial. A emancipação da ciência como discurso central das construções sociais, rompe com os dogmas da igreja, atestando o deslocamento da crença do homem, que passou a se fixar demasiadamente nos preceitos do racionalismo científico³.

Com o adensamento das relações capitalistas e a gradativa funcionalização do Estado, se tem uma questão fundamental do ponto de vista espacial. A intensificação das relações comerciais, de circulação de riquezas e exploração dos espaços produtivos, requisitou na consolidação dos Estados modernos, preocupações referentes a apropriação de espaços para o estabelecimento dos limites e possessões de cada organização estatal. Constituindo configurações que conferiam gradativa importância, que *significava* o espaço, como território. Aquilo que eram espacialidades cujos domínios não eram tão bem estabelecidos ou nitidamente fixados e reconhecidos por diferentes grupos de poder, passou a ficar em evidência como medida de controle e segurança. Neste sentido, as fronteiras passaram a executar papel fundamental, estabelecendo como ponto de encontro entre Estados distintos, os territórios de cada soberania⁴.

A formação do território de cada Estado se realizou pelo ordenamento produtivo, de circulação e constituição dos arranjos políticos, econômicos e bélicos, necessários a garantia do estabelecimento e ampla difusão dos marcos que regulavam e tornava visível os domínios de uma administração Estatal, sob uma base material, o território.

É interessante verificar que o território não se faz de maneira bucólica pelo exercício do Estado moderno, mas é parte de um complexo processo de consolidação do poder que se fortalece e emana em procedimentos da relação da sociedade com o espaço. As relações sociais propiciada pelo crescimento e adensamento dos contatos entre povos, culturas e instituições que se diversificavam em técnicas e informações no interior da organização social, também, contribuíram para “melhor” reconhecer e compreender os “conteúdos” dos territórios sob o crivo da razão, do rigor científico e das demandas pelas emergentes relações comerciais que se expandiam para outros espaços e continentes. Trata-se do aprofundamento das dinâmicas de exploração das

³Há inúmeras referências e autores que discutem o papel da razão e do iluminismo para construção do conhecimento ciência no ocidente. Neste trabalho nos referenciamos nos debates de Santos (2000); Hall (1997); Gomes (1996); Hissa (2002) entre outros.

⁴Aprofundamos essa questão no segundo capítulo deste trabalho.

riquezas territoriais, demandando assim, sistemático controle sobre esta matriz de desenvolvimento do Estado e propriamente do capitalismo, o território.

1.2. O Estado e o território

A gradativa importância atribuída ao território para a formação dos Estados modernos é correlata das operações demandadas pelo modelo de organização social, que é atravessado pelas relações capitalista de produção. Não que estejamos querendo encerrar o assunto pela explicação e crítica ao modo de produção capitalista⁵, referimo-nos a uma conjuntura de diferentes elementos e forças que se relacionam integrados pela unidade, o espaço, que objetivado pelas relações e tensões sociais, ganha importância como território.

O território como problema espacial se configura pela perspectiva da ordenação, que deve visar o melhor funcionamento das relações de interesse do Estado. Como dissemos, as perspectivas e propriamente os paradigmas que orientam a condução do Estado no interior do conjunto social possui uma relação de imanência com as tensões sociais, ou melhor, da sociedade e do capitalismo emergente. São eventos que contribuem para enunciação de um conjunto de arranjos políticos, econômicos e sócio-culturais contempladores do mosaico, o Estado-territorial-moderno.

De acordo com Foucault (2008) foi nos séculos XVII e XVIII que ganhou centralidade o problema da relação entre o Estado e o território, sobretudo, para o ocidente europeu. Preocupação que fez surgir um conjunto de dispositivos que procuravam pela ordenação das disposições, estabelecerem o poder disciplinar e o de segurança, para garantir êxito das perspectivas administrativas do Estado moderno.

O Estado na constituição de sua relação de apropriação do espaço imprime uma distinção territorial, entre aquilo que está sob seu domínio, em relação ao que os extrapolam, logo, se configura seu poder de soberania, que “[...] se exerce nos limites do território” (FOUCAUL, 2008, p. 15 – 16) estatal.

Deriva daí um problema fundamental para o exercício do Estado que, ao dominar de maneira soberana um território, elenca com esse movimento, uma diversidade de elementos para sua administração. Sejam eles da ordem física

⁵ O queremos deixar claro que o fato dos desdobramentos estarem interligados às relações do modo de produção capitalista, sua explicação não se encerra nesta afirmativa, ao contrário, ela é quem abre os horizontes para aprofundar a compreensão das complexas tramas entre Estado, economia, sociedade e espaço, que ganha sentido como território através do investimento de poder do Estado moderno.

geográfica, como recursos da natureza, (rios, formações de relevos, clima, vegetação, minerais, vida animal), cada qual ocupando suas localizações específicas, em relação com os conjuntos humanos que exercem através do domínio espacial, suas práticas e relações sociais de vida. Todos esses elementos são fatores que se coloca aleatoriamente no espaço de atuação do Estado moderno, o território.

A administração de uma coletividade de coisas dispersas pelo espaço de exercício do Estado motivou a criação de um conjunto de dispositivos que pudessem estabelecer *certo* arranjo para a previsibilidade dos acontecimentos. Resultantes das interações no/do território, que é animada “[...] por uma multiplicidade de indivíduos, que são e que só existem profunda, essencial, biologicamente ligados à materialidade dentro da qual existem” (FOUCAULT, 2008, p. 28) e desempenham suas práticas de configurar, na mutualidade das influências, o espaço.

A aglomeração indeterminada de pessoas, as interações e trocas comerciais e produtivas, os espaços de supressão das necessidades comerciais e de consumo, a distribuição dos fluxos e as vias de circulação, o conjunto de instituições do Estado e suas disposições, a localização das cidades e suas conexões e hierarquias funcionais e cooperativas, são elementos que no movimento das relações sociais, demandam arranjos para ordenação disciplinar e diagnósticos de provisões que garantam a segurança do território do Estado.

O Estado moderno aparece, portanto, “[...] como interseção entre uma multiplicidade de indivíduos que vivem, trabalham e coexistem uns com os outros num conjunto de elementos materiais que agem sobre eles” (p. 29) e sobre os quais eles podem agir de volta.

Mediante essa trama indeterminável e diversa que o Estado se coloca a administrar soberanamente o território onde constrói diversos arranjos e dispositivos de segurança que tem a função de regular os movimentos passíveis de normalização disciplinar, ou seja, impor um exercício que visa o nível ótimo de funcionalização das pessoas em interação com as coisas (p. 75).

Uma vez capitaneado o território pela soberania, o Estado assume na diversidade de seus interesses um papel ativo diante da multiplicidade de fatores que se colocam para sua ordenação. O território como espaço de exercício pleno das forças Estatais se vê atravessado por um conjunto de acontecimentos que se colocam aos poderes

administrativos, como mosaico de elementos aleatórios e multi temporais dentro do espaço de legitimação da soberania⁶.

O contexto histórico de formação dos Estados modernos favoreceria a centralidade do problema da circulação. As relações mercantis que se desdobraram na configuração do sistema mundo colonial possibilitaram o fortalecimento dos domínios territoriais dos Estados modernos. Consequente, as funções econômicas, funções monetárias bem como, aquelas que ascendiam através das necessidades urbanas, levantavam o seguinte problema: como “[...] dentro de um sistema de soberanias estrita, assegurar o desenvolvimento econômico máximo por intermédio do comércio” (p.20). Demanda que inferia para articulação que amarrou e reforçou, uns em relação aos outros, como requisitos das relações de poder da sociedade de época, o Estado soberano, o territorial e o comercial, pois, “[...] essa idéia da eficácia política da soberania está ligada aqui à idéia de uma intensidade das circulações”, de riquezas, idéias, ordens, mercadorias, informações, vontades. (p.20)

O território passa a ser cada vez mais um espaço prioritariamente para circulação e movimento que anima as relações entre os homens. Representa abertura para um futuro incerto, mas que tende a ganhar sistemática mensuração, pelo conhecimento científico, usado na perspectiva de assegurar suportes necessários aos fins almejados.

Para produzir o arranjo dos territórios Estatais as cidades e/ou Capital, serviu como pilares de sustentação, ou canalização das intensidades produtivas da sociedade

⁶ Para Foucault (2008, p. 27), os espaços onde se desenrolam a série de acontecimentos que o Estado tenta organizar ao prazer de sua administração, é denominado *meio*. Verificando que a palavra foi importada da física mecânica e empregada em estudos naturalistas, antes mesmo da invenção da Biologia. O autor percebe que o termo *meio* é utilizado para resolver o problema mecânico do entusiasmo de eventos físicos que se manifestam em espaços distintos trocando influencia uns sobre os outros, sendo o meio, o suporte e o elemento de circulação de uma ação. Portanto, circulação e causalidade são questões centrais a esta noção de *meio*. (FOUCAULT, 2008, p. 27-28 e notas de roda pé, 36-37-38) O conjunto de fenômenos dispersos em um *meio* [território] determinado, em plena interação, coloca em questão como os corpos circulam e trocam suas influências mutuas uns com os outros, através do espaço. Para fins metodológicos da proposta deste trabalho, substituiremos a noção de *meio* empregada por Foucault, por território, mesmo sabendo que o autor faz uma distinção e não oposição entre os conceitos: **meio e território**. Observando referências distintas entre as duas palavras, Foucault (2008) considerou o território uma questão de soberania do Estado, já o que denomina de *meio*, corresponde a um conjunto de *dispositivos de seguranças* que criam, planejam, organizam o *meio*, antes de a noção ter sido formada e isolada. O *meio* é aquilo em que se faz a circulação, o *meio* é o conjunto de dados naturais, artificiais, são efeitos de massa que agem sobre todos nós numa relação de causa e efeito; o *meio* aparece como um campo de intervenção, que procura se antecipar para as provisões; o *meio* é a maneira inventada para fazer uma coletividade de pessoas, atingir precisamente, a o caráter de população Cf. Foucault (2008, p. 28 grifo nosso). Em nosso entendimento, o fato dos esforços intelectuais de Foucault, se fazerem no sentido de extrapolar a concepção que considerava o Estado como primaz detentor do poder, influência determinantemente sua distinção entre território e meio. Considerando o território como campo de atuação do Estado, entende a categoria meio como questão mais ampla, como o espaço onde se verifica a própria construção do saber, do conhecimento, não limitado ao exercício do Estado.

moderna. Os intercâmbios e trocas, as circulações entre diferentes e ascendentes cidades, cumprem o papel de articular as espacialidades do Estado territorial moderno e destas, com cidades de outras soberanias territoriais. A cidade vai condensar uma diversidade de aberturas, ao mesmo tempo, concentração e dispersão de inúmeras dinâmicas que sustentam as transformações e hegemonização do poder do Estado moderno no território.

[...] as cidades tornam-se centros da vida social e política da Europa, pois a produção agrícola e a propriedade fundiária deixaram de ser os pontos de apoio da economia, assim a aristocracia perdeu para a burguesia seu papel preponderante na gestão do processo social. A força das cidades, como espaço de sustentação da nova ordem econômica, social e política pode ser observado pela riqueza monetária, científica e artística que se acumulou nas cidades modernas (SPOSITO, 2005, 40-41).

As cidades possibilitaram diferentes exercícios ao Estado em sua administração/ordenação do território. Analisando o território pela primazia da circulação, as cidades devem cumprir o papel de articuladores de dinâmicas produtivas dos diferentes territórios que são colocadas em movimento por meio delas. Dessa forma, os Estados modernos têm nas cidades pontos de apoio de articulação em sua administração do território, de maneira que, a capital tende a ser o principal ponto de ordenamento político do território (FOUCAULT, 2008, p. 19).

Por outro lado, a cidade também é o horizonte que permite traçar as estratégias para disciplinar os corpos da organização social, o que representa uma mudança de escala para tratamento da questão territorial do Estado moderno.

Assim como o território é o espaço de definição da soberania do Estado, a cidade representa o cerceamento, ou intensificação deste projeto, pois ela exerce o duplo exercício de integrar diversas dinâmicas do território estatal e, na escala dos sujeitos, cumpre o papel de ordenar e disciplinar os costumes e práticas sociais. A relação entre a soberania e território “[...] é que é essencialmente primeira e que serve de esquema, de chave para compreender o que deve ser uma cidade-capital e como ela deve funcionar” (p. 19). Colocando-se como um espaço de multiplicidades para construção de inúmeros mecanismos artificiais de organização, com princípios reguladores atingir os efeitos necessários, sejam eles para a circulação, distribuição e comercialização de mercadorias, como espaço de habitação, trabalho, higiene, riqueza, controle das práticas e da organização da cultura, local de inspiração dos movimentos artísticos e do conhecimento científico, como afirmou Lefebvre (2005) “a cidade é uma obra de arte de todos!” Uma criação que tem no impertinente temperamento de seus artistas, o fator que

faz valer a incessante busca por disciplina e segurança, daqueles arquitetos que almejavam a *melhor* ordem do *edifício*⁷.

A cidade como modelo de intensificação e consolidação do poder do Estado moderno possibilitou arquitetar inúmeros arranjos para a disciplinarização⁸ dos corpos. Investidos cada vez mais, de um conjunto de técnicas de saberes, regido por instituições que ascenderam em meio o aparelhamento estatal, com refinadas práticas de poder. Avoluma-se o conjunto de dispositivos que demarcaram organizando a sociedade para a *docilidade dos corpos* (FOUCAULT, 1987).

Sem dúvida, a primeira grande mudança com relação à disposição dos corpos dentro da organização social capitalista se deu com o surgimento da concepção do trabalho livre, configurando como o próprio combustível das mudanças das relações do fim do feudalismo e emancipação do sistema capitalista de produção. O trabalho livre representou a separação do trabalhador dos meios de produção que garantiam sua manutenção e existência. É um arranjo correspondente das transformações ocorridas sobre a maneira da sociedade compreender a idéia de construção dos valores e da riqueza social, como se observado na legitimação da propriedade privada fundamentada pelo valor do trabalho, como um dos paradigmas do Estado moderno⁹.

A possibilidade do trabalho livre pode ser entendida como a constituição de uma força que originou novo movimento de circulação dos valores dentro da formação social capitalista. Foi um desapossamento para o trabalhador que, “livre”, “nu”, pois, se desligou de sua rede de laços (pessoais estatutários, territoriais) (POULANTZAS, 1985, p. 71), passou a compor um sistema que articulou, pelo deslocamento do trabalhador e do sentido do trabalho, uma estrutura organizada para induzir a socialização do trabalho, como uma das principais fontes de geração da riqueza na sociedade capitalista. Sendo

⁷ Edifício no sentido lato.

⁸ De acordo com Foucault (2008, p. 74-75), a disciplina é aquilo que analisa, decompõe os indivíduos, os lugares, os tempos, os gestos, os atos as operações. Ela os decompõe em elementos que são suficientes para percebê-los, de um lado, e modificá-los, de outro. Dessa forma ela classifica os elementos identificados em função dos objetivos almejados, estabelece seqüências e coordenações ótimas, conduzindo para produzir os procedimentos de adestramento progressivo e de controle permanente. Chegando aquilo que Foucault chamou de normalização disciplinar, um modelo ótimo, normal, consolidado a partir das funções operacionalizadas para certo resultado, torna as pessoas, gestos e atos, conforme o modelo preestabelecido, como normal, aquele que é capaz de se conformar as normas e anormal quem não é.

⁹ Como observado na primeira parte deste trabalho, a construção dos paradigmas do Estado moderno, evidenciado no discurso de Locke, compreendia o Estado assegurador do direito de propriedade privada, corroborando com a emergência do trabalho livre que, ao ser pago com moeda, “possibilitaria” em tese, a compra da propriedade privada. Movimento que dinamiza as relações econômicas da sociedade modernas.

ainda o atributo qualitativo que hierarquiza e distribui os homens nas suas relações em sociedade (p. 70 – 72).

A operação de deslocamento das relações de trabalho dos meios de produção para geração de um trabalhador “livre” se reforçou através da tecnologia que separou o trabalho manual e o intelectual. Essa divisão política para organização dos corpos do trabalho se efetivou pelo investimento sobre o saber, de uma ideologia de poder que é a forma mais apurada, ou melhor, mais acabada para uma relação que fez com que o saber recobrisse a forma capitalista do trabalho manual (p. 61).

Para Poulantzas (1985, p.70), o Estado teve a possibilidade de criar a centralidade e a especialização do funcionamento hierárquico-burocrático de suas instituições. Em seu dizer, tal condição implicaria para “[...] atomização e parcelarização do corpo político nisso que designa de “indivíduos”, pessoas jurídico-políticas, e de sujeitos de liberdades” (p. 70), organizados de maneira particular sob um espaço político sobre o qual se exerce o poder.

Conhecemos pela criação e o funcionamento do Estado burguês na sua materialidade de aparelho. Aparelho especializado, centralizado, de natureza especificamente política, consistindo num agrupamento de funções anônimas, impessoais e formalmente distintas do poder econômico, cujo agenciamento apóia-se numa axiomatização de leis-regras que distribuem os domínios da atividade, de competência, e numa legitimidade baseada nesse corpo que é esse povo nação. (POULANTZAS, 1985, p. 60)

A estrutura do Estado moderno esta assentada na possibilidade de organizar a unidade e diferenciação do corpo social. Nesse sentido, se observa que o Estado assume um papel criativo no interior da sociedade moderna capitalista, suas funções extrapolam e muito o reducionismo que entendeu o poder de ação do estado limitado aos aparelhos ideológicos e repressivos¹⁰. De acordo com Poulantzas, (1985) o Estado em seus exercício e monopólios cria, transforma e realiza, constituindo um complexo arranjo que supera o binômio proibição-ilusão dos aparelhos repressivos e ideológicos, porque também opera com medidas positivas como intermediador para o equilíbrio estável do compromisso entre classes e frações de classes, não limitando apenas a função negativa.

Concordamos com Poulantzas quando afirma que o Estado moderno dá conta de operacionalizar a relação constituída enquanto processo de consolidação e manutenção de seu poder sobre o território. Para o autor existem matrizes espaciais e temporais que se reproduzem nas questões políticas, econômicas e culturais. Assim, tanto o poder de soberania que está atrelado a integridade territorial dos domínios estatais, quanto as

¹⁰ Cf. (ALTHUSSER, 1985).

disciplinas que dão forma e espacializam os corpos dos indivíduos dentro da organização social, são arranjos institucionais que asseguram a legitimidade do Estado moderno, enquanto dão validam a instrumentalização de suas práticas de poder.

Os exercícios de poder do Estado produzem os próprios dispositivos básicos de sua legitimidade. Não que o Estado domine todas as esferas da vida social, mas historicamente e sistematicamente ele se consolida se espalhando sob os diversos espaços da vida em sociedade, articulando-se aos conjuntos de significações materiais e simbólicas que animam suas relações, conformando/articulando a totalidade dos poderes e hegemonias produzidos por e para ordenação da sociedade moderna capitalista.

Os arranjos institucionais criados pelo Estado moderno correspondem ao conjunto de dispositivos de saberes construídos simultaneamente as suas condições de hegemonização. Numa tensão dialética constante, se complementa pelo desenvolvimento técnico-científico a experiência empírica da consolidação do Estado moderno, realizado por e a partir do aprofundamento do conhecimento científico.

O aumento das capacidades do poder do Estado moderno desemboca na construção de seu elo fundamental para a unidade territorial (sociedade + espaço), poderíamos falar neste momento inclusive, da população. O conjunto social que passa a ser o objeto de realização do poder ideológico do Estado que se materializa pelo território, o cerne da unidade integrada do Estado nacional.

1.3 O Estado territorial moderno e a nação

A força que o Estado despende para ordenação territorial se constitui pela invenção de uma dada coesão das formas de domínio e controle social. Os investimentos sociais para o consumo e ordenamento das demandas de reprodução da sociedade em suas necessidades materiais e simbólicas foram observados pelo Estado moderno como elementos de consolidação de uma unidade territorial sob certos níveis de coesão para suas relações políticas, econômicas e culturais.

O problema da unidade territorial e controle dos conjuntos sociais se sobressaem como questão de soberania para os Estados modernos do ocidente. O desejo da unidade e integração postos pela lógica de poder do Estado resultou em deliberada/ideológica construção de pretensa coesão entre os múltiplos elementos existentes nas relações do domínio territorial estatal. Fazendo compor diversos dispositivos disciplinares dos corpos configurando simultaneamente os arranjos para a unidade territorial nacional, o

que foi garantido de forma mais acabada pelo poder estatal moderno, na edificação dos nacionalismos de Estado no final do século XIX.

A condição de exercer domínio sobre um território, quase sempre contínuo e indiviso, separado de outras soberanias territoriais por limites e/ou fronteiras, também significava para o Estado a oportunidade/necessidade de administrar uma coletividade de indivíduos por diferentes mecanismos, como leis e disposições institucionais regimentadas para/sobre o território nacional. Mas, também a elaboração de mecanismos de controle social.

Os meios de comunicação e transporte, como os telégrafos e os trilhos do trem, tornam os vínculos rotineiros entre as autoridades e suas delegações mais remotas permitindo, como apontou Hobsbawm (1998, p.78), que governo e cidadãos estivessem ligados por vínculos do cotidiano, diários, efetivados via articulação do território nacional, construindo e dando forma a um denso arranjo de componente para a legitimação dos nacionalismos de Estado.

O nacionalismo engendrado no final do século XIX e início do XX foi uma forma específica de construção ideológica do Estado Nacional. Diferente dos patriotismos surgidos no início do século XIX, constituído principalmente por comunidades com denso nível cultural para estabelecimento de uma língua e avolumada literatura, com fronteiras políticas e geográficas definidas nos territórios dos Estados modernos, construía uma forma de identidade nacional mais ampla, menos precisa e sem preocupações com a exclusividade.

Para Hobsbawm (1998) o nacionalismo consolidado a partir de 1880 apresenta três características fundamentais para sua distinção. Eles abandonam o princípio limiar do nacionalismo liberal, permitindo a qualquer nação recobrar seu direito a um Estado soberano independente com um território separado. Derivados do primeiro fator, a possibilidade de multiplicação de nações não-históricas centralizou a língua e etnicidade como problemas centrais do nacionalismo e a terceira característica que afetou menos os movimentos nacionais não estatais, “[...] que haviam agora se tornado crescentemente numerosos e ambiciosos, do que o sentimento existente no interior dos Estados-nações já estabelecidos” (HOBBSAWM, 1998, p. 98).

A emancipação do nacionalismo lingüístico se fortaleceu fundamentalmente pela existência de um Estado, estando como centro do problema o poder, a condição social, a política e a ideologia e não problemas de comunicação entre culturas. O nacionalismo de língua se apóia no Estado moderno para poder garantir a difusão e reconhecimento

oficial da língua por meio do território. Paradoxalmente este mesmo nacionalismo ao elencar uma língua matriz para difusão de seu exercício dominador, exclui uma diversidade de outras línguas categorizando choques e tensões por disputas do poder político de cada etnia e Estado articulados às suas línguas vernáculas (p. 112-115).

Além da língua como sombreiro de toda articulação do nacionalismo devemos lembrar também do *cimento de coesão grupal* (HOBSBAWM, 2002, p. 21), das “tradições inventadas”, que consolidavam um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácitas ou abertamente aceitas, que criam principalmente a ligação com o passado, facilitando a transmissão do costume, da prática desejada, do exercício repetitivo, onde “[...] o procedimento fixo geralmente é considerado como o mais eficiente” (p. 11) para o processo de formalização e ritualização das práticas materiais e simbólicas.

Esses procedimentos na formação do nacional são processos de intensificação de um longo embate entre às forças modernizadoras da formação e desenvolvimento do capitalismo industrial, frente as lutas mais ou menos contínuas entorno da cultura de diferentes grupos de trabalhadores, de classes trabalhadoras e pobres. Que eram representantes de um obstáculo a perspectiva do capitalismo que exigia um processo mais ou menos contínuo e a “[...] tradição popular constituía um dos principais locais de resistência às maneiras pelas quais a “reforma” do povo era buscada” (HALL, 2009, p. 232).

Uma transformação cultural que expulsava do centro da vida popular, elegendo pela marcha de modernização, as coisas que deveriam ser ativamente descartadas.

A modernidade capitalista e de própria construção dos Estados nacionais moderno, conduziu a estabelecer linhas de “aliança” e linhas de clivagens, características das tensões desdobradas dos interesses do Estado pela cultura popular, ocasionando um duplo movimento de contenção e resistência ao mesmo tempo. Nessa perspectiva, o princípio de estruturação do “popular” são as tensões e oposição entre aquilo que é cooptado pelo domínio da elite ou cultura dominante e aquilo que está a sua margem, na periferia (p. 240).

Uma vez dominado os dispositivos materiais e simbólicos de construção da cultura popular o Estado criou condições de acionar, trabalhar e remodelar a representação da cultura “popular”. Possibilitando ainda implantar no conjunto social o qual foi retirado os elementos da cultura popular, componentes de re/significação que decompõem e rearticulam os arranjos materiais e imateriais sobre os quais se

consolidam as identidades, permitindo elaborar um renovado e específico conceito de si próprio: o Estado territorial nacional.

Creio que há uma luta contínua e necessariamente irregular e desigual, por parte da cultura dominante, no sentido de desorganizar constantemente a cultura popular; para cercá-la e confinar suas definições e formas dentro de uma gama mais abrangente de formas dominantes. Há pontos de resistência e também momentos de superação. Esta é a dialética da luta cultural. Na atualidade, essa luta é contínua e ocorre nas linhas complexas de resistência e da aceitação, da recusa e da capitulação, que transformam o campo da cultura em uma espécie de campo de batalha permanente, onde não se obtêm vitórias definitivas, mas onde há sempre posições estratégicas a serem conquistadas ou perdidas. (HALL, 2009, p. 239)

O processo de consolidação da unidade nacional se caracterizou pela tensão que procurou alinhar e agenciar no interior da cultura “popular”, enunciados que servissem como elementos de coesão para construção de uma identidade territorial soberana e ao mesmo tempo, tencionar os embates frente às oposições e resistências colocadas ao projeto integrador. “[...] A nação moderna não é, portanto a criação da burguesia, mas a resultante de uma relação de forças” (POULANTZAS, 1985, p. 133), entre culturas que se tencionam no processo de hegemonização de ramificações de poder dos grupos sociais.

Na representação do nacional por meio do Estado moderno, a “[...] cultura popular não é, num sentido “puro”, nem as tradições populares de resistência a esses processos, nem as formas que as sobrepõem. É o terreno sobre o qual as transformações são operadas” (HALL, 2009, p. 232) o território onde se tencionam os choques das forças, que reconstituem os próprios elementos da integração nacional, do terreno da luta política.

Para realização do projeto nacional o Estado moderno operacionalizou a estratégia de individualização e ao mesmo tempo de unificação. Constituiu com uma orientação histórica a questão nacional, de sobressalto, designou a via que engendrava pela representação de uma eternidade, um futuro sem fim para o Estado nacional. E, conseqüentemente, “garantiu a historicidade” do território, como traço mais marcante da violência de suas práticas, o Estado-Nação tirou do tempo e espaço os corpos (grupos étnicos) que não se adequaram a sua versão da narrativa nacional¹¹.

O Estado-Nação se consolidou durante o século XX por dois princípios basilares. Atuando tanto nas questões ligadas a soberania e o problema da unidade e coesão territorial políticas, econômicas e culturais, frente as relações internacionais e

¹¹ Cf. Hall, (2009); Hobsbawm, (1998); Poulantzas, (1985)

suas instâncias superiores dos agentes supranacionais e transnacionais na globalização do fim do século. E, simultaneamente, em instâncias inferiores da ordenação interna do território nacional, ligadas às questões regionais, de configuração das cidades e disposição dos corpos do conjunto social. O território nacional aparece como elemento central para as duas escalas de exercício do poder estatal, tanto para a soberania e as chamadas questões internacionais, quanto para disposição dos arranjos internos a soberania territorial.

Dessa forma, se levanta o problema das escalas de atuação dos Estados nacionais sobre o território de sua soberania, enigma que alimenta os discursos que no final do século XX, que asseveram sobre o enfraquecimento e sucumbimento do Estado territorial nacional. Por esta perspectiva a globalização dos fluxos econômicos, dos meios de comunicação, a chamada flexibilização de mercado e dos processos de trabalho, a desconcentração da produção industrial e a constituição de um mercado mundial do consumo em massa, são alterações colocadas como inevitáveis ao atual processo de globalização e assinalam perda do poder de soberania do Estado-Nação.

Percebemos que para aqueles que concordam com essas concepções, o território continua a deter importância central. O que mudou foi a força do exercício da territorialidade de sua soberania, que vem se reconstituindo pelas investidas de outros agentes institucionais que não se vinculam ou se submetem aos poderes do Estado nacional e dos territórios nacionalizados, pois, possuem força de sobreposição dessas características, como advertiu Castells (1999, p. 298):

O Estado-Nação vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre a política monetária, definir o orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais. Em suma, o Estado Nação perdeu a maior parte de seu poder econômico, embora detenha ainda certa autonomia para o estabelecimento de regulações e relativo controle sobre seus sujeitos.

Observa-se que, apesar do Estado nação passar a estar investido por forças econômicas e políticas do capital internacional e dos fluxos de globalização, o território ainda se coloca como elemento central, mesmo que seja para apontar o problema de perda de soberania, pelo enfraquecimento dos exercícios de seus monopólios de poder econômico no interior do território nacional. Também se percebe que as mudanças são qualitativas da ordem do desenvolvimento das forças capitalistas de produção, o que exige um novo papel das estruturas que lhe eram úteis e que agora, assinalam para uma transformação.

Tomando como marco das significativas transformações propiciadas pela globalização, o fim da guerra fria ou a crise do petróleo de 1972, constatamos que os organismos criados com o objetivo de regular, ampliar e assegurar o intercâmbio entre economias estatais no pós-guerra, (como as instituições de Bretton Woods, do qual o Fundo Monetário Internacional é um exemplo, o GATT e a Organização Mundial do Comércio) mantendo parte de sua soberania e garantindo a necessidade de ordem política das disputas que só os Estados poderiam garantir, com o fim da guerra fria, perderam centralidade e abriram patamar a um novo aprofundamento de relações entre instituições econômicas para uma abertura de mercado financeiro¹².

Caracterizaram-se como movimentos marcam a “deslocalização” das empresas que buscam acima de tudo, garantir o ambiente de competitividade, ampliar o mercado e minimizar custos (FONT; RUFÍ, 2006).

Estes desdobramentos impuseram aos Estados nacionais uma reorientação em suas políticas de controle de atração de investimentos.

[...] Hoje, o Estado está numa situação muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e global e contes (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas (HAVEY, 1992, p. 160).

Motivados por um duplo movimento de contenção e atração, os Estado nacionais se encontram numa encruzilhada de atrair investimentos com perspectivas de regulação de fluxos monetários que, não controlados mais pelo câmbio, procuram arenas onde possam se reproduzir com maior envergadura. Não obstante, a situação dos países que se envolveram nesse movimento se dramatiza pela emergência das dificuldades financeira características, principalmente, dos países do chamado “terceiro mundo”.

A liberalização de mercado se constitui pela globalização da produção, seguindo a pauta do pós-fordismo, acumulação flexível, fragmentação produtiva e a chamada descentralização seletiva dos processos produtivos o *justi-in-time*, caracterizaram a perda do controle econômico dos Estados nacionais, sob o movimento de capital e de mercadorias, o que infere sob as condições de autonomia soberana dos Estados territoriais. São articulações que financiaram reorientações políticas dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário internacional, que passaram a contribuir para forçada adequação a nova política econômica, como garantia

¹² Cf. Harvey, (1992); Font; Rufí, (2006)

de captação dos fluxos globais de mercado e acesso ao crédito dos bancos internacionais.

[...] seria errôneo interpretar essa perda de controle como resultado de uma cessão involuntária de soberania, ou uma concessão dos Estados diante da pressão da competitividade em escala mundial. Contrariamente, os Estados participaram ativamente da abertura de mercados comerciais e financeiros, bem como da descentralização da produção, já que isso era fundamental para não ficar à margem dos processos de reforma econômica global que provocam exclusões políticas, sociais e econômicas radicais. A partir dos anos oitenta todos os Estados do mundo, sem excluir os países ex-comunistas ou ainda comunistas – como a China, ou Cuba – colocaram em marcha políticas para a atração de investimentos que implicavam facilidades para a entrada e saída de capitais, renúncia a outros tipos de políticas de controle de mercado de trabalho, e abandono de parcelas de gestão direta de setores econômicos estratégicos através da privatização, que em geral, alimentaram as empresas transnacionais. (FONT; RUFÍ, 2006, 109-110)

Longe de caracterizar um movimento espontâneo das novas emergências da economia mundo observamos que a globalização é parte de uma complexa trama de reestruturação política do sistema capitalista de produção. Que recobrou dos Estados nacionais um arrocho nas estruturas econômicas internas para o atrelamento aos fluxos globais dos novos arranjos do desenvolvimento capitalista. O processo de realização dessas dinâmicas impõe aos Estados nacionais mais vulneráveis a ação da economia flexível, demasiada desordem em suas configurações econômicas, políticas e culturais. A soberania dos Estados se vê rearticulada por um movimento que impõe abertura sugerindo integração, que também pode representar enfraquecimento do aparelhamento estatal que, como no caso brasileiro, quando privatizado pioraram e muito a vida da maioria da população.

O processo de construção das relações globais expôs novas dinâmicas à soberania dos Estados territoriais nacionais. Articulou o território não mais em sua escala nacional, pois, fragmentou-o ao sabor dos fluxos de investimentos da globalização.

Se por um lado, a hegemonia soberana do Estado perdeu arena pela fragilidade das fronteiras em conter as investidas do capital internacional, por outro, se tornou delicada a situação do controle social e das exigências dos consumos sociais de grupos populacionais de alguns países, do qual o caso Argentino é emblemático, quando nas primeiras décadas do novo milênio, deflagrou intensas crises sociais, com intensa revolta da população nas ruas da capital Buenos Aires, ou mesmo, a ampliação e fortalecimentos de movimentos sociais como é o caso do movimento de luta pela terra no Brasil – um exemplo bastante ilustrativo.

Os chamados “recursos naturais” também se colocaram como questão chave aos fluxos industriais e produtivos da economia mundo. Os países subdesenvolvidos além de oferecerem o barateamento dos custos produtivos pela baixa remuneração e precarização das condições de trabalho, também alimentam a voracidade dos investimentos dependentes de abundantes recursos, que se beneficiam de frágeis legislações ambientais de países que apresentavam grandes expedientes a ser explorado, no que foi um dia “exuberante natureza selvagem” e que com a globalização “elevou-se” ao status de prósperas fontes de riquezas para economia global.

Do ponto de vista dos fenômenos territoriais, a globalização abriu precedente para uma renovada leitura do território, que limitado a escala do Estado Nação, levantava questões de soberania e exercícios disciplinares e após a emergência e intensificação dos fluxos globais na sua configuração, revelou novas dinâmicas de poderes que se constituem por e via exercícios territoriais em novas escalas de poder e exercício de territorialização. Pois, se assenta em múltiplas escalas no interior dos espaços de soberania dos Estados nacionais, pautando-se em *trunfos* como informação, pelo adensamento técnico-científico, recursos de capital, seja das riquezas ambientais, sou mesmo humanas, como força de trabalho, entre outras.

O mosaico da globalização além de impor novos papéis à questão da soberania territorial dos Estados Nações, reafirma a centralidade do território como dispositivo central do exercício do poder sobre o espaço, sejam por instituições, grupos de poder transnacional, movimentos sociais, coletividades étnico-culturais e/ou indivíduos que, em suas relações de poder, acionam estratégias territoriais para configuração dos domínios sócio-territoriais.

Nessa perspectiva, o poder aparece como elemento condensador das dinâmicas de produção e destruição de territórios em múltiplas escalas, pelos diferentes agentes capazes de exercer as estratégias de sua posse. O território é constantemente resignificado por dinâmicas que atravessam sua produção e movimentam seu processo de realização. A de agora, iremos visualizar alguns elementos de animação da produção dos territórios, avaliando a pertinência da escala como mecanismo de mensuração dos fenômenos territoriais, procurando resolver os problemas de identificar as diferentes interações de exercícios de poder que produz diversas dinâmicas territoriais, territorialidades e territórios sob diferentes dimensões no interior dos Estados nacionais.

1.4 Imbricações entre o Território e o Poder

O território é produto de relações de poder entre os homens através do espaço. Parafraseando a difundida frase do filósofo Nietzsche (2006) o território é resultado das interações humanas que são *demasiadamente* “sócio+espaciais”. Complexas relações socialmente espacializadas que adquirem para o conhecimento da sociedade, roupagem de “conceitos” que são tentativas de aproximação do real, afirmado como evento em realização, no processo de consumação das relações sociais no/pelo espaço e tempo.

Na construção do pensamento geográfico, territórios fazem parte das complexas tramas de relações sociais, definidores de ordenamentos espaciais, arranjos que condicionam de maneira simétrica e/ou assimétrica planos de dispersão sobre o espaço.

Os territórios conduzem, condicionam, desmantelam e reconstróem práticas sociais, de acordo com as assimilações produzidas em relação às localizações animando as relações de poder entre indivíduos e grupos.

O território é uma forma de projeção sobre o espaço que constitui “[...] nossa compreensão dos conteúdos, que essa modulação classifica, hierarquiza, regula, qualifica nossas atitudes, tanto as mais claramente expressivas quanto aquelas mais cotidianas [...]” (GOMES, 2009 p. 28-29). Nesse sentido, as dimensões espaciais (materiais e simbólicas) se configuram como essenciais para manifestação dos fenômenos de ordenação e “desordenação” das interações sócio-espaciais.

O uso do conceito de território têm se difundido nas últimas décadas na produção científica de diversas áreas do conhecimento e, em especial, nas ciências sociais e filosofia, em diferentes partes do mundo.

No Brasil, esse *boom* do pragmatismo acadêmico do/pelo uso do território se intensificou, sobretudo, nas duas décadas que nos precedem, acontecendo mais cedo, nos anos sessenta, na Itália e nos anos setenta na França¹³. Essa observação chama atenção para a reflexão que, mais do que a generalização dos usos polissêmicos dos significados da palavra, estamos assistindo o conceito de território ganhar centralidade, tanto como novo instrumento analítico conceitual da produção científica do mundo e brasileira, como também, um renovado discurso para a compreensão e reconhecimento das formas de domínios espaciais exercidos pela sociedade brasileira e mundial.

Sem dúvida, para as diferentes áreas do conhecimento científico o conceito de território possui forte conotação política. A origem dessa atribuição se define propriamente pela influência de Ratzel, que no final do século XIX, foi um dos

¹³ Cf. Haesbaert (2006) e Saquet (2007)

precursores da elaboração do conceito. É referência nos debates da geografia, da ciência política e ciências sociais, porque estabelece o “[...] vínculo mais tradicional na definição de território é aquele que faz a associação entre território e os fundamentos territoriais do Estado” (HAESBAERT, 2006, p. 62), de tradição jurídico política.

Ratzel entendeu a dimensão política de governo do Estado uma escala ideal de interação dos habitantes ao solo, onde se poderia articular o controle do poder político de uma coletividade social sobre um espaço de interesse. Na relação entre o Estado e o solo/(território), ele observou que as coletividades humanas tinha seus movimentos sobre a terra motivados por expansões e contrações, o que lhe permitiu formular sua concepção biogeográfica do Estado, ou seja, um organismo político-geográfico que cria sua própria área natural seu espaço vital¹⁴.

Certamente influenciado pelos processos de seu tempo histórico, ou seja, de emergente consolidação dos Estados nacionais europeus. É possível observar que o sentido de poder político do território no pensamento de Ratzel, se completa pela consolidação do Estado, o que é um entendimento bastante controverso. Para Ratzel a dimensão política da sociedade com espaço era precedida da articulação do Estado o que foi um dos principais focos das críticas às suas teorias, durante o movimento de renovação do conceito de território no final do século XX, na geografia francesa.

Para o pensamento geográfico francês das últimas décadas do século XX, a produção do conhecimento da geografia política estava presa pela atuação e exercício dos Estados nacionais, sobretudo, pela referência que faz Raffestin (1993), denunciado a geografia política de ser uma geografia de Estado, pela forma com que significa o poder político do território, ou seja, tendo por fonte exclusiva de poder o Estado Nação:

De modo bem genérico, com algumas raras exceções, a geografia política no século XX foi uma geografia do Estado. Em certo sentido, uma geografia política unidimensional que não quis ver no fato político mais do que uma expressão do Estado. Na realidade, o fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixam de ser um centro de conflitos e de oposições – em resumo, um lugar de relações de poder que, apesar de dissimétricas, não deixam de ser presentes e reais. Mas a geografia dos Estados apagou esses conflitos, que apesar de tudo continuam a existir em todos os níveis relacionais que postulam uma geografia política multidimensional (RAFFESTIN, 1993 p. 22).

¹⁴ Para além dos *limites* das leituras reducionistas batizadas pelo jargão evolucionismo-determinismo que reduzem e desconsideram as contribuições do pensamento de Ratzel, observamos que há diferentes autores com instigantes leituras sobre o pensamento desta produção. Para reflexão apresentada nesse texto Cf. Haesbaert (2006, p. 64-66). Para outras leituras de Ratzel Cf. Souza (2007), Moraes, (2008), Castro (2005) 67 – 74, entre outros.

A crítica à concepção e análises que identificavam o Estado como primaz fonte originária do poder, incitou o debate entorno de perguntas: O que é poder? Qual sua origem? A descentralização do exercício de poder sob privilégio exclusivo do Estado, fez questionar simultaneamente, quais eram os espaços possíveis para o exercício do poder? Por outras palavras, o que se perguntava eram quais escalas se é crível o exercício do poder político, portanto, a produção de territórios e territorialidades?

Se tomar por referência o território do Estado nacional priorizando a observação de suas interações internas, é possível conferir diversas relações de poder que se manifestam em múltiplas escalas e diferentes dimensões da política, da economia e cultura. Dessa forma, consolida formas de territorialidades, produzindo e destruindo territórios, que se relacionam, tencionam, cooperam e se contrapõem, gerando conflitos que anulam e/ou são anulados pelas dinâmicas do poder dos Estados, não se limitando a eles, como únicos propulsores.

A evidência da multidimensionalidade do poder se colocou como questão determinante para compreensão, produção e significação das interações, no interior de territórios referenciados por Estados nacionais. As múltiplas relações de poder em diferentes escalas, entre instituições, grupos, classes, frações e indivíduos, em macro e micro-relações de poder, em condições específicas de espaço e tempo, também produzem e destroem territórios. Nesse sentido, a escala de poder do Estado territorial nacional se dilui numa multiplicidade de relações de poder que produzem territórios e territorialidades, pois, são relações que apropriam, dominam e configuram, por meio de relações de forças, as ordenações espaciais da sociedade¹⁵.

Para Foucault (1987), assim como o direito fundamenta um discurso sobre a soberania no intuito de dissimular as relações de poder presente na dominação-repressão, o poder disciplinar também é munido de um discurso verdadeiro, porque produz um saber e se reproduz por relações de poder, garantindo a estabilidade do poder soberano.

O poder se fundamenta como base ontológica e epistemológica. A dimensão ontológica se manifesta pelas relações de poder entre os homens no/através do espaço. Sua construção epistemológica se dá pela significação do conceito de território. Isso porque o território tem um caráter eminentemente, político em sua constituição, ele depende de uma relação de poder entre indivíduos, grupos e/ou instituições no/pelo

¹⁵ RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do Poder*. São Paulo. Ática, 1993.

controle do espaço, que se torna político, pois, assume e representa as diversidades e diferenças entre os homens.

A Política se baseia no fato da pluralidade humana... Política diz respeito à coexistência e associação de homens diferentes. Os homens se organizam politicamente segundo conceitos atributos comuns essenciais e existentes em, ou abstraídos de, um absoluto caos de diferença (ARENDT, 2009 p. 145)

Segundo Arendt (2009), a política se constitui como espaço de relação da diferença entre os homens. Não está dentro nem fora deles, deriva de suas relações que são marcadas pela diferença. É na heterogeneidade social dos espaços de grupos e indivíduos, que se realiza a plenitude da política, caracterizada como espaço de relação, encontros e afrontamentos, na produção das relações sociais.

Tanto o conceito de política na leitura de Arendt, quanto o de poder para Foucault, são produtos de relações entre os homens. Conceitos que possibilitam a unidade multidimensional das territorialidades e territórios, reabrindo e intensificando os debates conceituais sobre o território, ampliando as bases para sua compreensão e uso nas ciências sociais, filosofia e, em especial, na geografia brasileira das últimas décadas.

O desenvolvimento de pesquisas e debates sobre questões ligadas ao território e suas bases conceituais como o poder, possibilitou sistemático crescimento de investigações que, em diversas escalas, procuram verificar e compreender os processos territoriais (territorialidades, desterritorialização, produção e destruição de territórios, em micro e macro escalas) nas relações políticas sociais, entre instituições, grupos e indivíduos, nos diferentes espaços nacionais e do mundo.

Segundo destacou Souza (2007, p. 81), os territórios “[...] são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte OTAN)”.

A situação multi-escalar das relações de poder e das des/re-territorializações e produção de territórios alteram inclusive, o significado de controle, valor e representação dos territórios, não se limitando a questões como o tamanho da área sob posse de um Estado e suas fronteiras. Entretanto, redimensionam os sentidos das lutas políticas de negociação do poder sob/pelo território. Questões como localização e disposição para as relações econômicas, políticas e culturais, as capacidades produtivas do território e as negociações, fluxos e trocas, compõem, em diferentes escalas, o

conteúdo que significa para indivíduos, grupos e instituições, valores expressivos de uma unidade, o Estado territorial nacional.

Se a manifestação territorial se multiplicou em inúmeras formas de territorialidades, flexibilizando a compreensão dos fenômenos do território à diversas escalas, como podemos pensar as fronteiras internacionais do Estado-Nação? As fronteiras que delimitam o território do Estado nacional permanecem exercendo suas funções diversas de encontros e/ou separações. Ao mesmo tempo em que, se multiplicam análises e compreensões sobre as fronteiras internas ao território estatal. Fronteiras que circunscrevem inúmeras territorialidades e territórios em micro-escalas em diversas dimensões sócio-espaciais.

O conceito de fronteira não se restringe aos *limites* internacionais do território brasileiro¹⁶. Em contrapartida, assim como a complexidade das interações territoriais, aquilo que compreendemos como espacialidade fronteiriça do Estado territorial brasileiro, estendida ao longo do continente Sul Americano, está atravessada por inúmeros territórios e múltiplas territorialidades. Portanto, estamos falando de territórios e fronteiras no sentido plural dos conceitos¹⁷.

O poder visto pela perspectiva relacional, assim como a política, deu versatilidade aos entendimentos dos fenômenos territoriais, influenciando, inclusive, nas concepções das/sobre as fronteiras. São abordagens que ganham relevância pelo uso das escalas geográficas, como dispositivo de identificação/mensuração de fenômenos espaço-temporais, de produção e destruição dos territórios.

Nesse sentido, a trama de investigação das manifestações do poder por meios de domínios e apropriações territoriais, exige um instrumento analítico estratégico para mensurar a intensidade e disposição dos fenômenos e disputas por territórios, ampliando o leque de compreensão das relações da sociedade com o espaço que é um híbrido, pois, abriga diferentes potenciais para exercício do poder social, sendo a escala geográfica o dispositivo de identificação desses processos.

¹⁶ Um exemplo de múltiplas territorialidades que estabelecem fronteiras além daquelas do território nacional, pode ser visto em Souza (2007). Gostaríamos, gentilmente, de contar com a compreensão do leitor, considerando que a palavra fronteira não está evidente no texto, tão pouco, seu significado conceitual, mas, a presença do fenômeno deve ser compreendida inerente aos processos de territorialização que estabelece domínios (território) e fronteiras que delimitam código materiais e simbólicos para o uso e acesso aos espaços territorializados. O que fica bem claro quando o autor explica o significado de “áreas neutras”, termo citado por um de seus entrevistados durante as pesquisas. Cf. (SOUZA, 2007, p. 92, nota de rodapé 8).

¹⁷ Voltaremos a esse ponto adiante.

1.5 O uso estratégico da escala espaço-temporal

A análise do poder permite constatar que sua manifestação como fenômeno têm demasiada força de disseminação em múltiplas relações sócio-territoriais, entre indivíduos, grupos e instituições. Conclusão que conduziu as diferentes áreas do conhecimento científico (principalmente das ciências sociais), filosófico e da geografia, no particular de nossa compreensão, atualizar debates para conceituações reconceituações como as que sofreram o conceito de território, que tem seu conteúdo invadido por uma miscelânea de significados e dimensões, sendo cada vez mais compreendido como um conceito multidisciplinar.

O território, através dos desdobramentos das relações de poder, adquiriu centralidade nos debates da geografia como conceito capaz de elucidar processos e dinâmicas contemporâneas, que vem sendo caracterizados como fenômenos da ordem sócio-espacial (GOMES, 2009).

Como explicou Gomes, (2009 p. 28) a: “[...] importância da ordem espacial não ficou confinada à geografia (...) Muitos outros autores chamaram atenção para a importância da espacialidade na compreensão de certos processos e dinâmicas”, em diferentes escalas, constituindo análises de autores como Antony Giddens e Michel Foucault, que contribuíram com estudos que escaparam às dominantes causalidades comumente apontadas por diferentes escolas de pensamento.

Para a geografia essa efervescência teórica possibilita inúmeros diálogos com diferentes áreas do conhecimento. E, se não incitamos os debates entre diversos saberes, outros pesquisadores o fazem, como Santos, (2000), que na perspectiva de criar uma cartografia simbólica do direito, coloca como problema central de sua investigação “[...] virtualidades analíticas e teóricas de uma abordagem sociológica que tome por matriz de referência a construção representação do espaço” (SANTOS, 2000, p. 197), por meio da cartografia. Utilizando instrumentos analíticos como a projeção, a simbolização e a escala, conseguiu traçar delineamentos, ou melhor, mapeamentos das diferentes: “[...] formas de direitos ou modos de juridicidade” (p. 205).

Com os instrumentos analíticos oferecidos pela ciência cartográfica, inspirado no legado das investigações sobre o poder em Foucault, Santos (2000) demonstrou que há um pressuposto na atuação do Estado moderno, que categoriza o reducionismo do direito em operar numa única escala, a do Estado. Criticando a base formal do direito, o autor abriu importantes lacunas para compreender e considerar diversas formas de

espacialidades das relações sociais de poder. Que se legitimam e afirmam por códigos, normas e princípios, para além daqueles estabelecidos pelo direito moderno científico ocidental. Dessa forma, apontou elementos importantes para construção de uma: “[...] idéia da pluralidade das ordens jurídicas ou, de forma mais sintética e corrente, do pluralismo jurídico” (p. 205), que evidencie a diversidade das espacialidades do poder social.

Santos (2000, p.201) buscou na cartografia os instrumentos de análise dos espaços ordenados pelas relações de poder em sociedade. Em sua perspectiva o conceito de escala aparece como: “[...] primeiro grande mecanismo de representação/distorção da realidade”, pois, ele cria o fenômeno que, quando analisado em diferentes escalas tem suas realidades qualitativas e quantitativas alteradas.

Aliás, para o pensamento geográfico foi Lacoste (1988 p.81) que nos advertiu sobre os diferentes níveis de análise espacial das escalas, alertando-nos que na avaria da visão, privilegiamos alguns fenômenos enquanto ocultamos outros, determinando condicionantes para as diferentes conceituações do espaço.

Com isso, a noção de medida métrica areal das representações das escalas cartográficas, que possui medidas inversas¹⁸, perde centralidade. Ascendeu caminho para leituras e usos que privilegiassem a extensão do fenômeno analisado. Com Lacoste foi possível pensar o problema dos usos das escalas para o pensamento geográfico de maneira diferente da compreensão matemática-geométrica do saber cartográfico¹⁹. Ele provocou pensar a escala como dispositivo mensurador das espacialidades dos fenômenos, com isso, Lacoste abriu precedente para que a escala passasse a ser compreendida como instrumento de análise das dinâmicas espaciais. Que possui uma *geograficidade* significada através de formas e conteúdos, quantidades de peculiares qualidades, o motivador de outra perspectiva de uso das escalas-geográficas.

Procurando resolver o problema de identificar a manifestação do fenômeno e elaborar sua representação que Lacoste cometeu seu maior equívoco teórico em sua análise das escalas geográficas (CASTRO, 2007). Confundindo a escala com o nível de análise, o autor perdeu o principal fluxo funcional que havia criado/perdido para uso e constituição da escala geográfica: “[...] medida que confere visibilidade ao fenômeno”.

¹⁸ Na escala cartográfica, quando se refere a uma pequena escala, se diz sobre a representação de uma grande área com conseqüente, perda de detalhes e especificidades ganhando em dimensão areal, enquanto, ao se falar de grande escala se refere a medição de pequena área onde a representação ganha riqueza de detalhes.

¹⁹ Cf. (Racine *et al.*, 1983 *apud* Castro, 2007 p. 125-127)

Reduzindo seu uso estabelecido *a priori*, como medida das sete ordens de grandezas, tornando o uso da escala geográfica novamente, como problema de medida da superfície, como bem demonstra os argumentos de Castro (2007 p. 123-124).

[...] Lacoste aprisionou o conceito de escala e transformou-o numa fórmula prévia, aliás já bastante utilizada, para recortar o espaço geográfico. Sua reflexão sobre a escala, apesar de oportuna e importante, introduziu um truísmo, ou seja, o tamanho na relação entre o território e sua representação cartográfica.

Apesar das severas admoestações contra os equívocos de Lacoste em sua compreensão e uso das escalas geográficas, suas contribuições foram importantes em diferentes sentidos. Foi por meio de um de seus trabalhos que Haesbaert (2002) encontrou/elaborou caminhos para teorização sobre escalas espaço-temporais.

Foi por conta da analogia feita por Lacoste (1988 p.82-83), quando expunha suas idéias sobre as espacialidades diferenciais e os diferentes níveis para a escala geográfica, citando, para fortalecer seus argumentos, semelhante estratégia aplicada não ao espaço, mas ao tempo, através do trabalho do historiador Fernand Braudel e sua perspectiva de dissociar os diferentes tempos da história, que Haesbaert (2002 p.107), obteve pistas que o levaram a investigação sobre o problema do tempo para as escalas geográficas.

Haesbaert (2002, p.109) procurou contribuições de outro historiador, Le Goff, que com sua teorização sobre os tempos breves e longos, que estabelecem uma “[...] relação mais ou menos definida entre determinados “tempos” e determinados espaços”, retirou elementos para compreender o problema de conceituação da escala geográfica por uma leitura “geo-histórica” da sociedade.

Ao procurar realizar uma leitura indissociável de espaço e o tempo, observou que a escala geográfica como medida de mensuração do fenômeno, possui pertinência histórica, pois a realização do fenômeno se define sob condições temporais, que constituem a própria escala, existente apenas em sua relação com o fenômeno.

Por noções de síntese do tempo breve e longo, foi possível visualizar caminhos para leituras das escalas espaço-temporais, uma vez que “[...] um “acontecimento” não só tende a ser um fenômeno mais estritamente localizado (no espaço), como também, geralmente, aparece melhor delimitado no tempo” (HAESBAERT, 2002, p. 110). Perspectiva de interessantes procedências para estudos de fenômenos de ordem espaço-temporal.

A escala geográfica ganha dimensões e passa a ser acionada como dispositivo de análises de manifestações, temporalmente espacializadas, que acumulam nos espaços significações através do tempo, “[...] práticas depositadas nas coisas, tornada condição para novas coisas”, *rugosidades* que fornecem sentidos aos fenômenos na indissociável relação entre espaço-tempo, acumulados como possibilidades pretéritas (SANTOS, 2006, p. 91).

A escala geográfica que é espaço-temporal, deve ser:

[...] problematizada como uma estratégia de aproximação do real, que inclui tanto a inseparabilidade entre tamanho e fenômeno, o que a define como problema dimensional, como a complexidade dos fenômenos e a impossibilidade de apreendê-los diretamente, o que a coloca também como um problema fenomenal (CASTRO, 2007, p. 118).

A veemência do fenômeno é que determina as condições e estabelece a escala ideal promissora do manifestado em suas múltiplas dimensões espaço-temporais. A noção de estratégia aponta para a instrumentalidade da escala que não é o fenômeno, mas aquilo que permite visualizá-lo, portanto, é produto de invenções, representações de realidades na coerência dos esquecimentos²⁰, pois atende a uma intencionalidade, um desejo de observação que estabelece dada abrangência/apreensão do real, representado em dimensões espaço-temporais, significantes das nossas compreensões.

As diversas relações de poder que ganham expressividade através dos territórios, territorialidades e fronteiras, podem ser mensuradas através das escalas espaço-temporais. Possibilitando não apenas saber o tamanho areal dos territórios e/ou a longitude temporal de sua construção, mas, fundamentalmente, compreender as significações que motivam os domínios e apropriações espaciais criadoras/destrutivas de territórios e fronteiras. São referências espaço-temporais expressadas em formas/conteúdos de territorialidades, significações materiais e imateriais, aos diversos territórios em variadas escalas espaço-temporais que dão condição aos ordenamentos das relações em sociedade.

Sob essas condições se manifestam as dinâmicas territoriais dos Estados nacionais. Um jogo de interação entre múltiplos territórios, territorialidades, no interior de uma base jurídico política soberana com fronteiras internacionais que comportam o território nacional. No Brasil, a idéia de território, historicamente, abriga imensa diversidade de formas e domínios espaço-temporais, dinâmicas de territorialidades

²⁰ Cf. Santos (2000); Racine, (1982); Castro, (2007)

específicas e múltiplas, fundamento da constituição da diversidade complexa da totalidade de arranjos do território brasileiro.

A vocação litorânea no estabelecimento dos domínios territoriais no Brasil impôs diferentes ritmos e temporalidades às apropriações e produção dos arranjos materiais e imateriais das diversas territorialidades, no interior das proporções continentais da totalidade do território nacional.

Territórios e territorialidades fazem parte de re-atualização conceitual com considerável grau empírico nas diversas interpretações sobre as dinâmicas territoriais brasileiras e mundiais. O território de soberania dos Estados nacionais, investido por múltiplas territorialidades do poder, se estilhaçou conceitualmente falando, em diversas escalas espaço-temporais de fenômenos que diversificam a análise das questões do poder no/pelo espaço, o fazendo território por e para alguém.

Se o poder se faz como elemento central dos fenômenos territoriais diversificando inclusive, as escalas de espaço e tempo para análise dos fenômenos de construção e destruição de território. Observa-se que o território apresenta novos conteúdos e dimensões fundamentais a sua atualizada manifestação.

1.6 Caminhos conceituais sobre o território

“O retorno do território” é uma expressão que, aplicada a diferentes contextos, sugere mudanças nos conteúdos e significados do fenômeno conceitual e empiricamente. Como o título de um interessante artigo de Milton Santos que procura chamar atenção para a retomada das reflexões não do território em si, mas de seu uso, que com a globalização das relações econômicas, culturais, de comunicação, circulação e produção, se assistem, cada vez mais, a interdependência entre lugares, determinando novas realidades ao território que, como parte de uma noção impura, híbrida, carece de constante revisão histórica (SANTOS, 1994, p. 15).

Buscando incitar os debates para (re)pensar as re/interpretações do território num mundo que impõe uma nova dinâmica ao seu uso, Milton Santos observou que o território possui formas que, quando usadas, tornam-se objetos e ações, sinônimo de espaço humano.

O território, em sua análise, vai da escala do indivíduo a dos grupos (econômicos, étnicos, culturais), instituições e Estados. O autor verificou que sistematicamente estão sendo adensadas tensões, características dos embates entre os

fluxos globais de comunicação-fluidez garantidos por arranjos técnicos-científicos-informacionais, que verticalizações e transnacionalização os usos dos territórios. Mediante a tensão com as relações sócio-territoriais do cotidiano, consolidadas a partir dos nexos de contigüidades territoriais. Embates acionado por circuitos de controle que complementam, normatizam, tencionam, sobrepõe, contrapõe e justapõe dinâmicas hegemônicas sobre os territórios de homens e mulheres, onde se sobresaem relações de ordem horizontal, produções territoriais do espaço banal, o espaço de todos, frente as disciplinas territoriais impostas por forças exógenas²¹.

No “retorno do território” a centralidade do problema territorial, constitui-se pelo uso do território, de onde devem ser tirados os elementos de sua compreensão. A compreensão do território como espaço de investimento de poder envolve “[...] o conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico desse seu aspecto fundamental que é o território (o território usado, o uso do território) [...]” (SANTOS, 1994, p. 19), identificando as tensões entre os usos definidos/restringidos para os territórios e a contemplação dos indivíduos envolvidos nas desigualdades das disputas e conformação dos domínios.

As manifestações territoriais convocaram diferentes áreas do conhecimento científico e pesquisas sobre as diversas dimensões do território, das territorialidades e desterritorializações. Indubitavelmente, essa retomada e intensificação dos debates conceituais sobre o território, no pensamento geográfico brasileiro, se deram, fundamentalmente, a partir da influente obra de Claude Raffestin: *Por uma geografia do poder* traduzido para o Brasil em 1993.

Raffestin (1993) para conceituar o território, estabelece as diferenças em relação a sua compreensão de espaço: “[...] o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço”, que é dado, porque preexiste a qualquer ação prática de conhecimento, o espaço “[...] é de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria prima [...]”, que quando se expressa por meio de uma representação “[...] revela

²¹ Há certa semelhança entre a oposição que Milton Santos mensura pelas noções de verticalidades e horizontalidades, configurando a tensão entre fluxos globais e dinâmicas locais que produzem os territórios. E aqueles dimensionados pela análise de Foucault, sobre as genealogias de poder discutidas anteriormente. Podemos inferir que tanto os confrontos/complementações existentes nas relações verticalidades e horizontalidades (SANTOS, 1994), quanto os configurados pelas genealogias de (FOUCAULT, 1979), compõem o campo de tensão que é caracterizado pelo embate de formas de saberes que constituem a hierarquia dos poderes sociais, fazendo com que, o campo de tensão, seja o terreno fértil de aberturas para novos saberes como assinala Foucault, e/ou novas territorialidades e uso dos territórios como propôs Santos.

a imagem desejada de um território, de um local de relações” (RAFFESTIN, 1993, p. 144), o ponto de surgimento do poder.

As manifestações territoriais são marcadas pela dominação e/ou controle de porções do espaço, significações que motivam desejos traduzidos por relações de poder. Esse evento é representado por esquema que combina: plano de superfície, pontos e linhas, configurando uma dada imagem, conjunto definido de relações objetivas entre atores.

[...] A representação proposta aqui é portanto um conjunto indefinido em relação aos objetivos de um ator. Não se trata pois do “espaço”, mas de um espaço construído pelo ator, que comunica suas intenções e a realidade material por intermédio de um sistema sêmico. Portanto, o espaço representado não é mais o espaço, mas a imagem do espaço, ou melhor, do território visto e/ou vivido [...]. (RAFFESTIN, 1993 p. 147)

Portanto, territórios se constituem a partir do ato político dos sujeitos (ator sintagmático), que constroem/destroem territórios e territorialidades, motivados por interesses espacializados numa base material, atualizada pelo sistema sêmicos. Que possibilitam identificação de “certas” imagens que fundamentam os espaços, tornando-os territórios vividos, prenes de “[...] contexto sócio-histórico no qual se originou e do qual precede”, representação que alimentam iniciativas de “[...] repartimentos da superfície, a implantação de nós e a construção de redes” (HAESBAERT, 2006, p. 149-150) constituindo um sistema territorial de diferenciações funcionais e hierárquicas entre territórios.

O sistema territorial é composto por tessituras, nós e redes, que compõem estruturas animadas por relações de poder produtoras de uma imagem territorial, combinações entre energia e informação manipuladas “[...] por um sistema de objetivos intencionais e de ações” (RAFFESTIN, 1993, p. 152). Nesse sentido, falar de território “[...] é fazer uma referencia implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço” (p. 153). Delimitando-o, estabelecendo seu controle de exploração e acesso, definindo sua caracterização material e por símbolos, exprimindo a “área de exercícios de poderes ou a área de capacidades de poderes” (p. 154-158), de acordo com as combinações estratégicas para manipulação dos *trunfos* do poder.

As territorialidades dão conteúdo de especificidades aos diversos sistemas territoriais, pois, a perspectiva relacional para compreensão do poder e produção de territórios, possibilita a Raffestin, conceber a territorialidade como processo expreso

pela problemática do sujeito (ator). Que na relação social com a exterioridade num lugar específico, constitui um sistema tridimensional entre sociedade-espaço-tempo, produzindo territorialidades “[...] em todas as escalas espaciais e sociais; ela é consubstancial a todas as relações e seria possível dizer que, de certa forma, é a “face vivida” da “face agida” do poder”²², balizadas por situações simétricas e assimétricas nas relações entre os homens.

Claude Raffestin analisou o território e as territorialidades, procurando identificar as representações do espaço que dão possibilidade a apropriações e controles das produções territoriais. A perspectiva é referenciar os domínios de poderes presentes no território, quais sejam: população, território e recurso.

As informações sobre as populações que possibilitam a constituição de campos de saber como o recenseamento, o significado da língua na construção da identidade e da cultura (local, regional, nacional e continental), determinando as ações do sujeito e sua externalidade e dos elementos que motivam religiões nos embates entre o sagrado e o profano.

Em Raffestin, a materialidade presente nos/dos territórios são os condicionantes de seu controle e produção. Entendimento que rendeu contundentes críticas ao seu trabalho, sobretudo, por “[...] incorrer no equívoco de “coisificar, “reificar” o território [...]” (SOUZA, 2006, p. 96-97) confundindo e sobrevalorizando o substrato material como o próprio território, críticas estabelecidas fundamentalmente, sobre as bases teóricas compreensão das relações entre poder/território.

É importante lembrar que o substrato material que Souza acusa Raffestin de super valorizar e confundir como o próprio território, é produzido por uma dimensão de saber que é o princípio fundamental de identificação das relações possíveis entre indivíduos, grupos e instituições, com seu espaço de apropriação. São as relações *mediatizadas* pelo espaço que lhe atribuem a condição de substrato²³. Nas análises de

²² Idem, p. 161-162

²³ Segundo o dicionário Aurélio, a palavra substrato diz sobre: aquilo que forma a parte essencial do ser, sobre que repousam seus atributos. O que Souza chama de substrato material em sua crítica a Raffestin, faz parte da própria essencialidade do fenômeno, constituindo o território nas múltiplas dimensionalidades das relações de poder. Temos de observar que o saber (conhecimento) que se possui sobre as dimensões do território, determina as ações para territorialização. São referências que influenciam as maneiras de compreender a realidade e exercer poder, portanto, produzir território. O que faz crer que, não há como separar o substrato material, daquilo que seja o território em si, pois, o pendulo de sua produção combina, num processo indissociável, dimensões materiais e imateriais, criando o fenômeno territorial pela construção e destruição de territórios e territorialidades. São significações, produzidas a partir da constituição de saberes específicos, genealogias (Foucault, 1979), ou como caracterizou Santos (1994), embates entre horizontalidades e verticalidades. O que Souza chamou de

Foucault, observamos que a relação de poder com os substratos materiais é caracterizada pelo confronto de saberes na construção de genealogias de poder, que justificam e disciplinam as práticas dos domínios territoriais e exercícios dos poderes.

A relação existente entre o exercício de poder e os referenciais de materialidade para produção do fenômeno territorial, faz aparecer o problema da escala que distingue as diferentes concepções de Souza e Raffestin. Com Raffestin (1993) se observa a discussão de tramas territoriais a partir dos *trunfos* do poder no território, numa escalas de maior abrangência como a população (Demografia-Estado-Poder) e/ou a questão dos recursos (Empresas/Grupos-Nações-Poder). Souza (2007) procura avaliar as relações de poder nas territorialidades de grupos no uso político do território (territorialidades de travestis e prostitutas, redes de organizações criminosas). As estratégias de poder, e os campos de disputas territoriais que os autores fazem referência estão mediados por escalas diferentes.

Tomados alguns referenciais teóricos das contribuições de Raffestin (1993) adentramos o universo das problematizações de Souza (2007) que, abordando o poder como questão nodal, compreendeu que sua escala de atuação situa-se na relação entre indivíduos e grupos. Para o autor o poder é dimensionado pela escala dos indivíduos em sua relação política uns com os outros em grupos.

Com Souza (2007, p.107) foi possível perceber que o poder “[...] não pode prescindir de uma base ou de um referencial territorial” que dimensione suas espacialidades. O fundamental de suas críticas a Geografia de Estado e a tradição de pensamento que concebe o território e o poder presos a escala dos Estados nacionais: “[...] esse tipo de território sempre foi associado, no âmbito de um discurso evidentemente ideológico, em primeiro lugar ao recorte do “território nacional, ou seja, do Estado-Nação” (p. 84), postulado secular pelas idéias de Ratzel, que naturaliza as territorialidades dos Estados nacionais²⁴.

Na busca de romper com esses reducionismos, referenciando-se pelos campos de interação das relações de poder, compreende o território fundamentalmente pelas territorialidades.

Outra forma de se abordar a temática da territorialidade abrangente e crítica, pressupõe não propriamente um deslocamento entre as dimensões política e

trunfos espaciais de defesa do território (p.97) ou substrato material em sua crítica a Raffestin, em nossa leitura, não possui grandes distinções de significados dos trunfos espaciais de Souza (2007, p.97) e os trunfos do poder de que falava Raffestin (1993), guardadas as devidas proporções de escalas que difere a problematização dos autores.

²⁴ Idem, p. 84

cultural da sociedade, mas uma flexibilização da visão do que seja o território. Aqui, o território será um *campo de forças*, uma *teia* ou *rede de relações sociais* que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma *alteridade*: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os *outsiders*). (SOUZA, 2007, p.86 grifo do original)

O fenômeno territorial se origina em relações de poder, interações entre indivíduos, grupos e instituições, sendo as territorialidades, em diferentes escalas, dispositivos de apropriação e usos dos territórios que são campos de forças para a teia de relações sociais.

A produção dos territórios, “[...] que são no fundo antes relações sociais projetadas no espaço” (p.87) se definem e/ou dissipam em diferentes escalas espaço-temporais, as mais longas, que podem ser referenciadas pelos Estados nacionais e sua formação secular, as mais curtas, ou sucessivas, por territorialidades flexíveis, constituindo territórios flutuantes da prostituição feminina e ou masculina, que *usam* os territórios durante períodos (noturno). Fazendo com que, espaços que são animados/significados ao longo do dia, por estabelecimentos comerciais, escritórios, transeuntes, trabalhadores, tipos que “[...] a moral dominante costuma identificar como “decentes” (p. 88). A noite cedem lugar a outra categoria de frequentadores, prostitutas, travestis entre outros, alimentam o caráter cíclico das territorializações nos espaços da cidade.

Nesta perspectiva fica evidente a diversidade de articulações possíveis nas dinâmicas de produção/destruição de territórios em múltiplas escalas, reafirmando a flexibilidade do fenômeno territorial de acordo com as situações estabelecidas por relações de poder.

Outra significativa produção para o debate sobre o território no pensamento geográfico brasileiro é de Haesbaert (1999; 2002; 2004; 2006; 2007 [2002]), que propõe uma noção híbrida para o território. Investigando problemas de regionalização e globalização, fazendo da desterritorialização questão central de investigações, o autor possui significativa produção e pesquisa sobre o conceito de território. Ao contrário de autores como Raffestin, Santos e Souza, em sua produção é possível observar uma discussão de elaborada a partir diferentes áreas do conhecimento científico, sobretudo, das ciências sociais e propriamente da geografia.

Talvez, derive daí sua compreensão de que o território se consolida como conceito integrador de “[...] diferentes dimensões sociais (e da sociedade com a própria

natureza)” (HAESBAERT, 2006, 74). Cada dimensão do território possui especificidade própria, que demandam novas maneiras de compreender/produzir e destruir territórios nas diferentes abrangências territoriais das sociedades. Tanto no [...] jogo entre macropoderes políticos institucionalizados e os “micropoderes”, muitas vezes mais simbólicos, produzido e vivido no cotidiano das populações” (p.76) nas dimensões política, econômica e cultural das territorializações e desterritorializações²⁵.

O território como produto da integração de diferentes dimensões é configurado em múltiplas escalas, que estabelecem articulações para produção e reprodução dos grupos sociais, se constituído ainda, como espaço de referencia das relações sociais. Os fenômenos territoriais são circunscritos pelos contextos históricos definidos pelos conjuntos de experiências de “[...] domínio e apropriação, no/com/através do espaço, os elementos-chave responsáveis por essas relações diferem consideravelmente ao longo do tempo” (HAESBAERT, 2006, p. 78), pois são significados por diversas dimensões econômicas, de poder político e na produção de sentidos simbólicos. Trata-se de uma mudança de forma para compreensão do território, uma espécie de “deslocamento” das bases rígidas de sua interpretação, que não prioriza fundamentalmente, uma essência, mas também, um jogo de relações de múltiplas possibilidades.

O pensamento de Haesbaert em sua discussão conceitual sobre o território se modela, na maior parte dos textos citados, pela compreensão da desterritorialização. Alinha seu interesse de investigação e debate dentro da produção intelectual sobre o tema nas ciências sociais, que “[...] promoveram uma verdadeira redescoberta do território, mas de maneira contraditória apenas para enfatizar seu desaparecimento” (HAESBAERT, 2007 [2002], p. 44). Por meio de construções discursivas de *fin-de-siècle* que determinam diferentes fins: para História (Fukuyama), para a Geografia (Paul Virilio) entre outras terminações, como das fronteiras e dos Estados territórios nacionais.

O campo de batalha conceitual sobre os significados do território reconheceu inúmeros entrecruzamentos das proposições teóricas de diferentes autores criando condição de “[...] “mapear”, respeitando suas complexidades, as várias frentes com que o território foi definido dentro dos grandes referenciais” (p. 44) de matrizes filosóficas e correntes teóricas na discussão do problema.

²⁵ Pode-se observar que há nítida influência das concepções de Foucault, sobre a maneira de Haesbaert (2007 [2002]) compreender as manifestação das relações de poder para produção de territórios, o que o autor chama de macropoderes e micropoderes é denominado, por Foucault, como poder soberano e poder disciplinar Cf. (Foucault, 1979; 2009)

As sistematizações elaboradas por Haesbaert, a propósito da produção literária, nas diferentes áreas de conhecimento, sobre os conceitos de território-desterritorialização, colocaram o autor diante de imprecisões e incoerências teóricas na problematização do tema. Admoestações envoltas por debates como, materialismo x idealismo, empirismo x racionalismo, ficaram evidentes nos diálogos/concepções de diferentes autores, que são atravessadas tanto por manifestações ontológicas produtoras dos fenômenos territoriais, quanto seu desdobramento, que constituem as bases epistemológicas de construção dos conceitos.

Desse ponto deriva, em nossa leitura, a grande relevância de sua contribuição para o tema, a verificação, sem grandes aprofundamentos, da relação entre o problema conceitual do território (epistemologia), que é debatido no âmbito teórico pela produção científica de diversas áreas do conhecimento, diante de processos que se manifestam na realidade sócio-territorial das relações entre os homens em seus espaços de vida (ontologia).

Pela interpretação desse problema dual, busca-se superar as dicotomias entre idéia e matéria, razão e paixão, pois, o território “[...] é produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados” (HAESBAERT, 2002, P. 12) num mundo onde a vida, se configura pela articulação de múltiplas escalas geográficas e simultaneidade dos eventos que, constroem e destroem múltiplos territórios.

Buscando atualizar os debates do/sobre território-desterritorialização, Haesbaert somou significativas contribuições na compreensão de questões territoriais como das identidades, que se constituem por processos de significação espacial. A construção dessas identidades faz da referencia espacial o principal espectro de sua constituição para indivíduos e grupos. Operação realizada pela “[...] alusão ou referencia a um território, tanto no sentido simbólico quanto concreto”, o que faz com que a identidade também seja territorial, pois, se refere a “[...] um símbolo central para construção desta *identidade parte do ou transpassa* o território” (HAESBAERT, 1999, 185), constituindo suas essencialidades por/através das formas de exercícios de territorialização.

A identidade territorial é balizada por relações de poder, domínio e apropriação, que determinam as condições existenciais de indivíduos e grupos estabelecendo relações localmente espacializadas, permeadas por situações de afirmação ou aprisionamento sócio-territorial.

[...] O território compõe também o “ser” de cada grupo social, por mais que a sua cartografia seja reticulada, sobreposta e/ou descontínua. Ao mesmo tempo prisão e liberdade, lugar e rede, fronteira e “coração”, o território de identidade pode ser uma prisão que esconde e oprime ou uma rede que se abre e conecta e um “coração” que emana poesia e novos significados. (HAESBAERT, 1999, p. 186)

A identidade compõe as significações do território podendo representar esperança e afirmação de práticas sociais, que referenciam e valorizam símbolos atribuidores de sentidos as espacialidades dos sujeitos e suas relações em grupos. Podendo representar, ainda, múltiplas faces de exclusão e segregação social, binômios que versam sobre leques de possibilidades impondo dinâmica de negociação estratégica para construção da identidade territorial (p. 187).

As estratégias de construção e significação do território permitem observar o caráter processual e dinâmico das territorialidades sociais contemporâneas. O movimento de significação territorial dos diferentes grupos e indivíduos faz com que o território se constitua por um processo de constante acontecimento, determinando, inclusive, relações que se configuram em multiterritorialidades. São “[...] consequência direta da predominância dos territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, sobre territórios-zona, exclusivista e contínuos, aquilo que se pode denominar de modernidade clássica [...]” (HAESBAERT, 2004, p.179), dominada pela lógica territorial mais restrita dos Estados territoriais.

A condição de produzir territórios-rede alimentou os discursos sobre o fim dos territórios, que conferiam a existência de um mundo balizado por desterritorializações constituídas através dos fluxos de globalização, estaríamos vivendo um processo de edificação duma sociedade em rede, conectora de lugares e espaços combinando movimentos de circulação e comunicação na construção de um mundo integrado para ação de determinados indivíduos.

De acordo com a perspectiva de Haesbaert os mecanismos e arranjos político-econômicos dos meios técnico-científico-informacional (SANTOS, 2007) do atual período de globalização, influenciaram interpretações equivocadas que asseguravam como desterritorializações formas de territorialização no/pelo movimento, uma “[...] grande novidade de nossa experiência espaço-temporal dita pós-moderna” (HAESBAERT, 2006, p. 179). Além do movimento não impossibilitar a construção de territórios e territorialidades, ao contrário, permite o controle de fluxos das dinâmicas globais de relações econômicas, políticas e culturais, fazendo com que as realidades

espaço temporais do mundo não se encerrem nessa pretensa homogeneidade de tempo/espaço geo-histórico.

Estamos a viver uma nova experiência que é balizada pelo movimento das relações sociais na construção de suas territorialidades. As dinâmicas propiciadas pelos meios técnicos, de circulação e comunicação em nossa sociedade nos dizem que, “[...] territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referências simbólicas num espaço em movimento, no e pelo movimento” (p. 280), determinando simultaneamente, as condições de construção, destruição, significação e usos para os territórios.

A multiterritorialidade produz sobreposições ou atribui diferentes funcionalidades aos usos dos territórios pela combinação de controles, exercícios materiais e imateriais, que criam para alguns indivíduos - mais envoltos por dinâmicas globais. - Ocorrências e comandos que definem situações a diferentes territórios, sem, necessariamente, habitá-los, ou mesmo, estar presente neles, acionando por fluxos de comunicação, circulação, ou mesmo arranjos que assinalam uma dispersão da produção, determinações características de outra forma de exercer territorialidade, ou o domínio e apropriação do espaço (p. 243).

Sem querer simplificar o debate sobre a renovação conceitual do território nos campos filosóficos, das ciências sociais e do pensamento geográfico brasileiro e sem espaço/tempo para ampliar e aprofundar as interessantes questões que ficaram ausentes nesta discussão. Centraremos-nos apenas nos referências conceituais citados, a fim de propor uma discussão final, que procura problematizar alguns diálogos e, ao mesmo tempo, abrir perspectivas em investigações teórico-conceitual (epistemológico) e prático-empírico (ontológico), na leitura das realidades brasileiras e suas combinações multi-escalares.

A proposta se encaminha procurando identificar diferentes dimensões espaço-temporais para o problema do território, tendo por pressuposto, que suas várias manifestações comportam interações de disciplinas dos ordenamentos das múltiplas dinâmicas de produção/destruição de territórios, relações de poderes e/ou genealogias, no interior de uma conjuntura mais ampla, que é de ordem da totalidade do território nacional, conteúdo que significa a soberania do Estado-Nação. Nesse sentido, a leitura que segue tem o objetivo de referenciar, por uma forma de compreender o processo de constituição do território brasileiro, o debate sobre a difusão da produção científico-acadêmicos das teorias sobre os territórios, que estabelecem, inclusive, as bases de

fundamentação na elaboração de políticas de governo em seu ordenamento/planejamento territoriais em múltiplas escalas.

Capítulo 2

ESTADO NACIONAL, POLÍTICA GOVERNAMENTAL e FRONTEIRA: Análises sobre os *Usos* Políticos do Território

2.1 A significação do território e o processo de construção do Estado brasileiro

O território é responsável por um processo de significação fundamental na formação social brasileira. A proporção continental do território nacional é afirmada na extensão de suas fronteiras internacionais, com 11 Estados nacionais formando os limites fronteiriços do Brasil.

Essas dimensões areais são produto das condições históricas de construção do poder social, garantidos pela formação sócio-espacial do Brasil (SANTOS, 2005). Que está atravessada por diversas interações condutoras das *formas* de reconhecer, adentrar, explorar, apropriando e dominando os espaços para organização das diversidades/riquezas materiais e simbólicas do território brasileiro.

O território brasileiro e a composição de suas fronteiras se produziram num processo histórico de sistemática ordenação/organização política, econômica, jurídica, cultural, configurando diversas interações de relações de poder entre grupos, indivíduos e instituições.

A formação territorial brasileira se constitui assim como pensou (SANTOS, 2006 [1996]) em relação ao espaço, como produto de um processo de acumulação de tempos, práticas depositadas na formação sócio-territorial do Brasil, que indicam/inferem nas ações pretéritas de configurações, daquilo que sistematicamente adquire significado como totalidade do território nacional. Em outras palavras, se quer deixar claro que as diversas realidades regionais da totalidade territorial brasileira, estão articuladas a processos em múltiplas escalas micro e macro, de configuração das diversas especificidades brasileira na composição da totalidade territorial nacional.

Os processos de construção dos significados territoriais do Brasil é produto de múltiplas interações em diversas escalas espaço-temporais, compondo o conjunto de arranjos de diferentes dimensões do espaço, particularizadas pelas marcas das temporalidades que os constituíram.

A formação colonial do território brasileiro é caracterizada pela expansão territorial de um grupo humano, sobre espaços novos a fim de incorporá-los, se

apropriando e definindo os sentidos materiais e simbólicos que garantiam os exercícios de domínio e hegemonização de processos econômicos. Caracterizou-se como grande movimento de conquista, projeto que se diversifica de acordo com as disputas que determinam diferentes estratégias geopolíticas para contextos de espaço e tempo das relações de poder. Expansão, marcada pelas novas relações mercantis que apontavam, ao mesmo tempo, os elementos fundamentais para realização do mundo colonial, genérica/simbolicamente, se distinguiu em colônias de povoamento e exploração, assinalando o jogo de negociações entre a metrópole e suas colônias/territórios de expansão.

Território e fronteira assumem uma combinação para a colonização, se caracterizou como movimento de devassamento e apropriação do espaço que, sistematicamente, ganhou sentido de território. As fronteiras são mobilizadas constantemente para o processo de expansão dos domínios coloniais, construídos por zonas de difusão, núcleos de assentamentos que servem de base para outros movimentos expansivos.

Os longos três séculos de formação histórica colonial “[...] é também a história da emersão das primeiras formas de poder local, capazes de impor ao território a marca de seu controle” (BECKER; EGLER, 2003, p. 89-91) desdobrados em diversas dinâmicas de produções, de diferentes partes do território na formação de um arquipélago mercantil no século XIX. Caracterizam movimentos que condicionam a constituição do Estado politicamente independente, na forma de um Império de 1822 até 1889.

Como lembrou Costa (1996), o movimento de Independência pela consolidação do Estado nacional representa uma iniciativa ambígua. A nacionalidade e soberania, conquistada pela constituição do Estado nacional permitiu configuração de novo arranjo político de ordenação do território, desenvolvendo meios políticos, jurídicos e repressivos, para um controle centralizado daquilo que poderíamos chamar de trunfos espaciais do poder no território.

Concepções consolidadas efetivamente pelas perspectivas do “projeto de modernização” do Brasil (1872 – 1930) (MACHADO, 2000; CHAUI, 2000). O olhar para o interior do território distorcido pelas influências externas (eurocênicas), construía as críticas as relações escravocratas que impediam avanços ao progresso da Nação. Estudos de eugenia asseveravam que a heterogeneidades da população em seu crescimento desordenado, somavam prejuízos a auto-organização e gestão do território,

eram teses que procuravam estabelecer as bases de uma teoria racista do progresso, como divisor de águas do Brasil colonial em relação moderno (MACHADO, 2000, p. 310-312 e 327-332).

As idéias de modernização também atribuem significados a natureza como mito fundador, pensada tanto por uma visão idílica que a sacraliza na narrativa do paraíso. Como ainda, concepções que a compreendiam como a nova terra que abriga riquezas, o paraíso do Brasil-natureza, condensou uma disputa cósmica entre Deus e o Diabo, dilacerando o novo mundo entre o litoral e o sertão (CHAUÍ, 2000, p. 66). A natureza domável conduz a riquezas diversas fazendo necessário o amansamento civilizatório para edificação de um Brasil que precisava se modernizar.

Como mito fundador a natureza ganhou sentido de conquista da civilização frente ao mundo bárbaro. O substrato material do território, como natureza, cumpriu duplo papel: foi o espaço próspero de riqueza e civilização. Compreendendo dois amplos campos de dominação: era a face do Brasil pouco apreciável por sua revelia desordenada, mas que ao mesmo tempo, significava elemento de conquista para a civilização e apropriação de riquezas.

O território alimentava e movimentava a trama de dominação que procurou ordenar os componentes do espaço, *os significados* para construção dos limites da soberania nacional. Podemos aqui apontar três autoras que nos permite analisar e valorizar o território para a edificação do Estado Nacional no Brasil.

A antropóloga Sprandel (2005), investigando os significados históricos de formação das fronteiras nacionais brasileira, identificou matrizes geopolíticas e geográficas no pensamento militar, que atribuíam significados de valorização do território, pela construção de discursos sobre as fronteiras. Uma clara caracterização de elencar elementos que denotem os necessários sentidos estratégicos, para referenciar os limites da soberania territorial do Estado-Nação.

Já a geógrafa Machado (2007) verificou que a totalidade do território, atravessada em sua diversidade pela presença de populações originárias foi pensada como dispositivo estratégico para justificar a dominação de conteúdos por um governo centralizado, permitindo edificar um arranjo político sobre o território constituindo a soberania do Estado na construção unidade nacional. O que caracteriza a matriz de pensamento despótico do Estado, que desqualifica os conteúdos do espaço para garantir uma formação territorial coesa, integral, a unidade do Estado territorial nacional brasileiro.

A filósofa Chauí (2000) procurou identificar e debater os mitos fundador do Brasil, ou da identidade nacional, quando observou que o território cumpriu papel de articulador da nacionalidade, permitindo amarrar o projeto monotípico de língua, religião e raça, num plano de modernização e construção da soberania territorial do Estado-Nação.

Sobressaem vínculos que aproximam o pensamento das três autoras, que estão configurados por diferentes elementos, característicos de cada área do conhecimento científico e filosófico e, propriamente, as especificidades dos temas de pesquisas de cada investigação.

Os aspectos comuns de vinculação dessas três narrativas, além do contexto histórico, procuram entender e discutir significados sobre a emergência do território para construção do Estado nacional brasileiro. O que temos são problemas e debates sobre a construção de uma unidade territorial condensada na formação do Estado nacional brasileiro.

Encontra-se neste debate, influência do pensamento eurocêntrico, sobretudo, alemão, italiano e francês, compondo análises, compreensões, estudos e ideologias, fundamentadas, por e entorno do território, o ponto nodal de articulação do debate entre as autoras, bem como, o de edificação e hegemonização do Estado territorial brasileiro.

Quando se fala que o território é o elemento solidificador da unidade do Estado soberano brasileiro e, ao mesmo tempo, o dispositivo que articula a construção da identidade nacional está se dizendo que o território é produto de estratégias espaciais do poder, constituindo e criando movimentos, que ao se apropriarem de domínios espaciais, condiciona forças para formação de hegemonias territoriais.

Segundo Chauí (2000), o território participou da estratégia que articulou a diferenciação entre povo e nação, a partir da difusão do positivismo (Comtiano) no Brasil, na segunda metade do século XIX, a palavra povo passou a significar conjunto de indivíduos organizados institucionalmente, enquanto nação, de acordo com o sentido fixado pela Igreja Romana no final da idade média, passou a ser predicado usado para designar homens pagãos, em contraponto aos cristãos, derivando daí a usada expressão: nações indígenas (CHAUI, 2000, p. 14-15).

A formação do Estado soberano brasileiro se fez simultaneamente as idéias de construção da unidade territorial nacional. O desenrolar dessa significação, além de intensificar cada vez mais a compreensão de um Brasil moderno em relação outro “arcaico”, usa o território como instrumento de legitimidade, que lança luz sob os

princípios de nacionalidade civilizatória, articulando língua, religião, raça, configuram processo internos ao território, através de movimentos que procuram apagar as fronteiras da diversidade por um projeto de hegemonização/homogeneização de uma unidade territorial coesa.

A instrumentalização do projeto de modernização do Brasil é de própria construção e aparelhamento do Estado, “[...] quadro de formação nacional tem-se um território a ocupar e um Estado em construção”, o que demanda um projeto de edificação para o Brasil que não está pronto, precisa ser acabado. Sendo o Estado: “[...] o guardião da soberania e construtor da nacionalidade entendida como o povoamento do país” (MORAES, 2008, p. 93-94), levando a civilização aos rincões do sertão.

O território é usado como dispositivo fundador de ações, que são dinamizadas pela mobilidade das fronteiras internas dos domínios territoriais, na construção de civilizada brasilidade. É interessante conferirmos que o período da história que estamos discutindo assinala para uma leitura do território em escala nacional, o que não impede que possamos identificar inúmeros processos e interações em escalas mais restritas, das dinâmicas regionais.²⁶

A ordem de construção da soberania territorial do Estado brasileiro se desdobrou naquilo que ficou conhecido como a “*questão nacional*”. Movimentos que recobravam como princípio *fundamental* a consciência daquilo que já atingira discursiva/ideologicamente, o *status* de povo (CHAUÍ, 2000, p. 16).

A fundamentação para o nascimento do Estado brasileiro é, indubitavelmente, territorial. Na construção de seu significado, se observou duas questões centrais para sua afirmação. Por um lado é enfrentado o problema de incluir todos os habitantes do “território nacional” na esfera de administração estatal, enquanto, por outro lado,

²⁶ É importante observar que, apesar do território ser uma referência de totalidade das interações naquilo que se constituíram em espaços dos domínios de um Estado soberano, as questões ligadas as interações de fenômenos espaciais das escalas internas ao território nacional, foram analisadas com maior desenvoltura, com auxílio de outros conceitos, pois o conceito de território se reservava aquilo que Raffestin (1993) chamou de uma geografia de Estado. (Cf. item 1.2.2) Dessa forma, conceitos como o de região para a Geografia francesa e, conseqüentemente, exercendo significativa influência sobre a produção geográfica brasileira, davam conta de esclarecer às dinâmicas internas aos territórios estatais. Como observado com o conceito de espaço, que é trabalhado de forma composta, com inúmeros predicados, espaços: urbanos, rurais, das cidades, dos fixos e fluxos, produzidos, reproduzidos, representado, entre outros. Hoje, vemos o mesmo problema/questão em relação ao uso do conceito de território e as territorialidades, que são: camponesa, dos trabalhos disso ou daquilo, dos quilombolas, ou dos burgueses fechados em condomínios, territórios e territorialidades para o que se quiser analisar. Chama-se atenção o fato, ainda que, conceitualmente o território fosse pensado, reduzido a escala do Estado nação, múltiplas dinâmicas animavam interações em outras escalas internas ao território brasileiro.

procura-se obter a lealdade dos habitantes envolvidos em lutas entre classes sociais e as diversas frações, bem como, dos grupos étnicos e/ou religiosos, ao sistema dirigente.

A “questão nacional” surge como dispositivo de legitimação do Estado, que faz com que a nação seja construída pelo “[...] processo de expansão, isto é, conquista de novos territórios” na produção da unidade nacional: “[...] Dimensão do território, densidade populacional e expansão de fronteiras tornam-se os princípios definidores da nação como Estado” (p. 17). Característica fundamental da história política da América Latina que é marcada pela “[...] construção do Estado à frente da construção da nação” (BECKER; EGLER, 2003, p. 32), estratégia em que o território serve como elemento basilar do Estado nacional.

O território fundamenta o discurso de modernização do país, usado para impor/regular os movimentos de fronteiras internas ao espaço da soberania estatal.

O período em que se constituiu a era Vargas e os desdobramentos para o Estado Novo foi de consolidação de bases para modernização do aparelhamento do Estado centralizado, que ganha conteúdo de burocratização e autoritarismo em ditadura até 1937-1945. Eliminando o Legislativo e subordinando o Judiciário ao Executivo, Vargas lançou as bases de sua centralização político-administrativa criando vários órgãos, departamentos, conselhos e comissões, “[...] englobando praticamente todos os setores da economia sobre os quais o Estado pretendia formular suas políticas e fomentar seu desenvolvimento” (COSTA, 1996, p. 46-47), inaugurando a era do planejamento econômico no país.

Estrutura industrial e modernização do aparelho Estatal foram os principais direcionamentos da construção de um Brasil moderno.

Ao Estado coube, pois, o papel de relevo no alargamento das bases produtivas quer como empresário na indústria de base, quer rompendo os pontos de estrangulamento em energia e transporte, e extração mineral, quer como regulador do mercado de trabalho através de uma complexa legislação trabalhista. (BECKER; EGLER, 2004, p. 77)

O território brasileiro e sua miscelânea de disparidades regionais sofreram maciços investimentos de políticas governamentais que priorizaram seguimentos de infra-estrutura, energia e transporte, pois, “[...] modernizar é, entre outras coisas, reorganizar e ocupar o território. Dotá-los de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação” (MORAES, 2000, p. 96-97), fazendo com que o problema regional aparecesse como questão central para interpretação do Brasil.

Nos anos 50 e 60 para se pensar o Brasil exigiu esforço de compreender múltiplas realidades regionais, no interior de uma base de integração, qual seja: a da escala do território nacional. Assim, a brasilidade é definida como somatória das culturas regionais o que também estimula a construção das identidades regionais baseadas nas tradições encontradas nas diferentes partes do território, sendo tema dos debates das elites nacionais, dando significado aos regionalismos. Ficou assinalado que, para a construção da identidade seria necessário uma combinação entre diferenças e essências, como conteúdo do “caráter/identidade nacional” (CHAUÍ 2000, p. 20; MORAES, 2000, p. 97-98). Devemos lembrar que o “discurso regionalista aparece como daqueles que tornam os processos sociais qualidades do espaço” (MORAES, 1988, p. 102) e faz das diferenças a essencialidade dos processos.

O Estado nacional, - e sua perspectiva de construção da questão nacional pelo território - lançou luzes sob as diferenciações regionais brasileiras. Passou-se a usar o discurso sobre o território como fundamento de ideologias geográficas que, tanto da parte do Estado, quando de grupos, indivíduos e classes. Construíam-se como atributos que significava e dava qualidade aos espaços. Discursos que pretendiam legitimar ações de intervenção no território, mobilizando fronteiras internas do Estado nacional.

Se pensarmos que as ideologias são campos que expressam a consciência do espaço, vemos que o discurso geográfico tem muito a contribuir para a compreensão das complexas interações entre a sociedade, poder e espaço. Pelas construções de ideologias geográficas, que motivam as configurações/dominações espaciais de grupos, indivíduos e principalmente, de instituições, cuja qual o Estado-Nação é exemplo emblemático.

As ideologias geográficas alimentam tanto as concepções que regem as políticas territoriais dos Estados, quanto à autoconsciência que os diferentes grupos sociais constroem a respeito de seu espaço e da sua relação com ele. São a substância das representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou o acomodamento nele. Expressam, enfim, localizações e identidades, matérias-primas da ação política. Adentrar o movimento de produção e consumo dessas ideologias implica melhor precisar o universo das complexas relações entre cultura e política (MORAES, 1988, p. 44).

As *ideologias geográficas* não se efetivam apenas como uma inversão ou ocultação da realidade social, mas também, revela as dimensões e projeções de indivíduos, grupos e instituições sobre o espaço, compondo a esfera fundamental das relações entre os homens por e através, das significações atribuídas por territorializações específicas. Orientam-se por duas amplas dimensões de produção dos territórios, tanto da construção da soberania do Estado nação, quanto dos ordenamentos materiais e

simbólicos, de espaços disciplinares para indivíduos e grupos. Podendo ser referência e conteúdo que liberta e/ou aprisiona práticas político-territoriais, norteadas por dinâmicas de produção dos territórios brasileiros, intensificadas, sobretudo, após a primeira metade do século XX.

O território brasileiro e as transformações impostas pelo Estado nacional, o astuto acelerador da modernização através do planejamento racional. Fazendo-se multiplicar os processos de configuração que criavam tensões às diversidades territoriais do Brasil.

Passou-se a investir para reprodução e aprofundamento do processo de desenvolvimento político-econômico produtivo para formação das especificidades espaciais do território brasileiro. Categoricamente, “[...] a região seria resultante da construção histórica desta complexa coerência, construída a partir da dialética articulação (enfrentamento) de distintos processos sociais” (LIMONARD, 2004, p. 55) que, conferem particularidades às diversas dinâmicas da formação territorial, que se afirma como problema de multiplicidade, porque é pensado como soberania territorial, o Estado nacional brasileiro.

As diferenciações regionais alimentam diversas interpretações sobre o território, num constante processo de redefinição de suas fronteiras internas e internacionais. Como lembrou Bourdieu (1989), a busca de aceções que pudessem criar homogeneidades para hegemonização de processos regionais, exerce sentido ideológico, quando naturaliza as relações políticas dos sujeitos em seus espaços (os problemas da seca no nordeste brasileiro e/ou as significações atribuídas aos sertões são exemplos emblemáticos), buscando ocultar ou mascarar diferenças e interesses na produção de regionalizações.

Dessa maneira, se estabeleceram duas faces política/interesse para os discursos de regionalizações do Brasil: “[...] Na primeira, regionalizar-se atores, interesses e instituições e, na segunda, atores, interesses e instituições reconhecem, valorizam e formalizam regiões” (RIBEIRO, 2004, p.199), na garantia de disputas identitárias e de exercício dos poderes políticos culturais e/ou econômicos, derivados das interações específicas com os espaços de reprodução da vida social.

Essa forma de compreender os processos regionais e de regionalização, apresenta significativo avanço no tratamento da questão, que não se encerra na conferência da existência ou não de regiões. Mas ainda, pela compreensão dos processos que constituem as dinâmicas de regionalização como fato e como ferramenta política de exercício de poder sobre/pelo espaço, tornando-o um território *usado* (SANTOS, 1994).

Como questão de formação territorial a região aparece como espaço de articulação que integra o sistema territorial do Estado nacional. Construção que está articulada ao projeto de uma economia-mundo, portanto, é parte de um programa mais amplo de identificação dos potenciais das dinâmicas do território nacional e sua vinculação aos processos da economia capitalista mundial, como esclarecido por Becker (1981, p. 49)

A gestão do território, entendida como prática estratégica, científica e tecnológica, do poder para controle do espaço-tempo, foi instrumento essencial da modernização conservadora, na medida em que consolidou uma cidade *mundial*, enquanto nexos com a economia-mundo em torno de São Paulo, sede do tripé; garantiu os domínios agromercantis enquanto suporte da modernização conservadora, cujas estruturas políticas são medidas através das alianças com interesses locais e regionais; e produziu *fronteiras*, enquanto indutoras de rupturas sem ameaçar os interesses estabelecidos (BECKER, 1981, p. 49).

O território como unidade integradora fundamentou a ideologia geográfica de uma divisão produtiva, que articulou potenciais de territorialização de capitais constituídos em frentes de poder que procuravam comandar os ritmos das transformações do território em suas várias dimensões regionais. Dessa forma, se articulava, como tentativa de ordenamento das dinâmicas regionais do território nacional, o capital privado produzindo bens não-duráveis, o capital estrangeiro dominando a produção de bens duráveis e o capital nacional operando na esfera dos bens de produção, na constituição do modelo tripé para modernização do Brasil (BECKER; EGLER, 2003, p. 83).

Como projeto geopolítico de Estado, a modernização conservadora garantiu a tomada de poder de uma nova forma de autoritarismo, que se disseminou em diversos regimes militares pela América Latina. Ao tomar o poder para uma reestruturação da sociedade, o regime autoritário que perdurou vinte um anos (1964-1985), realizou intervenções contra os movimentos populares na garantia do “progresso” e “desenvolvimento” assegurando de quebra, os dispositivos necessários a “Segurança Nacional” da moderna doutrina militar, que desencadeou o chamado autoritarismo-burocrático como marca de sua formulação política (p. 83).

Na reluzente produção de ideologias geográficas de Estado se configuraram os componentes necessários ao engajamento do Brasil, com diversas distorções, as revoluções industriais do sistema de produção capitalista. Os primeiros movimentos de atrelamento da produção brasileira as dinâmicas industriais mundiais, segundo (CANO, 1995, p.22) é marcada por dois momentos, antes e após 1930. O final do século XIX e

início do XX a incipiente industrialização brasileira se implantou para produção de bens de consumo leve complementado uma economia agrária exportadora, já o período pós-30, que se estendeu até 1955, constitui uma ruptura parcial dessa dinâmica, com algumas indústrias de bens intermediários e de capital, forças ainda subordinadas a balança comercial agroexportadora.

A inserção do Brasil na segunda revolução industrial, iniciada nas duas últimas décadas da primeira metade do século vinte, se intensifica a partir de 1950, se desenvolvendo até 1980, “[...] quando concluímos a instalação dos setores produtores de bens de consumo durável, de bens intermediários e de capital” (p. 25), completando o arranjo da ideológica política territorial, que configurou a concentrada estrutura industrial brasileira, amparada no expansionismo das fronteiras agrícolas das produções internas do território nacional e aprofundamento da dívida externa dos fluxos de capital internacional.

A difícil inserção brasileira na chamada terceira revolução industrial iniciada a partir de 1990 se categorizou propriamente pelos problemas gestados pelas políticas realizadas para se inserir na segunda revolução industrial. Realizados, à custa de monumental acúmulo da dívida externa, acompanhado do agravamento dos problemas sociais brasileiros e crise da capacidade de investimento do Estado nacional. Limitações acirradas pelo discurso neoliberal que procurava enquadrar a atuação estatal, em comum com os interesses de mercado e a reestruturação produtiva do sistema capitalista, marcado pelos interesses de investimento do capital financeiro internacional, que se descentralizou do mercado passando às mãos dos bancos, empresas e grupos financeiros (p. 28).

A industrialização brasileira sem dúvida só se realizou sobre tais preceitos pelas garantias desempenhadas pelo Estado nacional.

Com a reestruturação dos paradigmas produtivos e sociopolíticos em escala mundial, os Estados e suas soberanias territoriais se fragmentam em uma miscelânea de espaços encarados como plataformas ofensivas para economias de mercado. A crença na racionalidade para o ajuste e negociação com o mercado e os fluxos de investimentos internacionais, flexibilizaram a escala do território nacional que passou a ser pensada/operada por atuações em escalas locais e fragmentárias. Numa clara inversão valorativa que favorece as inovações técnicas em detrimento das organizações sociais e do trabalho como dos sindicatos (ACSELRAD, 2004, p. 86-87).

O Brasil passou a enfrentar denso processo de integração dos espaços econômicos inter-regionais, atrelados aos fluxos da economia global, o principal padrão de avaliação das condições do desenvolvimento facultado que reduziu sobremaneira o poder de decisão estatal à condição de “Estados comerciais abertos”.

Inverteu-se, portanto, os mecanismos de legitimação e funcionalização do Estado que, do “desenvolvimentismo” empregado pela “modernização conservadora”, legitimados pelos altos gastos públicos de investimento. Para adentrar o processo de contração das despesas, apoiada numa estratégia que separou as funções políticas, mantidas na órbita dos governos nacionais, daquelas referentes a “governança”, que passou a ser entendida como boa gestão dos recursos de um país, função que poderia ser assumida pelos organismos multilaterais e do capital transnacional (p. 88).

As políticas implementadas na segunda metade dos anos 80, firmadas na década de 1990, acirraram os índices de empobrecimento da população brasileira, tendo como contrapartida, a ascensão e incorporação da economia nacional ao capital internacional, que garantiu sólidos padrões de acumulação e flexibilização da produção nas diferentes regiões do território nacional. O processo de seleção espacial configurado pelas dinâmicas de reestruturação produtiva global, fez do território nacional um espaço fragmentado e parcelar, que condensou dinâmicas produtivas excepcionais combinadas com marginalização e segregações espaciais.

Num movimento contraditório a entrada da economia nacional no mercado de competição global processou a reanimação das forças centrípetas, ao mesmo tempo em que, se acirrou as desigualdades sintomáticas da fragmentação espacial do território nacional. O que também, não deixou de valorizar o regional como potencial dinâmico para o mercado global. Assim se configuravam as dimensões do político preconizadas para o território brasileiro, uma readequação dentro da economia global como *uma nova potência regional na economia-mundo*.

Nesse procedimento ambíguo de apropriação e uso do território que se compõem as renovadas políticas de governo no século XXI, observando as diversidades regionais como potenciais do desenvolvimento das forças produtivas locais do território nacional. O território na escala regional e local é centralizado como viés de legitimação do poder do Estado, o ponto de equilíbrio para superação das disparidades regionais do território brasileiro, como se pode observado no discurso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR/2005) do Ministério da Integração Nacional (MIN) (FERREIRA, 2007).

O sentido geográfico do desenvolvimento territorial brasileiro se constituiu pela valorização, de acordo com diferentes contextos históricos, sobretudo, dos últimos dois séculos, dos diversos espaços usados e apropriados socialmente, constituindo a constelação de relações de poder em sociedade. No último século o que se observou foi a hegemonização do Estado nacional brasileiro como primaz realizador desse processo, arquitetando sob os conjuntos de mecanismos que permitiram a des-ordenação, daquilo que poderia ser considerado como estruturas em simbiose, sociais, políticas, econômicas e culturais sob uma base material/imaterial, o território nacional.

A valorização do território para emancipação e significação dos exercícios de Estado no Brasil se realizou pelo movimento que caracteristicamente combinou a complexidade das tramas dialéticas entre os domínios espaciais e construção/significação de fronteiras. Tanto aquelas que legitimam a soberania territorial do Estado brasileiro, como também, as que dispõem e diferenciam as inúmeras configurações regionais e dão conteúdo aos discursos da intervenção do planejamento estatal.

O movimento se apresenta como tensão/configuração dos espaços por meio da expansão dos domínios de diferentes dimensões do território nacional. É o movimento que compõe e anima as tramas diversas dos processos de significações/compreensão espaço-temporal que produzem as diferenças regionais do território brasileiro. O imperativo da unidade que é garantido pelo Estado-Nação, tende a articular estes movimentos internos de fronteiras para coesão, reprodução e hegemonização do poder estatal, sob o território de sua soberania.

A totalidade do espaço de soberania do Estado o território é pensado/usado como campo o qual se constroem estratégias territoriais para exercícios de normalização dos significados sociais, políticos, econômicos, culturais e ideológicos, particularizados em suas interações regionais e locais.

O território e as escalas de sua intervenção pelo poder estatal possibilita em perspectivas materiais e imateriais combinadas, a emergência de dispositivos de controles do Estado-Nação. O discurso de unidade que procura integrar, condensa diversas estratégias de espacialização do poder, criando múltiplas realidades espaço-temporais locais e regionais na formação da totalidade do território brasileiro.

Observados os elementos debatidos até aqui, nos propomos avaliar como se constrói as idéias sobre fronteira para realidade do território brasileiro. Lançando como perspectiva o fato de que as fronteiras se categorizam como estratégias espaciais do

Estado para organizar sua atuação e fortalecimento, sob sua matriz espaço-temporal, o território.

As fronteiras da soberania do território brasileiro constituem os *limites* das tramas dos domínios territoriais inter-regionais que fragmentam, sobretudo, na globalização, os territórios estatais. Articulando e integrando por meio das fronteiras, que se movimentam de acordo com as estratégias de apropriação e dominação territorial, as diversidades produtivas do território brasileiro.

2.2 O Processo de Significação das fronteiras nacionais

Atualmente, talvez o significado mais banal das fronteiras internacionais de uma soberania seja aquele de imprimir uma marca que define os horizontes dos poderes de um Estado territorial nacional. Avançando e deixando de lado as simplificações, se percebe que a fronteira é um fenômeno produto do processo de apropriação, dominação e significação do espaço, transformando-o em território. A fronteira marca os limites, o começo, o encontro entre distintas apropriações de poder, onde se expressam os domínios de Estados-Nações territoriais.

Como afirmou Raffestin (1993, p. 64-65), a fronteira é responsável por emitir um sinal que comunica em correspondência com um sistema sêmico os significados definidores de um espaço soberano. Transfigurada e espacializada a soberania se faz território. Abrigo realizador das relações sócio-espaciais de poder que delimitam um campo de origem, realização e esgotamento de manifestações de poder do estatal, que abarca e legitima como seu primaz espaço de atuação. O Estado território nacional, limitado pelas fronteiras, a usa como dispositivo comunicador de suas estratégias garantindo as condições de sua soberania.

As dinâmicas de apropriação e formação territorial brasileira estão marcadas historicamente, pela combinação de forças e possibilidades, constituídas ao longo dos séculos, que se configuraram em disputas e embates diversos na construção e dominação das matrizes espaciais e temporais, fundamentais a organização/disciplinamento dos grupos sociais, relações/tensões que estavam referenciadas por projeto mais amplo de construção do mundo moderno colonial.

Gradativamente, os limites e fronteiras do território se constituíram por um processo que tem como aspecto fundamental, a invenção de um programa característico do acúmulo de poder de uma sociedade e suas organizações de poder, que acreditam nas

conquistas territoriais, como fundamento de riqueza e prosperidade os domínios de outras espacialidades na “descoberta” do denotado, a “nova” posse para o velho mundo.

Os espaços onde se investiram iniciativas de apropriações e domínios no projeto de colonização movimentos expansivos, ao longo de séculos, determinado pelas possibilidades de alargamento das relações de poder impostas em cada contexto histórico. Cada contexto produtivo de uso do território colonial atendeu a condições específicas de configuração e movimento de forças demarcatórias, das possibilidades de exploração de vastas espacialidades do que conhecemos como Brasil.

Nesse sentido, o significado de fronteira se construiu pela perspectiva Ratzeliana, ou seja, a fronteira se caracterizava como um órgão situado na periferia do Estado. Localização que representa potencial de desenvolvimento, força de mudança para os domínios territoriais do Estado-Nação.

Na segunda metade do século XVIII, que se iniciou o movimento de adentrar e firmar posse sob as terras que deveriam ser brasileiras, mediante as disputas de domínios com Espanhóis. Ação formalizada pelo Tratado de Madri (1750), que teve ainda importância política para o reconhecimento de superação da linha de Tordesilhas e principalmente, para o estabelecimento da ordem jurídica do princípio romano do *uti possidetis*.

Para escolher os lugares de referencia, que orientassem o traçado das linhas limites das terras de domínio lusitano/brasileiro, a comunicação despontava como fator determinante. Os lugares de povoamento (missões jesuíticas), pontos estratégicos de passagens fluviais e os acidentes físicos, eram os conteúdos basilares que orientavam as demarcações. A emergência de controle político econômico despontava como motivos concretos e imediatos para garantir o controle sob a economia do ouro, como também das rotas comerciais e de contrabando (MACHADO, 2000, p. 3-4).

Caracteristicamente, as investidas do Marquês de Pombal para nacionalizar o comércio colonial, pela edificação dos fortes militares, tinham um significado geopolítico ardiloso. Possuíam “[...] funções simbólicas e estratégicas, ao marcar a presença do Estado colonial português e garantir o controle dos passos de comunicação na fronteira oeste” (p. 5), assegurando o interesse econômico pelo poder militar.

Do ponto de vista geopolítico a estratégia de demarcar os limites junto aos núcleos de ocupação das fronteiras, em nosso ponto de vista, ganha relevância comparadas as concepções teóricas de Jean Gottmann, que tinha como tema de

investigação o espaço político e suas divisões que fragmentam o mundo na distribuição do poder (CASTRO, 2005, p. 24).

Tomando por referência os conceitos de circulação (sistema de movimento) e iconografias (sistema de resistência ao movimento),²⁷ se observa que a questão do controle das vias de circulação e comunicação, que caracterizou os trabalhos demarcatórios dos limites nacionais, priorizou como pontos nodais as rotas de circulação e comunicação nas fronteiras para edificação dos fortes militares. Fazendo uso da estratégia de garantir presença militar como uma iconografia, que assegura os domínios disputados, controlando as circulações ali realizadas e de assalto, procurava impedir e/ou tirar proveito, dos fluxos ilegais. Mas, o fato importante é que: o poder político do/no espaço se efetiva como iconografia para garantir domínios territoriais, criando o embate para regulação, dos fluxos que ameaçam sua plena estabilidade soberana nos limites fronteiriços do território. São elementos que acirram o ambiente de disputa entre os poderes de soberania territorial dos Estados.

Em artigo publicado em 1975, na revista argentina *Crisis*, sob autoria do geógrafo uruguaio Scarone, se demonstra que o Brasil na segunda metade do século XIX, aumentou suas posses nos limites e fronteiras nacionais em 834.000 km² (SPRANDEL, 2005, p. 2). Contexto em que, a maior parte dos estudos de militares e diplomatas, para os reconhecimentos demarcatórios das fronteiras e limites, se fundamentava no método descritivo, assinalando que do ponto de vista político das relações de poder, o método possuía eficácia na conquista das disputas, quais sejam: fixação da expansão territorial brasileira²⁸.

Paralelo aos expansionismos dos limites e fronteiras de domínios territoriais, o Império Independente brasileiro procura incentivar a produção textual de teses, que estimulasse políticas de miscigenação e branqueamento da população. Os fundos territoriais e seus conteúdos de comunidades autóctones, negros e outras levadas de

²⁷ Segundo Castro (2007, p. 25-26) a circulação é criadora de mudanças na ordem estabelecida no espaço, deslocando os homens, exércitos, idéias, economia, mercadorias, técnicas, conhecimento, capitais e mercados, ordem cultural etc., a circulação organiza o espaço e o diferencia. Em contraponto a este conceito estão as iconografias que são “[...] forças de resistência a essas mudanças, encontradas nos símbolos e crenças de grupos territorialmente definidos”, é um cimento sólido que liga os membros de uma mesma comunidade sob uma mesma autoridade política. (CASTRO, 2007, p. 27)

²⁸ Nesse momento, as fronteiras oeste no hoje Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, contou com as contribuições descritivas realizadas através dos trabalhos do Engenheiro Cândido Mariano da Silva Rondon à frente da Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso até o Amazonas, acompanhado do capitão Lima Figueiredo que publicou em 1936, trabalho intitulado: “A defesa Nacional”. O trabalho destes militares aponta para o fato de fazerem da instalação de um componente técnico-comunicacional (telégrafos), os meios de reconhecimento e afirmação dos domínios nacionais.

migrantes de diversas partes do país, é visto negativamente em estudos inspirados no determinismo ambiental sobre zonas climáticas e zonas geográficas. Aos “[...] círculos dirigentes do Império [interessava] difundir a imagem de um Brasil progressista na Europa”, perturbando as imagens reais da formação territorial e seus grupos e etnias. Com o incentivo pessoal do barão do Rio Branco se publicavam trabalhos “[...] sobre as fronteiras, o meio físico, a emancipação dos escravos, a imigração e a educação no Brasil” (MACHADO, 2007, p. 331-332), fabricando uma imagem amansada/homogênea e moderna, de um país diverso com sérios problemas sociais.

As estratégias militares ganharam teor geopolítico pela inspiração teórica alemã e francesa, com o programa demarcatório dos limites e fronteiras brasileiro, no final do século XIX e virada para o XX. Os estudos que eram realizados num nível de reconhecimento, descrição e identificação, de localizações estratégicas para comunicação e circulação, instrumentos fundamentais das tramas de dominação e demarcação dos limites fronteiriços da soberania territorial, adquiriram padrão de reflexões baseados na força, estratégia e guerra, como condições de garantia do estabelecimento das posses e interesses nacionais²⁹.

De acordo com Sprandel (2005, p. 16) no final “[...] da década de 1920 começam aparecer trabalhos que refletem a discussão, estreitamente ligada aos aparelhos de poder, sobre a necessidade de colonização e da imigração”, para as fronteiras, tanto por nacionais, quanto estrangeiros, contanto que fossem povoadas. A diversificação dos debates sobre as fronteiras nacionais sofreu influência direta do ambiente de discussão acadêmica de outros países, sobretudo a Europa³⁰. Num primeiro momento, para o discurso republicano a delimitação das fronteiras era questão encerrada pela consonância, se tratava então de fixar os marcos e divulgá-los exaustivamente até o total reconhecimento de quais são nossas fronteiras, uma clara relação entre ideologia e consenso (SPRANDEL, 2005, p. 16).

A partir da segunda década do século XX, outros estudos são publicados colocando a fronteira como problema nacional, fazendo com que as concepções sobre suas disposições avançassem da idéia exclusivista de pensá-la como área para expansão territorial, se aprofundando num debate sobre a maneira mais eficaz de seu planejamento. Discussão que logo coloca em questão o problema da soberania nacional

²⁹ Cf. Sprandel, (2005); e Costa, (1996)

³⁰ Além de Ratzel é possível identificar no pensamento de diplomatas, militares e geógrafos que escreveram e pensaram as fronteiras brasileiras, influências de Kjéllen, Camille Vallaux, La Blach, Lucien Febvre, Jacques Ancel entre outros. Cf. Sprandel (2005).

e de uma jurisdição que discipline a atividade social crescente nas fronteiras, que deveriam ser balizadas pelas perspectivas fixação, demarcação e nacionalização das fronteiras do território nacional (p. 17).

Essas preocupações se desdobram na criação em 1933 da Grande Comissão Nacional de Redivisão Territorial e Localização da Capital Federal. Para em seguida 1935, se criar durante Governo provisório de Getúlio Vargas, o Serviço de Fronteiras. Que realizava estudos técnicos fundamentalmente para segurança e inviolabilidade das fronteiras do território nacional, contribuindo e alicerçando o grande projeto de colonização para as fronteiras nacionais, a “Marcha para o Oeste”³¹.

No pensamento militar as reorientações do Estado brasileiro para as disposições do poder territorial; das questões nacionais; de soberania e conseqüentemente das fronteiras; ganharam uma roupagem geopolítica. Consolidada pelo absorção de discursos, teorias e modelos explicativos “[...] que mais se ajustassem - como “bases científicas” aos interesses, ou melhor, aos “[...] devaneios de “engenharia política” dos círculos conservadores do poder político nacional” (COSTA, 1992, p. 186).

A característica marcante da produção teórica da geopolítica militar brasileira, de inspiração Européia, foi marcada por: simultaneamente ao momento de fortalecimento da construção do Estado brasileiro ganhou força o tema da “necessária” unidade nacional territorial (p. 188).

O pensamento estratégico nacional se volta para dentro do território da soberania, buscando decorrente projeção externa, de maneira que articula o conceito de território ao de nação, em busca de uma unidade nacional pela integridade territorial (p. 192).

O problema da unidade nacional se constitui como fator de coesão interna, que na formação do Estado brasileiro, com imenso território permeado por inúmeros regionalismos, pequena articulação interna, povoamento disperso, caracterizou parte do conjunto de fatores que animavam a ideologia política de construção do Estado brasileiro e elaboração/absorção de estratégias geopolíticas.

Como medida estratégica para garantia dos controles de poder do Estado se realizou a construção e reaparelhamento estatal, que em 1931 criou o Conselho

³¹ A “Marcha para o Oeste” foi tema de inúmeros estudos e pesquisas por várias áreas do conhecimento científico, há diversas publicações sobre a questão. Além do popular trabalho de Cassiano Ricardo, há ainda os trabalhos como o de Moacyr Silva, Nelson Werneck Sodré, Antonio Gavião Gonzaga, João Pinheiro Filho, Luís Amaral, Arthur Neiva, Américo Barbosa de Oliveira, Leo H. Waibel entre outros. Cf. (SPRANDEL, 2005, p. 17-18)

Nacional de Estatística para organização dos serviços geográficos; em 1932 o Serviço Histórico Geográfico Militar; em 1934 se instituiu o Conselho Brasileiro de Geografia e o Conselho Nacional de Geografia, ambos comporão em 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, são ferramentas institucionais que permitiriam ao Estado implementar seu projeto modernizador, que é compreendido como instrumentação para gestão racional do território (p. 192).

No cerne do pensamento de autores como Backheuser, Travassos e Golbery Couto, reconhecidos expoentes do pensamento geopolítico está o problema da ideologia nacional, que resulta como aforismo para maior parte do pensamento geopolítico militar no Brasil. As diversas e refinadas análises desses estudiosos dos fatores de poder do Estado territorial, viam no problema de articulação e unidade de todas as dinâmicas presentes no interior da soberania do território, o principal problema e arranjo teórico da geopolítica brasileira.

A localização da capital, as divisões e quebras dos poderes regionais, os arranjos de circulação e comunicação do território e as disputas estratégicas do continente mediante outras nações fronteiriças, chegando a construção da teoria da segurança nacional, se efetivam como compromissos de integridade/centralidade do poder territorial do Estado nacional (p. 194-195).

No Brasil, o sentido de fronteira foi historicamente animado pelo tratamento das questões territoriais. A coesão interna do território no projeto integrador do Estado de inspiração geopolítica européia, também significou a fronteira em diferentes contextos espaço-temporais. As estratégias que envolviam as dinâmicas internas de produção do território alimentaram o sentido político da soberania territorial, baseada no cimento “unificador” dos processos econômicos e culturais. O marco legal definido para as fronteiras nacional na Constituição de 1937 estabeleceu para o espaço fronteiro nacional uma Faixa de Fronteira de 150 km dos limites internacionais para dentro do território brasileiro. Além de estabelecer medidas de regulação para o espaço dos encontros internacionais do território nacional, demarcou/caracterizou as fronteiras nacionais como zona de interações internacionais.

Essa delimitação reforçou as possibilidades de implementação dos processos integradores que, com as renovadas acepções geopolíticas da Europa, endossou o conceito de integração a partir da idéia de comunidade européia. “[...] O ideal, concluem, é que todas as fronteiras européias tornem-se “zonas de integração e de articulação”, de forma que a fronteira não apareça como um problema, mas, apresente

problemas fronteiriços em uma zona de articulação ou tensão. (COSTA, 1992, p. 293-294)

A caracterização da fronteira por uma faixa de fronteira nacional reafirma o aspecto de zona do espaço fronteiriço, identificando-o especificamente como um lugar ou região, onde os processos estão destacados por um controle areal, ou melhor, de uma zona destacada para o controle. Esta concepção da flexibilidade ao conceito imperialista de fronteira que “[...] perdeu-se quase por completo, graças principalmente à força do movimento econômico que pouco tem respeitado os rígidos limites (fronteiriços)”. (COSTA, 1992, p. 292) Acompanhando o movimento e revalorização conceitual das fronteiras na Europa, se vê que os dispositivos econômicos que são uns dos principais mecanismos integradores do território estatal brasileiro. Alimentam para as fronteiras, uma abertura de permeabilidade e arrebentação dos limites de maneira estratégica, tornando-os maleáveis de acordo com as perspectivas econômicas. A fronteira aparece como um dispositivo que articula vários limites num jogo para combinação de tempos sociais distintos.

Ademais das formas de planejamento do velho mundo para as integrações fronteiriças, aquilo que foi normatizado como faixa de fronteira brasileira, combina elementos do que Raffestin (2005, p.9) chamou de “mono-miticidade” que revela sempre uma perda de liberdade e componentes da “poli-miticidade” que é uma combinação prejudicial de busca de liberdade, ambos os conceitos tencionam os elementos de permeabilidade e controle nas fronteiras do território brasileiro.

Essa combinação/tensão entre os elementos de permeabilidade e controle da fronteira procura apagar os componentes históricos de constituição das interações fronteiriças, tendo o Estado nacional como principal interessado nessas dinâmicas. A fronteira apreendida de sua função simbólica material de delimitar o interior do exterior assume um traço sobre o solo: a presença da ordem. Onde é marcante o silenciamento de outras significações ligadas aos ritos de constituição das interações sócio-espaciais da fronteira, sendo necessário lembrar que, “[...] mais do que um fato geográfico e um fato social, a fronteira é um fato biológico (...) Espaço-temporal a fronteira é também bio-social (...) com um limite marcado e uma área de segurança” (RAFFESIN, 2005, p. 11).

Pela interdição do Estado nacional a fronteira se re-caracteriza perdendo, tencionando e resignificando estratégias de seus usos diversos, que são recobrados e alinhados as perspectivas de controle estatal dos limites de soberania do território.

A perda do sentido profundo a respeito de limite ou fronteira em toda sua complexidade resulta da recorrência a um modelo fortemente solicitado pelo poder público, que é o mapa. A representação da fronteira finalmente é metonímica, o que significa dizer que a parte do todo que se impõe ao espírito ao ser manipulada pelo Estado aparece como negativa, na medida em que a função de controle pode se revelar por meio de interdições (RAFFESTIN, 2005, p. 12).

Dessa maneira, a fronteira se torna ambígua, obtusa. As significações atribuídas pelo Estado pretendem estabelecer identificações para o uso coeso, traçado pelas estratégias de poder em sua intervenção. Ao Estado interessa o controle e segurança de suas dinâmicas que ganham sentido negativo, revelias manifestadas irregularmente no território de soberania. Em contrapartida, como fenômeno histórico espacial e bio-social a fronteira tenciona a regulação estatal, compondo um constante processo de redimensionamento de suas revelações possíveis. Que se articulam, contrapõem, tencionam, sucumbem e extrapolam as normatizações do Estado nacional.

Com essas advertências teóricas vale dizer que as significações produzidas, definindo as estratégias de poder através do território é um potencial de própria edificação do Estado nacional moderno. Nesse sentido, as fronteiras do território nacional foram historicamente balizadas pelos movimentos internos das dinâmicas de produção das territorialidades, na construção do arranjo territorial das diferentes regiões brasileiras. Relações que se adensaram no último século movimentando fronteiras econômicas e culturais em direção as fronteiras políticas do Estado brasileiro. Esse movimento recondicionou o significado de uso das fronteiras internacionais, como espaço de reserva, passíveis de renovadas dinâmicas de apropriação territorial para o fortalecimento do poder institucional e das forças produtivas do território em consonância com os interesses estatais.

O movimento caracterizado pelo poder do Estado em criar dispositivos que estenderam domínios territoriais políticos/econômicos/culturais para a totalidade do território nacional, coloca para o processo de identificação das fronteiras, o movimento e mobilidade como mecanismos centrais na configuração e dominação do território e suas fronteiras. As relações de poder dispersas por uma grande proporção de soberania territorial condensam condições específicas para cada espaço e tempo, produzindo de maneira imanente ao significado do fenômeno sócio-territorial: as fronteiras. O movimento como condicionador das dispersões que configuram os sentidos das fronteiras nacionais na produção de um território continental. O significado da fronteira só existe pela relação que estabelece com a totalidade do território brasileiro.

Dessa maneira, vamos ver como a mobilidade de fronteiras internas do território condiciona outras expectativas em identificar as fronteiras do território brasileiro, que estão em movimento, não possuindo um sentido total e singular; não fazem parte de uma produção mono-significativa; não gozam de plena estabilidade determinada por um pólo ordenador de sua disposição. São processos em movimento, característicos de forças que produzem mobilidades que são identificadas e localizadas no espaço e no tempo, de acordo com os interesses em sua execução identitária. A fronteira é fruto de estratégias territoriais de diversos agentes, indivíduos, grupos e instituições, que buscam sua definição para o melhor usufruto de suas possibilidades.

2.3 O Movimento e a Fronteira: a Mobilidade da Fronteira

Os movimentos de configuração e apropriação dos espaços tempos do território brasileiro são determinantes do significado atribuídos as fronteiras nacionais. Fronteiras que no limite da soberania territorial do Estado representam encontros entre poderes distintos, que de maneira simétrica ou assimétrica estabelecem abertura ou fechamento para relações da política internacional entre Estados. Mas a idéia de fronteira no Brasil, não se limita a sua manifestação como contorno do território soberano do Estado. Porque sua produção enquanto fenômeno é acionado pelos movimentos de ocupação, apropriação e integração territorial. São espaços por onde se expandiram os exercícios para articulação e garantia de domínios territoriais, com interesses específicos de acordo com os contextos históricos, chamavam a participar as forças potenciais presentes no território para trama de legitimação do Estado nacional.

Os poderes que agiram para integração do território e constituição do Estado incidiram sobre fronteiras, que passaram a ser caracterizadas de acordo com o modelo de formação sócio-territorial, configurado pelo adensamento populacional, econômico, político e cultural da sociedade, na faixa litorânea do território nacional. A emergência dos poderes integradores do território é também de consolidação do Estado, que projeta para os espaços de expansão de seus domínios, de suas forças de configuração do território. Dessa maneira, assegura suas formas de apropriação, que estão referenciadas pela perspectiva de articular, modernizar e expandir a economia nacional, em conexão com o capital internacional. Exercício territorial que se desejou estender, a totalidade do espaço de soberania do Estado nacional.

Pela articulação entre território, Estado e poder, a fronteira ganha movimento que é caracterizado pelo processo integrador das políticas estatais no Brasil ao longo do século XX.

As políticas para integração do território nacional corresponderam a uma ação rápida e combinada para, simultaneamente completar a ocupação do território, incorporando o centro-oeste e a “ilha” amazônica; modernizar e expandir a economia nacional articulando-a à internacional; estender o controle do Estado a todas as atividades e a todos os lugares. Estas políticas tiveram também a função de legitimação do Estado. Novamente, enfatizou-se a idéia de fortalecer a pátria, sendo o Estado-Nação amplamente divulgado pela mídia, novamente a integração do território foi usada como recurso simbólico para a construção do “Grande Brasil (BECKER; EGLER, 2003, p. 144).

O significado da fronteira em sua combinação com a mobilidade assinala para manifestação de um fenômeno de incorporação e articulação, que busca no presente histórico geográfico, sobressair através dos componentes do sistema espacial em formação, buscando se apropriar das potencialidades de recursos, energia e riqueza, sendo a fronteira a frente avançada desse processo. A fronteira como um “[...] espaço não plenamente estruturado, e, por isso mesmo, potencialmente gerador de realidades novas. Sua especificidade é sua virtualidade histórica” (BECKER, 2004, 19-20).

Na medida em que as fronteiras são acionadas para o movimento, a totalidade do território é colocada como evidencia e síntese. Evidencia porque as extensões areais do espaço nacional são marcadas por horizontes diversos de espacialidade e temporalidades, formando uma totalidade múltipla. O esforço em enxergar o território em sua totalidade impõe um movimento de síntese. Que observa as diferenças procurando o elo de unidade que integre a diversidade sob uma base definida, o território da soberania do Estado.

A diversidade de processos espaço temporais constituídos historicamente no território brasileiro, regionalizam, localizam e espacializam conjuntos de fenômenos sociais, numa ampla base territorial que é a do Estado brasileiro. Diversidade que se destacou/apagou através dos olhares de sociógrafos, interessados em nacionalizar, descrever, criticar e classificar as diversidades brasileiras, dando abertura ao fosso histórico, que avalia a multiplicidade territorial do Brasil como contendidas de um espaço para coesão e unidade.

Como uma nação feita através do espaço, separou e distinguiu o *litoral* em relação ao *sertão*. A profunda, mais corriqueira impressão, mostrava que as fronteiras

políticas não estavam dispostas em sincronia com as econômicas e culturais, o que produzia demasiada disparidade entre os espaços costeiros e os fundos territoriais.

O território brasileiro se mostra fragmentado pela disparidade de planos em que se desenvolvem os processos sociais, de um lado, o Estado em afirmação; de outro, a ordem privada que o desafia (...) A existência da ordem privada, como força viva na política nacional, é tomada por dificuldades primordial da construção do Brasil contemporâneo. Mostram-se os sinais indicadores do dilema a que historicamente o país foi deixado a sustentar. Dois processos em dissonância que coexistem com dificuldades seculares e que acabam produzindo a partição básica do mapa brasileiro: a separação entre sertão e litoral (SOUZA, 1997, p. 76).

O território da soberania estatal brasileira possui proporções continentais que viveram experiências com diferentes ritmos de apropriação das matrizes de espaço e tempo. O movimento de configuração Leste-Oeste das dimensões territoriais estatais representa movimento de fronteiras diversas, sob espaços sempre investidos de incompletude, expostos a transformação, pois, precisam ser “acabados”. Nesse sentido, o sertão se caracteriza como o Brasil que precisa ser transfigurado pelo projeto civilizacional integrador da unidade territorial do Estado.

O território brasileiro está atravessado por movimentos, circulações e investimentos de forças e poderes materiais e imateriais, que mobilizam fronteiras porque correspondem a diversidade da relação entre a sociedade e os espaços de sua reprodução. As notórias diferenças que configuram as paisagens do território brasileiro, não são assimiladas por aqueles que as identificam, descrevem e interpretam descompromissadamente, pelo contrário, produzem diagnoses que afirmam o descompasso da ocupação territorial e a dificuldade de construção de uma comunidade unificada.

Os escritos *sociográficos* “[...] compõem uma análise política e moral que inclui avaliações sobre o impacto da desintegração das regiões mapeadas na sociedade brasileira” (SOUZA, 1997, p. 37). São proeminentes discursos prescritivos que se colocam como falas autorizadas para dizer sobre o que “deve haver dentro desse grande mapa” chamado Brasil.

Nesse sentido, as qualidades de diferença do espaço são apreendidas pelo olhar avaliador, que separa o litoral do sertão por uma operação classificatória, reconhecendo elementos passíveis de identificação, enquanto na outra ponta da intervenção, sua narrativa procura submergir os desníveis que esse olhar facultou desprezíveis, de menor importância. Não obstante, essa observação seletiva está preocupada em dar direcionamentos sobre os caminhos a fazer do sertão outra coisa, algo novo,

transformando-o civilizatoriamente, em substituição a condição de barbárie, ou mesmo o incorporando como matriz de brasilidade do nacional: negado “[...] como parte da nação desejável, o sertão, tal como existia, estava para ser extinto o quanto antes” (p.98).

Como investimentos para as transformações são produzidos discursos que servem de ferramenta, para mobilizar alterações nos prognósticos da diferença. Que é destacada dentro da diversidade do real, disposta ao processo mutação, pois, a oposição entre os espaços brasileiros é um dado incorreto de uma natureza que, dimensionada pelo território, tem de ser integrada ao projeto unitário, o de configuração dos poderes do Estado territorial nacional.

Mobilidade e movimento são palavras chave de construção do território nacional brasileiro. Pela oposição entre sertão e litoral, se caracterizam os dispositivos que, acionados, fazem da diferença o principal combustível das ações de descrição/produção, de narrativas que identificam e colocam em movimento, as forças para mudança da realidade interpretada, “[...] alterando para sertão e litoral sinais negativos e positivos”. Aproveitando e recusando elementos de identidade nacional no processo de refazer o Brasil. “Seleções se fazem sem temor diante da pressa em unificar os tempos e os espaços dentro da pátria cindida” (p. 101).

Com a “neutralização” dos caracteres perniciosos acreditam-se desenvolver a combinação “positiva” de ambas as extremidades do espaço brasileiro, quais sejam sertão e litoral. Lança-se luz sobre outra realidade, onde prevalece o equilíbrio que elimina as diferenças ou as tornam positivas para alteração, procurando depurar o surgimento de um novo tipo histórico, que só se realizará pela influencia do componente “necessários” e “imprescindíveis” da nação Brasil (SOUZA, 1997, p. 105). O sertão se constrói pelo sentimento ambíguo, sobretudo, daquele que o interpreta partindo do litoral, e identifica que “[...] sertanejo bom é sertanejo domado pelo litoral, ou melhor, ex-sertanejo” (p. 108).

Nessa perspectiva, a fronteira não se realiza pelos limites da soberania territorial do Estado com outras nações, mas sim, como espaço de “[...] ocorrências transformativas dentro da área interna de um país” (p. 133). A fronteira se realiza como uma pista de re-nomeação para os sucessivos significados da constante imaginação do Brasil, dividido entre o sertão e o litoral, inaugura a representação imperialista sobre o espaço do Estado na construção da brasilidade (p. 131-132). São lançadas as bases do pensamento que leva a fronteira como força de transformação para o lugar

desejado, o bom lugar “[...] é aquele que qualifica como sertão vazio, os desertos do Brasil Central”, o sertão ainda não utilizado (p. 133).

Percebe-se que as fronteiras são mobilizadas pela estratégia que identifica o sertão como espaço passível e necessário da intervenção. Esvaziado para melhor justificar as ações, o sertão se configura como potencial de força do nacional, do Estado em operacionalizar suas práticas sobre o espaço primaz de sua efetivação, o território e suas diferenças, aqui usadas positivamente para o exercício do poder.

[...] Aí arranjada, a fronteira é sobretudo símbolo. Comunica sobre as qualidades constituintes da nação brasileira, sobre o espaço e seu poder de engrandecimento do povo e da pátria. Diz ao leitor mais a respeito do que é e deve ser o Brasil, menos ou nada se fala de fronteira como lugar pontual, realidade empírica objetivamente identificável. Enfim, está na sociografia como elemento de construção de um discurso sobre a Nação. (SOUZA, 1997, p. 133)

A fronteira é movimentada pelo arranjo que a identifica como espaço de engrandecimento do poder nacional. Numa operação entre povo e solo, a fronteira é operacionalizada pelo poder do Estado, como espaço territorial, portanto, tem a emergência do poder estatal em dispô-la como ideal, *objetivamente identificável* como elemento de construção da Nação. Como movimento de crescer para dentro, a fronteira se deslocaliza das bordas do mapa nacional e, é mobilizada rumo ao sertão, num avanço que tem ponto de chegada traçado, é a “[...] ação constante de valorizar a área política, de levar o desenvolvimento econômico no mais perto da fronteira política” (p.143).

Fazendo uma observação para identificar o que foi concebido como distorções nas formas de produzir o território nacional. As fronteiras, tanto aquelas que definem o contorno político do espaço de soberania do Estado brasileiro, como também as fronteiras internas ao território estatal, foram configuradas ao longo da história do Brasil, pelos poderes de diversos agentes. Pelo Estado e suas instituições, como também por empresas, grupos e/ou indivíduos, envoltos em dinâmicas de produção de relações territoriais de controle dos espaços-tempos nos usos do território mobilizando fronteiras internas.

Os movimentos de configuração do território produziram diferentes identificações aos fenômenos espaciais de fronteira. Tanto para as internacionais, quanto das interações internas do território brasileiro. O que marca a diferença fundamental entre as fronteiras internas e as internacionais da soberania territorial do Estado é que: as mobilidades das fronteiras internas de configuração do território

buscam se expandir para toda extensão do território nacional, sendo a fronteira a frente avançada desses processos.

O movimento/processo é o astro da novela que significa e ressignifica as fronteiras do território. Mas como identificar o movimento e qual seu significado para compreender o conceito de fronteira?

Na perspectiva de apreender o movimento e compreender a dinâmica de significação das fronteiras brasileiras, diferentes autores propuseram noções e conceitos para perceber a mobilidade de manifestação dos fenômenos fronteiriços. Estudos que procuraram organizar os pares: as fronteiras internacionais juntamente com as fronteiras internas ao território nacional. Procurando pensar como interação do fenômeno fronteira a unidade/totalidade do território estatal, caracterizado por movimentos que configuram internamente o território processando sua integração, organizando a produção e regulação do espaço de soberania nacional.

Em Martins (1997), se encontra uma distinção na maneira de interpretar a mobilidade das fronteiras de apropriação e produção do território, um modelo binário que busca explicar o movimento de intensificação dos domínios *espaço-territoriais*, nos sucessivos e complementares momentos das *frentes de expansão e frente pioneira*. Analisando o caso brasileiro, a frente de expansão sugere a mobilidade para conhecimento e exploração de determinadas possibilidades do território. Enquanto a frente pioneira se caracteriza como um movimento posterior às frentes de expansão, após o movimento de "amansamento" dos confins do território nacional.

Nas concepções de Martins (1997) há uma distinção que caracteriza diferentes intensidades dos movimentos de fronteira. As frentes de expansão seriam marcadas por mobilidades incipientes de apropriação e produção dos territórios, movimento que geralmente não tem participação integral das forças estatais, se limitando mais às dinâmicas de fluxos migratórios, de pequenos agricultores e posseiros, ou no que ficou conhecido no Brasil, como movimento bandeirante. A segunda característica das mobilidades fronteiriças é ativamente marcada pelo Estado e pelas forças de produção capitalista, que organizam e ordenam forças monopolizadoras e/ou hegemônicas na produção territorial.

Na leitura de (Harvey, 2005, p. 46), o aspecto determinante para a produção do que Martins (1997) chamou de frente pioneira é o movimento para garantir a reprodução ampliada de capital. A supressão dessas condições no território usado exige redimensionamentos das apropriações, impondo "[...] algum tipo de ordem e

racionalidade do desenvolvimento econômico capitalista”. Para o autor, a fronteira se movimenta através da saturação ou limitação das forças da produção ampliada de capital, sobre um determinado território. Mobilidade expansiva para incorporação de novas dimensões e espacialidades territoriais. No sentido atribuído por Harvey (2005) o movimento sobre o território, mobilizando fronteiras em expansão produtivas está ligado a lógica de crise e reestruturação do sistema capitalista de produção, são “[...] correções forçadas e periódicas relativas ao curso de acumulação do capital” que recobra a criação de novas “[...] condições apropriadas para renovação da acumulação” (HARVEY, 2005, p. 46-47).

Já Raffestin (1993), num debate conceitual procura apreender o movimento de significação das fronteiras do território nacional pela distinção entre o *limite* e a *fronteira*. O *limite* é um “[...] sistema sêmico utilizado pelas coletividades para marcar o território”, que é caracterizado pelo modo hegemônico de produção vigente: “[...] os *limites* aparecem como uma informação que estrutura o território”³². Para Raffestin o *limite* é um mecanismo instrumental, pois, “[...] são utilizados para manifestar os modos de produção” tornando-os espetáculo, justificando territorialmente as relações de poder.

Articulando-se conceitualmente ao *limite*, a *fronteira* é definida pela delimitação espacial do território, no estabelecimento de uma jurisdição, nacionalidade, cultura, materializada pelo Estado territorial moderno. Que a manipula “[...] como um instrumento para comunicar uma ideologia” (p. 166), podendo ser para conduzir uma funcionalização e/ou controle de disfuncionalidades. A *fronteira* opera uma função de legalização, ou se poderia dizer regulação e controle, onde prevalece “[...] um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam a existência e as atividades de uma sociedade política”, se desdobrando em funções de controle para inspecionar “[...] a circulação de homens, de bens e da informação” estruturando o sistema territorial (p.168).

As combinações dos *limites* e das *fronteiras* configuram os horizontes de continuidades e descontinuidade da malha do território dos Estados nacionais.

Em nossa compreensão a articulação feita por Raffestin (1993) entre *limite* e *fronteira* é um importante aporte teórico para compreender as dinâmicas de interação entre o território e os fenômenos de fronteira. Esses referenciais admitem importante conotação ao movimento de apropriação e produção da totalidade dos domínios

³² RAFFESTIN, 1993, p. 165

territoriais do Estado nação. Combinados, o *limite* representa as forças que configuram o território internamente, com diferentes ritmos de apropriação de espaço e tempo, impondo sua diversidade e especificidades regionais. Interações que são modeladas, ou melhor, delimitadas pelas fronteiras internacionais que são a expressão da soberania territorial do Estado.

Podemos compreender o *limite* como “[...] expressão de uma manifestação coletiva, direta ou indireta” (p. 169) sobre o território, produzindo e movimentando as dinâmicas de sua configuração condensando os referenciais de espaço e tempo base das práticas sociais. O *limite* é responsável por espacializar as dinâmicas que produzem internamente o território do Estado nacional, entram aí às articulações para coesão e integração, que produzem as continuidades e descontinuidades do território, movimentando e dando mobilidades as fronteiras.

A *fronteira* cumpre funções para estabelecer o campo de ação onde imperam um modelo jurídico normativo, um sistema de controle fiscal, manifestados nas escalas do contorno territorial do Estado. Mas se manifestam também nas escalas internas do território nacional, funcionalizando um conjunto de regulamentos internos, onde se ocorrer sobreposições de jurisdições (como nas leis das esferas do poder estatal brasileiro, que podem se originar dos poderes federal, estadual e/ou municipal), ou normativas específicas para atuação em demandas locais.

Vemos que o problema do movimento de configuração do território participa pode ser compreendido pelos pares: as *fronteiras* e os *limites*. O movimento aparece na análise dos diferentes autores como conteúdo implícito/explicito em Raffestin, (1993; Harvey (2005); Martins, (1997). O que se observa é que a noção de processo ou processualidade presente na produção de territórios e territorializações são elementos fundamentais para se conceituar as fronteiras e os limites na realidade brasileira.

Território e fronteira atuam combinadamente para constituir e alimentar as relações de poder que o espaço apropriado e dominado, permite aos diferentes agentes de sua configuração, desdobrados em múltiplos indivíduos, grupos e instituições, mobilizadas por forças das dimensões políticas, econômicas e culturais da sociedade.

As fronteiras na realidade brasileira, conduzida pelo processo de significação das estratégias de tomada do poder territorial. Ganhou e ganha diferentes significados que longe de constatarem sua conotação presente, atuam para condução de formas de identificação que correspondem a posição de fala dos sujeitos, que se colocam a avaliá-

la e direcionar suas determinantes de maneira a abrir precedente para sua intervenção/relação.

A característica marcante de construção do arranjo territorial brasileiro assinalou para o adensamento de um processo que partiu das dominações litorâneas, rumo às fronteiras de expansão das forças de produção do território. Construindo os espaços vazios; caracterizando os sertões; montando as fronteiras agrícolas; e redescobrimdo possibilidades de apropriação das riquezas da *nova potencia regional da economia mundo*.

As fronteiras como produto de diferentes concepções e significados ao longo da produção territorial brasileira, se realizaram por diversos *processos de identificação* de seus potenciais, para os poderes político, econômico e cultural da sociedade brasileira.

O movimento de significação das fronteiras se realiza pela relação que se pretende estabelecer/extrair com/de ela. As fronteiras mobilizam forças para sua qualificação no momento que aparece como emergente potencial de poder. São processos de identificação que historicamente significam as fronteiras numa sucessiva construção e reconstrução de seu sentido, porque estabelecem uma relação de força/integração com as demais partes do território do Estado nação brasileiro. O significado da fronteira no Brasil se constrói pela relação estabelecida processualmente com a unidade territorial nacional.

A fronteira como construção em permanente desenvolvimento deveria de ser uma palavra conjugada no gerúndio: *fronteirando*. O movimento que atribui sucessivas significações as fronteiras constituem *processos de fronteiramentos*. São significados atribuídos ao fenômeno/conceito, a fim de fazer valer uma acepção motivadora, da relação de quem julga a manifestação, inteligível e total em sua relação com ele. São construções que também participam da trama de constante re-construção/identificação do fenômeno/conceito, não o esgotando, apenas elenca alguns de seus dispositivos e os usa em suas estratégias de consumação territorial.

Os *processos de fronteiramento* na formação, consolidação e constituição do fenômeno territorial fronteira, são estratégias políticas de apropriação dos poderes espacializados nas frentes do fenômeno fronteira. Frentes manifestas de forças que tencionam diversas formas de encontros, desencontros, dispersão e expansão ou fechamento e choques, disputas e transgressões, ou até mesmo, conexões integradoras (legais e ilegais), contigüidades e permeabilidades, que estão em constante estado de

manifestação, pelo território que se adensa em incomensuráveis territorialidades de produção e reprodução de relações de poder.

A fronteira conceitualmente pode ser compreendida como um processo de identificação, uma forma de olhar para suas interações e cooptar alguns de seus elementos na configuração de uma representação/informação usada. Assim, revelam-se inúmeros sentidos de perceber e se relacionar com o fenômeno territorial fronteira. O uso político de poder significar a fronteira é enunciador do jogo de disputas que envolvem a definição dos elementos pretendidos pela avaliação/relação. Aceitar a fronteira como processo de identificação acende perspectivas de descortinar os interesses que motivam escolher que a fronteira seja isso, ou aquilo, pretendendo esgotar sua definição. E ao mesmo tempo, abre precedentes para pensa – lá como um dispositivo de acionamento que é usado no estabelecimento de uma relação entre avaliador e avaliado motivada por interesse.

A fronteira é um território usado e por isso abriga inúmeras relações de poder em sua manifestação, o que faculta sempre o movimento de disputas e/ou conflitos em sua configuração. Como território de tensão a fronteira só poder ser um conceito ligado ao movimento de se desenvolvimento sempre articulado a diversas escalas e espacialidades múltiplas.

2.4 O papel de fronteira na formação territorial oeste brasileira

Tal é a concepção tradicional, quase geral, das sociedades primitivas como sociedades sem Estado. A ausência do Estado marca sua incompletude, o estágio embrionário de sua existência, sua a-historicidade. Mas será de fato assim? Percebe-se bem que tal julgamento não é, na verdade, senão um preconceito ideológico, implicando uma concepção da história como movimento *necessário* da humanidade ao longo das figuras do social que se engendram e se encadeiam mecanicamente. Mas digamos que se recuse essa neoteologia da história e seu continuísmo fanático: com isso as sociedades primitivas deixam de ocupar o grau zero da história, grávida que estariam ao mesmo tempo de toda a história por vir, inscrita antecipadamente em seu ser. (CLASTRES, 2003, p. 150 grifo original)

O mundo colonial se constituiu fundamentalmente pela ação e poder de Estados que articulados por capacidades produtivas em seus territórios originários, avançara sobre outros espaços, marcados pela diversidade de sociedades originárias e suas diferenças características, apreendido-desconhecidas como insignificantes/desqualificadas.

Notadamente, o movimento histórico da ascendente apropriação territorial que deu origem ao mundo moderno se efetivou pela colonização de espaços ocupados por povos ameríndios. Uma mobilidade incisivo-gradativa que resultou em um modelo de organização que tencionou, anulou, saqueou, cooptou e dominou espaços de etnias diversas, categorizadas como incompletas por uma história (ocidental) pensada como sucessão de estágios evolutivos³³, afrontou-se por desconhecimento sociedades inteiras, discutidas como incompletas por Estado que “silenciavam” com distinção os espaços de sua “dominação”.

O processo de colonização efetiva o contato entre sociedades que ao se encontrarem, desconheceram-se nas diferenças, poder de força que impôs relação desigual de dominação entre grupos. O preconceito esvaziou significados e preencheu imaginários de uns sobre os outros, fazendo com que, fossem concebidos negativamente os grupos indígenas, como povos “sem fé, sem lei, sem rei” (CLASTRES, 2004, p. 147). Para o pensamento eurocêntrico, povos sem história, sem legitimidade nem direito de prosseguir a manutenção de sua existência.

Caracteristicamente o poder de Estados em ascensão e modernidade foram os pilares balizadores desse movimento de desterritorialização das populações do mundo colonial. “[...] O aparecimento do Estado realizou a grande divisão tipológica entre selvagens e civilizados, e traçou uma indelével linha de separação além do qual tudo mudou”³⁴. No teatro das descobertas do que já existia, um conjunto de relações se tencionavam numa dinâmica entre estabelecidos, que sofreram brutal

³³ Há vasta literatura que, sob influencia da cultura eurocêntrica do mundo moderno, produziram discursos de análise da história como um processo evolutivo. O darwinismo aparece como fundamento científico dessas concepções, dentre eles alguns teóricos marxista procuraram explicar a história humana como uma sucessão de etapas: períodos históricos evolutivos da humanidade, que se definem cronologicamente pelo comunismo primitivo, escravismo, feudalismo, capitalismo, e socialismo. Cf. (PEREIRA, 2003). O próprio Marx e seu parceiro Frederic Engels, motivados pelas forças revolucionárias do desenvolvimento da produção capitalista e o racionalismo Iluminista, também corroboraram com esta concepção, teorizando que o desenvolvimento cognoscível do homem se constitui pelas relações de trabalho, que são determinantes do modo de produção de uma sociedade. Cf. (MARX & ENGELS, 1999) Outra perspectiva, mais pragmática, sobre os discursos do evolucionismo histórico das sociedades, encontramos em (MACHADO, 2007), que discute algumas teses geográficas apresentadas pelo pensamento militar/escolar sob influência de teóricos Alemães, que interpretaram o Brasil na virada do século XIX para o XX, como um país diverso com necessidades de se civilizar na totalidade de seu território. Discursos que preconizaram inclusive o clareamento da população, através da miscigenação branca com a registrada abertura dos portos brasileiros para emigração européia a partir de (1908). Concepções que procuravam fazer crer num “melhoramento” sócio-étnico para aptidão ao trabalho e aos vários outros códigos da moral/cultura eurocêntrica.

³⁴ CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003. p. 217

desterritorialização em seus espaços de vida e os outsiders que buscavam expansão de seus domínios.

A presença do Estado colonizador em espaços ocupados por sociedades autóctones configurou anulações e extermínios, mas também, as evidências que possibilitaram reconhecer formas de organização de diferentes grupos e sociedades, fundando uma consciência (conhecimento) que os (nos) tira do grau zero da história, pois, está preme de *toda a história do por vir*. Essa afirmativa é de fundamental precedente para análise da história do território oeste dos domínios lusitanos no encontro com as possessões da coroa espanhola.

Compreender o processo de ocupação da fronteira oeste da colônia portuguesa possibilita ver que, mais do que um movimento expansivo de apropriações espaciais, foi um projeto marcado por estratégias de disputas geopolíticas por posses fronteiriças, frente domínios/presenças coloniais espanholas na região desde o século XVI.

As investidas lusitanas no início do século XVII buscando garantir domínios fronteiriços ao oeste, foi de encontro ao processo oposto e que possuía dinâmica própria estabelecido por espanhóis em relações de intercâmbios, cooperações, disputas, conflitos e interações e destes como povos ameríndios. Um conjunto de grupos que uns com os outros, configuraram densa teia de relações³⁵ e disputas que “[...] tiveram implicações determinantes para a formação de ambientes coloniais portugueses nesta região” (OLIVEIRA, 2008, p. 18).

As fronteiras oeste do espaço colonial lusitano se constituem como espaços para busca e exploração de riquezas. Os primeiros deslocamentos se efetivaram, pela captura de indígenas para o trabalho escravo tendo, portanto, um caráter *despovoador*, como nos lembrou Queiroz (2008, p.17), fundamentados por uma saga espacial de perseguição e captura dos “outros” (povos autóctones).

³⁵ Acreditamos ser necessário mencionar que o espaço que estamos procurando discutir, ou seja, a fronteira oeste dos domínios lusitano no período colonial, não era antes deste projeto, um espaço vazio sem interação sócio culturais entre grupos e ou mesmo, relações produtivas diversas. Como nos adverte Clastres (2004), mesmo sendo consideradas pelo pensamento eurocêntrico, sociedades sem Estado, sem fé, sem lei, sem rei, os espaços coloniais eram ocupados por grupos que possuíam diversos e diferentes códigos sociais e de interação no/com os espaços, compondo símbolos, ritos, cantos, práticas, exercícios de organização, divisão de trabalho e produção da vida comunal e entre grupos. Portanto, não são, nem de longe, espaços sem conteúdo, nem sem dinâmicas e lógicas próprias aos diferentes grupos sociais. Nem tão pouco, sem história, sendo a oralidade o dispositivo central de articulação e produção da cultura e não a escrita. Como assinala o autor, os povos originários têm de “ser levados a sério”, com isso, possamos de um ponto de vista político, ser coerentes e se opor à constante invisibilização da sociedade brasileira aos grupos indígenas.

Esse movimento ganhou conteúdo estratégico com as disputas geopolíticas entre Estados Imperiais, que passam a identificar e reconhecer a existência e localização de povos e grupos étnicos através das missões jesuítica, como forma de estabelecer a presença territorial norteadas pela perspectiva do *uti possidetis* (BLAU, 2008). Relações que se acirram com a descoberta das jazidas de ouro aluvião³⁶ em 1718-1719, onde hoje corresponde a atual cidade de Cuiabá. Riquezas minerais também encontradas mais tarde, no vale do Guaporé na bacia amazônica, onde se constituiu a capitania do Mato Grosso em 1748: materializada na edificação de *Vila Bela da Santíssima Trindade*, fundada em 1752.

A descoberta das minas de ouro impôs reorientação para trama geopolítica dos Impérios Ibéricos. Fortaleceu a identificação do espaço e ao mesmo tempo, acirrou o clima de tensão e disputas de domínios estratégicos/riquezas em regiões fronteiriças, encontro e distinção de Impérios Coloniais: Português e Espanhol.

O ouro para a coroa lusitana emergiu como possibilidade de estabelecer posses sob porção de um território em disputa, que além de espaço de confronto entre indígenas e “civilizados”, ganhou significado de prosperidade e esperança. Alimentou perspectivas que visavam garantir apropriações passíveis de futuras descobertas e enriquecimentos. Consolidando o projeto expansionista da coroa portuguesa, que estimulou o avanço de colonos sob as fronteiras oeste do território colonial (GALLETI, 2000, p. 65-66).

São mudanças que sinalizam novos interesses na política portuguesa para o espaço das posses coloniais brasileiras, a defesa e delimitação do território passam a ter importância decisiva. Além da mudança da sede de governo Imperial de Salvador para o Rio de Janeiro, o que inclui a preocupação com a defesa litorânea, se efetivou esforços de delimitação dos territórios de fronteira com os domínios espanhóis. A região oeste das fronteiras brasileiras tinha nas vias navegáveis os meios de transporte por excelência, condição que impunha uma geopolítica orientada para “[...] o controle da região onde deveria acontecer a transposição entre as duas bacias [platina e amazônica] significava o efetivo controle sobre essa fronteira e sobre todo o oeste” (GARCIA, 2009, p. 37) do Brasil, aparecendo também, como divisor estratégico dos domínios sul-americanos entre as coroas Ibéricas (p. 37-41).

³⁶ O ouro por ser depósito aluvião é derivado de material sedimentar, que possivelmente, foi conduzido e depositado em pacotes nos rios e planícies alagadas do rio Coxipó e Vale do Guaporé.

A perspectiva de constituir domínios e controles espaciais desde a descoberta do ouro garantiu contínuo estado de tensão entre as coroas Ibéricas. As negociações do Tratado de Madri (1750) estabelecidas para o *uti possidis*, propiciaram possessões a coroa portuguesa os quais, “[...] pertenciam formalmente à coroa castelhana” (GALLETI, 2000, p. 68), fazendo com que jesuítas fundassem missões no Vale guaporeano, as quais, passam a assumir o papel de defesa Espanhol.

A partir desse momento os acordos e tratados elaborado por cada coroa (portuguesa e espanhola) se faziam no sentido de garantir suas posses. O clima belicoso se acirrou de tal maneira que, todos os tratados, acordos e sanções, que foram firmados após o Tratado Madri foram anulados com o Tratado de Paris (1763), fazendo com que, o nível tenso de negociações entre os impérios regredissem ao que fora definido no Tratado de Tordesilhas (1492) (p. 68-71).

O Tratado de Paris (1763) abriu lacuna que possibilitou a lusitanos e espanhóis traçar estratégias diversas no sentido de expandir suas fronteiras, representou a intensificação das investidas de apropriação e controle dos espaços pelo Governo português, aparecendo como medida tática povoar e fortificar a raia fronteiriça, o que se efetivava em comum acordo com as especificidades geográficas. A hidrografia assumiu papel crucial na configuração dos pontos de consolidação das bases militares e assentamentos humanos das primeiras vilas nas fronteiras oeste lusitana.

Não obstante a condição de encontro de posses entre os Impérios Ibéricos, a região representava aos interesses portugueses o controle de ampla porção espacial, que facultou para consolidação de bases militares estratégicas, fixadas na segunda metade do século XVIII. Eventos que garantiram, ao mesmo tempo, domínios das bacias platina ao sul, através dos fortes de Coimbra (1775), Miranda (1796)³⁷, Iguatemi (1767)³⁸ e as vilas de Albuquerque (1778) e Vila Maria (1778) as margens do rio Paraguai. Bem como, da bacia amazônica ao norte, pelo estabelecimento das vilas de Casalvasco (1783) no rio Barbados, Viseu e o forte Príncipe da Beira (1776) as margens do rio Guaporé. Edificações que cumpriram o papel de estabelecer pontos, ou melhor, uma linha descontínua constituída por bases militares com incipiente povoamento, que formavam verticalmente - sentido Sul-Norte – incidências com os domínios Espanhóis (QUEIROZ, 2008, p. 16 e GARCIA, 2009, 37-42).

³⁷ O forte de Miranda foi edificado as margens do rio Mondego e/ou Mbotetéu, hoje rio Miranda.

³⁸ O Forte sucumbiu dez anos após fundação 1777.

Em 1777 o Tratado de Santo Idelfonso “[...] finalmente encaminharia as questões de limites a um novo patamar” (GALLETI, 2000, p. 72) no que diz respeito as fronteiras oeste. Tomando como base os rios Paraná, Paraguai e Guaporé, garantiu a hegemonia lusitana na bacia amazônica e de importantes vias de comunicação do Mato Grosso ao Sul. O que também redefiniu algumas posses e fez os lusitanos devolverem a aos espanhóis a colônia de Sacramento e os Sete Povos das Missões.

O esgotamento das reservas auríferas que deram origem as capitanias de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, na virada do século XVIII para o XIX, impuseram reorganização lenta e dificultosa das condições produtivas locais. Na capitania do Mato Grosso, se obrigou deslocamentos de mão de obras, fluxos de dominação e apropriações de terras, para além dos locais onde se concentrava a exploração mineral. Migrações que constituíram outros assentamentos em diferentes regiões da capitania, impondo rearranjo do ordenamento interno, do que era espaço de disputa geopolítico na formação dos domínios territórios das potencias Ibéricas.

As mudanças no uso do espaço oeste testemunharam a transição de pensamento que, gradualmente fez a fronteira se tornar, como capitania colonial lusitana, um campo de disputas dos diversos interesses das oligarquias regionais que se constituíam. Alguns conflitos tiveram importantes desdobramentos como aquele que ficou conhecido Rusga e/ou Rebelião Cuiabana 1834 – 1837. Litígio motivado supostamente, por interesses de um “movimento nativista” que se rebelou contra a burguesia comercial portuguesa na cidade de Cuiabá, derrotando-os e forçando o exílio da cidade e suas vizinhanças, fazendo com que, se estabelecessem na porção sul do Pantanal, no vale do Taboco e rio Negro. (QUEIROZ, 2008, p.21, ALVES, 1984, p.12, GARCIA, 2009, p. 46)

Segundo Queiroz (2008, p.20-21) é a partir de 1820 que o extremo sul do Mato Grosso (sertão dos Garcia e Vacaria), começou participar do fenômeno caracterizado como *frente de expansão*³⁹, com migrantes de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, “[...] tais onda de povoamento não se limitaram cada uma a ocupar, respectivamente, o Pantanal ou o Planalto”, espalhando-se pelos vales dos rios Miranda, Aquidauana e Corumbá junto ao rio Paraguai.

³⁹ De acordo com José de Souza Martins, o desenvolvimento e apropriação das forças capitalista no espaço podem ser compreendidos por um movimento binário, não mecanicista, que constitui frentes de expansão, que é caracterizada por formas incipientes de dominar os territórios de maneira descontínua, com pouca articulação entre os núcleos populacionais e capacidade limitadas de produção e circulação. Já as frentes pioneiras podem ser compreendidas como momento posterior, onde as forças de produção e apropriação do território ganham força e expressão, predominando relações capitalistas de produção e acumulação.

A frente de expansão e apropriação das terras predominantemente marginais aos rios da bacia platina e juntamente com as possibilidades da navegação fluvial nas bacias dos rios Paraná e Paraguai, articulou a região da província do Mato Grosso, tanto com o litoral Atlântico, portanto, a capital do Estado Lusitano, como também, pela bacia platina, a ligação com o Paraguai, Argentina e Uruguai.

As dinâmicas de concessão para os domínios territoriais e de acesso e propriedade da terra contribuíram tanto para a intensificação dos assentamentos populacionais na região, como ainda, a acumulação e monopólio da terra constituindo grandes latifúndios. Até o ano de 1822 as terras oeste do Governo lusitano eram concedidas por meio de solicitação junto ao Império naquilo que ficou conhecido como “regime de sesmaria”. Do ponto de vista do acesso e apropriação das terras o caráter acumulativo era estimulado, pois, a possibilidade de se obter a primeira sesmaria oportunizara o requerimento dos demais terrenos circunvizinhos (terras contíguas), quando não ocupadas. Foi este regime que levou o proprietário de fazenda Jacobina, próximo a Vila Maria, declarar que possuía tantas terras quanto o rei de Portugal (CORRÊA FILHO, 1945).

Em 1822 com o fim do regime de sesmarias, a terra passou a ser de quem a ocupasse, de forma ainda a não assumir papel de mercadoria, numa clara intenção de incentivar as apropriações de terras pelos fluxos migratórios das frentes de povoamento.

Em setembro de 1850 a lei 601, a chamada “lei de terras de 1850”, deu o caráter de mercadoria a terra e, a partir da lei, só se poderia adquirir propriedade da terra mediante compra. Que era regulada como lei pelo Governo central, mas executada pelos governos das províncias. A condição de acúmulo de terras nas mãos de uma minoria se tornou mais dramática com a Constituição de 1891, que garantiu aos estados o controle legislativo das terras públicas, indo ao encontro dos interesses das oligarquias locais.

[...] Essa transferência causou euforia nos proprietários, que passaram a ter a possibilidade de se apossar de imensas áreas cujos títulos seriam legitimados por eles próprios. Em Mato Grosso um conjunto de leis estaduais passou a regular a concessão de terras para extração da borracha, para pecuária ou agricultura. Essas leis fixavam condições do arrendamento, o tempo que duraria a concessão de terras e a efetiva utilização pelos concessionários. Estes seriam fiscalizados pelo governo do Estado com o objetivo de verificar o fiel cumprimento dos contratos. (GARCIA, 2009, p. 78)

A transferência do controle e regulação das demarcações de terras para os estados não resolveu os inúmeros problemas de acumulação latifundiária, demarcações irregulares, falsificação das posições dos marcos entre outros.

A estrutura fundiária concentrada contribuiu para definição da base produtiva da bacia pantaneira fixada na pecuária extensiva: “[...] Um dos fatores que ajudou na expansão da criação de gado em Mato Grosso foi o processo de apropriação das terras públicas”, que também facilitou a concentração de terra nas eminentes oligarquias regionais que se multiplicavam em imensas fazendas de gado, assumiam a “[...] prerrogativa de legislar sobre terras da União para os Estados, como parte da descentralização republicana” (GARCIA, 2009 p. 77).

A constituição dos latifúndios e o modelo extensivo de criação bovina não exigiam rigor técnico de produção, se condicionando ao então extremo sul do Mato Grosso, como possibilidade de inserção aos circuitos da economia nacional através da atração exercida pelo mercado sudeste, deixando de corresponder apenas como área de passagem (QUEIROZ, 2008, p. 22). Ao mesmo tempo, para a bacia platina correspondeu a relevante dinamismo econômico e comercial, atrelado a produção pecuária havia tanto agricultura de subsistência, com excedentes comercializáveis, como também, outras atividades como cana de açúcar (principalmente as margens de rios da bacia pantaneira), algodão (Sertão dos Garcia e Santana do Paranaíba), sal (Aquidauana e Miranda), caça (prática comum aos diferentes povoados) (p. 25-28).

O desenvolvimento das incipientes bases produtivas fortaleceu interesses que remontavam ao período colonial, virada do século XVIII para o XIX, sobre a livre navegação na bacia platina como potencial de dinamização econômico, sobretudo, da capitania do Mato Grosso. As negociações da província Lusitana junto ao governo de Assunção se estreitaram a partir de 1840, quando “[...] consolidado o Estado monárquico centralizado, criam-se as condições do império dedicar-se a assuntos externos e, mais especificamente, o Rio da Prata” (DORATIOTO, 2002, p. 471). Após queda do poder de Rosas (1852 Argentina) e liberação da navegação no território Argentino em 1853. O governo Lusitano se vê habilitado ao comércio estrangeiro, pelo porto ainda denominado Albuquerque, mais tarde Corumbá. Faltando apenas a liberação da navegação no trecho paraguaio do rio, o que ficou convencionado em tratado em 1856 (QUEIROZ, 2008, p. 37).

A abertura da navegação no rio Paraguai “[...] deu imediatamente ensejo ao comércio” (p. 37) na bacia platina, validando a posição geograficamente estratégica de Corumbá, que passou a exercer papel fundamental como rota dos fluxos comerciais brasileiros, sobretudo do Mato Grosso e Rio de Janeiro, com demandas internacionais com Paraguai, Argentina e Uruguai (QUEIROZ, 2003, p. 26). Dinâmicas que foram

suprimidas pelo ambiente de tensão deflagrado na guerra da Tríplice Aliança com o Paraguai. Ademais dos diferentes motivos que incitaram o litígio, a perspectiva geopolítica dos diferentes interesses dos Estados imperiais, parece ter contribuído de maneira direta para as disputas.

Os interesses da política imperial Brasileira nas duas décadas que antecederam a guerra, de acordo com Doratioto (2002, p. 471), se baseavam em três objetivos, obter livre navegação no rio Paraguai; compor tratado para estabelecer os limites fronteiriços com o país guarani e conter a influência Argentina sobre o Paraguai evitando assim, qualquer hipótese de absorvê-lo.

As mesmas determinações são verificadas na política imperial do pós-guerra que “[...] foi de reafirmar a existência do Paraguai como Estado independente e, ao mesmo tempo, evitar que Argentina se apossasse de todo o Chaco”, perspectivas que demonstravam um vencedor da guerra, o “[...] Brasil, aliar-se com o vencido para impedir a concessão do Chaco a outro aliado, Argentina” (p. 464). Estratégia geopolítica que vê fundamental importância para os interesses brasileiros, garantir controle da bacia platina frente as perspectivas expansionista do Estado Argentino⁴⁰.

Com o fim da guerra em (1870) “[...] a província [Mato Grosso], segundo unânime avaliação da historiografia, passou por significativas transformações no sentido do desenvolvimento econômico e populacional” (QUEIROZ, 2003, p. 25), que dinamizou diversos ramos da economia produtiva e comercial na região (ALVES, 1984).

[...] a abertura do rio Paraguai dinamizou, por sua vez, a navegação de seus principais afluentes sul-mato-grossenses, de tal modo que os portos fluviais de Miranda e Aquidauana (os rios homônimos) bem como Coxim (no rio Taquari), tornam-se importantes *subpólos* comerciais, articulados a Corumbá. Desse modo, as correntes comerciais irradiadas desde Corumbá chegavam, por via fluvial, às localidades acima citadas e delas prosseguiram, agora por caminhos terrestres, para o sudoeste do SMT, toda a Vacaria até mesmo o sul de Goiás e a região de Santana do Paranaíba. (QUEIROZ, 2008, p. 40 – 41 grifo original)

⁴⁰ De acordo com Doratioto (2002, p. 464), para a diplomacia imperial brasileira a melhor forma de combater ameaças das disputas imperiais na região do pós-guerra “[...] era a estabilidade política interna guarani, por meio do fortalecimento de suas instituições e do poder central, bem como do impedimento de ascensão à presidência de um político paraguaio que tivesse ligação com interesses argentinos”, o que sugere pensar que os interesses brasileiros com a guerra, continham relevante preocupação geopolítica e como questão mais ampla, estava em jogo além do controle territorial platino, também, a garantia do impedimento da dominação de outros impérios, no caso o argentino, de posições territoriais estratégicas (Chaco boliviano), frente os domínios portugueses o que caracteriza complexidade dentro heterogêneo conjunto de determinantes nas disputas em questão, a fronteira oeste brasileira.

Os fluxos fluviais contribuíram para a multiplicação das casas comerciais as margens dos rios no Mato Grosso⁴¹. Características econômicas que logo fizeram aparecer uma burguesia mercantil nas principais cidades das rotas comerciais platinas, atraindo também, investidores estrangeiros, sobretudo, na bacia platina. São movimentos que alimentaram diversificações produtivas, possibilitando inclusive, processos de industrialização dos derivados de carne, provenientes da produção primária da pecuária bovina, com a criação dos saladeiros/charqueadas. Os quais, *Descalvados* (1876) no alto rio Paraguai, atual cidade de Cáceres, é exemplo emblemático: “[...] o maior empreendimento agro-industrial de Mato Grosso naquele período” (GARCIA, 2009, p. 86), que contava com a concentração fundiária como principal garantia de seus desenvolvimentos.

A diversificação da base produtiva, o que também facultou para constituição de outros seguimentos de economia, como da agricultura de consumo, que gerava excedentes permitindo comercializações e trocas regionais. Possibilitando gradativamente, acessos a diferentes fluxos de produção e, sobretudo, de comercialização através das casas comerciais. Esses desdobramentos versaram também para diversos investimentos de capitais internacionais na região platina e adjacências.

Fato interessante e importante é que o período de todo apogeu da navegação na bacia do Prata, a diversificação econômica e o predomínio dos controles desses fluxos, sob a égide das casas comerciais, são acontecimentos que alimentam controvertido debate da historiografia regional⁴², sobretudo, referentes a história do Sul do Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul.

É necessário verificar que o contexto histórico que alimenta os debates da historiografia regional, ou seja, últimas décadas do século XIX e início do XX, na bacia platina o que estava em questão no jogo de interesses era controle territorial das rotas de

⁴¹ Cf. (ALVES, 1984, GARCIA, 2009, QUEIROZ, 2008 e 2003)

⁴² De acordo com (QUEIROZ, 2007), o período histórico em foco alimenta controverso debate na historiografia regional, como aqueles referentes ao trabalho de (ALVES, 1984). Com significativas informações sobre a história regional do Mato Grosso e hoje Mato Grosso do Sul, o texto serviu/e como importante referência aos pesquisadores nas ciências humanas, cabendo a história, recorrentes debates e críticas dispersas as teses apresentadas por Alves. Na Geografia, o trabalho de Alves serviu como referência a pesquisas de doutorado (MORETTI, 2006) e outros artigos como o de (FABRINI, 1996), o que segundo Queiroz (2007), impõe a necessária revisão historiográfica de alguns de seus aspectos, para que o trabalho não seja considerado a “palavras da História”. (QUEIROZ, 2007, p. 174) Implícito nessa afirmativa está a preocupação em fazer com que as críticas referentes ao texto de Alves, sejam concebidas por outras áreas do conhecimento científico (Geografia, Educação). Que acabam por absorver o texto como verdade histórica, portanto, sem estabelecer leitura crítica sobre suas informações e concepções teóricas. Sem querer ser genuína porta voz de atitude contrária, agradecemos/concordamos com os esclarecimentos de (QUEIROZ, 2007) na crítica ao ensaio de (Alves, 1984), contribuições que se somam as perspectivas desta pesquisa.

circulação e comercialização, sob o crivo do Estado nacional que, se compunha sempre precedido de sua base material, o território.

Em nossa perspectiva o trabalho de Alves (1984) é rico pelo conjunto de informações sobre a economia regional do período 1870-1829, analisando que a região sofreu a transição do capitalismo comercial para o capitalismo financeiro, marcadamente pelo “[...] processo de acumulação capitalista que, nesse momento, impunha uma dinâmica específica ao imperialismo inglês”. Ainda segundo o autor, são interesses que motivaram diretamente o desencadear da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (ALVES, 1984, p. 5-8).

Para Alves, os interesses Imperialistas se efetivavam pela livre concorrência na bacia do Prata, incitando o conflito e a própria guerra, que findada, possibilitou a entrada do capital monopolista na região pelos domínios das casas comerciais, com fluxos de mercadorias e principalmente, créditos a produção, com altas taxas de juros, o que demandou a presença de bancos na região. Abertura necessária ao capital financeiro, ocasionando o declínio das casas comerciais nas duas primeiras décadas do século XX. (p. 37 – 40) O referido autor também atribui a expansão imperialista outro importante desdobramento na configuração do território oeste, a implantação da *Estrada de Ferro Noroeste do Brasil* (NOB) (p.65).

Observa-se que Alves (1984), preocupado em evidenciar conceitos do capitalismo em escala global, nos acontecimentos ocorridos em escala regional e nacional da fronteira oeste brasileira, cria, por seus mecanicismos teóricos, uma análise economicista. A perspectiva de buscar um único foco explicativo para os desdobramentos econômicos regionais ocasiona perda da diversidade de relações dos processos históricos. Que são: suprimidos e apagados pelos alinhamentos preestabelecidos na teoria que tudo explica através dos determinismos econômicos⁴³.

Aquilo que Alves (1984) vê como expansão imperialista sob o território platino, se configura como trama de formação sócio espacial⁴⁴ do território brasileiro.

Demasiadamente fixado num esquema de supervalorização de alguns aspectos, sobretudo, os da ordem econômica. Enquanto, negligencia uma série de outros fatores, o

⁴³ Para uma crítica a Alves (1984) Cf. (QUEIROZ, 2007. p. 179)

⁴⁴ De acordo com Santos (2005) a categoria formação sócio-espacial é a combinação de uma estrutura produtiva e uma técnica numa base territorial historicamente determinada, a localização dos homens, posição das coisas, fazendo do local a significação do particular, onde se desdobram e efetivam as condições de realização da formação social, o espaço. A combinação/relação espaço sociedade atribui as formas certas funções que são mediatizadas pelos conteúdos, a produção se realiza na/pela formação social, fazendo com que, a especificidade espaço-temporal do lugar, seja o elemento constituinte do fenômeno, que não se realiza no espaço, mas pelo espaço. (SANTOS, 2005, p. 28 – 33)

autor (Alves) reifica determinados acontecimentos ajustando-os para o diálogo com a teoria preestabelecida. Omitindo, simplificando e reduzindo, aspectos importantes da formação territorial brasileira do período. Como aqueles da ordem territorial de formação do Estado brasileiro, fundamentada, pelo objetivo de construir a nação pela expansão territorial de um Estado forte e centralizado (MORAES, 2000, p.140; (QUEIROZ, 2007, 180).

Ademais do conteúdo qualitativas e quantitativas das estimativas idealizadas por Alves, (1984), é interessante verificar que o período focado pelo autor, aquele compreendido como dos tempos áureos da navegação na bacia do Prata, domínio e sucumbimento econômico das casas comerciais, passagem do capital comercial para o financeiro. Pode ser entendido como importante momento de valorização do território fronteiriço oeste brasileiro na formação do Estado nacional.

O que reforça essa perspectiva é fato de se reconhecer que o apogeu econômico na bacia do Prata foi importante demanda de controle do Estado brasileiro, que se desdobrou inclusive, na guerra em que o Brasil fez frente na Tríplice Aliança, no combate armado contra Paraguai na região e posteriormente, invadindo o país Guarani⁴⁵.

Outro evento importante para tomada do controle territorial da bacia do Prata pelas forças estatais nacionais, se efetivou com a estrada de ferro Noroeste do Brasil (NOB/1912), não explicada exclusivamente, por interesses econômicos na movimentação de mercadorias entre São Paulo e Mato Grosso, como propõe Alves, (1984). A ferrovia se constituiu “[...] claramente subordinados a interesses político-estratégicos do Estado nacional brasileiro” (QUEIROZ, 2007, p. 100), em sua política de garantia de domínios fundamentais para construção da unidade território nacional.

Dessa maneira, o Estado nacional fez da ligação do Mato Grosso ao Atlântico, fator de controle dos fluxos na bacia platina, enfraquecendo sua importância como

⁴⁵ Segundo Doratioto (2002) a guerra foi o “[...] ápice da “obra de unificação” do Brasil, ao conjugar energias de todo o país para vencê-la”, se fortaleceu a imagem do imperador, se incorporou também, no cotidiano social, dos maiores centros urbanos, o hino e a bandeira nacional, caracterizando a guerra como evento de legitimação da identidade nacional. Outros desdobramentos importantes ocorreram na província do Rio Grande do Sul, beneficiada com grandes investimentos “[...] graças ao fornecimento de suprimentos para o teatro de guerra”. (DORATIOTO, 2002, p. 461) Gostaríamos de chamar atenção, como síntese do que até agora discutimos, para o fato de que todos os desdobramentos aqui apresentados, os da formação de expansões e apropriação entre Estados [Espanhol e Lusitano] nos espaços amplamente dispostos pela presença e o embate de sociedades autóctones se caracteriza justamente, como um conjunto forças num processo de hegemonização e consolidação daquelas referentes à efetivação do Estado brasileiro. A formação da fronteira é simultânea a constituição do Estado nacional, que teve na construção da nação sua possibilidade de unidade e síntese, o nacional.

dinâmico centro econômico ao interesse de diferentes nações: “[...] do ponto de vista dos dirigentes do Estado nacional brasileiro: tratava-se, no caso, dos riscos à manutenção da soberania brasileira sobre essa província do Oeste”.

Atenta-se ainda, para o fato de que os efeitos econômicos da ferrovia apareceram claramente subordinados aos interesses político-estratégicos do Estado nacional brasileiro, atuando como dreno da produção do comércio efetuado na calha do rio Paraguai, desviando-o diretamente para o sudeste brasileiro (QUEIROZ, 2008, p. 53-54).

Além do estímulo a setores produtivos como das charqueadas que passaram a se instalar ao longo das margens da ferrovia, também representou diversificação para o mercado de consumo regional, sobretudo, no sul do Mato Grosso. Como rearranjo, político econômico, a ferrovia condicionou a cidade de Campo Grande, a assumir polaridade na região sul do Mato Grosso, em contraponto a Corumbá. Como novo centro dispersor de mercadorias vindas do sudeste, a cidade logo adquire importância política administrativa no território Mato-Grossense, participando de re/configurações de polaridades regionais.

A virada do século XIX para o XX corresponde importante período de formação da fronteira oeste brasileira, sobretudo, no que diz respeito ao sul do Mato Grosso, o que hoje concebemos como Mato Grosso do Sul. O processo de valorização do espaço oeste gradativamente compôs o projeto de nacionalização das fronteiras brasileiras. Dinâmicas que são resultado de imbricada relação entre distintos interesses internacionais, simultâneos àqueles que possibilitaram a constituição do Estado brasileiro sob uma base material, o território oeste das fronteiras nacionais.

Para além de explicações reducionistas que alinham uma diversidade de eventos a pólos de interesses capitalistas, ou seja, dos imperialismos⁴⁶, sejam eles Ingleses e/ou aqueles representados pelos capitais do sudeste do país (ALVES, 1984, p.65). A

⁴⁶ A discussão aqui realizada não é necessariamente, para discordar das orientações teóricas de Alves (1984), nem questionar a presença ou inexistência dos interesses imperialista na região. O que se pretende é tirar a poeira que esfumaça e simplifica explicações, possibilitando evidenciar diferentes elementos de uma complexa trama de disputas entre várias polaridades de poder. Romper com explicações totais, compreendendo os diversos contextos das micro-relações nos âmbitos de produção territorial local, regional, nacional e global, como uma constelação de tensões, cooperações, continuidades e descontinuidades, onde são controlados, organizados, selecionados e distribuídos, procedimentos que tem como função conjurar domínios. Cf. (FOUCAULT, 2009) Para que assim possamos conhecer não apenas como se traduzem as lutas e disputas, mas também, pelo que se luta, o poder qual se pretendeu apoderar (o território). Facultando pensar como as fronteiras oeste se materializam como desejo, motivando lutas e conquistas, que evidenciam o território e as territorializações como elementos de interação espacial da história regional.

abertura de navegação da bacia do Prata, se efetivou como experiência de apropriação e controle de um espaço estratégico disputado por difusos interesses entre vários Estados nacionais em formação (Brasil, Paraguai, Argentina).

A hegemonização do Estado nacional brasileiro sobre as fronteiras oeste compreende um amplo processo de fixação, expansão e uso das espacialidades do território nacional na edificação e consolidação do Estado-Nação. São vinculações e atrelamentos que procuram integrar o território.

Como processo a mobilidade de integração do oeste ao projeto de coesão territorial do Estado brasileiro a partir deste momento passa a se adensar em articulações/funcionalidades diversas de cooperação e/ou divergências. Quando o Estado se efetivou como um dos agentes determinantes da indexação de espacialidades no oeste em disputa, houve um significativo avanço em direção a idéia de produzir os limites fronteiriços e da soberania territorial nacional. A partir de agora são algumas dessas investidas que procuraremos dar prioridade para criarmos uma linha de auxílio/entendimento e localização, em nosso discurso, para o Mato Grosso do Sul no contexto de constituição e produção territorial das fronteiras brasileiras.

2.5 Bases territoriais do Mato Grosso do Sul na virada para o século XX: identificações sobre as ausências/presenças do Estado nacional.

[...] a fronteira se torna o lugar a partir do qual algo começa a se fazer presente em um movimento não dissimilar ao da articulação ambulante, ambivalente. (Bhabha, 1998, p.24)

As fronteiras de um Estado nacional se consolidam através dos limites que envolvem domínios territoriais. As fronteiras do oeste brasileiro se constituíram historicamente, pelo processo de apropriação iniciado ainda no Brasil colonial, que se adensou em disputas diversas configurando os limites e encontros territoriais entre Estado distintos. Embates entre os poderes lusitano, espanhóis em relação com sociedades indígenas num primeiro momento. Derivados ao longo da história, em unidades de Estado independentes (Brasil, Paraguai, Argentina) compuseram a trama das apropriações e o estabelecimento dos domínios nos limites dos territórios nacionais em suas fronteiras.

As dimensões do território brasileiro impuseram um movimento de apropriação apoiado no processo de intensificação da presença e adensamento de relações, que faziam deste território, a ocorrência de territorializações identificadoras da parte que cabe a intervenção do projeto de integrador, A unidade do Estado-Nação.

As fronteiras do oeste brasileiro se constituíram como espacialidades onde *algo* [o Estado] *começou a se fazer presente* de maneira *não dissimilar ao da articulação*. Inferindo sobre os contextos, cooptando e criando a vinculação de pertencimento. A fronteira se fez começo, no momento em que o Estado se apresentou vindo de longe, nos domínios litorâneos, decidiu espreitar os limites de seu território: se começou a fronteira oeste do Estado territorial brasileiro, se começou naquele espaço o Brasil⁴⁷.

A vinculação do movimento de integração e expansão de territorialidades para o oeste faz do território dispositivo estratégico de apropriação para medir forças geopolíticas. A fronteira se caracterizou como o começo, quando se enunciou como limite do território, ambivalente, marca o horizonte onde tudo se inicia, porque se acaba aquilo que até ali, correspondia a outros domínios, internacionais.

São com investidas para um começo, que se desdobram as ações para o estabelecimento dos controles fronteiriços brasileiros, sendo o século XX, período emblemático desta constatação. O espaço Mato-grossense como fronteira oeste do território brasileiro condensava no final do século XIX, um conjunto de forças que se desmediam em tensões onde apropriação e dominação aparecem como palavras chaves para constituição da trama territorial.

O modelo de apropriação de terras que garantiu as acumulações latifundiárias, também proporcionou as mãos dos mesmos grupos os poderes econômicos, principalmente através da pecuária extensiva e aqueles referentes a política, acionados pela comunicação com as cidades e com o poder central do Estado brasileiro.

A dinamização comercial da bacia platina demandava preocupações geopolíticas para o Brasil, como também, aos países limítrofes, configuradas pela localização estratégica mediante a morfologia das bacias hidrográficas, que determinavam o jogo de posições de cada país, em relação aos fluxos econômicos em circulação pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai fundamentalmente.

Em termos de estrutura social o conjunto demográfico sempre apontou para a diversidade étnica, tanto pelas populações originárias, como ainda os diversos fluxos migratórios que ocuparam, mais e menos densamente, as diferentes partes do Mato Grosso. O contato fronteiriço com o Paraguai, sobretudo após a guerra, inferia para recorrente presença de emigrantes deste país, que buscavam melhores condições de sobrevivência para além dos estragos da guerra. Ademais da presença oligárquica

⁴⁷ É importante avaliar que o espaço neste momento ganha o significado de território, é um *espaço* deixando de ser, passa a possuir.

paulista e mineira na região pantaneira, se desdobrando em ocupações no Sertão dos Garcia. Também apareciam incipientes fluxos migratórios das regiões sul do Brasil, naquele momento, sobretudo, pequenos posseiros (QUEIROZ, 2008; OLIVEIRA, 1999; GARCIA, 2009; MARTINS, 1997). Que nos limites das fronteiras com o Paraguai e extremo sul do Mato Grosso, passam a sofrer com os controles de uma concessão de monopólio territorial uma grande empresa de produção exploração de erva mate, vegetação nativa nas regiões fronteiriças no sul do Mato Grosso.

A empresa Mate Laranjeira surge no bojo da Comissão demarcadora dos limites da fronteira Brasil-Paraguai em (1872), que contou com a participação do empresário Tomaz Laranjeira acompanhando os reconhecimentos espaciais para as demarcações fronteiriças, teve condições de escolher as melhores terras para sua viabilidade econômica, adquirindo possessões nas regiões onde hoje estão às cidades de Ponta Porã, Bela Vista, Paranhos entre outras, com abundante presença de ervais naturais (OLIVEIRA, 1999, p. 112).

A Mate Laranjeira, além de deter grande monopólio de terras nas fronteiras do Brasil com o Paraguai, ampliou a grande parte do sul do Mato Grosso, também explorava terras para além de seus domínios legais, incorrendo para grande concentração de poder econômico e político, facultando inclusive, como entrave aos fluxos migratórios do sul do país para as regiões dos ervais. Para o êxito dessa empreitada, a empresa contava além do seu poderio econômico o poder policial de controle de suas áreas de exploração, bem como, de seus paupérrimos trabalhadores, pela violência física.

Todas essas configurações de poder e controle territorial eram bem vistas pelas autoridades do governo Mato-grossense: “[...] O avesso desse quadro de opressão e miséria era retrato favorito das autoridades estaduais matogrossenses, que preferiam realçar o papel colonizador da Matte” (LENHARO, 1986, p.64-65). Que por meio de apropriações garantidas/favorecidas por vínculos e influências políticas, como as dos irmãos Murtinho⁴⁸ acionistas da empresa e/ou Antonio Maria Coelho primeiro presidente do Mato Grosso (1889 – 1891) (OLIVEIRA, 1999, p. 113-116).

Não obstante, todos os favorecimentos que a empresa gozava para exploração do espaço sul da fronteiras nacionais outras medidas contribuíram para os domínios do

⁴⁸ A família Murtinho gozava de imenso latifúndio em áreas de ervais no sul do Mato Grosso, além do poder econômico, mantinha fortes influências políticas na região, onde hoje está localizada a cidade fundada por membros desta família, Porto Murtinho na fronteira com o Paraguai. Já Antonio Maria Coelho foi o responsável pela ampliação de explorações dos ervais desde o rio Ivinhema ao Iguatemi.

monopólio do empreendimento no Mato Grosso. Como no decreto 401 de 1915, que regulou o aldeamento das populações indígenas nas regiões dos ervais, servindo tanto para liberar sua desimpedida exploração, como para “[...] amenizar os conflitos entre nativos e brancos, objetivou forçar o índio a trabalhar na extração da erva-mate como mão-de-obra barata” (p. 107). Solucionando o problema da apropriação das terras (indígenas) onde se espalhavam os ervais, ao mesmo tempo em que capturava força de trabalho para o empreendimento do mate.

O controle territorial da Mate Laranjeira é um tema especial dos debates sobre os interesses geopolíticos do Estado brasileiro nas regiões da fronteira oeste. Como em um jogo de escala, o empreendimento tocado por meio da empresa Mate Laranjeira⁴⁹ representava para os poderes regionais do estado do Mato Grosso, uma ação de controle territorial com “magnitudes civilizatórias”. Em contrapartida, na escala do Estado central, esses valores passam a serem contestados, sob acusação de que a epopéia empresarial, como projeto de exploração dos ervais, humano e territorial, era um entrave aos planos de nacionalização/colonização das fronteiras (p. 114).

A virada do século XIX para o XX marca o apogeu dos domínios da empresa Mate Laranjeira, mas contrapartida é também momento de significativa investida do Estado brasileiro em política territoriais, pelo controle político econômico na região sul do Mato Grosso, em sua ligação com o sudeste de economia dinâmica pela implantação da ferrovia Noroeste do Brasil (NOB).

Dessa forma, o início do século XX carregava certa nostalgia para a sociedade de época no oeste brasileiro, graças aos ventos de modernização e integração comunicativa, mas fundamentalmente econômicas, que interligou o sul do Mato-grossense ao leste litorâneo São Paulo. A ferrovia (NOB), além de articular/aproximar os espaços oeste aos centros econômicos e políticos do país, conferia uma importância estratégica ao “[...] Estado brasileiro conseguir *nacionalizar* as comunicações mato-grossenses, extinguindo a anterior dependência dos circuitos platinos”. Servindo ainda,

⁴⁹ Solicitamos gentilmente, ao leitor observar que o termo: *empreendimento tocado por meio da empresa* indica que, as ações deste grupo, extrapolavam e muito, aquelas legalmente definidas como de empresa de produção da erva mate, pois também agiam para organização das povoações (como na fazenda campanário considerada a cidade sede da empresa), montando patrulhas de policiamento, induzindo práticas e regulando ações entre seus trabalhadores, expropriando posseiros e controlando os fluxos migratórios, bem como, as tensões diversas com as populações indígenas. Criou articulações políticas para determinar rumos de ações e medidas para as regiões de seus interesses, atuando em negócios transnacionais, controlando terras e trabalhadores no Brasil e Paraguai e comercializando seus produtos com a Argentina (QUEIROZ, 2003, p. 29), em outras palavras, podemos dizer que agiam fundamentalmente, assim como na expressão cunhado por Raymundo Faoro, como os “donos do poder”. Cf. (LENHARO, 1986, P. 62-63)

como vínculo da “civilização” para o efetivo cumprimento da Constituição e das leis do Estado brasileiro⁵⁰.

Os trilhos integravam o sul do Mato Grosso na cidade de Corumbá, ao porto de Santos SP, via o entroncamento de Bauru SP. Sua importância como projeto para desarticulação dos poderes comerciais da bacia platina, foi para cumprimento de papel político-estratégico, que se somou aos efeitos depressivos da primeira guerra mundial (1914-1918), sobre os fluxos internacionais de mercadorias, como também, pela ampliação da demanda mundial do mercado da carne bovina, determinantes que contribuíram na consolidação funcional da NOB para o Estado brasileiro (QUEIROZ, 2008, p. 54).

Ademais dos interesses econômicos dos fluxos de conexão entre as regiões Sul do Mato Grosso e São Paulo, a NOB gerou uma demanda de grande impacto na configuração do território, possibilitou a criação e fortalecimento de cidades⁵¹, contribuindo para o reordenamento regional interno que demandou maior centralidade econômica, política e administrativa à cidade de Campo Grande no sul do estado.

Os trilhos, como já advertido, como política territorial desempenha papel estratégico em estabelecer os devidos “ares” de presença e articulação do Estado nacional, a uma região investida de interesses empresariais argentinos, como também, de inúmeros latifúndios de terra que detinham posse de espaços nacionais, com significativo volume de capitais norte-americanos (QUEIROZ, 2003, p. 30; ALVES, 1984). Situação que apontava para o problema da vulnerabilidade do controle nacional, sob a unidade de seu território nos limites fronteiriços.

Sabe-se que a NOB não se efetivou como projeto de combate incisivo às apropriações estrangeiras nas fronteiras oeste, nem tão pouco, como medida para o enfraquecimento dos poderes desempenhados pela Mate Laranjeira nas regiões de exploração dos ervais, mas assinalava sob outras investidas que emergiriam neste sentido, com a revolução de 30 e posteriormente, a criação do “Estado Novo”.

Esses são contextos importantes da formação territorial do sul do Mato Grosso, pois agem com implicações e desdobramentos nas ações posteriores do Estado brasileiro. Para a região, a NOB representou uma presença que sistematicamente, ao

⁵⁰ QUEIROZ, 2003, p. 28-29

⁵¹ Como as cidades de Três Lagoas, Ribas do Rio Pardo, Água Clara, todas às margens do traçado da NOB ao leste do hoje, estado do Mato Grosso do Sul.

passar das décadas, ganhou força em fazerem-se determinante. O pendulo se inclina para o poder do [Estado nacional].

No território fronteiriço o arranjo de comunicação e transporte da NOB, consolidou uma articulação que identifica espacialmente teias de integrações diversas entre economias, fluxos e adensamentos sociais diversos, regulações normativas, significações e práticas culturais etc., que agiram com o papel de levar o enunciado do nacional ao oeste brasileiro. Representa, nesta leitura, importante momento onde se lançam ações, ou melhor, políticas territoriais do Estado brasileiro, para territorialização de suas perspectivas nos espaços que se constituem paulatinamente, como fronteira oeste do território nacional. Medida que a partir do arranjo dos trilhos, ganham densidade com o nacionalismo de Getulio Vargas e a irrevogável decisão em nacionalizar as fronteiras.

2.6 As políticas territoriais do Estado e a consolidação do Mato Grosso do Sul

As políticas territoriais do Estado para nacionalização das fronteiras oeste ganharam intensidade no século XX. Alimentadas pela perspectiva centralizadora do Estado, pretenderam agir dentro da estratégia geopolítica de controle e nacionalização das fronteiras, impondo certa racionalidade própria aos espaços que após esta influência, se tornaram definitivamente demarcada pelo ordenamento estatal, condutores de uma nacionalidade que faz do território seu campo de significação.

No início do século XX se observava no Brasil um conjunto de configurações (econômica, políticas e culturais) que assinalavam para constituição de um Estado centralizador, que estabelecia diálogo e, era atravessado pelas disputas regionais das elites oligárquicas. Além dos conflitos políticos e econômicos regionais, investiam e se sucediam as disputas pelo controle do poder central.

O estrondoso estrago causado pela crise de 1929 sobre a economia brasileira (sobretudo do café) acabou apontando para alguns direcionamentos que, adotados pelo conjunto de forças políticas, demarcaram a própria construção do Estado brasileiro.

A constituição de 1934 promulgou prioritariamente, delineamentos para modernização do país, criou Ministérios (Trabalho, Indústria, Comércio e Educação) e institutos reguladores do comércio, produção e indústria, bem como, garantiu o direito do voto universal e secreto a todos brasileiros (inclusive mulheres), houve ainda, estatizações de propriedades e empresas de interesse da União (COSTA, 1996, p. 45).

Diferentes grupos de poderes e classes econômicas estavam diretamente envolvidos com parte dos direcionamentos legislados naquele momento, foi quando o grupo que tinha como membro o sulista Getúlio Vargas, passa a assumir hegemonia nas relações de poder inferindo para a centralização dos comandos nacionais, desembocando naquilo que completa a revolução de 1930 e instaurou a ditadura do “Estado Novo” (1937-1945).

São medidas determinantes de mudanças na atitude e intenção das políticas territoriais que, se intensificaram para o projeto de conquista e territorialização do Estado nacional nas fronteiras oeste do Brasil.

Dentre as providências do Governo uma de grande notoriedade foi a empenhada pelo conjunto de programas para nacionalização das fronteiras. Um projeto de aspecto “civilizador” que tinha no ordenamento espacial, seu principal viés de efetivação. Pelo ideário de integração territorial a “Marcha para oeste” representou a possibilidade de fazer do espaço o elemento de unificação, constituído simbolicamente pela união de todos os brasileiros sob uma base territorial única, a do Estado nacional brasileiro. Os espaços objetos deste programa foram esvaziados ideologicamente, pelo discurso que evidencia na diferença, o principal fator de legitimação das intervenções projetadas, exaurindo espaços tornando-os vazios. O Estado articulou a estratégia de justificar as ações realizadas, através do discurso sobre o “novo”, que trouxe a modernização do oeste brasileiro, “[...] como um movimento natural e inerente de acabamento da nova ordem estabelecida” (LENHARO, 1986, p. 18).

A “Marcha para oeste” como projeto de ordenação modernizadora para o Brasil, teve para primeira operação de afirmação de suas ações, elaboração do discurso de esvaziamento dos espaços a serem investidos, para que dessa forma, se tenha total concessão de implementar as medidas ao prazer das projeções. O discurso ideológico do “Estado Novo” da marcha para espaços vazios, categoricamente assinala o reconhecimento de intervenção sobre espacialidades estratégicas onde foram combatidos domínios precedentes a ação do Estado.

Mesmo considerado um oeste vazio, o espaço Mato-grossense era configurado por diversas interações de grupos, famílias, conjunturas políticas, econômicas e culturais, que impunham *certo* grau de resistência as ações idealizadas e em execução no programa da “Marcha para o oeste”, característica de um Estado centralizador e autoritário, que demandou uma série de medidas inclusive, legislativas para o êxito de suas realizações.

Notadamente, de grande impacto para a região, foi as normatizações da legislação do “Estado Novo”, que reafirmaram a região fronteira uma faixa de fronteira, ao longo dos limites do território nacional, de 150 quilômetros. Facultando que nenhuma concessão de terras poderia ser feitas neste território, sem o aval do Conselho de Segurança Nacional, sendo que, as empresas ali situadas, deveriam ter predominância de capital e trabalhadores nacionais, o que assinala a preocupação com a posse de terras fronteiriças nas mãos de estrangeiros (QUEIROZ, 2003 p. 32).

Posteriormente, em decreto lei assinado em 1939, o Governo se contrapôs aos grandes latifúndios na faixa de fronteira: “[...] Em face da existência desses grandes propriedades, o governo federal passou a negar, sistematicamente, a concessão de terras devolutas a requerentes que já fossem proprietários”, rompendo com a histórica condição de acumulação daqueles que já possuíam terras, favorecendo “[...] a instalação de pequenas propriedades na faixa fronteira de 150 quilômetros” (LENHARO, 1985, p. 49-50).

Aproveitando-se do arranjo técnico político-econômico dos trilhos da NOB, o “Estado Novo” criou ramal que interligou a cidade de Ponta Porã em 1938, abrindo novas possibilidades de contato e comunicação. Ação que de certa forma, assinalava no sentido de uma nova preocupação em relação ao território Mato-grossense, especialmente, no que confere suas fronteiras ao sul com o Estado paraguaio. O que desdobrou outra forma de intervenção para o controle dos espaços fundamentais na elaboração das políticas territoriais no espaço fronteiro, a criação dos territórios federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguazu em (1943). O território federal de Ponta Porã, era formado pelo agrupamento dos municípios de Porto Murtinho, Miranda, Nioaque, Bela Vista, Dourados, Maracaju e Bonito (OLIVEIRA, 1999, p. 151).

Como intervenção para o controle espacial o território federal representou o deslocamento do comando administrativo de um recorte fronteiro que, das mãos do estado do Mato Grosso, passou a se vincular diretamente aos comandos da União. Do ponto de vista estratégico, o território federal de Ponta Porã possibilitou a implantação da CAND - Colônia Agrícola Nacional de Dourados. Mas seu principal papel se realizou para o cerco a concessão de exploração dos ervais à Mate Laranjeira que, com tal medida, tiveram “[...] grande parte dos ervais da Companhia, os domínios da Mate ficavam diretamente submetidos à fiscalização federal”, que criou em (1941), o Conselho Nacional do Mate, para garantir o controle de atividades exercidas, com

intensas demandas internacionais de negociação dos produtos da empresa. Medidas que caracterizaram algumas estimativas e preocupações do Estado brasileiro em relação aos territórios fronteiriços, o “[...] desburocratização da Companhia [Mate Laranjeira] precisa ser reportado ao contexto da política de nacionalização das fronteiras levado a efeito pelo Estado Novo” (LENHARO, 1986, p. 66).

A criação do território federal de Ponta Porã que perdurou por apenas três anos, facultou condições necessárias a implantação da CAND, projeto que representou esforço para diferentes questões e problemas brasileiros. Talvez o mais emblemático que temperou o tom de todas as intervenções foi o da modernização e racionalização dos espaços nacionais. Planejamento efetivado de maneira verticalizada “[...] da administração, centralizada nas mãos técnicas de agrônomos, vinculados diretamente ao Ministério da Agricultura” (p. 52). Como mosaico geral se assistia ao aparelhamento do Estado nacional legitimado pelas ações de Governo.

A racionalização como horizonte normativo se contrapunha ao efetivo fluxo migratório de trabalhadores pobres, analfabetos “[...] afeitos a um mundo equidistante dessas normas urbanas de fiscalização dos corpos e costumes”, caracterizando as próprias dificuldades de realização plena do projeto.

Como projeto de colonização, a CAND teve dentre outros objetivos, conduzir a ocupação do território oeste com contingente populacional de nacionais em espaços fronteiriços. Do ponto de vista do controle social, também contribuiu para garantir o apaziguamento dos conflitos regionais, bem como, resguardar fluxos migratórios de diferentes partes do país, que tinham no deslocamento espacial, a esperança de superação das condições de miserabilidade. E, regionalmente falando, alinhava as dinâmicas produtivas e econômicas do sul do Mato Grosso, ao mercado de consumo dos do sudeste brasileiro, bem como, a extensão de suas produções simultaneamente (ABREU, 2001, p. 39).

As medidas de racionalização e disciplina dos corpos no projeto colonização e controle de espaços estratégicos operados como dispositivo legitimador do Estado nacional. Fez com que a proposta da CAND não se realizasse como o programado, “[...] desde o início houve venda indireta, transferência e alienação e permuta de lotes” (p. 56-57), o que pesou para ineficiência do projeto de redistribuição fundiária aos fluxos de povoamento. A distribuição de pequenas propriedades nas áreas da CAND resultou em concentração de terras por vários meios formais e mesmo ilegais. O que na

concepção de técnicos e administradores da colônia é resultado da “mentalidade” dos colonos (LENHARO, 1986, p. 57).

Em relação ao Estado brasileiro os desencadeamentos produzidos a partir do “Estado Novo” inauguraram significativo processo de consolidação e crescimentos de seu aparelho institucional, regulatório e produtivo. Sob o estigma do desenvolvimento econômico, o Estado passa a fazer parte “[...] constante e presente em determinadas esferas da vida econômica” (IANNI, 2005, p. 37), atuando pela dinamização das virtualidades do sistema de mercado. Com medidas fiscais, cambiais e monetárias, o Estado tem condições de ampliar e refinar sua capacidade de controle sobre possibilidades diversas, tanto por administrar fluxos do conjunto das riquezas (“poupança”), quanto por direcionar suas forças produtivas (“investimentos”).

Nesse sentido, o aparelhamento do Estado atende a crescente demanda de controle e investimentos nas bases de capital fixo, articulando benefícios para transformação estrutural produtiva, procurando subsidiar condições de superação dos desequilíbrios regionais, cujo mercado era impossibilitado de suplantar.

Programas como aqueles instigados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA, que, delegou o projeto colonizador a empresas privadas de colonização no sul do Mato Grosso. Numa incipiente parceria entre poder público e iniciativa privada, as agências colonizadoras trabalharam/faturaram através da concessão cedida pelo Estado. Efetivavam o programa de controle social dos fluxos migratórios, ao mesmo tempo em que, “[...] estava vinculada diretamente ao projeto de atrair pequenos e médios empresários” capitalistas, que se instalavam com incentivos e favorecimentos diversos, para explorar recursos como madeira, minerais, ou ainda, “[...] introduzir mega projetos agropecuários, agrominerais e agrovegetais induzidos por programas especiais” (ABREU, 2001, p. 43).

Simultaneamente ao processo de adensamento das relações econômicas regionais ao centro dinâmico, o sudeste – São Paulo, como resultado da colonização integradora. Surgem arranjos institucionais e programas, como os realizados pela Fundação Brasil Central, para a integração rodoviária de diversas regiões com o sudeste. São configurações territoriais que na segunda metade da década de 60, fizeram das rodovias o principal meio de transporte da economia agrícola na região de Dourados. (QUEIROZ, 2008, p. 60) Neste momento, a circulação dos fluxos produtivos atende a disposição da concentração industrial, validada pelo programa de substituição de importações em consolidação no sudeste do país, que requereu da agricultura dupla

atribuição, a produção de excedentes, juntamente com recursos para financiar o desenvolvimento urbano industrial (GALINDO; SANTOS, 1995, p. 159).

No bojo desse processo o *espaço mato-grossense* passa por outra ação de planejamento para integração político-econômica na relação com o sudeste brasileiro. O suicídio de Getúlio Vargas simbolicamente encerrou a era do nacional desenvolvimentismo, quando a economia interna se viu vulnerável a entrada de capital internacional, sobretudo, do capitalismo internacional. De acordo com Ianni (2005, p.34), a impossibilidade da poupança interna, de criar os investimentos necessários ao desenvolvimento e expansão econômica nacional, demandou criação de “[...] certas facilidades especiais para entrada de capital do exterior”, transformando a obtenção de recursos externos o problema fundamental da política econômica do Plano de Metas (1956-1960) do governo Juscelino Kubitschek.

A década de cinquenta alias, consolidou um conjunto de aparelhos Estatais que contribuíram para o Estado ingressar ativamente em diversos setores da vida econômica para colaborar, incentivar e/ou realizarem a criação da riqueza, por meio de programas, órgãos, companhias, institutos, superintendências, entre outras.

[...] Agora os governantes estão empenhados em programas setoriais, regionais ou mesmo globais de desenvolvimento. Estimulado pelas tensões internas e externas do sistema, o Estado assumiu funções mais amplas, destinadas a dinamizar e orientar as expansões das forças produtivas. (IANNI, 2005, p. 41)

Esse é o contexto de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO)⁵² em 1967. Como adverte Abreu (2001, p. 56) a SUDECO nasceu da necessidade “[...] de um projeto de incorporação de *novos* e *velhos* territórios às demandas do capitalismo mundial e das grandes corporações multinacionais”. Para esse êxito, suas atribuições deveriam ser no sentido de realização de programas, pesquisas, levantamentos sobre o potencial econômico na região; definição de espaços prioritários (pólos de crescimento); com concentração de recursos nas áreas selecionadas; adoção de política migratória para a região; coordenação e concentração da ação governamental na implantação de suas políticas, juntamente, com a elaboração de planos diretores.

Trata-se de uma teoria econômico-espacial, voltada justamente para o diagnóstico do conjunto de elementos que conduzem a desigualdades regionais e para o prognóstico, calcado na racionalização do uso do território, a partir de uma programação que pretende desencadear políticas de

⁵² Também foram criadas as Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDAM).

planejamento que vislumbram o papel do Estado enquanto gestor/indutor dessas políticas. (ABREU, 2001, p. 60)

A SUDECO se constitui como proposta e avaliação para um conjunto de ações que possuíam como pressuposto fundamental a perspectiva de racionalização na apropriação dos espaços para, posteriormente delinear um eficiente uso do território. As políticas desempenhadas pelos Planos Nacional de Desenvolvimento (PIN) I, II e III, construíram um discurso ideológico para a legitimação das medidas implementadas.

Se no I (PND/1971) a preocupação se efetivava fundamentalmente, pela integração e incorporação de novas terras do Oeste e Amazônia, com a modernização da agricultura, aumentando a produção ao mesmo tempo em que, impulsionava o consumo de implementos e defensivos agrícolas, como demandas geralmente supridas no mercado sudeste. O II (PND/ 1975-1979) se pautava no binômio *desenvolvimento e segurança*, contando com slogan do “Brasil-Potência”, iniciado ainda pelo Presidente Garrastazu Médici no transcorrer do I (PND). Concentrava perspectivas de fortalecer as relações entre a produção da agricultura com as empresas multinacionais, fixando o compromisso com o desenvolvimento econômico a partir de agenda voltada para exportações, atribuídas aos setores dinâmicos das economias de mercado.

Até aquele momento, o I e II (PND) se categorizavam como política de indução e expansão produtiva, pelo apóio de infra-estruturas e subsídios a produção de território da fronteira agrícola do país⁵³.

No III (PND/1980-85), há ressalvas quanto o uso da poupança externa largamente utilizada, priorizando tanto superar o modelo autoritário do planejamento até então, descentralizando das mãos do executivo as políticas regionais. Como também, a busca de melhor distribuição do desenvolvimento para diferentes regiões brasileiras, o que possibilitaria a abertura a uma “Nova Fronteira”, que representaria o adensamento das exportações para o equilíbrio da balança comercial, política regional que funcionalizou inclusive, a divisão do espaço mato-grossense⁵⁴.

Quando observamos as orientações definidas para a Política Nacional de Desenvolvimento dos (PND I, II e III), como medidas para reorientação das políticas do governo Militar, redefinindo as ações programáticas da SUDECO. Verifica-se que são objeções fundamentadas a partir das próprias induções e configurações realizadas para o crescimento econômico, que realizou expansão das fronteiras agrícolas através do

⁵³ ABREU, op. cit., p. 87

⁵⁴ Idem, 174-180

endividamento nacional pelo excessivo uso da poupança externa, o que impôs ao longo daquele governo, retração de investimentos assinalando para demanda do equilíbrio da balança comercial.

O desenvolvimento propiciado a partir do regime militar na política de abertura de mercado e investimentos de capital favoreceu a expansão produtiva agrícola brasileira e também configurou territórios regionais de produção que, com a posterior contração dos investimentos externos, tanto pelo endividamento quanto pelo desgaste do modelo de desenvolvimento escolhido, assinalaram para a busca de compatibilidade entre os mercados internos e externos.

O discurso sobre a “Nova Fronteira” também apontava como protagonistas do desenvolvimento os grupos que até então usufruíam das políticas implementadas pela SUDECO e suas congêneres. Aparecendo a captação de recursos como tarefa fundamental (organismos internacionais como Banco Mundial), da nova política permaneceu-se na busca de subsidiar a parceria entre empresários da iniciativa privada e o Poder Público (p. 182).

O modelo de desenvolvimento da SUDECO, racionalizando os investimentos através do planejamento como fundamento para o crescimento equilibrado e integração nacional, facultou pela priorização de investimento em infra-estrutura para base produtiva no favorecimento particular de uma pequena parcela da sociedade. A integração como discurso possibilitou a expansão, ocupação e valorização de capital (nacional e estrangeiro) no processo de internacionalização da economia. Os programas e órgãos executores das políticas da SUDECO se fizeram no sentido de programar a modernização pela importação de tecnologias, onde a ciência em diferentes áreas do conhecimento, contribuiu para apropriação das riquezas do território a uma pequena parcela da sociedade, pela intervenção do Estado, o modelador do desenvolvimento econômico.

O planejamento – na forma de intervenção estatal – calcado em políticas assistencialista ditas de “justiça social”, no apoio à empresa privada, bem como no controle ao embate social, consistiria no que veio a se chamar Neocapitalismo ou Capitalismo Social e que foi assim nominado pelos ideólogos do Estado autoritário pós-64, evidentemente para amparar o discurso ideológico e assegurar o *status quo*. Além de indicar o caminho para o capital privado reproduzir-se e ampliar-se, o planejamento apontaria os investimentos (infra-estrutura necessária e subsídios) que o Poder Público deveria fazer, amparado pelo ideário da necessidade de racionalidade para as ações – o que faz-se presente em todas as propostas de ações implementadas. (ABREU, 2001, p. 87)

As políticas de modernização e abertura da economia nacional ao chamado “capitalismo social”, incorreram para significativas mudanças nas estruturas sócio econômicas do centro oeste e conseqüentemente, no espaço mato-grossense. O conjunto de políticas produzidas para o Centro-oeste brasileiro possibilitou a estruturação e adensamento da base produtiva e expansão da fronteira agrícola, inferindo também, para mudanças na ordem social, política e cultural, dos espaços de intervenção estatal. Até 1950, no sul do Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul, existiam apenas 18 municípios, de 1951 a 1980 foram criados 32 novos e nos anos 80 outros 16 municípios, a maior parte concentrado na região da fronteira sul.

A expansão agrícola modernizadora das estruturas produtivas no espaço mato-grossense apresentou significativos efeitos sobre a urbanização. Sobretudo, nos territórios regionais prioritários das políticas seletivas de dinamização econômica. A economia primária influenciou nos demais setores, além de criar a tão almejada integração econômica, demandou o desenvolvimento de novas configurações urbanas, sobretudo, nos espaços onde se ocorreu a polarização de investimentos públicos, quais sejam, no sul do Mato Grosso, as cidades de Campo Grande, Dourados, Corumbá, entre outras no Centro-Oeste. Estímulos que foram tanto de ordem econômica, quanto de infra-estrutura e fiscais que re-configuraram as dinâmicas das sociedades envolvidas no projeto.

Como desdobramento das demandas do planejamento autoritário do regime militar, assistiu-se nas décadas de 70 e 80 nos território do Centro-Oeste brasileiro, virtuosas alterações na ordem econômica constituindo, inclusive, a implantação da moderna agroindústria, que acelerou os ganhos de produtividade em lavouras como de milho e soja, em detrimento de outras lavouras como no mato-grossense. A pecuária bovina também se diversificou e se especializou de acordo com as demandas alimentares de laticínios e frigoríficos.

O fato interessante de se observar é que: mesmo com as políticas de indução para o desenvolvimento econômico como aqueles realizados pela SUDECO e suas congêneres, houve relativa reconcentração da propriedade agrícola, pois, tais programas e projetos favoreceram o médio e grande proprietário que exerceram pressão para expulsão dos pequenos, ao mesmo passo, que se inchavam as cidades focos de polarização do investimento planejado pelo Estado (GALINDO E SANTOS, 1995, p. 172-173).

O processo de interiorização do desenvolvimento e modernização produtiva no Centro-Oeste tem como abscedo a própria construção de Brasília, símbolo de um Brasil em “modernização conservadora” (VISENTINI, 1987). No sul do Mato Grosso, como resultado dos investimentos para expansão da fronteira agrícola desde o “Estado Novo”, condensou no final dos anos 70, simultâneo a divisão do estado e criação do Mato Grosso do Sul (1977), pequena, diversa e incipiente industrialização, proveniente do acúmulo econômico da produção agrícola e pecuária, que se derivou em significativos índices de crescimento populacional e urbanização. As indústrias de médio porte se compunham por frigoríficos, destilarias, indústria de cimento (Corumbá) que se somavam, outras tantas pequenas, que estavam ligadas aos serviços e comércio regional, como padarias, mecânicas e tornearias, beneficiadoras de arroz, curtumes (manufaturas de corte e costura do couro), lixa mecânica, entre outras (OLIVEIRA, 1993, 25-27).

A divisão do estado do Mato Grosso e constituição de outra unidade federal, o Mato Grosso do Sul, se desenrola no interior do processo de valorização econômico produtivo e expansão da fronteira agrícola nacional. Momento em que, o sul do Mato Grosso, se definia como um território atravessado por conexão em continuo adensamento para uma divisão funcional, de articulação e cooperação, com os fluxos econômicos de São Paulo e sudeste industrial.

Por motivações de interesses entre elites regionais, sabe-se que a divisão político-administrativa se manifestava desde o início do século XX e no contexto de sua realização se caracterizou como um aprofundamento dessa demanda.

O momento político-econômico do espaço que se tornou, após 77, unidades federais distintas (MS e MT), antes da divisão e depois dela, era composto por diferenças regionais bastante específicas. O espaço mato-grossense se completava como diversidade - como estamos tentando demonstrar neste trabalho. As especificidades e características vividas economicamente pelo sul do Mato Grosso aparecem como dispositivo fundamental, sobretudo, do mosaico construído após a divisão do Estado.

O desenvolvimento econômico financiado pelo Estado Federal (principal indutor) até o final da década 70 e anos 80 (para alguns setores), possibilitou amarrações e vinculações com o centro emissor dos fluxos econômicos (Sudeste). Este por sua vez, estava em perfeita simbiose com as forças desencadeadoras do processo de integração econômica do Estado autoritário brasileiro, especializado localmente por sua característica particular, no sudeste litorâneo brasileiro.

Essa condensação de forças de fortes componentes econômicos conduziu para separação executada como determinação estratégica, não se pode esquecer isso, por um governo Militar de Ernesto Geisel⁵⁵. Como questão fundamental na constelação de relações espacialmente territorializadas, as posições de cada conjunto e/ou grupo político e econômico, dentro da trama que formava o antigo Mato Grosso pré-divisão, caracterizam dinâmicas de forças em hegemonização sobre o espaço, fazendo-o território. O que criou forte dependência de localização em relação ao atrelamento do processo integrador, que se configurou naturalmente, como o mais tenaz provocador das alterações ocorridas.

Assistimos a uma novela que tem o território como protagonista. Sendo usado como dispositivo que articula fluxos e conexões integradoras (Estado + Economia), modeladas pela racionalidade, identificam (identidades) acionadas para criar, por meio dos arranjos, sobretudo, políticos e econômicos do território, legitimação para o processo que se intensificou desembocando na separação, o arremate final, o estado do Mato Grosso do Sul.

A divisão do estado aparentemente poderia representar a fragmentação do poder, entretanto, como característica peculiar, o poder se decompôs para intensificar suas capacidades de domínio político sobre território. Criou-se, portanto, outra unidade de poder, que representa fundamentalmente, amplitude dos horizontes de apropriação das estratégias políticas de gestão/hegemonização no/do território.

O contexto de criação do Mato Grosso do Sul é o de atrelamento de componentes de integração econômica regional que evidenciam renovadas condições as disputas do poder e controle territorial. A dinamização econômica integradora possibilitou intensificação, diversificação e fortalecimento dos mercados de consumo interno no novo estado, fazendo-o em comum acordo com as polarizações que foram estabelecidas através das políticas de governo desde a década de 40.

A combinação entre a grande produção agrícola (sobretudo soja, milho) e pecuária bovina, com a diversificação da econômica regional marcada pela pequena indústria de abastecimento do mercado interno (OLIVEIRA, 1993, 30), lançam alicerce para processo posterior de intensificação das relações produtivas com a *agroindustrialização* desencadeada a partir de 1980 e reorientação das políticas estatais

⁵⁵ O Estado do Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei complementar n. 31, em outubro de 1977. Posteriormente, em janeiro de 1979, se instalou governo próprio.

para industrialização, ou melhor, a criação dos distritos industriais de acordo com as polarizações regionais configuradas nas últimas décadas. (SOUZA, 2002)

As primeiras iniciativas do poder público para industrialização no estado foram antes da divisão (1977). Mas, a investida para realização do projeto se dá simultaneamente a criação do Mato Grosso do Sul, com a política que tinha como orientação básica a implantação de distritos industriais⁵⁶ em áreas dinâmicas economicamente. Forma de planejamento que encarava a indústria como “[...] a melhor alternativa para o desencadeamento de um processo de crescimento”, no Mato Grosso do Sul. (SOUZA, 2002, p. 24) As regiões polarizadas pelo adensamento de relações econômicas foram priorizadas como concentradoras dos recursos investidos para industrialização, possibilitando ao mesmo tempo, o desenvolvimento disciplinado dos pólos de crescimento econômico regionais (p. 24).

As polarizações estabelecidas por diferentes políticas territoriais do Estado brasileiro configuraram concentrações regionais que são referência para implantação do processo de industrialização no Mato Grosso do Sul. Não obstante, serem cidades que surgiram e/ou ganharam expressão por arranjos políticos, econômicos e institucionais⁵⁷. Os centros regionais da hierarquia urbana recebem o status de canalizadores dos investimentos para implantação dos distritos industriais. No Mato Grosso do Sul foram eleitas as cidades de Campo Grande (Capital), Dourados, Corumbá e Três Lagoas centralizadoras dos investimentos para industrialização.

Além destes aspectos, há também aqueles que beneficiam a empresa de forma isolada: o terreno convenientemente localizado, o arruamento e rodovias de acesso à urdidura regional, a instalação de infra-estrutura, as

⁵⁶ De acordo com Souza (2002, p. 17), os distritos industriais se caracterizam como uma política de desenvolvimento econômico que tinha como medida estratégica a desconcentração industrial de São Paulo. Foram pensados na perspectiva de permitir a hierarquização funcional dos agrupamentos, o que do ponto de vista do planejamento, favoreceria os órgãos responsáveis por sua criação e administração. Os distritos industriais como política induzida pelo Estado federal (SUDECO) e implantada pelos governos estaduais se configurava como área industrial planejada, a partir do estreito vínculo com o núcleo urbano, suas infra-estruturas físicas e de prestação de serviços necessários ao desenvolvimento industrial. Cf. (SOUZA, 2002, p. 17 nota de rodapé).

⁵⁷ É importante relembrar que as cidades que se tornam centros regionais para as políticas de Estado, já haviam sofrido outros arranjos políticos (culturais e econômicos) do poder estatal, como projetos de afirmação de funcionalidades regionais: A cidade de Corumbá foi fundada a partir do forte Coimbra e do presidio de Albuquerque, possuindo sempre, importância estratégica como cidade fronteiriça. Campo Grande quando beneficiada com os trilhos da Noroeste do Brasil, rearticula as centralidades regionais no sul do antigo Mato Grosso, mais tarde se tornando capital do estado. Os trilhos também fazem surgir vários municípios entre eles a cidade de Três Lagoas. Já Dourados é fruto do projeto de colonização, posteriormente fortalecido pela criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) no “Estado Novo”. Como políticas territoriais mais recentes que contribuíram para legitimar a condição de polarização destas cidades estão aquelas dos “Programas especiais” da SUDECO. Como o PRODEGRAN (Dourados), PRODEPAN (Corumbá), POLOCENTRO (Campo Grande e Três Lagoas). Cf. (SOUZA, 2002, p. 58; ABREU, 2001).

facilidades de financiamento para construção e instalação. Enfim, são providências que significam redução de custos e facilidades empresariais. Igualmente a sua implantação ofereceria vantagens aos centros urbanos, inclusive como instrumento disciplinador de sua expansão territorial. Deste modo, sua implantação passou a ser concebida, também, como uma via econômica para o desenvolvimento. (SOUZA, 2002, p. 26)

A política de criação dos distritos industriais também contribuía para a consolidação do arranjo institucional, com a fundação de “agências pivô” (p. 94), no processo de desenvolvimento econômico⁵⁸, além de leis e decretos que favoreciam o projeto de industrialização.

Como característica peculiar do sistema capitalista os distritos industriais, na escala do Estado nacional brasileiro, se constituíram enquanto política para a desconcentração do pólo industrial (Sudeste – São Paulo). Enquanto na escala dos estados da federação, assim como no Mato Grosso do Sul, resultaram na concentração espacial a partir das polaridades urbanas regionais, facultando a concepção de uma desconcentração centralizadora.

A industrialização do Mato Grosso do Sul tem seus resultados mais expressivos a partir de 1980, quando provocou “[...] sintomas de “auto-suficiência” regional mesmo que, dialeticamente, tenha intensificado sua relação com as demais regiões”, pois, se atrelava a um projeto mais amplo que, intensificado pela integração econômica, abriu precedentes “[...] para a mudança da posição do Estado na divisão regional do trabalho” (OLIVEIRA, 1993, p. 30), cumprindo papel de enrobustecer os processos de beneficiamento da produção agropecuária do estado.

[...] Em 1985 o Estado já se posicionava entre os principais produtores de sorgo, trigo, soja, milho, amendoim, lã-bruta, cimento, álcool, algodão herbáceo e arroz; além de ter uma produção pecuária de 14.9991.000 de cabeças de gado em plena evolução do plantel. Todos com alto grau de sofisticação de maquinários e insumos (OLIVEIRA, 1993, p. 31).

Essa estrutura produtiva possibilitou o projeto industrial no Mato Grosso do Sul, financiado pelo Estado o principal indutor do desenvolvimento econômico. Mesmo que, tenha se configurado, sobretudo no que diz respeito a industrialização agrícola no sul do estado, graças ao capital disponível nas mãos de comerciantes locais (p. 34), sem as

⁵⁸ Como pela criação da Campanha de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, e Mineração do Mato Grosso do Sul (CODESUL), posteriormente, em 1991, mudou o nome para Companhia de Desenvolvimento Econômico do Mato Grosso do Sul (CODEMS). No nível do governo federal se contava com os incentivos financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

políticas de Estado para expansão das fronteiras agrícolas e posterior industrialização, tal processo possivelmente, não se desencadearia com tamanha rapidez e intensidade.

O modelo de substituição de importações financiado pelo Estado brasileiro, assim como o expansionismo do mercado da soja após a crise do petróleo e retração das exportações americanas - maior mercado consumidor e produtor da soja - possibilitou a expansão da agroindústria oleaginosa nos anos 80 no Mato Grosso do Sul.

A contradição do processo está no fato de que, os anos oitenta apesar de representar o boom do programa de industrialização do Mato Grosso do Sul, pela presença dos frigoríficos (bovinos, suínos e aves) e os arranjos demandados da produção sojicultora é também o momento, de maior crise dos investimentos Estatais na economia. A crise do planejamento autoritário do regime militar, configurada pelo acúmulo da dívida externa fortalecida pelos investimentos do capital internacional, impôs retração ao papel desempenhado pelo Estado brasileiro, como indutor do desenvolvimento econômico (ABREU, 2001, p. 250).

Em contrapartida, as condições criadas por ele (o Estado) até aquele momento (1985), davam condições de apropriação tanto do capital nacional, quanto internacional, das rédeas do desenvolvimento produtivo da indústria sul mato-grossense.

Com poder reduzido para o investimento na estrutura econômica, ainda coube ao Estado sua função de minimizar os riscos garantindo lucratividades, através dos inúmeros subsídios aos setores industriais, de modo que: “[...] O Estado faz e refaz suas contas, seu planejamento, propiciando a garantia explícita de lucro ao setor industrial” (OLIVEIRA, 1993, p. 196), repassando inclusive, rendas de outros setores para a indústria, através dos investimentos de infra-estrutura nos espaços territorializados/usados pelos parques industriais.

As políticas de Estado para o desenvolvimento econômico foram determinantes na reordenação dos domínios no oeste brasileiro, alterando as dinâmicas de produção e apropriação das riquezas nos espaços da intervenção Estatal, como assinalou Abreu (2001).

O conjunto de programas implementados no Oeste brasileiro evidenciou uma forma de atuação governamental que beneficiou a acumulação, a concentração e a valorização do capital, baseada na promoção da agroindustrialização, na concentração fundiária e na consolidação e concentração urbana. (ABREU, 2001, p. 248)

Os conjuntos de políticas territoriais financiados pelo Estado brasileiro nas diferentes esferas de poder configuraram, junto ao próprio enfraquecimento e

readequação das estratégias de indução do desenvolvimento econômico, no início dos anos 90, no território sul mato-grossense, “novos” padrões de desenvolvimento.

Os reconhecimentos até então verificados sobre o que se consolidou como Mato Grosso do Sul, se realizaram como desdobramentos territoriais, construções materiais e simbólicas para formação do território e do Estado como pares dialéticos em estreita relação. Processo que ganhou intensidade ao longo do século XX, por diferentes determinantes operacionalizadas pelo Estado territorial brasileiro.

A expansão das fronteiras agrícolas via projeto de colonização dos espaços, na fábula de inventar *regiões solução*, garantindo frágil controle sobre os fluxos migratórios derivados do enorme fosso dos desequilíbrios regionais. São articulações criadas pelo Estado brasileiro que dão base ao projeto de racionalização das dinâmicas produtivas, assegurando as divisões funcionais do território, conformando forças e condições econômicas à produção para profanar inclusive, a concentração industrial no sudeste brasileiro. Este conjunto de determinantes, em momento posterior, possibilitou abertura para dinâmica de desconcentração que dispersou fluxos de industrialização, materializados nos distritos industriais, tacada de legitimação das polarizações regionais do Mato Grosso do Sul.

Esta constelação de eventos em hegemonização no/pelo território conduz à elaboração de “renovada” concepção sobre o conceito de desenvolvimento para o planejamento do Estado brasileiro a partir dos anos 90. Após período de recessão do planejamento Estatal concluído pela crise e endividamento herdado do regime militar e o *nacional desenvolvimentismo*. Na segunda metade dos anos noventa, o Estado brasileiro novamente se refaz enquanto planejador desta vez, com o discurso do “desenvolvimento sustentável” dentro de um novo cenário, o da globalização.

O discurso sobre a globalização e crise ambiental venho a calhar com o momento político vivido pelo Estado brasileiro, após o equilíbrio dos índices de inflação que possibilitou uma tomada de fôlego pós crise e redemocratização do país. O Brasil se colocou novamente como ordenador, agora para o desenvolvimento sustentável por meio da política do Plano Plurianual⁵⁹ de planejamento que lançou a

⁵⁹ O Plano Plurianual [Brasileiro](#) está previsto no artigo 165 da [Constituição Federal](#) 1988, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 que estabelece medidas, gastos, objetivos e ações a serem desenvolvidas pelo [Governo Federal](#) no âmbito do planejamento e gestão de governo ao longo de um mandato. Apesar de o Plano Plurianual estar previsto na constituição de 1988, ele só veio a ser colocado em prática no ano de 1996-1999, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

política do “Brasil em Ação” (1996-1999) no primeiro mandato e o “Avança Brasil” (2000-2003), no segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

A base desta proposta de governo foi encomendada pelo BNDES e o Ministério do Orçamento e Gestão ao grupo econômico Consócio Brasileira que foi coordenado pela empresa internacional Booz-Allen & Hamilton do Brasil e Consultores Ltda. Elaborador do estudo condensado na proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”⁶⁰, política para o desvendamento e fortalecimento dos eixos de integração e desenvolvimento, alocando como critério, a densidade logística de atendimento aos fluxos econômicos e de serviços nas áreas de influência dos eixos (SOUZA, 2002, p. 312).

Aparentemente, ou melhor, no discurso, a proposta dos eixos de integração se contrapunha às políticas dos pólos de desenvolvimento, por não concentrar regionalmente os fluxos de investimentos do desenvolvimento. O que no aprofundamento da análise da proposta não se evidencia, pois, seu conteúdo ainda prioriza o desenvolvimento econômico, através dos investimentos concentrados nas regiões com intensas possibilidades de exercer posição vantajosa para competição do mercado internacional (ABREU, 2001, p. 269-270).

O programa propiciado pela política dos eixos de integração e desenvolvimento sustentava a perspectiva de concentrar as ações e investimentos do Estado em benefício da dinâmica de produção e circulação econômica nas diferentes regiões do país. Como projeto integrador pretendeu alinhar pelos eixos de desenvolvimento, ao bom funcionamento da economia, garantindo a modernização, ampliação de sistemas de energia, transporte, comunicação e capacidades logísticas, que são somados para dinamização dos fluxos de mercadorias, pessoas e de capital nacional, mas principalmente, aqueles movidos pela globalização em curso (SOUZA, 2002, p. 316).

O projeto se categoriza como uma parceria entre o público e o privado. A perspectiva de capacitar os eixos de desenvolvimento, a receberem os fluxos de investimentos do capital internacional corroborava, com o alardeado discurso ideológico para as privatizações dos aparelhos de Estado. Apologias que incentivavam o investimento do capital privado em infra-estruturas (rodovias, ferrovias, portos, energia

⁶⁰ O Plano Plurianual [Brasileiro](#) está previsto no artigo 165 da [Constituição Federal](#) 1988, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 que estabelece medidas, gastos, objetivos e ações a serem desenvolvidas pelo [Governo Federal](#) no âmbito do planejamento e gestão de governo ao longo de um mandato. Apesar de o Plano Plurianual estar previsto na constituição de 1988, ele só veio a ser colocado em prática no ano de 1996-1999, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

etc.), galgando possibilidade ao Estado, de maior desprendimento para investir e captar recursos para o Governo atuar em políticas sociais (ABREU, 2001, p. 268). A pretensa liberação do Estado para políticas sociais não ocorreu, do contrário, acirrou os conflitos e embates dos movimentos sociais frente o processo de precarização dos serviços sociais básicos prestados pelo poder público. Ao mesmo tempo, se aumentava o preço a pagar por serviços que privatizados perderam ou ganharam qualidade, com significativos custos aos consumidores.

As políticas territoriais do Estado brasileiro fecham o século com o discurso de inserção da economia nacional no mercado competitivo global.

Concluem o século atravessado por políticas de consolidação do território como articulador do projeto integrador do Estado brasileiro. Como problema fundamental, portanto, originário da própria idéia de planejamento, está o desequilíbrio regional, ecúmeno dos meios e fins da política brasileira na gestão de sua existência basilar, o território.

A política de identificação e fortalecimento dos eixos de integração e desenvolvimento configurou a partir do contexto histórico presente, o terreno, ou melhor, as perspectivas territoriais que permitiriam a articulação do território nacional aos fluxos da economia globalizada. Representa também, o fechamento de um secular ciclo de identificação e montagem do arranjo territorial brasileiro ao longo de um século. Ao mesmo tempo em que, reconstrói perspectivas para Estado nacional em sua recorrente preocupação pela integração de um projeto para a unidade do Estado territorial brasileiro. O engenhoso processo de construção do aparelhamento estatal e a inexorável configuração do projeto integrador coadunam ideologicamente para o diálogo com o mundo.

Não é por acaso que esse movimento é reconhecidamente de priorização dos papéis do Estado. Em geral, como sempre, sobressaem nesse contexto, à construção de estruturas que o mercado se vê impossibilitado de realizar, enquanto isso ele (o Estado) faculta a si mesmo a função regulatória, desembocando no desaparelhamento estatal na privatização de capital social, o que representa do ponto de vista do poder/autonomia política dos governos, uma desregulação frente os fluxos do capital internacional.

Balizadas as avaliações aqui ponderadas se tem possibilidade de investigar a continuidade das políticas territoriais de Estado e governo, que impõem ao território, recursivos ordenamentos, consolidados por motivações bastante objetivas, dando intencionalidades ao exercício do poder pelo território. Território que condensa uma

constelação de forças e interesses econômicos de apropriação e reprodução de riquezas, mas também e, sobretudo, culturais e identitários (políticos), fracionados em inúmeros grupos, classes e instituições (corporações), que no final do século se posicionam diante de renovado desafio, o mercado de competição global.

O mosaico construído pelas políticas territoriais do Estado ao longo do século XX dá possibilidade de identificar os campos e estratégias da atuação do poder estatal. Facultando o reconhecimento de determinados componentes (ideologias) fundamentais a ação planejadora do Estado territorial. São componentes que justificam e orientam os elementos postos na leitura/discurso apresentado, na procura de compreender os elementos estruturadores e estratégicos da intervenção dos poderes políticos administrativos do território nacional, como elementos indispensáveis a trama dialética que envolve a simbiose ente sociedade, território e Estado.

Capítulo 3

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira como política governamental de desenvolvimento para os territórios fronteiriços no Brasil

3.1 Características da implementação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira do Governo Federal

O Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF) se caracterizou como política de governo, criada e implantada no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano de 1999, tendo integrado a macro-política de planejamento nacional disposta pelo Plano Plurianual⁶¹ “Avança Brasil” (2000 – 2003). Tratava-se de uma política de planejamento que fez e ainda faz parte do cronograma de atividades do Ministério da Integração Nacional.

Considerando que a orientação básica do MIN seja, em tese, tanto em nível discursivo, quanto prático, se empenhar pela realização de um plano de integração: espacial, político-institucional, econômica, sócio-cultural, de regiões produtivas, articulando importâncias materiais e simbólicas, dispersas/distribuídas no território brasileiro. A função primordial do MIN se constitui para reafirmar a unidade de soberania territorial do Estado brasileiro, através da gestão de políticas de governo para garantia da integração e coesão das dinâmicas no interior território nacional.

A política implementada por meio do PDSFF, nos primeiros três anos (2000-2002), durante o governo Fernando Henrique Cardoso, pode ser entendida como ação de intervenção para geração de infra-estruturas no espaço de fronteira.

Sem elaboração de um plano de metas e ações o Programa foi desenvolvido como um viés de distribuição de recursos para o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. A distribuição dos recursos destinados principalmente para obras de infraestrutura na faixa de fronteira nacional se conferia pela elaboração de emendas parlamentares encaminhadas por diferentes regiões brasileiras, participando ou não da faixa fronteira, expunham demandas e propostas de investimentos com as emendas⁶².

O arranjo da estrutura institucional para gerenciamento e execução do Programa PDSFF, se caracterizava como “[...] instrumento de repasse dos recursos para os

61 Cf. nota 61 capítulo 2.

62 A emenda parlamentar é um mecanismo que permite aos parlamentares (Senadores e Deputados Federais) a possibilidade de vetar e/ou alterar projetos de lei presente no Orçamento Geral da União (OGU), de maneira que incluem suas demandas para remanejar incluir e cancelar gastos do orçamento, indexando seus projetos e propostas pelas emendas parlamentares. O mecanismo de funcionamento do (PDSFF) funciona por esta estrutura de captação de recursos.

municípios da faixa de fronteira, sem um plano estratégico que orientasse a destinação de tais recursos de forma mais coerente com as políticas de integração nacional”⁶³

A configuração da política Governamental fazia com que o Programa se realizasse como uma proposta de distribuição de recursos, de acordo com as demandas de diversas origens, sendo para fronteira, mas não necessariamente ter sido demandada por ela, podendo, inclusive, ser uma iniciativa pessoal de um parlamentar.

Tendo em vista que os recursos do Programa são predominantemente originados a partir de emendas parlamentares, a regionalização dos recursos tem pouca associação com a distribuição espacial dos problemas ou demandas, traduzindo-se na concentração de recursos em determinados estados em função do maior ou menor empenho e envolvimento dos parlamentares de cada região (RELATÓRIO DE ATIVIDADE PDSFF 2002, s/p).

Pode-se pensar que a política desenvolvida pelo Programa tinha como pressuposto de execução as determinações das demandas que partiam, necessariamente, do poder do *legislativo*, que operava em parceria com o *executivo* dos estados e municípios. Mas para que toda essa articulação acontecesse deveria haver a mediação do parlamentar que é o executor por excelência da demanda.

Se a política desenvolvida no âmbito do PDSFF, trabalhava com tais perspectivas é porque essa era a maneira do Estado planejar suas atuações na/para fronteira. O Programa compreendia a fronteira como um espaço de demandas para suas ações, que se atrelavam com as especificidades dos macro objetivos do planejamento, quais sejam, fazer com que as dinâmicas econômicas locais fossem integradas dentro de um modelo de desenvolvimento sustentável.

[...] para o atingimento dos objetivos do programa, uma vez que deve ser levado em conta as particularidades de cada comunidade, da economia local e da integração dessa economia dentro de um modelo de desenvolvimento sustentável, dentro dos Eixos de Integração e Desenvolvimento [...] (RELATÓRIO DE ATIVIDADE PDSFF, 2000, s/p).

Apesar de não elaborar nenhuma apresentação geral ou particular das necessidades, metas e ações, e/ou reconhecimento e compreensão sobre o território de intervenção, a fronteira. O Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira deveria assumir, de acordo com os delineamentos de sua execução, o papel de política

⁶³ Será utilizado para análise das ações e investimentos do programa PDSFF, o conjunto escasso e superficial de informações, que foram publicadas em formas de *Relatório Anuais de Atividade PDSFF* dos anos 2000, 2001 e 2002, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os relatórios, impressos, não possuem mais de quatro páginas, divididos nos subtítulos: *Os principais resultados alcançados; Comentários; Recomendações e Concepções*, indicando o total de recursos destinados ao Programa a cada ano dividido por regiões. Disponíveis. In: www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2002/default.htm

para geração de infra-estruturas físicas nos espaços fronteiriços, garantindo por tabela, a integração das dinâmicas econômicas locais da faixa de fronteira nacional aos objetivos do planejamento propostos pelo governo Federal em âmbito nacional.

A implementação do Programa se efetivou por dupla integração, tanto do ponto de vista político-administrativo, que fazia do PDSFF uma política de articulação das demandas locais ao planejamento prioritário, dos Eixos de Desenvolvimento e Integração Nacionais⁶⁴, como também, o fortalecimento do desenvolvimento da Região Fronteiriça integrando-o aos territórios mais dinâmicos economicamente falando, aqueles escolhidos para desenvolvimento dos Eixos.

Nesse sentido, era necessário integrar a fronteira aos espaços mais dinâmicos e prioritários, por isso, foi criado um Programa como complemento do macro planejamento do país em suas prioridades, articulando pela geração de infra estruturas os territórios fronteiriços ao desenvolvimento econômico. Projeto que só foi possível, através das demandas dos representantes parlamentares de cada região de fronteira, que em maior ou menor grau estavam condensadas por um conjunto de relações de poder e interesses.

Essa forma de enunciar um pensamento para/sobre a fronteira afunila a estrutura de intervenção no/do território, fazendo com que a fronteira seja ponderada, no interior da política de governo, como objeto de apreciação *segmentado*, produzindo encadeamentos e escalonamentos administrativos.

Olhando o tamanho do território fronteiriço brasileiro (faixa de fronteira), não é difícil imaginar a natureza diversa das solicitações e anseios provenientes dos vários estados e municípios que compõem as fronteiras nacionais. Observando apenas as instâncias de poder do Estado representadas pelos Governos federal, estaduais e municipais, admite-se a existência de uma série de posturas, opiniões, necessidades e ideologias para satisfação das demandas.

Somam-se a isso, as políticas desempenhadas no âmbito dos partidos políticos e seus representantes nos diferentes poderes constitucionais, que se constituem como demandas sociais, caracterizadas por disputas entre indivíduos, grupos, classes, etnias,

⁶⁴ De acordo com Souza (2002) as diretrizes de entendimento que orientavam o “Avança Brasil” eram no sentido da redução do custo Brasil, eliminando as restrições do capital estrangeiro, quebrando monopólios de empresas Estatais e procedendo a novas regulamentações para os setores de energia, telecomunicações, petróleo, portos entre outros. Segundo Abreu (2001), os eixos nacionais de integração e desenvolvimento pretendiam consolidar a logística de transporte das regiões para se inserir ao mercado internacional, através das cidades pólos e áreas programadas que concentravam investimento, “[...] trata-se de eleger setores da economia, dinâmica e de interesse do capital privado”. (ABREU, 2001 p. 270).

ONG, instituições do poder público, empresas de capital nacional e internacional, entre outras forças do território, condensadas em maior ou menor grau, pelo poder legislativo.

Essa forma de ordenar a estrutura para efetivação da política do Programa permite pensar, em primeira mão, que o PDSFF não atendia as demandas da fronteira como um todo, uma vez que a abertura para executar as solicitações de recurso e implantação do programa, não compreendia especificidades da faixa de fronteira nacional como espaço de peculiaridades determinando ações específicas. Os projetos e solicitações de recurso poderiam ter diversas origens e interesse, não atendendo, necessariamente, especificações e nem se destinando a supressão de necessidades das coletividades e minorias fronteiriças, se realizando como uma forma de conquista, onde os “*vencedores*” que por suas propostas/emendas captavam recursos disponíveis.

A demanda por conexões entre os poderes interliga políticos, especialistas e administradores do poder público em geral, para o processo de realização, sucessão e monitoramento de tarefas, planos e metas, que recebiam recurso pelo Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Distribuição que só se efetivava de acordo com a complementação entre as instâncias dos poderes legislativos (demanda) e executivo (deliberação), que permitiu a concentração de recursos e demandas de acordo com os níveis de articulação e interesses das partes envolvidas na conquistas dos recursos.

Com esse formato, o Programa se configurava como política pública de controle técnico-administrativo, onde o pacto de co-participação entre os níveis de poder do Estado dão condição, no âmbito do planejamento, de realização de metas e propostas para a fronteira (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, s/d, s/p.)⁶⁵. Alianças foram necessárias para execução do planejamento e efetivação do Programa. As etapas deveriam se suceder da seguinte forma: as *demandas* construídas pela articulação de parlamentares e bem como, funcionários e técnicos da estruturas estatal (políticos em exercício, administradores, funcionários públicos, entre outros), mobilizados pela elaboração da proposta e projeto para conquista dos recursos. O governo federal por sua vez, deliberador dos investimentos, institui uma equipe técnicas de monitoramento das atividades propostas e financiadas, que ficavam sob efetivação das prefeituras dos municípios.

⁶⁵ Relatório de Atividade PDSFF, (2000; 2001; 2002). In. www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2002/default.htm

[...] Os principais fatores de sucesso são: a qualificação da equipe técnica, principalmente no que se refere à avaliação de planos de trabalho das prefeituras e acompanhamento da formalização e tramitação de convênios; o trabalho realizado com as prefeituras, de esclarecimentos sobre as exigências para a formalização dos convênios; as visitas periódicas a municípios contemplados com recursos do programa; e a responsabilização das prefeituras, enquanto órgãos executores (RELATÓRIO DE ATIVIDADE PDSFF, 2000, s/p.).

A execução das ações e a distribuição de recursos atendem a perspectiva de descentralização das decisões e ações do governo federal. Aos municípios cabia o papel de elaborar as demandas e projetos em articulação com o poder legislativo, bem como, a realização das propostas após aprovado e captado os recursos necessários. Se reservando ao Governo Federal o papel de monitoramento e orientação das ações, função desempenhada pela equipe de técnica (RELATÓRIO DE ATIVIDADE PDSFF, 2000, s/p.).

De acordo com os Relatórios de Atividade do PDSFF do período 2000 a 2003 as políticas desenvolvidas nas ações do programa atenderam expectativas particulares que compreenderam, trataram e atuaram na fronteira ao sabor de suas experiências, necessidades e representações enquanto espaço de intervenção⁶⁶.

A manutenção desse arranjo institucional, necessariamente, impõe um aspecto flexível ao tratamento do espaço fronteiro, que pode assumir diferentes identificações de acordo com as disputas e necessidades materializadas nas ações das emendas parlamentares, pressuposto de conquista dos recursos dispostos pelo Governo Federal, mediante, claro, os condicionamentos para efetivação e *formalização dos convênios*.

No relatório de atividade das atividades desenvolvidas no primeiro ano de implantação do programa, em 2000, não foi apresentado sequer, os setores de

⁶⁶ A estrutura institucional dos poderes parlamentares no Estado brasileiro possibilita atuação guiada por um jogo direto de interesses do poder constituídos. Não raro, se houve em campanhas eleitorais, de candidatos que disputam, sobretudo, cargos de reeleição, as referências: “eu lutei pela saúde”, enquanto outro diz: “eu atuo pelo social”, o arranjo institucional para realização do PDSFF, possibilita a parlamentares em seus respectivos estados, dizerem: “Eu lutei pelas infraestruturas na faixa de fronteira no estado, através de minhas emendas parlamentares junto ao PDSFF...”. Para uma interessante constatação quanto à construção de perfis, desses quase especialistas em segmentos da administração pública do Estado, confira alguns políticos no exercício do poder In. <http://www.al.ms.gov.br/> e verifique o perfil e trajetória de parlamentares e seus respectivos campos de atuação. Como se desejassem a condecoração pela garantida idoneidade discursiva e moral, se julgam especialistas em determinados segmentos, dessa forma, hasteiam bandeiras que são de longe, celeiros eleitorais, servindo ainda para relações de favorecimentos diversos e “*clientelismos*”. No mais, fica evidente que a política pública do PDSFF fortalecia essas práticas, que tem como resultante para a política do programa, a concentração de recurso em determinadas regiões pelos exercícios do poder legislativo, na elaboração das emendas parlamentares e captação dos recursos.

investimento do Programa, apenas pequeno texto que diz sobre as estruturas de realização, seguida do orçamento dos recursos por região⁶⁷.

No relatório de atividade do PDSFF de 2001, já é possível verificar os direcionamentos das ações do Programa que em maior parte, concentrava seus investimentos para atender as demandas de infra-estrutura física, melhoria das condições de circulação e transporte nas fronteiras, como demonstra a citação:

O montante de recursos atingiu R\$ 14,9 milhões, com ênfase para obras de pavimentação (55%), drenagem (10%), pontes (4%), quadras esportivas (2%), iluminação pública (2%), escolas (2%), redes de água (2%) e outras (19%). (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, PDSFF, 2001, p. 1)

A ausência de critérios para a política de Estado para fronteira materializada nas ações do PDSFF se expressa pelas divisões regionais dos investimentos informados no relatório de atividades. Seguem os critérios da macro-divisão regional do Brasil, fazendo uso de um referencial que divide a fronteira pelas regiões Sul, Norte e Centro Oeste, regionalizações que, para o espaço da faixa de fronteira nacional, não expressa o mesmo significado que teve quando foi criada para regionalizar o Brasil⁶⁸.

Por meio dos relatórios de atividades é possível verificar que durante a realização do PPA “Avança Brasil” (2000 - 2003), os recursos destinados ao Programa obtiveram sistemático aumento. No relatório de 2002, foi publicada ainda a estimativa de investimentos garantidos para o Programa, em 2004, primeiro ano de mandato do então candidato eleito à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva⁶⁹.

Os relatórios de atividade do PDSFF apresentam separadamente os recursos e valores previstos e os que foram efetivamente investidos. Os relatórios referentes aos anos de 2002 e 2003, não possuem informações detalhadas sobre a distribuição dos recursos, na última linha da tabela há o total de recursos em reais investidos em cada ano.

⁶⁷ Relatório de Avaliação, PDSFF, (2000). In. www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2002/default.htm

⁶⁸ A popular divisão regional ainda hoje muito usada foi criada por Fabio de Macedo Soares Guimarães, engenheiro e geógrafo que ocupou vários cargos no IBGE, ela é considerada a primeira divisão oficial do Brasil, que foi criada pela resolução nº72 em 14 de julho em 1941 e adotada em 1942.

⁶⁹ O modelo de planejamento disposto pela Lei que regulamenta o Plano Plurianual prevê que o planejamento governamental seja disposto em quatro anos. Os três primeiros anos são realizados durante o cumprimento do mandato do presidente executor do PPA, o último ano se faz no mandato do presidente eleito no processo eleitoral subsequente.

Quadro 01 – Orçamento do PDSFF dividido por regiões

Região/Investimentos	Orçamento 2000 (R\$)		Orçamento 2001		Orçamento 2002		Previsto	Efetivo
	Previstos	Efetivos	Previsto	Efetivo	Previsto	Efetivo		
Norte	81,12%	16,04%	93,26%	81,50%	48,60%	46,90%	Não infor.	Não infor.
Centro Oeste	5,41%	0,00%	0,64%	100,00%	0,35%	8,30%	-	-
Sul	13,02%	20,01%	4,30%	95,00%	3,40%	39,50%	-	-
Recursos anual do PDSFF em R\$	45.930,499	8.243,82	55.657,93	45.893,38	não informado	102.074,10	66.779, 999	12.342.535,00

Fonte: Relatório Anual de Atividade PDSFF, 2000; 2001; 2002.

Organização: Thiago Rodrigues Carvalho.

Além da variação quanto ao que se planejou em relação ao que foi efetivado pelo Programa, é possível verificar no Quadro 1, a disparidade na distribuição de recursos nas três regiões de fronteira. Constatação é resultado do arranjo institucional da política de governo, que distribuía os recursos a partir das emendas parlamentares, propiciando sua concentração de acordo com as disparidades regionais das demandas executadas. A região Norte é com ampla diferença a maior captadora de recursos, seguida pela Sul e pela Região Centro-Oeste, que no primeiro ano do PDSFF, além de receber menos, não conseguiu dar início aos trabalhos do Programa ou não teve suas atividades mensuradas no relatório.

É possível pensar que a disparidade entre o previsto em relação ao executado tem diversas origens. Do ano 2000 à 2001 há acentuado crescimento na execução das propostas ou partes delas, são resultados que não inferem sobre as críticas esboçadas no Relatório de Avaliação (PDSFF, 2001).

[...] Apesar da descentralização de recursos federais ser adequada, tivemos problemas encontrados nas vistorias *in loco* realizadas pela equipe técnica, quais sejam: alterações de planos de trabalho sem prévia autorização do concedente, atraso em cronogramas, realização de pagamentos após vigência dos convênios, etc. (RELATÓRIO DE ATIVIDADE PDSFF, 2001, s/p.)

No Relatório de Atividades (PDSFF, 2003), a diferença entre as expectativa e efetivação das ações do programa, na implantação de infra-estruturas, também são grandes.

Há ainda, problemas de inconsistência na realização das propostas, que apresentavam alterações nos planos de trabalho, o que não era bem visto pela equipe técnica de avaliação das atividades do programa.

As dificuldades enfrentadas para regularização dos objetivos traçados para as fronteiras vão se acentuar e também aparecer nos apontamentos feitos pelo Relatório de

Atividades (PDSFF, 2002), que relatava a baixa eficiência do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, tendo em vista que, a estimativa prevista “[...] para o final do período do PPA [“Avança Brasil” 2000-2003] era de 80% e o percentual alcançado no período de 2000 a 20002 foi de 17%” (RELATÓRIO DE ATIVIDADE PDSFF, s/d, s/p.).

O relatório de Atividade (PDSFF, 2002) apresentou grande concentração de ações desenvolvidas pelo programa em *determinados* estados e municípios, qual seria a causa da centralização das demandas?⁷⁰

De 197 processos priorizados para 2002, 121 correspondem aos estados: do Rio Grande do Sul com (56) e Acre (65), seguidos dos Estados de Santa Catarina com (34), Roraima (10), Rondônia (11), Amazonas (2), Mato Grosso do Sul (4) e Paraná (6). Apenas oito, dos 11 Estados⁷¹ que perfazem a faixa de fronteira do território nacional, contabilizaram recursos na ordem de R\$ 40.155.086,06, até a publicação do relatório, apenas quatro convênios tinham se efetivado, todos do Estado de Roraima com recursos que somam 12,97% do total previsto para o PDSFF, em 2002.

No Relatório de Atividades (PDSFF, 2001), o programa se estendia a 84 municípios somando 200.000 habitantes que, direta ou indiretamente, estavam relacionados com esta política de governo. Pois, mesmo que, a maioria desta população não tenha sido beneficiada pelas políticas do programa, os recursos foram destinados as suas regiões fronteiriças.

No ano de 2002 a quantidade de municípios envoltos nas políticas do programa subiu para 99 e a estimativa populacional era de 1.290.000 habitantes. O surpreendente dessas informações é que, apesar de aumentar o número de municípios contemplados pelas ações do PDSFF, de 84 em 2001, para 99 em 2002, ou seja, 15 municípios a mais, o número de habitantes contemplado pelas políticas do programa é cinco vezes maior. Crescimento que, não é nem de longe, acompanhado pelo aumento de recursos do programa.

Partindo-se do pressuposto de que os números apontados estão próximos da realidade, é possível inferir que os recursos no ano de 2002 foram mais distribuídos, ou

⁷⁰ De acordo com a interpretação do Relatório de Atividade (PDSFF, 2002), visualizam-se duas possibilidades para a disparidade de demandas entre os estados: ou há concentração solicitações elaborada pela capacidade de articulação dos parlamentares dos estados. Ou há priorização feita pelo governo federal na seleção de projetos e solicitações, como assinalado pelo documento, há possibilidade de ter havido a *priorização dos processos* de unidades da federação em relação aos demais.

Se tratando de política de governo as duas alternativas representam do ponto de vista do recurso um gasto: O Estado nacional como unidade foi o consumidor de investimentos e recursos.

⁷¹ Os Estados que não tiveram processos no ano de 2002 foi Mato Grosso, Para e Amapá.

se concentraram em municípios com maior densidade demográfica, ou seja, os municípios da Região Sul e parte da Região Centro-Oeste.

No ano de 2004 quando foi divulgado o último relatório de do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, referente ao ano de 2003. Portanto, ainda sobre diretrizes do “PPA Avança Brasil”, a avaliação realizada pela equipe do novo governo eleito, foi observada as seguintes ponderações sobre o Programa:

[...] Atendimento a uma população de 1 milhão de habitantes, com 56 projetos de infra-estrutura social e econômica em 50 municípios de 9 estados, estimulando assim o desenvolvimento regional, econômico e social, a permanência da população no local em que vivem e sua integração ao conjunto da sociedade nacional. (RELATÓRIO DE AATIVIDADES, 2003, s/p.)

Sem querer dar mérito às questões polêmicas sobre os números divulgados pelos relatórios ano a ano, é de se reconhecer que há acentuada variação na quantidade de municípios e populações *beneficiada* pelo programa ao longo dos anos. Em 2001 o programa se entendia a 84 municípios atendendo 200.000 habitantes; em 2002 o número de população atendida sobe mais de cinco vezes 1.290.000 habitantes, enquanto a quantidade de municípios atendidos só aumenta em 15. Já o relatório divulgado pelo governo sucessor, aponta o número de municípios atendidos inferior aos divulgados pela gestão anterior, ou seja, 50 municípios totalizando, 1 milhão de habitantes (RELATÓRIO DE ATIVIDADES PDSFF, 2001; 2002; 2003, s/p).

O último relatório das atividades do (PDSFF, 2003, s/p.) do Governo que criou o Programa apontava, inclusive, problemas com o monitoramento das atividades do programa, “[...] tem sido inadequado o acompanhamento dos executores dos projetos do programa, prejudicado pela carência de recursos humanos na área técnica”, o que permite avaliar os possíveis desencontros dos números dos municípios e habitantes atendidos.

É importante salientar que o *recurso* população, ou aquilo que Raffestin (1993) considerou um dos diversos *trunfos* do poder [Estado] são dispositivos⁷² que acionados,

⁷² A literatura que analisa o fenômeno populacional é bem ampla, no marxismo temos desde o olhar, que vê a população como força de trabalho, inserida em uma luta de classes, análise que pode ser vista em trabalhos mais antigos de Moreira (1998). Claude Raffestin, (1993), compreendeu a população como um saber (demografia), apropriado para tomada de poder, sobretudo, pelo Estado recenseador. Contribuiu para leituras mais amplas, cujas contribuições marxistas fazem parte. É relevante levar em conta que a população é um fenômeno de importância recente, mas, do momento que foi inventado, se fez como elemento imprescindível para exercício de poderes diversos dentro das sociedades. O fenômeno população assumiu papel de dispositivo para o ordenamento social do Estado, abrigando em si, o potencial de estruturação das escalas de poder dentro da sociedade, através dos saberes científicos (matemática e estatística), fundador de estudos populacionais. A grande questão é que não sabemos

procuram dar legitimidade as práticas no âmbito do poder do Estado. O acionamento do dispositivo população, desde a constituição do Estado moderno, serviu como *saber* para racionalização das práticas do Estado, por meio dos recenseamentos servindo como termômetro analítico da eficácia ou ineficiência de suas políticas de controle e planejamento.

É, portanto, pelo recurso/dispositivo população, potencializado pelo sentido informacional, que o Estado articula suas ações beneficiadoras para a maioria, ou como agenda de privilégios a grupos, indivíduos e minorias, sustentando-se em *discursos competentes*⁷³, de maneira a se legitimar pelo consentimento da maioria para o favorecimento de minorias, ademais, o que está em questão é que tipos de controles o recurso população pode oferecer ou determinar.

Neste sentido, é necessário salientar que a população é um termo genérico e abstrato, não diz sobre o que são as pessoas. São sínteses de controle social criadas pelo Estado e pelo conhecimento científico que, usado para avaliar a eficácia das políticas de Estado e Governo, como no caso do PDSFF, não contemplam importantes informações sobre os grupos sociais que foram beneficiados pelas políticas do Programa. Questiona-se, assim: Tão pouco sobre suas demandas? Quais relações as intenções do Programa estabelecem com o cotidiano fronteiriço? Quem são os fronteiriços pensados como números? São perguntas e/ou variáveis fundamentais para avaliar o poder de impacto de uma política de governo, quando avaliadas como concessão a seres humanos e grupos sociais e não números recenseável.

No Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, a preocupação/problema *população* aparece como fundamento da política. Assim, a condição de efetivação desta política é a garantia de fixação da população fronteiriça no lugar, ou seja, na fronteira, assegurando que as coletividades não se aventurem num processo

dispostos ao controle apenas. Mas também, formas materiais e simbólicas que se dissipam e atrelam em diversos seguimentos das relações em sociedade pelo discurso da ciência moderna. A população é um dispositivo de segurança, dos acessos, posses, força de trabalho, análise das riquezas, representações de culturas e identidades. É um saber que não se encerra nele mesmo, se ampliando e dissipando, por meio das necessidades construídas, como projeções de conquistas e desafios, ordenamentos, sistematizações, racionalizações científicas, elaboração de modelos sínteses, amostragens etc. (FOUCAULT, 2008, p. 21-25 e 90-108).

⁷³ São discursos que possibilitam arquitetar a realidade de modo a ser satisfatoriamente aceita e contemplada pelos indivíduos envolvidos por ela: “O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida e autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir”. (CHAUÍ, 1989, p. 7)

migratório para outras regiões, evitando os esvaziamentos demográficos que fragilizam a segurança nacional nos espaços fronteiriços como esclarece o trecho abaixo.

[...] O grande desafio é implementar ações que promovam a inserção competitiva da população da faixa de fronteira e das mesorregiões e considere as diferenças sociais, econômicas e os recursos naturais de cada região (deve ser levado em consideração o manejo sustentável dos recursos naturais), com a fixação da população na própria região, uma vez que envolve questões de segurança nacional. (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, 2001, s/p.)

Mesmo não apresentando uma interpretação/definição sobre a fronteira e sua representação há a preocupação de que o espaço fronteiriço seja suscetível a processos de esvaziamento que, se efetivado, “acarretam” problemas de segurança nacional.

É legítimo que o Estado nacional moderno represente, grosso modo, a unificação social de representações, identidades, mentalidades e domínios sob base material comum, o território. Elemento chave da constituição da soberania nacional moderna. Mas, também é verdade que a fronteira do território nacional tem seu significado sempre em processo de significação, fazendo com que a questão de ocupar os territórios fronteiriços para garantir a soberania não seja atualmente verdade determinante para questões de soberania.

Para Foucault (2008), com o tratado de Westfalia⁷⁴, a questão da soberania entre Estados nacionais ganhou novo significado, que representou maior complexidade para as relações entre Estados, não se efetivando simplesmente pela disputa e tomada de territórios. Pode-se dizer que a geometrização dos espaços e as mobilidades impostas às fronteiras do saber, deram ao território novos conteúdos de significação (recursos de interesses).

Do mesmo modo, a busca de ocupar os limites do território a fim de garantir a soberania nacional, pode ou não, inferir diretamente nas relações de soberania entre os nove países que fazem fronteira com o território brasileiro. A diversidade assinala para especificidades entre Estados nacionais caso a caso, tornando a fronteira múltipla e junto a isso, há ainda significados determinantes para as questões de soberania, hoje,

⁷⁴ De acordo com Michel Foucault o tratado de Westfalia 1648 representou “[...] uma realidade histórica na qual se articulou a idéia de uma historia temporalmente aberta, e de um espaço, que eu ia dizendo estatalmente múltiplo”. Essa idéia ganha sentido de abstração, universalização e heterogeneidade, às unidades de poder no interior do Estado, que buscam se firmar “[...] num espaço de intercâmbios econômicos ao mesmo tempo multiplicados, ampliados e intensificados [...]” (Cf. FOUCAULT, 2008, p. 387-88-89).

relações econômicas produtivas; as interconexões de capitais globais e de controle dos fluxos hegemônicos de produção; acessos a recursos⁷⁵.

Questões de soberania e indisposições entre Nações, atualmente se enunciam por um conjunto complexo de variáveis que podem ser de ordem material nos usos e recursos e/ou simbolismos diversos (religiosos), o que se evidencia são tramas complexas em formas e conteúdos diversos e não se definindo apenas por questão de ausência e presença de população e habitação do território e suas fronteiras⁷⁶.

Quanto ao entendimento que faz o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, a pergunta a se fazer é: quais fatores fariam da fronteira um espaço em potencial para processos de esvaziamento demográfico? A resposta a esse pergunta, denuncia as fragilidades da fronteira como um espaço que supostamente apresente obstáculo ao desenvolvimento da vida sócio-territorial.

Entretanto, essa pergunta abre, ainda mais, as lacunas quanto às informações das intenções do Governo Federal no tratamento da fronteira na convergência da criação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Um Programa previsto para um espaço específico, que não possuía um plano de metas, ou uma interpretação sobre a fronteira, não possibilitando maiores compreensões quanto a natureza das ações do programa, sua capacidade de transformação das realidades sócio-espaciais e identificação/representação do espaço fronteiriço, suas prioridades/necessidades no âmbito da política pública.

Já, por outro lado, é possível compreender alguns delineamentos da mesma política de governo que criou o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira – nas ações pensadas e desenvolvidas para o Brasil, suas regiões e diversidades e, inclusive, um projeto para parte da fronteira – fundamentados no estudo que deu base à proposta do PPA “Avança Brasil”, realizado pelo “Consórcio

⁷⁵ Parece que em tese, essa foi a medida que decidiu a questão que resultou na guerra entre EUA e Iraque. O que estava em jogo era relevância econômica do recurso petróleo, mas o que se via como ponto de justificativa dos atos de guerra foram *discursos competentes* que justificavam a guerra como necessidade de segurança das nações. É importante lembrar que, apesar da não confirmação da existência de produção de armas químicas e/ou nucleares pelas inspeções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas ONU e sua posição contrária aos ataques bélicos deferido pelos Americanos. O que se observou foi o “sim” aos atos de guerra, em última instância, concedido por nações representadas pela ONU, que não impôs qualquer sanção aos EUA pelo ataque. Por outro lado é possível ver hoje a mesma instituição (ONU) impondo sanções econômicas ao Norte coreano por sua atividade nuclear materializadas nos recentes lançamentos de foguetes de longo alcance. Já os Americanos, cobram medidas da Comunidade Internacional e consideram os atos uma ameaça a paz mundial, nem por isso presumem atos de guerra contra a condição.

⁷⁶ Cf. (RAFFESTIN, 1993; FONT; RUFÍ, 2006; HAESBAERT, 2007)

Brasiliiana”, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES.

3.2 As Políticas de Governo do “Avança Brasil” e o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira/ PDSFF

O primeiro Plano Plurianual após a Constituição de 1988 foi o “Brasil em Ação” (1996-1999), que não foi apresentado de maneira ampla para a sociedade. Suas publicações foram superficiais, aparentando inclusive, a inexperiência quanto à prática.

Por sua vez, o PPA “Avança Brasil” (2000-2003), que correspondeu ao segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi um planejamento mais detalhado, que realizou pesquisa e fundamentos teóricos mais definidos na apresentação dos objetivos e metas.

Esse planejamento, como trabalho que demandava estudos, pesquisas para elaboração de um macro planejamento governamental, foi encomendado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, dentro do planejamento do PPA “Brasil em Ação” (1996-1999) e teve como objetivo norteador: a “[...] Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados” em espaço definidos a partir de critérios de seleção dos territórios de planejamento. “O objetivo central desta tarefa é propor uma participação territorial com vistas ao planejamento” (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998a, p. 2).

A mensagem do Presidente da República proferida no lançamento do PPA “Avança Brasil” (2000 – 2003), parte do entendimento de que o Brasil estava em situação de equilíbrio, de acordo com as realizações da primeira gestão de governo, o que necessariamente orientava novas consumações, pois:

[...] Consolidada a estabilidade econômica, o Brasil entra no novo século com as condições básicas para avançar num projeto de desenvolvimento voltado para o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros (MENSAGEM DO PRESIDENTE s/d s/p)⁷⁷.

A estabilidade econômica que fora consolidada durante a gestão desse Presidente se deu pelo equilíbrio do índice inflacionário, até então, problema crônico do país. Aliás, esse é um dos vieses de propaganda desse governo, durante dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. O então Ministro do Planejamento e Orçamento, José Serra, defendia que a política de governo implementada para

⁷⁷ In. <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>

consolidação dessa estabilidade combateu e suprimiu realidades “[...] da qual o País tanto se orgulha: são eles a cultura inflacionária, o atraso e o corporativismo”⁷⁸.

As iniciativas de combate as chamadas culturas inconvenientes ao Brasil, possibilitou confeccionar um quadro que no ano de lançamento do PPA (2000), pelo menos para gestão de governo, o país estivesse pronto a avançar num projeto de desenvolvimento.

É possível pensar que as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, (1994-1997 e 1998-2002) tiveram como característica fundamental uma maneira de olhar e entender o Estado brasileiro. Desde o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999) é possível observar a recorrente crítica ao “tamanho” do Estado, grande ao ponto de não se suportar porque “[...] se tornou pesado, caro e ineficiente em muitos setores.” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1995, s/p.) O que estava em jogo era construção da idéia de desmonte do Estado, caracterizado pela onda de privatização que marcou a política deste Governo, alinhado ao Consenso de Washington.

Segundo aquele Governo, essa condução seria uma constatação e solicitação de toda sociedade nacional: “[...] Os brasileiros exigem que as ações do governo sejam mais eficazes e que o dinheiro dos contribuintes seja melhor aplicado [...]” (BRASIL, s/d, s/p)⁷⁹, a eficiência das ações deveriam se orientar para acabar com os dispêndios de um Estado que se tornou “pesado”.

As referidas críticas orientavam para a reforma do Estado que ao invés de “grande”, “pesado” e “ineficiente”, deveria assumir papéis de gerenciador, fiscalizador e legislador das/sobre coisas e formas de agir, abrindo mão dos seguimentos produtivos e executores, primando pelos mecanismos regulatórios.

Os setores que o Estado deixasse de atuar, teriam na iniciativa privada o novo ordenador das ações. De acordo com o Governo, daí se adere uma vantagem que é de: “[...] Uma economia mais exposta aos estímulos do comércio internacional e mais atraente para os investimentos externos será o principal instrumento de modernização do setor produtivo” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1995, s/p.).

⁷⁸ A citação foi extraída da fala de apresentação do PPA 1996-1999 proferida pelo Ministro do Planejamento e Orçamento José Serra em 31 de agosto de 1995 www.planejamento.gov.br/noticias. É interessante notar que em todo o documento, não é citado uma vez sequer, o nome do Plano Plurianual sendo possível supor que naquele momento o PPA ainda não tinha esse nome, que a partir do momento que apareceu passou sempre a ser usado para referenciar os textos do governo federal.

⁷⁹ O texto tem o título em forma de pergunta: “Por que Avança Brasil?”, neles estão contidos os principais delineamentos da política pública do PPA 2000 – 2003 está disponível In. <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>

O Estado deveria representar uma dupla abertura que, enxugadas suas participações nos setores produtivos, possibilitava a modernização dos setores de produção pelo capital de investimento estrangeiro⁸⁰.

Para tal o ex-ministro José Serra apontava três princípios: a construção de um Estado moderno e eficiente; Redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; Inserção competitiva e modernização produtiva, que são sintetizados na proposta de criação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1995, s/d. s/p.).

Os Eixos de Desenvolvimento fazem parte da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasileira, em 1998. Traduz-se num volumoso trabalho que parte do princípio de legitimidade da Região, como espaço de planejamento. De antemão, chama atenção a forte orientação econômica que identifica o Brasil “[...] com amplas possibilidades de adensamento e uma necessidade de se inserir competitivamente nos mercados mundiais [...]” (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998a, p.1).

Assim, as regiões precisam estar articuladas dentro do circuito regional criando uma coesão que possa possibilitar a integração aos circuitos e fluxos das economias globais.

[...] O próprio caráter das economias regionais pressupõe uma abertura significativa para o “exterior” a fim de suprir a pequena amplitude do seu mercado e propiciar um mercado para os produtos exportáveis para os quais a região possua vantagem comparativa. (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998a, p.4)

A região é pensada pela perspectiva da polarização que, de acordo com o estudo, tinha duas origens, geográfica e técnica. A primeira se refere a infra-estruturas, cidades, estradas, pontes, *suportes físicos*, enquanto a segunda, diz sobre a produção e suas *capacidades multiplicadoras* de articulação de cadeias produtivas que interligam a dinâmica regional aos circuitos globais (p. 4).

É necessário perceber que o estudo e planejamento previsto pelo Consórcio Brasileira foi uma demanda de governo, de modo que, suas características enquanto

⁸⁰ Boa parte da literatura que debate o Estado, sobretudo no Brasil, se orienta em dar demasiada importância ao debate de oposição sobre o tamanho do Estado, se é mínimo ou máximo. Entendemos que isso não tem grandes significados, pois, o Estado, a nosso ver é fruto de acionamentos em diversas estratégias nas tomadas de seus poderes e realização enquanto processo. Portanto, o interesse está na investigação dos mecanismos dessa operação e sua efetivação nos territórios, o tamanho do Estado, a amplitude de suas ações, fazem parte do jogo de poder e controle do Estado pelos diversos interesse que mobilizam sua estrutura. (Cf. COSTA, 1996; MORAES, 2008).

olhar espacial foi orientada pelas perspectivas políticas do governo que, encomenda um planejamento a um consórcio privado-público para atender suas expectativas.

A orientação básica de identificação dos espaços de investimento a serem realizados pela gestão pública se definia por alguns princípios, ou melhor, alguns valores fundamentais para efetivação dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração, como fica evidente no item 3.2 *Aspectos da Análise*⁸¹ presentes no documento apresentado pelo Consórcio Brasileira.

A construção dos espaços para realização dos eixos passa fundamentalmente pela identificação das vias de circulação, comunicação e de escoamento dos fluxos produtivos das regiões com maior densidade produtiva.

Além do mapeamento das vias de transportes de maiores fluxos, foram mensuradas as origens e destinos efetivos nas vias de circulações, sejam elas, rodovias, hidrovias, ferrovias. Conta ainda, com o mapeamento das áreas de influência econômica e *sistemas de interdependência metropolitanos, submetropolitanos e regionais, distribuídos ao longo das vias troncais*, identificando a distribuição dos 14 produtos que mais demandam transportes. Foi priorizado também o mapeamento dos *focos dinâmicos, ou frentes de expansão que constituam espaços privilegiados*, com concentração produtiva, setores em modernização e outros e, por último, há ainda *aspectos de condicionantes ambientais, relativos a ecossistemas, as unidades de conservação e áreas indígenas*” (p. 15).

Essas identificações subsidiaram a orientação de disposição dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Suas comprovações e direcionamentos foram visando caracterizar os espaços produtivos e mais dinâmicos do país, possibilitando criar ou fortalecer redes de circulação e as capacidades estruturais da dinâmica econômica de produção e dispersão, induzindo uma conexão dessa ordenação produtiva aos fluxos da economia global.

Se o estudo se orientou pela identificação de espaços dinâmicos, há implícito em sua lógica um caráter de *seleção espacial*⁸², que leva em consideração, fatores

⁸¹ Se refere ao documento que vem sendo citado como Consórcio Brasileira 1998a.

⁸² De acordo com Corrêa (2007, p. 36) a seletividade espacial é categoricamente marcado pelo processo de organização do espaço social dos homens, que decide “[...] sobre um determinado lugar segundo este presente atributos julgados de interesse de acordo com os diversos projetos estabelecidos”. Sejam pela fertilidade produtiva dos espaços; o sítio defensivo; proximidade de matérias prima e/ou recursos; acesso a mercado consumidor e das vias de comunicação e circulação; mercado consumidor; disponibilidade da força de trabalho e suas forças políticas qualificados pela presença ou ausência de sindicatos entre outros. O que fica evidente é que a seletividade espacial não é um processo natural e sim uma relação política dos homens com os espaços e/ou territórios da tomada do poder.

produtivos e de infra-estruturas, para a seletividade e identificação do viés possível de ampliação da dinâmica regional em conexão global.

Sendo assim, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁸³ se configuraram como “[...] uma nova forma de ver o problema regional, ignorando as fronteiras internas e considerando o processo de integração regional”. A necessidade de articulação da produção regional e conexão para exportação fizeram com que as fronteiras internas fossem suprimidas no processo do planejamento que tem em seus conceitos a origem de suas prioridades, “[...] este conceito privilegia a logística de transportes na proposição de eixos e delimitação de sua área de influência, em detrimento de outros fatores preponderantes, quando se considera a necessidade de desenvolvimento regional” (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998^a, p. 8).

A resolução apresentada pelo Consórcio Brasiliana caracteriza como espaço de intervenção aqueles que em exame apresentem índices satisfatórios quanto as maiores e/ou menores densidades estruturais de origem geográfica e técnica. A identificação desses espaços, na verdade, opera simultaneamente pela seleção de espaços que receberão investimentos, ao mesmo tempo em que, segrega os demais espaços não escolhidos pela política governamental. Os eixos foram pensados como pontos de intensidades que ao receberem investimentos, para o aumento de suas capacidades de circulação e produção.

Os relatórios definitivos sobre a criação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram publicados em novembro de 1998b. Durante esse ano, também foram vieram ao conhecimento da sociedade vários outros trabalhos que constituíam avanços nas propostas que chegaram próximas das definições, no final do mesmo ano.

No relatório citado, houve uma mudança quanto à definição dos eixos, o documento apresentava a proposta de doze eixos que foram restringidos a nove apenas. Ficou demonstrado que havia intenção de se criar um eixo fronteiro que foi denominado Franja de Fronteira e percorria o limite da fronteira de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, indo até o Sul de Mato Grosso onde se encontrava com o eixo Centro Oeste. No relatório Consórcio Brasiliana, de junho de 1998a, o eixo foi suprimido do estudo por questões de baixa pontuação nos critérios de seleção dos espaços passíveis de constituição dos eixos.

⁸³ Para implantação das metas do estudo se obteve várias propostas de eixos que no fim dos estudos esse definiu por nove 9 Eixos-Desenvolvimento: Arco Norte, Madeira Amazonas, Araguaia-Tocantins, Transnordestino, São Francisco, Rótula, Mercosul, Sudoeste, Oeste.

Se tivesse sido implantado, talvez o eixo da Franja de Fronteira, assumiria o papel de um entendimento sobre uma parte da fronteira, assunto que não estava, em primeiro plano, colocada como questão de análises para o planejamento do Estado.

Não realizado o projeto de criação de um eixo fronteiro o que sobrou de reflexão destinada ao território fronteiro no estudo, ficou reservado à implantação do eixo Centro Oeste que atravessava o Mato Grosso do Sul e o Mato Grosso permitindo conexões tanto com a fronteira, quanto com espaço ao Leste do Brasil, os estados de Goiás e São Paulo. No contexto do Consórcio Brasiliana (1998a p.127): “[...] O papel deste eixo é de integração nacional no sentido noroeste-sudeste, de potencial integração com países limítrofes, tanto em termos de transporte como em outras infra-estruturas (gás) e acesso potencial ao Pacífico”.

Se o critério de seleção dos espaços passíveis de criação dos eixos é a densidade de infra-estruturas, técnicas e capacidades multiplicadoras, não é difícil compreender por que a fronteira não foi um espaço selecionado para criação de um eixo, uma vez, que a fronteira não apresenta adensamento satisfatório em relação às outras regiões dentro do próprio Estado, por exemplo, do Mato Grosso do Sul, daí a escolha de outra malha.

Se a fronteira não é um território passível de articular um eixo dentro da política de governo é porque não atende as especificações de seleção espacial. Por meio disso se vê que a fronteira, um espaço peculiar e aberto a diversos processos, não se inseriu como espaço prioritário para agenda de planejamento do Estado brasileiro durante a administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A fronteira, não aparecendo como espaço ideal às ações das políticas governamentais implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso é objeto da criação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, isso possibilita pensar que mesmo não estando como prioridade dos planos daquele governo, a fronteira nacional detinha uma importância, embora essa relevância não tenha sido definida pela política da atuação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Como observado, uma perspectiva recorrentemente apresentada no relatório de atividades do programa, foi a “*fixação da população na própria região*”, ou seja, possuía um interesse fundamental de controle da mobilidade sócio-territorial.

Seria sensato imaginar que se o espaço fronteiro não entra como foco prioritário das políticas de governo – sobretudo por não apresentar condições materiais de infraestruturas e produções que demandem eixos de circulação e dispersão -

tornando-se objeto de uma política de intervenção, que tem como maior parte de suas ações a geração de infraestruturas de circulação, ou melhor, 55 % para obras de pavimentação como aponta o relatório de avaliação do programa de 2001. Pode se compreender que havia a intenção de gerar infraestruturas, ou seja, o necessário para integração fronteiriça aos espaços dinâmicos e ganhadores, dos eixos. A fronteira se apresentou, aparentemente, como interesse e meta de governo.

Também ganha sentido, pelo menos em imaginação, os objetivos e preocupação direta do programa em manter o controle de possíveis fluxos migratórios que pudessem gerar esvaziamentos na região de fronteira. Se a fronteira não foi uma região ganhadora no olhar do governo federal, compreende-se que ela não é parte mais dinâmica e densa da economia produtiva e circulativa do país, portanto, diante de uma política de desfavorecimento em relação às regiões ganhadoras dos eixos, poderia se ver em um processo de esvaziamentos dos fluxos populacionais direcionados às regiões dos eixos.

Pode-se compreender que, assim se define importância do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Ao mesmo tempo em que procura dotar a fronteira de infraestruturas necessárias ao julgo do Governo e suas metas, também serve como medida de controle dos possíveis fluxos populacionais de deslocamentos.

No fim das contas, ao que parece, a questão foi demandada pela própria metodologia desenvolvida para seleção dos espaços de implantação dos eixos, que gerou regiões perdedoras, não integradas, excluídas que, de certa forma, apareceram como espaços inerentes e integrais a idéia de administração do território. Por outras palavras, mesmo as regiões não atendendo as exigências dos formulários, nem se colocando melhor disposta a integração técnica do arranjo territorial nacional da política de governo, suas disparidades se revelaram como partes de um mesmo processo, que demandou projetos e programas complementares⁸⁴.

Essa região fala sobre os limites territoriais (materiais) de força hegemônica do Estado nacional, representa o limite da nação e das forças produtivas que estão em processo de contínua *marcha de apropriação e produção do território*, o que pode fazer com que ganhe expressividade produções e representação materiais e imateriais ou que percam força e se tornem menos nítidos, símbolos, signos, ou que também, ganhem

⁸⁴ É interessante notar que o PDSFF não é uma política pública prioritária nas ações de governo, uma vez que, em janeiro de 2001 foi divulgada a lista de 32 Programas Estratégicos do governo, entre os quais, não havia o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Cf. (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998)

novos significados na relação com outras identidades, enfim, depende do tipo de negociação imposto ao espaço fronteiriço em sua diversidade.

Pensando pela perspectiva do governo, seria importante também reconhecer que a fronteira se manifesta como um espaço de ausências e presenças diversas e não ter sido eleita por uma política prevista para regiões de *adensamento* do arranjo territórios, deixa em evidência as carências de infraestruturas, com baixa diversificação produtiva em relação às regiões dinâmicas, ou seja, se manifesta como element de disparidade do território nacional.

A fronteira pode representar o final ou início de um Estado posto sob limites territoriais, há, portanto, dentro do Estado territorial, polaridades produtivas de espaços materiais e simbólicos que movimentam fronteiras internas ao território, de acordo com as disputas e interesses nas diferentes escalas de poder social, que estão sempre articuladas aos domínios mais amplos de fluxos globais. As fronteiras territoriais do Estado se articulam a esses fluxos e polarizações imanentes ao território de maneira diversa.

O caráter de movimento imposto às fronteiras intra-Estado, seja ela pioneira ou de expansão, material ou simbólica, sempre se direcionaram e tiveram como limites as fronteiras Internacionais do território estatal brasileiro. Espacialidade que aparece como final, (que pode também ser começo), sob crivo das polaridades produtivas do país, que nasceram com expressividade no litoral do território brasileiro. Nesse sentido, as mobilidades das fronteiras internas do território em direção aos limites internacionais do Brasil, torna complexa e distinta as hierarquias produtivas e circulatórias do país.

A falta de critérios para realização e efetivação dos projetos do PDSFF acarretou problemas com a concretização das propostas que atingiram baixas expectativas. Houve ainda dificuldade nas identificações de prioridades para intervenção nos territórios fronteiriços, o que ficou assinalado no relatório do último ano de gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002.

O Programa contribuiu para a resolução dos problemas da faixa de fronteira, mas a solução definitiva dos problemas dependerá de ações mais abrangentes, identificados a partir de uma avaliação sistemática das carências das diversas regiões envolvidas (RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES PDSFF, 2002 p.2).

A não confirmação de um plano de ações para tomada de decisões quanto a fronteira, notadamente, acumulou problemas ao Governo com relação às execuções

orçamentárias nos exercícios anuais do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.

O fortalecimento dessa perspectiva negativa de avaliação do Programa é dado pela própria destinação de recursos, efetivada pela enunciação das necessidades provenientes das solicitações e disputas diversas, materializadas nas intervenções dos parlamentares e suas emendas, que em tese se efetivam por parcerias diversas entre parlamentares, instituições, municípios e/ou estados sem prioridades e metas, sem definição de expectativas inclusive, da proposta do programa. O que tornou difíceis as previsões de resultados, logo, eficácia da aplicação dos recursos destinados.

Fica registrado ainda que, muitas vezes os recursos as emenda parlamentares além de definir as prioridades de investimento, que em geral não foram discutidos na/com base, também podem levar à definição da execução via empreiteiras vencedoras dos certames, porcentagens, entre outros.

Se os problemas da/na fronteira ainda necessitam ser identificados é possível crer que isso precisava ser feito, em primeira mão, pelo próprio distribuidor dos recursos realizador do Programa.

É o que fica evidente no último relatório de atividades do programa publicado em 2004, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que aponta a necessidade de:

[...] aperfeiçoar a metodologia de implantação do programa, fortalecer a participação social, alterar a concepção do programa, elaborar um plano gerencial e consolidar um plano de gestão do programa como atividade complementares aos eventos de planejamento estratégico do Ministério da Integração (RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO PDSFF, 2004, s/p.).

Essas avaliações colaboraram para reconfiguração da política de fronteira no planejamento da ação pública do Estado. Com a sucessão de governo, o programa é re-analisado e sofre profundas transformações quanto suas metas e definições de objetivos. Mudanças que foram caracterizadas pelo estudo/pesquisa da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDF) publicada em 2005. Mas já fazia parte do conjunto de programas apresentados no Plano Plurianual “Brasil de Todos” (2004 – 2007), que foi levado ao Congresso Nacional, em 2003, pela Secretaria de Investimentos e Planejamento Estratégico na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

3.3 A mudança de Governo e a Reestruturação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira

3.3.1 A fronteira como questão Regional

O relevante investimento na perspectiva de planejar as atuações do Estado nas fronteiras do território nacional foi pronunciada pelo Ministério da Integração Nacional, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) em 16 de maio de 2005. O documento que tornou público o lançamento do novo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, apresentando os objetivos das novas medidas definidas para o programa, levantadas a partir do estudo realizado por "[...] especialistas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que orientaram as mudanças do PDFF". (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005a, s/p.).⁸⁵ Claramente, o texto expôs as intenções do novo governo para o território fronteiriço.

No documento está reproduzido o discurso do Secretário de Programas Regionais do Governo, a época⁸⁶, Carlos Gadelha, avaliando que a versão anterior do Programa, não era estratégica e como contraponto destacou a ação conjunta dos ministérios, coordenada naquele momento por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para o desenvolvimento do Programa, mencionando a relevância dos estudos realizados, as divisões sub-regionais definidas pela metodologia da pesquisa, as informações disponibilizadas e suas possibilidades. Ainda, podemos citar outro texto publicado na página do Governo Federal: *Nova Faixa de Fronteira incentiva desenvolvimento e integração com países vizinho*⁸⁷, composto por trechos de falas dos ministros e secretários presentes na cerimônia de lançamento do novo programa. Pela fala de algumas personalidades políticas presentes é possível perceber concepções e imaginários que demonstram pensamentos e concepções sobre a fronteira do território nacional.

O então Ministro da Integração, Ciro Gomes (2005), afirmou que o Brasil necessitava tratar o espaço fronteiriço de maneira específica: "[...] encarar como uma ponte para as relações com as nações sul-americanas, e não como uma área onde a

⁸⁵ In. www.integracao.gov.br notícias, "Governo Federal muda sua atuação na Faixa de Fronteira", 16/05/2005. Para maior clareza a chamada de citação desse documento será 2005a.

⁸⁶ O ano era 2005, atualmente quem está a frente da Secretaria de Programa Regionais é Márcia Regina Satori Damo.

⁸⁷ In. www.integracao.gov.br notícias, 18/05/2005. A chamada usada para o documento será 2005b

legislação e as condições de vida imponha restrições para seus cidadãos, com intuito de defender o território. [...]” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005b, s/p.).

O vice-presidente, Jose Alencar, ressaltou a importância dos estudos, dos diagnósticos realizados sobre a fronteira e suas possibilidades para elaboração de estratégias de desenvolvimento: “Mais do que um levantamento sócio econômico, o Programa demonstra onde e como investir na fronteira para promover o desenvolvimento regional, a melhor forma de defender as nossas fronteiras.”(2005b, s/p.).

Outra personalidade política citada no documento é o governador do Estado do Amazonas que elogia a metodologia do estudo realizado para o programa e faz um julgamento sobre a fronteira: “[...] O debate com a sociedade legitimou e concedeu identidade ao programa. A sensação de abandono nas fronteiras do País levava as pessoas a pensar em separatismos e não contribuem para a defesa da soberania nacional” (2005b, s/p.). O governador entendia que a metodologia participativa do programa fora a principal responsável pela efetividade da nova proposta que resultava na eficácia da integração e soberania nacional.

É possível perceber que os diferentes discursos apresentam uma idéia comum, qual seja, de que a fronteira está diretamente ligada à questão de defesa da soberania nacional. Mas o que chama atenção é que o sentido da soberania muda em relação aquela que tem sido hegemônica nos diferentes governos e o imaginário coletivo, qual seja, de domínio e segurança. Outros elementos estão incorporados no discurso de defesa soberana, como a integração sul-americana entre Brasil e demais países, quais sejam: o investimento estratégico para o desenvolvimento regional, com fins soberanos. Como proposta, o Programa quer dar condições de duas aberturas fundamentais: fazer romper com a sensação de abandono das fronteiras, mudando o próprio conteúdo das chamadas questões de soberania, que explicitamente é significado pela dupla *integração*: a nacional e sul-americana.

Além da soberania, os discursos também ressaltam a importância dos estudos realizados para identificação das metas (integração), das práticas (para a defesa da fronteira) e da metodologia (de mudança da sensação em relação a fronteira). Em todas as falas, essas preocupações se amparam nas medidas apresentadas pelos especialistas que realizaram o estudo de revisão do Programa, que foi condensado no livro intitulado: *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - bases de uma política integrada de desenvolvimento regional*, de autoria do Grupo

*Retis*⁸⁸ de pesquisa, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenado pela professora Lia Osório Machado.

No lançamento da nova proposta, do novo Governo, dois pontos chamam atenção. O primeiro é a mudança de nome do Programa. Quando foi lançado em 2000, o Programa chamava-se *Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira*. Com a mudança de governo a palavra “social” foi suprimida do título, passando a se chamar *Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*⁸⁹. O segundo aspecto relevante é quanto ao subtítulo do programa: “*Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional*”. Esse subtítulo enunciava a nova estrutura administrativa do planejamento governamental apresentado, que pretendia trabalhar de maneira integrada as intervenções, atuando em diferentes espaços, aproximados pelos fins que a política almeja: o Desenvolvimento Regional.

Como ação do planejamento governamental o PDFF passou a ser compreendido como uma política regional prioritária⁹⁰ de maneira que, foi situada pela estrutura administrativa de governo, no interior do macro política de planejamento do território nacional. A denominada “[...] Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instrumento que orienta sua missão institucional e estabelece novas premissas para a redução das desigualdades brasileira” (CARTILHA DO PDFF, 2003, p. 3).⁹¹

Trata-se de superar a ação particular de parlamentares, via Emendas, como acontecia na versão do Programa anterior.

Para o desenvolvimento da macro-política de planejamento foi criada uma estrutura administrativa. Marcadamente, a Secretaria de Programas Regionais (SPR), coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), com previsão de atuar por cinco grandes programas com perspectivas de “[...] reversão do quadro de desigualdades e de exclusão das regiões brasileiras” (p.5). Para tanto, foram criados diferentes políticas como o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regiões (PROMESO), Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido

⁸⁸ Cf. <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/>

⁸⁹ Não tivemos acesso a qualquer documento ou fala que justificasse a mudança, entretando, parece estar relacionado ao sentido de *fronteira* e de *desenvolvimento* propostos pelo estudo que originou o novo texto do Programa.

⁹⁰ No PPA 2004-2007 "Brasil de Todos", o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi disposto como política governo para investimentos estratégicos.

⁹¹ Disponível In. <http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/fronteira>

(CONVIVER), Programa Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

A diretriz comum entre os programas, a ser implantada em espaços e realidades distintas, se define em três princípios basilares. O primeiro está relacionado à política de seleção dos espaços de intervenção que deve ser definido pela “[...] delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas” buscando e eficiência/eficácia na aplicação dos investimentos. (p. 4) O segundo princípio se refere a organização social que se pretende atingir, atendendo diferentes esferas da sociedade, “[...] envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia” de nexo participativo, e que “[...] podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis”. (p. 4-5) O terceiro princípio é pela “[...] dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais”, procurando fortalecer a economia das regiões e a participação dos sujeitos locais para o “[...] crescimento e inclusão regional e social” (p. 5).

Observa-se que as três orientações fazem do espaço o dispositivo fundamental do planejamento. As atuações e prioridades são deliberadas pelo recorte regional definido, fazendo com que o espaço seja o enunciador da ação e definidor das prioridades através da seleção regional. O conteúdo do espaço é que definiria as articulações das políticas e as intervenções, alinhamentos, necessidades e precedências.

A organização social (segunda orientação) e a dinamização econômica e social de atores e gestores dos/pelo programas (terceira orientação) só se definem através da delimitação dos espaços regionais (primeira orientação). Pode-se dizer que o território é administrado politicamente pela enunciação do espaço (regional) como base possível da atuação de governo.

A fronteira apareceu, portanto, como uma questão regional para o governo Federal, portanto, ganhou sentido para o planejamento estatal e controle/produção do território as representações (material e simbólica) que conformam as leituras que identificam os espaços sub-regionais.

[...] A grande inovação desta política refere-se à abordagem dirigida a espaços sub-regionais, buscando a dinamização econômica, o fortalecimento de infra-estrutura econômica e social e a melhoria nas condições de cidadania, envolvendo o fortalecimento dos atores e o aproveitamento das peculiaridades da organização social e das características produtivas locais (CARTILHA DO PDFF, 2003, p. 10).

Assim, a política governamental, através do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira compreendeu o território fronteiriço como questão regional, que de acordo com as especificidades locais é recortado (geometrizado), de forma a definir sub-regiões ao longo da fronteira nacional. Medida que pode permitir tanto o planejamento das ações e definir prioridades e medidas possíveis pelas experiências do local, estruturando e potencializando a produção.

A idéia de Desenvolvimento Regional se manifestou para a política nacional de governo como *fundamento* para administração do território nacional, o que demandou certos arranjos institucionais para a precisão dos objetivos do planejamento. É o caso da criação da Câmara Política de Integração e Desenvolvimento Regional como tecnologia política, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República. A idéia de Câmara trás em si a lógica da representação por isso é composta por 23 Ministérios e secretarias especiais, configurando o grupo de Trabalho Inter-ministerial (GTI) coordenado pela Secretaria de Programas Regionais.

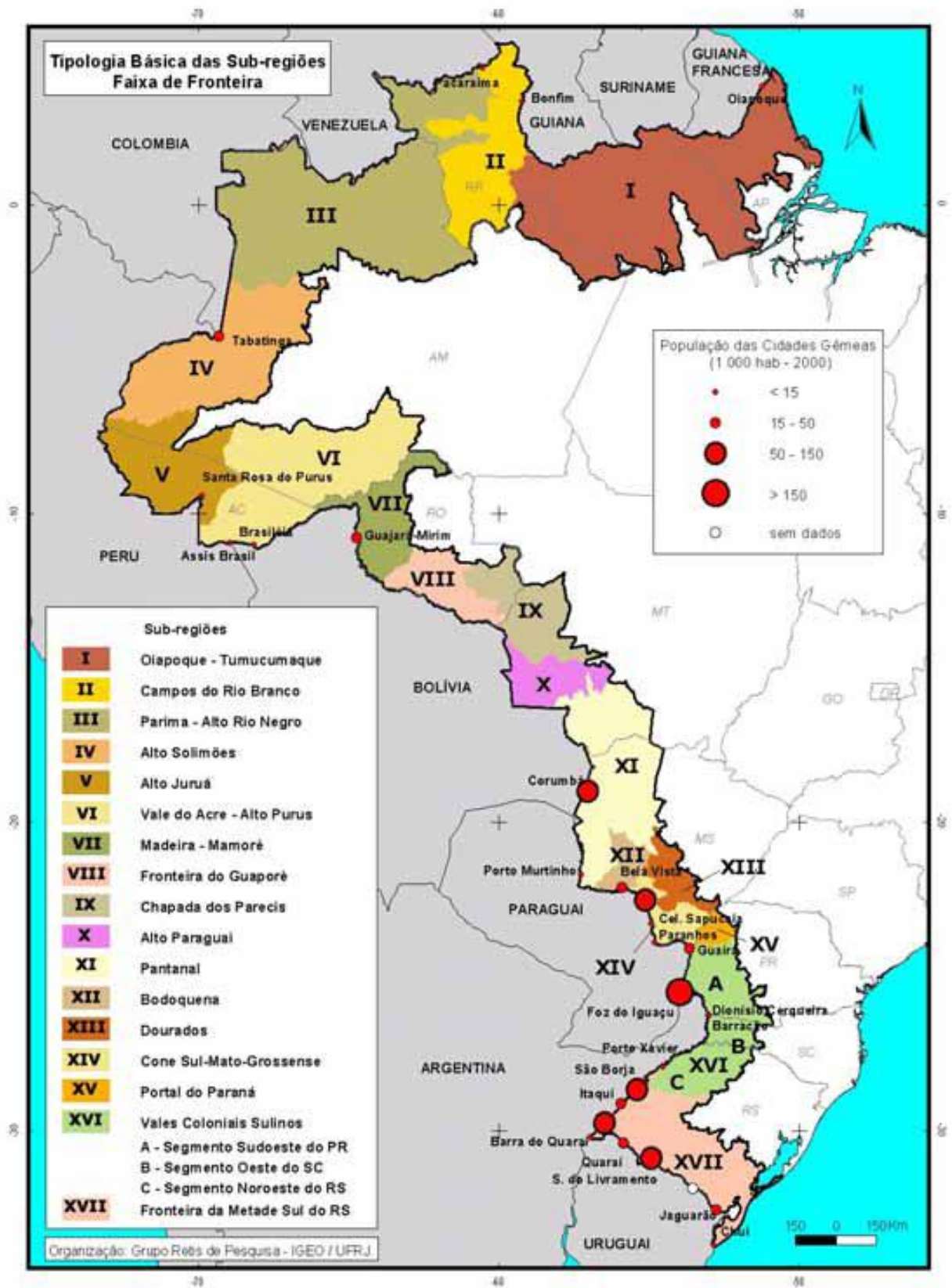
É importante observar que, a partir da criação da estratégia de efetivação das políticas de administração do Governo, foi necessário reestruturar os encadeamentos de gerência do Estado para permitir e legitimar a política implementada, dando maior eficiência racional à burocracia, atualizando as estratégias possíveis da envergadura do Estado.

A fronteira passou a ser pensada como um espaço regional e ganhou o primeiro estudo sistemático de identificação de seu espaço (faixa de fronteira), onde foi possível se compreender as manifestações fronteiriças, mediante os objetivos da administração pública em relação ao território de fronteira, que está integrado dentro de objetivos do macro planejamento de prioridades do Governo Federal.

O estudo que resultou na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira apresentou uma divisão da Faixa de Fronteira em 17 sub-regiões que compõem, em escala maior ou menor de abrangência as divisões sub-regionais da faixa de fronteira nacional. (Figura 1)

Dessa forma, foram esquadrihados os espaços de intervenção da/na fronteira. As ações, perspectivas e identificações sobre as possibilidades de atuação nas sub-regiões são definidas pela base teórica do programa que, desde quando foi criado em 2000, pela primeira vez apresentou no âmbito das intenções de governo uma leitura sobre a fronteira e suas possibilidades de integração dentro da política de administração do território. É essa orientação que se pretende analisar.

Figura 01- Mapa das Sub-regiões da Faixa de Fronteira Nacional



Fonte: Proposta de Reestruturação (PDF, 2005, p. 69)

3.3.2 Pressupostos da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDF)

Com o discurso de retomada do planejamento estratégico de maneira a fazer do Estado o agente de coordenação do Desenvolvimento, a Proposta de Reestruturação do PDFF foi fundamentada por estudos que tem como objetivo superar a condição “negativa” da fronteira vista como “espaço problema” para gestão do território nacional. Isso está evidente no dizer do então Ministro da Integração Ciro Gomes⁹²:

[o] progressivo esgaçamento do tecido social, na miséria que condena importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desafio cotidiano perpetrado pelo crime organizado e na falta de integração com os países vizinhos” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 5).

Ameaças que colocam em risco a condição soberania do Estado o que acabou por facultar na elaboração de uma política que tem seus objetivos pautados no:

[...] desenvolvimento econômico regional e a promoção da cidadania dos povos da fronteira num momento em si estratégico de fortalecimento da integração sul-americana, como assumido pelo Governo Federal no Plano Brasil de Todos” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p.8).

Nota-se que o Programa assume substancial diferença em relação ao Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira que, quando implantado na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, além de não apresentar uma identificação (reconhecimento) da/sobre a fronteira, também não tinha definido os objetivos do programa⁹³.

Para realização dos objetivos postos para o programa foram elaboradas quatro linhas condutoras. A **primeira** fundamentou as questões de identificação das *bases produtivas* e as *identidades culturais*; a **segunda**, procurou mensurar as *interações* com países vizinhos; a **terceira** versou sobre a *legislação* (marco legal) e a **quarta**, apresentou um *estudo de caso* com agentes locais de duas sub-regiões específicas (Alto Solimões e fronteira Brasil-Paraguai no Mato Grosso do Sul)⁹⁴.

A Proposta de Reestruturação em questão apresentou como *Antecedentes* para compreensão das questões do estudo sobre o território fronteiriço, sobretudo, no tocante a definição configurada pela Lei 6.634, de 2/5/1979, que estabeleceu a largura de 150

⁹²O livro que define a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi apresentado por um texto de autoria do então Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes. Com o título: “A Reestruturação do Programa Faixa de Fronteira: Uma Estratégia de Desenvolvimento e Cidadania”. O ministro salienta que o Programa é parte de uma tática de fôlego para a retomada do planejamento estratégico de maneira a fazer do Estado o agente de coordenação do Desenvolvimento. (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 5)

⁹³ Ver item 3.1.

⁹⁴ PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p.8

km como faixa de fronteira. Demarcação que se orientou através concepções geopolíticas que compreendiam a fronteira como um território de segurança nacional. Foram idéias que alimentaram diferentes perspectivas e Planos de governo ao longo do século passado, fazendo com que a faixa de fronteira nacional fosse identificada por aspectos “[...] de baixa densidade demográfica, a vocação "atlântica" do país, as grandes distâncias e as dificuldade de comunicação com os principais centros decisórios, entre outros” (p.9).

Leitura que aponta para as mobilidades das fronteiras internas do território nacional (material e simbólica) que avançam no sentido Leste - Oeste e Sul - Norte, partindo do litoral, em contínuo adentramento no território de maneira homogênea e/ou pontual impondo o movimento aos desdobramentos de posses e reconhecimentos do território.

Essa forma de pensar a manifestação fronteiriça que é de apropriação do território, necessariamente impõe à fronteira condição de conexão com outros espaços de maneira contínua e/ou descontínua, mas articulada. Determinantes que implicam para a constituição de “Novos Condicionantes” ao planejamento da fronteira, que passa a ser pensada como um território de múltiplas escalas geográficas no tratamento das diferentes realidades fronteiriças. (p.9)

Em escala global a fronteira é colocada em comunicação com o próprio Estado nacional para a troca de informações, mas também, com empresas transnacionais, organismos internacionais que solicitam padrões e normatizações sobre questões específicas como ambientais, de comercialização, tráfico e contrabando não dispostos ao controle do Estado.

Na escala subcontinental a fronteira apresenta ou não o *desenvolvimento de agrupamentos funcionais*, como é o caso do Mercosul e da Comunidade Andina, e/ou integração das malhas viárias entre os Governos Sul- Americanos, possibilitando articulações diversas podendo ser entre oceanos Atlântico e Pacífico. Ainda, tem a questão das ilicitudes “características” de fronteira que inferem sobre condições de desenvolvimento econômico e social e ainda sobre a questão da expansão dos movimentos migratórios na zona de fronteira que exige tratamento bilateral.

Em escala nacional segundo a proposta é necessário o ajuste das políticas nacionais à “permeabilidade” da fronteira, visando sua integração a outras regiões do país; promovendo a cidadania para combater os diversos tipos de tráficos ilícitos. Criando espaços de articulação entre sistemas territoriais produtivos.

A escala sub-nacional composta pelas diferenças regionais da unidade territorial nacional, apresenta sinais de “insatisfação com o modelo tradicional de relações hierárquicas entre o estado/região (inferior) e o centro decisório nacional (superior)”. Observa-se ainda que, as articulações locais e regionais ao mercado global, exigências e estratégias de cunho regional, são débeis e não articuladas aos países vizinhos. Sendo que, na esfera local, é necessário “[...] maior conhecimento do centro decisório nacional sob as especificidades territoriais dos municípios de fronteira” (p. 10).

Ainda, como antecedentes do planejamento para a faixa de fronteira o estudo apresenta uma identificação de quatro *Situações Geográficas dos Municípios e da População da Faixa de Fronteira em relação Limite Internacional*, com seus 588 municípios. Dois grandes grupos foram definidos: lindeiros e não-lindeiros.

Nos municípios ditos lindeiros há três situações. Há municípios cujas sedes fazem limites internacionais com países vizinhos, denominadas de cidades gêmeas, podendo ou não apresentar conurbação urbana; na segunda, estão municípios cujos territórios fazem divisa com países vizinho, mas, a sede não se situa no limite internacional e, ainda, os territórios municipais que fazem divisa com o limite internacional, mas a sede se situa fora da faixa de fronteira.

No grupo de municípios não-lindeiros há duas situações: os municípios que possuem sede na faixa de fronteira e os municípios cuja sede esta fora da faixa.

Ao que se refere aos municípios do Mato Grosso do Sul, nos não-lindeiros (54,5%) possui sede fora da faixa de fronteira, enquanto (18,2%) têm sede na faixa de fronteira. Os municípios lindeiros, (22,7%) tem sede na linha de fronteira, (4,5%) possuem sede dentro da faixa de fronteira, não havendo municípios lindeiros com sede fora da faixa de fronteira no Mato Grosso do Sul. (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDF, 2005, p. 11)

Dos (78) municípios que constituem o território do Mato Grosso do Sul, (44) estão na faixa de fronteira., o que o coloca como a unidade da federação e região do território nacional, com maior número de cidades gêmeas⁹⁵. De acordo com a metodologia do programa são essas cidades que apresentam maiores possibilidades de interação fronteiriça. Claramente se percebem as cidades gêmeas como nexos de integração transfronteiriços.

⁹⁵ No Mato Grosso do Sul há seis cidades-gêmeas descritas da direção Norte para o Sul: Corumbá- Porto Suarez; Porto Murtinho - Puerto Palma Chica; Bela Vista - Bella Vista; Ponta Porã - Pero Juan Caballero, Coronel Sapucaia- Capitan Bado; Paranhos - Y'peju.

O estudo para reestruturação da política do programa, partiu da identificação de uma condição geral, estabelecida pelos *limites* do território em relação à disposição geográfica dos municípios no interior da faixa de fronteira, compondo e configurando as estratégias dos pressupostos de suas ações a integração internacional, um espaço de oportunidades.

Dessa forma, o procedimento conceitual que se construiu para compreender a fronteira por meio da relação que ela permite estabelecer com seus componentes pares de cidades, identificando-os em forma de informação e reconhecimento de possibilidades. O produto conceitual desta análise procura priorizar outra visão sobre a fronteira que não deve ser pensada apenas negativamente, mas também, como território de possibilidades para o desenvolvimento econômico regional, “[...] num momento em si estratégico de fortalecimento da integração sul-americana, como assumido pelo Governo Federal no Plano Brasil de Todos” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 8). São estimativas que conduzem como linha mestra as identificações de probabilidades para realização do pressuposto.

3.3.3 Conceitos e Metodologia da Proposta de Reestruturação do PDFF

A base conceitual e metodológica da Proposta de Reestruturação do Programa deve ser entendida como o elemento norteador da investigação feita no/para a faixa de fronteira, que é pensado como espaço regional. A opção de trabalhar com determinados conceitos e categorias geográficas possibilitam metodologias de investigação que por analogia investiga as fronteiras conduzindo a reorientação de identificação para integração sul-americana.

Nesse sentido, o grupo *Retis* que contou com a colaboração do professor *Rogério Haesbaert da Costa*, da Universidade Federal Fluminense na equipe que desenvolve os estudos de reestruturação do PDFF, constituem um conjunto de pesquisadores que possuem significativa produção científica na geografia e principalmente, sob temas e conceitos que envolvem as questões do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e compõem importante orientação para a política de fronteiras que até então, não contava com informações sistematizadas, tão pouco uma base teórica que orientasse os trabalhos do governo brasileiro em relação as suas fronteiras no século XXI.

São medidas de elaboração de uma proposta que possui eminente conteúdo de pragmatismo, são teorias e metodologias de pesquisas e ao mesmo tempo,

planejamento, que podem permitir estabelecer importantes paralelos entre aquilo que se define como plano discursivo, acadêmico e político, no nível do planejamento governamental, tensionados pelas intervenções práticas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, são elementos que justificam e ratificam a pertinência de nossa pesquisa.

A primeira categoria apresentada na proposta conceitual do programa é a do território que é compreendida de maneira ampla por “[...] processos de controle (jurídico/político/administrativo) dominação (econômico/social) e apropriação (cultural/simbólica)” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDF, 2005, p. 17), de antemão, um significado conceitual ao território que rompe com o reducionismo do território jurídico-administrativo da Escala do Estado-Nação.

Essa compreensão do território corrobora para uma visão de perspectiva integradora, onde o território não é definido por uma instância ou conteúdo inexorável, sua configuração/conceituação passa por um campo de poderes em diferentes escalas, “[...] o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultura” (HAESBAERT, 2006, p.79).

Aliado ao conceito de território e territorialização está o conceito de rede para metodologia do programa, que “[...] é concebida aqui como um componente fundamental na articulação e na desarticulação territorial” (p. 79) . Conceito que também é adequado por ampla concepção, uma vez que “[...] a organização territorial em rede ao englobar desde a rede urbana até redes decisórias, sociais, culturais, políticas tem poder explicativo importante para a compreensão das territorialidades [...]” (p. 20) e a formação dos territórios.

É importante observar que os conceitos apresentados até aqui tem estreita relação com a discussão conceitual que realizamos sobre o território. Portanto, está em evidência a relação entre o discurso da academia com a política de planejamento do Estado o que demonstra e afirma nosso entendimento de que o território vive um momento histórico de grande importância, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto das relações do poder em sociedade.

A flexibilidade atribuída ao conceito de território para identificar as diferentes dinâmicas presentes nos espaços de fronteira (faixa de fronteira) e suas conexões locais, regionais, nacionais, continentais e globais, coloca o espaço fronteiriço como uma especificidade de manifestação territorial (região e sub-regiões). Ao mesmo tempo em

que busca analisar suas articulações em diversas escalas, criando o arranjo de identificação das interações fronteiriças, relacionando categorias geográficas como fundamento de identificação das possibilidades para intervenção do planejamento estatal.

[...] Diante dessas conceituações de *território, territorialidade e rede*, a regionalização deve ser vista não apenas como instrumento analítico, e nesse caso também político, instituído pelo investigador, mas como processo efetivo, forjado na própria ação dos indivíduos e comunidades que, conjugando múltiplos interesses, econômicos e políticos, e produzindo identificações sócio culturais diversificadas, redesenham constantemente seus espaços (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDF, 2005, p. 20-21, grifo no original).

As categorias proposta na reestruturação do programa (PDF) possibilitam identificar as dinâmicas e processos de dominação, apropriação e significação dos espaços da faixa de fronteira do Estado brasileiro. Também permite identificar alguns alinhamentos sobre as interações fronteiriças locais e regionais, permitindo estratégias de regionalizações o que demonstra que o território é uma importante ferramenta de poder, inclusive, para o Estado em articular o planejamento do espaço primaz de sua atuação, o território nacional. Outra importante característica a mencionar é que a fronteira é pensada como um espaço diverso e dinâmico, que não é explicado por um ou outro determinante aparente, mas por interações de múltiplas territorialidades.

Pensado como espaço regional pelo planejamento do Estado em suas fronteiras internacionais, se observou a produção de um complexo arranjo teórico e conceitual que combina conceitos e categorias de análise de diversas dimensões, às dinâmicas territoriais possíveis, possibilitando determinar e construir uma estrutura de identificação do espaço fronteiriço ou para região de fronteira: faixa de fronteira. Permitindo inclusive, “[...] deslocar o enfoque de uma concepção linear própria à noção ou divisória internacional, para uma concepção de área ou região de fronteira (Proposta de Reestruturação do PDF 2005, p. 21), o que possibilitou distinguir faixa e zona de fronteira.

A primeira foi definida como expressão jurídica “[...] associada aos limites territoriais do Estado”, enquanto a noção de zona “[...] aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças da presença do limite internacional [...]” (p. 22) uma clara intenção de reconhecer a condição de movimento para fronteira de acordo com sua fluidez, permeabilidade e interações.

Categorizados os conceitos que, para o planejamento estatal elucidam as interações de fronteiras, foram definidos dois grandes vetores para análise regional: o de desenvolvimento econômico regional e a identidade cultural como elementos chave para “[...] compreensão da organização sócio-territorial e na construção da cidadania na Faixa de Fronteira do Brasil com países sul-americanos”. Devemos lembrar que, como observado no primeiro capítulo deste trabalho, economia e cultura são dois dispositivos caros ao Estado na construção de suas ideologias geográficas⁹⁶.

Para as possíveis identificações realizadas pelos vetores sobre as situações de fronteira foram estabelecidos índices, ou melhor, densidades econômicas, de trabalho, da base produtiva, técnico-tecnológicas, de estabilidade, de institucionalidade, mobilidade, conectividades, bem como, a formulação de indicadores de descrições identitárias por meio de diferenciações históricas e geográficas das sub-regiões analisadas.

As densidades e indicadores correspondentes aos dados trabalhados e sistematizados para na construção dos espaços sub-regionais serão apresentados aqui de maneira sucinta. O objetivo é verificar traços gerais e informações que contribuam, para se compreender as metodologias do Programa, analisando as origens e cruzamentos de informações tratadas para a legitimação regional.

3.3.4 Vetor Desenvolvimento Econômico Regional

Somando-se às análises conceituais e teóricas da proposta de reestruturação do DPFF, vamos observar o universo dos dados e informações substanciais dos arranjos sub-regionais investidos para o programa. Verificou-se que a partir de uma construção conceitual assentaram-se bases metodológicas que, usados como orientação possibilitaram os levantamentos de informações sobre as dimensões econômicas da faixa de fronteira. Nesta leitura, o que está posto é a construção de um olhar teórico-científico, que fundamenta as análises para identificação dos potenciais vetores econômicos de regionalização dos espaços fronteiriços: sub-regionais.

Nesse sentido, o vetor de desenvolvimento econômico regional se apresentou como mecanismo mensurador, que avalia e dimensiona as intensidades produtivas dos

⁹⁶ Cf. os itens 2.1 e 2.2. deste trabalho.

territórios de fronteira. Por uma combinação de informações/densidades econômicas de diversas naturezas, ou por ausência delas, se constroem os potenciais de intervenção.

[...] A noção de “densidade” foi escolhida para descrever diferenças na incidência territorial de diversas variáveis que medem o grau e o tipo de desenvolvimento econômico, de modo a subsidiar a delimitações das sub-regiões e estabelecer sua tipologia. (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 23)

Os níveis de densidade econômica são também da base produtiva que movimentam as dinâmicas, de conectividades institucionais, densidades sociais, de trabalho entre outras.

Para a proposta de reestruturação do PDFF estas análises pretendem propiciar um cruzamento entre densidades econômico-produtivas e densidades sociais culturais-identitárias: “[...] Cada lugar ou local pode abrigar outros tipos de densidades que não só a econômico-produtiva, como é o caso da densidade social, cultural-simbólica e étnica” (p.23). As origens e fins das informações e dados exauridos neste levantamento integram as perspectivas do desenvolvimento econômico e mensuração das forças produtivas que corroborem para a integração dos espaços fronteiriços.

A identificação da base de produção local é definida pelos seguimentos produtivos da agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo. As lavouras são avaliadas como permanentes e temporárias. Na primeira, aspectos como ausência e presença, valor total de produção, percentagem do total e diversidade da produção e em alguns casos, também se considerou a área plantada. As lavouras temporárias (soja, milho, mandioca, arroz etc.) que possuem maior valor produtivo em relação às permanentes, inferem, portanto, com maior peso sobre a definição das sub-regiões o que pouco acontece com as lavouras permanentes. Nas diversas situações, tanto as lavouras permanentes, como as temporárias podem servir como políticas de estímulos aos chamados Arranjos Produtivos Locais (APL).

Os dados referentes à pecuária bovina e suína são limitados pela disponibilidade de informações em diferentes anos: (1996, 2000, 2001). Foram contabilizados apenas rebanhos bovinos acima de 50.000 cabeças e/ou suínos superiores a 20.000 cabeças. “[...] Em termos da tipologia das sub-regiões, a pecuária, exceto para os grandes rebanhos, não define a territorialidade produtiva” (p. 25). Essa informação é relevante, pois, não se alinha ao fortalecimento de atividades que historicamente garantiram monopólios territoriais como a pecuária bovina no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Como APL pode vir a reservar-se apenas a espaços de territorialidades peculiaridades, como o pantanal Sul Mato-grossense.

No extrativismo vegetal é analisada a exploração da madeira, extração de tora e/ou lenha. Também, há o caso da erva mate, especificamente no Mato Grosso do Sul, a atividade é produzida por plantios permanentes, ou seja, maneira de produzir que na Faixa de Fronteira, tem menor incidência, portanto, menor poder de definição sub-regional.

A extração mineral nos diversos municípios da faixa de fronteira é pequena ao ponto de ser reconhecida como uma tipologia produtiva sub-regional. Já o garimpo, apesar de possuir exploração diversa, no Amazonas não apresenta dados confiáveis para o estudo e análise. Segundo a proposta, no Arco Norte “[...] a mineração não poderia ser uma fonte indireta de recursos”, esse seguimento produtivo além da Amazônia “[...] destacam-se apenas nos municípios de Corumbá MS e Candiota RS” (p. 26).

Os dados da indústria segundo a proposta de reestruturação eram bastante modestos, mas “[...] ainda assim foram aproveitados na tipologia”, informando “[...] o número de unidades locais industriais em cada município, fornecido pelo Cadastro Geral de Empresas (2001)”. A variável priorizada foi a da indústria de transformação incluindo “[...] indústrias tecnicamente sofisticadas até as ubíquas padarias [...]” (p. 26). Além das dificuldades de se obter informações, sobre setores da produção industrial como o de construção, houve também, baixa densidade informativa pela limitação estrutura de captação das informações que foram determinadas por registros e cadastros como no Cadastro Geral dos Contribuintes, deixando de fora, como inexistentes, grande número de pequenas e médias unidades locais que “[...] “não existem” simplesmente por não estarem legalizadas, de acordo com os critérios da Receita Federal [...]” (p. 26 - 27), mas que também podem constituir futuros arranjos produtivos.

Nas informações referentes à *densidade econômica do mercado de trabalho*, de maneira geral, há uma “[...] disjunção entre valor de produção e capacidade de gerar emprego e/ou renda nos lugares” (p.27) Essa informação é obtida pelo cruzamento de diferentes variáveis do censo de (2000)⁹⁷. Todas as variáveis e cruzamentos segundo a proposta, são no sentido de identificar as dimensões dos seguimentos de mercado de

⁹⁷São variáveis da População Economicamente Ativa (PEA): percentual da PEA Masculina e Feminina; Urbana; Rural; e de Pessoal Ocupado em relação à (PEA) total; também de Pessoal Ocupado por Atividades; por Posição de Ocupação (inclusive não remunerada), Índice de Formalidade, Grau de Urbanização e Densidade Rural.

trabalho, localizações demandas, características, variações, no interior das dinâmicas territoriais diversas presente na fronteira, que permitiram verificar que:

A análise preliminar dos dados mostrou que existe forte correlação entre pessoal ocupado em atividades agrícolas, membros não remunerados da família e os que trabalham para consumo próprio. Embora em vários municípios se registre a presença de empregados na área rural, a maior parte do pessoal ocupado nesta condição se encontra nas áreas urbanas. É também na área urbana onde se registra o maior número de trabalhadores por conta própria, uma categoria que pode incluir muita coisa, desde o camelô até o profissional qualificado sem vínculo empregatício (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005 p. 28)

O cruzamento das informações levantadas permitiu certo dimensionamento e localização das interações do mercado de trabalho, de forma a orientar sobre dinâmicas produtivas, de geração de trabalho, características e alinhamentos entre produção e organização social do trabalho e/ou desemprego, como na correlação existente entre sujeitos que se ocupam em atividades agrícolas, membros não remunerados da família e os que trabalham para o consumo próprio. São níveis de informação que habilitam compreender as territorialidades produtivas dinâmicas e instáveis da faixa de fronteira nos espaços sub-regionais.

A *densidade econômica - serviços a produção* se define pela observação dos serviços gerados pela atividade produtiva, dentre os mais importantes estão os serviços de crédito e outros serviços de apoio a empresa⁹⁸, o que é paradoxal na avaliação dessa densidade é que as prestações de serviço das atividades selecionadas, em maior volume, não são demandas nos locais das dinâmicas produtivas e sim nos centros de decisão.

As interações intra-regional, inter-regional e internacional dos lugares são verificadas pela *densidade econômica - índice de conectividade*. Sendo pelas interações entre diferentes escalas que se dão as conexões onde, num contexto amplo, são compreendidas como demandas de importações e exportações produtivas que podem significar aspectos negativos e/ou positivos, dependendo das dinâmicas impostas por interesses diversos. Conexão que é determinante, inclusive, na formação das identidades e do hibridismo cultural intensificado pela comunicação informativa entre lugares distintos, o que na fronteira é notório pela própria presença do “*estrangeiro*”.

Para avaliar a *densidade técnica-tecnológica* há uma referência importante em relação a qualidade da informação buscada, que não se define pela perspectiva de

⁹⁸As variáveis na prestação de serviço a produção são: número de agências bancárias, número de unidades locais de intermediação financeira que não agências bancárias; número de unidades locais especializadas em serviços as empresas, operações de crédito (valor das transações).

encontrar centros de tecnologias de ponta. Segundo a proposta, adequado a realidade brasileira, procura saber informações sobre demandas emergenciais do espaço fronteiriço⁹⁹, ou seja, centros de formação diversos, do ensino básico, técnico e profissionalizante.

O *índice de densidade social* foi estabelecido por um conjunto de variáveis que buscam compreender as condições sociais das populações por meio dos índices de alfabetização da população, ausência de pobreza extrema, saúde, na perspectiva de traçar um quadro geral sobre as condições sociais das respectivas sub-regiões da faixa de fronteira¹⁰⁰.

A mensuração da *densidade institucional* foi “[...] prejudicada pela dificuldade em obter varias informações necessárias”, com isso, diversas variáveis não estão incluídas. A exemplo do número de organizações não-governamentais existentes nos municípios, estados e Departamentos dos dois lados da fronteira. Para esse índice foram incluídos o número de eleitores dos municípios e sub-regiões¹⁰¹, uma vez que, esse atributo estatisticamente falando refere-se as intensidades de interesse institucional: Que significado pode ter para alguns agentes a resposta da pergunta: quantos eleitores há em cada sub-região da faixa de fronteira?.

Houve ainda a criação de um índice de Estabilidade Municipal a fim de avaliar níveis de estabilidade e instabilidade de forma a compreender os processos dinâmicos das territorializações fronteiriças pelo movimento das populações, o volume produzido pelos municípios (PIB) e os possíveis conflitos existentes. Apesar de parecer uma medida interessante sabe-se que é uma variável frágil podendo ser enganosa se tomada como verdadeira e total, como nas taxas referentes ao (PIB) que dizem sobre geração/ausência de riqueza, não fala da forma como está distribuída e nem dos números da pobreza que podem acompanhar altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto.

⁹⁹ As variáveis são: número de estabelecimentos de ensino médio, estabelecimento de ensino superior (público e privado), estabelecimento de educação profissional, estabelecimento de ensino técnico básico, unidade de treinamento da mão de obra na área urbana e também na área rural.

¹⁰⁰ Foram avaliadas as seguintes variáveis: população alfabetizada com 10 anos ou mais sobre o total da população acima de 10 anos ou mais; chefes de família vivendo abaixo da linha da pobreza em relação ao total de chefes de domicílio, essas duas primeiras variáveis, tiveram mais peso na avaliação; também foram levantados a renda do trabalho sobre a renda municipal; a renda (per capita); número de unidades locais de ensino em geral (público e privado); número de unidades locais de outros serviços coletivos e número de unidades de saúde. (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 30)

¹⁰¹ As variáveis da densidade institucional é medida pelo número de unidades: de vigilância sanitárias; da polícia federal; da receita federal; do exército, índice institucional do município (IBGE); programas federais ativos; áreas de dioceses da igreja católica; número de unidades locais de segurança; número de arranjos produtivos locais; unidades do SEBRAE; número de eleitores.

Finalmente, como última densidade do vetor de desenvolvimento econômico regional é a do *Desequilíbrio Interno Local*, que segundo a proposta, complementa o índice anterior (estabilidade municipal), medindo a concentração da propriedade e da renda fundiária. Indicador que também pode auxiliar na evidência de conflitos de diversas ordens decorrentes das disparidades¹⁰².

As duas últimas densidades procuram verificar aspectos das condições sócio-territoriais dos municípios de forma a compreender, com a combinação de diferentes variáveis, as situações produtivas, distributivas, de usos e características de acessos e posse da propriedade, presente nos diferentes contextos das sub-regiões da faixa de fronteira nacional. Faz-se a mesma consideração ao índice anterior, são informações importantes, mas relativas e/ou limitadas. Podem abrir precedentes para interessantes análises como podem dizer pouco sobre situações de tensão que deveria contribuir.

3.3.5 Vetor de Identidade Cultural

O segundo vetor da proposta de reestruturação do programa se orienta pela identidade cultural como dispositivo estruturante das relações sócio-territoriais da fronteira. Significa que ele é um elemento que contribui, dentro da metodologia do programa, para compreender, analisar e definir as regiões de planejamento que o estudo levou em consideração. “[...] É importante destacar que os objetivos da regionalização levam em conta e mesmo enfatizam a questão cultural e identitária como um de seus vetores básicos pela sua importância para a estratégia política desejada” (p.33).

Dessa forma, a proposta analisa o espaço fronteiriço como território de encontro e relação, ou seja, “[...] em áreas de fronteira Internacional como a que aqui está sendo focalizada, a relação com a “alteridade”, como o Outro, do outro lado da fronteira, é decisiva na configuração, das relações sociais como um todo” (p.33). A situação de encontro da fronteira permite uma identificação relacional que rompeu com a visão limitada de compreender a fronteira como espaço de separação.

É oportuno lembrar que a identidade cultural é um dos dispositivos de acionamento para apropriação, dominação e posse do território, em diferentes escalas espaço-temporais em diversas relações de poder e territorialização dos sujeitos, coletividades, instituições, firmas entre outros.

¹⁰² Foram utilizadas variáveis do índice de Gini (concentração de renda); índice de Gini (concentração fundiária) e razão entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres.

Portanto, a base conceitual apresentada é responsável pelas opções metodológicas da investigação para o planejamento, que se baliza pelo conceito de território condensador de dimensões indissociáveis como lembrou um dos elaboradores da proposta: “[...] O território carregaria sempre, de forma indissociável, uma dimensão simbólica, ou cultural em sentido estrito, e uma dimensão material, de natureza predominantemente econômica-política” (HAESBAERT, 2006, p. 74).

Nesse sentido, foi necessário se definir o conceito de cultura que é entendida “[...] como o conjunto de práticas materiais e discursivas que envolvem a construção do espaço social” (p.33). Manifestações que se realizam pelas formas de apropriação produzindo o território material e imaterialmente, a proposta está primando por realizar uma “[...] leitura não-dicotômica entre sociedade ou cultura e natureza o pano de fundo que inspira todo o nosso trabalho” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO, 2005, p. 33).

A cultura é pensada de maneira bastante ampla, o que também infere para uma diversidade e imprecisão quanto aos elementos dessa manifestação no/pelo território, lembramos que como manifestação territorial a cultura compõe uma das dimensões de construção das relações de poder que se espacializam territorializando os espaços da vida em sociedade. A cultura é um dos elementos de fundação da identidade territorial, se manifesta como conteúdo basilar das identidades de grupos, instituições e indivíduos, essa constatação em maior ou menor sentido, foi avaliada pela escala que mensura as amplitudes de espacialização do fenômeno cultural-identitário.

Na proposta foram escolhidas três escalas de verificação da cultura no território fronteiriço: *a identidade territorial, a identidade regional e as identidades múltiplas*. Conceitos que possuem a escala como instrumento que avalia a espacialização das construções identitárias. A identidade territorial se remete a noção de espaço como referência identitária, a identidade regional a força de expressão dos regionalismos assumem a função de identificação territorial, e as identidades múltiplas correspondem a noção de multiterritorialidade.

Essas dimensões de construção identitária são articuladas de diferentes maneiras pelos distintos indivíduos, classes, grupos, gêneros, etnias, instituições sociais, que constroem significações de suas culturas e das identidades, que estão dispostas em relações de poder e diversas negociações. De acordo com a Proposta de Reestruturação (PDF) “[...] devemos partir sempre do pressuposto de que a identidade cultural é uma construção social-histórica - e, no nosso caso, também, geográfica” (p.34). O

movimento caracterizado pela história social atualmente vem dinamizando a construção e reconstrução de elementos da identidade, mobilidade que permite que as identidades possam ser *inventadas e reinventadas*, de acordo com os desdobramentos das relações de poder que disputam estratégias de usar a cultura. Sabendo-se que o “[...] jogo de identidades pode ser facilitado ou dificultado de acordo com as condições sociais em que se dá” (p.34).

A análise da identidade compreende dimensões de caráter qualitativo e simbólico, que determinam espaços de referências identitárias. E também, os aspectos mais singulares das identidades estabelecidas na relação com a alteridade (criador dos regionalismos); ou ainda, por configuração característica da dinâmica das relações na globalização, uma assertiva em nosso ponto de vista, é perceber que a identidade ou as identidades estão sempre em processo de desenvolvimento (p.35).

Assim como o vetor do desenvolvimento econômico, o da cultura também define os processos de regionalização e/ou regionalismos. É importante observar que o que está em jogo são formas de territorializações presentes na faixa de fronteira que permitem algum alinhamento na produção de coesões locais, regionais, articuladas ao território nacional e os fluxos das dinâmicas globais.

Para a proposta de reestruturação do (PDFF) um dos elementos determinantes dessa construção são as *Diferenciações Geográficas* que são materialidades definidas por espaços simbólicos que compõem esferas de construção da identidade e da cultura, configurando os territórios em várias escalas local, regional ou nacional e que se edifica como espaço representado ou representação do espaço (p.35). Trata-se de uma paisagem. Dessa forma pode ser uma expressão reluzente de domínios e exercícios de poderes que produzem representação que, ao invés de serem elementos da formação sócio-territorial, são sobreposições de domínios espaço-temporais.

Na formulação do conceito sobre a representação do espaço na Proposta de Reestruturação está expresso que “[...] há uma relação mais direta que denominamos paisagem símbolo [...]” onde aparecem elementos que são utilizados nesta leitura como símbolo/representação. E, nesse caso, é específica e tem seu significado transfigurado porque extrapola suas dimensões propriamente geométricas espaciais, se categorizando como fenômenos, que “[...] acabam tendo um potencial ou sendo efetivamente projetadas para simbolizar áreas muito maiores do que as que efetivamente ocupam” (p. 36-37).

Novamente vemos que a idéia de representação paisagística é perigosa, poderíamos nos perguntar que papel os símbolos oficiais do poder institucional pode ocupar nestas representações? Ao que nos parece, foram aleatoriamente escolhidos exemplos de diferentes símbolos que de acordo com as relações territoriais que estabelecem local e regionalmente, podem obter diferentes resultados para as relações de poder e referências para a sociedade em que estão manifestados. O que a proposta chama, inclusive, de marcos simbólico das paisagens regionais, podem ser definidos por fenômenos presentes na natureza como rios, quedas d'água, reservas naturais (ecológica, indígena, ou extrativista). Marcos de engenharia como estradas de ferro, hidrelétricas e pontes, como a da amizade entre Brasil e Paraguai, ou mesmo, construções históricas como os fortes militares, (o de Coimbra no Mato Grosso do Sul), missões jesuíticas entre outros.

O que parece mais curioso, é observar que os marcos simbólicos das interações da sociedade em seus territórios são fundamentalmente representação dos poderes sociais, sejam eles materiais ou imateriais. Dessa forma, há um jogo de força que elenca os dispositivos a serem tornados símbolos de uma sociedade, sabe-se sem grandes esforços teóricos que o Brasil está permeado dessas representações que procuram garantir o poder daqueles que um dia, produziram em suas batalhas de poder/controlar a sociedade, marcos para legitimação de suas práticas, utilizando o espaço para imprimir suas balizas territoriais.

Exercendo uma combinação com elementos da diferenciação geográfica, as diversas temporalidades que conduziram a configuração dos territórios fronteiriços, expressam um conjunto de *Diferenciações Históricas*, onde se edificam identidades sociais: “[...] bases históricas sobre as quais foi moldada a geografia de cada parcela do espaço” (p.38), configurando-o historicamente, fazendo com que, suas disposições do presente se realizem como produto de sua qualidade histórica. Consolidando áreas que preservam o legado de tempos passados, e outras que nem tanto, como é seria o caso do Sul-mato-grossense. Segundo a proposta do Programa são constituídas por diferentes densidades, como nas “[...] áreas que foram ocupadas a muito tempo e preservam o legado de tempos mais remotos” referências concretas e simbólicas. Havendo também, “[...] áreas de ocupação mais recente que preservaram pouco sua memória (como as que destruíram completamente o legado indígena)” (p.38).

Segundo a metodologia de identificação da diferenciação histórica e geográficas, se pode conferir algumas distinções regionais presente na faixa de fronteira do Mato

Grosso do Sul; A região do pantanal, aparentemente, atende as características dos “tempos mais remotos”. Já a região do Cone Sul mato-grossense, possui características diversas, devido a ocupação mais recente.

Quanto à questão de se preservar pouco conteúdo da memória, precisamos relativizar essa idéia. Em primeiro lugar, é necessário dizer que a memória faz parte do jogo de disputa que estão envoltas as identidades. Tem pouco tempo observamos na cidade de Dourados-MS, uma interessante manifestação entorno de um símbolo da memória histórica regional sendo enlaçado num complexo, para não dizer confuso, embate de poderes sociais.

A principal avenida da cidade denominada Marcelino Pires, expunha na altura do centro comercial da cidade de Dourados, um monumento em memória de uma das bases históricas produtivas da região fronteira, o ervateiro. Trabalhador dos ervais, que foi materializado em forma de estátua com cerca de quatro metros de altura. O símbolo histórico foi retirado do local onde esteve desde sua criação e inauguração em 2004, com justificativa de ser instalado em outro lugar. Rapidamente, observamos um grupo de pessoas aglomeradas na praça central, localizada na frente do monumento, procurando organizar um protesto, onde estavam presentes também, pessoas ligadas a partidos políticos que se opunham à administração municipal que retirou o monumento do ervateiro, cobrando a manutenção do símbolo ao seu lugar, segundo o protesto, de origem.

Observou-se que o símbolo cortejado, ademais de ser um ícone do trabalho e da produção regional, historicamente representa um signo marcado pela opressão, monopólio e violência social, sendo inclusive, destruidora do legado indígena e responsável por ampla dizimação de populações originárias (indígenas Guarani e Guarani Kaiowá). A atividade produtiva da erva mate foi responsável, como já apontamos, pelo monopólio violento para exploração dos ervais presentes no Sul do antigo Mato Grosso. Como memória, o símbolo “O ervateiro” é representante de injustiças sociais históricas, mas a memória preservada adocicou esta representação e hoje a recobra como símbolo da identidade local/regional.

É importante ainda se lembrar que a imagem do ervateiro é uma representação fiel do amansamento paisagístico daquilo que fora os trabalhos nos ervais de exploração da empresa Mate Laranjeira. A mochila que havia na costa da estátua, representando o instrumento que o ervateiro usa para carregar a erva coletada, parece mais uma mochila escolar de nossos tempos, não representando nem de longe, as impressionantes imagens

da precarização com que o trabalho fora exercido, nas fronteiras de Oeste ao Sul da bacia platina, no início do século passado. Independente da essência do que o monumento “do Ervateiro” possa apresentar aos diversos olhares é importante verificar que são representações usadas em disputas que instrumentalizam as identidades, jogando com as possibilidades, procurando as identificações necessárias para suas relações de poder¹⁰³.

Ademais, dos polêmicos símbolos eleitos pelo programa, se percebe que as diferenças Históricas e Geográficas podem ser determinantes importantes para compreender quadros de desigualdades sócio-econômicas, e servem de “mascaramento” dos problemas sociais, ocultando-os ou dando-lhes significados que correspondem a manutenção das diferenças de acessos e posses, conformando “[...] identidades territoriais a fim de “soldar” um amálgama que de outra forma não existiria” (p.38).

Na Proposta, a relação entre desigualdades sócio-econômica e coesão ou tensões identitárias não é direta inclusive porque “a fronteira” é diversa, tendo estruturas sociais mais tradicional e ao mesmo tempo (ou não) áreas de dinâmicas. É o caso de Ponta Porã e Pero Juan Caballero, no MS.

No PDFF, o indicador da desigualdade sócio-econômica foi mensurado também por aquilo que foi tratado como diferenciação econômica por seguimento produtivo, o que acaba atribuindo significados regionais, representações como “região da soja”, “capital do milho”, “celeiro agrícola”. No Mato Grosso do Sul, podemos apresentar exemplos significativos tais como a “festa da farinha”, no município de Anastácio e a “festa da linguiça”, em Maracajú.

A proposta de reestruturação (PDFF) também apresentou outras diferenciações culturais, como as diferenças dialetais do popular “sotaque”, práticas religiosas e elementos da culinária pensados como peculiaridades gastronômicas das regiões fronteiriças. Para o Mato Grosso do Sul poderíamos elencar o “tereré” como um componente eminentemente fronteiriço. Bastante interessante também são as festas culturais em Corumbá (festivais como das Águas e Festival da América do Sul) ou as festividades religiosas como a popular lavagem do Santo Padroeiro da cidade, que mistura num mesmo movimento credos religiosos diversos, católicos ao lado dos cultos afro-decendentes como a Umbanda e Candomblé.

¹⁰³ Para ver a matéria sobre a retirada do ervateiro da avenida de Dourados e imagens sobre o símbolo Cf. www.douradosnews.com.br/busca.php

Em nossa opinião os apontamentos dos elementos culturais tentando espetaculariza-los em sua identificação, são esforços em busca de informações muito refinadas, por isso, de difícil apreensão metodológica. São dimensões que só são identificadas pela escala que foram abordadas. Que em nossa leitura são escalas espaço-temporais que acabam por revelar formas e expressões que são produtos de um olhar específico: ótica do observador.

Enquanto isso, o observado permanece. Portanto, continua em movimento desenrolando suas práticas de vida materiais e simbólicas. As avaliações por sua vez, são compostas por uma política relacional, se poderia perguntar: o que se pretende ver quando se observa? De antemão, não temos resposta, pensamos que precisamos perceber quais escalas espaço-temporais estão sendo acionadas na relação com as identificações em análise.

Sobre o vetor da identidade cultural, a última variável considerada é da *mobilidade*. No caso do Brasil esse fenômeno ganha relevância pelas dinâmicas dos movimentos de fronteiras internas ao território de soberania do Estado, expandindo domínios e forças produtivas do território, impondo, como aponta Haesbaert (2006), constantes *desterritorializações e reterritorializações* na construção do território brasileiro.

Segundo a proposta de reestruturação, a análise da mobilidade teve de ser mensurada por dados genéricos. Foram usadas informações sobre a população migrante nas sub-regiões da fronteira, procurando os pontos da faixa de fronteira mais propensos aos movimentos, localizando as regiões de intensidade das mobilidades populacionais.

Como síntese preliminar, ou seja, uma análise sobre as bases conceituais e metodológicas da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, observamos os esforços em identificar a fronteira com outra perspectiva que não apenas espaço de segurança, que compreendem a fronteira como um espaço de separação.

A faixa de fronteira nacional é pensada como um espaço de integração, motivando uma identificação dos elementos que contemplem este pressuposto.

O modelo conceitual e teórico apoiado nos conceitos de território, territorialidade e rede, analisam alguns aspectos dos fenômenos que compõem as tramas de definição dos territórios regionais fronteiriços. A fronteira ao contrário do que estava posto antes da proposta de reestruturação do programa, foi pensada como espaço de

valorização que é apreendida por um conjunto conceitual que dá expressividade para as tramas territoriais da fronteira.

Como já apontamos (cap. I) os fenômenos territoriais vem ganhando expressiva importância na produção do discurso acadêmico na Geografia brasileira, movimento que acompanha os desdobramentos ocorridos, na produção científica de diversas áreas do conhecimento, em universidades, em várias partes do mundo. As tramas territoriais como referenciais conceituais centrais da análise da proposta de reestruturação do programa acompanha um movimento mais amplo de re-significação de seus usos enquanto dispositivo de compreensão das relações de poder pelo espaço.

Em nossa avaliação, como um dos elaboradores do estudo que estamos avaliando foi dos responsáveis direto pela retomada do uso conceitual do território no Brasil. Como importante categoria para produção do conhecimento, sobre as relações de poder da sociedade em seus espaços de reprodução da vida. O território na leitura da proposta de reestruturação do PDFF, aparece como conceito norteador das investigações, determinando a forma com que a fronteira é identificada: um espaço regional, decomposto por múltiplas formas de territorialidades, que articulam as tramas da produção das economias regionais, bem como, a organização da cultura e construção das identidades territoriais.

Essa constatação tem pelo menos dois significados importantes. Em primeiro lugar, estamos conferindo que o território é um conceito ou categoria¹⁰⁴, qual sejam os usos que são definidos em sua análise ele [o território] vive um momento de ascensão epistemológica como ferramenta analítica teórico-conceitual para a produção do conhecimento. Em segundo lugar, mas simultaneamente, o território aparece como fenômeno central das manifestações sociais do poder da sociedade contemporânea, criando as articulações entre as relações sociais do poder no/pelos espaços em sociedade, revelando a valorização dos conteúdos ontológico do fenômeno. Neste sentido, como já expusemos neste trabalho, o território tem sua manifestação alargada nas dimensões ontológicas e epistemológicas de sua produção. Neste sentido, a faixa de fronteira nacional aparece como espaços para o poder público estatal, para o

¹⁰⁴ Em nosso ponto de vista esse debate está permeado pela questão política do *uso* que se pretende fazer do território (referencial teórico). Talvez, hoje na Geografia brasileira vejamos os dois sentidos nos usos teóricos conceituais do território. Ele ganha características de categoria devido a popularidade das várias conotações e campos de análises que é empregado nas pesquisas em geografia nas universidades brasileiras. Mas vemos seu potencial como conceito, na maneira como é usado no debatido texto de (SOUZA, 2007), que é responsável por grande parte da popularidade do uso do termo.

investimento das forças integradoras tornando-o um território usado, na forma apresentada por Santos (1994).

Como sabemos emergem desta produção em meio às horizontalidades, forças de verticalidades procurando exercícios de controles como aqueles para a garantia soberania, mas também, na elaboração de disciplinas buscando a *docilidade dos corpos*. A fronteira, portanto se manifesta como espaço possível para exercer o poder disciplinar sob as forças econômicas produtivas regionais, que tem na cultura, um importante componente das práticas que configuram os espaços de *referências identitárias*. São vetores que disciplinados, vão possibilitar o arranjo para coesão integradora da fronteira aos demais espaços nacionais, superando a sensação de abandono constituída historicamente, e de tabela, ativando os dispositivos que assegurem a soberania territorial do Estado brasileiro, fundamentada mais do nunca, pela integração fronteiriça sul-americana.

Como um estudo de encomenda do Estado nacional brasileiro, observamos que, do ponto de vista territorial, estamos falando do adensamento dos poderes do Estado em manipular o território em suas diferentes escalas. A investida epistemológica que compreendia o território e o poder como manifestações no limite das atuações do Estado, se adensam e recaem, sob perspectivas ontológicas de construção do território, aumentando seu espaço de poder. Esta intensificação de poder de capacidade do Estado no uso do território convulsiona para pensar a fronteira como um espaço diverso, onde as especificidades têm de ser usada positivamente, organizando/ordenando os espaços de sua produção material e simbólica, identificando na cultura e identidade, elementos de sinergias para o desenvolvimento regional. São exercícios de planejamento das formas de territorialidades necessárias para integrar a fronteira aos espaços nacionais mais dinâmicos, ao revés da integração continental.

Se esta análise for coerente, estamos assistindo uma importante e significativa mudança no papel do Estado em agir sob suas fronteiras e também em suas interações com as forças territoriais do seu espaço primaz de atuação. Nem precisaríamos dizer que, por esta leitura está descartada a recente e ideológica propaganda sobre a dissolução do Estado, quando se “re-adequam” perspectivas de seu exercício de poder. Mas isso também não quer dizer que os processos estão prontos para serem manifestados através deste discurso governamental de planejamento. São estimativas de intervenção que estão longe de se manifestarem como no plano discursivo. Quanto a

isso não podemos esquecer daquilo que falara (HALL, 2009)¹⁰⁵ sobre as linhas de “alianças” e linhas de “clivagens” construídas para os exercícios de poder do Estado-Nação sobre o popular, onde cooptação e marginalização, funcionam quase que dialeticamente, buscando constituir apropriações ontológicas das práticas territoriais fronteiriças.

Para avançarmos o nível de compreensão das estratégias discursivas do planejamento governamental trataremos de conferir quais bases territoriais o governo pretende intervir na faixa de fronteira nacional.

3.3.6 Nova Base Territorial para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira são apresentados os recortes regionais definidos pelas orientações conceituais e metodológicas do estudo de identificação das fronteiras nacionais. As delimitações espaço regionais são explicadas e defendidas por leituras que identificam e alinham aspectos de conformação econômico-cultural, nas bases geográficas e históricas da faixa de fronteira nacional. São identificados nesta produção potencialidades e problemas em diversas escalas nas interações fronteiriças.

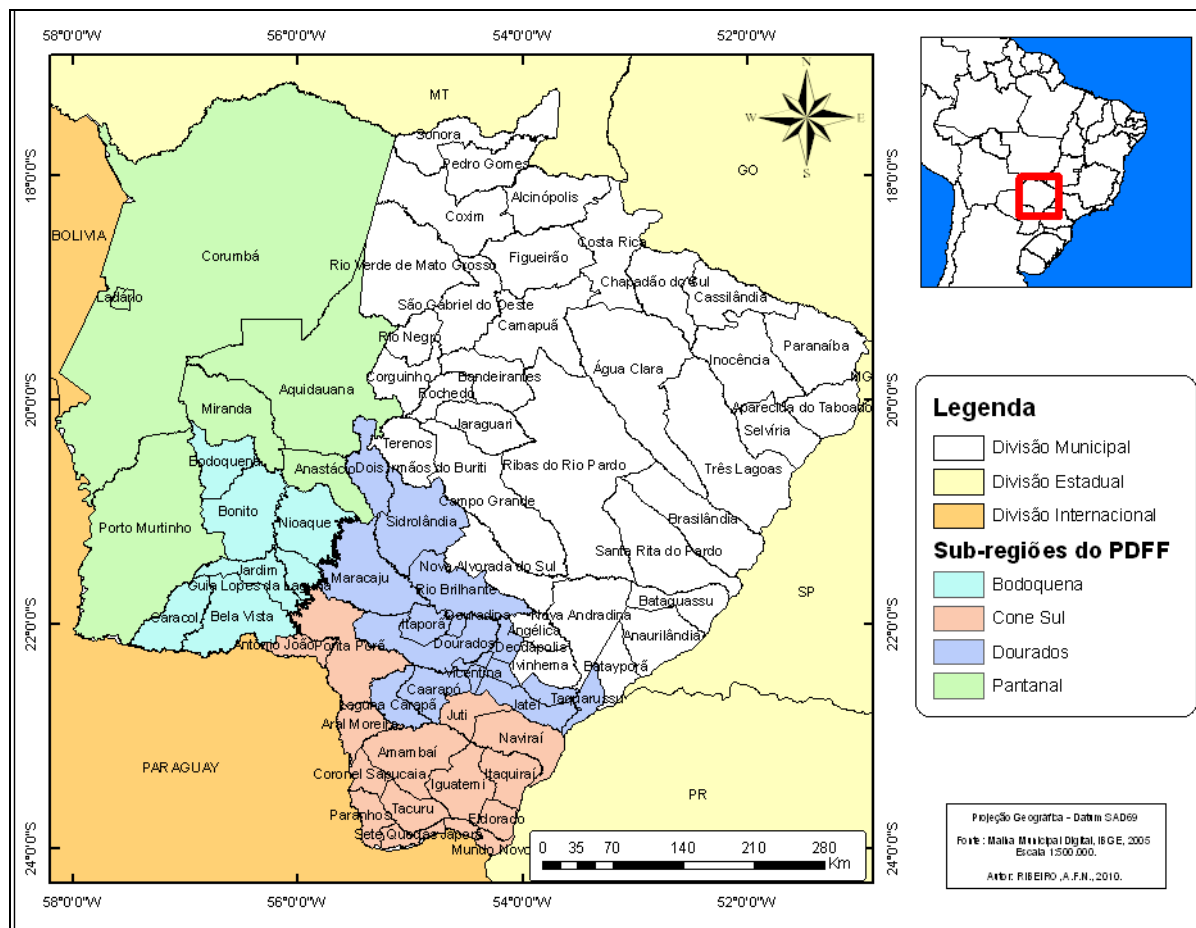
Devido a densidade e ao volumoso estudo que estamos analisando, em nossa leitura, buscaremos aprofundar as questões ligadas aos territórios da faixa de fronteira, no Mato Grosso do Sul.

Dessa forma, as análises aqui compreendidas são sobre o planejamento da fronteira Sul-mato-grossense que está localizada, de acordo com a proposta, no Arco Central, conformado por quatro sub-regiões (Pantanal XI, Bodoquena XII, Dourados XII e Cone Sul Mato-grossense). (Figura 2)

A delimitação espacial do planejamento governamental definiu três fronteiras ao longo da faixa de fronteira nacional estabelecidas pelos arcos, que circunscrevem espaços de aspectos e/ou características gerais, diversas e comuns. No arco central, onde está localizado o Mato Grosso do Sul, foram delimitadas oito sub-regiões que foram identificadas como “[...] indicador de grande diversidade nos tipos de organização territorial [...]”. Regionalizações que podem ser apresentadas por “[...] quatro “modelos” de organização, produtiva” (p. 56- 57).

¹⁰⁵ Cf. item 1.3 deste trabalho.

Figura 2 Mapa das Sub-regiões da Faixa de Fronteira no Mato Grosso do Sul



Fonte: Proposta de Reestruturação PDFF, 2005.
 Organização: Thiago Rodrigues Carvalho

O primeiro “modelo” é das frentes pioneiras, que configuraram os processos de ocupação e apropriação de grande parte dos territórios oesteiros, incluso o Mato Grosso do Sul. Segundo a proposta nessas características, “[...] pequenos e grandes produtores vivem em simbiose” (p.57), que é compreendida como o aspecto que integra sob mesmo movimento. Não que esteja livre de contradições e conflitos que remanescem do planejamento autoritário governamental na formação territorial de espaços de expansão das fronteiras agrícolas pensados como “vazios” demográficos. Que estavam habitados por populações originárias, sendo o Mato Grosso do Sul, um caso emblemático.

Para a proposta de reestruturação do (PDFF) o pantanal é um exemplo do modelo produtivo caracterizado por “[...] propriedades de gado de corte, criado de forma extensiva em pastagens naturais” (p.57), são geralmente comandados por encarregados e administradores, já que os donos vivem no “Brasil Atlântico”. Força produtiva presente nos municípios de Miranda, Aquidauana, Corumbá, Porto Murtinho, no Mato Grosso do Sul.

O terceiro modelo é característico dos fluxos migratórios da primeira metade do século XX e ainda hoje nas atividades dos agronegócios. “[...] A identidade produtiva desse modelo é a soja, explorada com sofisticadas maquinarias e pouca absorção de mão-de-obra”, (p.57). Contudo, outros produtos também podem ser aqui apresentados, é o caso da “[...] valorização da mandioca nos dois últimos anos para a fabricação de fécula (amido) está “roubando” para si a tradicional associação entre a mandioca e a cultura indígena e cabocla” (p.57).

Enquanto isso, para as comunidades indígenas a mandioca aparece como alimento básico acessível às precárias condições em que vivem os índios, nas aldeias indígenas de Dourados (Jaguapirú e Bororó) e/ou assentamentos, como o das margens da Rodovia BR-163, próximo ao município de Rio Brilhante-MS.

O último dos quatro modelos caracterizados está presente em uma parte da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, o industrial comercial, principalmente, no que concerne ao processamento da soja, apesar de não ter sido exemplificado pela proposta.

Quanto aos aspectos culturais presentes do Arco Central segundo a proposta a faixa de fronteira é um espaço de transição cultural entre o Sul “[...] claramente identificada com a cultura europeia de descendentes de imigrantes (“colonos”) [...]” alemães e italianos, e o Norte “[...] onde predomina a cultura dos diversos grupos indígenas amazônicos [...]” (p. 58) o que para o programa caracteriza sinal de diversidade. Acreditamos, salvo engano, que este tipo de informação se caracteriza

muito mais como uma visualização macro de quem passa pelas fronteiras, do que uma identificação realizada no dia a dia das diversidades fronteiriças ditas de *transição*.

Mais catastrófico ainda é o significado da identidade dita “pantaneira”, segundo a proposta, “[...] produto histórico da criação extensiva de gado e herança indígena, presente direta em reservas indígenas como a dos índios Kadiwéu [...]” (p.58) etnia que é remanescente dos índios *Guaicuru*, descritos no quadro acima como “índios cavaleiros”.

Observa-se que a proposta de reestruturação do PDFF, faz uso da representação inventada na criação do estado, no início dos anos de 1980, pelos *Homens de Letras* do Mato Grosso do Sul, através do Instituto Histórico e Geográfico (IHBG/MS) e a Academia Sul Mato grossense de Letras. Que simbolizaram a etnia *Guaicuru*, que aparece também no Hino do estado, rememorando-a como representante das inúmeras comunidades indígenas do Mato Grosso do Sul. Não obstante, os *Guaicuru* são lembrados como amigos dos portugueses e brasileiros na defesa do território que, segundo Campestrine (2003), sem a valente presença do “índios cavaleiro” estaria hoje *hablando* e não falando português.

Como invenção memorialista de intelectuais responsáveis por forjar uma identidade para o Mato Grosso do Sul, os *Guaicuru* são imaginados como índios cavaleiros, exímios assassinos da guerra, que ganham prestígio *heróico*, na referência como “guardiões da fronteira”, atribuidores do sentido de brasilidade aos espaços Sul-Mato-grossense, forjando inclusive “nossa identidade” (AMARILHA, 2006, p. 166-169).

Devemos assinalar ainda, que a escolha do *epônimo* de Mato Grosso do Sul, a comunidade “*Guaicuru*”, demonstra a preferência dos intelectuais do estado que fazem menção de um índio idealizado, que pertence ao passado, não existente na forma como é construído pela narrativa. Portanto, pode ser incorporado na história, transfigurado como índios cavaleiros e criadores soberbos, exímios guerreiros. Usados pelo processo de identificação que é também de construção de *fronteiramentos*, procuram inculcar uma imagem positiva, valente e perspicaz para o povo do MS.

Os *Guaicuru* são lembrados como uma força de fundação imaginária que é revisada de tempos em tempos, com mais ou menos intensidade, transformando-se em materializações concretas como construções simbólicas. Articulados como representação do passado, os *Guaicuru* são usados como imagem que não está mais presente aos olhos dos Sul-mato-grossenses, mesmo assim, servem como representação

que sobrepõe outras etnias existentes atualmente no estado, fazendo valer à máxima: “índio bom é índio morto!”

Como construção étnica que não existe mais, os Guaicuru não emergem como “problema”, não cobram a política indigenista e não se manifestam mais enquanto etnia, mesmo tendo seus remanescentes Kadiwéu e Guató ainda vivos e aldeados, não são mencionados como símbolos forte de resistência. Pois, um índio vivo pode recobrar direitos os quais os intelectuais de estado, não têm interesse em representar¹⁰⁶. É por este jogo de poder e representação que a proposta de reestruturação do (PDFF) pretende regionalizar as identidades da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. Como demanda do Estado nacional, utiliza os símbolos que um dia foi inventado por este último e agora serve como elemento identificador da identidade Sul-mato-grossense, na construção de seus *processos de fronteiramentos*. A pergunta que fica é a seguinte: estaria ou não, a fronteira vivendo um pleno processo de sua construção, ou como estamos propondo, se *fronteirando*? Em vista do que foi dito até aqui, deixo para o leitor está evidente constatação.

Encontram-se ainda, outros elementos de composição identitária regionais. Para o programa, há um arco interior vinculado a modernização produtiva do Cone Sul Mato-grossense com influência de colonização sulista, completos pelas participações da cultura paraguaia e indígena. Esses elementos que são de uma batalha identitária, elencados assim, não expressam em nada o significado que possuem nos processos de identificação das disputas por/entre identidades/projetos sociais. O significado de percebermos tais e tais identidades, sem uma pergunta clara, não nos diz o que essas identidades perpetram, compõe, ou são para nos fazer acreditá-las, como elementos sólidos na construção de sub-regiões culturais na faixa de fronteira no Mato Grosso do Sul.

A definição das sub-regiões culturais do programa foi estabelecida através de duas divisões para o estado de Mato Grosso do Sul, *Chaquenho - Pantaneiro* (Pantanal do Nabileque e Bodoquena) e *Cone Sul Mato Grossense* (Grande Dourados, Reservas Indígenas, sub-região da Erva mate), compostas por quatro sub-regiões. De antemão advertimos que todas as afirmações são bastante complicadas. Segundo o PDFF, o *Charquenho Pantaneiro* possui uma identidade cultural forte e uniforme: o “pantaneiro”. Com isso, os *espaços de referências identitários* são modelados por

¹⁰⁶ Cf. ZILIANI, 2000; AMARILHA, 2006

fazendas da pecuária, com *referências históricas de identidade* remanescentes dos índios Guaicurus. Onde se destacam as atividades produtivas da pecuária extensiva e turismo. Sobre a população o quadro nos diz que é um espaço marcado pela presença de mestiços e índios com estável *mobilidade*.

Observamos que o jogo de produzir os *processos de fronteiramentos* da e sobre a fronteira começa a ganhar delicado conteúdo. O uso do território como ferramenta conceitual de identificação de relação espaciais de poder utilizado na proposta conceitual-metodologia de reestruturação do (PDF), priorizou os processo expressivos do território de fronteira do Mato Grosso do Sul. De maneira que identificou uma identidade *forte e uniforme*, como se aquilo que é o pantanal sul-mato-grossense, fosse um espaço de coesão e livre de contradições e batalhas identitárias, que produzem tensões.

Como aquelas que parecem querer serem silenciadas, dispostas através da relação entre os proprietários de fazendas em grande parte latifundiários, que empregam funcionários na lida do gado, enquanto seus filhos são chamados para apanharem iscas a noite em lagoas. Ou também, os polêmicos embates sobre a implantação de usinas de álcool e açúcar na borda da bacia pantaneira, que já foi motivadora inclusive de ações drásticas como a que levou um ativista a atear fogo no próprio corpo. Aspecto mais emocional que racional, evidentemente, mas que demonstra a dificuldade desse debate.

Mais recentemente, ainda podemos citar a produção de “*pérolas discursivas*” do governador do estado *André Puccinelli*, que ameaçou estuprar em praça pública, o Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc, em função de divergência sobre o Zoneamento Ambiental e Ecológico Federal, que ia contra os interesses do estado/empresas do Mato Grosso do Sul sobre o uso do território pantaneiro.

Em nossa leitura os indicadores que forjaram representações regionais do/no espaço fronteiro no Mato Grosso do Sul, estão carregados de conteúdo que expressam o poder de alguns agentes em exercer suas territorializações criando a representação do espaço. Por exemplo, a identidade cultural “pantaneiro”, sobretudo, nos dias de hoje, quando se desenrola um projeto de lei na câmara dos Deputados Estaduais que propõe a mudança de nome do Mato Grosso do Sul para estado do Pantanal. Observa-se que a representação considerada regional, é constantemente usada em estratégias políticas de poder¹⁰⁷, o que sugere a questão: a quem interessa o jargão “pantaneiro”?

¹⁰⁷ Atualmente o Deputado Estadual Antonio Carlos Arroyo defende e luta para realização de um plebiscito consultivo sobre a mudança de nome do Estado de Mato Grosso do Sul, Cf.

Reportamo-nos assim a tentativa de buscar compreender como que a metodológico-conceitual da proposta de reestruturação do PDFF, utilizando-se dos *referenciais geográficos e históricos* da identidade para a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, encontrou atributos e sentidos identificando (*linhas de alianças*) nos índios Guaicuru sem mencionar em nenhum momento outras etnias (*linhas de clivagens*) que compõem a cultura e a identidade Sul Mato grossense? Como nos lembra (HALL, 2009), o Estado-Nação opera o popular, buscando cooptar elementos significativos de sua tomada de poder, enquanto marginaliza outros processos em suas seleções de interesse.

Ao se falar de identidades regionais fronteiriças fazendo uso de comunidades originárias, verifica-se que as culturas e identidades Sul-mato-grossense estão condensadas num espaço que, historicamente é marcado pelo hibridismo cultural, contraditório, violento, tenso e relacional. São interações que se desdobram em inúmeras relações entre diversas etnias. Culturas no sentido plural, que estabelecem relações simétricas e assimétricas num jogo de forças e negociação, forjam representações de poderes diversos, instrumentais, pois, são resultados de processos de identificação, produtores de *processos fronteiramentos* espaciais, que não nos indicam como estão alinhadas as diferenças, revelam na verdade, *o terreno sobre o qual as transformações são operadas* (HALL, 2009, p.232).

Pela cultura observamos na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, interações transfronteiriças nos dois países. Para o Programa esta realidade permite identificar “[...] entrave ao desenvolvimento das interações transfronteiriças no Arco Central é o tráfico de *Cannabis sativa* e cocaína [...]” (p.57) nas fronteiras com Bolívia e Paraguai, no último, além do tráfico de drogas há problemas de contrabando de toras e soja, segundo a proposta.

Apesar de não ter sido argumentado desta maneira no discurso do planejamento governamental aqui analisado, o problema do tráfico de drogas no Paraguai deve ser visto como interações transfronteiriças, pois “[...] grande parte do tráfico e das zonas produtoras de *Cannabis sativa* no Paraguai [está] na mão de brasileiros que também controlam redes de contrabando [...]” compondo uma heterogeneidade de produções que combinam relações diversas e “[...] imprime uma nefasta “imagem marca” aos

<http://www.al.ms.gov.br/Default.asp>. No dia 16 de junho de 2009 o Jornal impresso “Correio do Estado” divulgou pesquisa que consultou as opiniões de parte da sociedade Sul Mato-grossense, sobre a mudança de nome do Estado, segundo a fonte 70% da população entrevistada se colocou contra a mudança.

municípios lindeiros do Arco Central (Coronel Sapucaia, Ponta Porã, Corumbá etc.)” (p.57-58) como núcleos de ilegalidades.

Assim, segundo a proposta o problema do tráfico e contrabando na fronteira imprime uma marca aos municípios da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, uma pergunta bastante simples pode desestabilizar o terreno seguro desta afirmação: a “imagem marca” é estabelecida para e por quem?

Para os fronteiros alheios aos envolvimento das práticas categorizadas como ilícitas, não estamos marcados pela existência delas, pelo contrário, às percebemos como parte de um complexo jogo de poder que vulnerabiliza o território paraguaio, como espaço descontrolado aos contrabandos e tráficos, como marca da própria condição geopolítica do Estado paraguaio na economia política mundial.

Sobre a questão, o Programa parece não diagnosticar que as interações do tráfico, não estão limitadas aos municípios lindeiros, apesar da imagem negativa estar. Sabe-se, sem ter de se ater aos esclarecimentos da proposta de reestruturação do PDFF, que as interações necessárias ao tráfico criam rotas, pontos de logística, que influenciam de maneira determinante as dinâmicas e produções territoriais de outras partes da faixa de fronteira, não se limitando aos municípios lindeiros.

São cidades, territórios *usados*, como o de Dourados que apresenta grande demanda de problemas como rota do tráfico. Questões referentes a vulnerabilidades do envolvimento de jovens e adultos dispostos nas linhas de risco do narcotráfico que absorve como soldados do tráfico e/ou “mulas”¹⁰⁸ de transporte, que atravessam as rodovias e estradas vicinais em direção a outros mercados consumidores do Brasil inteiro. Também se percebe que a abundante oferta de drogas se desdobra em aumento da violência nos municípios de rota do tráfico, enfim, são problemas característicos das interações das redes do narcotráfico.

O que chama atenção na proposta é que a análise dos contrabandos e narcotráficos dos municípios lindeiros, que se desdobram em problemas para as cidades rotas desses fluxos na faixa de fronteira, estão limitadas a leitura da fronteira. A proposta de reestruturação é ineficiente ou negligente em dizer sobre a participação de outras territorialidades do espaço brasileiro, que são coniventes e fortalecedoras das atividades ilegais de fronteira. Como acontecem com as territorialidades do crime

¹⁰⁸ “Mulas do Tráfico” é o termo usado para caracterizar as pessoas que fazem o transporte de drogas nas rodovias e vicinais de veículos e/ou bicicletas, com bagagens com entorpecentes ou dentro do estômago. Cf. <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1248201-5598,00.html>

organizado presentes, sobretudo nos centros dinâmicos como Rio de Janeiro e São Paulo, territorialidades que passaram a coordenar as interações de produção do narcotráfico nas fronteiras, os quais o exemplo emblemático é do traficante popularmente conhecido como “*Fernandinho Beira-mar*”, que (comandava/comanda?) essas atividades, emergindo virtuosamente, como traficante dos morros cariocas e que viveu bom tempo na cidade de Coronel Sapucaia-MS, consolidando a atividade econômica e criminosa do tráfico de armas e drogas, mas também da morte por encomenda, afirmando a diversificação das redes de “emprego” da criminalidade.

Para uma análise desta natureza, precisaríamos usar as escalas espaço-temporais, como mecanismo trans-escalar para mensurar as interações multi-escalares da rede do narcotráfico, que articula territórios em rede, exercendo controles territoriais nos morros e favelas do Rio de Janeiro, combinados com os acionamentos das fronteiras. Conjugações de territórios em diferentes escalas para organização do crime no Brasil, Paraguai em dispersão para o mundo. Nessa perspectiva, nos perguntamos: a quem está reservado a “*nefasta imagem marca*” do narcotráfico da fronteira?

As orientações teóricas e metodológicas usadas pela proposta do programa permitiram a apropriação de índices e indicadores que avaliassem densidades presentes nos vetores principais: o Desenvolvimento Regional e a Identidade Cultural. Analisados os processos e dinâmicas desses vetores, se delinearão os aspectos gerais da conformação de arcos que dispõem sub-regiões e tipologias das interações, das formas de territorializações dos espaços fronteiriços do Mato Grosso do Sul.

Por esta operação foram divididas quatro sub-regiões onde, uma delas (Pantanal), extrapola os limites do território do estado incorporando municípios do Mato Grosso, como fica demonstrado no (Quadro 4).

Quadro 3 – Sub-regiões do PDFF no Mato Grosso do Sul.

Sub-regiões	Cidades que compõem os espaços sub-regionais no MS
XI. Sub-região Pantanal (Sub-região cultural Chaquenha-Pantaneira)	Inclui os municípios de Barão de Melgaço, Cáceres, Nossa Senhora do Livramento e Poconé, no Estado de Mato Grosso; Aquidauana, Anastácio, Corumbá, Ladário, Miranda, Porto Murtinho, no Estado de Mato Grosso do Sul.
XII. Sub-região Bodoquena (Sub-região cultural Chaquenha-Pantaneira)	Inclui os municípios de: Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque, no Estado de Mato Grosso do Sul.
XIII. Sub-região Dourados (Sub-região cultural Cone Sul-Mato-Grossense)	Inclui os municípios de: Caarapó, Deodápolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Laguna Carapã, Maracajú, Novo Horizonte do Sul, Rio Brilhante, Sidrolândia, Taquarussu, Vicentina, no Estado de Mato Grosso do Sul.
XIV. Sub-região Cone Sul-Mato-Grossense (Sub-região cultural Cone)	Inclui os municípios de: Amambaí, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí,

Sul-Mato-Grossense)	Japorã, Juti, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porá, Sete Quedas e Tacuru, no Estado de Mato Grosso do Sul.
---------------------	---

Fonte: Proposta de Reestruturação PDFFF, 2005, p. 163.

Organização: Thiago Rodrigues Carvalho

Fruto dos estudos de reestruturação, no PDFFF o Pantanal é o próprio fundamento constituidor da sub-região (XI Pantanal), pela sua configuração pantaneira, mas também pelas fazendas de criação de gado extensivo. Nesse espaço regional o Programa também aponta a presença marcante das etnias indígena presentes na sub-região, formada pelos grandes grupos (Terena e Kadiwéu), onde “[...] existem oito terras indígenas reconhecidas oficialmente [...]”, distribuídas entre municípios de Porto Murtinho, Aquidauana e Miranda. (p.-91) Em Corumbá a terra indígena Guató “[...] ainda não foi demarcada, esta sendo pressionada pelo “turismo de pesca” [...]” (p. 92).

Segundo a proposta há diferenças entre o Norte e em relação ao Sul, na sub-região “Pantanal”. “[...] A intensidade das interações transfronteiriça é maior no Pantanal sul [...]” pelo contato entre as cidades de Corumbá MS - Porto Aguirre/Porto Suarez (fronteira seca) até Santa Cruz de la Sierra através de rodovia. São citadas ainda, interações em Porto Murtinho a partir do trabalho de paraguaios para desmatamento de propriedades nos dois lados da fronteira (p. 91-92).

Além disso, no Programa fica sinalizado que a parte sul do pantanal Sul-mato-grossense também apresenta características geográficas ao turismo ecológico e de pesca (p.92). Diga-se de passagem, a observação da presença do turismo no pantanal é bastante vaga, o mesmo pode perceber sobre a densidade de estrutura hoteleira. Acabam representando na análise realizada pelo programa, informações verificadas pois, procuram mensurar características das estruturas mais fortes da produção turística regional, empreendimentos empresariais que fazem uso do território¹⁰⁹.

Sabe-se que no pantanal, uma parte dos fluxos da prática do turismo de pesca é extremamente danosa as sociedades locais, principalmente aquelas que gozam de baixas condições sócio-econômicas, abastecendo o mercado de isca e atendendo as exigências

¹⁰⁹ É importante se lembrar que no interior dessas estruturas estão presentes contraditórias relações entre aqueles que ordenam as dinâmicas e outros que tentam de maneira formal e/ou informal, fazer parte desses fluxos hegemônicos, como força de trabalho com diversas características/problemas (infantil, informal, sexista). Marcadamente questões como exploração e turismo sexual, captura e contrabandos de animais entre outros. São elementos contraditórios que não aparecem numa análise sobre as infra-estruturas do turismo em sua comum manifestação econômica, por isso cremos que não são dados que informam, mas sobretudo, aguçam questionamentos, turismo realizado por quem? Para quem? E qual a relação dessa atividade com as habitantes locais?

do turismo sexual feminino. De maneira geral, pensamos que o turismo apesar de ser uma alternativa como atividade econômica no pantanal, o que ainda se vê é um setor de serviços comandado por empresas que canalizam as maiores potencialidades do setor. Para a maior parte da população restam formas de captação desses fluxos através do comércio urbano das cidades e/ou alguns tipos de serviços. Esta é uma forma de desenvolvimento bastante limitada e concentradora do capital social que é o pantanal, principalmente, para os que lá vivem.

Para a proposta de reestruturação a sub-região do pantanal também apresenta potenciais para especialização da produção pecuária bovina do gado de corte e leiteira. O seguimento da bovinocultura exerce demandas as empresas do ramo, que se localizam em diferentes partes do estado, na faixa de fronteira e estão concentradas nas sub-reigiões Pantanal XI, Dourados XIII e Cone Sul Mato-grossense XIV. É notável ver que, quando o mérito da análise é sobre as forças produtivas econômicas o programa prioriza os setores econômicos dinâmicos, enquanto os setores menos desenvolvidos não são mencionados e nem interpretados, dessa forma, a análise pela categoria do território, prima para identificação dos processos hegemônicos do poder.

A atividade do extrativismo madeireiro também foi conferido pela proposta de duas maneiras. Uma foi pela questão do contrabando de madeira nos dois lados da fronteira com o Paraguai. A outra é assinalada pelo problema do desmatamento para formação de pastagens e exercício das carvoarias atividade que promove “[...] más condições de trabalho da mão de obra envolvida [...]” (p.93).

Em nossa leitura, o problema do desmatamento no Pantanal é de importante debate, sobretudo pelas questões normativas e legais definidas pela legislação ambiental brasileira, responsável por controlar atividades exploratórias no Pantanal. Todos os discursos e saberes (científico + local) contribui para sabermos que o Pantanal é uma formação espacial modelar de fitogeografias, particularmente frágeis e diversas, porque são únicas. Integrada em um extenso sistema que a malha regulatória¹¹⁰ das leis não dá conta da complexidade e especificidade. A valorização econômica dos reflorestamentos vem incidindo com grande força sob as propriedades de municípios pantaneiros, como se vê no caso do município de Dois Irmãos do Buriti, localizado pela regionalização do programa, na sub-região XIII. A presença das carvoarias reforça o desmatamento, porque o material lenhoso aproveitado pelos fornos, paga e muito além da conta, os

¹¹⁰ A legislação ambiental aplicada ao pantanal é a mesma regulada pelo Código Florestal Brasileiro, que prevê no Artigo 17, que a área de Reserva Legal obrigatória para toda proriiedade é o mínimo de 20%.

custos dos desmatamentos de propriedades, que detinham direito legal de supressão das vegetações nas áreas de suas fazendas, mas não o faziam por falta de recursos para o investimento, agora são remunerados para formação de suas pastagens, enquanto reforçam suas capacidades econômicas¹¹¹.

Para o programa na sub-região do Pantanal às presenças de indígenas das etnias Terenas e Kadiwéu, contribuem na produção primária com limão, manga, caju, mandioca e outras culturas em menor quantidade. As culturas de maior destaque produtivo (não-indígena) mensuradas, foram o arroz e milho para atender mercados locais. De maneira bastante ampla o estudo da proposta traz uma série de informações sistematizadas sobre a produção das quatro sub-regiões, quadro que dentro do trabalho, atua como mosaico geral que não é quase discutido no interior da proposta.

A sub-região Bodoquena, de acordo com a proposta ocupa “[...] uma posição excêntrica ao Sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul [...]”. Com 5% da população total do arco central “[...] a Sub-região Bodoquena pode ser caracterizada como zona de transição entre a criação extensiva de gado do Pantanal e a expansão do cultivo mecanizado de soja [...]” (p.93), de modo que, os dois setores de produção estão presentes, a soja como principal produto agrícola e a pecuária bovina como atividade predominante da/na sub-região.

Novamente, observamos uma análise enviesada buscando as potencialidades econômicas compreendidas como sub-regionais. Na leitura do documento da proposta compreendendo as atividades e potencial desta sub-região é extremamente visível o tom pessimista da análise, que não vê enquadramento da realidade as perspectivas da proposta, pois a sub-região:

[...] Apresenta 2% da produção total extrativa do Arco Central (madeira em tora) e 3% da indústria de transformação, a mais fraca de todo arco. Caracteriza-se também por baixo grau de empresariamento agrícola, ausência de praça atacadista, baixo nível técnico-tecnológico, porém média de alta densidade social (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFFF, 2005, p. 94)

¹¹¹ Pela análise do volume de processos para *desmatamento e aproveitamento de material lenhoso*, recebidos pela Secretaria de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (SEMA/IMASUL) (unidade Aquidauana), nos anos de 2006 e 2007. Verificou-se em estágio supervisionado obrigatório para conclusão do curso de bacharel em Geografia na UFMS, que as propriedades de criação de gado estavam utilizando-se da estratégia de explorarem a possibilidades de desmatarem partes de suas propriedades pela valorização do produto carvão na região de Aquidauana.

Para possíveis especializações produtivas e agroindústrias foram apontadas os setores da sojicultura e da mandioca nos municípios de Bela Vista, Tacuru e Bonito. A indústria de cerâmica é opção aos municípios de Bela Vista, Bonito e Guia Lopes da Laguna, o único município onde há, inclusive, um Arranjo Produtivo Local da cerâmica, incentivado pelo governo do estado, não foi citado pelo programa. Outro seguimento de potencial industrial é da bacia leiteira que contribui com a produção da sub-região de Dourados.

O mais interessante a se observar na leitura do programa sobre esta sub-região é o tom de críticas e restrições apontadas como problemas com relação a base produtiva regional. As observações sobre os aspectos culturais e identitários não foram mencionados e pelo vetor econômico, a sub-região se mostrou um tanto frustrante. Isso claramente se justifica pela perspectiva do desenvolvimento almejado para a faixa de fronteira nacional, que é balizado para um processo de disciplinamento e fortalecimento das bases produtivas locais, criando condições de uma integração de mercado para região fronteiriça. Ademais da falta de criatividade de leituras, apesar da densa capacidade no levantamento de informações e números sobre a base produtiva sub-regional, para nós aquilo que o programa convencionou como sub-regional é um importante espaço de relações culturais transfronteiriças. Um exemplo emblemático é a cidade de Bela Vista, que possui importantes festividades regionais, com modalidades competitivas (leilões, rodeios, laçadas, bailes dançantes), realizadas ao longo do ano, onde música, culinária, sotaques, práticas das culturas nacional e paraguaia se misturam e configuram uma importante rota de entrada/encontro da cultura com o território fronteiriço sul-mato-grossense.

Verifica-se que as análises das interações territoriais das sub-regiões utilizando-se largamente de base estatística para compreender as dinâmicas da produção econômica e mensurações demográficas realizadas para abranger manifestações sócio-territoriais. Paulatinamente, a proposta de reestruturação do PDFF vai se distanciando de sua base teórica fundamental, ou seja, o território e as territorialidades como conceitos para analisar os processos de construção das identidades produtivas regionais, materiais e simbólicas. Objetivo que se inclina para identificar os volumes produtivos das dinâmicas de diferentes setores da economia do campo e da cidade nos espaços fronteiriços, tornando-os basilares das edificações regionais. O mais contraditório até aqui é o fato de o conceito de território, assim como na literatura/geografia brasileira,

como ferramenta para compreender processos de manifestação de relações de poder no e através do espaço¹¹².

Neste sentido, a maneira como é instrumentalizado o conceito na proposta de reestruturação do PDFF, propicia um deslocamento que tira da capacidade de análise do conceito de território sua virtude em elucidar o jogo de forças das relações de poder, pois prioriza, um conceito de território que quer verificar quais poderes se hegemonizaram no/atraves do espaço fronteiro.

Enquanto isso, sem poder/política de interesse para elucidar as tensões e o jogo de força entre os embates hegemônicos e aqueles que se fazem, mais do nunca com contribuição da proposta do programa, hegemônicos. Assim, a fronteira de espaço desconhecido, abandonado pelas políticas públicas de Estado, distante dos centros dinâmicos da economia e da cultura hegemônica brasileira, passa a ser um espaço *identificado*, compreendido por alguns interesses, analisado sob alguns pressupostos que a verificam como uma possibilidade, pois agora já se sabe sobre seus potenciais de produção econômica, bem como, as limitações destas dinâmicas.

3.3.7 As Interações Transfronteiriças do PRPDFF: a zona de fronteira e as interações com os países vizinhos

Como primeira advertência em relação ao que se lê no subtítulo, interações transfronteiriças sugerem pensar a instância de permeabilidade do território da faixa de fronteira nacional. Contudo, poderemos verificar quaisquer outros significados para as interações transfronteiriças pela leitura da proposta de reestruturação do PDFF, ainda assim, faremos a advertência como elemento provocador das imaginações.

Para começarmos nossas compreensões de maneira bastante redundante, iniciamos dizendo que estamos diante de conjuntos diversos de interações transfronteiriças, uma vez que, o território que foi pensado pelo planejamento é composto por uma faixa de 150 km de largura por 15.700 quilômetros de extensão territorial, geometria ampla, que não diz quase nada sobre as formas e manifestações presentes no interior e articuladas a outros territórios, essa cartografia de Estado: a faixa de fronteira nacional.

Outra advertência seria para nos comprometermos em verificar ao longo de nossa análise como se manifesta o conteúdo motivador da proposta que estamos

¹¹² Cf. Cap. 1.6 deste trabalho.

analisando, a integração nacional e sul-americana. Naturalmente, se estamos querendo compreender o conteúdo das interações transfronteiriças tem-se um espaço primaz como possibilidade da manifestação desse fenômeno, as cidades-gemêas:

[...] onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFFF, 2005, p.144).

Observa-se que a identificação é realizada por um elemento central que é o fator geográfico, que localiza a disposição das cidades combinado-confrontadas (cidades-gêmeas) pelo limite internacional, como referências estratégicas das interações entre os lados das fronteiras.

Segundo o programa para identificar as relações existentes entre os lados da fronteira é necessário se estabelecer tipologias sobre as interações fronteiriças, compreendendo as dinâmicas existentes onde “[...] são comuns situações de superposição de tipos de interação, mas é possível distinguir aquele dominante” (p. 144) que caracteriza o tipo de interação. O modelo *margem* corresponde a primeira tipologia de interações transfronteiriças é caracterizado pela baixa interação entre as populações fronteiriças.

[...] a população de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto do tipo familiar ou modestas trocas comerciais (...) a ausência de infra-estrutura conectados os principais núcleos de povoamento de um e outro lado da fronteira são efeitos que dificultam as articulações sobre o limite internacional. (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFFF, 2005, p. 144).

Observa-se que a primeira identificação transfronteiriças parte de certos princípios para compreender as relações entre os lados da fronteira, por trocas e relações econômicas e presença de infra-estrutura, condicionantes fundamentais para o modelo de desenvolvimento sub-regional. É um modelo tipológico que ao avaliar os elementos selecionados e suas dinâmicas, não comenta sobre outras vertentes desta mesma interação, do ponto de vista da cultura ou da identidade territorial numa faixa de fronteira *margem*.

No segundo modelo o de Zona-tampão é caracterizado pelo poder territorial do Estado que “[...] restringe ou interdita o acesso a faixa de fronteira, criando parques nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas [...]”. É fácil notar que essa tipologia acaba por exercer estrita relação com a realidade da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, em primeiro lugar porque é na faixa de

fronteira que estão aldeados grande parte dos índios do estado, em segundo, se desdobra no problema da demarcação destas terras após a exigência do Ministério Público Federal para a demarcação das terras indígenas no Brasil¹¹³.

Para a proposta de reestruturação do PDFF, esta tipologia possui a eficácia de garantir alguns interesses do Estado em relação aos territórios de fronteira como: a) garantia preservação das condições espaciais da fronteira diante de possíveis apropriações e explorações impostas aos recursos naturais, ou até mesmo, o avanço das frentes pioneiras que, “[...] no caso do Brasil, são majoritariamente de povoamento ou de exploração nacionais [...]” (p. 144). b) Manter em alerta as áreas de supostas tensões militares, ou reconhecer a ocupação do território pelos grupos locais, sendo que, “[...] O termo “Zona-tampão” é válido no sentido de coibir movimentos migratórios não-indígenas e dar uma cobertura institucional as áreas culturais indígenas [...]” (p. 145).

O terceiro modelo de interação é o propiciado pela *frente* “[...] termo usualmente empregado para frentes pioneiras [...]” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p.146), podendo ser por frentes culturais (afinidades seletivas), frentes indígenas ou frentes militares. Esses modelos de *frentes* possuem diferenças sensíveis entre si, mas, o que deve ficar caracterizado é que cada uma dessas *frentes*, como já verificamos nos dois primeiros capítulos deste trabalho, são configurações e interações amplamente produzidas no território brasileiro. As *frentes* de povoamento possuem características culturais, já as militares além de questões de soberania, também possuem relações produtivas de infra-estruturas (principalmente de pista de pouso), se habilitando como medidas táticas de dominação do território. Cada tipo de interação e movimento fronteiriço dessas interações, são das mobilidades de fronteiras como observamos anteriormente, possuem como característica a marcada presença do Estado e são responsáveis, quase sempre, pelo modelo autoritário de planejamento do qual são

¹¹³ A perspectiva de constituir, aquilo que na proposta de reestruturação seria compreendido como Zona-tampão, no Mato Grosso do Sul vem gerando grande polêmica. Tensões que tiveram início após a exigência do “TAC” Termo de Ajustamento de Conduta, para demarcação das terras indígenas. Decisão que na região Sul do estado, representou o acirramento do clima de tensão e disputa caracterizada debilmente: entre proprietários rurais grandes e pequenos) e as etnias indígenas locais. Não obstante, as deploráveis condições de vida das sociedades indígenas do sul do estado, o que se observou foi uma onda de preconceito e intolerância com os indígenas que de sem terras, se tornaram ideologicamente, origem de um problema produtivo para o Mato Grosso do Sul. Quando grupos de proprietários rurais munidos de instituições do Estado e privadas, como sindicatos rurais, travam uma batalha contra o direito do índio a terra, disseminando campanha que des-credita e difundem a idéia de que o índio não produz, não rende riqueza, não exporta grãos e nem anda em camionetes importadas, portanto, não precisam de terra. Cenas lamentáveis como as descritas foram vistas inclusive, na câmara dos vereadores de Dourados que numa assembléia de debate do tema das demarcações de terras indígenas, contou a presença da banca ruralista de Deputados Estaduais e Federais, junto com os proprietários de terras de diversas partes da região sul, endossando um emocionante e fascista coro: “Demarcação sim, produção Não!”

aspiração, geram tensões e conflitos diversos os quais o Estado pouco reconhece, quando não silencia.

A tipologia do tipo *Capilar* procura medir as interações que, “[...] podem se dar apenas em nível local, no caso de feiras, exemplo concreto de interações e integração fronteiriças espontâneas [...]” (p.146) onde há pouca intervenção do Estado. Para o Programa, o Mato Grosso do Sul possui um exemplo dessas interações na divisa com o Departamento de Amambaí no Paraguai. Observa-se que as interações transfronteiriças são sempre analisadas no âmbito do movimento, das trocas, circulações existentes nos pontos ou nós de encontros fronteiriços. Numa escala de ascendente movimento e interação, foram definidas tipologias a partir da identificação das mobilidades e permeabilidades das relações entre os dois lados da fronteira, que são animadas pelo movimento e transitoriedade existente entre os lados da fronteira, da tipologia *margem* até a *capilar* verificamos o movimento e permeabilidade como parâmetros de identificação das interações.

O último modelo tipológico identificado pela proposta foi denominado sinapse, ocorre quando há forte troca entre as populações fronteiriças são “[...] ativamente apoiada pelos Estados contíguos”, na construção de lugares que facilitem e/ou incite a comunicação e trânsito, criando mecanismos de intercâmbio e “[...] regulamentações das dinâmicas, principalmente mercantis [...]” (p.147).

Novamente aparece o movimento como fator definidor da interação tipológica. Segundo a proposta os espaços em que se desenvolvem essas interações são praticamente “[...] todas as cidades-gêmeas articuladas e integradas entre os lados fronteiriços por pontes e estradas [...]” onde os fluxos ganham densidade acentuando os sentidos “[...] estratégicos para o comércio bilateral [...]” (p. 147).

As interações de *sinapse* são de dois tipos: estrutural e conjuntural. No primeiro “[...] as relações tanto no urbano como no rural tem uma longa história comum, com fazendas que se estendem de um lado ao outro da fronteira, forte intercâmbio cultural e de trabalho [...]”, já na sinapse conjuntural, de acordo com o programa a exemplo do Cone Sul Mato-grossense, as interações são: “[...] estimulada não só pela frente agrícola como pelo domínio da produção e comércio ilícito da *Cannabis sativa* por brasiguaios (Departamento de Amambaí e Concepcion)” (p. 147).

Nessas afirmativas da proposta de reestruturação do Programa, observamos que o modelo de interação *sinapse* que é um conceito da biologia e tem uma forte conotação de movimento, circulação e transmissão/comunicação, é usado para identificar o

movimento de trocas e circulações entre os lados da fronteira, articulados por infra-estruturas de transporte e movimento constituindo espaços que são considerados estratégicos para o comércio bilateral, leia-se integração econômica.

Dois conceitos bastante difundidos na economia são empregados para definirem os tipos de interações de sinapse, o estrutural quer avaliar as interações históricas de intercâmbio cultural, de trabalho, enquanto o conjuntural, observa que há uma parte das interações que não são bem vistas como produção transfronteiriças. Portanto, ganhou uma acepção que pretende mensurar o macro, a conjuntura que é feita de interações proveitosas (estrutura) e outras que precisamos controlar (conjuntura). Para nós os dois termos são vagos e não se complementam, porque como estão postos os termos conjuntura e estrutura não separam dinâmicas que no território se dão de maneira integral, complementadas por frentes de tensões e cooperativas ao mesmo tempo. Não há lugares seguros para evidenciar fortes interações culturais e procurar separar os elementos não aceitos, ou vigiados como ilegais. Na medida em que a fronteira é avaliada por essa operação que procura estabelecer níveis de assepsia para as fronteiras, suprimem das interações fronteiriças e dos fronteiriços, os elementos que podem explicar o por que de a fronteira apresentar aqueles tipos de interações evidenciados, não limitando a um olhar que evidencia o crime e procura combatê-lo com sua forças policiais.

Outra questão fundamental que é sintomática do preconceito com que é tratada a fronteira é a atribuição aos “brasiguaios” o papel de comerciantes da *Cannabis sativa*, tão absurdo quanto querer estancar as interações de fronteira pelo binômio positivo-negativo, é uma afirmação acusatória como esta. Talvez porque os elaboradores da proposta de reestruturação do (PDFF) não saibam o que significa o termo “brasiguaião” e por isso crêem que são os brasileiros que se associam ao tráfico no lado paraguaio¹¹⁴.

Os “brasiguaios” são uma construção fronteiriça histórica realizada a partir dos movimentos de fronteiras internas ao território de soberania estatal, que dinamizou movimentos levando frentes de povoamento e trabalho (de brasileiros) a buscarem melhores condições de trabalho e acesso a terra no lado paraguaio, de tempos em tempos, de acordo com a conjuntura política econômica dos espaços fronteiriços e as dinâmicas de apropriação e dominação dos territórios no Brasil e no Paraguai, os “brasiguaios” surgem como uma evidência e/ou demanda de problema, como vem

¹¹⁴ Cf. (ALBUQUERQUE, 2009) e (SPRANDEL, 1992)

acontecendo recentemente, com fluxos migratórios de “brasiguaios” em fuga do Paraguai devidos o acirramento das disputas de terras no país vizinho¹¹⁵.

Ao que nos parece, como esta posto pela proposta do programa, a diferença que estabelece os modelos de interações fronteiriças sinapse estrutural e conjuntural é marcado por fluxos ilegais e legais na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. O que o modelo de distinção das sinapse não explica é onde estão as fronteiras para os fronteiriços entre o legal e o ilegal, sendo que entendemos o segundo, considerado “fora da lei”, não pode ser designado pelas atividades desempenhadas pelo “brasiguaios”.

Como observação geral, vemos que apesar da grande extensão da faixa de fronteira nacional, não é grande ocorrência nos estados da federação da presença de cidades-gêmeas. O Mato Grosso do Sul em suas fronteiras com Paraguai e Bolívia é o estado com maior incidência dessas aproximações fronteiriças. Seguindo as estratégias identificatórias das interações fronteiriças estabelecidas pelo programa, vemos as tipologias *Capilares* presentes em duas cidades-gêmeas, uma em cada extremo da fronteira do estado.

No Sul, as cidades de Paranhos MS / Ype-Jhu-PY e ao Norte Corumbá-MS / Porto Suarez BO, as interações de *Frente* se manifestam apenas nas cidades de Porto Murtinho-MS / Palma Chica PY.

As demais cidades-gêmeas que possuem interações *Sinapse* são: (Bela Vista / Bella Vista PY; Ponta Porã-MS/ Pero Juan Caballero PY (sinapse estrutural), enquanto Coronel Sapucaia-MS / Capitán Bado PY (Sinapse e conjuntural) como exposto na (Figura 3).

¹¹⁵ Tivemos oportunidade de visitar um acampamento de “sem terra” as margens da Rodovia BR-163 no Município de Itaquiraí, no Sul do estado de Mato Grosso do Sul, que recebem “brasiguaios” em fuga do Paraguai. São famílias inteiras, grupos de pessoas e muitas das vezes membros de famílias que vem, procurando adquirir condições e forças para buscar o restante da família, que fica correndo risco de vida. Só para termos uma dimensão do problema, no mês de Abril/2010 quando o acampamento começou a receber os fluxos de “brasiguaios” o acampamento já estava a mais de três anos com uma média entre trinta não ultrapassando quarenta famílias, em três meses recebendo os “brasiguaios” em fuga, ou seja, de abril até o final de junho o acampamento já contava com 600 famílias, no dia de nossa visita ao local do acampamento, conferimos a chegada de mais três famílias, com uma das chefe de família que nos dizia: “preferimos ficar aqui as margens dessas perigosa pista, do que ter de voltas para lá” (Paraguai). Os “brasiguaios em fuga abandonaram ou perderam tudo, por intensos conflitos com o movimento Campesino, popularmente conhecido como o movimento de luta pela terra do/no Paraguai. De acordo com os “brasiguaios” que conversamos, o movimento Campesino é fortemente armado e luta para expulsar das terras paraguaias os “brasiguaios”, sendo patrocinados por grandes proprietários, inclusive latifundiários brasileiros que acabam se apropriando das terras abandonadas, pois, os Campesinos não o fazem, estão na luta pela reforma agrária e títulos de terras concedidas pelo Estado paraguaio. Estas informações absurdas podem ser confirmadas em matéria do programa “Globo Rural” In. <http://video.globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM1302088-7823-BRASIGUAIOS+ACAMPADOS+EM+MATO+GROSSO+SUL+VIVEM+NUMA+SITUACAO+DRAMATICA,00.html>

As interações dessas situações de fronteira, as cidades-gêmeas, suscitam práticas específicas na produção de um espaço/paisagem particular como produto das relações e dinâmicas manifestas, segundo a proposta numa região zonal, a zona de fronteira. “[...] Grosso modo, a zona de fronteira é composta pelas “faixas” territorial cada lado da fronteira internacional [...]” condensando relações e interações de modo a criar um “[...] meio geográfico próprio da fronteira [...]” (p.152)

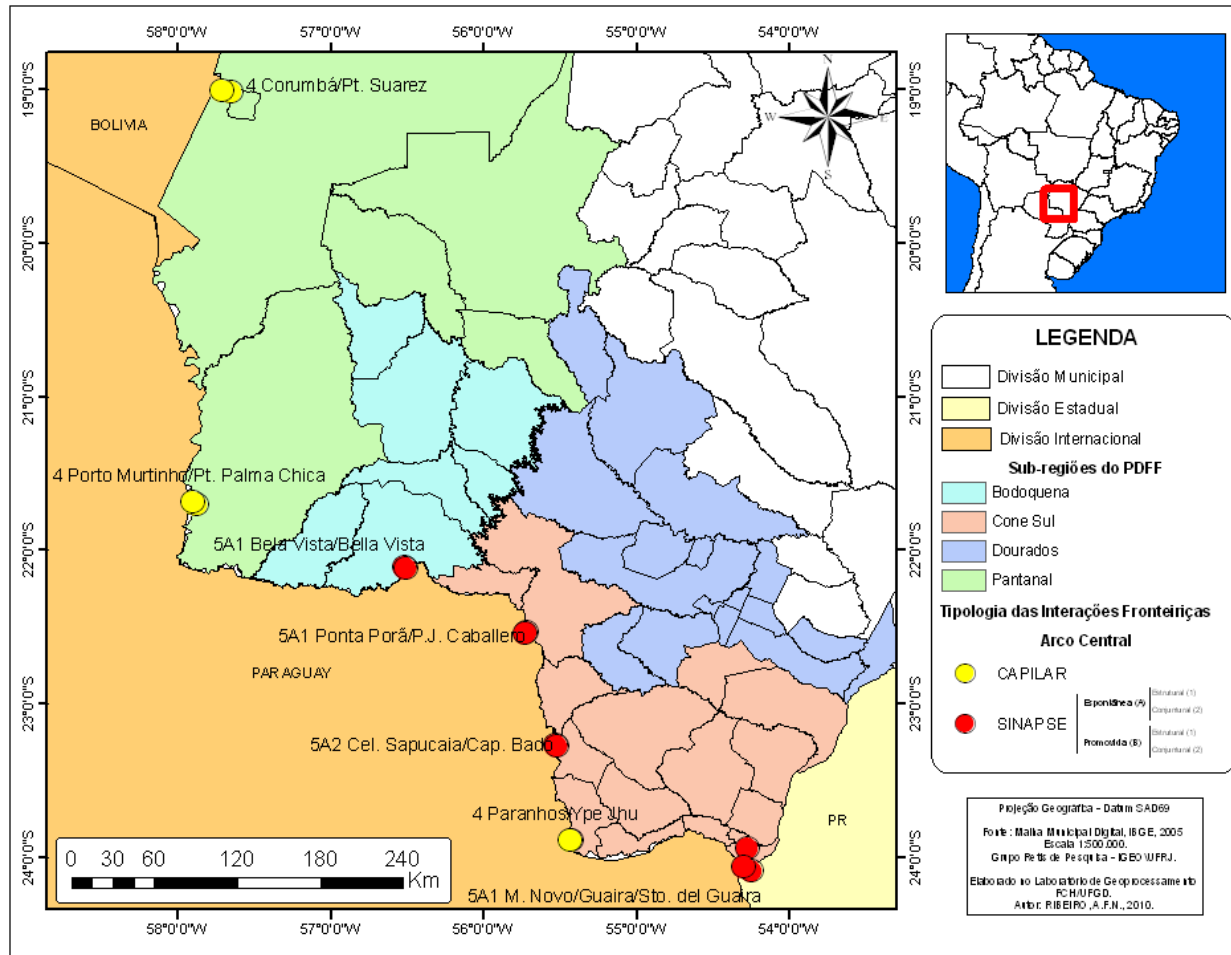
As cidades-gêmeas:

[...] apresentam grande potencial de interações econômica e cultural assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que ai adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidade-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas pública para a zona de fronteira (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 12).

Se o objetivo foi compreender as interações transfronteiriças de modo a estabelecer tipologias a partir das identificações das relações é na cidades-gêmeas que irão se desdobrar de maneiras mais ou menos nítidas, as produções possíveis para interações e “[...] a extensão desses efeitos numa distância indeterminada rumo ao interior de cada território nacional tem implicações práticas para a atuação do Estado em suas respectivas faixas de fronteira” (p 152).

O que é categorizado com extensões dos desdobramentos da faixa de fronteira, tendo como pólo nodal as cidades-gêmeas, em nossa compreensão são movimentos determinados por articulação de territórios em rede que, combinam num mesmo movimento dinâmicas em várias escalas do território, desde a fronteira como espaço de permeabilidade de atividades considerados pelo Estado ilícitas, até os desdobramentos da violência em várias cidades do Brasil tendo como exemplo emblemáticos o Rio de Janeiro e São Paulo, demandadores das dinâmicas de transitoriedade nas fronteiras e entrada de fluxos do contrabando e narcotráfico no território brasileiro. As interações transfronteiriças do território da faixa de fronteira nacional, estabelecidas principalmente através das cidades-gêmeas, tem implicações sobre a produção política, cultural e econômica, para todo o território dos países que abrigam estas interações, sejam eles o Brasil, o Paraguai e/ou a Bolívia.

Figura 3 – Mapa Tipologias das Interações Fronteiriças em Mato Grosso do Sul



Fonte: Proposta de Reestruturação PDFF, (2005, p. 150).
 Organização: Thiago Rodrigues Carvalho

Os fluxos que determinam as interações transfronteiriças, para a proposta do programa, apresentam elementos comuns, “[...] porém comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade [...]” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDF, 2005, p. 152), como nas relações que demandam oferta de trabalho, com mobilidades de um lado ao outro da fronteira, se ajustando em territorialidades construídas pela permeabilidade das fronteiras.

Na Proposta em cidades-gêmeas que possuem acentuadas diferenças sócio-econômicas entre os lados, há fluxos das cidades mais pobres na direção ao lado mais rico, demandados por ofertas como serviços públicos de saúde e/ou oferta de trabalho. A solução para identificação e organização destas demandas presentes nas cidades-gêmeas é para criação, a partir de uma experiência aplicada em nível estadual nas fronteiras do Brasil com Uruguai, a criação de um Documento especial do Cidadão Fronteiriço, de modo a determinar um único marco regulatório para todas as cidades-gêmeas das fronteiras.

Apesar de ser uma proposta interessante e complexa podemos questionar quem regularia a emissão deste documento e/ou quem teria direito a ele? Todos os fronteiriços das cidades-gêmeas? Quem são eles? Verificamos que é uma das propostas do programa que no Mato Grosso do Sul, não há nem ameaça em sair do papel.

A questão regulatória das/nas cidades-gêmeas, sobretudo dos fluxos de capitais que transitam nos dois lados da fronteira, se desenrola de acordo com a legislação brasileira sob os preceitos de segurança nacional do “Estado Novo” elaborados em 1937, que impõem hoje dificultosas restrições às interações econômicas.

É oportuno lembrar que sob o ponto de vista do controle do Estado sobre as situações fronteiriças acionam o papel despótico do Estado nacional, que procura emitir controle e regulação das produções e interações territorializando leis e códigos de poder como sistemas normativos nas/pelas cidades-gêmeas. Age por violência e constrangimento construindo o binômio positivista do controle ideal (normal-anormal). Procurando controlar seja a força de trabalho, os recursos ambientais e/ou os setores da produção e comercialização, produz a separação entre o sistema de legalidade e outros da ilegalidade, o normal e o anormal são definidos pela norma, chegando a normalização das práticas¹¹⁶.

¹¹⁶ De acordo com Michel Foucault essa é uma inversão característica da virada das relações do Estado feudal para o Estado de relações mercantis e conseqüentemente capitalistas. A obra “o Príncipe” de Nicolau Maquiavel é reconhecido como o livro que marca a abertura da modernidade do pensamento

Na perspectiva do Programa aparece interessante avaliação sobre os sistemas normativos e regulatórios da fronteira nacional, sobretudo, no que toca as cidades-gêmeas.

[...] pouco contribui para a defesa da segurança nacional como concebida pela legislação atual fundamentada no *espaço-dos-lugares*. Em lugar de defender acaba por penalizar os lugares da fronteira, além de incentivar a emergência de sistemas de produção locais situados na zona cinza o legal e o ilegal (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDF, 2005, p. 158)

Como medida para solução dos problemas regulatórios fronteiriços o programa propõe a criação de Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF) que pretende estabelecer “[...] áreas com regime especial de tributação e aplicação de leis trabalhistas”. A criação dos territórios zonais partiria das “[...] discussões nos Comitês de fronteiras e fóruns Sub-regionais” (p. 160), articuladas aos planos de integração fronteiriça, sendo coordenado por ministérios, mas, elaboradas na/com as fronteiras. É uma proposta que parece ser interessante para alguns casos de cidades-gêmeas. A dúvida que fica é em saber por que o controle desses comitês precisam ser centralizados nas coordenações de ministérios, se são resultados de decisões da/na fronteira? Ou assinala para a iniciativa de deter o controle das interações e decisões fronteiriças estabelecidas pelos comitês.

Segundo a proposta Zonas de Integração Fronteiriças (ZIF) permitiriam criar regime especial de tributação que incentiva proporcionando vantagens e bonificações nos impostos federais, estaduais e municipais. Projeto que também propõe o regime especial de aplicação das leis trabalhistas, dando abertura à flexibilização do trabalho e investimentos, facilitando para a livre circulação de mercado inclusive dos arranjos produtivos locais, elaboração de planos conjuntos de produção (infraestruturas) e regulação entre os países. As cidades-gêmeas e áreas adjacentes são as dimensões espaciais das ZIF, de modo que, as definições e delimitações da atuação e extensão das

político. Na opinião de Foucault não seria uma verdade exata, em sua leitura está em jogo exatamente o contrário, para Foucault a obra de Maquiavel representa, em verdade, momento culminante sobre o problema da segurança do território, mas, o livro aponta as significativas mudanças que acabaram por descentralizar a representação do príncipe para o Estado, que cedeu espaço outras questões fundamentais como controles estratégicos dos territórios e cidades, suas populações, a circulação das riquezas e/ou os recursos dispostos nos espaços. Nesse sentido, se difundiram sistemas de regulação e segurança através de normas para distinção do normal e o anormal, ou ilegal, pois, “fora da lei”. De maneira que, depois de transgredidos os limites da norma o restabelecimento das condições anteriores não é para fazer se adequar ao normal, mas sim, enquadramento aos padrões de normalização, pois, é uma invenção que a partir da norma, garante o controle das práticas que disciplinadas procuram a normalização sem que a norma precise ser aplicada, pois, fazem parte do controle da sociedade sobre si mesma. (FOUCAULT, 2009, aula do dia 25 de Janeiro).

zonas, devem ser definidas de acordo com os referências geográficos e econômicos, de em consonância com as especificidades funcionais de cada sub-região.

Alguns indicadores foram estabelecidos para identificação de interações transfronteiriças a partir de relações sociais, de forma que há o indicador das identidades culturais, se pretende verificar como se dão os contatos, convívios e encontros entre os povos nas fronteiras: produzindo uniformidades, pluralidade e hibridismos. O *grau* de duração do tempo das interações transfronteiriças e *intensidade* e a *longevidade* das migrações em direção aos dois lados da fronteira demandando problemas manifestos de maneira específica nas interações transfronteiriças (p. 165).

Para o Programa a longevidade se faz pertinente, pois se o estudo prima para o reconhecimento das interações entre países na faixa de fronteira e acesso é necessário analisar os processos migratórios. As identidades dos sujeitos se definem num processo de identificação ao longo da vida, neste sentido, as densidades migratórias são fundamentais para compreender as dimensões e complexidades das formações sócio-territoriais que mais ou menos, estão expostas aos hibridismos culturais.

Interpretamos ao final das observações realizadas, que a proposta de reestruturação do PDFF explicita seus pressupostos integradores quando procura avaliar as interações transfronteiriças. Compreendendo como interações movimentos de trocas e circulações econômicas. Construiu tipologias remetidas por mobilidades entre os lados das fronteiras de pessoas, mercadorias, fluxos de trabalho e demandas sociais como serviços públicos, avaliações que inferem sobre a constatação ou não de interações. O vetor cultural como uma das ferramentas de identificação das regionalizações praticamente não aparece para avaliar interações, dessa maneira o programa não analisa nem procura compreender as trocas culturais entre os lados da fronteira que também são interações transfronteiriças.

Ficam fora da análise elementos como a musicalidade e as trocas culturais estabelecidas por elas, o mesmo pode ser dito a respeito das práticas culturais que estão disseminadas na cultura da sociedade Sul-mato-grossense, sobretudo, aquelas referenciadas pela cultura paraguaia que não possuem um indicador facilmente apreendido para revelar as intensidades.

Ao que parece as tipologias realizadas são uma forma de estabelecer um *processo de fronteiramento* que identifica interações transfronteiriças a partir de uma posição específica, parcial e objetiva. Traços que assinalam esforços em compreender as interações a partir de um olhar de momento para fronteira, ou seja, uma identificação

situada no tempo, que observa o território e seus componentes que podem sugerir a idéia de comunicação e trocas, por exemplo, quais meios de circulação que integram as cidades-gêmeas, são estradas ou pontes? Qual é a proximidade?

São perguntas que não dão conta de dizer que tipos de interações ocorrem na fronteira de Corumbá no Brasil e Puerto Suarez na Bolívia, onde há uma rodovia de cerca dez quilômetros ligando os lados fronteiriços. Nem tão pouco identifica qual a proximidade da sociedade do lado de cá (Corumbá) em interações transfronteiriças, com as dinâmicas do lado de lá (Puerto Suarez), sabendo-se que há uma feira de produtos importados no lado brasileiro, com vários bolivianos trabalhando com seus próprios pontos e barracas em Corumbá. Buscando se integrem a espaços que nos permitem pensar como mais dinâmicos economicamente. Ou é parte de um processo migratório de bolivianos que residem em Corumbá. Ou mesmo fluxos de trabalhadores que atravessam todos os dias as fronteiras rumo ao comércio brasileiro. Ou seriam interações de redes comerciais que se territorializaram no lado brasileiro, sobretudo o local, como fonte de consumação de suas ofertas? Enfim, as interações não são definidas por disposições geográficas apenas, estão atreladas a processos de realização de negociações para as formas de territorialização da sociedade em dimensões culturais e identitárias, econômicas e políticas.

Percebemos que as *tipologias de interações transfronteiriças* são um mecanismo limitado de verificação das dinâmicas entre os lados das fronteiras, são mensurações de maquinismos positivo-objetivos de avaliação de interações que estão em movimento, estão se *fronteirando*, podendo ou não se relacionar com as avaliações das aparências paisagísticas para se realizarem. São mobilidades e movimentos que dependem de uma compreensão do lugar e sobre o local ainda pouco se sabe. Pois, não estão mensurados por números e estatísticas de organismos de Estado, apesar de serem promissores de uma *dada* identificação (*processos de fronteiramentos*). Como território de intervenção estatal a fronteira é acionada, por dispositivos que compreendem o movimento de maneira parcelar, capturando em sua elaboração identificatória, os componentes necessários para se dizer essas são as tipologias que possibilitam a *integração*. As complexas interações transfronteiriças devem ser compreendidas como resultados de relações de poder em sentido amplo, manifestadas por processos territoriais e não identificações físicas e geográficas que procuram posicionar os corpos dentro de estruturas previamente estabelecidas ou relacionalmente julgadas importantes.

Interagir pressupõe relação entre dispostos que simétrica ou assimetricamente se encontram. O que é fluído e permite diálogo, articula e estabelece troca ou produção aproximativa, são fenômenos de abertura, dizem sobre a permeabilidade da/na fronteira. Por outro lado, a fronteira também é aquilo que repulsa, desencontra, diverge e separa, distingue os indivíduos pela operação do “eu” e o “outro”, caracterizam fenômenos de fechamento. Estas duas formas da fronteira se manifestar, podem ser acionadas nas tramas das relações de poder por diferentes agentes, sejam indivíduos, grupos e/ou instituições na produção dos *processos de fronteiramentos*.

São realidades interferidas/reproduzidas como espaços, onde as forças produtivas materiais e simbólicas ganham determinação, é o desejo de objetivar os processo e ter controle das dinâmicas. Para êxito desta consumação, identificam as fronteiras pelos componentes que pretendem *usar*, planejando as disposições que podem ser acionadas, para determinar os rumos da faixa de fronteira, na conquista da dupla integração em exercício pelo Estado brasileiro: nacional e sul-americana.

3.3.8 Considerações sobre a Avaliação do Marco Legal na PRPDFF

O marco jurídico institucional que trata e regula as áreas de fronteira nacional sofreu sistemáticas modificações ao longo do século XX. Adaptações que procuram adequações as realidades vividas nesses espaços, elaboradas por pensamentos carregados de pressuposto que caracterizam o poder de Estado¹¹⁷.

Para a Proposta de Reestruturação do PDFF, (2005, p. 165) na América do Sul, em geral, é notória a maneira de tratar fronteira como território de segurança e o Brasil “[...] também seguiu esse padrão, a fronteira sendo concebida como área de segurança nacional a ser protegida de inimigos externo”.

É mister lembrar, a título de reforçar a idéia que em nossa opinião essa é uma característica de legitimação do Estado Nacional Moderno, que articula pelo território, sua soberania, fazendo com que a segurança entra nesta agenda de trabalho do Estado.

A zona ou faixa da fronteira foi “definida como área geográfica” pela primeira vez no século XIX (Lei 601/1890) que a reservou 10 léguas (66 km) ao limite do território nacional (p.165). Na década de 40 do século passado foram estabelecidos os 150 km para a faixa de fronteira pelas constituições de 1934 e 1937, respectivamente,

¹¹⁷ Cf. item 2.3 e 2.4 deste trabalho.

passando poder e concessão das terras e vias de comunicações da fronteira para o *Conselho de Segurança Nacional*, atual “Conselho de Defesa Nacional”, órgão ligado ao presidente, fundamentado pela garantia da soberania nacional. Atentemo-nos que são investimentos realizados para edificação de um conjunto de aparelhos regulatórios do Estado brasileiro que cumprem expectativas dos movimentos do “Estado novo” e a expansão das fronteiras agrícolas.

Em 1955 foi reforçado o caráter de segurança que definiu as zonas indispensáveis à defesa nacional, determinando que fossem aplicados “[...] atualmente 60% de sua arrecadação na faixa de fronteira, especificamente em obras, viação e obras públicas, ensino, educação e saúde e desenvolvimento da lavoura e pecuária” (p. 175). As configurações dessas normas se desdobraram, inclusive, na criação do programa de *Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira*, garantindo, assim, o uso seguro do espaço fronteiriço de acordo com os objetivos traçados.

[...] proporcionar condições mínimas de sobrevivência as populações fronteiras, fixar o homem a terra, impedindo êxodo rural para os grandes centros, difundindo o sentimento de brasilidade abalado pela ausência do poder público nos pontos mais remotos do território nacional, e reduzir às desvantagens em relação as outras populações lindeiras (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, p. 2005, p.175).

O que chama atenção nesta afirmativa são os aspectos que definem os objetivos de intervenção na fronteira na política da Secretaria do Conselho de Segurança Nacional em 1995, que estão dimensionados pelas mesmas considerações definidas como metas do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 2000.

Fundamentados pela idéia de fixar as populações nas áreas de fronteiras, impedindo a realização dos deslocamentos migratórios, procurando assegurar o esvaziamento demográfico que se adensam nas cidades grandes dinâmicos centros da economia nacional, não é difícil observar que a base deste pensamento da/sobre a fronteira do território estatal, possui ainda forte conotação de segurança militar.

Por outro lado, é quando se alarga significativamente a base de identificação da fronteira não como um espaço de segurança militar apenas, mas também, configurado por pessoas, núcleos populacionais que são inclusos nas estratégias de condução da soberania. Abrem-se perspectivas de pensar a fronteira como espaço de acesso de políticas públicas fundamentais como educação e saúde, construções que se edificam de maneira integral ou precária e é base do pensamento sobre a fronteira, ainda na virada do século.

No ano 2000 o que parece uma mudança de estratégia política fundamental no tratamento da Faixa de Fronteira Nacional ocorreu, quando o Governo brasileiro altera sua política de fronteira retirando da posse do Ministério da Defesa Nacional (MDN) o controle das políticas estatais para a faixa de fronteira, transferindo ao Ministério da Integração Nacional, que hoje a opera via Secretaria de Programas Regionais (SPR). Grosseiramente se vê que pela mudança ministerial a fronteira se transforma de território de defesa para integração.

O programa realizou o levantamento sobre os marcos regulatórios legais da faixa de fronteira nacional e verificou que os Decreto-lei de 1999 a 2003, os projetos que lideravam eram os ligados a questões fundiárias (22%), de segurança (22%), de atividades militares (22%). O desenvolvimento econômico aparecia com (15%) apenas, meio ambiente (4%) e cidadania (7%). (p 182). Os projetos aprovados até o ano de 2003 estavam devidos entre (20%) para questões institucionais, fundiárias (20%) e de infraestrutura (23%) os decretos e leis aprovados.

O institucional civil (15%) ultrapassa em muito o institucional militar (22%) juntamente com as questões de segurança (3%). A vigilância sanitária aparece (10%) do total de decretos e leis, enquanto integração e desenvolvimento econômico somados chegavam (13%), cidadania (8%), e a as questões ambientais (3%) todos aprovados até o ano de 2003 (p. 181).

Deve-se registrar que os dados acima apresentados pelo documento em análise indicam significativo deslocamento com relação aos investimentos normativos com a fronteira. As questões de segurança e atividades militares que exerciam as maiores demandas nos decretos lei, cedem espaço às demandas institucionais e de infraestrutura. São transformações ocorridas que contaram inclusive, com atividades do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.

Outro indicador sobre os processos normativos da/nas fronteiras elencados pela proposta do programa é referente aos acordos Bilaterais ocorridos na faixa de fronteira nacional. Fica registrado que a maior parte dos acordos realizados se estabelecem como políticas regionais dos territórios fronteiriços, que no Brasil está atravessado por nove estados (unidades federais) que estabelecem relações fronteiriças com dez Estados, portanto “[...] privilegiando negociações com cada país, em lugar de criar normas gerais que regulam as interações na Faixa de Fronteira como um todo” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDF, 2005, p. 191). Bolívia e o Paraguai são os países que o

Brasil possui respectivamente o terceiro e quarto maior número de acordos bilaterais (p. 192).

A metodologia do programa que incansavelmente procura criar grupos temáticos para avaliar informações, agrupar, depurar e processar identificações, configurou grupos temáticos a partir da análise das questões presentes nos acordos bilaterais definindo como Grupo A (Cidadania na Fronteira); Grupo B Desenvolvimento Econômico Regional), Grupo C Aliança e Cooperação); Grupo D) (Criação de Comissões).

No Mato Grosso do Sul os acordos Bilaterais enquadrados no grupo “B” Desenvolvimento Econômico Regional são os mais frequentes tanto com o Paraguai (55), como também a Bolívia (89). A segunda maior demanda é para os acordos do grupo “A” (cidadania na fronteira), onde o Paraguai possui (21) acordos e a Bolívia (26), o menor número de acordos são os referentes ao grupo “D” Comissões Bilaterais que o Brasil possui (8) com Paraguai e (10) com a Bolívia. O grupo “C” Aliança e Cooperação com Paraguai foram (5) e a Bolívia apenas (1).

Avaliando o número de acordos bilaterais entre a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul o programa ponderou que associados aos tipos de interações, ou seja, jurídicas normativas, o Brasil e o Paraguai desenvolvem interações de tipo *sinapse* com seguimentos capilares, ou seja, são interações transfronteiriças que “[...] se dá de forma bastante intensa e onde se concentra a maior parte das cidades-gêmeas do país” (p. 192). Para as interações transfronteiriças representadas nos acordos bilaterais com a Bolívia segundo o programa se constituiu uma situação híbrida onde não foi possível, como sempre pretende a metodologia do programa, definir um padrão (p. 185).

No que se refere a fronteira entre Corumbá e Porto Suarez as características das interações é de “[...] frente de expansão pioneira, englobando desde o cultivo da soja, alimentos, exploração mineral e exploração madeireira”, apesar da tentativa de associar os tipos de interações fronteiriças aos acordos bilaterais, a análise acabou por demonstrar que “[...] não tem um impacto proficuo aos acordos bilaterais” (p. 192) uma vez que, as interações do tipo frente geralmente não são reguladas por acordos.

Observa-se que a avaliação do marco regulatório da fronteira realizado pela proposta de reestruturação do programa se caracteriza como levantamento e mensuração, que procura evidenciar quais disposições regula os usos da fronteira pelo Estado. Compreendendo um importante referencial, pois, dá condições de avaliar como procuramos fazer, algumas dimensões gerais dos investimentos jurídicos para/da faixa de fronteira brasileira e do Mato Grosso do Sul, como é o caso deste trabalho. Pela

análise do número de acordos e decretos leis, disseminados pelas as fronteiras e suas temáticas, observamos o quanto foi significativa a mudança política de administração da faixa de fronteira, que saiu da agenda de trabalho do Ministério da Defesa e passou a Ministério Integração Nacional.

São alterações que dizem sobre mudanças nas maneiras de identificar os conteúdos da fronteira e estabelecer seu devido uso, afinando direcionamentos e dando objetividades para as questões que vivem a desordem do aleatório. São formas de controles que começam a abrir os olhos para outras compreensões sobre processos locais, passíveis de produzirem dinâmicas favoráveis, sobretudo do ponto de vista econômico. O que faz com que este último ganhe centralidade no processo de identificação das interações territoriais da faixa de fronteira nacional.

São investimentos que lançam luz sobre questões contempladas na formulação da proposta de elaboração de um diagnóstico sobre a faixa de fronteira nacional, que caracterizou a Proposta Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Analisados aspectos do marco regulatório da faixa de fronteira nacional iremos observar como a proposta de reestruturação do PDFF ganha conteúdo pragmático pela elaboração do estudo de campo que permitiu caracterizar as “áreas pilotos” do programa. A partir das observações discursivas sobre os planejamentos da área piloto o Cone Sul Mato-grossense, na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, vamos observar quais foram os desdobramentos da implantação das políticas do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira PDFF no estado, sobretudo, no que tocam as políticas de implantação dos Arranjos Produtivos Locais (APL).

CAPÍTULO 4

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e os Arranjos Produtivos Locais na fronteira Sul-mato-grossense

4.1 Antecedentes teóricos para compreender a recente popularidade das políticas Governamentais de implantação dos Arranjos Produtivos Locais no Brasil

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) são parte de uma ampla política de fortalecimento e desenvolvimento econômico implantada pelas políticas de governo transcorridas nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006/2007-2010). Como proposta de desenvolvimento econômico, os chamados APL fazem parte da macro política de governo onde os estados da federação se alinham a um projeto mais amplo (Federal), para o fortalecimento das bases de produção das diferentes regiões e localidades do Brasil.

De acordo com Castro (2007, p.19), para a realidade brasileira, essa política se desempenha sob um duplo prisma que atravessa a formação do território nacional, se atrela ao problema tanto dos conflitos produtivos quanto distributivos (CASTRO, 2007, p. 19). Os primeiros são mais fáceis de resolver e são deles que deriva o segundo, que é tencionado de acordo com as maneiras com que se desdobram as relações de poder para o êxito produtivo. Em outras palavras, o que está em questão são o problema da geração e conseqüentemente, distribuição das riquezas no/atraves das diversas dinâmicas territoriais mais ou menos, conflituosas presentes na totalidade do Estado territorial brasileiro.

Como conceito econômico, os Arranjos Produtivos Locais se caracterizam como dispositivos que articula as diferentes etapas de produção, industrialização e comercialização de mercadorias e/ou serviços. Que são dimensionados como riquezas/demandas consumidas socialmente, originada em diferentes territórios da produção econômica urbana e rural, sejam nos setores primários, secundários e/ou terciários.

A questão relevante de modelo são as medidas organizacionais para articulação entre setores e etapas da produção e comercialização na formação da uma cadeia produtiva.

Os Arranjos Produtivos Locais tem sido conceito amplamente difundido em diversos países, como Japão e Coréia do Sul e marcadamente a União Européia. Configuram medidas para articulação e integração de diferentes etapas da produção,

para a perspicácia e aproveitamento das dinâmicas produtivas locais, de empresas “[...] reunidas em grupos, aglomerações e *clusters* ou arranjos, maximizarem iniciativas e melhoraram sua capacidade de produzir”¹¹⁸. Trata-se de organizar, verticalizar e inovar nas diferentes etapas entre a produção e o consumo. Nas experiências locais, retiram-se do quesito especificidade, os elementos agudos da integração e fortalecimento produtivo e competitivo.

No Brasil o debate sobre a geração e articulação dos APL vem se dando fundamentalmente para a ordenação e adensamento das relações produtivas dispersas de pequenas e médias empresas, que compartilham problemas e dinâmicas para integração e cooperação. Constituídos na perspectiva do desenvolvimento industrial e tecnológico os APL se alinham para, de acordo com Lastres (2004, p.5), a “[...] capacitação produtiva, organizacionais e inovativa; da importância da proximidade geográfica e identidade histórica, institucional, social e cultural como fontes de diversidades e vantagens competitivas”. Condições que bem gerenciadas propiciam o desenvolvimento econômico integrado das diferentes etapas de produção de uma mercadoria e/ou serviço.

A caracterização de um Arranjo Produtivo Local se constrói a partir da existência de um conjunto de agente econômico, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, integração, cooperação e aprendizado. (LASTRES, 2004, p. 5)

Segundo Lemos (2003, p. 92) os Arranjos Produtivos Locais são marcados por:

[...] formas de aglomeração produtiva territorial, cujas dinâmicas e desempenho não apresentassem elementos suficientes para interação e que, por meio da articulação de seus atores e da aplicação de instrumentos adequados, possam construir e reforçar os processos de aprendizado, cooperação e inovação, visando se tornar sistemas produtivos e inovativos locais.

Os Arranjos Produtivos Locais se configuram pela aglomeração de diferentes componentes de uma produção, que permitem a articulação para o desenvolvimento integrado entre economias, instituições e estruturas produtivas locais, dinamizando forças produtivas dos territórios, pelos acoplamentos cooperativos das diversas forças de transformação das configurações do lugar.

¹¹⁸ LEMOS, Cristina. *Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil: Novos Requerimentos de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais*. Rio de Janeiro, (tese de Doutorado), 2003. p. 105.

Se pensarmos a totalidade do território nacional o que se coloca como problema para execução das políticas dos APL é propriamente uma questão de política espacial, ou seja, da formação dos espaços políticos nacionais, tendo como escala de intermediação dessas manifestações o território e as territorializações, o mosaico formador dos potenciais locais na ordenação dos arranjos produtivos.

Nessa perspectiva, a *diferença* é o elemento fundador, no dizer de Castro, (2007, p. 21) “[...] é a partir dela que uma ordem social complexa é possível e que um arranjo institucional é necessário”, como ação e princípio, para normatizar e sancionar os conflitos, tanto da ordem da produção, quanto da distribuição das riquezas geradas na interação da sociedade com seus espaços políticos configurando o território brasileiro.

Faz-se necessário também lembrar aqui, que o espaço político não é prioridade da ação institucional do Estado, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, o espaço político *se constitui como espaço de relação da diferença entre os homens*¹¹⁹, na diversidade das interações de poder no/do espaço, que se realiza por tensões e disputa para formação de territórios desde a escala espaço-temporal de um indivíduo até as da soberania nacional. Nesse jogo de forças há uma relação entre instituído e instituinte que baliza a identificação dos espaços políticos em questão.

O Estado territorial mediante as diversidades de interesses dos conjuntos sociais, manifestados nas ações e tomada de poder de indivíduos e grupos, em dimensões econômicas, políticas e culturais, condensa um conjunto de perspectivas de normatização, legislação, controle e produção de demasiada coerção legítima das condições do agir do corpo social.

Já no espaço da ação social dos indivíduos e grupos em sociedade, o espaço público, ou melhor, onde as coisas são constituídas publicamente graças a natureza política das relações entre os diferentes, há relações e práticas que extrapolam, podendo estar ou não em acordo com o espaço político do Estado. O que se funda são as dimensões da publicidade, de ver e ser visto, de falar e ouvir, na composição de um “[...] espaço ao mesmo tempo visível e acessível aos desiguais, ou seja, ele encarna no território a materialidade inerente à vida política que supõe não apenas pensar e falar, mas também o agir” (CASTRO, 2007, p. 26).

Nesse sentido, concordamos com a autora e acrescentamos a reflexão sobre o agir político, que é balizado pelas relações da diferença entre os homens.

¹¹⁹ Cf. item 1.4 deste trabalho.

O espaço da diferença é propriamente da formação do político. Perspectiva do livre enfrentamento entre diferentes interesses das esferas de ação dos homens nas práticas e disputas políticas, econômicas e culturais da vida em sociedade, estabelecendo relação e incorporando a política normativa do Estado, como mediação do equilíbrio paradoxal da integração social pela soberania territorial. Por outras palavras, o que está em jogo são as esferas do poder político do Estado e as dimensões da política que são configuradas pelas relações de forças travadas entre os homens em suas relações mediadas pela diferença, conformando o amplo espaço de formação das relações de poder institucional (Estado territorial) frente às emergências do poder social.

Com a proposta de criação e fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (se levanta novamente, o problema da origem das relações de poder na sociedade que é atravessada pelas dimensões ontológicas e epistemológicas. As políticas do planejamento territorial do Estado (epistemológicas), com artifícios de indução do desenvolvimento econômico colocam em choque as forças de construção do poder social (ontológica), nas dimensões políticas, econômicas e culturais, frente aos dispositivos do aparelhamento estatal, que procura dar *certa* ordenação as dinâmicas produtivas, induzindo e organizando dos arranjos produtivos locais.

O local ou o lugar para a política das APL é o elemento condensador dos mecanismos que possibilitam o agir do Estado. Tendo por referência a escala do território e procurando intervir com territorializações que possam alterar as dinâmicas de produção dos lugares, o Estado territorial tem pela dimensão local o principal viés para o exercício de seu poder político.

Numa operação entre diferentes escalas de atuação do poder estatal, vemos que o território, como dimensão espacial da soberania do Estado nacional, articula uma multiplicidade de dinâmicas locais cujo planejamento estatal pretende ordenar. O lugar aparece como totalidade da ação estatal, constituído em sua conexão com o mundo, ou com as diferentes espacialidades locais do mundo, articula a totalidade dos lugares na formação do espaço nacional. Como demonstrado por Santos (2006, p. 218), é no lugar nosso próximo, onde se superpõem o eixo das sucessões, “[...] que transmite os tempos externos das escalas superiores e o eixo dos tempos internos, que é o eixo das coexistências, onde tudo se funde, enlaçando, definitivamente, as noções de realidades de espaço e tempo”, articulando escalas locais com o mundo, passando inclusive, pelas escalas do território nacional, espaço de excelência da atuação e do planejamento estatal.

Com esse sentido o lugar para atuação do Estado territorial é trans/escalar, pode se manifestar como um espaço categorizado pela presença do grupo originário, um espaço de soberania-nação territorial, monolíngüe, com culturas e identidade condensadas numa nacionalidade específica etc. Mas também, como um espaço de múltiplas especificidades locais, que tem como característica fundamental a *acumulação de tempos*¹²⁰ em espaços que são uma dada *forma* de existência de grupos e identidades, entre indivíduos e coletividades, em escala diversa da representada pelo Estado nacional, pois atravessa seu interior impondo uma diversidade de localidades, identificados pelas múltiplas relações entre os indivíduos com o lugar.

O lugar faz do local conteúdo colocando em movimento, por meio de manifestações espaciais, as dinâmicas sociais. Na perspectiva de pensar o lugar como espaço da ação estatal, na organização dos Arranjos Produtivos Locais, ele aparece como categoria “[...] pertinente que se aplica a objetos diversos e mutantes” (CASTRO, 2007, p. 34).

Se pensarmos na escala de soberania do território nacional a localidade aparece como um conjunto de dispositivos espaciais que se constroem e reconstrói permanentemente como sinaliza Castro (2007, p. 34). Daí sua possibilidade enquanto mecanismo de intervenção do Estado, uma realidade em contínuo movimento de se realizar em suas especificidades.

O lugar pode ser um espaço em construção permanente à medida que o Estado na escala do território nacional congrega uma diversidade de interações entre diferentes localidades que articuladas dão formas e conteúdos a totalidade do espaço de soberania/intervenção estatal, o território. As especificidades dos diferentes espaços locais de produção e geração de riquezas formam o mosaico diverso para trama de planejar e integrar múltiplas forças produtivas econômicas pela escala espaço-temporal dos lugares.

A escala de atuação para o planejamento dos Arranjos Produtivos Locais necessariamente, levanta o problema da formação cultural das diferentes estruturas produtivas dos lugares. Como medida de dinamização da tecnologia de produção os APL fazem da cultura o “[...] o componente central dos processos de desenvolvimento econômico e social” (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES, 2008, p. 19). Fundamentam na “[...] ligação capital entre o desenvolvimento, cultura e inovação” (p.21) presentes

¹²⁰ Cf. Santos (2006, 140)

nos diferentes lugares do território nacional, o que faz a cultura aparecer como o elemento determinante da noção de identidade de grupos sociais.

Aponta-se como traço distintivo deste enfoque o fato de este tomar como unidade de análise um conjunto de agentes que vai além do foco em organizações individuais (empresas), setores ou cadeias produtivas, estabelecendo uma relação estreita entre o território e as atividades econômicas. Esta unidade de análise ampla cobre o espaço no qual ocorre aprendizado, são criadas as capacitações produtivas e inovativas e fluem os conhecimentos tácitos os quais configuram importantes fatores de diferenciação competitiva. (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES 2008, p. 33)

Por essa perspectiva o território¹²¹ aparece como elemento condensador das dinâmicas econômicas locais, articulando os fatores de criação das tecnologias e saberes culturais dos lugares, como conhecimento organizacional que se sobressai num elemento renovado para competição de mercado. As formações culturais construídas a partir das realidades dos diferentes lugares do território nacional de planejamento se fundamentam como o dispositivo inovador para competição do mercado global.

Como já observado¹²² o Estado nacional alinha seus interesses as dinâmicas de construção do “popular”, para gerenciar os elementos de sua legitimação, ao mesmo tempo em que, descarta certos dispositivos que constroem sua plena atuação sobre o território. O poder estatal se realiza pelo cooptação de elementos das forças sociais, configurando sua teia de domínio, seja na identificação de elementos materiais e simbólicos para configuração da unidade nacional, ou mesmo, os dispositivos que possam integrar forças dispersas de produção que condensem um arranjo produtivo local na multiplicidade dos lugares da interação social com seus espaços de vida.

A política dos Arranjos Produtivos Locais já se configura como um velho-novo componente de dinamização das forças produtivas da rede de lugares do território brasileiro¹²³. É novo porque faz parte de uma construção que no Brasil não possui mais

¹²¹ De acordo com os autores (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES, 2008, p. 31 nota de rodapé) o conceito de território utilizado “[...] engloba suas várias dimensões, tais como: física; econômica; social; ambiental; política; simbólica (incluindo ligações afetivas, culturais e de identidade do indivíduo ou grupo social); e cognitiva (referentes às condições para a geração, uso e difusão de conhecimentos).

¹²² Cf. item 1.3 deste trabalho.

¹²³ Hoje há imensa rede institucional pública, privada e de pesquisadores associados para a identificação, produção, incentivo e articulação de Arranjos Produtivos Locais em atuação nas diferentes localidades do território brasileiro. Um dos fortes articuladores dessa rede é o grupo REDESIST de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia. Cf. <http://www.redesist.ie.ufrj.br/> Atualmente esse grupo vem desenvolvendo trabalhos e estudos sob a encomenda do Governo Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDS, para identificação de Arranjos Produtivos Locais como alternativa para o desenvolvimento.

de duas décadas, mas já se torna velho elemento consensual, pela aceitação política que possui nas diferentes instituições estatais e privadas, que conduzem suas execuções por toda extensão do território nacional (CASSIOLATO; MATOS; LASTRES, 2008).

Como componente institucional das políticas de Estado os Arranjos Produtivos Locais surgem no interior de um processo mais amplo, que caracteriza a retomada dos investimentos estatais, para o macro planejamento nacional pela Política Nacional de Desenvolvimento Nacional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional, - marcadamente presente nos Planos Plurianuais da gestão de Governo (PPA 2004-2007 / 2008-2011). Após a descontinuidade do processo de planejamento regional brasileiro assinalado pelo adensamento da dívida nacional, provenientes das práticas do regime político militar autoritário e conseqüente crise de investimento, ocasionando o desaparelhamento do Estado pelas privatizações na última década do século XX.

A política de fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais vem sendo implantada principalmente, pelos Ministérios da Integração Nacional (MIN), de Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério de Desenvolvimento da Indústria, Comércio Exterior (MDIC), em consonância com órgãos e instituições públicas estaduais e municipais, bem como, da iniciativa privada dos quais o Serviço de Apoio às Micro e Pequena Empresa SEBRAE é um dos mais ativos agentes. Como demanda financiada pelo Banco Mundial com o programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico em 2000 , executada a partir de 2001, a política dos APL foi absorvida em 2003 pelo MIN, como meio de dinamização das bases econômicas locais (LE BOURLEGAT, 2009, p. 74).

Em 2004, foi criada pelo governo federal, atuando via Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), que passou a incentivar a criação de Núcleos Estaduais (NE) para o apoio do desenvolvimento das APL, nas diferentes unidades da federação. Institucionalmente foram produzidos os mecanismos para articulação multi/escalar da atuação do poder do Estado em gerenciar e intervir no território nacional, criando uma tecnologia de vinculação política entre as diferentes esferas de poder do Estado brasileiro (federal, estadual e municipal). Atingindo assim, condições de realização de uma orientação política macro, que se efetiva de acordo com as diversas realidades dos lugares, suas disputas e demandas locais.

A política de implantação dos Arranjos Produtivos Locais vem atravessando, atuando em diferentes escalas, diversas políticas e programas da intervenção federal,

que se efetivam pela interlocução com as esferas do poder dos estados e municípios que tramam os fios condutores da integração para o desenvolvimento das forças produtivas dos lugares.

No Mato Grosso do Sul, a política dos APL teve as primeiras demandas no final da década passada no PPA 1996-1999, pelo Ministério de Ciência e Tecnologia com a perspectiva de intervir nas cadeias produtivas e núcleos de inovação tecnológica, que haviam sido identificados pelo programa do governo estadual, MS 2020¹²⁴.

O referido Programa contemplou mudanças no arranjo político institucional que vinculou a Superintendência de Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul, a Secretaria de Produção, uma clara estratégia de associar *C&T* ao desenvolvimento econômico (p. 85-86).

Em 2003, se afunilaram as medidas para implantação dos Arranjos Produtivos Locais, no Mato Grosso do Sul, projeto financiado pelo SEBRAE, que indicou a parceria com a Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), para integrar a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST).

Nesse momento se observava que a identificação dos Arranjos Produtivos Locais, se definia por intermédio dos levantamentos de programas estaduais como o MS 2020, análise que se constituíam para “[...] política industrializante, na medida em que significam meio para agregar valor aos produtos locais” (p. 89), dando condições a interiorização do desenvolvimento econômico.

A partir de 2005 as políticas para produção dos Arranjos Produtivos Locais ganham novo incentivo fundamentalmente, pelas ações do Ministério da Integração Nacional (MIN) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No interior dessas ações estão aquelas do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF/MIN) que, após estudo de reestruturação realizado pelo grupo Retis¹²⁵ de pesquisa, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, apontou para a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, diversos potenciais para implantação de Arranjos Produtivos Locais.

Para efetivação dos chamados APL o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira contribuiu como mecanismo indutor/facilitador de articulação porque é uma

¹²⁴ O programa MS 2020 lançado em 2000 é resultado da parceria entre governo Estadual via Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e tecnologia Seplanc MS e a Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul a MSGÁS. O estudo é um prognóstico e construção de cenários para assegurar investimentos, como um prognóstico para o desenvolvimento econômico do Mato Grosso do Sul nos próximos vinte anos. In. <http://www.semec.ms.gov.br/control/ShowFile.php?id=2913>

¹²⁵ In. <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/>

fonte de recursos e investimentos “[...] desde que houvesse uma mediação do poder Executivo estadual junto ao poder Legislativo e aos municípios interessados, para se propor emendas parlamentares” (p.92).

Criam-se os vínculos da tonalidade interinstitucional entre as demandas Ministeriais do Governo Federal, que se executam/realizam por meio das secretarias estaduais e municipais do poder público do Mato Grosso do Sul.

Com a formalização, graças a indução medida pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (NE-(APL/MS), em 2007, e sua sequente vinculação a Secretaria de Estado, Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (Seprotur), do estado de Mato Grosso do Sul. Observou-se, do ponto de vista institucional, que a articulação entre o poder público federal e estadual para implantação dos Arranjos Produtivos Locais, vem se colocando desde que assumiu o atual governo, uma centralização das decisões definidas por um arranjo institucional, que está diretamente subordinado ao secretário, que responde dentro da hierarquia administrativa, como responsável pela Seprotur.

Por outro lado, o NE-APL foi inserido dentro de um conjunto institucional, da própria demanda da secretaria a qual integra, sendo atrelado a amplo arranjo político institucional¹²⁶, que o faz funcionar como fórum permanente de discussão e deliberações, onde participam organizações públicas e privadas, na perspectiva de promover ações para o desenvolvimento econômico produtivo na configuração dos Arranjos Produtivos Locais.

Vejamos como a pesquisadora que colabora com as ações do núcleo, Le Bourlegat, (2009, p. 93), define o conjunto de ações realizadas pelo Núcleo de Apoio aos APL do Mato Grosso do Sul.

¹²⁶ Segundo Le Bourlegat (2009, p. 93), além da Seprotur que coordena o NE-APL/MS, participam mais vinte representantes: três da estrutura de governo (Secretário de Estado, de Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural, Fundação de Trabalho); três de representantes de corporações profissionais (Federação da Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul, Federação das Indústrias de Mato Grosso do Sul, Federação do Trabalhadores da Agricultura do Estado de Mato Grosso do Sul); Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul e o sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Serviço Brasileiro de Apoio a micro e pequena empresa); três centros da Embrapa no Estado (Centro Nacional da Pesquisa de Gado de Corte, Centro de Pesquisa Agropecuária Oeste e Centro de Pesquisa Pantanal); cinco universidades do Estado (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Universidade Católica Dom Bosco e Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal); além do Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal.

Cabe ao Núcleo de Apoio aos APL's elaborar o termo de referencia dos projetos, programas e ações previstas, com a identificação, caracterização, seleção e aprovação dos APLs de interesse da política de Desenvolvimento do Estado. É também esse órgão que orienta a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Preliminares (PDPs), relativos aos Arranjos Produtivos Locais selecionados e aprovados. O NE-APLs/MS faz mediação junto ao GTP-APL do MIDC – seja para submeter demandas ou para repassar planos de desenvolvimento aprovados em nível de Estado – como também se articula a outros órgãos públicos e ou privados de apoio administrativo e financeiro. (LE BOURLEGAT, 2009, p. 93-94)

O núcleo acaba funcionando como filtro de seleção e identificação dos Arranjos Produtivos Locais no Mato Grosso do Sul. Ademais, dessa ordenação, se confere que há possibilidade de Arranjos Produtivos Locais serem criados sem intermediação do NE-APLs/MS, como no caso da APL de erva mate na cidade Maracajú. São exceções como os Arranjos articulados pelo SEBRAE, mas, a maior parte dos convênios acontece no estado, via Seprotur.

Os APL se constituem como uma possibilidade de fortalecimento da produção e possível geração e distribuição de renda, depende claro, das interações que estabelecem com os lugares, desde o processo que define os setores produtivos escolhidos para implantação da política, as condições de mercado dos produtos, a disposição de recursos (mão-de-obra e matéria-prima), entre outros.

Sabe-se que pela Proposta de Reestruturação da Faixa de Fronteira as regionalizações foram caracterizadas através dos *referenciais históricos e geográficos*¹²⁷ que são expressões de consolidação das bases produtivas locais, nos vetores exemplificados: econômico, regional e cultural, *conformando* os aspectos sub-regionais que foram apreendidos para se elaborar as divisões sub-regionais e tipologias de interações fronteiriças. Já os Arranjos Produtivos Locais de acordo com a PRPDF foram identificados através do cruzamento de informações e identificações realizadas no trabalho de campo da pesquisa.

O cruzamento de pesquisa de campo com dados da Junta comercial do Estado de Mato Grosso do Sul e das análises das especializações produtivas, sugestões de Arranjos Produtivos Locais foram organizadas” (Proposta de Reestruturação PDF, 2005, p. 242)

Os Arranjos Produtivos Locais, no PDF, devem ser compreendidos como elemento central de implementação do programa, que no Mato Grosso do Sul faz uso dessa política como principal instrumento de efetivação do programa na Faixa de Fronteira do estado. Portanto, os APL serão avaliados dentro desse contexto, como

¹²⁷ Cf. capítulo 3 deste trabalho.

política possível e fundamental do planejamento do Estado brasileiro para intervenção na faixa de fronteira nacional.

4.2. Base da implantação do PDFF no Mato Grosso do Sul

O estudo desenvolvido para de reestruturação do (PDFF) realizou um trabalho de campo no segundo semestre de (2004), com uma equipe técnica que percorreu diversas cidades¹²⁸, nas sub-regiões de (XIII) Dourados, (XIV) Cone Sul Mato-grossense e paraguaia, “[...] terminando num encontro informal com autoridades brasileiras e paraguaias, além de representantes da sociedade civil em Ponta Porã” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 230).

O Programa no Mato Grosso do Sul possui quatro sub-regiões, quais sejam: (Pantanal XI, Bodoquena XII, Dourados XIII e Cone Sul Mato-grossense XIV). De acordo com a proposta seriam estimuladas tais APL localizadas respectivamente em diferentes distribuições sub-regionais: APL da Mandioca (XI, XIII e XIV); APL Bovinocultura de cortes/couros e Derivados do leite (XI, XII, XIII e XIV); APL da Indústria Têxtil, Madeira Moveleira e da Pesca e Psicultura (XII, XIII, XIV e a parte sul da sub-região XI); a APL do Turismo (XI e XII e XIV), Apicultura (XI e XII) e Erva Mate (XIII e XIV).

Com esse roteiro procuravam identificar (*in loco*), aspectos das dinâmicas sócio-territoriais das sub-regiões que possibilitariam iniciar a apresentação do estudo com as seguintes afirmações:

[...] O Cone Sul-mato-grossense é uma das sub-regiões mais complexas e desafiadoras da Faixa de Fronteira. Conhecida na mídia pelas maiores e sucessivas apreensões de cocaína, *Cannabis sativa* e contrabandos dos mais diversos e, mais recentemente, por conflitos envolvendo a população indígena e fazendeiros, a região é uma das mais ricas do Brasil em termos de atividades agropecuárias (criação de gado de corte, gado leiteiro, soja, mandioca (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 231).

É interessante observar o estudo de caso da proposta em questão, para compreender como pesquisadores longe de seus trabalhos mais reflexivos, dentro de gabinetes, laboratórios e consulta das referências teóricas, sempre presentes para

¹²⁸As cidades percorridas foram: Sidrolândia, Dourados, Maracajú, Navirai, Rio Brillhante, Mundo Novo, Guaíra, Salto del Guaira, Paraguai, Japorã, Coronel Sapucaia, Capitan Bado (Paraguai), Amambaí, Ponta Porã, Pedro Juan Caballero (Paraguai), Bela Vista e Bella Vista (Paraguai).

justificar a leitura dos fenômenos, manifestam suas opiniões e direcionam seus olhares aos espaços do planejamento.

Na citação anterior, vemos que a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul é um espaço desafiador, que combina diversas interações positivas e negativas que pesquisadores deslocados do litoral em direção aos sertões fronteiriços brasileiros, não poderiam deixar de identificar, graças é claro, as contribuições dos eloquentes meios de comunicação nacional, que categoriza a fronteira sul-mato-grossense como espaço de contrabandos e tráfico. São territórios que possuem duas linhas de identificação, estabelecidas para analisar os problemas e virtudes potenciais (econômico).

Outra polaridade de tensão da faixa de fronteira se define pelos conflitos de terras entre indígenas e fazendeiros, o mais contraditório foi que para reconhecer as forças econômicas sub-regionais, a metodologia do programa procurou mapear as bases produtivas locais de maior potencial para fortalecimento. Ou seja, conferiu as dinâmicas produtivas mais fortes da faixa de fronteira, o que fez aparecer como resultado, os setores produtivos dos proprietários de terras e não indígenas confinados em pequenos aldeamentos que, diga-se de passagem, foram definidos em 1915. Agora que a proposta identifica a existência de conflitos que são principalmente de distribuição e coletivização de riquezas, o que os proprietários de terras e classes políticas se negam a reconhecer, o que acontecerá? Não se sabe? Ou melhor, não fica evidenciado na proposta.

A partir da constatação feita no Programa as sub-regiões vivem simultaneamente um processo antagônico de construção: a produção de riquezas e de tensões. Configuração que pode ser compreendida em dois momentos de formação territorial. O primeiro é caracterizado pelas frentes agrícolas do planejamento estatal do governo Vargas. O segundo movimento se constitui a partir das frentes de expansão da soja que se desponta nos agronegócios. Após esta inferência que também está presente nos livros didáticos, a proposta de reestruturação procurou identificar um conjunto de estruturas e dinâmicas produtivas das sub-regiões.

Sistematicamente são apontados os setores produtivos da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul que apresentam potenciais para organização da produção das sub-regiões. A pecuária de corte novamente é referida observando-se que produção da/na sub-região do Cone Sul Mato-grossense “[...] grandes fazendas de criação e engorda de gado bovino, [são] indicador de maior nível de especialização e investimento em postos artificiais (Iguatemi, Amambai, Maracajú, Japorã, Mundo Novo) [...]” (p.235).

Lembramos que a pecuária é uma das principais atividades econômicas do estado e se as sub-regiões apresentam características de especialização, não estamos falando de sistemas produtivos que precisam de investimentos para sua capacitação, pois, possuem significativa força inclusive, de modernização tecnológica.

Além da pecuária de corte, a leiteira também apresentou “[...] produção expressiva de leite *in natura* com tecnologia de resfriamento [...]”, o que demanda processos de industrialização, que “[...] permitiram o aparecimento de várias indústrias de laticínios” (p. 236). Este arranjo produtivo local já está com organização em estágio bastante avançado na cidade de Glória de Dourados, apoiados pelo governo do estado de Mato Grosso do Sul e Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo.

O programa também diagnosticou um conjunto de oito setores produtivos, seus potenciais e problemas: *madeireiro, moveleiro, leiteiro, bovino cultura de corte, pesqueiro, psicultura, mandioca e turismo*. Praticamente para todos os setores foram dimensionados os gargalos e potenciais, sobretudo, quanto a disponibilidade de matéria prima, capacidades da produção nas sub-regiões, compreendendo também os problemas de organização produtiva, ou até mesmo contrabando e explorações predatórias como dos setores madeireiro e moveleiro. Todas as mensurações em nossa leitura são para articulação dos APL, como fortalecedores das bases produtivas locais.

Chama-se atenção mais uma vez, de acordo com o levantamento realizado pela PRPDFF para a faixa de fronteira do estado de Mato Grosso do Sul, que os incentivos e mensurações são sobre atividades econômicas que já possuem em alguns casos, avançados processos de desenvolvimento produtivo, como acontece com o gado de corte. Em diferente proporção também ao turismo, o setor madeireiro, pesqueiro etc., o que em nossa opinião, faculta para um programa de organização de bases produtivas hegemônicas nos territórios sub-regionais.

Sobre as mobilidades nas fronteiras o Programa verificou que vem crescendo o número de brasileiros atraídos pelas ofertas de terras paraguaias e cultivo da soja, pecuária de corte e exploração da madeira (p.240). Vemos que a sojicultura vem agravando um complexo problema fundiário no Paraguai, as diferenças do câmbio financeiro entre os países, oferta de terras férteis a preços acessíveis aos brasileiros, a grande oferta de mão-de-obra barata, as vantagens nos custos produtivos também são assinaladas (corretivos de solo, defensivos agrícolas, fertilizantes etc.), são elementos que compõem um conjunto de fatores que vem aumentando o número de brasileiros com investimentos no Paraguai. Ao mesmo tempo em que, se tencionam os conflitos

fundiários junto aos movimentos de pequenos proprietários (brasileiros) e camponeses (sem-terra). Camponeses e brasileiros (pequenos proprietários) movimentam o topo de uma disputa como ponta de lança de processos mais amplos referentes à estrutura fundiária e as fronteiras expansivas do território, mas, ironicamente, são nestes grupos sociais de menor poder territorial que a corda se arrebenta gerando intensos conflitos.

A leitura do documento de reestruturação da proposta do PDFF nos conduz dois prismas de identificação: durante o estudo da proposta sempre ficamos com a impressão de ter um conjunto de análises bastante eficientes do ponto de vista dos apontamentos sobre as fronteiras. Entretanto, vários momentos temos a sensação de que as inferências apresentadas não possuem relação direta com a fronteira, e sim, identificação geral do espaço elencando alguns elementos, que se fazem importante a atuação do Estado sobre o território fronteiriço, não sendo o fenômeno formador ou identificador da questão.

Os aspectos referentes a industrialização das duas sub-regiões a proposta avalia que há crescente número de indústrias de “capital intensivo” “[...] em uma ou várias pontas do processo produtivo territorialmente disperso, configuram redes de produção ou “cadeias produtivas” com elevada ‘flexibilidade’” (p.241), como é o caso da soja, dos abatedouros bovinos, e as redes dispersas de confecção e bordado.

Na proposta também foram definidos algumas previsões de impactos e direções das ações em curto prazo que primassem pelo desenvolvimento econômico das sub-regiões consideradas críticas (Cone Sul Mato grossense e Alto Solimões-RO), bem como, o fortalecimento institucional entre atores estratégicos como Ministério da Integração Nacional, Ministério da Fazenda e governos estaduais na articulação dos Arranjos produtivos Locais.

O tom muito mais descritivo dos apontamentos realizados em relação aos trabalhos planejados para as sub-regiões no Mato Grosso do Sul, nos pareceu uma análise muito desgastante para nossos objetivos, ou seja, analisar os desdobramentos do planejamento estatal na faixa de fronteira do MS via a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Dessa forma, optamos por observar como as medidas do planejamento se manifestam diretamente nas áreas que foram planejadas para intervenção, o que nos causou maior surpresa.

Vemos e advertimos de antemão, que o PRPDF no Mato Grosso do Sul vem acontecendo com pequenos desdobramentos, levando-se em consideração toda a base teórica que o programa apresentou, podemos inferir que nas sub-regiões do estado, o programa ainda está dando os primeiros passos. Os motivos dessa não-efetivação das

propostas do Programa nos últimos cinco anos, ou seja, desde que o estudo foi realizado, corresponde a própria estrutura administrativa do Estado brasileiro no gerenciamento desta política de governo.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira é um dos programas especiais sob administração e execução da Secretaria de Programas Regionais (SPR), do Ministério da Integração Nacional (MIN), cuja estrutura organizacional foi mudada, sobretudo nas questões referentes ao Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

O Programa no que se refere a estes dois estados está sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste (SDCO), que claramente demonstra ter outras prioridades na gestão de suas políticas.

Com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em (2005), houve o redirecionamento da administração da faixa de fronteira e da Secretaria de Programas Regionais (SPR), que foram articuladas para gestão dos programas especiais do MIN e acabou cedendo espaço à Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste que é o grande articulador das políticas do governo federal para o MS e o MT.

O que parece uma mudança pouco significativa, pois o Programa continuou sob gestão do mesmo ministério (MIN). Para o PDFF, no Mato Grosso do Sul, se configura como alteração determinante.

Ao que parece, o PDFF passou de uma política estratégica para atuar em espaços prioritários, em que havia o debate sobre a necessidade de mudança na forma de conceber as fronteiras e o entendimento de que historicamente a fronteira se consolidara como um espaço esquecido para atuação de políticas governamentais, para realizações pontuais, com prioridades diferentes e contraditórias.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional estava pautada em fundamentar ações de um plano estratégico, mas na medida em que se deslocou das vinculações da Secretaria de Programas Regionais, acabou perdendo grande parte das vinculações prioritárias idealizadas por seus executores, da SPR.

São mudanças para além apenas de uma via ideológica quanto a natureza de trabalhos das secretarias, órgãos, ministérios e outras subdivisões do aparelhamento estatal. Mas também, porque o programa e sua execução no MS e no MT passou a ser enquadrado em outras estratégias e demandas administrativas, caracterizadas por outra secretaria diferente. São secretarias que possuem equipe de execução de seus trabalhos, com diferentes orientações, práticas e demandas emergenciais. Enfim, queremos

assinalar que é uma mudança de natureza estrutural, que altera todo o poder de ação da política de governo.

Para termos uma rápida idéia sobre as diferenças entre os objetivos e funcionalidades de cada secretaria de governo do Ministério da Integração Nacional, como estamos dizendo, a Secretaria de Programas Regionais (SPR) em tese deveria se ocupar de políticas estratégicas consideradas prioritárias no âmbito da atuação do MIN, caracterizadas pelo desenvolvimento de programas em espaços sub-regionais que estão referenciados pela macro política da PNDR.

Já a Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste tem suas ações operadas em outras escalas de atuação, sendo responsável pela condução das políticas do MIN, como também pela elaboração do Plano de Desenvolvimento do Centro Oeste brasileiro. (o que é licitado a empresas de consultoria), Assim, caberia ainda à Secretaria iniciativas para o desenvolvimento de tecnologia de sistemas informacionais e coordenação de políticas regionais específicas como zoneamentos ecológicos e implantação do Centro Tecnológico de Leite no Estado de Goiás¹²⁹.

São, portanto, duas secretarias que atuam em escalas espaciais distintas. Quando a SPR prioriza escalas sub-regionais e locais consideradas estratégicas para implantação de programas especiais de fortalecimentos do desenvolvimento econômico das bases produtivas locais, criando ainda, as articulações entre os poderes estaduais, municipais com as esferas federais pelas políticas dos programas regionais. A SDCO procura atuar num amplo espaço regional, com diversos processos e dinâmicas, onde não há uma coesão, mas sim diversidade de processos cooperativos e contraditórios que movimentam as interações de produção dos territórios que são marcados por quatro divisões em unidades federativas do Estado: o Mato Grosso do Sul, o Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal.

Também, o problema do direcionamento das demandas. A primeira trabalha objetivamente em escalas sub-regionais com políticas direcionadas, a partir de identificação que movimentam os processos de intervenção do poder público. Já a segunda secretaria não trabalha por uma demanda específica, atua sim, pela articulação de integração de uma ampla escala espacial, as políticas do governo federal.

Em nossa leitura, as duas secretarias se distinguem pelo conteúdo que cada uma

¹²⁹Para verificar as informações aqui usadas sobre a (SPR) Cf. <http://www.mi.gov.br/programasregionais/index.asp>, e sobre a (SDCO) Cf. <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentodocentrooeste/index.asp>

tem como questão/intervenção, o que envolve o próprio fundamento legitimador das políticas de cada uma delas. Pensar que o programa (PDFF) poderia ser gestado, assim como foi proposto e reestruturado pela SPR, como uma política estratégica de intervenção regional-territorial de uma secretaria que procura fazer deste tema sua especificidade de trabalho, por outra secretaria, que não tem como problema central as questões que são tratadas, não é razoável. Ingenuidade!? Talvez, mas pode-se acusá-los de insensatez.

As secretarias trabalham por demandas de políticas de governo, elaboradas e definidas no interior dos Planos Plurianuais, que as funções de cada secretaria tende a formar um conjunto de arranjos políticos institucionais no interior dos ministérios e que podemos pensar também que a SPR e a SDCO foram criadas por demandas específicas.

A primeira após ter configurado toda uma política de identificação de um diagnóstico, como estudo de caso, para intervenção nos espaços que justificam sua existência como arranjo administrativo do Estado, sede o resultado de seus esforços para serem implantados pela SDCO. Sobre essa questão, quando perguntamos ao diretor da Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste (SDCO), o senhor *Paulo Roberto André*, sobre os motivos dessa atribuição ele me advertiu: “[...] *É que a SDCO é coordenadora das políticas e programas do governo Federal no Centro Oeste brasileiro*”¹³⁰.

O que está posto na fala do Secretário é que a política específica para a fronteira, como o programa ficou, na prática, dividido em espaços administrativos. Assim, cria-se o Programa em uma secretaria (que não atenderia apenas fronteira centroestina) e realizam-se suas ações em outra secretaria.

A fala parece aprofundar ainda mais um problema de grande importância aos interesses do Estado brasileiro, suas fronteiras internacionais com os 10 países signatários os quais estabelecem limites internacionais. Espaços configurados por diversas dinâmicas dos interesses estatais como estamos demonstrando ao longo deste trabalho, e agora se encontra sob um problema de ordem da criação de um programa que, ao mesmo tempo em que oferece uma densa e interessante análise sobre as fronteiras nacionais, não se efetiva enquanto proposta política no Mato Grosso do Sul pelas secretarias que deveriam coordenar sua implantação.

De acordo com o Secretário da SDCO, a realização do Programa carece de

¹³⁰ Entrevista concedida em 23 de setembro de 2010, no Ministério da Integração/Governo Federal.

investimento, situação que nos remete a condição de dependência de emendas parlamentares. De acordo com o Secretário Paulo André, em entrevista:

“[...] O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira conta com um recurso próprio muito pequeno, quer ver deixa eu te mostrar (deixa eu ver... é um milhão...)”¹³¹, bem eu não encontrei agora. Mas é coisa de um milhão um milhão e pouquinho... é um recurso muito pequeno para um programa desses, então fica-se dependendo das emendas parlamentares para execução do programa.

Vemos que as já mencionadas emendas parlamentares voltam à tona na realização das políticas de governo para a faixa de fronteira nacional. Nossa compreensão sobre aquilo que nos esclareceu o diretor da SDCO é que o programa PDFF possui orçamento reduzido, condição que não permite a realização de muitas ações. Para o próprio secretário, o valor de um milhão a que faz referencia, mesmo sendo um recurso considerável para ser executado, do ponto de vista das execuções da política de governo da faixa de fronteira do MS e do MT é uma cifra pequena¹³².

Assim, apesar do programa ter sofrido reestruturação em suas bases conceituais e metodológicas, sua implantação não contou com recursos adequados a realização do planejado.

Prosseguindo na linha de investigação sobre os motivos de mudanças administrativas do PDFF, elementos basilares para se compreender porque o Programa não se efetivou na plenitude de suas propostas, nas faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, observamos que o PDFF, quando pensado pelo atual governo como demanda de estudos e pesquisas que pudessem elucidar sobre como identificar a faixa de fronteira e suas possibilidades de intervenção, foi uma encomenda do Ministério da Integração Nacional, sob coordenação do então Ministro Ciro Gomes. Por onde já passaram até agora o ex-ministro *Geddel Vieira Lima* e desde março deste ano, ocupa o cargo de Ministro da Integração Nacional o senhor *João Reis Santana Filho*. Observa-se que a saída de Ciro Gomes do Ministério, 2007, corresponde a transição administrativa do PDFF da Secretaria de Programas Regionais para a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

Mais do que uma simples opção de estrutura de governo, percebeu-se, ainda, que a mudança alterou todo o significado do conteúdo político da proposta.

¹³¹ Neste momento o senhor Paulo André procura no computador o valor do recurso anual do programa (PDFF) para a faixa de fronteira sob coordenação da (SDCO) quais sejam, no Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

¹³² Informações que é facilmente confirmada se olharmos os valores de apenas um dos (APL) implantados no Mato Grosso do Sul: o da erva mate na cidade de Maracajú contou com recurso de 900.000 reais.

Essa é uma afirmativa relativizada pelo que observamos quanto aos orçamentos do programa que são de baixa expressão, portanto, permitem pensar que a administração e/ou coordenação do Programa não diz necessariamente sobre sua implantação, uma vez que os recursos inexistem e dependem das articulações de emendas parlamentares, ficando a cargo dos gestores do Programa a função de criar as articulações institucionais e avaliar os convênios dos projetos que endossam as emendas dos parlamentares.

Com essa função, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira atende as chamadas para o planejamento como uma política de orientação para realização de projetos que precisam contar tanto com vinculações interinstitucional entre municípios, estados e a união, quanto o envolvimento de parlamentares para captação de recursos para os investimentos fronteiriços. Constitui-se como macro política de orientação e planejamento para o alocamento e investimentos de políticas territoriais, planejadas e possuidoras de uma base conceitual que identificou, como disse o Vice-Presidente da República José Alencar, o estudo de reestruturação do PDFF é: “[...] Mais do que um levantamento sócio econômico, o programa demonstra onde e como investir na fronteira para promover o desenvolvimento regional”¹³³, usando para capacitação destes recursos as emendas parlamentares.

Outro fato curioso que corrobora com as problemáticas levantadas até aqui, reforçando nossa observação que as mudanças das lideranças à frente da administração dos ministérios também altera as disposições e coordenações das políticas, é verificado pela publicação de uma pequena cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, em fevereiro de 2009, que aponta, ainda que não apresente justificativas, outras regiões prioritárias para o PDFF.

No documento foi suprimida a área piloto do projeto Cone Sul Mato-grossense, permanecendo separadamente como duas sub-regiões da faixa de fronteiras (Dourados e Cone Sul Mato grossense)¹³⁴, enquanto estão selecionadas no documento quatro mesorregiões prioritárias para implantação das políticas do PDFF são elas: Alto Solimões (que já existia e era área prioritária juntamente com o Cone Sul Mato-grossense); Vale do Rio Acre (nova); Grande Fronteira do Mercosul (nova); Metade do

¹³³In. www.integracao.gov.br notícias, 18/05/2005.

¹³⁴ Esclarece-se ao leitor que, quando foi elaborada a proposta de reestruturação do (PDFF) foi realizado um estudo de caso que agrupou duas divisões sub-regionais da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, constituindo o que chamaram de “área piloto”, que juntou a sub-região de Dourados (XIII) e do Cone Sul Mato grossense (XIV).

Rio Grande do Sul (nova).

A Cartilha que foi publicada pela Secretaria de Programas Regionais também revelou que as mesorregiões prioritárias foram definidas pelo Promeso – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – e fazem parte de um conjunto de treze espaços estratégicos, sendo que, os quatro que estão na faixa de fronteira passam a ser espaços prioritários para o PDFF também.

[...] Essas mesorregiões são beneficiadas pelas ações do PDFF e do Promeso, de modo que, complementarmente, os programas em questão possam garantir o desenvolvimento sustentável dessas sub-regiões que se configuram como dupla prioridade de desenvolvimento regional e integração nacional. (PDFF, 2009, p. 30)

Confere-se que um novo elemento ganhou centralidade dentro da proposta de intervenção em espaços definidos como prioritários, o desenvolvimento sustentável. Não que ele não estivesse presente na proposta de reestruturação do PDFF, o fato é que ele passa a compor como orientação as ações práticas, mas enfim, como um componente central do Promeso, passa a fazer parte também das orientações do PDFF nos seus velhos/novos espaços prioritários.

Também interessante é o fato de o documento ser composto quase que totalmente, com exceção de um mapa e algumas alterações e incorporações aos textos originais da proposta de reestruturação do PDFF. Se caracterizando em sua totalidade como uma proposta resumida das questões que foram apresentadas na PRPDFF, ao que toca as peculiaridades do documento, separou um trecho que acrescenta novos elementos ao que estamos discutindo.

Com redirecionamentos de prioridades o (PDFF) compõem campos de estratégias em diversas esferas do poder de intervenção, planejamento e segurança do Estado.

Atualmente, a Lei da Faixa de Fronteira tem possibilitado a manutenção atualizada de banco de dados sobre a condução de atividades ou áreas estratégicas concedidas a particulares, pessoas físicas e jurídicas. A partir dos estudos do CDN [Conselho de Defesa Nacional] é possível sugerir direcionamento de atuação do Governo Federal para garantia do desenvolvimento nacional e geração de emprego e renda. Por fim, registra-se que a atual Constituição deu tratamento especial à Faixa de Fronteira, considerando a sua importância estratégica e a complexidade local, principalmente em regiões fronteiriças. (PDFF, 2009, p. 18)

A faixa de fronteira como um espaço primordial ao poder do Estado está configurada por um jogo de interesses difusos, mas complementares, pois se identificam nas malhas do Estado territorial nacional.

Como refinamento das estratégias de poder observa-se coadunados com os interesses do desenvolvimento econômico e social da faixa de fronteira, o banco de dados que garante a realização dos estudos do Conselho de Defesa Nacional (CDN), orientador dos direcionamentos de atuação do Governo Federal para garantia *do desenvolvimento nacional e geração de emprego e renda*.

Alinham-se os méritos do desenvolvimento econômico regional aos interesses militares que se misturam a eles, buscando a melhor combinação para a conquista de pressupostos, quais sejam: desenvolvimento nacional e integração sul-americana.

Reforçam-se as perspectivas de que as fronteiras do Estado-Nação estão sempre sujeitas aos acionamentos se *fronteirando*, de acordo com os conjuntos de interesses que mobilizam as relações de poder entre os diferentes agentes, indivíduos, grupos e o governo como forte interventor do território planejando, compreendendo e inventando suas perspectivas quanto aos controles fronteiriços.

E, se os interesses sobre a fronteira mudaram e agora vemos se destacar o papel do desenvolvimento econômico e integração sul-americana também mudaram as matrizes do pensamento militar, que ainda participa do planejamento da faixa de fronteira nacional, desempenhando outro olhar sobre os espaços fronteiriços, orientados pelo fortalecimento das economias regionais e locais, como garantia de investimentos para integração continental, aclamado como novo fulcro da ordem soberana de nossos tempos.

Tão denso desenrolar das tramas fronteiriças não se vê nas faixas de fronteira do Mato Grosso do Sul. Não que as fronteiras não estejam em constantes processos de manifestação pelas interações sócio-territoriais presentes nelas, mas sim, pela mudança de foco da fronteira de planejamento do Estado, pelo viés daquilo que foi caracterizado como sub-regiões, que deixaram de ser área piloto de investimento das ações do programa no estado. Não obstante, o problema da continuidade das políticas de governo que são investimentos e não poderiam viver processos de ascensão e derrocadas tão acelerados sem sequer terem sido colocados em prática. Há também o problema institucional que é característico de embates e disputas políticos entre esferas de poder do Estado, que planejam e na hora de executar transferem responsabilidades tornando as propostas inoperantes.

Outra característica fundamental de realização do programa nas diferentes partes da faixa de fronteira brasileira é sua dependência do poder legislativo. As chamadas emendas parlamentares são na verdade o grande vetor institucional das políticas do

programa.

Quando consultamos o diretor da SDCO sobre a incipiente atividade do Programa na Faixa de Fronteira, no Mato Grosso do Sul, ele nos explicou que os parlamentares de MS só agora estariam descobrindo o PDFF e por isso há ainda fraca implantação das atividades do programa no estado.

Observou o secretário da SDCO, Sr. Paulo André em resposta a pergunta sobre o fraco desempenho das políticas do (PDFF) no Mato Grosso do Sul:

Como o programa [PDFF] conta com pouco recurso próprio são poucas as atividades realizadas até agora com exceção do (APL) Arranjos Produtivos Locais e algumas pequenas obras de infra-estrutura de saneamento e pavimentação de asfalto, por isso o programa depende muito das emendas dos deputados e senadores que só agora estão descobrindo o Faixa de Fronteira [...]

Como está disposta, a política de implantação do programa facultou como entrave para sua realização a própria ineficiência dos diálogos e construções entre as instâncias executoras do programa.

Ainda segundo o senhor Paulo André é uma política interessante, no “[...] programa Faixa de Fronteira você pode em tese fazer tudo, tudo que vir beneficiar o setor produtivo, o setor é... não só econômico, mas também do ponto de vista social, drenagem, pavimentação asfáltica” desde que as propostas sejam endossadas por algum parlamentar.

Com o programa sendo condicionado por estas estruturas, observamos que a justificativa do senhor *Paulo André* para fraca atuação do programa (PDFF) no MS possui fundamento.

Consultando as informações públicas dispostas pelo Senado Federal¹³⁵ sobre a execução de emendas parlamentares descritas por estados e municípios, realizadas nos anos de 2006 à 2009 para execução de atividades, convênios, programas e ações no Mato Grosso do Sul, via Ministério da Integração Nacional, nota-se que possui certo fundamento a tese do diretor da SDCO, sobre a tardia descoberta por deputados e senadores de emendas pelo Programa.

Como demonstra o quadro 04 sobre as emendas parlamentares dos respectivos anos, que angariaram recursos do Ministério da Integração Nacional.

Quadro 03 – Emendas Parlamentares no MS (captação de recursos do MIN)

UF / ANO	2006	2007	2008	2009
Estados	1	13	11	20

¹³⁵ In. <http://www.senado.gov.br/>

Municípios	4	6	14	22
------------	---	---	----	----

Fonte: www.senado.org.br/portal

Org. Carvalho, Thiago Rodrigues, 2010

É importante deixar claro que as emendas citadas no quadro são aquelas que contaram com recurso do MIN para o Mato Grosso do Sul, o que também não quer dizer, que seja recurso para a faixa de fronteira. De acordo com informações do Sr. Paulo Roberto André, as emendas para o PDFF são geralmente para obras de pavimentação asfáltica, saneamento, passaram a ter ocorrência maior a partir de 2009.

A dificuldade em identificar para o que está sendo destinado o recurso das emendas é característica do próprio órgão que disponibiliza as informações *online*, expondo apenas a chamada da emenda: “para investimentos em obras de infra-estrutura social e produtiva em espaços sub-regionais”¹³⁶. O quadro demonstra relativo aumento na aprovação de emendas ao longo dos últimos quatro anos. As emendas estaduais oscilam entre 2007 e 2008, aumentando significativamente em 2009. Já as emendas por municípios caminham em ascensão desde 2006 aumentando quase cinco vezes em 2009. São informações que podem caracterizar o baixo desempenho das ações do PDFF no MS.

Outro fator limitante é o reduzido orçamento sinalizado pelo Secretário, o que não quer dizer que o programa não possa contar com considerável montante de recursos através de emendas parlamentares, verificamos que também não há uma equipe técnica para execução do programa, além é claro, do pessoal administrativo das secretarias.

Para o PDFF, na SPR é possível contar com pessoal técnico para fronteira, além destes funcionários não há o pessoal do governo nos espaços sub-regionais, salvo ocasiões específicas, como fechamento de convênios, lançamentos e inauguração de atividades, monitoramentos, realizados pelas equipes das secretarias. O que necessariamente faculta para imprescindível articulação interinstitucional entre as três esferas do poder público (municípios, estados e união), juntamente com sociedade civil organizada. Entidades civis públicas e/ou privadas, para realização das parcerias e execução das possibilidades do programa, lembram-se ainda que, prefeituras e/ou

¹³⁶ Outro problema é que a maior parte dos programas e política social do atual governo se utiliza da base conceitual e metodológica de referenciar as ações para espaços sub-regionais que são o caso dos programas: (PDFF) Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; (PROMESO) Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, que reúne um conjunto de ações estruturantes voltadas para a redução das desigualdades intra e inter-regionais brasileiras; (CONVIVER) Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido. Cf. <http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/>

governos estaduais, tem de obrigatoriamente de intermediar os convênios entre as demais entidades e o Ministério da Integração Nacional.

Esse arranjo político para execução do PDFF o coloca como uma política de demanda, a partir de elaborações locais e/ou regionais (públicas e privadas), contando ou não com o legislativo como incentivador, ou apenas, abonador da proposta em sua elaboração final, executando os trabalhos de convênio e captação de recursos por emendas.

O PDFF não se caracteriza como uma política de planejamento com equipe técnica e de governo ativamente trabalho para melhor execução de suas diretrizes, pelo contrário é uma proposta que depende do acionamento de diferentes etapas para realização da política, contando com graus variados de atrelamento das recomendações teóricas e metodológicas, que foram elaboradas pela proposta de reestruturação do PDFF e nas produções locais. Muitas vezes tocadas por administradores públicos locais que estão alheios a maior parte das compreensões e intenções do programa, o que ele se propõe a implantar, porque é uma parceria interinstitucional entre poder local e/ou estadual com o ministério.

Dessa forma, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira se institui como uma política de planejamento frágil. Como proposta, possibilitou abertura administrativa e diálogos interinstitucionais, mas também, acionamentos diversos que muitas vezes, podem distanciar os investimentos do programa dos objetivos para os quais fora elaborado.

São contradições que acompanham uma proposta de interessante investimento identificatório da fronteira como espaço de intervenção e possibilidades. Mas como política implantada, vem se categorizando como um programa comum de captação de recurso para investimentos em obras diversas, das quais infra-estrutura é pauta em crescente demanda.

Entendemos, contudo que PDFF como proposta de abertura para o planejamento político da fronteira, lançou luz sobre possibilidades as quais serão compreendidas na avaliação dos principais desdobramentos de suas atividades no Mato Grosso do Sul: a implantação dos Arranjos Produtivos Locais.

4.3 Os Arranjos Produtivos Locais da Erva Mate no Mato Grosso do Sul: esperança e contradições

O Projeto da APL da erva mate no Mato Grosso do Sul possui forte atributo posto pela metodologia da proposta de reestruturação do PDFF que versa para identificação de *referencias geográfica e histórica* das sub-regiões, tendo em vista que, a erva-mate compõe a vegetação natural do espaço Sul Mato-grossense.

Desde as primeiras investidas para apropriação do oeste brasileiro a erva-mate apareceu como possibilidade exploratória para o empresário Tomás Laranjeiras que, após participar dos estudos de demarcação das fronteiras nacionais, identificou os potenciais de exploração da cultura e fundou a empresa Matte Laranjeira, no final do século XIX.

O município de Ponta Porã fora possuidor de grandes reservas de ervais nativos espalhados pela vegetação natural em grande parte da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. Com a expansão da fronteira agrícola e mecanização da produção de grãos (soja/trigo) e/ou formação de pastagens para pecuária de gado de corte e leiteira, grande parte dos ervais nativos foram suprimidos, tanto pela exploração indiscriminada, quanto pela substituição da cobertura vegetal, na efetivação da paisagem produtiva agropecuária.

Foram condições históricas que levaram a quase extinção dos ervais na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. Segundo a proposta de reestruturação do PDFF, tal situação é passível de reversão, de modo que se considerou pertinente, a implantação de um Arranjo Produtivo Local da Erva-Mate.

Para o APL erva-mate fica definido o corredor que atravessa toda a fronteira Sudoeste, no estado de MS.

Esse fundo geo-histórico é responsável pelas justificativas de retomada do cultivo da cultura no Mato Grosso do Sul e em Ponta Porã, argumentos que se fortalecem pela caracterização da erva-mate ser o setor produtivo responsável pela constituição do município.

Dessa forma, como aponta o projeto que firmou o convênio para criação da APL erva-mate em Ponta Porã, a cultura possui estreitos laços “[...] sociais, econômicos, ecológicos e culturais fortes, que lhe garantem uma inserção bastante ampla nos mercados do Mato Grosso do Sul” (TERMOS DE REFERENCIA APL PONTA PORÃ, 2006, s/p.).

Argumentos que procuram ratificar a cultura como importante opção de diversificação produtiva e geração de renda na região.

A cultura da erva-mate apresenta-se com uma excelente alternativa para a diversificação da pequena propriedade, possibilitando aos agricultores a geração de emprego e renda, através de sistemas de produção sustentável com respeito ao meio ambiente e a cultura local. Estima-se que cada 1 há, demanda para a sua colheita 23 d/h (dias/homem) e permite a obtenção de uma renda anual de aproximadamente r\$ 1.700,00 (após o quarto ano), bastante acima da maioria das culturas do estado (TERMO DE REFERÊNCIA APL PONTA PORÃ, 2006, p. s/p).

A proposta de fortalecimento da produção da erva-mate no município é justificada como uma forma de diversificação produtiva da pequena propriedade, possibilitando uma fonte alternativa de renda aos produtores. Por outro lado, também permitiria cumprir o déficit do produto para indústria local que de acordo com as estimativas do projeto seria de 70%, suprido pela importação do produto argentino.

O convênio que firmou a consolidação do projeto APL da erva-mate em Ponta Porã se efetivou em 2006, através da articulação institucional entre a Prefeitura Municipal de Ponta Porã, Agência do Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER-SEPROTUR)¹³⁷ do estado e o Ministério da Integração Nacional (MIN), com os objetivos na criação do APL: *Fortalecer a cadeia produtiva ervateira e buscar o desenvolvimento organizado; gerar emprego e renda; desenvolver a cadeia produtiva do produto e suprir o déficit produtivo regional; contribuir para o desenvolvimento organizacional dos diversos integrantes da cadeia produtiva.*

Observa-se que os objetivos traçados para execução da APL erva-mate cita o desenvolvimento e fortalecimento da cadeia produtiva do setor e não de bases produtiva locais. Aponta para uma perspectiva econômica de agregação de valor aos produtos de maneira a integrar todo um sistema produtivo a um processo vertical industrial, de beneficiamento e padronização da produção.

Segundo Le Bourlegat (2009, 97-98) há uma diferença fundamental entre Arranjos Produtivos Locais e Cadeias Produtivas, que está referenciada pela escala de intervenção para estratégia do desenvolvimento local.

O APL é um território de “[...] dimensão econômica em micro escala e/ou local, onde existem agentes sociais, econômicos, políticos e culturais no exercício de

¹³⁷ Na época de implantação do programa a AGRAER ainda era denominado IDATERRA, Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. A SEPROTUR era a extinta SEPLANCT, Secretaria de Estado de Planejamento de Ciência e Tecnologia do MS. Essas foram mudanças ocorridas a partir da passagem do Governo José Orcirio dos Santos, Zeca do PT, para o Governo André Puccineli. Evidentemente que as mudanças não ocorreram apenas no nome, mas requereria outra pesquisa.

atividades correlatas” que apresentam elos de produção, interação, correlação e transferência de aprendizagem, “possibilitando a organização cooperativa horizontalizada entre os diferentes agentes no fortalecimento das bases produtivas” do território local. Já a organização da Cadeia Produtiva trabalha numa escala mesorregional, “[...] integrando verticalmente as várias etapas do processo produtivo” (p. 98), onde, segundo a autora, seria característica para formação de uma Cadeia Produtiva a integração de diversos Arranjos Produtivos Locais. Os dois projetos se diferenciam pela escalas de atuação de cada um, que também implica para distinções qualitativas dos modelos organizacionais.

Os APL são organizações mais incipientes caracterizadas por forças horizontais de cooperação produtiva, as “[...] Cadeias se caracterizam estágios mais avançados de produção com possibilidades de verticalização produtiva” o que demanda capacidade de agregação de valor de produtos dentro de um sistema produtivo. (LE BOURLEGAT, 2009, p. 98)

Considerando o dizer da autora, de antemão, podemos inferir que os objetivos do projeto estão equivocados, pois, a proposta do APL da erva-mate se constitui para cumprir um déficit produtivo e tem muito mais características de um Arranjo Produtivo Local do que uma cadeia, que por sinal, está longe de se formar numa região onde pouco se produz a matéria fundamental de verticalização do setor.

Aspectos teórico-metodológicos que os autores da proposta parecem não se preocuparam em definir e diferenciar.

Mas, também é verdade que o projeto é realizado para atender a demanda industrial da produção local que hoje importa o produto do Sul do país e Argentina, informações que permitem tocar numa outra questão quanto a realização do convênio junto aos recursos estatais.

A proposta de elaboração da APL da erva-mate em Ponta Porã partiu de uma demanda específica de empresário local, dono da empresa *Erva Mate Santo Antonio*, que atua na produção e industrialização do produto em atividades há quarenta anos na cidade, quando concedida pelo Instituto Nacional do Mate em 1958¹³⁸. O empreendedor responsável direto pela intervenção e conquista do APL da erva-mate é o senhor *Paulo*

¹³⁸ Atente-se para o fato que o Instituto Nacional do Mate foi um mecanismo de Estado criado para vetar e extinguir o poder da Empresa Mate Laranjeira em seu monopólio territorial no antigo Sul do Mato Grosso na década de 50.

*Cesar Benites*¹³⁹. De acordo com informações do próprio empresário, ele pessoalmente fez gestão junto ao Senador *Delcídio do Amaral Gómez*, que acabou sendo o elaborador da emenda parlamentar que requisitou os recursos do projeto. Situação que ratifica a situação apontada pelo secretário da SDCO sobre a complementação de ações com ação de emenda parlamentar.

Quando discutimos a metodologia do vetor econômico regional do programa, que procurou mensurar as forças produtivas hegemônicas do território, já apontamos a existência de contradições. Vemos que o conteúdo histórico de formação territorial é articulado para um discurso: “ *a erva-mate sempre existiu! A final de contas estamos na princesinha dos ervais*”.

O que não está colocado é como esta base produtiva foi violenta e centralizadora do poder político e econômico para formação do hoje, Mato Grosso do Sul, desconsideraram-se os elementos da história que deveriam justificar outra relação sócio-territorial com a atividade produtiva, se permanece a centralização dos poderes na configuração do território.

Mas também, não podemos esquecer que a metodologia proposta na reestruturação do programa procurou assegurar para implantação dos APL, uma dada organização produtiva local, com entidades, sindicatos, associações que pudessem participar das indicações e debates pela escolha dos setores a serem contemplados com as políticas dos APL. O que não aconteceu em Ponta Porã.

Não diferente de toda a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pero Juan Caballero, não organizaram seus Comitês de Fronteira previstos pelo Programa, o que dificulta o nível de organização local para elaboração das demandas. Esse e não apenas o recurso limitado é um adicional a condição apontada de que as atividades do APL, em Ponta Porã, se deu por meio da relação de sujeitos da política do estado. Mais uma vez, aspectos contraditórios do Programa e da organização local.

A divisão institucional das esferas de poder responsáveis pela execução do APL ficou dividida da seguinte maneira: o Ministério da Integração Nacional participou com o financiamento de 90% dos recursos do projeto que no total foi orçado em 500.000 reais. A execução ficou por conta da Prefeitura Municipal, que se responsabilizou por definir os beneficiários e as áreas de implantação do projeto e distribuição das mudas. A

¹³⁹ Informações levantadas através de conversa realizada no dia 25 de maio de 2010, com o empresário *Paulo Benites*, que se dispôs a uma conversa em que foi autorizado fazer anotações de pesquisa.

AGRAER deveria prestar suporte técnico ao projeto, no sentido de possibilitar capacitação dos pequenos proprietários envolvidos pela política, bem como realizar o “[...] acompanhamento técnico oportuno, eficiente e eficaz, pois o manejo e a poda indiscriminada tem sido uma das causas de degradação dos ervais nativos” (TERMO DE REFERENCIA APL PONTA PORÃ, 2006 s/p.) cultivados na região.

A doação das mudas de erva-mate no projeto foi avaliada em aproximadamente 500.000¹⁴⁰ unidades, disseminadas em várias remessas, de acordo com as demandas. O projeto do APL não descreve a quantidade de mudas e nem o valor gasto para aquisição, mas sabe-se que foram adquiridas diretamente da empresa Erva Mate Santo Antônio, possuidora de um viveiro (Fazenda Esperança).

Com isso, é possível aferir a vantagem do setor empresarial já instalado que foi contemplado com o fornecimento das mudas à prefeitura e que com a realização do projeto seria também, processada em sua indústria.

Assim, se cumpre em parte o objetivo da APL, qual seja o de estimular uma produção, em um território, que vai ser realizada em todas as suas etapas na escala local, de um ponto de vista bem objetivo, se percebe que a APL da erva-mate, em Ponta Porã, se configurou, já de início, com concentração de benefícios e de investimentos, que foram direcionados, em diferentes demandas do projeto, ao mesmo agente do território, verticalizando o potencial de fortalecimento territorial da proposta.

Na outra ponta do Programa, dos produtores dos ervais, o *lugar* beneficiado pela APL foi o assentamento Itamarati, que foi implantado em 2002, e está localizado a cerca de trinta quilômetros da cidade de Ponta Porã. São 25.000 ha onde vivem aproximadamente 6000 pessoas. O assentamento está dividido em vários grupos, que para organização local são importantes referências espaciais dos territórios e organização social, compondo os agrupamentos: Antonio João, Agrifati, Sete Quedas, Rio Dourados e Dom Aquino, organizados e representados por diferentes entidades e movimentos de luta pela terra, especificamente: AMFFI, CUT, FETAGRI, MST¹⁴¹.

Durante a pesquisa tivemos acesso a materiais de apoio que foram confeccionados para difusão de informações e chamada de interessados em participar do projeto da APL da erva-mate em Ponta Porã.

¹⁴⁰ Informação prestada por Roberto Winterers Steil (Técnico ambiental da prefeitura Municipal de Ponta Porã que trabalhou no projeto). Entrevista concedida em 25 de maio de 2010.

¹⁴¹ AMFFI – Associação do ex-moradores, Moradores e Funcionários da Fazenda Itamarati; CUT – Central Única dos Trabalhadores; FETAGRI – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do MS; MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

Um dos prospectos (*folders*) era para a divulgação de um curso de plantio e manuseio da Erva Mate, que seria realizado em 15 e 16 de fevereiro de 2007 na prefeitura do município. Outro material de divulgação do Projeto APL da erva-mate continha informações técnicas e orientações sobre o manejo da cultura da (*Lex Paraguariensis*)¹⁴² e era entregue juntamente com as mudas.

Entendemos ser importante ressaltar a confecção deste material uma vez que, o projeto do APL da erva-mate em Ponta Porã enfrentou muitos problemas e no dizer dos envolvidos, não deu certo. É o que nos apontou o Sr. *Elvis Rudi*.

De fato, pudemos constatar tal assertiva é um entre vários motivos que encontramos para tal justificativa, possuindo estreita relação com a falha de suporte técnico do projeto. Ainda que para a equipe da prefeitura municipal de Ponta Porã, que participou da implantação da APL o apoio tenha sido dado pela realização de diferentes iniciativas de orientação e assistência aos produtores, quando nos reportamos aos assentados produtores selecionados que plantaram mudas em suas terras, tal condição não foi confirmada.

Nas informações disponíveis no projeto de efetivação do convenio da (APL) as mudas deveriam ser *adquiridas com acompanhamento técnico observando a idoneidade do viveiro*. Também deveriam ser priorizadas *mudas de viveristas que integram Associações e ou Sindicatos inseridos no APL*. Os beneficiados do projeto deveriam assinar um *Termo de Compromisso assegurando boas práticas de implantação; condução, manejo e colheita do produto*; os resultados deveriam ser *publicados enfocando aspectos positivos e negativos de cada propriedade* e as disposições das *mudas plantadas deveriam obedecer ao espaçamento de 3,0 m por 3,0 m nas propriedades (TERMO DE REFERENCIA APL PONTA PORÃ, 2006 s/p.)*.

Na prática essas orientações não foram tão bem difundidas ou acabaram não sendo seguidas na íntegra pela maior parte dos produtores envolvidos na política do APL. De modo que o projeto: “Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local (APL) da

¹⁴² Sabe-se que a erva-mate por ser uma cultura regional nativa é um tipo de vegetação que está adequado a um complexo sistema ambiental, que responde por sua disposição natural desenvolvida em meio ao cerrado (seja na Savana Arbórea densa ou esparsa), matas residuais, de galeria e ciliares. Trabalhado como cultivo para pequenas propriedades exige alguns cuidados importante para o desenvolvimento da cultura. A muda quando nova, não suporta o sol incidindo diretamente sobre a planta, o solo desnudo para o plantio “solteiro” da erva-mate, também não é a melhor opção para climas quentes com períodos de estiagem, quando retêm menor umidade no solo sem vegetação e raízes de planta, não realizando o principal efeito de intercalar outras culturas consorciadas com a erva-mate, como mandioca, feijão guandu, milho, soja, arroz, trigo, mamona, etc., fazer o sombreamento da cultura que nos primeiros meses como muda não resiste os impactos do sol quente. Cf. (SILVA; TSURUMAKI, 2007)

Erva Mate no Município de Ponta Porã”, não existe mais. Foi deixado de lado por seus executores, que em um jogo de atribuições acabaram se desvinculando do projeto.

Após cinco anos de instalação dos ervais, além de explicações e informações de seus ex-executores, sobraram alguns documentos, como o projeto de elaboração da proposta aqui citado e alguns pequenos ervais dispersos pelo assentamento Itamarati, com produtores que acabaram ficando sem ter o que fazer com o cultivo, deixando-os talvez, por falta de melhores oportunidades em substituí-los por outra atividade produtiva.

Como explicação técnica dos executores das políticas do APL encontramos um conjunto de causas e problemas de percurso subestimados na elaboração do projeto. O ponto comum entre as informações tanto do empresário *Paulo Benites*, quanto dos secretários da prefeitura municipal¹⁴³, foi de que a proposta não tinha um executor específico para as atividades que a APL exigiu.

As parcerias ocorreram, mas os órgãos envolvidos, sobretudo a AGRAER responsável pela orientação técnica aos produtores e a prefeitura municipal coordenadora dos trabalhos, não possuíam pessoal para acompanhamento e desenvolvimento do projeto. Segundo informações que obtivemos com o empresário *Paulo Benites*, em sua avaliação houve alguns equívocos na elaboração da proposta, que não previu a contratação de um responsável pela orientação técnica do projeto, informando inclusive que, em Maracajú, estava se fazendo diferente, pois já haviam licitado edital de antemão para contratação de um profissional de agronomia e um técnico agrícola para trabalharem na implantação do APL da erva-mate naquele município.

Nas palavras de Wandí Mara¹⁴⁴ (técnica responsável pela implantação do projeto da APL da erva-mate, em Ponta Porã), faltaram componentes em diferentes frentes da implantação do projeto em Ponta Porã.

Não deu muito certo! Porque os assentados receberam cursos, que não foi só na prefeitura, também teve dia de campo lá no assentamento, é... O que faltou, faltou um técnico que ficasse junto com eles, de cada 15 em 15 dias, de mês em mês, não sei? Mas precisava de alguém que ficasse fazendo o

¹⁴³ Foram realizadas três visitas na prefeitura municipal de Ponta Porã durante a pesquisa, para coleta de informações sobre o projeto do (APL), sempre fomos recebidos e auxiliados pelo professor Roberto Winterers Steil e Wandí Mara Frediani Tirelli (ambos técnicos ambientais da prefeitura Municipal de Ponta Porã), que participaram ativamente dos trabalhos de implantação APL. Todas as conversas foram devidamente anotadas e as informações aqui contidas, as opiniões, são baseadas nessas anotações uma vez que a entrevista gravada não foi uma condição possível. De qualquer forma, as informações dadas são de extrema importância.

¹⁴⁴ Entrevista concedida no 18 de Agosto de 2010.

acompanhamento do projeto. Mas também faltou a vontade deles... Eles receberam cartilha, sabiam que era uma planta delicadíssima de se pegar nos primeiros dias. Depois não, depois é igual mato vai embora... Faltou da parte deles, e faltou um técnico responsável pra ficar juntos com eles.

A fala da técnica ambiental da prefeitura municipal responsável pela implantação da APL sinaliza para duas origens de problemas. Está caracterizado pela falta de um técnico “*que ficasse com eles*” acompanhando os trabalhos e desenvolvimento do cultivo da erva-mate. Com também nas palavras de Wandi Mara, “*também faltou a vontade deles*” para a execução dos trabalhos e manejo da cultura, pois os cursos foram oferecidos na cidade e também no assentamento.

É importante entender que a fala em questão é um discurso sobre o problema que é bastante amplo. Trata-se de avaliação de uma política de intervenção territorial, sob o comando de um gestor público municipal que, em tese, precisaria prestar contas ao gestor federal, seja porque envolve recursos públicos, seja porque em sendo uma ação planejada, demandaria o resultado para ajustes e para revisão de metas, de objetivos e até da própria ação. Como verdade resposta sobre os fatos, em nossa leitura, exerce pouco sentido,

Esse e outros dizeres sobre o fracasso da APL da erva-mate em Ponta Porã nos parece ser também importante referencial, quando observado em sua especificidade, ou, como diria (FOUCAULT, 1979), sua *micro física*, que poderia ser também micro política, que omite e revelam identificações, olhares e compreensões sobre a questão.

Como uma fala emitida de uma posição bem localizada, ou seja, partícipe das construções avaliadas, a entrevistada identifica para o problema da ineficiência do programa a *falta de vontade de seus envolvidos*.

Evidentemente, sem entrar no mérito específico da questão se os assentados tinham ou não “vontades” para o manejo da erva-mate, é necessário se compreender como foi assimilado o APL no território em que foi identificado como base produtiva, por análises dos espaços de *referências identitárias geográficas e históricas* de cada sub-regiões. Nos conduzindo a deparar com o problema do diálogo entre aquilo que se propôs em estudos e pesquisas fundamentadas para Proposta de Reestruturação do PDFF, investimentos e discursos que nortearam a identificação dos espaços sub-regionais e suas forças produtivas, e as formas de organização territorial *no lugar* onde a política foi implantada.

É preciso, em um processo avaliativo do APL em questão se perguntar: porque fracassou a implantação de uma política de diversificação, fortalecimento e geração de renda, que vai ao encontro aos interesses regionais produtivos? Há distanciamentos entre as demandas apontadas pelas pesquisas do PRPDDF e as práticas locais de trabalho, uso da terra, tipos e culturas cultiváveis, conhecimento/saber técnico/local, de manejo agrícola? E ainda, em que condições e com que critérios esses assentados passaram a ser os produtores de erva-mate do APL de erva-mate de Ponta Porá-MS?

Vamos relativizar as afirmações até aqui encontradas e pensarmos na erva-mate como base produtiva local, se a cultura da erva-mate foi apontada como um cultivo que é parte da formação da identidade produtiva local e agora não se efetiva como proposta e projeto de geração de renda para pequenas propriedades de assentados é porque a atividade não está tão próxima assim da base produtiva rural local, atualmente. O mesmo é confirmado se pensarmos que a falta de acompanhamento técnico dos cultivos levou a degradação dos plantios, o que deve minimamente comprometer os *referenciais históricos e geográficos* da erva-mate como base produtiva regional.

De acordo com um dos assentados entrevistados, o senhor Luiz Ferreira (lote 464) : “[...] *na realidade alguém chega aqui e falo nós tamo doando essas mudas, segundo parece que é da prefeitura, essa doação que chegou foi 200 mudas, mais daí não foi pra frente, aí eu falei vou tenta mais cem né*”¹⁴⁵.

O entrevistado começa seu depoimento relatando que haviam sobrado apenas dois pequenos pés de erva-mate no quintal. O ponto unânime entre os entrevistados assentados que participaram do programa é que faltou orientação, que só chegou até as entregas de mudas e após o que imperou foi a sensação de abandono.

Outro entrevistado o senhor Odair Francisco (Lote 485) quando questionado sobre sua participação no programa disse “[...] *isso daí foi assim eles trouxe aqui e distribuiu pra um pra outro, não foi pedido, nem nós não foi atrás, nada. Trouxe ai e deixo no barracão ali, ai quem quis foi buscar, não foi de plano não, não! Eu não fui atrás disso*”¹⁴⁶.

O senhor Odair Francisco é um dos poucos que ainda possui pés de erva-mate num total de trinta e um dos cerca de 100 pés plantados (Foto 01). Quando perguntado se já havia trabalhado com o cultivo da erva-mate ele respondeu que “*não, nem conhecia*”, mas que achava uma cultura boa para região.

¹⁴⁵ Entrevista concedida no dia 05 de Agosto 2010.

¹⁴⁶ Entrevista concedida no dia 05 de Agosto 2010.

Foto 01 – Vista parcial de Ervais em propriedade do Assentamento Itamaraty –
Município de Ponta Porã-MS. (Lote 485)



Foto: CARVALHO, Thiago Rodrigues Carvalho, 2010.

O que chamou atenção na produção de erval do senhor Odair Francisco se é que ele se intercalava em meio ao plantio de mandioca. Quando perguntado sobre a forma de plantio ele me respondeu: “[...] *é entre a mandioca que ela se dá bem na mandioca*”, então o questionei como sabia disso? Ele disse: “[...] *é... sabe ali no corona? tem um amigo ali que plantou dentro da mandioca e se saiu bem né!? Aí me falaram que ela assim no tempo, não queimava o sol*”.

Assim como o outro assentado, ele também reclamou sobre a situação de abandono que ficaram após o recebimento das mudas, o que no seu caso se agrava.

O fato é que o projeto após iniciado e com mudas distribuídas paulatinamente foi ficando sem gestor e/ou monitoramento das atividades no desenvolvimento dos plantios, que logo no início acumularam perdas de plantações inteiras, como no caso do Senhor Luiz Ferreira e em parte também do Sr. Odair Francisco.

De acordo com os assentados entrevistados havia duas maneiras de se conseguir as mudas, ou se pegava no dia em que o caminhão as distribuía ou depois se deslocava até o barracão do grupo e requeria as mudas que lá ficavam dispostas.

Segundo seu Odair, quando de nossa visita em sua propriedade, havia poucas semanas tinha passado o período do que teria sido a primeira poda de seu erval, que já completara quatro anos sem manejo adequado, os ervais cresceram, mas, nunca foram

podados, acarretando num problema para o proprietário que dizia: “*se tiver alguém pra pega essa erva aí eu do dado, pode leva embora*”.

Como se pode perceber, o assentado que conseguiu salvar 31 pés de erva-mate se informou sobre o cultivo com um outro produtor, que ao que parece plantou por acaso entre a mandioca e deu certo. Não foi com técnicos da AGRAER, como fora previsto, pelo menos em termos formais.

Percebe-se até esse momento que as informações se desencontram, pois, se o projeto produziu materiais informativos e convidavam os participantes da política do APL para cursos de manejo da cultura, como é possível haver tamanho nível de desinformação entre os participantes do programa sobre os conhecimentos técnicos do plantio da erva-mate?

Certamente para aí a incapacidade de mobilização da própria Prefeitura e da AGRAER para fazer chegar a idéia e a sua complexidade àqueles que iriam responder pela base fundamental do projeto, qual seja, a produção da matéria-prima. Aspectos contraditórios de um processo que é de oportunidade, de geração de renda, mas que esbarra no não-comprometimento dos sujeitos envolvidos, talvez porque como eles afirmaram: não foram atrás; as mudas chegaram para eles.

Outro entrevistado nos forneceu uma esclarecedora explicação sobre os desdobramentos da entrega de mudas da erva-mate aos participantes do projeto e o acesso aos recursos de informação e qualificação para cultivo do produto. Quando perguntamos ao assentado Elvis Rudi de Agrião¹⁴⁷ sobre sua participação no Arranjo Produtivo Local ele nos relatou dessa forma:

“Vou conta pra você porque alguns lugares têm [erva-mate] outros lugares não tem, é... sempre aquela velha história, a muda nunca chega no tempo certo de planta e quando a muda chego pra gente era mês de agosto, aquela seca e o pessoal fico com medo de planta, dá muito trabalho pra molha e tal e perde né!? Abaixo num lugar só depositaro as muda ai (...) Mas como você sabe melhor que eu que ele tem uma exigências pra pega não é de qualquer jeito (...) Mas agente fez os curso da erva-mate lá, e mas já era tarde já tava plantada a erva até o feijão guandu subi e faze sombra pra ele, muito já perdeu. Então, falta orientação técnica com antecedência pra nós, (...) Eu e mais três pessoas fomo fazer o curso lá na erva-mate né! Num foi pra todos a reunião né, e depois que a gente chego de lá, agente viu que tinha feito tudo errado”.

A fala do assentado beneficiado pela APL da erva-mate é bastante elucidativa e explicita o seu entendimento sobre o processo de aquisição e plantação dos ervais. Segundo a citação acima o primeiro problema de implantação da APL foi o próprio

¹⁴⁷ Entrevista concedida no dia 05 de Agosto de 2010.

período de entrega das mudas, que chegaram à estiagem das chuvas, atrapalhando a participação de alguns assentados.

A erva-mate como cultura nativa se revela como produto que exige alta demanda de trabalho com conhecimento técnico que, para os pequenos agricultores do assentamento Itamarati, em seus dizeres, chegou depois do plantio das mudas.

Foto 02 – Vista parcial de Ervais em propriedade no assentamento Itamaraty no Município de Ponta Porã-MS. (lote 474)



Foto: CARVALHO, Thiago Rodrigues Carvalho, 2010.

O convênio de criação do APL erva-mate foi firmado em agosto de 2006 quando foram distribuídas as mudas pelo projeto. Não obstante a falta de suporte técnico para o manejo e plantio, as mudas também foram dispostas no período inapropriado para plantio, demandando maiores esforços com o cultivo que, na ausência de chuva, exige irrigação de dois em dois dias.

As combinações negativas para o proveito dos investimentos do APL se juntam a falta de informação técnica básica aos produtores, enquanto se adensam erros técnicos daqueles que deveriam deter o conhecimento sobre a execução do projeto. Enquanto aos elaboradores e coordenadores da APL faltam domínios estratégicos sobre o cronograma de execução do projeto. Em sua implantação, principalmente na fase do plantio das mudas, a falta de domínios técnicos gerou equívocos, não dos assentados, mas da política dos Arranjo Produtivo Local da Erva-Mate em Ponta Porã MS.

Segundo o assentado entrevistado Elvis Agrião as informações tardaram chegar para orientação do plantio, que na maioria das propriedades acabou sendo feito de maneira inapropriada corroborando para o fracasso da proposta.

Para o entrevistado, além das mudas serem distribuídas no tempo errado para o plantio, os assentados, por falta de orientação, tendo recebido as mudas antes do curso, acabaram escolhendo mal as mudas para suas plantações. Dizia o senhor *Elvis Rudi*:

“[...] as mudas a gente tinha escolhido bonita viçosa, sendo que na verdade não era isso que valia né, no caso da erva tinha que ser os raminhos mais maduros, mais resistente já aclimatado ao sol né..., sai do viveiro bonito, viçoso com aquele caule bem mole, tenro né, põe no sol e ele morre né. Então, isso aí a gente veio aprende depois, e a gente foi fazer a sombra depois que já plantamos as mudas”.

Se as mudas chegaram no mês de Agosto/2006, data não propícia para o plantio da cultura, o curso foi realizado em fevereiro de 2007, seis meses após o início das distribuição das mudas conclui-se que de fato faltou orientação técnica. Ainda assim, ao que parece, o curso oferecido não foi para todos, mas sim, para alguns convidados. Tal informação é diferente e distinta daquela oferecida pela técnica da Prefeitura.

Reforçamos aqui a idéia já apontada de desarticulação e de incapacidade de mobilização, inclusive porque não interessaria, em tese, à prefeitura a baixa participação nos cursos, a não ser que fosse por uma questão política partidária, de oposição ao governo federal, por exemplo, ou a representação dos sujeitos beneficiados pela instalação da APL, para de fato não querer que o projeto desse certo.

Nesse caso, considerando que havia mudança de estrutura de governos estadual e municipal, nesse período, com a saída de gestões do Partido dos Trabalhadores para entrada de gestões de oposição nas duas esferas citadas, poder-se-ia levantar aqui a hipótese de boicote político, contudo, tal feita demandaria um esforço que não é objeto desse trabalho, mas que certamente pode ser fonte de pesquisa da economia política e até mesmo da geografia política.

Não é difícil imaginar que, num amplo agrupamento de pessoas participantes do programa APL erva-mate, que ingressaram na política de dinamização das bases produtivas locais, apenas aceitando as mudas doadas onde residem, num assentamento pouco mais de trinta quilômetros da cidade, um curso de capacitação técnica realizado na prefeitura municipal de Ponta Porã para o cultivo da erva-mate, não chegaria aos interessados assentados. Seja pelo não acesso a informação sobre a realização do evento, o que inclui o problema de não ter sido convidado, como disse o entrevistado “*num foi pra todos a reunião né!?*” Ou a dificuldade em se deslocar até a cidade durante dois dias, enfim, é importante se registrar que independentemente da maneira como foi realizado o curso, se desdobrou em efetiva ineficiência enquanto apoio técnico, ou

porque não chegou a todos, ou porque chegou tarde demais, ficando registrado que: “*falta orientação técnica com antecedência pra nós*”.

O projeto da APL da erva-mate em Ponta Porã, como nos disseram os entrevistados assentados, não *vingou*. Sucessivos desencontros do planejamento mediante a realidade de execução dos trabalhos inviabilizaram a implantação da política de fortalecimento das bases produtivas locais da faixa de fronteira. Sobre esse ponto também é importante verificar que a erva-mate, apesar de ser uma cultura produtiva que faz parte dos *referencias históricos e geográficos* da região, não se mostrou como uma cultura integrada às práticas culturais locais. Inclusive porque ela nunca foi plantada. Sua exploração, herança histórica em questão, sempre foi extrativista.

Não só pelo transcorrer do tempo histórico que afastou o produtor dos conhecimentos sobre o “manejo” da erva-mate, mas também, porque o cultivo dessa cultura sempre esteve ligado a uma conjuntura de poder na região, que usou a atividade como potencial de exploração econômica regional, sendo substituída depois por outras atividades econômicas, acabaram distanciando as atividades produtivas locais, da cultura histórica que fez surgir o município de Ponta Porã.

Se a erva-mate fez parte da formação geo-história regional é necessário situá-la não como cultura da produção coletiva local, mas sim, como recurso produtivo de alguns desdobramentos de poder que exploravam a atividade através do extrativismo vegetal e não pelo cultivo da cultura entre os diferentes produtores, propriedades e tipos de investimentos regionais. Mas sim, como concessão a grupos de exploração em espaços ao longo do tempo, constituindo uma atividade centralizada aos poderes de poucos que exerciam monopólios produtivos verticalizando o setor da atividade de acordo com seus interesses. A erva-mate é um produto histórico regional, mas não faz parte da base produtiva local e sim, como recurso produtivo a alguns detentores de seus potenciais de poder de consumação.

Quando explorada como cultura nativa a erva-mate possibilitou o soerguimento do império do Mate, representado pela *Companhia Erva Mate Laranjeira*, e após a quebra desse monopólio a exploração dos ervais foram concedidas ao mesmo grupo que ainda consome a atividade na região. As frentes de exploração agrícola facultaram para introdução de outras culturas agrícolas, relegando a erva-mate aos detentores do monopólio de seu processo industrial. Como atividade produtiva, perdeu centralidade e hegemonia porque juntamente com a expansão de fronteiras agrícolas se mobilizaram

também frentes de povoamento, fluxos migratórios que, centralizados/planejados¹⁴⁸ ou não pelo poder do governo central, mas sempre em relação com ele, introduziram outras expectativas de uso do território fronteiriço, hoje Mato Grosso do Sul. Desabilitando a erva-mate daquilo que a proposta teórica de reestruturação do PDFF chamou de “região-paisagem” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 36).

Um espaço de referência identitária que perdeu força pela territorialização do Estado nacional brasileiro sobre as fronteiras oeste. Aquilo que era uma referência identitária hegemônica do espaço (“região-paisagem”) derivada do poder produtivo da erva-mate, perdeu espaço de representação para territorialização do Estado brasileiro expandindo suas fronteiras internas, onde se incorporaram outras significações sobre o uso do território de fronteira, fundamentadas, sobretudo, pela modernização/industrialização e alavanca do *progresso* técnico científico.

As práticas dos lugares sociais, como dos trabalhadores rurais, pequenos proprietários e/ou assentados, também seguiram o movimento conduzindo outros saberes em suas relações com a terra, compondo um conjunto de significações que produziram outras referências para construção das identidades, sobretudo, no que concernem as bases produtivas materiais e simbólicas de suas existências

Não obstante, os limites identitários para construção do projeto APL da erva-mate em Ponta Porã¹⁴⁹, se percebeu que, como demanda de políticas de fortalecimento da base produtiva, o arranjo se constituiu de maneira centralizada, porque procura diversificar a produção da pequena propriedade, tendo como pressuposto, a centralização do beneficiamento industrial nas mãos do capital industrial.

Como duplo incentivo/investimento de recurso, o setor pretende abonar a etapa inicial e final do processo produtivo (comercialização das mudas + industrialização do produto), deixando o desenvolvimento do cultivo com aqueles que produzem a cultura, tencionada por um projeto [erva-mate] que se distanciou das realidades sociais locais e

¹⁴⁸ A mobilidade das fronteiras produtivas, de povoamento, políticas, se desenrolaram ao longo do século XX com diferentes conteúdos e intensidades espaço-temporais, as frentes de povoamento do Estado do planejamento de Vargas, inferiram para consolidação da sojicultura no Mato Grosso do Sul no início dos anos de 1980, que também contou com participação do Estado cumprindo outro papel, de garantia industrial ao setor. Cf, Lenharo (1986); Oliveira (1993); Oliveira (1999); Souza (2002) e também, o segundo capítulo deste trabalho.

¹⁴⁹ Não estamos querendo dizer que a erva-mate não faz mais parte da construção da identidade fronteiriça e Sul Mato-grossense, o que queremos chamar atenção é para o fato de que a erva-mate, como base produtiva local se deslocou de seu papel central na configuração dos processos de identificação produtivos regionais, pois outros elementos ganharam força e hegemonização. Mas sabemos é claro, que a erva-mate como elemento da cultura social da região desempenha função central para os costumes e práticas cotidianas representadas principalmente pelo consumo do mate em forma dos populares tereré e o chimarrão e/ou mate.

não se aproximou porque o projeto não proporcionou apoio técnico de orientação da produção.

São dinâmicas que fragilizam e colocam em dúvida as certezas que caracterizam a erva-mate como base produtiva - produto imanente da formação sócio-territorial da faixa de fronteira. Se a base conceitual do PDFF, que apontou a erva-mate como uma evidência produtiva das sub-regiões da faixa de fronteira do MS, estiver mesmo equivocada, vemos que a realização da implantação da proposta no território fronteiriço de Ponta Porã, não ofereceu grandes contribuições do ponto de vista operacional e da eficácia das ações planejadas. Antes pelo contrário, foram cometidos diversos equívocos que inferiram para o fracasso da política e perda dos investimentos.

Portanto, não temos conteúdo suficiente para apontar a proposta como incabível ou não realizável no território fronteiriço do Mato Grosso do Sul, apesar dos fracassos, é fato que a erva-mate parece não ser uma cultura de impossível cultivo em pequenas propriedades como forma de diversificação produtiva e de renda, mas ainda é preciso outro modelo de implantação da política, mais próximo e adequado às realidades vividas, proporcionando os suportes necessários para atender as demandas que, mesmo sendo mensuradas e planejadas se diversificam de acordo com a heterogeneidade dos processos territoriais nas dimensões culturais, políticas e econômicas.

A cultura como processo está sempre em produção, essa dimensão de movimento do fenômeno aperfeiçoa pensar em sua transformação e adequação produtiva como forma de fortalecimento da própria manifestação das identidades sócio-territoriais (HAESBAERT, 1999).

Nesse sentido, vamos observar como o mesmo conteúdo político se manifesta em outro território. Analisaremos aspectos da implantação do (APL) da erva-mate como conteúdo das ações do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, no território de outro município da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, Maracajú. Conferindo seus potenciais e recorrentes contradições, que estão envolvendo o âmbito deste setor produtivo, objeto da proposta do governo no planejamento de suas questões fronteiriças.

4.4 O Arranjo Produtivo Local da erva-mate em Maracajú

O convênio que garantiu a implantação do Arranjo Produtivo Local (APL) da erva mate em Maracajú-MS, na sub-região de Dourados (XIII), foi efetivado em 2009.

A cidade está localizada a 90 km de Dourados, que pela sua influência dá nome à sub-região, a 150 km da capital do estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, e 160 km da fronteira com o Paraguai. Com uma população de aproximadamente 30.000 habitantes, o município tem como principais atividades econômicas a soja, o milho, a pecuária bovina e o recente e ascendente mercado da cana de açúcar para produção sucro-alcooleira.

As áreas selecionadas para implantação do APL foram o Distrito de Vista Alegre, cerca de 40 km da cidade e no assentamento Canta Galo a 80 Km da cidade. As duas áreas são compostas por pequenas propriedades que não ultrapassam 10.000 hectares, como advertido pela Agrônoma responsável pela orientação técnica do APL em Maracajú, que esse é um pré-requisito para participar do programa, que tem o objetivo de beneficiar 80 famílias com propriedades de até 10.000 hectares¹⁵⁰. Na primeira parte de execução do projeto foram adquiridas 630.000 mudas, destas uma parte foi usada na composição de um viveiro próprio do projeto.

A ação para articulação do projeto da APL da erva-mate em Maracajú, partiu diretamente do prefeito: “A iniciativa da criação do projeto foi de Celso Vargas (PTB), depois de uma conversa com um importante produtor de erva-mate da região”¹⁵¹. Ele teria se deslocado até Brasília procurando acertar os detalhes de realização da parceria, onde ganhou apoio em convênio com Ministério da Integração Nacional para execução do projeto que pretende ser voltado para agricultura familiar. O *importante produtor* que o prefeito conversou foi o empresário *Paulo Benites*¹⁵² que mais uma vez aparece como intermediador dos diálogos de implantação da APL da erva-mate no Mato Grosso do Sul.

Diferentemente da experiência do município de Ponta Porã, assim como fomos informados tanto pelo empresário *Paulo Benites*¹⁵³, quanto pela Agrônoma contratada para o apoio técnico do APL, Ivey Mota. O Arranjo Produtivo Local de Maracajú se referenciou na experiência de Ponta Porã, assimilando os acertos e procurando corrigir

¹⁵⁰ Visita Prefeitura Municipal de Maracajú onde fomos recebidos pelo secretário de Agricultura do Município, para coleta de informações e conhecimento das instalações do APL da erva-mate em Maracajú realizada no dia 19 de junho 2010.

¹⁵¹ Página de notícias da PREFEITURA MUNICIPAL DE MARACAJÚ : “Prefeito Celso Vargas Recebe Visita do Ministério da Integração Nacional”. In. <http://www.maracaju.ms.gov.br/index.php>.

¹⁵² Essa informação nos foi concedida por Iraci da Secretaria de Desenvolvimento Agrário da Prefeitura Municipal de Maracajú.

¹⁵³ Quando procuramos o senhor *Paulo Benites* para nos informarmos sobre o (APL) da erva-mate em Ponta Porã, ele nos disse que não havia dado certo e nos aconselhou que procurássemos conhecer o que estava em implantação em Maracajú, que era um projeto muito interessante.

os erros. Sinal de que houve avaliação do projeto desenvolvido em Ponta Porã, em alguma instância.

Esse outro projeto apresenta claramente trechos retirados do projeto de Ponta Porã, sobretudo, no que tratam de alguns diagnósticos sobre o déficit produtivo do setor no estado. Mas as aproximações terminam por aí, porque o projeto elaborado para Maracajú contou com substanciais diferenças.

Como investimento para habilitar o APL da erva-mate o projeto elaborado para este fim deve ser entendido como a materialização da proposta de execução da política e em tese, suas condições e justificativas não possibilitam firmar ou não o convênio junto ao Ministério da Integração Nacional (MIN). Dessa forma, observamos que o projeto da APL da erva-mate em Maracajú, apresentou minuciosamente, descrições e compreensões sobre cada etapa dos trabalhos que estavam sendo proposto, o que cada conjunto de atividades demandava, em termos de recursos e investimentos (financeiro, técnico, de infra-estrutura), justificando e procurando legitimar as proposições e demandas solicitadas.

Completada a etapa de elaboração da proposta do se observou uma série de pressupostos que mensurados, procuravam compor de maneira ampla a proposta do projeto, avaliando a condição de cada atividade para implantação do APL. Foram estabelecidos critérios para definição da área de plantio das mudas, que deveria ser mais altas e preservadas evitando frio e geada; contando também com a intenção de analisar os solos por amostragem nas duas localidades escolhidas (o Distrito de Vista Alegre e o Assentamento Canta Galo). O que possibilitaria dimensionar as necessidades de correção do solo, descompactação e condições para o plantio, que foram indicados para os meses de março a maio, ou setembro a novembro, “[...] sendo a melhor época a segunda em decorrência da maior presença de chuvas e em consequência melhor pregamento” (TERMOS DE REFERENCIA APL MARACAJU, 2009, s/p.).

Uma preocupação importante foi a qualidade das mudas, que deveriam ter boa procedência, livre de doenças sendo adquirida apenas aquelas que passassem de 20cm. Mudanças que deveriam ser plantadas sob a orientação dos espaçamentos de duas formas diferentes de cultivo “solteiro” 1,5 entre plantas e 3,5 entre fileiras. E os plantios “consorciados” poderiam variar de 3,5 à 4,5 o espaçamento entre fileiras e 1,5 entre plantas, intercalando culturas de curto ciclo como a mandioca (s/p.).

Duas observações do projeto são bastante importante pelo que observamos em comparação ao APL em Ponta Porã, a proposta elaborada em Maracajú advertia que

para efetivação do projeto seria necessário que nos primeiros dias após o plantio da erva-mate se realizasse a irrigação das mudas pelo menos de 4 em 4 dias, de 0,5 a 1,0 litro de água por muda. Complementando as definições também ficou estabelecido que as mudas seriam plantadas em covas de 40 cm de profundidade com dimensões de 30 cm x 30 cm. Em consórcio com outras culturas de curto ciclo, possibilitando o sombreamento das mudas, do contrário, ficou predisposto que os participantes da APL, pequenos proprietários e assentados, deveriam elaborar formas de proteção alternativa para as mudas, “[...] com folhas pindó, palha de aveia ou arroz” (s/p.).

A forma de beneficiamento da produção apontada pelo projeto é “[...] o encaminhamento para o processo industrial” que também cumpriria as funções comerciais do produto, cabendo ao produtor também a alternativa do processamento caseiro artesanal (barbaquá)¹⁵⁴ por própria conta¹⁵⁵, o que acaba não sendo a principal expectativa na consideração final do projeto, que conta com os produtores como fornecedores da matéria prima. De acordo Termo de Referência:

[...] Em análise ao processo da cadeia da erva mate, podemos concluir que a atividade é viável para exploração nessa região, existe conhecimento e experiência profissional para condução e processamento da erva mate e o mercado consumidor está em processo de crescimento, com demanda para atender a proposta deste projeto, que representa menos 20% da importação atual deste produto pelo MS. Ao pequeno produtor rural, com 1 há de erva mate em processo de plena produção poderá ser gerado uma renda líquida mensal de R\$ 1.500,00 a R\$ 2.500,00, que contribui substancialmente a necessidade básica de produção em pequena propriedade”.

Percebemos que o argumento da existência de *experiência profissional para condução do processamento* da erva-mate, diz sobre as intenções de levar o resultado da produção do APL em Maracajú até a indústria Erva-Mate Santo Antônio¹⁵⁶, que está

¹⁵⁴ O barbaquá é uma estrutura semelhante a um estrado usada para a secagem das folhas e galhos da erva-mate após colhida.

¹⁵⁵ É importante observar que, como o (APL) erva-mate está sendo constituídos para atender a demanda empresarial/industrial, os projetos de implantação não contempla infra-estrutura para processamento do produto após a colheita, ou mesmo nos cursos oferecidos, a difusão e qualificação técnica para o desempenho destas funções. Também é preciso dizer que, como política de fortalecimento das bases produtivas locais, criando a retomada da atividade produtiva da erva-mate na região, seria amplamente possível pensar num processo de cooperativismo e/ou associativismo, direcionados no sentido da autonomia e fortalecimento da organização produtiva local, como está posto pela proposta de reestruturação do (PDFF), que estaria “[...] em favor de uma concepção que privilegia a região como espaço pleno de oportunidades de desenvolvimento, de união com os nossos vizinhos e de valorização da cidadania” (PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO PDFF, 2005, p. 5). Acreditamos que o fortalecimento da autonomia produtiva (se apropriando das várias etapas da produção), garantido pela organização social do lugar (formas de associativismos), seriam legítimos garantidores de construção de cidadania.

¹⁵⁶ Informação que foi confirmada de maneira preliminar, pela Agrônoma responsável pelo (APL) em Maracajú, que nos advertiu: “[...] é muito cedo ainda para confirmarmos isso (conversávamos no mês de junho sobre projeto iniciado em março), mas as coisas estão sendo encaminhada com esta intenção”.

localizada em Ponta Porã. Novamente, o projeto de estruturação da base produtiva local APL é mencionado como apoio a “cadeia produtiva” da erva-mate. Essa parece ser uma distinção que não está clara para os administradores públicos, secretários e diretores envolvidos com os trabalhos de implantação de APL em Mato Grosso do Sul.

Tanto os entrevistados em nossa pesquisa como pessoas que conversamos que estão envolvidas pelas políticas dos APL, afirmam a vinculação da produção com a cadeia produtiva. Talvez, no caso da APL da erva-mate o sentido de cadeia produtiva parece fortalecido por um lado, pela produção que deve ser centralizada pela demanda industrial, por outro lado, se está longe de ser uma cadeia produtiva o setor da erva-mate na faixa de fronteira do MS, pelo simples fato de não ser mais uma atividade difundida e comumente praticada. Equívocos que nos parece são de cunho mesmo teórico.

Como foi citado nos dois projetos da APL da Erva-Mate (Ponta Porã e Maracajú), a maior parte da exploração da matéria prima no Mato Grosso do Sul é proveniente de ervais nativos. Segundo informações do projeto do primeiro município, a demanda externa de erva-mate no estado chegando a 70%, enquanto nos dados de Maracajú a cifra é bem mais modesta, apenas 10%. O mais engraçado é que ambos os projetos citam a mesma fonte, *Gazeta Mercantil* (2000) (s/p.).

É importante também lembrar que o aumento da demanda ervateira não é só pelo consumo da bebida (tereré, chimarrão, chá mate), mas também, por “[...] novas formas de seu consumo dadas pelo mercado industrial”, principalmente no que se referem os setores farmacêuticos, pelas propriedades terapêuticas da planta, de alimentos, cosméticos e higiene pessoal (BOURLEGAT, 2009, p.104).

Na medida em que há acréscimo da demanda da produção da indústria, conferimos também os limites da atividade como base produtiva da organização social local, que faz da erva-mate um produto de consumo diário compondo referências identitárias territoriais, mas que, como força produtiva se categoriza como setor centralizado pela indústria e baixa produtividade como opção de cultivo agrícola aos pequenos e grandes proprietários.

Há um jogo entre o material e imaterial de significação territorial, que é fronteira. Como materialidade e produto de escalas espaço-temporais regionais, há relação próxima entre a *Lex Paraguariensis* e o consumo social do produto, estabelecido por uma construção cultural que é de significação das identidades de diversos grupos e classes sociais. Pode-se dizer que, como elemento cultural a erva-mate faz parte da formação sócio-territorial regional, portanto atravessa diferentes,

similares e opostos grupos e identidades locais que a usam/identificam como uma referência no desenrolar, fortalecer e transformar de suas identidades territoriais. Facilmente se observa que, como se fosse uma motivação de similitude constituiu, indubitavelmente, campos de significações imateriais dos indivíduos e grupos na formação das identidades territoriais.

Nesse julgamento, também é importante verificar que toda essa complexidade não está, sobretudo hoje, invariavelmente combinada com as questões propriamente da produção da erva-mate no estado de Mato Grosso do Sul. Que faz parte de uma construção e significação de símbolos do poder no/pelo território, matriz produtiva que ao significar o território valorizou os sentidos de seus usos, possibilitando simultaneamente outras formas de apropriá-lo e produzi-lo. Do ponto de vista produtivo, outras fronteiras se expandissem produzindo e configurando o território, o que impôs o consumo e re-significação dos espaços hegemônico da erva-mate. Enquanto pela vertente cultural e identitária se operaram movimentos para construção dos valores do consumo social e simbólico do produto.

Hoje, separados/combinados como estão, os componentes culturais que tem na erva-mate um de seus elementos fortes de edificação das identidades territoriais; e os fatores propriamente de produção agrícola, comercial, e industrial do produto erva-mate. Vemos conseqüente contradição entre baixa produção da matéria prima com aumento da demanda por consumo. Uma desigualdade entre produção material e imaterial que combina contraditoriamente na construção das relações de poder, derivadas do território fronteiriço, a consumação simbólico-concreta da *Lex Paraguariensis*.

O amplo conjunto de interações que configuram a idéia de produção e consumo da erva-mate na faixa de fronteira no MS, na leitura do planejamento, justifica uma intervenção para o fortalecimento da base produtiva pelos Arranjos Produtivos Locais. Numa avaliação que visualiza a necessidade de um acabamento sócio-territorial produtivo, que é propriamente de construção de um arranjo para chegar ao estágio adequado de demanda regional da erva-mate, o APL de Maracajú vem procurando desde o início de 2010, trabalhar pela implantação da etapa produtivo-agrícola de ervais em pequenas propriedades distritais e assentamento do município.

A efemeridade da implantação do projeto não possibilita grandes aprofundamentos de avaliação da política no lugar. Mas, com o conjunto de informações que acumulamos até aqui, permite refletir sobre alguns desdobramentos da

experiência em desenvolvimento. Como já foi comentado, o APL da erva-mate Maracajú possui ativa ligação com desdobramentos do APL ervateiro em Ponta Porã. Como diferenças entre os projetos e propostas se observou claramente que, em Maracajú, procurou-se deixar evidentes demandas que não foram mensuradas no projeto de Ponta Porã e que acabaram sendo o próprio gargalo da implantação daquele APL.

A primeira atividade prevista foi a contratação de empresa para realização de evento, um seminário conjugado com o campo “[...] visando a discussão de estratégias para o desenvolvimento do seguimento da Erva-Mate” na faixa de fronteira do MS. Com palestrantes especialistas, técnicos fomentando também o transporte e alimentação de todos os participantes dos cursos. Previu-se também a contratação por doze meses de empresa de engenharia agrônoma para prestar atendimento as famílias de pequenos agricultores participantes do programa. Procurando superar o problema que foi apontado como ponto de estrangulamento (APL) em Ponta Porã, ou seja, um técnico contratado a serviço do projeto.

Também foram solicitados recursos para investimentos em infra-estruturas e suporte técnico do projeto incluso veículo próprio, para transporte de mudas e dos técnicos do projeto, entre outras demandas, foram realizadas as seguintes provisões e custos (Quadro 04).

Quadro 04 - Especificação dos investimentos da (APL) Erva-Mate em Maracajú

Especificação da Demanda	Recursos Investidos
Contratação da Empresa especializada na realização de eventos e seminários	R\$ 21.500,00
Contratação de uma empresa de prestação de serviço na área de agronomia, para assistência as famílias beneficiadas no projeto no período de um ano.	R\$ 100.800,00
Aquisição de uma câmera digital 8 .2mpx 2gb de memória, bateria recarregável	R\$ 650,00
Aquisição de um NOTBOOK MOBILE DUAL CORE2 INTER PENTIUM 2.13GHZ 3DDR2 667 MHZ HD 250 SATA 1451 LCD WXGA CRYSTAL WIDESCREEEN WEBCAM GRAVADOR DVD WIRELESS, para registros e acompanhamento no desenvolvimento do projeto.	R\$ 3.124,85
Confecção de Folder com informações técnicas sobre a cultura da erva-mate, que serão distribuídos para as famílias durante o seminário, panfleto com impressão colorida frente e verso em papel couche 115g no tamanho 15,5x22cm. (1600 un.)	R\$ 800,00
Confecção de convites para o seminário, panfletos com impressão colorida frente, em papel couchê 115g no tamanho 10x15cm. (1000 un.)	R\$ 380,00
Aquisição de um veículo de carga, para auxiliar no processo de distribuição de mudas e transporte dos engenheiros agrônomo ou dos técnico agrícola para assistência as famílias.	R\$ 101.150,15
Combustível para o deslocamento do agrônomo ou do técnico agrícola, durante os 12 meses do projeto, para deslocamento nas áreas cultivadas dando assistência as	R\$ 10.095,00

famílias.	
Adquirir e distribuir mudas para implantação dos ervais	R\$ 661.500,00
Contrapartida do Município	R\$ 18.000,00
Valor Global do Projeto (MIN-PDFF)	R\$ 900.000,00

Fonte: (TERMO DE REFERÊNCIA APL, 2009, s/p.).

As descrições acima não são a garantias de que as coisas acontecerão, mas são apontamentos importantes para se observar como foi pensada a realização dos trabalhos para política de implantação do APL. Os valores contabilizados no quadro acima correspondem a 95% do valor global do projeto que é de R\$900.000,00.

Quando visitamos o projeto observamos que as etapas de aquisição do material de apoio já haviam sido concluídas e pudemos inclusive, utilizar o veículo requerido para as demandas do APL, em nosso deslocamento até as propriedades onde foram plantadas as mudas. O projeto havia iniciado a três meses e tinham poucos resultados a serem consultados, pudemos observar de maneira geral que os trabalhos estavam se desenrolando. Os objetivos de realização dos seminários com visita a campo, de acordo com os consultados¹⁵⁷, havia se cumprido. As mudas também já haviam sido entregue com cadastro dos participantes para monitoramento dos técnicos (agrônoma e técnico Agrícola), pudemos conferir dois tipos de plantio nas propriedades visitadas, aquele aconselhado pelo projeto como mais apropriados, ou seja, “consorciado” com outras culturas de tempo curto como a mandioca.

Foto 03 Vista parcial de área de plantio da Erva Mate consorciada com a Mandioca, no Município de Maracajú-MS.



Fonte: CARVALHO, Thiago Rodrigues, 2010.

¹⁵⁷ A visita foi realizada no dia 18 de junho de 2010.

Foto 04 – Vista parcial de área de plantio da Erva-Mate consociada com a mandioca no Município de Maracajú MS



Foto: CARVALHO, Thiago Rodrigues, 2010



Plantio da Erva-Mate “Solteira” (APL) Maracajú MS, (Distrito de Vista Alegre) Fotos: CARVALHO, 2010.

Muda sombreada por folha de Buriti.



O que chama atenção nos plantios não consociados é o investimento de trabalho que cada proprietário cria como uma estrutura de proteção as mudas da erva-mate. Não

obstante a estratégia de abertura de cova para proteger as mudas do sol, também se observou a produção de proteções *pé por pé* de muda, verificação que também aponta para as dificuldades e demandas que envolvem o cultivo da planta.

Os desafios colocados ao APL de Ponta Porã, além de distribuir as mudas em período inapropriado, não levou a informação no tempo seguro para orientar os plantios. Um ponto importante também verificado no projeto de Maracajú foi a aquisição de um viveiro para produção das mudas do projeto, o que condiciona sem dúvida, um investimento que logo pode dar autonomia de custos ao projeto, na produção de suas próprias mudas.

Foto 05 – Vista parcial do viveiro de mudas de Erva-Mate na antiga escola técnica no distrito de Vista Alegre Maracajú MS



Foto: CARVALHO, Thiago Rodrigues.

Como aspecto geral percebemos que o projeto da erva-mate em Maracajú está dotado de possibilidades em se realizar como previsto, um arranjo para criar a articulação produtiva agrícola da cultura ervateira, para o suprimento da demanda industrial regional, gerando assim, tanto a possibilidade de diversificação produtiva e de geração de renda ao pequeno agricultor, bem como, um potencial industrial e comercial do setor. Poderíamos nos perguntarmos se a proposta se caracteriza como uma política para o fortalecimento da produção regional? Sim! Mas também sabemos que as perguntas não se encerram por aí.

Temos que resaltar o aspecto positivo da APL da erva-mate em Maracajú, ao que parece, salvo enganos e limitações, se configura como um projeto de geração de alternativas ao pequeno produtor. Mas, também gostaríamos de chamar atenção para análise sobre a coletivização do investimento da política do APL.

Sem grandes esforços e como já advertido antes, observamos que o capital empresarial é um grande beneficiado na política do arranjo produtivo, que se faz local porque é uma política de governo e não mais uma prática da agricultura regional, pelo menos para maioria dos pequenos proprietários. Sendo que, o setor empresarial se beneficia tanto da venda das mudas para o cultivo dos viveiros e doação das matrizes a serem plantadas nas propriedades beneficiadas, como vai também, ter a possibilidade da aquisição do produto final, para o beneficiamento e comercialização.

Só para fazermos uma média do que representam os investimentos e polarização dos benefícios, observemos os valores investidos na APL da erva mate, em Maracajú, para aquisição de mudas, o custo representa exatamente 73,5% do valor total do projeto, ou seja, 661.500,00 reais. Todos os demais custos juntos somam 26,5% do total do projeto, com isso temos a certeza que, uma aquisição fundamental do projeto é o viveiro de mudas, como força de autonomia e economia da maior parte dos custos que envolvem a realização do APL.

Se o setor empresarial garante importante fonte de investimento com a comercialização das mudas para implantação do (APL), estamos na verdade, vendo o início de um processo onde irá faturar muito mais com o objetivo final da proposta, geração de matéria prima para a indústria. Por isso também acreditamos que seria fundamental, como investimento de total gerenciamento as forças produtivas da cultura ervateira, a aquisição de recursos para o beneficiamento local da erva-mate, componto num mesmo processo, a coletivização dos recursos gerado pela produção. Mas são estimativas que devem ser lançadas num momento de verdadeiro fortalecimento produtivo daquilo que ainda é uma incipiente base de produção alternativa na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul.

4.5 O Arranjo produtivo Local da Piscicultura e o PDFF

O Arranjo Produtivo da piscicultura vem ganhando força no estado de Mato Grosso do Sul à pouco mais de uma década e está atrelado a outras escalas de

interações, acompanhando o ascendente crescimento do consumo, captura e produção mundial da pesca e aquicultura no mundo (FAO, 2006).

Produções que se desdobram como influência na América do Sul (com exemplo de Peru, Chile) passando também a interessar o Brasil sobretudo, para uma “[...] política nacional pesqueira e aquícola, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem”, (LEI 11.948, 2009, p. 1,2)¹⁵⁸ definindo padrões de controle e planejamento sobre atividade no território brasileiro.

A emergência do setor produtivo da pesca e aquicultura é confirmada pelo recente aparelhamento estatal com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (06/2009), uma estrutura administrativa específica para um setor da subsistência, de cultura produtiva e extrativa e econômica do Brasil que, apesar de contar com um território estriado/ramificado por milhares de rios constituindo diversas bacias hidrográficas, não possuía, da parte do Estado, demasiado controle de informação e/ou política integrada de estímulo ao setor na totalidade do espaço brasileiro.

No Mato Grosso do Sul os estímulos ao setor da piscicultura e aquicultura se adensou na última década com diversos estudos e pesquisas que procuravam evidenciar a capacidade produtiva e comercial do setor, bem como seus gargalos e deficiências que passaram a ser o fulcro justificador das políticas de intervenção da/na atividade.

O desenvolvimento do Arranjo Produtivo da piscicultura ganhou alusão a partir de 2002 com a publicação do Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Piscicultura, no Mato Grosso do Sul, que é um estudo desenvolvido por conjunto de instituições, quais sejam: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), suas agências de fomento; a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); o Ministério da Integração Nacional e as Secretarias responsáveis pelas atividades de Ciência e Tecnologia dos Estados de Mato Grosso do Sul (MS); Mato Grosso (MT); Goiás (GO) e do Distrito Federal (DF) (SEPROD/MS, 2002).

O estudo foi um esforço de caracterização dos potenciais e limites de dinamização do setor da piscicultura no estado, visando identificar “[...] desafios críticos a serem enfrentados pelo setor em Mato Grosso do Sul e que podem ser

¹⁵⁸ LEI Nº 11.958, de 26 de Julho de 2009, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. In. http://portal.in.gov.br/in/leitura_jornais

dinamizados através da aplicação de C& T” (SEPROD/MS, 2002 p. 41). Pesquisa que procurou apontar os potenciais produtivos regionais do setor e seus referenciais para dinamização da atividade a partir de técnicas sobretudo, industriais que facultassem para padronização do disperso e diverso setor produtivo no estado, aumentando suas capacidades competitivas.

É interessante ressaltar, que no caso da piscicultura em MS, as empresas mais significativas do setor são as grandes dinamizadoras do processo de plataforma tecnológica. O Projeto Pacú já recebeu três prêmios nacionais FINEP de investimentos em C&T e junto com a empresa Mar & Terra Ltda. estão dispostos a investir de forma significativa nos projetos de Pesquisa e Desenvolvimento, não só porque são os principais demandantes de tecnologias, mas também porque compreendem a necessidade de impulsionar toda a cadeia para a consolidação da atividade no Estado de Mato Grosso do Sul (SEPROD/MS, 2002, p. 44-45)

Os objetivos apontados fundamentaram o estudo de levantamento e identificação dos potenciais e gargalos da atividade da piscicultura no estado, pela interconexão com as demandas do setor privado empresarial/industrial, combinando suas demandas para o fortalecimento da produção regional. Essa perspectiva inferiu necessariamente para uma forma de conceber a atividade, buscando sua padronização de acordo com demanda industrial, criando uma articulação/submissão produção-indústria.

A microregião dinâmica da atividade da piscicultura apontada pelo estudo para o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Piscicultura (PDCT-Piscicultura-MS) (SEPROD/MS, 2002, p. 70), foi Dourados, no Sul do estado.

Pensada na concepção de um pólo de desenvolvimento do setor, “[...] onde podem ser criadas as condições para o desenvolvimento de um “*cluster*” regional, em função da empresa Mar & Terra Ltda” (SEPROD, 2002, p. 39) teve centrado na demanda industrial, os principais fatores do desenvolvimento da produção. Segundo a proposta essa empresa desempenha o papel âncora do desenvolvimento tecnológico verticalizando a atividade produtiva a partir do topo da cadeia.

Como toda atividade produtiva, a existência de micro e pequenos produtores no setor, faz com que a realidade operacional de produção esteja dividida em duas pontas extremas. De um lado os pequenos produtores que não estão organizados e assim impossibilitados de utilizar as tecnologias disponíveis, tanto pelo seu custo como pela falta de informação. De outro lado, estão os médios e grandes produtores, que utilizam de tecnologia de produção e assim estão mais próximos dos mercados com um melhor valor agregado ao seu produto. Com a implementação do processo de cadeia produtiva, entendemos que tais discrepâncias tendem a diminuir, sendo incluído no contexto global as pequenas propriedades de criação e engorda. (SEPROD, 2002, p. 84)

Os investimentos para o desenvolvimento tecnológico do setor da piscicultura diagnosticou como principal gargalo organização da cadeia, o diálogo entre ordenação produtiva e demanda industrial. Apesar de possuir significativa produção na micro-região de Dourados, em grande medida nas pequenas propriedades rurais, apresentavam problemas de padronização da produção para atender as exigências qualitativas da industrialização da empresa âncora. Em contrapartida, os produtores dotados de maiores capacidades de investimento técnico na produção tinham possibilidades de agregar valor aos seus produtos, segundo estudo, esse quadro poderia ser superado pela implantação de um desenvolvimento integrado da cadeia produtiva.

Nessa perspectiva o estudo de um Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Piscicultura (PDCT- Piscicultura MS) delineou uma série de potenciais para desenvolvimento da cadeia produtiva da piscicultura, estabelecendo as atividades para as diferentes instituições públicas envolvidas dentro de um macro planejamento da atividade no estado. Foi neste contexto que a Secretaria do Estado de Produção do Mato Grosso do Sul angariou participação na política de fortalecimento do APL da Piscicultura, que se caracterizou num plano geral para:

Fortalecer o setor, e estimular a piscicultura nos municípios do Estado;
Organizar um processo de formação, através de cursos para Agricultores(as) Familiares e técnicos, com uma visão técnica, social e política da atividade, neste contexto que se elabora este projeto de capacitação em piscicultura (SEPROD, 2002, p. 99)

Os objetivos desempenhados para a SEPROD foram fundamentalmente, num conjunto de demandas para organização da cadeia produtiva da piscicultura, pela geração de qualificação técnica, sobretudo, para os pequenos produtores procurando suprir *certas* deficiências do manejo produtivo.

Foi perante esses desdobramentos que a o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira surgiu como possibilidade de arrecadação de recurso para implementação de cursos, na qualificação dos pequenos proprietários produtores de peixe. Buscando certificações de qualidade e origem dos produtos da pesca e criação. Podemos dizer que as diretrizes estabelecidas pelo PDFF vão ao encontro do diagnóstico que evidencia os potenciais produtivos do setor da piscicultura na região, mas há distinções em relação as propostas preestabelecidas pelo estudo do Ministério da Ciência e Tecnologia e a SEPROD.

De acordo com as informações pesquisadas, o recurso acionado e pactuado pelo PDFF para o APL de constituição da Cadeia Produtiva da Piscicultura foi de 570.800

reais. A abrangência territorial do arranjo da piscicultura foi estabelecida de acordo com as diretrizes deliberada pelo estudo da “[...] Plataforma Tecnológica para identificar o estrangulamento da Piscicultura no estado de Mato Grosso do Sul” (TERMO DE REFERENCIA APL PISCICULTURA, 2006, p. P). Foram elencados quinze municípios¹⁵⁹ que, se estivessem seguindo a metodologia do PDFF, envolveriam as sub-região (XIII Dourados e XIV Cone Sul Mato-grossense), mas não todos os municípios, excluindo na verdade, a maior parte deles.

A metodologia do plano estratégico de atividades com os recursos do PDFF se fixava em quatro princípios. O primeiro era para *Elaborar um Planejamento Estratégico* na micro região junto aos produtores locais para “[...] se discutir os pontos fracos e fortes, potencialidade e ameaças ao desenvolvimento do APL”; também foi previsto a elaboração de material de apoio para ser distribuídos aos participantes das reuniões como *Manual de Boas Práticas* sobre o manejo da piscicultura; O que convergiu para intenção de elaborar um *Selo de Qualidade & Origem* da produção do pescado, estabelecendo critérios e parâmetros para padronização produtiva do setor, de acordo com as exigências do mercado nacional e internacional (avaliações sobre os padrões da ração/alimento dos peixes, qualidade da água (oxigênio dissolvido, PH, sólidos sedimentáveis, sedimentáveis ou não etc.), controles bacteriológicos, do produto e da água entre outros); e, a última meta das ações financiadas pelo PDFF era de implantar um *Programa de Assistência Técnica* para pequenos produtores, realizando visitas a um pequeno número de proprietários (15 à 20) oferecendo treinamento e kit para análise da água (p.9).

Todas essas diretrizes foram elaboradas como parte de um amplo conjunto de atividades que seriam desempenhadas por diferentes agentes públicos e privados da cadeia produtiva. A SEPROD foi incumbida de desempenhar o papel de apoio técnico e atendendo esses objetivos acionou recursos do PDFF, mesmo não se orientando por suas diretrizes.

Como o PDFF desde sua criação foi um programa de convênios e parceria para liberalização de recursos de políticas de intervenções na faixa de fronteira, foi possível a angariação de seus recursos sem seguir seu plano de atividades. Essa informação soa quase como um pleonasma do ponto de vista temporal, pois, o convênio que firmou a arrecadação dos recursos do PDFF para o APL da piscicultura na faixa de fronteira do

¹⁵⁹ São os municípios: Amambaí, Antonio João, Aral Moreira, Caarapó, Douradina, Fátima do Sul, Itaporã, Juti, Laguna Carapã, Maracajú, Nova Alvorada do Sul, Ponta Porã, Rio Brilhante e Vicentina.

Mato Grosso do Sul, foi firmado antes da publicação da Proposta de Reestruturação do (PDFF), portanto, não poderia contar com as diretrizes apontadas por este estudo.

Dessa forma, constituíram-se algumas limitações metodológicas ao trabalho que estamos desenvolvendo, que é orientado para identificar e mensurar as ações do PDFF no MS, fundamentalmente, aqueles que envolvem a diretriz norteadora do programa fundamentada pela proposta de reestruturação do PDFF e não dos APL desenvolvidos, orientados por diretrizes de outras propostas ministeriais e de demanda do governo estadual.

Assim, percebemos que para reconhecemos os desdobramentos das ações desenvolvidas com o recurso do PDFF na cadeia produtiva da piscicultura nos distanciaríamos dos objetivos deste trabalho, pois, teríamos que aprofundar estudos sobre outras diretrizes de atividades que extrapolam o ambiente que foi gestada a proposta do programa que estamos estudando, ficando constatado que: mesmo contando com recursos do programa PDFF para fortalecimento do APL da piscicultura, naquilo que o estudo do MCT e SEPROD chamou de micro região de Dourados, as atividades implementadas com tal recurso, atendiam outras demandas não presentes no PDFF reestruturado, como o desenvolvimento da cadeia produtiva da piscicultura.

Mesmo cientes da importância de verificar os desdobramentos desta parceria interministerial não tivemos tempo para maiores aprofundamentos sobre essas ações, limitados pelas demandas de nossa pesquisa, optamos por não nos afastarmos de nosso foco e adiamos para outra ocasião a análise sobre o emprego dos recursos do PDFF orientados pelas demandas do Ministério de Ciência e Tecnologia e a SEPROD/MS¹⁶⁰.

Foram limitações desse estudo que nos fez optar por apenas reconhecer a parceria entre o PDFF e seus recursos e as demandas da cadeia produtiva da piscicultura avaliada pelo MCT, tendo o programa que estamos analisando, como financiador de algumas atividades, apenas.

O que ficou mais evidente nos documentos analisados em nossa pesquisa que os recursos avaliados pelo PDFF para a Cadeia Produtiva da Piscicultura não faziam em 2005, ano de execução do convênio, qualquer menção a faixa de fronteira do Mato

¹⁶⁰ SEPROD Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul foi desmanchada pela atual estrutura de governo do estado, incorporou a SEPROTUR Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo. Fator que se somam as dificuldades de mensurar as atividades implementadas com recurso do (PDFF) para o apoio a (APL), que na plataforma Tecnológico de Desenvolvimento da Piscicultura é tratada como Cadeia Produtiva Local, a secretaria (SEPROD) não existe mais, o que implicou sobre remanejamento do pessoal administrativo executor de suas demandas, comprometendo conseqüentemente, a continuidade das políticas produtoras de uma história institucional de atividades via secretarias de governo.

Grosso do Sul, mesmo que o foco regional fosse concentrado neste espaço. Foram fatores que nos direcionaram a opção de não nos aprofundarmos nos estudos desta política, avaliando que fazem parte, ao que nos parece, dos desdobramentos para planejamento da faixa de fronteira e sim, de um setor produtivo em emergente interesse do governo brasileiro, eventualmente passível de ser desenvolvido na faixa de fronteira, mas não como foco para o território fronteiriço.

A Cadeia Produtiva da Piscicultura está em avançado estágio de desenvolvimento, com investimentos inclusive, para construção de um frigorífico em Dourados (obra em desenvolvimento), os convênios vem sendo estabelecidos entre a EMBRAPA, Prefeituras Municipais e SEPROTUR, Ministério da Pesca e Aquicultura e Ministério do Desenvolvimento Agrário. E, não contam com recursos via PDFF que ficaram limitados apenas a um único convênio que se firmou em 2005 e foi concluído em (2008), quando o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) foi usado como financiador de atividades para o desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Piscicultura e não elaborador nem executor de demandas de intervenção. Dessa forma, pensamos justificar o não aprofundamento dessas políticas de intervenção, pois, não foram elaboradas como demandas de estudos de fronteira e sim de setores de atividades econômicas, apoiados no ideal de potencialização produtiva a partir de incentivos de ciência e tecnológica para o setor.

4.6 O PDFF e o APL de Ovino Caprino cultura na Faixa de Fronteira do MS

O Arranjo Produtivo Local do Ovino Caprino cultura vem sendo implantado no Mato Grosso do Sul desde 2005, sabe-se que o estado conta rebanho de aproximadamente 240 mil cabeças, em crescimento desde 1990. Com o oitavo maior rebanho do Brasil e o maior da Região Centro-Oeste, o APL ovino cultura no estado se justifica como política de organização da produção que é dispersa, descontínua ao longo do ano e realizada de diversas formas, com alto índice de informalidade e clandestinidade.

Um parêntese a se observar quanto as políticas dos APL é que o Estado brasileiro ao identificar a possibilidade de investir ações e medidas para fortalecimento de um setor produtivo, sempre opera pela identificação de sistemas produtivos que são desqualificados para justificarem a intervenção efetivada pelo poder governamental. Sempre atendendo padrões e normatizações que são referenciadas por princípios de

controle (como sanitário), o diálogo é forçosamente realizado “de cima para baixo”, não porque essa é a forma subliminar de atuação dos Governos, mas sim, pelo fato de o poder público brasileiro ainda é incapaz de lidar com a economia informal praticada no Brasil próximo da casa dos 50% da economia de serviços e comércios.

Essa limitação quase sempre faz o Estado agir pelo mecanismo de identificação de problemas para intervenção e não reconhecimento de sistemas incipientes e específicos, observa-se também que, a medida que as ações do planejamento da base produtiva se realizam pela demanda industrial, mais se tencionam as práticas do lugar em relação as demandas incorporadas pelo Estado.

Dessa forma, as principais verificações quanto ao APL da ovinocultura se efetivam para ordenação produtiva do setor, buscando capacitação técnica aos produtores procurando fortalecer o setor produtivo no atendimento a demanda industrial que já possui três frigoríficos do setor no estado (Cassilândia, Nova Andradina e Campo Grande), todos fora da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul. Apesar da significativa produção de ovinos, o estado ainda possui baixa demanda de consumo da carne que está reservada as classes mais abastadas, sobretudo, nos grandes centros urbanos brasileiros, tendo o mercado de consumo de São Paulo com expressiva demanda (SÓRIO, 2009).

A organização da base produtiva da ovino caprino cultura em Mato Grosso do Sul enfrenta diversos desafios desde a produção até a criação de um mercado de consumo interno que ainda possui incipiente demanda.

Mais uma vez observa-se que a política do APL, via PDFF, prioriza a organização de uma base produtiva local que possui diversificado potencial produtivo e diversos desafios de organização da produção e comercialização do produto, o que faz esse APL se aproximar bastante das características e problemas evidenciados com o APL da piscicultura no estado. Mas essas problemáticas são observadas como demandas de ordenamento de um promissor setor produtivo que, apesar das dificuldades expressa significativa demanda de abate com potenciais para uma regulação da atividade que vem sendo desenvolvida no setor dentro do estado.

Ainda conforme IBGE (2008b), somente 65.151 ovinos (14,28% do total) foram tosquiados para obtenção de lã em MS em 2006, o que mostra um rebanho destinado principalmente para a produção de carne. Corroborando esta característica, SIF (2008) mostra que o MS é atualmente o estado com a terceira maior quantidade de abates com inspeção sanitária federal, atrás de Rio Grande do Sul e Bahia (BITENCOURT, SÓRIO, CRUZETTA, 2008, p. 3).

Apesar de grande informalidade da atividade da ovinocultura ainda se registra grande potenciais para regulação e controle da produção da carne que, apesar de estar sendo abatida em menos de 20% do total produzido com fiscalização, representa o terceiro lugar no Brasil com perspectivas de maior intensidade dos controles por parte do Estado.

Na perspectiva de atender essa demanda o (PROAPE) Programa de Avanços da Pecuária de Mato Grosso do Sul procurou estabelecer maior controle das inspeções sobre os abates da ovinocultura, mas os esforços se realizaram de maneira centralizada para um único frigorífico na capital do estado Campo Grande¹⁶¹. De 1990 à 2006 o crescimento do rebanho de ovinos no Mato Grosso do Sul quase dobrou, passando de 237.337 para 456.322, mas essa produção ainda é consumida em maior parte por atividades de consumo informais, suprimindo demandas de açougues e consumos diverso que estão em sua maior parte marcados pelo informalidade (BITENCOURT; SÓRIO; CRUZETTA, 2008, p. 3).

Na perspectiva de criar um sistema de organização produtiva e de controle dos fluxos comerciais e de consumo desta produção que foi idealizado a implantação do (APL) de ovino caprino cultura na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, não se limitando ao espaço fronteiriço, são demandas que interessam ao estado num todo, sendo que os primeiros esforços foram para implantação do frigorífico para o abate dos animais do setor em Campo Grande, com (FCO) Fundo Constitucional de Investimento do Centro Oeste. Pelas dificuldades em canalizar a produção do setor para o abate industrial se demandaram outras medidas e esforços no sentido de criar condições para esse êxito, assim vem se desenvolvendo o Arranjo Produtivo Local da Ovinocultura no município de Ponta Porã, com duas unidades distintas de atividades, uma na unidade da Embrapa e outra no distrito de Cabeceira do Apa, ambas instaladas no município de Ponta Porã.

O convênio para realização do APL da Ovino Caprino Cultura em Ponta Porã quando foi orçado em R\$1.200.000,00 quando começar a funcionar deve abranger uma área territorial envolvendo os municípios de Caracol, Bela Vista, Antonio João, Ponta Porã, Dourados, Aral Moreira, Laguna Carapã, Caarapó e Amambai. A parceria do

¹⁶¹ Esse frigorífico foi implantado para canalizar as demandas industriais do setor da ovinocultura no estado, mas, os aspectos contraditórios dessa produção que ainda não está fortalecida, fazem com que hoje este frigorífico se dedique ao abate da bovinocultura, pois, a oferta de matéria prima de ovinos e caprinos ainda não é consistente ao longo do ano, facultado para períodos de maior e menor oferta de animais para o abate, obrigando a indústria a concentrar parte de sua atividade para outro setor da produção, propriamente de abate das ofertas da pecuária.

convênio do APL de ovinos se efetivou pela articulação entre instituições públicas e privadas (Ministério da Integração Nacional, SEPROTUR, Embrapa, Sebrae, Senai, Prefeitura Municipal de Ponta Porã e a Associação dos Criadores de Ovinos de Ponta Porã - MS, Cabeceira do Apa e região de fronteira - APOAPORÃ), a Associação APOAPORÃ foi criada através da demanda do convênio de implantação do APL, em 2005, sendo que, a associação é responsável por uma das infra-estruturas implantadas para o arranjo produtivo da lã no Distrito de Cabeceira do APA, uma unidade industrial/manufatureira de processamento do material da lã e confecção de tapetes (Foto 06)¹⁶².

Foto 06 - Manufatura da Lã Distrito de Cabeceira do Apa Ponta Porã-MS.



Disponível In. <http://apoapora-ms.blogspot.com/2009/08/nossa-historia.html>

A outra estrutura criada para o APL foi na Embrapa Ponta Porã, uma unidade para o desenvolvimento de pesquisas e análise dos animais ovinos e caprinos, o *Centro de Treinamento do Projeto de Ovinos* localizado na área da Embrapa deve ser uma base de apoio técnico ao projeto, tanto na elaboração de pesquisas sobre o cria, recria e engorda de ovinos, como um centro onde se oferecerá cursos técnicos de capacitação aos pequenos produtores de ovinos. O centro de treinamento conta com espaço físico para laboratórios, alojamento e área para comportar animais.

As instalações do APL, tanto na Embrapa quanto na fábrica de processamento da lã no Distrito de Cabeceira do Apa estão atualmente paradas. A unidade de pesquisa ainda não entrou em atividade, já a manufatura da lã atuou durante alguns meses na

¹⁶² Infelizmente as fotos realizadas no campo que realizamos para conhecer a unidade de processamento da lã no Distrito de Cabeceira do Apa, se perderam por um problema técnico no equipamento que usávamos (máquina digital) quando na transferência das fotos para o computador, por motivos que ainda não sabemos explicar, as fotos não foram gravadas e acabaram sendo deletadas, são problemas inusitados de pesquisas que contam com tecnologias eficazes e ao mesmo tempo, imprevisíveis. Mas ainda aproveitaremos nesta discussão trechos da entrevista que realizamos neste campo e que não foram perdidas durante a pesquisa.

confeção de artesanatos e acabou também sendo interrompido por diversos problemas (ausência de mercado para comercialização dos produtos artesanais da lã; falta de veículo próprio para o transporte da lã até o Distrito, ocasionando baixa demanda de matéria prima, bem como ainda; insuficiência de equipamentos para o processamento da lã), todos esses fatores limitantes se caracterizam como demandas que não foram previstas no orçamento de aquisição da infra-estrutura do projeto.

Também constatamos que as questões que limitam o início das atividades do *Centro de Treinamento do Projeto de Ovinos na Embrapa Ponta Porã* são da ordem de infra-estrutura e recursos humanos que, apesar de contar com as estruturas físicas não foram orçados e nem contratação de equipe técnica para execução do projeto do (APL)¹⁶³.

São infra-estruturas que estão paradas a espera de uma nova etapa do projeto que está prevista para se iniciar até o final de 2010, quando se efetivará novo convênio de captação de recursos junto ao Ministério da Integração Nacional para contemplação das etapas que faltam para concluir a implantação do projeto e iniciar as atividades do APL.

As articulações criadas para implantação da infra-estrutura do centro de treinamento e da pequena fábrica de processamento da lã foram concluídas em 2007, e estão ainda hoje na espera de novos recursos para começar os trabalhos da APL da Ovíno caprino cultura. Quando visitamos a unidade de pesquisa da Embrapa em Ponta Porã, pudemos verificar as dimensões dos investimentos em infra-estruturas presentes na para o (APL) já concluídas (Alojamento (com quartos, banheiro e cozinha), salas de laboratórios que ainda estão vazias, formação de pastagem e Cercas, cochos e bebedouros adequados ao tipo de criação, barracão com bretes para abrigar os animais, que também não foram adquiridos ainda).

¹⁶³ Quando entrevistamos o chefe Adjunto de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa Guilherme Asmus ele nos disse que o projeto caiu no equivoco de ser pensada sua conclusão, quando se terminasse o processo de instalação das estruturas físicas, dessa maneira as etapas previstas foram de geração infra-estruturas apenas e não de contratação de técnicos e nem que equipamentos básicos na incorporação das edificações criadas, dessa forma, os prédios e barracões estão faltando ainda os equipamentos, móveis para os alojamentos e pessoal especializado para trabalhar com os ovinos. Segundo o diretor de pesquisa e desenvolvimento são aspectos que fazem parte da própria compreensão por parte das instituições sobre as possibilidades e demandas políticas na criação dos arranjos produtivos locais. Entrevista concedida no dia 14 de setembro de 2010.

Foto 07 - Unidade de Pesquisa Ovinocultura – Embrapa Ponta Porã-MS



Foto: CARVALHO, Thiago Rodrigues.

Essas estruturas foram produzidas na perspectiva de serem usadas para dois princípios fundamentais que norteia a participação da Embrapa no APL ovinos, quais seja, capacitação técnica aos produtores do setor e transferência de tecnologia. Nesse sentido, os espaços criados pretendem abrigar tanto a criação e desenvolvimento de pesquisa, bem como, alojamento de produtores que vierem a participar dos cursos de capacitação técnica oferecidos pela Embrapa.

Até o momento de nossa visita ainda não havia nenhum animal, técnico ou mesmo equipamentos compondo as estruturas do APL na Embrapa. Segundo o diretor de pesquisa Guilherme Asmus, a Embrapa vem encontrando dificuldades para efetivação dos experimentos de criação de ovinos, pois os trabalhos planejados foram no sentido de se estabelecer parcerias e trocas de animais com os produtores associados ao APL, que receberiam além de apoio e qualificação técnica, matrizes de animais adquiridos e produzidos pela Embrapa, enquanto deixariam o mesmo número de animais recebido, na base de pesquisa de ovinos da Embrapa, possibilitando um intercâmbio produtivo que tem por objetivo melhorar a qualidade das reses de ovinos da região.

A proposta ainda não se concretizou porque a Embrapa esbarra na legislação vigente que não permite que um patrimônio da União (futuros ovinos que serão adquiridos) seja alienado ao uso de interesses particular de produtores ou qualquer outro agente que privatize a posse do bem público. Aspectos da burocracia administrativa que interfere no desenvolvimento de projetos dessa natureza.

Além desse fator, também foram apontados problemas quanto a produção de ovinos na região selecionada para o projeto, que conta com um efetivo de animais dispersos, criados de diversas formas e na maioria das propriedades, suprem uma demanda produtiva alternativa ao proprietário, fator que infere sobre a qualidade e oferta de animais ao mercado de consumo, como advertiu o diretor de pesquisa da Embrapa Guilherme Asmus: “[...] a associação (APOAPORÃ) foi criada para captar recursos do projeto da (APL) de ovinos, mas não tem produtores do setor e nem animais, tanto que o frigorífico de abate de ovinos em Campo Grande está parado”¹⁶⁴, segundo informações da mesma fonte, um frigorífico no interior de São Paulo estava pagando o valor do deslocamento dos ovinos até setecentos quilômetros de distância para abater naquela unidade industrial, fator que contribuiria para baixa demanda no abatedouro de Campo Grande, que hoje está abatendo bovinos¹⁶⁵.

O aspecto contraditório da criação do APL de ovinos é justamente a inexistência de efetiva e contínua produção de animais pelos proprietários, que se articulam a produção de ovinos como fonte de renda alternativa de suas propriedades, quando conversamos com o presidente da APOAPORÃ o senhor Roberto nos deu indicativos na mesma direção avaliando que o APL de ovinos estava parado até o momento, em primeiro lugar, pelos equívocos do planejamento que não contou com diversos fatores limitantes do projeto (equipamentos e recursos humanos), como também, as demandas produtivas que necessitariam de novos recursos da segunda etapa do projeto, para potencializar a capacidade produtiva dos ovinocultores, que ainda não possuíam um padrão técnico e nem genético de produção capaz de fazer caminhar o projeto da APL.

¹⁶⁴ Entrevista concedida no dia 14 de setembro de 2010.

¹⁶⁵ Essas informações contrastam com estudo realizado por (BITENCOURT, SÓRIO, CRUZETTA, 2008) que afirma ser pequeno o número de abates de ovinos do Mato Grosso do Sul nos estados vizinhos, pois, boa parte desta demanda 22,2% é direcionada a comercialização clandestina do produto, em açougues das diversas cidades do estado. Mesmo com altos índices de clandestinidade no abate e comercialização de ovinos no MS, o valor mensurado é de menos de ¼ da produção, ficando necessário se relativizar as informações tanto do diretor de pesquisa e desenvolvimento da Embrapa Guilherme Asmus, quanto da fonte citada que não apresenta dados consistentes sobre o número de abate de ovinos do MS nos diferentes estados vizinhos.

Segundo o presidente da APOAPORÃ os trabalhos de implantação do APL da ovinocultura na faixa de fronteira estavam bastante atrasado, devido as dificuldades próprias da inexperiência na elaboração do planejamento, as limitações de organização da base produtiva da região, como ainda, entraves financeiros que se caracterizaram pelas demandas que apareceram em meio a implantação da APL e não foram cotizadas pelas demandas financeiras elaboradas na proposta do convênio. Vejamos como o presidente da APOAPORÃ nos esclarece os planejamentos definidos para o APL da ovinocultura na região.

[...] A (APL) primeira começou pelo SEBRAE que deu origem a ovinocultura na Embrapa em Ponta Porã e a unidade de lã na Cabeceira do Apa, a continuidade é trabalhar em sete municípios oferecendo cursos de especialização em ovinocultura, cursos de quarenta horas para produtores interessados na ovinocultura, depois nós iríamos oferecer para cada ovinocultor dez matrizes com acompanhamento técnico da cooperativa a ser formada ainda já na (APL II), esses produtores vão ter também os reprodutores para melhorar geneticamente a raça com reprodutores de alta linhagem, isso tudo acompanhado pelo trabalho de técnicos fornecidos pela cooperativa, essas matrizes serão consignadas e depois teremos devolta uma porcentagem dessas matrizes anualmente, assim desenvolvendo toda a cadeia produtiva. A terceira etapa seria a construção do frigorífico aqui na Cabeceira do Apa.

Pela fala do presidente da APOAPORÃ vemos como estão atrasados os trabalhos de implantação da APL, as matrizes ainda não foram adquiridas e estão sendo estudados ainda os mecanismos de estabelecer a consignação dos bens públicos (matrizes adquiridas com recurso público sob guarda de interesses privados dos proprietários participantes da APL). A cooperativa citada também nem começou a ser organizada, portanto, também não há técnicos para o acompanhamento dos trabalhos dos produtores. Segundo os envolvidos com a implantação da APL da ovinocultura os trabalhos vem sendo resolvido por etapas, a primeira que deveria durar cinco meses, ou seja, aquela que gerou as infra-estruturas do centro de treinamento da Embrapa e a pequena unidade de beneficiamento da lã completou cinco anos.

A segunda etapa do projeto que tem estimativas de se iniciar ainda esse ano possibilitará recursos de infra-estruturas e aquisição das matrizes de ovinos para a qualificação produtiva do setor, bem como ainda, os equipamentos que faltaram para o beneficiamento da lã (aquisição cardadeira para produzir o fio da lã, máquina de lavar a lã, veículo para transporte da matéria prima e dos artesanatos para venda etc.), tem perspectivas de duração de 12 meses. A terceira etapa do projeto se iniciará a partir da consolidação da base produtiva da matéria prima que será beneficiada pela criação do

frigorífico implantado nesta última etapa do projeto. São perspectivas que só podem ser mensuradas em forma de planejamento e, se levando em consideração o tempo de execução da primeira etapa do projeto, tem grande chance de não acontecer da maneira tão coeso como planejado.

O que é possível observar pelos diálogos e investigações realizadas até este momento sobre a implantação do APL da ovinocultura é que as parcerias institucionais para realização das políticas de fortalecimento da base produtiva local, ainda é um modelo incipiente e de fraca articulação entre as parte envolvidas. Como o PDFF não conta com uma equipe técnica de implantação de suas políticas, verificamos que os desdobramentos ocasionados a partir do financiamento do programa se distanciam muito da proposta original da política de governo efetivada pela parceria com o Ministério da Integração Nacional.

Não obstante essa fragilidade também se percebeu que os direcionamentos facultados pelo PDFF não estão presentes de maneira tão coerente como apontado pelo planejamento, pois, se verificou que as bases produtivas locais ainda estão longe de ser potenciais do desenvolvimento local, sobretudo, pela dificuldade na execução dos preceitos, que são realizados por pessoas que desconhecem os direcionamentos da política evidenciada pela Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. A base produtiva da ovinocultura local também não possui uma organização autônoma e eficiente, se configuram a partir da possibilidade de captação dos recursos, como foi o caso da criação da APOAPORÃ que foi criada a partir da iniciativa de um produtor local, que possuía articulação com o Deputado Federal Antonio Calos Biffi (elaborador da emenda parlamentar) que resultou na proposta para captação de recurso e não necessariamente, para efetivação de implantação das propostas do PDFF.

Outro aspecto que parece ter faturado para limitação da implantação do APL da ovinocultura foi imposto pelo próprio agente da parceria institucional na execução do convênio, a SEPROTUR. A partir da posse do Governador eleito no Mato Grosso do Sul em 2006, André Puccinelli, ocorreram mudanças na estrutura administrativa de Governo, que centralizou diversas secretarias e setores administrativos do estado sob subordinação da SEPROTUR, com o argumento de enxugar a máquina do estado.

Conseguiu-se centralizar as decisões das políticas interinstitucionais a esta secretária, forçando também um rearranjo nas possibilidades de decisões das Câmaras

Setoriais¹⁶⁶. Ao que parece a de Ovinos é um caso emblemático, pois, sua participação nas decisões sobre o (APL) perdeu poder de decisão/ação como instituição autônoma atrelada a estrutura de governo, concentrada/subordinada a uma secretaria *para quase todas os assuntos* submeteu-se centralizações das decisões de convênios e parcerias interinstitucionais aos interesses do Governo/Secretário de Estado. Essa afirmativa é confirmada na avaliação do atual Coordenador da Câmara Setorial de Ovinos no exercício do cargo desde 2005, o professor Fernando Miranda de Vargas Junior¹⁶⁷:

Uma coisa que sempre se confunde com a Câmara Setorial e é super importante estar escrevendo e lembrando – a câmara é uma idéia excelente. Ela não tem vínculo com o estado, por mais que a gente diga que ela é do estado, com o governo melhor dizendo. São instituições independentes que um dos componentes institucionais é o governo estadual (...) Ela [câmara] vem trabalhando arrecadando, de 2005 pra cá foram mais de dois milhões de reais trazidos do governo Federal via Câmara Setorial [ovinos]. E... nós estamos em 2010, agora encerra o mandato do Puccinelli, diminuindo quatro anos, é... de 2007 pra cá, nos tivemos uma redução significativa das atividades e mostrou claro que o governo influenciava demais positivamente até então, e depois que o Puccinelli entrou, nada político, simplesmente uma ação governamental, não tiveram mais nenhum interesse de encaminhamento das câmaras ficarem funcionando. Tanto que a primeira atividade, nos primeiros dois meses a tentativa foi acabar com as Câmaras. Queriam fazer somente duas pessoas lá que iam coordenar todos os setores, centralização. Coisa que nós não deixamos, teve briga e acabou acontecendo o seguinte: ele cedeu para que a câmara continuasse existindo e enfraqueceu ela depois porque não deu mais apoio.

A centralização operada via Seprotur é explícita dentro da atual estrutura de governo do estado. O núcleo de Apoio dos APL (NE-APL) também foi centralizado no interior desta secretaria, enquanto as parcerias, convênios e termos de referências

¹⁶⁶ Deve-se observar que as Câmaras Setoriais se constituíram em 2002, como importante instrumentos de decisão política e articulação institucional dentro da estrutura de governo do estado, articulou a criação de um “[...] ambiente de comunicação e negociação na proposição de políticas públicas baseado - em uma coalizão entre governo, setor produtivo, ciência e tecnologia [...]” (LE BOURLEGAT, 2009, p. 123), passando a exercer papel decisivo nas políticas estratégicas do território estadual. O arranjo político da Câmara Setorial foi composto por câmaras técnicas setoriais e 17 cadeias produtivas locais. Observa-se que foram induções para o desenvolvimento verticalizado dos potenciais produtivos muitas vezes se efetivando como investimentos “industrializantes”. (LE BOURLEGAT, 2009, p. 123) Mas, sob nosso olhar o fator principal não se efetivava fundamentalmente pelas ações e decisões políticas tomadas, mas principalmente pela oportunidade política que representava o arranjo do ponto de vista da democratização das decisões, e ao que parece, foi esse sentido que passou a ser sacrificado com a mudança da estrutura de Governo a partir de 2007, com a criação da Secretaria de Estado de [Desenvolvimento Agrário](#), da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (Seprotur), mas não só por isso. Em 2004 houve a criação da coordenadoria de Articulação e apoio institucional órgão ligado ao secretário, para intermediação dos convênios institucionais com os Ministérios, poder Legislativo e Prefeituras, o que fez com que as Câmaras Setoriais perderam hegemonia, mas continuassem a contribuir e influenciar as decisões interinstitucionais, a centralização efetiva ocorre a partir de 2007 com a Seprotur quando toda a estrutura essas estruturas institucionais de governo passam a subordinação do Secretário de Estado. (Cf. LE BOURLEGAT, 2009, p. 93)

¹⁶⁷ Entrevista concedida no dia 22 de setembro de 2010.

realizadas com as políticas ministeriais federais ficam subordinados ao controle de um cargo de governo.

Essa estimativa por si configura uma contradição em relação as políticas propostas na reestruturação do PDFF, que procura para execução dos APL fortalecer bases produtivas sub-regionais, identificadas no estudo por vetores econômicos e culturais. O que vem acontecendo para efetivação das políticas Federais através da articulação com governo do estadual, não representa nem de longe um processo de democratização das decisões, o que necessariamente faz com que as intervenções das políticas territoriais do Estado percam força de ação, pois se concentram sob coordenação de determinados agentes e não para a totalidade dos poderes das dinâmicas territoriais, daqueles setores escolhidos e identificados para implantação dos APL.

Talvez com essa identificação se encontre os elementos que acabam servindo como entrave do desenvolvimento de implantação de algumas APL como da ovinocultura. O enfraquecimento da câmara setorial representa sob olhar de um duplo ponto de vista, a centralização das decisões, mas também, a perda de força para execução das atividades, pois, pelo desejo de controle governamental se abre mão de diálogos importantes. Mas também é verdade que essa característica de atuação do governo estadual se fortalece fundamentalmente, pela política de desenvolvimento tecnológico e verticalização de cadeias produtivas e não Arranjos fortalecedores de bases produtivas locais. É onde a cadeia produtiva encontra entraves para seu desenvolvimento pleno, outros agentes do setor produtivo, aqueles menos privilegiados ou enfraquecidos/excluídos do processo, não contribuem para fortalecimento da política territorial do estado nacional.

Se observarmos pelo ponto de vista institucional se vê que a centralização financiada pelo governo estadual também não contribui com o acúmulo de experiências de instituições que exerceram articulações público-privada pela democratização/coletivização dos diálogos e decisões nas políticas territoriais do Estado e, outrora, são excluídas do processo, deixando de contribuir com suas informações e exames acumulados.

Em relação ao APL da ovinocultura vemos que os atrasos dos trabalhos para implantação do arranjo são simultâneos a perda de poder de participação da câmara setorial. É preciso deixar claro que não se está defendendo a participação da câmara como solução dos equívocos ou entraves de realização do APL ovinos, do contrário, se está procurando evidenciar que, mesmo encontrando dificuldades de gestão e

implementação de políticas territoriais, o governo estadual abre mão de parcerias que poderiam somar perante os desafios, pois a câmara setorial como instituição deve ser compreendida, como desdobramento de dinâmicas territoriais da produção da ovinocultura, uma forma de organização já presente no território, portanto, testemunho de suas interações produtivas, políticas, econômicas, culturais e institucionais.

Sem querer forçar um reducionismo sobre as diretrizes do PDDF se percebe que como uma política territorial ele permite ser acionado de acordo com os interesses em disputas. No Mato Grosso do Sul ele atende chamadas que procuram estender determinados tipos de controles sobre as interações de setores produtivos, como estudo que permite identificar bases produtivas locais, é usado para selecionar parceiros para um modelo de desenvolvimento vertical, que só acontece sob determinados preceitos e vigiados pela centralidade de um avaliador.

Dessa maneira, a implantação do APL da ovinocultura ainda não possibilita elencar a totalidade dos efeitos positivos e negativos como política territorial, mas permite compreender os interesses e tramas movidos pela disputas dos controles sob as bases produtivas locais que, a medida que ganham centralidade por políticas de governo, também movimentam as disputas de poder no interior do território estadual, justificando a base produtiva local como importante forte de tomado do poder territorial nas políticas estatais.

Considerações Finais

As análises aqui apresentadas não pretendem esgotar todas as explicações e conceituações sobre a faixa de fronteira brasileira, tampouco a sul-mato-grossense. Também não se fizeram no sentido de invalidar uma forma política de identificar a fronteira do território brasileiro: a do Estado-Nação. Pelo contrário, de certa maneira, afirmam a importância e seu poder, avaliando práticas de planejamento e intervenção espacial, num território de especificidades, idiosincrasias ainda pouco reconhecidas do ponto de vista do controle e regulação do Estado (desconhecidas?). Entretanto, ao que parece, são dinâmicas em movimento no processo de *acontecimento*, que tem profunda relevância ao poder estatal e suas disposições soberanas.

Por outro lado, também não estamos querendo confirmar apenas, as atuações desempenhadas pelo Estado nacional em seu espaço primaz de atuação, o território. Gostaríamos neste momento de ter a certeza de que trouxemos à tona, os aspectos contraditórios do planejamento, fazendo escutar aquilo que não foi dito, demonstrando o que não está exposto. Mas, os vícios e limites intelectuais e espaço-temporais de nossa pesquisa, apenas nos permitem querer este objetivo como norteador dos trabalhos que não estão sendo concluídos. Apenas, mas também sinalizando aberturas possíveis para pensar a fronteira como um espaço de identificação, de olhar que aprisiona elementos facultando explicações/dinâmicas¹⁶⁸ “*verdadeiras*”.

Procuramos fazer pairar os elementos que participam da trama e não são reconhecidos, não pelo fato de não exercerem representação, mas porque são usados/desconhecidos para melhor assegurar as identificações pressupostas.

Querendo chegar neste fim, olhamos para o começo como diversidade, identificando múltiplos acontecimentos que nos conduziram a elaborar considerável leitura sobre o planejamento, conceitos e categorias do pensamento geográfico e de áreas afim, procurando reunir esforços que nos indicassem níveis de complexidade do espaço fronteiro na especificidade do caso brasileiro. Não podendo ser diferente identificamos o território como espaço fundamental do poder do Estado na elaboração de sua soberania e unidade nacional (integração), fenômenos que puderam ser mais bem compreendidos pelo mecanismo das escalas espaço-temporais bem como, a análise

¹⁶⁸ Assina-se o duplo sentido da questão porque o Estado ao identificar o território faculta uma intervenção sobre ele. Exerce uma compreensão que fundamenta a ação, eis o processo característico de poder do Estado-Nação sobre o território.

do/sobre o poder na construção do território como dinamizador de disciplinas e exercícios soberanos.

Mas o território não nos apareceu como um conceito fechado balizado por um conteúdo específico. Fez-se como manifestação de relações de poder, por múltiplas acepções que nos permitiram compreender diferentes contextos de sua revelação como fenômeno. Dando abertura para que procurássemos identificar seu espectro de especificidade na realidade brasileira, articulador tanto da unidade soberana, como da construção da identidade nacional, nos permitindo reconhecer que, o Estado como uma construção que antecede a Nação usa o território como articulador da unidade imaginada como nacional, pois está no território brasileiro.

Confirmamos assim, que as estratégias de construção do Estado brasileiro sobre o território, integram diferentes contradições num espaço que está atravessado por relações de poderes diversos, manifestados por e para apropriação e dominação do espaço na conformação de territorialidades. O que coloca a condição de processo à produção do território brasileiro, dispondo fronteiras de soberania territorial do Estado nacional, mas também inúmeras diferenças regionais que compõem fronteiras internas ao território, testemunho das dinâmicas de sua produção em diferentes escalas espaço-temporais.

Combinados os referenciais teóricos referentes ao Estado nacional e o território, analisados como mensuradores de inúmeras dinâmicas espaço-temporais, puderam contemplar a diversidade de processos de configuração territorial das políticas governamentais que ao planejarem o território, mobilizam manifestações sobre as fronteiras internas, que são circundadas pelos limites e fronteiras internacionais da totalidade continental do território da soberania nacional brasileira.

Os diferentes ritmos de produção da formação territorial brasileira combina trama de centralidades de espacialidades dinâmicas que geram processos de hegemonização sobre outras espacialidades que se revelam nos diferentes momentos históricos, como espaços de reserva do poder estatal.

Por esse caminho são colocados em diferentes momentos, diversos contextos de espaço e tempo para o controle, domínio e territorialização dos poderes do Estado. Movimento que elaborou discursos sobre distinções entre litoral e sertões, mostrando o território, como elemento primaz da atuação/intervenção do Estado sobre diversas espacialidades configuradas por diferentes dinâmicas que são mobilizadas,

desterritorializada e/ou reterritorializada por políticas governamentais do Estado brasileiro.

O movimento de construção e consolidação do Estado nacional articulou pelo território os dispositivos fundamentais de sua afirmação, a amplitude dos domínios territoriais historicamente impôs agitação e mobilidade as fronteiras internas do território da soberania nacional, conduziram processos de produção do território e ao mesmo tempo do Estado-Nação brasileiro. Fazendo com que o território fosse o dispositivo possível para combinar poderes consolidados e a outros em consolidação, revelando que os limites onde o poder estatal é mais fraco, também é onde o Estado nacional conquista seu fortalecimento de legitimação e soberania. O território nacional está em construção!

Essas são formas de identificação dos processos territoriais que fazem da fronteira um espaço em constante e sucessiva compreensão. A fronteira do território nacional, como um espaço de poder do Estado, demandou sucessivas estratégias geopolíticas de intervenção e à medida que a construção do poder estatal se consolidou, também acionou as fronteiras num processo de identificação e re-identificação trazendo á tona, elementos outrora desconsiderados e omitindo aspectos contraditórios, numa operação de combinar diferentes escalas espaço-temporais para garantia do poder de soberania, onde unidade e integração aparecem como palavras chave para os discursos que legitimam o nacional.

Em nossa leitura compreendemos a estratégia de identificação das disposições espaciais no exercício de dominação e apropriação do território da soberania estatal como *processo de fronteiramentos*, pois, a fronteira foi compreendida como um processo de se fazer está se *fronteirando* ao sabor das investidas do Estado-Nação, revalorizando constantemente seu sentido e especificidade, alimentando tramas do poder de sua territorialização pelas investidas estatais.

Tomando como referência esses pressupostos teóricos e conceituais, procuramos realizar uma leitura sobre a constituição do espaço Oeste como fronteira do poder estatal brasileiro. Compreendendo como o espaço Oeste sistematicamente vai adquirindo sentido de território *usado*, definido para garantir a integridade de poderes hegemônicos na construção da totalidade dos espaços de poder do Estado, o território nacional.

Essa análise compreendeu o jogo de forças imanentes às atuações do Estado-Nação sobre o território, que mediu forças com os processos que incipientes garantiram

domínios sobre espaços mobilizando as fronteiras do poder territorial do Estado. Por estratégias de apropriação e controle das dinâmicas espaciais, atribuindo sentido territorial aos limites da soberania e ao mesmo, abarcando os processos na sombra do poder estatal constituindo a formação dos territórios fronteiriços Oeste, que gradativamente se legitimou como fronteira do território nacional, o Mato Grosso do Sul.

Os caminhos teóricos e conceituais deste trabalho foram pensados como aberturas para identificações das estratégias de poder no/pelo território. Procurando habilitar uma leitura sobre políticas governamentais que acionam as fronteiras como dinâmicas em movimento, sentido de apropriação, fazem com que, o poder político sobre o território seja constituído como dispositivo de legitimação do Estado nacional.

Identificados esses pressupostos nos colocamos a missão de compreender como o Estado brasileiro vem procurando ordenar suas dinâmicas fronteiriças na criação de uma política de intervenção na faixa de fronteira nacional na convergência de criação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF).

Uma política que aparentava não exercer uma identificação sobre o espaço fronteiriço, planejando-o ao sabor da liberação de recurso para investimentos aleatórios e particulares, sob dois pontos de vista. Foram investimentos destinados a parlamentares (poder legislativo) que exerciam demandas específicas do território fronteiriço e ao mesmo tempo, eram garantidos por acionamentos particulares de intenções difusas e às vezes podendo ser contraditórias, pois a fronteira não fora pensada como espaço de tais e tais ações e investimentos. Mas apenas, como uma parte do território que permite por meio de arranjos políticos (emendas parlamentares), a captação de recursos para obras originadas de diversas demandas, combinadas por diferentes estratégias de intervenção no atendimento de questões possibilitadas a agentes específicos do território da faixa de fronteira nacional e/ou mesmo que estão fora dela, mas a acionam em suas estratégias de poder, possíveis apenas a parlamentares do poder legislativo.

Esse planejamento político da fronteira se somou a macro política de planejamento territorial dos espaços dinâmicos de produção (eixos de integração) e sendo a fronteira o território limite do poder do Estado, não apresentou dinâmica suficiente para caracterização de um eixo próprio, passando a ser planejada como demanda parlamentar, o legislativo atuante na fronteira, foi eleito como o próprio planejador das intervenções do Estado brasileiro no território da faixa de fronteira nacional. Características que compuseram os próprios *limites* da política territorial de

fronteira, afirmadas pela concentração de recursos a determinados lugares da faixa de fronteira revelando a disparidade entre os exercícios das demandas legislativas.

A fragilidade e inoperância de tal política conduziram, com a sucessão de governo em 2002, novos esforços para o planejamento da fronteira. Foram demandados estudos que tentavam orientar sobre o que é a faixa de fronteira nacional e onde os investimentos devem ser alocados, aparecendo como questão de fundo, ou mesmo um pressuposto do planejamento, a dupla integração: nacional e sul-americana.

A identificação da fronteira tentava superar uma imagem nefasta que compreendia esse território como aglutinador de problemas. O mais curioso é que mesmo sendo caracterizado como um estudo limiar de compreensão da fronteira, ele tomou como desígnio a fronteira como um território de ilegalidades, marcadamente onde estão presentes o contrabando, o tráfico de drogas, armas e a inobservância da cidadania.

Como no fantástico conto de Kafka em *o Processo* a fronteira identificada sob à acusação de ser um espaço problema, diferente da obra de ficção, o julgamento não ocorreu sem a acusação explícita do que o réu (a fronteira) era acusado.

Exercendo o papel do personagem (Josef K.) a sociedade fronteiriça foi intimada como participe de dinâmicas ilegais. No conto de Kafka o personagem é conduzido à morte tomado pelo desespero de não saber do que é acusado. No planejamento da fronteira a sociedade fronteiriça apesar reconhecer as interações que apontam a fronteira como território problema, desconhece/tencionam o motivo pelo qual são enquadrados pela política de governo como agentes de um problema.

A fronteira como espaço de diversidade é identificada, sobretudo, como problema, a sociedade que compõe e anima as interações do território fronteiriço parece julgado-condenada pela identificação, como se a fronteira tivesse de ser algo exato, uma coisa só. Mas, ao contrário do conto de Kafka ela não irá morrer de desespero e angústia, continuará vivendo ao lado das interações que qualificam a fronteira como problema, negociando com estas dinâmicas suas práticas nos lugares.

Como no conto de Kafka, o que cerca o personagem central (fronteira/Josef k.) na trama são sistemas normativos preconcebidos, que pretende estabelecer controle sobre as ações vividas. Josef K., é acusado sabe-se do que? E passa a ser sistematicamente regulado pelo sistema de pensamento e inculpação que o cerca página a página do conto. A Fronteira por sua vez, é identificada no discurso da Proposta de Reestruturação do PDFF, de maneira a justificar as ações interventoras, a forma como é

pensada, assinala para uma ação legítima de territorializações das políticas estatais, para “o bem do território fronteiriço”.

Mas, a proposta de intervenção/identificação da/na fronteira não é superficial e infundada, representa um grande esforço de reconhecimento de alguns elementos e interações da faixa de fronteira nacional, de maneira a compor uma série de significativas análises, com volume de informações que nos parece, nunca haviam sido antes sistematizadas em estudo sobre a totalidade da faixa de fronteira nacional.

Os aspectos referentes à segurança da faixa de fronteira são re-significados pela proposta de reestruturação do PDFF. Visando a integração, foram pensados e planejados para dinamização e fortalecimento das bases produtivas intensificando os fluxos produtivos sub-regionais, garantia de territorialização da soberania do Estado brasileiro.

O conjunto conceitual e teórico da proposta são, sobretudo, espaciais. Usados para mensurar e identificar interações no interior da faixa de fronteira nacional. Os conceitos (território, territorialidade, região) são usados para mensurar as interações da fronteira com as diversas escalas (local, regional, nacional, continental e global) de maneira a compreender os potenciais e limitações das dinâmicas produção e configuração do território fronteiriço.

Nesse caso, o território como manifestação de relações de poder pareceu ser *usado* para apreender as interações mais dinâmicas expressivas em representações pelos territórios fronteiriços, procurando estabelecer alinhamentos regionais e ou sub-regionais. Também pela categoria do território se procurou superar uma leitura economicista das relações identificando características de culturas locais para combinar as propostas de regionalização. Mas, quando trabalhado a base de dados se priorizou na maior parte das análises interações produtivas e econômicas regionais, enquanto a leitura da cultura procurou complementar tais identificações. Para essa operação a noção de identidades territoriais foi importante, pois permitiram alinhar perspectivas de apropriação e produção dos territórios fronteiriços (*diferenciações geográficas e históricas*) combinando aspectos das identidades produtivas das formações sócio culturais das fronteiras. De maneira que, para elaboração da metodologia de investigação do território fronteiriço, se pretendeu articular o desenvolvimento econômico da faixa de fronteira aos vetores das identidades culturais regionais.

Sobre o Mato Grosso do Sul algumas identificações de identidade territoriais como dos índios cavaleiros Guaicuru, por descuido ou desinformação, soam como discursos ideológicos sobre a identidade dessa unidade da federação. Primeiro por

acionar uma presença do passado que não existem mais, desconsiderando elementos basilares da formação das identidades contemporânea como as etnias indígenas que conformam atualmente o segundo maior conjunto de povos indígenas do Brasil. Mas também, por utilizar uma identidade inventada por intelectuais a serviço do Estado-MS, afirmando e dando legitimidade a uma invenção, que foi construída como forma de negação dos elementos das identidades indígenas atuais, que constituem e tencionam as batalhas das identidades do presente.

A análise que combinou aspectos econômicos regionais às características culturais e identitárias do Mato Grosso do Sul lançou alicerce para proposta de estabelecer *novas bases territoriais* do PDFF que delimitam os espaços sub-regionais da faixa de fronteira e suas interações.

Nesse momento da análise do Programa, se percebeu que a base de dados e informações sistematizadas acabava alinhando a leitura para uma valorização das informações mensuradas, na maior parte por índices, pela produção e fluxos presentes nos espaços sub-regionais. Como leitura do território se passou a priorizar a dimensão econômica das interações territoriais, ficando fragante a ausência de conflitos da análise territorial que é fundamentalmente, das relações de poder.

Priorizando as dinâmicas da produção econômica do território, o Programa também procurou pela mesma vertente, compreender as interações transfronteiriças, o que para proposta de integração sul-americana é uma informação bastante relevante.

Mas, as prioridades selecionadas por identificações de base econômica direcionam a proposta para o afunilamento de perspectiva econômica. Nesse sentido, se buscou compreender as articulações presentes na base física (infra-estruturas), nas paisagens das cidades-gêmeas, bem como, os *alicerces de cooperação* que possam reluzir e ser fortalecidos para processos de integração. Foram elaboradas *tipologias de interações transfronteiriças* que procuram avaliar numa escala ascendente, as diferentes intensidades das dinâmicas das relações entre os lados da fronteira, tanto as legais, consideradas positivas pela proposta (estrutural) e ilegais de necessário controle (conjuntural).

O movimento de trocas e circulações de (mercadorias, pessoas, informação) são os dinamizadores das interações estabelecidas pela proposta de reestruturação do (PDFF).

Entendemos que o Programa explicita seus pressupostos integradores quando procura avaliar as interações transfronteiriças. Compreendendo como interações,

movimentos de trocas e circulações econômicas para construção de tipologias, remetidas por mobilidades, entre os lados das fronteiras, de pessoas, mercadorias, fluxos de trabalho e demandas sociais como serviços públicos, produzem as avaliações que dizem sobre a constatação ou não de interações. O vetor cultural como uma das ferramentas de identificação das regionalizações praticamente não aparece para analisar as interações, dessa maneira o programa não menciona, nem procura compreender as trocas culturais entre os lados da fronteira que também são interações transfronteiriças.

A mensuração das interações entre os lados da fronteira possuem uma demanda muito importante que é representado pelas infra-estruturas públicas de serviços básicos à população nas cidades-gêmeas. No Programa, representam uma importante vertente de condução para as políticas que identifiquem e construam planejamentos que contemplem as necessidades previstas para estes territórios e não limitem acessos apenas a um dos lados da fronteira, serviços de saúde e/ou acesso às escolas etc.

Interagir pressupõe relação entre dispostos que simétrica ou assimetricamente se encontram. O que é fluído e permite diálogo, articula e estabelece troca ou produção aproximativa, são fenômenos de abertura, dizem sobre a permeabilidade da/na fronteira. Por outro lado, a fronteira também é aquilo que repulsa, desencontra, diverge e separa, distingue os indivíduos pela operação do “eu” e o “outro”, caracterizam fenômenos de fechamento. Estas duas formas da fronteira se manifestar podem ser acionadas nas tramas das relações de poder por diferentes agentes, sejam indivíduos, grupos e/ou instituições na produção dos *processos de fronteiramentos*, realidades interferidas/reproduzidas como territórios, onde as forças produtivas materiais e simbólicas ganham determinação, é o desejo de objetivar os processo e ter controle das dinâmicas.

Para êxito desta consumação, identificam as fronteiras pelos componentes que pretendem *usar*, planejando as disposições que podem ser acionadas, para determinar os rumos da faixa de fronteira, na conquista da dupla integração em exercício pelo Estado brasileiro: nacional e sul-americana.

Pela avaliação das interações transfronteiriças procurou-se identificar também o *marco regulatório* da fronteira, com levantamento e mensuração das disposições que regulam os usos da fronteira pelo Estado. Pela análise do número de acordos e decretos leis, disseminados pelas as fronteiras e suas temáticas, observamos o quanto foi significativa a mudança política de administração da faixa de fronteira, que saiu da agenda de trabalho do Ministério da Defesa, até 2002 e passou para o Ministério de

Integração Nacional, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, são alterações que inferiram inclusive, para elaboração deste estudo que procuramos compreender.

Os direcionamentos que nos conduziram a análise sobre a implantação do PDFF no Mato Grosso do Sul, nos lançou a necessidade de compreendermos a proposta que vem sendo implementada pelas políticas dos Arranjos Produtivos Locais, do governo Federal. A caracterização de um APL se constrói a partir da existência de um conjunto de agente econômico, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, integração, cooperação e aprendizado. No Brasil o debate sobre a geração e articulação dos APL vem se configurando na perspectiva de ordenação e adensamento das relações produtivas dispersas de pequenas e médias empresas, que compartilham problemas e dinâmicas para integração e cooperação.

Com a proposta de criação e fortalecimento dos APL se levantou novamente, o problema da origem das relações de poder na sociedade que é atravessada pelas dimensões ontológicas e epistemológicas. As políticas do planejamento territorial do Estado (epistemológicas), com artifícios de indução do desenvolvimento econômico colocam em choque as forças de construção do poder social (ontológica), nas dimensões políticas, econômicas e culturais, frente aos dispositivos do aparelhamento estatal, que procura dar *certa* ordenação as dinâmicas produtivas, induzindo e organizando os arranjos produtivos locais.

O local/lugar aparece no interior da política das APL como elemento condensador dos mecanismos que possibilitam o agir do Estado. Tendo por referência a escala do território e procurando intervir com territorializações que possam alterar as dinâmicas de produção dos lugares, o Estado territorial tem pela dimensão local o principal viés para o exercício de seu poder político, fortalecido pela produção econômica do território de sua soberania.

Como política interinstitucional, os APL vem mobilizando diferentes acordos e parcerias entre Ministérios, governo estadual e municípios no Mato Grosso do Sul, na convergência inclusive, da criação do Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (NE-APL/MS), com incentivo do MDIC.

Os APL se constituem como uma possibilidade de fortalecimento da produção e possível geração e distribuição de renda, depende claro, das interações que estabelecem com os lugares, desde o processo que define os setores produtivos escolhidos para

implantação da política, as condições de mercado dos produtos, a disposição de recursos (mão de obra e matéria prima), entre outras.

Os APL no PDFF devem ser compreendidos como elementos centrais de implementação do Programa que no Mato Grosso do Sul. Que faz uso dessa política como principal instrumento de efetivação das ações do PDFF, nas sub-regiões do estado. Portanto, os APL foram avaliados como política possível e fundamental do planejamento do Estado brasileiro para intervenção na faixa de fronteira do MS.

A implantação do APL é a principal política de efetivação das propostas presentes no Programa (PDFF), pela identificação de diferentes setores produtivos das sub-regiões, foram elencadas atividades produtivas contempladas pela política dos arranjos.

Como aspecto contraditório está o fato de o Programa apesar de trabalhar com a categoria/conceito de território compreende apenas setores de atividades que contam, na maioria dos casos, com uma significativa dinâmica de produção território. A proposta ao pensar o território sul-mato-grossense também identifica tensões entre bases produtivas hegemônicas e os grupos sociais menos privilegiados (brasiguaios, povos indígenas), mas a metodologia do estudo não identificou bases produtivas nem dinâmicas para e destes grupos. O que cria um aparente engodo a proposta que não explica e nem discute de maneira mais aprofundada esse situação análoga, se não contraditória.

A leitura do documento de reestruturação da proposta do PDFF nos conduziu há uma experiência que se constrói sob dois prismas: durante o estudo da proposta sempre ficamos com a impressão de ter um conjunto de análises bastante eficientes do ponto de vista dos apontamentos sobre as fronteiras, em contrapartida, vários momentos temos a sensação de que as inferências apresentadas não possuem relação direta com a fronteira, e sim uma identificação geral do território, elencando alguns elementos que na fronteira se fazem importante para atuação normativa de intervenção do Estado, não sendo o fenômeno formador ou identificador da questão a partir de interações e dinâmicas fronteiriças.

Não obstante, também percebemos que o Programa não se efetiva em sua plenitude no Mato Grosso do Sul desde sua reestruturação realizada a cinco anos. As políticas de fronteira se fundamentam basicamente pela elaboração de convênios para política do APL, o que caracteriza um fraco emprego de intervenções a partir das identificações realizadas pela PRPDFF.

Com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em (2005) houve o redirecionamento da administração da faixa de fronteira e a SPR que foi articulada para gestão dos programas especiais do MIN, acabou cedendo espaço a Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste que é grande articuladora das políticas do governo federal para o MS e o MT.

O que parece uma mudança pouco significativa do ponto de vista do poder do Estado, pois, o programa continuou sob gestão do mesmo ministério MIN, para o PDFF no Mato Grosso do Sul vem se configurando como alteração determinante. O PDFF passou de uma política estratégica para atuar em espaços prioritários, onde havia necessidade de mudança na forma de conceber as fronteiras, que na leitura do programa foi historicamente esquecida da atuação estatal na execução de políticas públicas. Com a PNDR, havia passado a fundamentar ações de uma política estratégica. Na medida em que se deslocou das vinculações da SPR, perdeu grande parte das vinculações prioritárias idealizadas por seus executores da SPR, passando a fazer parte de outra conjuntura com prioridades diferentes e sem a profundidade de análise e debates acumulados que exige o problema fronteira e que a SPR vem procurando, de maneira mais ou menos contraditória, realizar.

Foram determinações que não são apontados apenas pela via ideológica do próprio movimento que difere trabalhos entre secretarias, órgãos, ministérios e outras subdivisões do aparelhamento estatal, mas ainda, porque o programa e sua execução no MS e no MT passaram a serem incorporados em outras estratégias e demandas administrativas, caracterizadas por outra secretaria que é diferente pelo simples fato de que se fosse igual, possivelmente não justificaria a razão de existir. São secretarias que possuem equipe de execução de seus trabalhos, com diferentes orientações, práticas e demandas emergenciais enfim, queremos assinalar que é uma mudança de natureza estrutural, que altera todo o poder de ação da política de governo.

Também se conferiu que o Programa ainda permanece dependente dos recursos das emendas parlamentares para efetivação de suas políticas, não se configurando como programa com orçamento suficiente e equipe técnica para implantação. Mas, como política interinstitucional que só pode se realizar pelos convênios entre o poder público federal e outras instâncias dos poderes institucionais público e privados dos territórios. E, apesar do programa ter sofrido grande reestruturação em suas bases conceituais e metodológicas, sua elaboração nunca contou com recursos próprios impostos para realização do planejado e sim de emendas legislativas.

Observamos também que o PDFF não se caracteriza como uma política de planejamento com recursos humanos, técnicos e de governo para melhor execução de suas diretrizes, pelo contrário é uma proposta que depende do acionamento de diferentes etapas para realização da política, contando com graus variados de atrelamento das recomendações teóricas e metodológicas, que foram elaboradas pela proposta de reestruturação do PDFF e nas produções locais. Muitas vezes tocadas por administradores públicos locais que estão alheios a maior parte das compreensões e intenções do Programa e que ele se propõe a implantar, porque é uma parceria interinstitucional entre poder local e/ou estadual com o ministério.

As mudanças estruturais não param por aí, também verificamos que numa publicação recente do PDFF (2009) que, as regiões prioritárias de implantação do Programa foram alteradas e o Mato Grosso do Sul deixou de exercer posição central, para as propostas da política nacional de fronteira. As escalas sub-regionais foram substituídas por espaços mesorregionais em consonância com outras políticas de governo como aquelas do Promeso, que faz aparecer também para o PDFF à questão do desenvolvimento sustentável. Todas são questões que merecem aprofundamento que os limites deste trabalho não conseguiram abranger.

A perda de centralidade dos espaços sub-regionais do MS dentro da política do PDFF, bem como a transferência de comando do Programa para a SDCO, são mudanças que se configuram simultaneamente a fraca atividade do Programa no Mato Grosso do Sul.

Como ponto forte de implantação do PDFF na faixa de fronteira do estado são as políticas dos APL (erva-mate, piscicultura e ovinocultura) ambas em fase de desenvolvimento e contradição. O APL da Erva-Mate talvez apresente o caso mais emblemático, pois já acumula resultados que não são muito satisfatórios/eficiente no caso de Ponta Porã, onde acabou sendo elaborado em forma de convênio e assinalou os equívocos de uma política incipiente, permeada de fragilidades em sua elaboração e nas etapas de sua execução comprometendo sua eficácia como proposta de fortalecimento das bases produtivas locais.

Mas vemos também, que a característica do Programa em captar recursos através do poder legislativo permite a rearticulação de agentes interessados na política do APL da erva-mate, efetivando novos convênios por meio de outras instituições políticas como no caso da prefeitura municipal de Maracajú-MS, onde se espera resultados mais promissores.

O APL da piscicultura fez uso dos recursos do Programa, mas não partiu como uma demanda de suas diretrizes e sim como organização de políticas que já estavam em implantação do APL, como PDCT-Piscicultura-MS. Os recursos do PDFF acabaram por complementar uma parte das propostas e planejamento de políticas de desenvolvimento e tecnologias, ligadas muito mais ao conceito de cadeias produtivas do APL. Não que fossem merecedores de uma análise aprofundada, mas escaparam aos limites/objetivos desta pesquisa.

Todas as diretrizes foram elaboradas como parte de um amplo conjunto de atividades que seriam desempenhadas por diferentes agentes públicos e privados da cadeia produtiva. A SEPROD foi incumbida de desempenhar o papel de apoio técnico e atendendo esses objetivos acionou recursos do PDFF, mesmo não se orientando por suas diretrizes. Como o PDFF desde sua criação foi um programa de convênios e parceria para liberalização de recursos de políticas de intervenções na faixa de fronteira, foi possível a angariação de seus recursos sem seguir seu plano de atividades. Essa informação soa quase como um pleonasma do ponto de vista temporal, pois, o convênio que firmou a arrecadação dos recursos do PDFF para o APL da piscicultura na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, foi firmado antes da publicação da Proposta de Reestruturação do PDFF, portanto, não poderia contar com as diretrizes apontadas por este estudo.

A APL da ovinocultura também se configura como importante política de fortalecimento da base produtiva da faixa de fronteira do MS. Sua implantação é remanescente do ano de publicação do PDFF. Para atender essa demanda surgiu o Programa de Avanços da Pecuária de Mato Grosso do Sul (PROAPE), que procurou estabelecer maior controle das inspeções sobre os abates da ovinocultura.

Na perspectiva de criar um sistema de organização produtiva e de controle dos fluxos comerciais e de consumo desta produção que foi idealizado a implantação do APL de ovino caprino cultura na faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, não se limitando ao espaço fronteiro, são demandas que interessam ao estado num todo, sendo que os primeiros esforços foram para implantação do frigorífico de abate dos animais do setor, em Campo Grande, com recursos do Fundo Constitucional de Investimento do Centro Oeste (FCO).

Ao final da primeira década do século XXI, o APL apresenta visíveis dificuldades em canalizar a produção do setor para o abate industrial, motivo pelo qual tem sido demandadas outras medidas e esforços no sentido de criar condições para esse

êxito, assim vem se desenvolvendo o Arranjo Produtivo Local da Ovinocultura no município de Ponta Porã, com duas unidades distintas de atividades, uma na unidade da Embrapa e outra no distrito de Cabeceira do Apa, ambas instaladas no município de Ponta Porã.

As instalações do APL, tanto na Embrapa, quanto na fábrica de processamento da lã no Distrito de Cabeceira do Apa estão atualmente paradas. A unidade de pesquisa ainda não entrou em atividade, já a manufatura da lã atuou durante alguns meses na confecção de artesanatos e acabou também sendo interrompido por diversos problemas (ausência de mercado para comercialização dos produtos artesanais da lã; falta de veículo próprio para o transporte da lã até o Distrito, ocasionando baixa demanda de matéria prima, bem como ainda; insuficiência de equipamentos para o processamento da lã), todos esses fatores limitantes se caracterizam como demandas que não foram previstas no orçamento de aquisição da infra-estrutura do projeto.

Também constatamos que as questões que limitam o início das atividades do *Centro de Treinamento do Projeto de Ovinos na Embrapa Ponta Porã* são da ordem de infra-estrutura e recursos humanos que, apesar de contar com as estruturas físicas, não foram orçados e nem contratação de equipe técnica para execução do projeto do APL. São infra-estruturas que estão paradas a espera de uma nova etapa do projeto que está prevista para se iniciar até o final de 2010, quando se efetivará novo convênio de captação de recursos junto ao Ministério da Integração Nacional para contemplação das etapas que faltam para concluir a implantação do projeto e iniciar as atividades do APL.

A ineficiência das operações de implantação da APL da ovinocultura é caracterizada também pelos jogos de interesse com o governo estadual que centralizou as decisões da APL e excluiu parceiros importantes para execução da política como a Câmara Setorial de Ovinocultura do MS. São características que demonstram a tensão entre os interesses de controle do setor.

Percebe-se ainda que as políticas do PDFF no que toca a implantação dos APL no Mato Grosso do Sul não possuem um diálogo estreito com as propostas encontradas na reestruturação do PDFF, pois, são atravessadas por diferentes concepções dos agentes que acionam os recursos do Programa, mas não estão cientes de suas diretrizes e nem objetivos, o que facilita para o distanciamento das eficiências da política de fronteira, se caracterizando muito mais, como políticas de fortalecimento e planejamento de setores de produção dos territórios fronteiriços do MS.

É importante também afirmar que esses não são impedimentos de implantação das propostas, mas sim, aspectos contraditórios que apontam para importância da faixa de fronteira como território permeado por relações de poder, condição que coloca o desafio de se verificar, compreender e apontar direcionamentos para superação dos fatores limitantes.

A faixa de fronteira como espaço de múltiplas interações também permitem acionamentos do PDFF que se direcionem para outras práticas e interesses de fortalecimentos e reconhecimento de interações fronteiriças, basta para isso que sejam ativados as forças sociais e organizacionais do território na angariação do recurso público, o que ainda é uma realidade distante.

Por outro lado, as proposta do PDFF também assinalam para possibilidade de articulações de instituições locais (prefeituras) como agentes de vinculação interinstitucional na/da faixa de fronteira, isso por si só aparenta uma abertura importante para políticas que não estejam fundamentadas apenas pelo econômico e/ou implantação de APL, como retornos das políticas do PDFF.

O PDFF como política de governo lança importante base de intervenção na fronteira, mas que precisa contar com maiores esclarecimentos sobre suas possibilidades, talvez um indicativo para esse fim, sejam a contratação de equipes técnicas para apoiar o governo federal, como já existe na experiência do Programa Territórios da Cidadania, que conta com equipe e agentes de governo difundindo as possibilidades das políticas governamentais.

Como *política* de governo no sentido *lato* da palavra, o PDFF se configura como a arte de estabelecer limites da atuação estatal, mas também possibilidades de abertura ainda não visualizadas no planejamento de fronteira do Mato Grosso do Sul.

Temos clareza que esse trabalho apresenta mais questionamentos do que apontou soluções, mas a possibilidade de circular e conversar com os diferentes sujeitos envolvidos no Programa PDFF nos coloca na situação “confortável” de levantar os problemas, em todas as pontas. Desde o orçamentário, que é limitado e acaba levando para uma complementação com as chamadas emendas, passando pelo trabalho dos gestores locais, suas limitações teóricas e práticas para realização e efetivação dos objetivos do Programa, até o produtor, que foi incorporado no processo e que depende de todos os outros elos da corrente funcionando, inclusive, para que ele possa produzir e fazer circular seu produto.

Ratifica-se, assim, a validade e importância da proposta do Programa, bem como, de estudos que compreendam e apontem suas fragilidades e possibilidades, para que se possa intervir para sua realização, por interesses sócio-territoriais mais abrangentes que contemplem as diversidades fronteiriças nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Silvana. **O papel da Sudeco no Processo de Racionalização do Espaço Mato Grossense: discursos, intenções e práticas.** São Paulo, (tese de doutorado), 2001.

ACSELRAD, Henri. Sociedade Civil, democracia e governabilidade. In: LIMONAD, Ester; MOREIRA, Ruy; HAESBAERT, Rogério da Costa. **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?** Processos, escalas, agentes/organizadores. São Paulo: Max Limonad, 2004.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado:** notas sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE). Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ALVES, Gilberto Luis. **Mato Grosso e a História 1870 – 1929:** ensaio sobre a transição do domínio econômico da casa comercial para a hegemonia do capital financeiro. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, n. 61, 2.sem, p. 5-81, 1984.

ARENDDT, Hannah. **A promessa da política.** 2 ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

BECKER Bertha. **Amazônia:** geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER Bertha. **Modernidade e gestão do território no Brasil:** da integração nacional à integração regional. Espaço & Debate: revista de estudos regionais e urbanos, São Paulo, 1981.

BECKER Bertha; EGLER, Cláudio. **Brasil:** uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BHABHA, Homi. **O local da Cultura.** Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BITENCOURT, Mayra Batista; SÓRIO, André Macieira; CRUZETTA, Eduardo. **Análise das políticas públicas de incentivo à ovinocultura.** Disponível em: <<http://www.sistemavoisin.com.br/download/analise%20politicass%20publicas%20ovinocultura%20MS.pdf>> Acesso em: 12 out. 2010.

BLAU, Alessandra Resende Dias. Roubo de índios, fugas e ataques: o cenário da fronteira oeste. In: ANZAI, Leny Caselli; MARTINS, Maria Cristina Bohn. **Histórias coloniais em áreas de fronteiras:** índios, jesuítas e colonos. São Leopoldo, RS. Oikos; Unisinos; Cuiabá, MT, EdUFMT, 2008.

BRASIL Ministério da Integração Nacional. **Plano plurianual 2008-2011:** projeto de lei/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, v.2, 2007.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, **Cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: Disponível em: <www.integracao.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação.** Brasília: 2005. Disponível em: <www.integracao.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BRASIL. **Relatório de Anual de Atividades do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Disponível em:

<www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa/default.htm>. Acesso em: 05 maio 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Discurso proferido pelo senhor Ministro José Serra**. Brasília: 31 de agos. 1995. Disponível em:

<www.planejamento.gov.br/noticias>. Acesso em: 20 maio 2008.

BRASIL. **Por que Avança Brasil?** s/d. Disponível em:

<<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>>. Acesso em: 22 out. 2010.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, **Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira** - PDF, 2009.

Disponível em: <www.integracao.gov.br>. Acesso em: 29 ago. 2010.

BORNHEIM, Gerd. A natureza do Estado Moderno. In: NOVAES, Adauto (org). **A crise do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des) ordem internacional**. 4. ed. Campinas: Unicamp, 1995.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTELL, Manuel. **O poder da identidade**. 5. ed. São Paulo: Paz e terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2)

CASTRO Iná Elias de. O Brasil frente aos arranjos espaciais do século XXI. In: KATUTA, Ângela Massumi; SILVA, Wilhan Ribeiro da. (orgs). **O Brasil frente aos arranjos espaciais do século XXI**. Londrina: Humanidades, 2007.

CASTRO, Iná Elias de Castro. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo Pessoa de.; LASTRES, Helena M. M. Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais em atividades culturais e políticas para sua promoção. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fabio. (orgs). **Arranjos Produtivos Locais: Uma alternativa para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. (Criatividade e Cultura, v.1)

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1989.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

CLASTRES, Pierre. **Arqueologia da Violência**. São Paulo: Cosac & Naify, 2004

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Programa Brasil em Ação**: Eixos Nacionais de Integração; Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados; Delimitação Geográfica dos Eixos, relatório preliminar. São Paulo. BNDES, MPO/SPA. Junho, 1998a.

CORREA FILHO, Virgílio. **Pantaneais Mato-Grossenses**: Devastamento e Ocupação. Rio de Janeiro: IBGE, 1945.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**: Discursos sobre o território e o poder. São Paulo: HUCITEC, 1992.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: CONTEXTO, 1996.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **Maldita Guerra**: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia da Letras, 2002.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. A integração nacional e as novas territorialidades: o papel da Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR. In: KATUTA Ângela Massumi; SILVA, Wilhan Ribeiro da. (orgs). **O Brasil frente aos arranjos espaciais do século XXI**. Londrina: Humanidades, 2007.

FONT, Joan Nogué; FUFÍ, Joan Vicente. **Geopolítica, identidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2006.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 18 ed. São Paulo: Loyola, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Curso do Collège de France (1977 – 1978) São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

GALETTI, Lylia da Silva Guedes. **Nos Confins da Civilização**: sertão, fronteira e identidade nas representações sobre Mato Grosso. São Paulo, (tese doutorado), 2000.

GALINDO, Osmil; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Centro Oeste: Evolução recente da economia regional. In: AFFONSO, R. B.A. (org). **Federalismo no Brasil**: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento. São Paulo: Fundep./Unesp, 1995.

GARCIA, Domingos Sávario da Cunha. **Território e negócio na “Era dos Impérios”**: os belgas na fronteira oeste do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. Um Lugar para a Geografia: contra o simples, o banal e o doutrinário. In: MENDONÇA [et. al.]. **Espaço e Tempo**: complexidade do pensar e do fazer geográfico. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA. Curitiba: ADEMADAN, 2009.

GOMES. Paulo César da Costa. **Geografia e Modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

GONTIJO, Vicente de Paulo Macedo. et al. **Diagnóstico das Pisciculturas do Programa Peixe Vida em Mato Grosso do Sul**. Dourados: Embrapa Agropecuária Oeste, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Notas sobre Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1980.

HAESBAERT, Rogério da Costa. Concepções de Território para entender a desterritorialização. In: SANTOS [et. al.]. **Território, territórios**: ensaios sobre ordenamento territorial. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007 [2002].

HAESBAERT, Rogério da Costa. Identidades Territoriais. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato. (org). **Manifestações da Cultura no Espaço**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1999.

HAESBAERT, Rogério da Costa. **O mito da Desterritorialização**: do “fim dos território” à multiterritorialidade. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HAESBAERT, Rogério da Costa. **Territórios Alternativos**. Niterói: EDUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

HAESBAERT. Rogério da Costa. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: LIMONAD, Ester; MOREIRA, Ruy; HAESBAERT, Rogério da Costa. **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?** Processos, escalas, agentes/organizadores. São Paulo: Max Limonad, 2004.

HALL Stuart. **Da Dispora**: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

HALL Stuart. **Identidade Cultural na Pós-modernidade**. 9 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1997.

HARVEY, David. **A produção capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. **A mobilidade das fronteiras**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

HOBBSAWM, Eric; TERENCE, Ranger. **A Invenção das Tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HOBBSAWM, Eric. **A Questão do Nacionalismo**: nações e nacionalismo desde 1780 programa, mito, realidade. Lisboa: Terramar, 1998.

IANNI, Otavio. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

KAFKA, Franz. **O processo**. Porto Alegre: L&PM, 2007.

LACOSTE, Ives. **Geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papirus, 1988.

LASTRES, Helena M. M. **Políticas para a promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas**: vantagens e restrições do conceitos e equívocos usuais. Rio de Janeiro: UFRJ\SEBRAE, 2004.

LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. Impactos das políticas Públicas na Promoção de Arranjos Produtivos Locais em Mato Grosso do Sul. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fabio. **Arranjos Produtivos Locais**: Uma alternativa para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. (Experiências de Políticas, v.2)

LEFEBVRE, Henri. **O Direito a Cidade**. São Paulo: Moraes, 2005.

LEMOS, Cristina. **Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil**: Novos Requerimentos de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais. Rio de Janeiro, (tese de Doutorado), 2003.

LENHARO, Alcir. **Colonização e Trabalho no Brasil**: Amazônia, Nordeste e Centro Oeste. Campinas: Unicamp, 1986.

LIMONAD, Ester. Brasil: século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, Ester; MOREIRA, Ruy; HAESBAERT, Rogério da Costa. **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?** Processos, escalas, agentes/organizadores. São Paulo: Max Limonad, 2004.

LINDOMAR, José. **Os brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Paraguai-Brasil**. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/59_analises_AC_n_02_fev_09.pdf> Acesso em: 29 ago. 2010.

MACHADO, Lia Osório. **Limites e fronteiras da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade**. Revista Território, Rio de Janeiro, v. 8, p. 9-29, 2000.

MACHADO, Lia Osório. Origens do pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e a idéia de ordem (1870 – 1930). In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia**: conceitos e temas. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MACHADO, Lia Osório. Origens do pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e a idéia de ordem (1870 – 1930). In. CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 2 ed. São Paulo: Escala, s/d.

MARTINS. José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARIANI, Milton Pasquoto; SÓRIO, André. **A produção de carne ovina em Mato Grosso do Sul e as potencialidades para o Turismo e a Gastronomia**. Disponível em: <<http://www.sistemavoisin.com.br/download/carne%20ovina,%20turismo%20e%20gastronomia%20-%20sober%202008.pdf>> Acesso em: 09 out. 2010.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ideologia Geográfica**. São Paulo: HUCITEC, 1988.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história do Brasil**. 3 ed. São Paulo: Annablume, 2008.

MOREIRA, Ruy. **O Que é Geografia**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

NIETZSCHE, Frederich. **Humano demasiado humano**. São Paulo: Escala, 2006.

OLIVEIRA, Benícia Couto de. **A Política de Colonização do Estado Novo em Mato Grosso**. Asis SP, (tese doutorado), 1999.

OLIVEIRA, Tiago Kramer de. Entre dois impérios: conquistas portuguesas e ruralidade no centro da América do Sul. In: ANZAI, Leny Caselli; MARTINS, Maria Cristina Bohn. **Histórias coloniais em áreas de fronteiras: índios, jesuítas e colonos**. São Leopoldo: Oikos; Unisinos; Cuiabá, MT, EdUFMT, 2008.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Agroindústria e Reprodução do Espaço: o caso soja no Mato Grosso do Sul**. São Paulo, Universidade de São Paulo (tese Doutorado), 1993.

PEREIRA, Raquel M. F. do A. **A Gênese da Formação Social Brasileira**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. Articulações econômicas e vias de comunicação do antigo sul do Mato Grosso (século XIX e XX). In: LAMOSO, Lisandra Pereira. (org). **Transporte e Políticas Públicas em Mato Grosso do Sul**. Dourados: UFGD, 2008.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. **Revisitando um Velho Modelo: Contribuições para um debate ainda atual sobre a História Econômica de Mato Grosso / Mato Grosso do Sul**. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, n. 87, p. 171-201, 2007.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. Temores e Esperanças: O Antigo Sul de Mato Grosso e o Estado Nacional Brasileiro. In: MARTIN, Jerri Roberto; VASCONCELOS, Claudio Alves de. **História, região e identidades**. Campo Grande: UFMS, 2003.

RACINE, J. B. et al. (orgs). **Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia**. Revista de Geografia, n 45, p. 123-135, 1983.

RAFFESTIN, Claude. A Ordem e a Desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. (org). **Territórios sem Limites**. Campo Grande: UFMS, 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalizações: Fato e Ferramenta. In: LIMONAD, Ester; MOREIRA, Ruy; HAESBAERT, Rogério da Costa. **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?** Processos, escalas, agentes/organizadores. São Paulo: Max Limonad, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum**. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Milton. (org). **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização**: do pensamento único a consciência universal. 14 ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SANTOS, Milton. **Sociedade e Espaço**: a formação social como teoria e como método. In. _____. Da totalidade ao lugar. São Paulo: Edusp, 2005. p. 21-41.

SANTOS, Milton. “O retorno do território”. In: SANTOS, Milton. et al. (orgs). **Território: globalização e fragmentação**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1994. p. 15-20.

SAQUET, Marco Aurélio. **Abordagens e concepções sobre o território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marco Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SORIO, André Macieira. **Sistema Agroindustrial da carne ovina em Mato Grosso do Sul: Uma abordagem da Nova Economia Institucional**. Campo Grande/Brasília/Goiânia: UFMS; UNB; UFG, 2009. Dissertação. Disponível em: <<http://www.sistemavoisin.com.br/download/Dissertação%20%20SistAgroInd%20da%20Carne%20Ovina%20em%20MS.pdf>> Acesso em: 30 ago. 2010.

SORIO, André Macieira. et al. **Perfil das categorias animais ovinas abatidas em Mato Grosso do Sul**. Disponível em:
<<http://www.sistemavoisin.com.br/download/Perfil%20dos%20ovinos%20abatidos%20em%20MS.pdf>> Acesso em: 06 out. 2010.

SOUZA, Adáuto de Oliveira. **A estratégia dos Distritos industriais como Instrumento de Desenvolvimento Regional e a sua Aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. São Paulo (Tese de Doutorado), USP, 2002.

SOUZA, Candice Vidal e. **A Pátria Geográfica: sertão e litoral no pensamento social brasileiro**. Goiânia: UFG, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2005.

SPRANDEL, Marcia Anita. Breve genealogia sobre os estudos de fronteiras e limites no Brasil. In: OLIVEIRA, Roberto Cardoso de; BAINES, Stephen G. (org). **Nacionalidade e etnicidade em fronteiras**. Brasília: UNB, 2005, p. 153-204. (v. 1)

SPRANDEL, Marcia Anita. **Brasiguaios: conflito e identidade em fronteiras internacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Museu Nacional, 1992. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), 1992.

VESENTINI, José Wiliam. **A Capital da Geopolítica**. São Paulo, Ed. Ática, 1987.