

**Território Nacional e Fronteiras Internas.
A fragmentação do território brasileiro**

MÁRCIO CATAIA

Programa de Pós-Graduação em Geografia, Área de Humanas, da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - USP

Abril, 2001

Introdução.....	4
Primeira Parte - O PAPEL DAS FRONTEIRAS NA FORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS.....	11
Capítulo 1 - A formação territorial e as fronteiras.....	12
Capítulo 2 – A geografia política clássica e o significado das fronteiras.....	21
Capítulo 3 - As fronteiras internas e o peso do território.....	30
Capítulo 4 – Fronteiras horizontais e verticais: autonomização da informação.....	44
Segunda Parte - USO DO TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL.....	57
Capítulo 5 - A imposição das fronteiras na constituição dos territórios.....	58
Capítulo 6 - A produção de municípios no Brasil.....	64
Capítulo 7 - Os municípios no meio técnico-científico.....	74
Capítulo 8 - Os municípios no Brasil pós-guerra	80
Terceira Parte - A MANIPULAÇÃO DAS FRONTEIRAS INTERNAS NO BRASIL.....	105
Capítulo 9 - O território como referência e não como essência.....	106
Capítulo 10 - A criação de novos municípios e o papel da “guerra fiscal”.....	117
Capítulo 11 - As fronteiras metropolitanas e o condicionamento do lugar	131
Capítulo 12 - A emergência do lugar e as duas dimensões das fronteiras	142
Considerações Finais.....	151
Bibliografia.....	157

Índice de figuras, tabelas, gráficos, mapas e quadros

Figuras

1 – PRESSÃO DE FRONTEIRA.....	18
2 – GUERRYMANDER.....	119

Tabelas

1 – PROGRAMA DE AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA (1998)	38
--	----

2 – NÚMERO DE VILAS E CIDADES CRIADAS NO BRASIL NO PERÍODO TÉCNICO.....	67
3 – BRASIL – NÚMERO DE MUNICÍPIOS SEGUNDO ANOS ESCOLHIDOS.....	81
4 – BRASIL E GRANDES REGIÕES – NÚMERO DE MUNICÍPIOS INSTALADOS DE 1984 A 1997, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS ESCOLHIDOS PELO NÚMERO DE HABITANTES.....	89
5 – DISTRITOS MUNICIPAIS COM PEDIDOS DE EMANCIPAÇÃO ENCAMINHADOS À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – 2000.....	101
6 – NOVOS MUNICÍPIOS INSTALADOS EM 01/01/2001.....	103
7 – BRASIL E REGIÕES-FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS RECEBIDO MENOS CONTRIBUIÇÃO DO GRUPO DE MUNICÍPIOS PARA A FORMAÇÃO DAQUELE FUNDO, POR ESTRATOS DE POPULAÇÃO, 1996 (EM R\$ 1000).....	114
8 – COMPARAÇÃO ENTRE ALGUMAS BOLSAS DE VALORES NO BRASIL – 1997.....	137
9 – VOLUME DE NEGOCIAÇÃO DO MERCADO NACIONAL.....	137
10 – MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEGUNDO CLASSES DE HABITANTES (1999)	140
Gráficos	
1 – BRASIL – NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS SEGUNDO OS ANOS ESCOLHIDOS.....	83
2 – BRASIL – NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS SEGUNDO OS ANOS ESCOLHIDOS.....	83
3 – BRASIL 1998 – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – VALOR MÉDIO RECEBIDO PELOS MUNICÍPIOS DE CADA ESTADO (R\$ 1,00)...	112
4 – BRASIL 1998 – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PORCENTAGEM CONCENTRADA NAS CAPITAIS.....	113
5 – BRASIL – NÚMERO DE MUNICÍPIOS INSTALADOS DE 1990 A 2001 POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO.....	117
6 – SEDE DOS 50 MAIORES BANCOS POR PATRIMÔNIO (MÚLTIPLOS, COMERCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO) 1996.....	136
7 – SEDE DAS 50 MAIORES EMPRESAS DE COMÉRCIO (POR VENDAS) 1996	138
8 – SEDE DAS 50 MAIORES INDÚSTRIAS (POR VENDAS) 1996.....	138
9 – SEDE DAS 50 MAIORES SEGURADORAS (POR PRÊMIO) 1996.....	139
10 – AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE – 1997.....	139
11 – DENSIDADES DEMOGRÁFICAS 1997.....	140
Mapas	
1 – BRASIL – ESBOÇO DA FAIXA DE FRONTEIRA.....	37
2 – BRASIL – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS (EM ÁREA) NA DÉCADA DE 70.....	87
3 – SÃO PAULO – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA DÉCADA DE 50.....	92
4 – SÃO PAULO – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE 1961 A 1964.....	93

5 – SÃO PAULO – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS NAS DÉCADAS DE 70 E 80.....	94
6 – SÃO PAULO – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE 1991 A 1996.....	95
7 – SÃO PAULO – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM 1997.....	96
8 - SÃO PAULO – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE 1951 A 2001.....	97
9 - BRASIL – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS (EM ÁREA) NA DÉCADA DE 80.....	99
10 - BRASIL – INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS (EM ÁREA) NA DÉCADA DE 90.....	100
11 – SÃO PAULO – MUNICÍPIOS QUE POSSUEM DISTRITOS COM PEDIDOS DE EMANCIPAÇÃO ENCAMINHADOS À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE 1996 A 2000.....	102
12 – INVESTIMENTOS ANUNCIADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA – 1995-98.....	135
Quadros	
1 - PERIODIZAÇÃO: UMA PROPOSTA.....	14
2 - TIPOLOGIA DAS FRONTEIRAS SEGUNDO RATZEL.....	27
3 - TIPOLOGIA DAS FRONTEIRAS SEGUNDO ANCEL.....	28
4 - PERIODIZAÇÃO PARA AS MODERNIZAÇÕES NO TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	64

“A história começa no momento em que o homem adquire a possibilidade de se libertar da ordem imposta pela natureza, e com ela começa também a organização do espaço geográfico.”
(ISNARD, H., 1982:80)

O empenho de estar no mundo, de “estar-bem” no mundo, é o empenho da modificação do meio geográfico. Os indivíduos empenham-se em adaptar o meio em que vivem para suprimir ou diminuir o esforço do trabalho cotidiano. (ORTEGA Y GASSET, 1963)

Essa realização, ou seja, a modificação do meio se dá desde que o homem se diferenciou dos animais por portar um projeto, deixando para trás a programação biológica para dotar-se de potencialidades que lhe deixam toda iniciativa para produzir o meio geográfico. (ISNARD, 1981)

Pelas técnicas e pelo trabalho o homem modifica o meio, isto é, através de instrumentos materiais (naturais e artificiais) e sociais (língua, costumes, etc.), o homem realiza sua vida: *“Logo se compreende por que as formas assumidas pelas sociedades são tão diferentes. Tenho em vista que, para o homem, são excluídas ou depreciadas as transformações orgânicas, então as instituições e os instrumentos técnicos se reajustam e se remodelam quando se trata de adaptar-se a novas condições e a múltiplas circunstâncias.”* (MOSCOVICI, 1975:16)

Trata-se de produzir uma ortopedia territorial, isto é, produzir um território apropriado a cada período histórico, a cada modo de produção. *“Como produzir e produzir espaço são sinônimos, a cada novo modo de produção (ou ainda a cada novo momento do mesmo modo de produção) mudam a estrutura e o funcionamento do espaço.”* (SANTOS, 1999:6)

Os modos de produção hoje tendem a convergir. Essa tendência à convergência faz com que os territórios passem a experimentar um movimento unificador, uma história comum. Novos conteúdos de técnica, de ciência e de informação constituem uma nova variável motora que permite reconhecer um

novo sistema temporal que se diferencia dos anteriores, qualificando assim um novo modo de produção global. (SANTOS, 1999)

A ação sobre o território que esse modo de produção tendencialmente único imprime é mediatizada pela formação social constituída na forma do território nacional, que é um compartimento político, portanto a mediação é dada pela política ancorada no território. O próprio território só pode ser definido pelas suas fronteiras, daí afirmar-se que as fronteiras nacionais não estão se enfraquecendo, elas emolduram o quadro nacional, e a fragmentação do mundo em Estados-Nação e destes em unidades políticas internas são funcionais à expansão da produção capitalista.

Produção que é sempre mediada pela técnica, por isso falar em espaço é falar também em técnicas. No entanto, adverte SANTOS (1996) que as técnicas são um fenômeno histórico e que cada época é representada por um conjunto de técnicas. Para o homem empreender seu trabalho de superação dos constrangimentos numa dada época, num dado lugar, há determinados e específicos tipos de relações sócio-espaciais, pois materialidade e vida não são distintas.

Ao tratar do fenômeno técnico, SOUZA (1994) demonstra como a verticalização da cidade de São Paulo foi dependente de avanços técnicos, como as estruturas de concreto (só em 1926 tem início a produção de cimento no Brasil) e o elevador. De fato, as técnicas são solidárias na sua funcionalidade, é por isso que a verticalização da cidade de São Paulo dependia da integração das técnicas.

Antes do advento do capitalismo as técnicas eram dispersas, o que o capitalismo faz é internacionalizar o que antes era local ou regional, fazendo assim a universalização das técnicas pela difusão de tipos hegemônicos. Todavia, sempre, as técnicas, ainda que sejam hegemônicas, incorporam as peculiaridades de cada lugar, pois é pelo seu uso que as técnicas tomam feição social (SANTOS, 1996). MOSCOVICI (1975:124) ressalta que “... *um instrumento considerado independentemente de suas finalidades específicas não é de forma alguma um instrumento*”, ou seja, é o uso e não a técnica em si que deve ser objeto de análise geográfica.

Pode-se então falar de técnicas locais, nacionais e mundiais. A imposição de uma sobre as outras é dada de acordo com o poder de ação

política de uns agentes sobre outros. Empresas globais têm maior poder de difusão de técnicas que empresas locais ou nacionais, o que não exclui a existência das técnicas locais. (SANTOS, 1996)

Os objetos técnicos difundidos como base material, juntamente com as ações humanas difundidas como base social, formam o espaço geográfico. SANTOS (1996:19) propõe o conceito de espaço geográfico como um sistema indissociável de objetos e ações, um híbrido de materialidades e ações. É em cada lugar que o espaço geográfico ganha concreção e, portanto, pode ser facilitador, ou dificultador, de pretensões e projetos.

O lugar, juntamente com o território, a região e a paisagem, conformam-se em concreções do espaço geográfico. Se o espaço geográfico se constitui numa ferramenta de análise do mundo, o território faz emergir toda a concretude que a sociedade, na sua história, produz.

Falar do mundo é falar das sociedades e falar destas é falar dos territórios, porque não existem sociedades a-territoriais. É por isso que as sociedades, ao produzirem seus territórios, também são condicionadas pelos usos daquilo que inventaram. O uso do território é que faz dele um condicionador das atividades. No começo da história, os elementos naturais condicionaram os homens nas suas atividades, impondo-lhes limites. Um rio ou uma floresta de difícil acesso produziram barreiras que o desenvolvimento técnico e o trabalho suplantaram. Hoje o mundo é um só porque o ecúmeno é todo o planeta.

Pela técnica e pelo trabalho o homem venceu os limites que a natureza impôs. À medida que caíam as barreiras naturais, erigiam-se barreiras políticas, as fronteiras. Quanto mais limites naturais foram rompidos e o mundo foi ocupado, mais limites políticos foram produzidos. Fluidez e limites formam um par dialético da ecumenização do mundo.

Hoje perdura a imposição dos limites ao homem, só que não são mais imposições naturais, mas imposições políticas. Viver é defrontar-se com limites a todo o momento. Limites cristalizados juridicamente no território são fronteiras (RAFFESTIN, 1993). Essas fronteiras, diferentes das barreiras anteriores que foram vencidas, suplantadas, impõem-se a cada dia com maior vigor. A metamorfose da evolução da Terra em história do mundo propõe uma

inversão de constrangimentos: caem as barreiras naturais, mas erguem-se as fronteiras políticas.

A ocupação do território brasileiro e sua integração é também a história da superação das barreiras naturais e da produção de outras artificiais. A cada momento aprofundam-se mais os usos do território brasileiro, mas também se produzem mais fronteiras. A cada novo subespaço conquistado, novas fronteiras são produzidas, novos limites são demarcados no território, novos municípios são criados: por isso o território é a memória da história. A natureza primeira, memória do espaço ecológico ou natural, foi caindo num esquecimento progressivo em favor da natureza tecnificada, memória do espaço geográfico.

O aumento do número de municípios no Brasil denuncia um território que se impõe aos homens e às atividades. Quando alguma coisa se impõe é porque se transformou em norma. Esta, mesmo não sendo legal, possui uma vigência. No início da ocupação do território brasileiro, as fronteiras municipais possuíam a coerência de cada lugar. Era a partir do lugar que se instituíam os limites políticos da ação dos poderes locais, poderes estes que informavam, por meio das fronteiras, até onde se dava suas ações.

Com o desenvolvimento das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação, produziram-se sintonias entre pontos distantes do planeta, fazendo com que à coerência do lugar se juntassem imposições estrangeiras, estranhas ao lugar. Hoje, os municípios não possuem somente “limites horizontais”, contíguos com seus vizinhos, mas também nexos verticais, distantes. Ao longo de nossa tese, teremos oportunidade para substantivar, ou melhor dizendo, para empiricizar, como são constituídos os nexos verticais.

Partimos da tese de que hoje as fronteiras, além de sua composição horizontal, também possuem o componente vertical que condiciona a sociedade.

Antes, as fronteiras eram constituídas com as informações do lugar. Hoje, são também constituídas por informações estranhas ao lugar. Esse é um dos motivos da fragmentação política do território. Para acolher atividades econômicas os lugares competem entre si, valendo-se de seu território como norma, mas também normatizando-o. A normatização do território possibilita a qualquer município atrair empresas, mas há pouca eficácia na produção de leis

se o território como norma não estiver apto a receber uma nova camada técnica.

As fronteiras municipais recortam os lugares e, por isso, são sujeitos da relação entre o *território normatizado* e o *território como norma*. A produção de novos municípios modifica essa relação na medida em que novas fronteiras significam novas normatizações do território a partir de novos poderes estatais, mas também a partir da preparação de um território apropriado ao exercício do poder: obras da sede municipal, da Câmara de Vereadores e outros equipamentos públicos que condicionarão as atividades das novas municipalidades.

Imediatamente ao pós-guerra o Brasil possuía 1.889 municípios, hoje (2001) são 5.561. Em quatrocentos e cinquenta anos foram criados 1.889 compartimentos municipais; em menos de cinquenta anos outros 3.672 foram criados.

Partimos da hipótese de que quanto maior a integração das camadas técnicas (modernizações) que se sobrepõem ao território, maiores são as necessidades de regulação política Estatal, ou seja, quanto mais espesso é o território em técnica, ciência e informação, maiores são as demandas por regulações políticas, objetivando garantir o funcionamento Constitucionalmente integrado dessas três camadas; daí a emergência do Estado, na escala municipal, na viabilização do território, tanto para o abrigo como para o recurso.

* * *

Refletir sobre o papel das fronteiras internas no uso e integração do território brasileiro é o objetivo dessa tese. Na primeira parte procura-se refletir sobre os motivos pelos quais as fronteiras políticas são uma realidade mundial, uma imposição a todos os homens e atividades nos dias de hoje. Além disso, busca-se atualizar o conceito de fronteira num mundo em que as novas tecnologias das comunicações e da informação afrontam alguns conceitos que herdamos da geografia política e da geopolítica.

Na segunda parte da tese, busca-se fazer uma reconstituição da produção dos municípios no território brasileiro e de como eles contribuíram para a integração do território nacional. Discutir os municípios à luz do atual período, técnico-científico e informacional, exige discutir o novo caráter das

fronteiras internas. A produção de novas municipalidades no Brasil, hoje, coloca alguns problemas relativos ao pacto federativo e essas questões emergem a partir da análise do uso do território.

Na terceira e última parte deste trabalho, a manipulação das fronteiras é analisada em função da presença invasora da política das empresas nos lugares. Discute-se, ainda, como a produção de novos recortes territoriais, como a fragmentação do território, pode ser funcional à ação de grande grupos empresariais ou como a preparação dos municipais para fins corporativos está levando o território brasileiro a uma maior fragmentação.

“Pode-se dizer que a história torna-se a cada geração, mais geográfica ou mais territorial”
(Friedrich Ratzel, 1988 [1897])

“Tenho proposto que, construir cidades é o maior negócio do século.” (Maria Adélia de Souza, 1997)

PRIMEIRA PARTE

**O PAPEL DAS FRONTEIRAS
NA FORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS**

Capítulo 1 – Formação territorial e fronteiras

“No mundo compartimentado da geografia, a unidade política é o território. Quer seja o conjunto do território nacional de um Estado, ou o conjunto de terras agrupadas em uma unidade que depende de autoridade comum e goza de um dado regime, o território é um compartimento do espaço politicamente distinto daqueles que o cercam.” (GOTTMANN, 1952:70)

Desde a sedentarização do homem, o espaço geográfico vem se complexizando a partir de um crescente conteúdo em técnica, ciência e informação. A complexização do espaço geográfico evoca a inseparabilidade da técnica, da ciência e da informação num todo que é o próprio espaço geográfico. O espaço ecológico da natureza intocada cedeu lugar ao espaço geográfico da natureza humanizada, produzida, artificializada. (SANTOS, 1996a, e ISNARD, 1982)

A sedentarização do homem e a conseqüente ampliação da divisão social do trabalho impulsionaram uma longa passagem do espaço ecológico ao espaço geográfico, marcando a primeira ruptura que crava na história natural do planeta o começo da história geográfica do mundo. Esse processo, que começou esparso pelo planeta, difundiu-se e ganhou a escala mundo a ponto, numa verdadeira planetarização do espaço geográfico.

O desenrolar do trabalho social, primeiro a partir de um conhecimento empírico dos mecanismos ecológicos, depois, a partir do acúmulo de conhecimentos dos “mecanismos” geográficos, estará desde os primórdios, ligado ao desenvolvimento da técnica. Trabalho e técnica fizeram com que a primeira natureza fosse metamorfoseada em favor do próprio homem. A *natureza*, ou como propõe MOSCOVICI (1977), a *matéria* foi sendo elaborada, modificada pela intervenção do trabalho e da técnica que se constituirão num conjunto indissociável.

O meio *material (natural)* era destituído de trabalho e de técnica, enquanto que o meio técnico é solidário da matéria trabalhada. Segundo MOSCOVICI (1977), o que vivemos desde a sedentarização é uma evolução

dos estados da matéria, passando do estado orgânico ao estado mecânico e, deste ao estado cibernético.

RAFFESTIN e BRESSO (1979), ao tratar da difusão do espaço geográfico, concebem três períodos: pré-agrícola (antes da sedentarização), agrícola e, com a Revolução Industrial, o período industrial. Os dois primeiros períodos conformariam a *Era do Homem Raro* – quando a demografia oscilava muito -, enquanto que o último seria representado pela *Era do Homem Abundante*, no qual a população do mundo, apesar das oscilações, aumenta consideravelmente, conseqüentemente difundindo o espaço geográfico em detrimento do espaço ecológico.

SANTOS (1996a), ao tratar das distinções entre os vários períodos sugere que a cada período corresponde um dado meio geográfico, e propõe: meio pré-técnico (condicionado pela primeira natureza), meio técnico, meio técnico-científico e meio técnico-científico e informacional, estes três últimos meios correspondem ao período de difusão do espaço geográfico.

A noção de meio geográfico está estreitamente ligada à noção de período. “*O meio natural era aquela fase da história na qual o homem escolhia da natureza aquilo que era fundamental ao exercício da vida e valorizava diferentemente essas condições naturais, as quais, sem grande modificação, constituíam a base material da existência do grupo. O fim do século XVIII e, sobretudo, o século XIX vêem a mecanização do território: o território se mecaniza. Podemos dizer, junto com Max. Sorre (1948) e André Siegfried (1955), que esse momento é o momento da criação do meio técnico, que substitui o meio natural*” (SANTOS, 1992:5).

Todavia, as modernizações que um período planta em um meio não suprimem as modernizações dos períodos precedentes, pois “o espaço é a acumulação desigual de tempos” (SANTOS, 1982). Por isso, coexistem no presente, num mesmo meio, modernizações de períodos distintos, desigualmente distribuídas pelo espaço.

A partir do confronto destas periodizações (ISNARD, 1982; MOSCOVICI, 1977; RAFFESTIN e BRESSO, 1979; SANTOS, 1996a), propomos, esquematicamente, a seguinte periodização para a conformação dos diferentes meios (quadro 1):

QUADRO Nº 1
PERIODIZAÇÃO: UMA PROPOSTA

Espaço Ecológico (Teleonomia)	Espaço Geográfico (Intencionalidade)		
Meio natural/orgânico/pré-agrícola	Meio técnico	Meio técnico-científico	Meio técnico-científico e informacional
Há uma lógica natural, uma coerência biológica. A regulação é dada pelas estações do ano. O tempo é cíclico: aquele das estações do ano.	A lógica natural é suplantada pela lógica instrumental. Passa a haver um tempo social.	Os objetos técnicos passam a receber uma carga de ciência, de uma explicação que pode ser reproduzida em laboratórios, por exemplo: a agronomia e o cruzamento de espécies vegetais.	Completa-se tecnicamente a separação entre energia e informação em escala planetária. Tudo toma a forma da informação, sendo esta o motor deste novo período.
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>A passagem se dá há 10 mil anos, ou seja, a 8.000 A.C. quando da 1ª Revolução Agrícola no Oriente Médio.</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>A passagem se dá com a Revolução Industrial (Século XVIII) na Europa.</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Tem início nos EUA e Europa. O marco é a 2ª Guerra Mundial</p> </div>	

As rupturas de um espaço a outro não são, como se pode depreender, estanques. Há um lento trabalho – hoje cada vez mais acelerado – gestado por gerações até que as inovações se imponham como uso, mesmo assim podem-se reconhecer em cada período as *rugosidades* (Santos, 1978) presentes no espaço, ou, os testemunhos do trabalho morto.

As distinções apresentadas no quadro nº 1 objetivam compreender as variáveis fundamentais que podem definir um período, sabendo que tudo continua em lenta – hoje cada vez mais veloz – modificação, porém guardando a coerência de um determinado período. As características próprias a cada meio, que são uma criação social, marcam essas mesmas sociedades na medida em que o espaço geográfico é difundido, implicando em novas configurações de fronteiras, delimitadoras dos distintos projetos de organização dos espaços políticos nacionais. Esta abordagem sugere que a transformação do espaço geográfico, por meio do conjunto técnica/trabalho - uma dupla indissociável - é uma condição para o movimento da sociedade como um todo.

As fronteiras são condição e resultado das ações sociais em coerência com seu tempo. Toda ação esposa o seu tempo, por isso os movimentos que originam uma fronteira, sofrendo mudanças ao longo do tempo, também podem condicionar a obsolescência das fronteiras. Se o movimento que originou uma fronteira envelhece, então a fronteira, que é uma cristalização do trabalho social no território, também declina.

Conseqüentemente, a abordagem que fazemos hoje das fronteiras abdica de muitas variáveis próprias a períodos anteriores. Tome-se o caso das *fronteiras naturais*. Na história da superação dos constrangimentos sociais alguns elementos naturais representaram “barreiras” à expansão do espaço geográfico, ou, do *ecúmeno*, porém, hoje as barreiras naturais (montanhas, rios, etc.) têm sua existência questionada na medida em que mesmo em lugares de difícil acesso, é possível a realização de demarcações fronteiriças a partir das novas tecnologias, como os satélites e suas tecnologias de GPS (Global Position System). Falar das fronteiras hoje exige entender o atual período técnico-científico e informacional.

O papel das fronteiras na geografia

O pós-guerra inaugura um novo período das relações mundiais. As Novas Tecnologias da Comunicação, da Informação e da Produção vieram possibilitar a formação de redes mundiais de produção e transmissão de imagens, informações e dados, até então impensáveis. Pode-se dizer que mais que uma etapa de nova internacionalização das relações capitalistas, vive-se uma nova configuração do capitalismo mundial e dos mecanismos de sua regulação. Agora a esfera financeira assume uma posição de comando no destino social da riqueza, em cooperação e em contradição com outras esferas. (CHESNAIS, 1996)

Hoje as “relações internacionais” configuram um “sistema internacional”. A vida social passa a ser modelada por ações, por acontecimentos que, mesmo fazendo-se a grandes distâncias, via ondas de rádio ou cabos, podem ser conhecidas por todo o globo, dando novas dimensões a todos os aspectos da vida. De internacionais, quando as relações se davam nos lugares, mas não

havia uma interdependência mundial, as relações transformaram-se em mundiais.

Não obstante, tais influências distantes se fazem distintas em cada lugar, por isso a afirmação de GOTTMANN (1952), apontada nos anos 1950 ainda permanece válida: saber onde estão os homens e as coisas para que se possa tirar conclusões quanto ao que um país pode fazer, isto é, suas perspectivas, seus projetos.

VIDAL DE LA BLACHE (*apud* BRAUDEL 1990:266) lembra que “a história de um povo é inseparável da extensão do país que ele habita... é necessário partir dessa idéia precisa de que a extensão de um país é um reservatório onde dormem as energias em que a natureza depositou a semente, mas seu emprego depende do homem”. Grupos humanos e não-humanos (os não-humanos são representados pela configuração territorial¹, como pontes, túneis, lagos, florestas, etc.) se nutrem mutuamente, já que base material e existência são inseparáveis.

O território nacional é *abrigo* e *recurso* para todos aqueles que nele vivem, independentemente do compartimento político, estados e municípios, ao qual se é filiado. Os territórios delimitados por fronteiras são heranças, *rugosidades* que, em coexistência com o presente, formam grandes conjuntos horizontais. Sobre estes conjuntos existem pontos ligados em rede a serviço dos agentes hegemônicos, são as verticalidades. Retomando a idéia de Jean GOTTMANN de *território como abrigo* e *território como recurso*, SANTOS (1996d) lembra que o território visto como verticalidade é o *recurso* dos agentes hegemônicos, enquanto o território dos agentes não-hegemônicos é o seu *abrigo*.

Sugerimos que existiria ainda um *território como reserva*. Este diria respeito àqueles lugares que ainda não foram atingidos diretamente pelo movimento dos agentes hegemônicos, mas que guardam virtualidades estratégicas.

¹ De acordo com SANTOS (1988:75) “a configuração territorial é o território e mais o conjunto de objetos existentes sobre ele; objetos naturais ou objetos artificiais que a definem. Muitas vezes o que imaginamos natural não é, enquanto o artificial se torna ‘natural’, quando se incorpora à natureza. Nesta, as coisas criadas diante dos nossos olhos, e que para cada um de nós é o novo, já aparece às novas gerações como um fato banal. O que vimos ser construído é, para as gerações seguintes, o que existe diante deles como natureza.”

Recurso, abrigo e reserva são entidades analíticas que revelam o dinamismo histórico do espaço. Todos os grupos sociais possuem o seu meio local e interior como abrigo, mas também um exterior que age sobre o local, tanto mais quanto menos o local age sobre o exterior. Assim, à medida que a sociedade evolui, os compartimentos políticos também evoluem, quer seja por pressões internas, quer seja por pressões externas ao território nacional.

Todavia, em todos os territórios do mundo, de organização política federativa ou unitária, produziram-se divisões internas. As fronteiras são uma necessidade política de uso dos territórios. Usar o território para vencer constrangimentos exige organização política, que tomou forma jurídica na figura do Estado-nação.

BRAUDEL (1990) analisando o surgimento do Estado-Nação na Europa, em particular o francês, questiona se não foi a geografia que inventou a França. Longe de qualquer determinismo, o autor ressalta justamente o papel da geografia (densidades populacionais; ocupação territorial; a supremacia de Paris sobre o território francês; duração e extensão dos limites e fronteiras) na organização de um sistema político. Por isso a análise política da geografia centra-se sobre o território e não sobre o Estado-nação.

De fato, com o advento do capitalismo, em todos os países do mundo produziram-se novas fronteiras internas, funcionais à produção. À medida que novas formas de produzir foram sendo desenvolvidas, novas fronteiras foram sendo exigidas. Por isso a divisão social e territorial do trabalho junta-se a divisão política do território, base da propriedade privada, da produção e de todo poder político. Este é um dado universal, não existe Estado sem território, assim como não existe território sem compartimentos políticas, ou seja, sem as fronteiras.

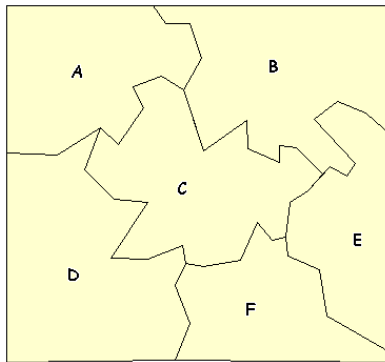
Fronteiras que ANCEL (1938) definia como “isóbaras políticas”, justamente por formarem linhas que delimitam dois campos opostos de forças por um certo tempo. Tomando-se alguns cuidados, como o de não matematizar as relações entre os campos de forças, que são os territórios nas suas várias compartimentações e escalas, ainda hoje essa definição guarda certo grau de validade.

Matematização que foi bastante utilizada pela geografia política clássica nas suas abordagens territoriais. BACKHEUSER (apud MEIRA MATTOS,

1990) chega inclusive a elaborar um conjunto de leis sobre o funcionamento político do território. Segundo esses preceitos, a evolução das fronteiras obedeceria a quatro leis², das quais destacamos a quarta: “4ª Lei da pressão - a pressão que se exerce nas fronteiras é função da vitalidade relativa dos confrontantes e dos elementos de força à sua disposição. Essa lei pode ser traduzida pela equação: $P = VF$, na qual, P significa pressão na fronteira, V , vitalidade do Estado (coeficiente composto de vários fatores) e F , a força à disposição do Estado, composta, também, de vários elementos”. (1990:45)

De acordo com BACKHEUSER (1952), o aumento populacional de um território detonaria pressões sobre territórios com menor densidade populacional. Assim, (figura nº 1) o aumento populacional de C, provocaria uma pressão maior sobre os territórios vizinhos, A, B, D, E e F. Essa maior pressão levaria a mudanças no quadro das fronteiras.

FIGURA Nº 1
PRESSÃO DE FRONTEIRA



Chamando P à população do Estado A e de p, p', p'', p''' , às populações dos Estados B, C, D e F, o quociente de pressão de Supan³, Q_p , é expresso pela fórmula contida no texto:

$$Q_p = \frac{P}{p + p' + p'' + p'''}$$

Obtidos os números representativos do quociente de pressão de vários Estados, poder-se-ão organizar tabelas que representem as ameaças latentes a que cada um esteja sujeito.

² As outras três são: “1ª) **Lei da vontade (ou força)**: a localização da fronteira é um ato de vontade dos dois confrontantes agindo de acordo, ou de força de um só deles ou de terceiros suficientemente poderosos intervindo na vida dos primeiros; 2ª) **Lei do equilíbrio dinâmico**: em virtude de pressões recíprocas a fronteira não é estável senão como expressão de um equilíbrio dinâmico (transitório), resultante das ações que mutuamente exercem os Estados confrontantes; 3ª) **Lei da fricção**: a faixa fronteira é sempre uma zona de atritos (fricções), entre os Estados confrontantes, na qual se podem encontrar germens de futuras flutuações da dita linha.” (BACKHEUSER, 1952:165-6)

³ SUPAN, geógrafo que denominou *pressão* como *quociente de pressão* e a expressou por uma fração. Segundo esse geógrafo a pressão capaz de deslocar fronteiras é apenas, ou principalmente, demográfica. (BACKHEUSER, 1952)

Essas leis sobre o funcionamento político das fronteiras foram elaboradas a partir de teoremas propostos por SUPAN (apud BACKHEUSER, 1952). Mas é o próprio BACKHEUSER (1952) quem vai discordar de SUPAN, porque as fórmulas matemáticas deste último não considerariam que a densidade e o crescimento da população teriam maior valor que a população absoluta e que, por isso, o teorema de SUPAN não poderia ser erigido em lei.

Diz BACKHEUSER (1952:155) que “a única razão favorável ao proposto quociente é ser difícil encontrar outro índice **numérico** seguro, capaz de se prestar à tradução concreta do transcendente fenômeno ocasionador do deslocamento das fronteiras, ou seja, de representar numericamente a **pressão** tornada patente por ocasião das guerras e outros índices imperialistas, mas latente, desde muito antes da manifestação das armas”.

BACKHEUSER (1952) ainda afirma que mais, muito mais que a população absoluta, outros elementos devem ser valorizados para medida de pressão sobre as fronteiras, como por exemplo, a **vitalidade**. Mas, como medida? Ele responde: $P = VF$, em que **P** significa **pressão geopolítica** (latente) sobre a fronteira, sendo **V** o **índice de vitalidade** da Nação e **F** a **força material** capaz de se manifestar.

Essa busca por Leis Universais revelaria o caráter “científico” dos estudos geopolíticos – entendendo a geopolítica como a política aplicada aos territórios –, o que levou muitos estudiosos a cometerem exageros, matematizando o espaço geográfico que, por ser social, não se presta só a esse tipo de análise.

É o próprio RATZEL quem proclama que “a lei do desenvolvimento das fronteiras pode ser chamada **tendência à simplificação**”⁴ (1988:344). Ou ainda: “Pode-se associar à linha fronteira uma grandeza que não depende senão do espaço que ela encerra, /.../ O primeiro valor segue a lei elementar que diz que ao crescimento geométrico de uma superfície corresponde um crescimento somente aritmético do perímetro correspondente.” (1988:366)

Seguindo na mesma linha, BACKHEUSER (1952:81) começa o capítulo 3 de seu livro assim definindo as fronteiras:

⁴ RATZEL (1988[1897]) chama de **simplificação** ao processo de crescente correção de todas as irregularidades que as linhas fronteiriças venham a ter.

*“Quem olha uma figura geométrica - losango, círculo, polígono estrelado - logo se deixa impressionar por sua **linha de contorno**. Parece ser esta o que caracteriza a **forma** da figura. Linearmente assim é, embora, em superfície, aquela mesma figura apresente um certo número de propriedades referentes a **área** ou **espaço** delimitado por dita linha periférica. Há “teoremas” sobre cada um desses elementos morfológicos. Em geografia as mesmas impressões são recebidas por quem examina um mapa ou um atlas. A ‘forma’, os ‘limites’ e o ‘tamanho’ de um país como que entram pelos olhos. A respeito de cada um desses elementos geográficos podem ser formulados **princípios** ou **leis** que nada mais afinal são que **teoremas**”.*

A geografia política clássica, nas figuras de RATZEL (1888[1897]), tanto quanto de BACKHEUSER (1952), buscavam leis que tornassem científicos os estudos políticos aplicados ao território. Esta seria uma maneira de afirmar os estudos de geografia política frente ao desenvolvimento de outras ciências sociais.

Por isso, antes de retornar à discussão das fronteiras, mais adiante, é importante tratar dos fundamentos da geografia política, porque é deste campo de estudos da geografia que saíram as mais aprofundadas pesquisas sobre o papel das fronteiras no condicionamento social.

Capítulo 2 - A geografia política clássica e o significado das fronteiras

De acordo com RAFFESTIN (1986), devemos aprender a construir o objeto da geografia. Tal construção remete à unidade desta ciência e a integração das diferentes partes ou ramos hoje dispersos. Trata-se não só da geografia agrária, da geografia urbana, da geografia política... mas também da dualidade que persiste entre geografia física e geografia humana. Segundo esta proposição de método, os conceitos devem dizer respeito ao objeto da disciplina e não aos ramos ou partes. Assumindo que o objeto de estudo da geografia é um só - o *espaço geográfico* - os conceitos então são *transgeográficos*, pois os encontramos e deles necessitamos em todas as “partes” da disciplina geográfica.

Com relação a essa forma unitária de encarar o objeto de estudo da geografia, ISNARD (1982:40) observa que “... o próprio método geográfico consiste em partir, não da sociedade para atingir o espaço, mas do espaço para atingir a sociedade, exactamente da mesma maneira como compreender o autor através da sua obra”.

Essa proposição de método nos leva a conjecturar a possibilidade da análise social a partir de um elemento que tem papel ativo na organização do espaço geográfico, que é a fronteira. Para esta análise utilizaremos como recorte empírico as fronteiras municipais. Três argumentos destacam-se em favor da escolha das fronteiras municipais: a) o aumento do número de municípios no Brasil é uma evidência da dinâmica de produção de novos poderes político-institucionais, com todas as suas implicações sócio-territoriais; b) a crise do Estado-nação que faz emergir a escala do lugar como escala fundamental para a compreensão das dinâmicas sócio-territoriais; c) E, por fim, o fato de que a escala do Estado-Nação não é a única fonte de poder a praticar políticas territoriais, também os municípios como entes federativos praticam políticas de organização do território.

Antes de ingressar na análise das fronteiras internas ao território brasileiro, abordaremos como a geografia política clássica fundou seus estudos sobre as fronteiras para melhor compreensão dos fundamentos genéticos deste conceito.

Fronteiras e ciências exatas

Para MORIN (1991 e 1993), os êxitos da física clássica, que perduraram até pelo menos o começo do século XX, empurraram as outras ciências a conceber seus objetos de estudo separados do entorno e a explicá-los em virtude de leis gerais às quais ele obedeceria. Ciência, matemática e lógica associaram-se de tal maneira que até os seus fundamentos se confundiram no começo do século XX. A ciência não cessou de se matematizar ao longo de seu desenvolvimento.

Para RAFFESTIN (1993), RATZEL sem se dar conta criou as bases de uma “geografia totalitária”, porque teria considerado a escala do Estado-Nação como única fonte do poder, desconsiderando outros agentes sociais e mesmo pessoas. Para RAFFESTIN (1993), bastante influenciado por Foucault, o poder surge a partir das relações, por isso seu fundamento é “multidimensional”, daí a dificuldade em afirmar que o Estado monopoliza o poder.

De fato, RATZEL (1988[1897]) incorpora em seus estudos geográficos princípios da lógica matemática. Acreditando que a grandeza do Estado superava qualquer fenômeno, RATZEL tentava eliminar de seu método de análise todas as contradições sociais, da mesma maneira que faz a lógica matemática.

“Enquanto a filosofia enfrentava o problema da contradição, a ciência clássica sempre o rejeitava: uma contradição só podia ser o indício de um erro de raciocínio e, por isso mesmo, devia não apenas ser eliminada, mas determinar a eliminação do raciocínio que a ela conduzia.” (MORIN, 1998:226)

A geografia política, ou melhor, os geógrafos políticos – e também os geopolíticos –, vão erigir esta “ciência” como reguladora da ação do Estado sobre o território, porque lhes era conveniente eliminar toda e qualquer contradição: “o Estado acima de tudo”. Ao tentar eliminar as contradições de seu método, impondo uma única lógica de funcionamento do Estado territorial, representada pela *fórmula Estado = Poder* (fórmula na qual encontramos uma verdade ou pelo menos uma proposição verdadeira) a geografia política e a geopolítica criaram um *Frankstein*, uma *colcha de retalhos* do ponto de vista de seu método.

Se “Galileu defendera a idéia de que o livro da Natureza estava escrito em linguagem matemática” (MORIN, 1993:223), os geopolíticos⁵ defenderam a idéia de que o livro da política estava escrito em linguagem natural, daí as analogias orgânicas, biológicas, matemáticas e geométricas.

É nesse contexto de tentativas de formulação de leis gerais, e muito influenciado pela biologia e os êxitos de DARWIN com a teoria evolucionista, que tomam corpo as reflexões de RATZEL⁶, em sua *Geografia Política*. Segundo VALLAUX (1914), Ratzel acreditou ter encontrado uma dupla fórmula das relações entre o Estado e o solo, na noção de *espaço* e na noção de *posição*. Todavia, o espaço puro nada vale em matéria de geografia política, porque não comporta a ação. Para os Estados, espaço e tempo são referências mútuas. O espaço considerado independentemente da natureza, das formas e das qualidades do solo, não é outra coisa senão a distância.

Para DURKHEIM (1898), a obra de RATZEL (*Géographie Politique*) objetivava constituir a geografia política como uma ciência, sobretudo como uma ciência social, que teria como objeto de estudo tudo o que, na vida pública, pudesse se exprimir territorialmente. De acordo com o próprio RATZEL (1898/99), “a sociedade é o intermediário pelo qual o Estado se une ao solo”.

Também no final do século XIX, a sociologia como ciência está nascendo, e por meio de DURKHEIM tenta chamar para si os estudos de geografia política. DURKHEIM (1898: 531) afirma que “... a geografia política aparece, num certo sentido, como um ramo e quase como um outro nome do que nós

⁵ A partir de RATZEL (1888[1897]) suas analogias biológicas vão ser exacerbadas. DEMANGEON (1932) assinala que antes de RATZEL a geografia política jamais formara uma disciplina sistemática: “Ratzel foi o primeiro a compreender a complexidade das condições de existência e de funcionamento dos Estados e soube dar a seu estudo o caráter de uma ciência” (DEMANGEON, 1932:23). Mas, para DEMANGEON (1932), os seguidores de RATZEL, na Alemanha, se distanciaram demasiadamente desse espírito científico, ao fazer dessa corrente de pensamento um instrumento para restaurar o Estado alemão na sua força e na sua grandeza.

⁶ FRIEDRICH RATZEL (farmacêutico, naturalista, jornalista, geógrafo - 1844-1904) publica em 1897 *Politische Geographie* (Geografia Política), até hoje não traduzido para a língua portuguesa, considerada a obra fundadora de um ramo de estudos da geografia que é a *geografia política*, comumente confundida com a *geopolítica*. Esta última foi fundada e assim denominada, segundo SANGUIN (1975), pelo sueco RUDOLF KJELLÉN (1864-1922), em 1905, sendo que em 1924 KARL HAUSHOFER (*De la Géopolitique*, traduzido para o francês em 1986, Paris, Fayard) transformará a geopolítica numa máquina política. Para uma compreensão das escolas e autores da geografia política e geopolítica, ver TOSTA, O., (1984), *Teorias Geopolíticas*. Rio de Janeiro, Bibliex. COSTA, W. M. da, (1992), *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo, HUCITEC/EDUSP, traça um perfil detalhado do desenvolvimento da geografia política e da geopolítica.

vamos chamar morfologia social, posto que ela trata das formas territoriais das sociedades”.

Em 1898, DURKHEIM (1898:520) inaugura na revista *l'Année Sociologique* uma seção intitulada “Morfologia Social” e explica o que é reunido sob esse título: *“a vida social repousa sob um substrato que é determinado na sua grandeza e na sua forma. O que o constitui é a massa de indivíduos que compõem a sociedade, a maneira pela qual eles são dispostos sobre o solo, a natureza e configuração de todas as coisas que afetam as relações coletivas.”*

Segundo o tamanho da população, sua densidade, sua concentração em cidades ou no campo; a maneira pela qual as cidades e as casas são construídas; como o espaço é ocupado pela sociedade, como as fronteiras limitam o espaço ocupado, etc., o substrato social seria diferente. A constituição desse substrato afetaria, direta ou indiretamente, todos os fenômenos sociais, da mesma maneira que os fenômenos psíquicos estão em relação mediata ou imediata, com o estado do cérebro. DURKHEIM (1898:520) afirma ainda que *“...todo um conjunto de problemas que interessam evidentemente à sociologia e que, se referem todos a um único e mesmo objeto, devem pertencer ao domínio de uma mesma ciência. É essa ciência que propomos chamar de morfologia social”*.

De acordo com o mesmo autor, diferentes disciplinas tratam cada uma à sua maneira do mesmo objeto de estudo. A geografia estudando as formas territoriais dos Estados; a história cuidando da evolução dos grupos rurais ou urbanos; a demografia estudando a distribuição da população, etc. A morfologia social serviria para tirar *“...essas ciências parciais de seu isolamento e colocá-las em contato reunindo-as sob uma mesma rubrica. Elas tomariam assim o sentimento de sua unidade.”* (DURKHEIM, 1898)

Depois de registrar que, na realidade a história política, a história econômica e a história social estão estreitamente ligadas umas às outras e que o mesmo se passa com a geografia - não há geografia política sem a geografia histórica, a geografia economia e a geografia física, sendo todas elas de uma corrente, em que a geografia humana é estreitamente solidária da geografia física - FEBVRE (1970[1922]:94) anota que *“a morfologia social não é, não pode ser o equivalente da geografia humana. À sua existência, ao seu desenvolvimento não vemos nenhum inconveniente. Nós achamos perfeitamente legítimo que os sociólogos se inquietem, como também os historiadores, da parte de influência que sobre o*

desenvolvimento das sociedades as condições geográficas podem exercer. Mas isso não é senão uma parte do problema geral que se coloca. Esta não é senão uma maneira especial de o conceber. E que não pode levar senão a conclusões parciais”.

Para FEBVRE (1970[1922]) os sociólogos demonstrariam uma incurável falta de senso diplomático, pois estariam enveredando por “terras reservadas”, em função de uma característica específica da geografia que não está presente na sociologia, qual seja: a visão de conjunto expressa pelo termo *meio*. Já para Max SORRE (1984[1954]:31), “o termo *meio* refere-se ao conjunto das condições exteriores de vida do indivíduo ou do grupo [e que] a noção de *meio* é de prodigiosa riqueza, não somente pela quantidade de elementos que entram em sua definição, mas também porque esses elementos formam inúmeras e variadas combinações entre si. Cada um deles age por conta própria, através e por intermédio de todos os outros. No que se segue, não percamos de vista esta idéia: os homens não estão submetidos à ação de tal ou tal fator mesológico, mas, sim, à do complexo como um todo”.⁷

A explicitação desse debate travado em torno a tentativas de colonização de um objeto de estudo que se mostrava fecundo e que, por intermédio de Ratzel, dava seus primeiros passos, como a noção de fronteira foi concebida por esse autor em sua *Geografia Política*?

Para SANGUIN (1975), a teoria de RATZEL é construída a partir de três *idéias-força*: espaço, posição e organismo. Espaço e posição determinariam o destino histórico de cada parte da superfície terrestre. A idéia de organismo apresentada por RATZEL traz a concepção do Estado como um organismo biológico, que nasce, vive e fenece. Numa analogia biológica, assim as fronteiras são definidas: “a fronteira entre dois Estados que constituíram na origem um conjunto é a cicatriz que corresponde à ruptura histórica.” (RATZEL, 1987[1897]:149). Com essa concepção organicista, RATZEL naturaliza a relação dos homens com seu meio. Com base nessa visão todos os elementos constituintes do território também são naturalizados, como foi o caso das fronteiras.

⁷ Milton SANTOS (1996a) retoma a idéia de *meio* formulada por Maximilien SORRE, para elaborar uma reflexão acerca do atual período histórico.

Para VALLAUX (1914:384), “las fronteras naturales responden á la antigua noción de la frontera comprendida como *espacio vacío*; no responden á las definiciones de las líneas y de las zonas de demarcación necesarias á los Estados complejos. Con relação e estos Estados, las fronteras llamadas *artificiales* son las verdaderas *naturales*, es decir, aquellas que convienen á la naturaleza y á la manera de ser de las sociedades políticas”.

KJELLEN (apud MEIRA MATTOS, 1990:22), valendo-se também dessa concepção organicista, afirma que “*a fronteira é a epiderme do corpo do Estado*”. Assim, a fronteira seria a parte mais sensível do Estado, sentindo primeiro as manifestações do exterior. KJELLEN aprofunda as concepções organicistas ao tratar as fronteiras como órgãos dos Estados e estes como organismos vivos. Para RATZEL (1988[1897]), as fronteiras são o órgão periférico dos Estados.

Mas RATZEL (1988[1897]), também aponta textualmente os limites das analogias organicistas, afirmando que a um país, a esse fundamento natural, se associa nos espíritos, tudo o que o homem nele introduziu. Assim, deve-se destacar que algumas proposições ratzelianas permanecem extremamente atuais, especialmente quando classifica as fronteiras a partir de dois atributos principais: a) fronteira como linha: é um limite traçado geodesicamente, na forma de paralelos e meridianos, e; b) fronteira como zona: a paisagem denuncia subjetivamente a existência de uma fronteira, como quando nos deslocamos de uma cidade para outra atravessando uma zona não-urbanizada.

Tanto a *linha* quanto a *zona* fazem parte de um sistema de limites. Para RATZEL (1988[1897]) a *zona* representa a coisa real, a *linha* representa sua abstração. A linha pode ser desenhada, memorizada, medida e é estabelecida por uma decisão política, enquanto a zona é por essência indeterminada e não depende de decisões políticas para sua existência.

Geralmente a zona de fronteira dá origem a uma linha de fronteira. A fronteira, nesse sentido, é o produto de um movimento sempre transitório, porque histórico: “*tudo o que pode se propagar sobre a terra como forma de vida toma sempre a forma de um domínio dotado de uma certa posição, configuração e tamanho, um **espaço de propagação** cujos pontos extremos podem ser demarcados sobre uma linha que nomeamos de fronteira*”. (RATZEL, 1988[1897]:334)

Segundo RATZEL (1988[1897]) os dois atributos iniciais das fronteiras – zona e linha – desdobram-se segundo características particulares de cada fração do espaço. Fiel aos princípios positivistas da ciência, ele elaborou uma tipologia (quadro 2):

QUADRO Nº 2
TIPOLOGIA DAS FRONTEIRAS SEGUNDO RATZEL

Tipo de fronteira	Divide-se em	Características
Políticas	Simples	Aquela que não tem contato com outra área política. Por exemplo: um litoral.
	Dupla	Cada vez que as cartas indicam por uma linha única a justaposição de duas entidades políticas, pois essa linha deve ser considerada como a fusão de duas fronteiras.
	Fechada	São <i>enclaves</i> dentro de uma unidade política. Atualmente teríamos como exemplo o país basco.
	Descontínua	São <i>exclaves</i> , isto é, partes de Estados que estão fora de seus domínios territoriais. Atualmente, o exemplo seria o das Ilhas Malvinas (Falklands) para a Grã-Bretanha.
	Deficientes	Onde existem conflitos por novas demarcações fronteiriças, significa que a demarcação anterior foi deficiente.
	Elástica	Por falta de boas cartas ou por erros dos cartógrafos muitas fronteiras aumentam ou diminuem suas extensões. O desenvolvimento técnico aprimorado diminui os “erros”.
Naturais	Acidentes da crosta terrestre	São montanhas, rios, lagos, desertos, florestas, costas, etc. Estes seriam os limites do ecúmeno. Os atributos naturais das fronteiras não concernem só ao solo, o povo é aí incluído quando ele constitui um limite étnico .
	Boas	A idéia de boa ou de má fronteira repousa sobre a idéia de fronteira como proteção . Se a fronteira se prestar naturalmente à proteção do Estado num momento de guerra, então ela é boa, do contrário é má.
	Más	Quando naturalmente não se presta à defesa militar de um Estado.
Artificiais	Qualquer tipo de demarcação excluindo as naturais	É aquela fronteira que é demarcada por Tratado, mesmo que se apoie sobre uma fronteira natural. Por exemplo: demarcar uma fronteira sobre um rio que atravessa uma região étnica. A região natural étnica é definida pela etnia e não pelo rio.

Fonte: elaborado pelo autor com base em RATZEL (1988[1897]).

Outro autor de destaque é ANCEL (1938), que faz uma aprofundada discussão a respeito *da geografia das fronteiras*, termo que inclusive é título de um de seus livros. O autor parte de algumas premissas na sua reflexão sobre

essa geografia das fronteiras, quais sejam: a) não existe fronteira natural⁸; b) a fronteira é uma isóbara política que fixa, por um tempo, um equilíbrio entre duas pressões; c) as fronteiras são barreiras políticas instituídas pelos homens; d) a fronteira é ela própria produtora de transformações sociais.

Com base nas discussões realizadas por ANCEL (1938), elaboramos um quadro (nº 3) que apresenta outra tipologia das fronteiras:

QUADRO Nº 3
TIPOLOGIA DAS FRONTEIRAS SEGUNDO ANCEL

Tipos	Divide-se em	Características	
Fronteira Plástica. Resulta unicamente de um equilíbrio: ela se modela sobre as forças vitais de dois povos. Plástica, ela tem um simples valor relativo; após a função efêmera que lhe dá o grupo que ela enquadra e que por um tempo ela mantém.	Fronteiras Medievais	Estados Clareiras: aumentam à medida que caem as árvores. Eram enquadrados pela floresta, ela mesma, uma zona-fronteira. Estados "routiers": os vales da montanhas vão favorecer o aparecimentos de rotas. Por exemplo: o rio Danúbio. Cidade-Estado: o Império Romano era menos um território que um poder, que pôde se estender a todo o mundo habitado.	
	Fronteiras Modernas: as fronteiras-zonas foram substituídas pelas fronteiras lineares.	Nascimento da fronteira linear	O desenvolvimento técnico possibilita a demarcação de linhas fronteiriças no território.
		Espírito de fronteira	Em 18/06/1790 é colocada sobre a ponte do rio Reno uma bandeira com os dizeres: "Aqui começa o país da liberdade". Assim nasce, segundo a expressão criada por VIDAL DE LA BLACHE, o "espírito de fronteira".
Fronteiras físicas: foram feitas para serem vencidas. Esta é a história do homem.	Abertas	Servem à circulação e não como obstáculo. Por exemplo: rios navegáveis.	
	Fechadas	Não servem à circulação e, portanto, precisam ser vencidas. Por exemplo: uma cadeia montanhosa.	
Fronteiras humanas: são aquelas produzidas pelas sociedades.	Fronteira de pressão	São isóbaras políticas: resultam de um equilíbrio entre linhas de igual pressão que os diplomatas transformam em fronteiras.	
	Fronteira de civilização	São mais permanentes que as fronteiras de pressão, porém mais incertas, mais complicadas. Por exemplo: a língua ou a religião.	

Fonte: elaborado pelo autor com base em ANCEL (1938)

⁸ Para ANCEL (1936:47), a noção de **fronteiras naturais** foi colocada na cabeça dos homens políticos, graças a ROSSEAU: "Os espíritos se reportam aos profetas da época, em particular a Jean-Jacques Rousseau. Foi ele que escreveu em seu **Projeto de Paz Perpétua (1760)**, considerando a Europa: a situação das montanhas, dos mares e dos rios que servem de limite às nações parece ter decidido o número e a grandeza dessas nações; e pode-se dizer que a ordem política dessa parte do mundo é, sob certa medida, obra da natureza...".

Para FOUCHER (1991) a análise das fronteiras nacionais deve levar em consideração que, na grande maioria dos casos, um território nacional faz fronteira com muitos outros territórios, portanto há um campo de força que se choca com vários outros campos, tantos quantos forem o número de países vizinhos, formando um conjunto de *díades*.

A díade é um seguimento de fronteira. Assim, um território nacional é *envelopado* por sua fronteira, que é um conjunto de segmentos em igual número ao dos países vizinhos. Considerar as díades é fundamental para a análise das relações internacionais, na medida em que um “conflito de fronteira” não significa um conflito com todos os vizinhos estabelecidos ao longo de toda fronteira nacional.

Toda fronteira possui uma extensão linear que envelope um território nacional, um estado ou um município, mas também possui seguimentos ou díades que confrontam um território com outro. Portanto, a geografia política clássica funda o conceito de fronteira em seu caráter horizontal, ou seja, os territórios mantêm relações com seus vizinhos por meio de seus seguimentos de fronteiras.

Nos capítulos 3 e 4, defenderemos a tese de que hoje, as fronteiras também possuem uma dimensão vertical.

Capítulo 3 – As fronteiras internas e o peso do território

“A fronteira aparentemente tão imutável não é senão o lugar transitório de um movimento” (RATZEL, 1988[1897]:332)

O Estado moderno⁹ só toma a sua forma atual a partir de fins do século XIX. É só a partir daí que o mundo todo passa a ser dividido por fronteiras institucionais, constituindo conseqüentemente os Estados Nacionais e suas colônias. As fronteiras nacionais envelopam o Estado estabelecendo regimes jurídico-políticos diferenciados segundo os territórios nacionais.

Para FOUCHER (1991), essa concepção jurídica das fronteiras foi produzida pelo direito internacional público: “toda ordem jurídica tem por função elementar delimitar a esfera de atividade dos sujeitos do direito” (ROUSSEAU, C., apud FOUCHER, 1991:47) e “a fronteira marca o ponto onde expira a competência territorial” (Préciz Dalloz apud FOUCHER, 1991:47). Essa forma jurídica internacional de conceituar a fronteira, implica numa concepção única e indiferenciada do termo *fronteira*.

Essa definição foi elaborada justamente no momento em que os Estados modernos estão tomando sua forma atual (final do século XIX e início do século XX) e exigem seu reconhecimento internacional. A fronteira compreendida dessa forma “...resulta da adoção de uma concepção de natureza jurídica do território.” (FOUCHER, 1991:47)

Para ALLIÈS (1980) os juristas fizeram do território uma categoria quase universal e ainda hoje ele é visto nos manuais de direito constitucional como um elemento constitutivo do Estado.

De acordo com ANCEL (1938), a Nação se forma por uma solidariedade *consciente* de todas as suas partes, definindo-se por contraste com seus vizinhos. Por isso é que nenhum Estado pode ser definido sem a recorrência às suas fronteiras.

⁹ “Não conhecendo nenhuma ordem jurídica, nem uma relação de súdito de caráter unitário, nem um poder estatal unitário, não se pode dizer que o feudalismo tenha conhecido propriamente a forma ‘Estado’” (HELLER, apud MARTIN, 1993:27-28).

Para ISNARD (1975:184), *"a fronteira é uma linha de equilíbrio que a história traçou entre Estados após séculos de antagonismos..."*. Com a proteção das fronteiras, o Estado pode levar a cabo um longo processo de organização de seu espaço, tornado nacional e por isso mesmo sob uma única autoridade, constituída da soberania nacional. Essa definição de ISNARD (1975) lembra a definição de ANCEL (1938) das fronteiras nacionais como "isóbaras políticas"¹⁰ (termo que segundo ANCEL, 1938, foi cunhado por Jacques Weulersse). Isóbara política porque uma fronteira resultaria de um equilíbrio de linhas de igual pressão, que os diplomatas transformaram em fronteiras.

O que todo direito internacional está de acordo (apesar de suas violações) é quanto ao fato das fronteiras terem a função legal de circunscrever um território onde vigoram normas constitucionais soberanas. Também está de acordo quanto ao fato de os territórios nacionais aceitarem essa construção jurídica do território para se igualarem do ponto de vista do direito internacional. Portanto, do ponto de vista jurídico todos os territórios nacionais são virtualmente iguais, inclusive o direito internacional prevê a existência de tribunais internacionais para dirimir possíveis conflitos, já que as agressões a territórios rivais são comuns, principalmente por parte dos Estados hegemônicos.

Porém, os territórios não são iguais: internamente aos territórios nacionais a divisão territorial do trabalho produziu intensas diferenças e mesmo desigualdades entre lugares e entre regiões. Por isso, MARTIN (1993) afirma que as fronteiras têm seu desenvolvimento ligado ao processo de centralização do poder político. As fronteiras internas (marco político-administrativo) teriam se originado das trocas entre os núcleos urbanos e os seus cinturões vizinhos. Então a divisão territorial do trabalho teria originado as fronteiras internas.

"As 'fronteiras internas' têm, no fundo, a mesma importância estrutural das 'fronteiras externas' para a sobrevivência do Estado burguês. Elas traçam limites que permitem ao Estado classista sustentar a divisão conflituosa das classes sociais ao

¹⁰ A noção de fronteiras como isóbaras políticas é criticada por GOTTMANN (1952). Para este, ANCEL (1938) estaria, primeiro, influenciado pela geografia alemã, a qual acreditaria que as pressões por expansão territorial existiriam sempre de um e de outro lado; segundo, porque combinar elementos físicos e humanos nem sempre levaria à elucidação de um e de outro; terceiro, a LEI foi inventada justamente para se evitar o uso da FORÇA. Há muitos casos de desenvolvimento pacífico de relações comerciais entre nações, o que provaria que a idéia de *isóbara* não se sustenta.

mesmo tempo em que este Estado exerce um efeito polarizador para o conjunto das classes sociais.“ (MARTIN, 1993:115)

GOTTMANN (1952) lembra que é necessário saber onde estão os homens e as coisas para que se possam tirar conclusões quanto ao futuro de um país, ou seja, realça a importância da divisão social e territorial do trabalho. De fato, homens e coisas distribuem-se desigualmente pelos territórios, e esta distribuição articula-se com as fronteiras internas, por isso a necessária discussão a respeito da imposição das fronteiras à própria organização do território, tanto do ponto de vista genético quanto das dinâmicas atuais.

Nos primórdios da expansão do espaço geográfico, a distribuição dos homens dava-se em função das características naturais do lugar, havia uma imposição do espaço natural aos homens, mas hoje quando o ecúmeno é todo o planeta, os espaços naturais cederam lugar ao espaço geográfico; a *“... sucessão no tempo de modos de produção do espaço reflete as grandes fases da história: a passagem do projeto implícito, teleonômico, inerente a todo organismo biológico, à intencionalidade consciente, deliberada, afirmada da Sociedade.”* (ISNARD, 1981:26)

Para VIDAL DE LA BLACHE (in ANCEL, 1938:80), *“a civilização é a luta vitoriosa do homem contra os obstáculos que a natureza colocou diante dele; não há muralha nem fosso que não possam ser vencidos”*.

Hoje, é o próprio espaço geográfico, um híbrido de materialidades e ações, que impõe condicionantes à distribuição dos homens e das coisas pelos territórios (SANTOS, 1996), já que os chamados “obstáculos naturais” (um rio, uma montanha, uma floresta, etc.), aqueles que poderiam deter o avanço dos homens sobre qualquer parte do planeta foram vencidos. A natureza um dia forneceu a matéria-prima, mais ou menos maleável e rica em possibilidades à ação dos homens, mas sem a ação humana, a Terra teria permanecido um imenso conjunto de ecossistemas, devendo sua coerência às leis da organização biológica. (ISNARD, 1975)

Diferente da organização biológica, toda organização socioterritorial é objetivada pelos projetos sociais. A partir das intencionalidades a sociedade emprega todos os meios de ação à sua disposição - força de trabalho, tecnologias, crenças, ambições... - neste trabalho de transformação do espaço

geográfico. Para ISNARD, (1975), sociedade e espaço geográfico obedecem a uma mesma racionalidade.

É por isso que espaços naturais idênticos foram transformados pelos homens em meios geográficos distintos; ecossistemas com as mesmas coerências biológicas foram transformados em espaços geográficos coerentes aos projetos daquelas que o produziram. Ainda que essa produção possa ser o resultado de projetos que partiram de fora do lugar considerado. ISNARD (1981:59) adverte que *“o que define geograficamente a colonização é, entre outras coisas, a introdução de um modelo de espaço concebido pela civilização ocidental, num meio sociocultural e econômico diferente”*.

POLANYI, (2000:217) preocupado com os motivos pelos quais a civilização do século XIX se transformou política e economicamente, lembra que: *“a aglomeração das populações nas cidades industriais, na segunda metade do século XVIII, mudou completamente a situação - primeiro em escala nacional, depois em escala mundial. Efetuar essa transformação foi o verdadeiro significado do livre comércio. A mobilização do produto da terra se estendeu do campo vizinho para as regiões tropical e subtropical - a divisão do trabalho industrial-agrícola foi aplicada ao planeta. O resultado foi que os povos de zonas distantes foram engolfados pelo turbilhão da mudança, cujas origens eram obscuras para eles, enquanto as nações européias se tornavam dependentes de uma integração, ainda não garantida na vida da humanidade, para as suas atividades cotidianas. Com o livre comércio, as novas e tremendas causalidades da interdependência planetária ganharam corpo.”*

Para RAFFESTIN e BRESSO (1979), essa transformação – a aglomeração das populações nas cidades – representou a maior inversão que o mundo já conheceu. A partir da Revolução Industrial, a cidade, primeiro na Europa, depois em outras partes do mundo, suplanta o campo e passa a ser o centro regulador das atividades econômicas. Com o trabalho sobre uma certa superfície, o homem foi produzindo um meio que durante todo o período pré-industrial dependeu da energia humana, ou seja, dos músculos. É por isso que a demografia dos grupos era de suma importância para a regulação do meio. Se houvesse uma contração populacional o espaço ecológico logo se recompunha e avançava em direção ao meio produzido pelo homem, o espaço geográfico. Era clara a dialética entre espaço ecológico e espaço geográfico. Se o número de trabalhadores diminuísse, haveria menos tempo à disposição do grupo para as atividades não absolutamente indispensáveis, é por isso que

produzindo o espaço o homem também produz o tempo. Dispondo de pouco tempo para as atividades não absolutamente indispensáveis, o homem “gastava” muita energia com sua sobrevivência, dispondo de pouco tempo para as *atividades inventivas*.

De acordo com RAFFESTIN e BRESSO (1979), as atividades inventivas são aquelas que apresentam combinações inéditas entre energia e informação, fazendo com que o homem progrida. A energia seria representada pelos músculos, enquanto que a informação seria representada pelo cérebro. O trabalho seria caracterizado pela dupla energia/informação, sendo alguns trabalhos são mais carregados de energia, outros de informação.

MOSCOVICI (1977) concebe a idéia de progresso a partir de três grandes períodos históricos, todos eles “medidos” a partir dos *estados da natureza* ou do *trabalho*, por que é este que *inventa* o mundo.

Em primeiro lugar, o *estado orgânico da natureza* (do fim do Neolítico até o Renascimento no século XVI) corresponde um *trabalho orgânico*, muito mais artístico do que técnico, no qual o homem é o agente direto de produção do meio. O trabalho se define como *trabalho artístico* inteiramente centrado sobre a habilidade. “*Antes do aparecimento das artes, a transferência das habilidades não era um ato distinto da transferência de múltiplos conhecimentos e dos reflexos que reclama a vida em sociedade. Após essa aparição a habilidade torna-se o objeto de uma atenção particular, um campo de investimento de energias intelectuais e físicas.*” (MOSCOVICI, 1977:87)

O homem é o centro de tudo. Sua força de trabalho é materializada nas suas ferramentas – que prolongam, reforçam e integram os órgãos do homem a uma unidade – enquanto suas habilidades permanecem nele próprio como idéias, como sua própria estrutura.

Bertrand GILLE (apud MOSCOVICI, 1977:89) nota, a propósito da progressão das técnicas na Idade Média: “*É menos a ferramenta e a técnica que se procura aperfeiçoar que a pincelada ou a mistura sabiamente dosada para a pintura. O progresso é ainda inerente ao homem e não a seus auxiliares inanimados que são as ferramentas. Mesmo no século XV, procura-se antes formar bons pilotos que bons construtores de navios*”. Assim, o que progredia era muito mais as faculdades humanas e menos as ferramentas. Se alguma técnica falhasse ou

se alguma ferramenta fosse defeituosa, procurava-se aperfeiçoar diretamente as faculdades do homem e não as ferramentas.

Em segundo lugar, o *estado mecânico da natureza* ou *mecanização do mundo* (inicia com o Renascimento e vai até pelo menos o começo do século XX), corresponde um trabalho mecânico em que a máquina é o agente principal, mediador entre o homem e seu meio. O trabalho torna-se atributo de qualquer força material animada ou inanimada, quando então a *força de trabalho* e a *habilidade* claramente se separam. Para o capitalista é preferível a cooperação de mecanismos dóceis à cooperação do “capital variável”.

A força de trabalho passa a ser vista em função de regras geométricas e de leis mecânicas. A força de trabalho passa a ser medida em termos de tempo, em termos de produtividade, podendo ser substituída por outras forças amplificadoras de energia, as máquinas. Apesar de o trabalho não poder ser reduzido a princípios físicos, porque que ele nunca é pura energia, mas uma dupla indistinta de *energia/informação*, o progresso será visto ulteriormente pelo ângulo técnico, pelo ângulo material, pela quantidade de objetos disponíveis a essa ou aquela sociedade, enfim passa a ser concebido como algo externo ao homem¹¹.

Precipita-se uma nova fase após o controle da energia. A regulação da informação começa a ganhar centralidade na organização do trabalho e, portanto, na organização do meio geográfico.

Em terceiro, o *estado cibernético* ou *sintético da natureza* corresponde um trabalho de regulação, de integração. Na natureza mecânica, o trabalho (força e habilidade) materializa-se em força e movimento, sendo que num certo sentido as máquinas reproduzem, prolongam os gestos dos homens: pode-se dizer que a máquina “aprendeu” a ser o que é com os homens.

No estado cibernético as circunstâncias mudam quando as forças materiais passam a “aprender” umas com as outras, substituindo-se umas às outras e reproduzindo-se mutuamente. As técnicas passam a ser integradas, por isso também chamar esse período de sintético. A propósito dos efeitos das técnicas integradas, MOSCOVICI (1977) nota que elas tendem a eliminar o homem do processo produtivo direto, imediato; que há uma combinação de

¹¹ Um dos índices mais utilizados nos dias de hoje para “medir” o progresso de uma sociedade é o consumo de energia elétrica.

fenômenos diversos que são utilizados neste período (elétricos, mecânicos, hidropneumáticos, etc.) em um conjunto coordenado; e que o controle e a comunicação das mensagens se sobrepõem sobre o aspecto energético do agenciamento do sistema maquinal.

DOROGOV (apud MOSCOVICI, 1977:102), observa a este respeito que a máquina ou o grupo de máquinas e os procedimentos reguladores devem ser considerados em conjunto, como um sistema dinâmico único, e que não podemos mais, nessa natureza cibernética, considerar a máquina como sendo puramente mecânica, justamente pelo fato de que as técnicas vão se dar em conjunto, integradas e não mais isoladas.

Neste período, o progresso também é o progresso das máquinas, mas mais que isso, é o progresso da *regulação*. Nesta fase o trabalho pode ser mais bem qualificado a partir de seu princípio mais fundamental que é o regulador. Drenar informações para controlar circuitos inteiros de aparelhos ou de processos, assegurando seu bom funcionamento e, sobretudo, fixando normas de funcionamento e correção.

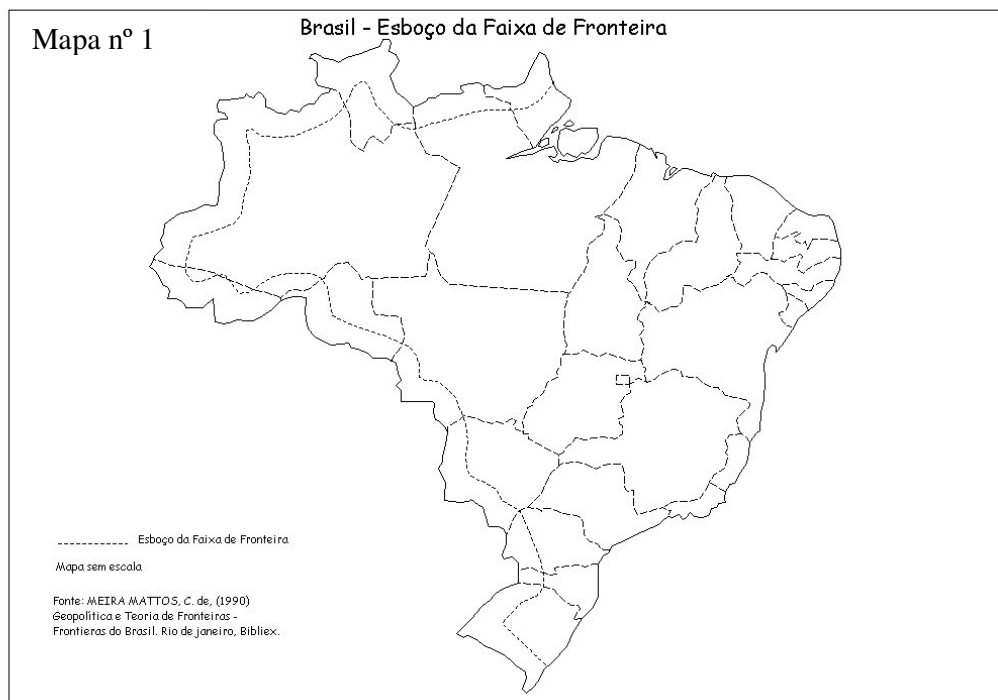
Lenta e tendencialmente os homens vão sendo expulsos do processo produtivo direto pelas máquinas, mas o mesmo não acontece com o *trabalho de regulação*. A ingerência de um sistema técnico em outro é um dos fundamentos deste atual período. O funcionamento dos sistemas técnicos requer uma regulação que lhes assegure seu andamento “automático”. Esse andamento é ditado por normas teóricas, tanto técnicas quanto científicas, mas também, por normas políticas.

Uma política econômica ditada pelo governo federal é uma forma de regulação. Quando o governo federal valoriza ou desvaloriza a moeda, está regulando todas as atividades econômicas presentes no território nacional. Quando um governo estadual altera alíquotas de ICMSQN (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Qualquer Natureza), também está regulando as atividades econômicas, todavia a área de abrangência dessa decisão só diz respeito ao estado federado, ainda que as implicações de tal medida possa extrapolar os limites do estado. O mesmo se passa com as políticas fiscais dos municípios (Impostos e Taxas).

Algumas regulações têm poder mobilizador muito maior que outras, este é o caso das valorizações cambiais, mas isto não elimina o fato de que no *lugar*

há *regulações* no plural, porque há hierarquia das normas, desde o Federal até o âmbito municipal. É o caso dos municípios localizados na “faixa de fronteira”, que além de terem todo o conjunto de normas federais e estaduais a vigorar sobre seus territórios, ainda, por sua localização, possuem mais uma camada de normas a cimentar seu território.

Desde 1850 a faixa de fronteira consta da Constituição brasileira (mapa 1). Na década de 1930 a faixa de fronteira foi sendo ampliada, na Constituição de 1934 ela passa de 66 km para 100 Km de largura, sendo que em 1937 ganha os atuais 150 km de largura. Em 1988 assim ela é definida: “*A faixa de até 150 Km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional e sua ocupação e utilização serão regulamentadas por lei.*” (Cap. II, Art. 20, alínea XI, parágrafo II da Constituição de 1988).”



O “Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira” atende 520 municípios ao longo de 15.719 Km, onde habitam cerca de 30 milhões de pessoas distribuídas por 11 estados da federação. Esse programa, instituído em 1979, está a cargo da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

De acordo com dados da SAE, de 1990 a 1995 176 municípios receberam auxílio, com obras de infra-estrutura, sendo que nos anos de 1993 e 1995 nenhum município foi atendido por falta de verbas. No ano de 1998 os municípios atendidos com obras de infra-estrutura foram os seguintes (tabela 1).

TABELA Nº 1
PROGRAMA DE AUXÍLIO FINANCEIRO AOS
MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA (1998)

UF	Número de municípios atendidos	Valor total recebido
AP	3	R\$ 99.500,00
RR	3	R\$ 72.429,00
AM	2	R\$ 69.000,00
PA	2	R\$ 71.260,00
AC	12	R\$ 855.000,00
RO	9	R\$ 199.718,00
MT	8	R\$ 209.551,00
MS	7	R\$ 192.256,00
PR	19	R\$ 356.976,00
SC	13	R\$ 223.866,00
RS	35	R\$ 647.121,00

Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos, Subsecretaria de Programas e Projetos.

Existem ainda na Subsecretaria de Programas e Projetos (SPP), solicitações de obras de infra-estrutura em quase 200 municípios da faixa de fronteira, sendo que os priorizados são aqueles localizados na faixa de fronteira da Amazônia Legal (Tabela 1). De acordo com a SAE, esse programa reveste-se de importância estratégica já que é comum a ação do narcotráfico sobre a população da fronteira, principalmente na Amazônia.

Há muitos outros programas que regulam as atividades municipais, tanto os programas constitucionais quanto os voluntários estaduais e federais, portanto pode-se afirmar que há, numa federação, regulações no plural. Assim, sob os municípios pesam as mais diversas regulações.

RAFFESTIN e BRESSO (1979) evocam o trabalho desenvolvido pelas sociedades na ocupação do espaço mundial para desenvolver o conceito de regulação. Para esses autores, até o século XVIII a humanidade teria vivido a “Era do Homem Raro”, porque até então os constrangimentos impostos ao homem pelo meio ecológico eram de tal monta que as populações não conseguiam produzir alimentos suficientes para a expansão demográfica e, conseqüentemente uma multiplicação do trabalho necessário à produção dos excedentes.

Com o desenvolvimento técnico aplicado à agricultura, o homem pode produzir excedentes e migrar para as cidades. Esse fato marcou a passagem da Era do Homem Raro para a Era do Homem Abundante. Dentro desta periodização – da Era do Homem Raro à Era do Homem Abundante – reconhecemos subperíodos em função da aplicação da técnica ao meio.

O primeiro subperíodo é o *pré-agrícola*, relacionado ao nomadismo. A todo lugar correspondia um momento específico. A coleta dos alimentos pressupunha um mapa mental onde o lugar atrelava-se a um produto a ser coletado e o tempo conectava-se a uma estação do ano em que florescia o produto. O meio ecológico ocupado pelas sociedades nômades obedecia ao ciclo das estações do ano, daí o tempo palingenésico, cíclico, aquele do “eterno retorno”. A regulação da vida dos grupos era condicionada diretamente pelo meio ecológico. Dessa forma, se alguma praga ou seca atingisse uma plantação, a demografia podia se contrair.

O segundo subperíodo é o *agrícola*¹², relacionado ao sedentarismo, quando então começam a aparecer as noções do curto e do longo prazo; quando o tempo torna-se linear, quando as sociedades percebem o passar do tempo porque alteram mais profundamente seu meio. O *pousio* é a *primeira regulação* produzida pelo homem (séculos XI-XIII, na Europa) aplicada ao meio. As paisagens fazem-se descontínuas, ora campos plantados, ora campos em descanso com o trabalho morto já sedimentado.

A *rotação de culturas* é a *segunda regulação*: as paisagens podem fazer-se novamente contínuas, porém agora humanizadas; começam a aparecer excedentes; aumentam as populações das cidades, produzindo mercado para os excedentes. Aos poucos o pensamento científico vai sendo incorporado (séculos XVII-XVIII) às técnicas agrícolas; usada pelos proprietários mais ricos, a agronomia emerge como ciência. Com a 1ª

¹² Vários autores, entre eles FOUCHER, GEORGE e BLACKMORE (apud CASTILLO, 1999) e RAFFESTIN & BRESSO, estão de acordo quanto ao período agrícola subdividir-se em: 1ª Revolução Agrícola, há 10 mil anos, com a domesticação das plantas; 2ª Revolução Agrícola: séculos XVI a XIX, com a rotação de culturas, introdução de novas plantas na Europa e o uso da agronomia como ciência; 3ª Revolução Agrícola: século XIX com a motorização das atividades e o uso da química. CASTILLO (1999), defende a tese de que vivemos a partir dos anos 1980 uma 4ª Revolução Agrícola, denominada *informacional*.

Revolução Industrial, ao lado da “*chimisation*” das atividades agrícolas, o campo começa a se motorizar.¹³

É um período de declínio do antigo centro tornado periferia. O campo perde sua centralidade e sua “capacidade” de auto-regulação. É a cidade que passa a representar o novo referencial. É o triunfo da antiga periferia convertida em centro: moedas e créditos passam a ser referenciais flutuantes. Para RAFFESTIN e BRESSO (1979), essa é a maior inversão que o mundo já realizou: inversão econômica, política, social e cultura. É toda a história que muda, tudo toma a forma da informação, que passa a regular o novo período gestado dessas transformações: o período industrial.

Hoje, depois de a cidade ter passado por muitas transformações e de a urbanização se tornar um fenômeno mundial, nossa hipótese é a de que *quanto mais espesso é o território em ciência, técnica e informação, maior é a necessidade de regulação que garanta o funcionamento integrado desses três elementos do espaço geográfico.*

Integração e regulação conformariam um par dialético no atual período. Consoante cada período, o território se complexiza pelo crescente acúmulo em objetos técnicos e em grandes obras de engenharia, é por isso que SANTOS (1982) afirma que o espaço é uma acumulação desigual de tempos.

A regulação garante que o tempo acumulado no espaço em *formas desiguais* se integre, coexista num mesmo momento solidariamente; a regulação assegura o funcionamento sincrônico das formas díspares e é também a regulação do território que afirma a continuidade das desigualdades, tanto espaciais quanto sociais, porque nenhuma sociedade foge ao fardo que é a história acumulada no espaço, ou melhor, nenhuma sociedade independe do espaço que contém o fardo da história que é a própria sociedade e seu espaço. A maior inversão que o mundo já conheceu envolve justamente o *trabalho* e as *cidades*.

Mas, o trabalho, fundado como um conjunto formado por energia e informação conhecerá uma partição. A energia controlada pelo trabalho e a informação apropriada pelo capital. “*O homem está alienado no sentido marxista do*

¹³ Paradoxalmente, a revolução do campo o torna subordinado às atividades citadinas. A própria fisiocracia, para se desenvolver como teoria econômica, exigia cidades. A ironia é que Quesnay estudava em Paris.

termo, ele não in-forma mais a matéria com sua mensagem, ele a in-forma com mensagens fornecidas pelo empresário e à elaboração das quais ele não participou. É a passagem de uma comunicação autônoma com a matéria a uma comunicação estereotipada e dominada.” (RAFFESTIN e BRESSO, 1979:104)

Nas cidades os homens puderam se aglomerar porque estavam livres do constrangimento da fome como um fator natural (a escassez continua existindo sob o capitalista, mas ela é criada). A cidade foi produzida e produziu a sociedade industrial e os atuais Estados Nacionais, alicerces do sistema capitalista.

Os Estados modernos herdaram em seus territórios uma complexa regionalização, porque possuíam sociedades distintas, que foram integradas e reguladas pela moldura das fronteiras nacionais. Este é um dado universal, não existe Estado sem território, assim como não existe território nacional sem compartimentos políticos internos delimitando o dentro e o fora das relações sócio-territoriais.

Portanto, toda organização territorial obedece a duas lógicas contraditórias e complementares, fazendo com que homens e coisas se distribuam desigualmente pelos territórios: uma lógica externa e uma lógica interna ao território nacional. A lógica externa, comandada por grandes grupos empresariais e organismos internacionais (FMI, OMC, BID, etc), age sobre pontos do território e não sobre toda sua extensão. Para CHESNAIS (1999:83), o capitalismo sofreu muitas transformações até se tornar dominante, *"mas isso não implica - nem jamais poderá implicar - que o conjunto das regiões e dos países do mundo possa interessar ao capital e que muitos países, e mesmo partes inteiras de continentes, possam ser alcançados pelo movimento de mundialização do capital **senão sob a forma contraditória de sua marginalização** (mecanismo complementar e análogo àquele da exclusão da esfera da atividade produtiva que atinge uma parte da população no interior dos países, sejam eles industrializados ou em desenvolvimento)."*

A difusão do capital, escolhendo este ou aquele lugar, vai aprofundar as diferenças entre as regiões. Todavia, apesar de privilegiar pontos do território, é com base em sua totalidade que as decisões são tomadas, porque é o

Estado nacional, em tese soberano, que tem legalmente o poder de normatizar o território como um todo.

Por isso as fronteiras são instrumentos de constrangimentos, como as barreiras econômicas, sanitárias e os entraves aos imigrantes. Os protecionismos baseiam-se na existência das fronteiras, que são abertas ou fechadas segundo condições conjunturais das relações internacionais, o que indica que a fronteira não decorre só do espaço, mas também do tempo: extensão e duração formam a noção de limite, do dentro e do fora.

Além de uma lógica externa a um território político, a lógica interna tem a ver com a razão própria de organização de cada formação socioespacial. A organização interna do território político está diretamente ligada à sua divisão social e territorial do trabalho, ou seja, como o espaço construído foi sendo desenhado em razão da desigual distribuição de homens e coisas pelo território.

Homens e coisas, ou dito de outra maneira, ações e objetos, nunca se dão isoladamente, mas sempre num conjunto. Apesar da seletividade nas suas distribuições, sociedade e espaço formam um todo indissociável, “...onde a sociedade se cria criando seu espaço” (ISNARD, 1975:178). Para ISNARD (1982:80), a organização do espaço é a atividade central das sociedades, sendo que este autor define o termo *organização* como a “reunião dos elementos constitutivos do meio ordenados num conjunto viável”, para em seguida dizer que a domesticação das plantas e dos animais (iniciada no Neolítico) abriu a Era da Organização do Espaço pela ação humana. A ação dos homens transforma o espaço e, ao mesmo tempo, o próprio homem é transformado por seu trabalho. Essa união indissolúvel entre “ações e objetos” suscita a realização dos projetos.

ISNARD (1982) lembra que as sociedades tradicionais possuíam uma organização baseada na auto-subsistência; não visavam ao desenvolvimento, mas à permanência através de uma estabilidade dinâmica. Já as sociedades modernas, surgidas com o Renascimento, apóiam seu desenvolvimento na técnica e na ciência – hoje na informação também – e estão organizadas em torno do capitalismo. A colonização confrontou dois modos distintos de organização do espaço.

Toda organização supõe um *projeto*, um *objetivo* a atingir. No mundo de hoje é o capitalismo que dirige o jogo da organização do espaço. De fato, o projeto encontra sua realização na organização do espaço, todavia esta pode ser heterônima.

IANNI (1996:359), ao refletir sobre o período atual, lembra que tanto a geografia quanto as outras ciências sociais, esbarram no fato de que, cada vez mais, as influências do mundo se fazem sentir nas partes. “Quando a sociedade nacional é transformada em província da global, logo se exigem outras definições de categorias como ‘Estado-Nação’, ‘projeto nacional’, ‘nacionalismo’, ‘soberania’. Assim como logo se revelam precárias as noções de ‘território’ e ‘fronteira’. Abalam-se as bases sociais, ou geo-históricas, que pareciam garantir clareza e continuidade a essas e a outras categorias de pensamento do geógrafo e outros cientistas sociais.”

Qual a função das fronteiras em tais condições de organização do espaço e de enfraquecimento do poder nacional frente às regulações impostas pelas empresas transnacionais?

RAFFESTIN (1993) lembra de cinco funções que as fronteiras assumem: legal, controle, fiscal, ideológica e militar. A função legal delimita um território político, ou seja, um Estado, um estado federado, um município, ou outras denominações como província, comuna, *lander*, etc. A função de controle diz respeito à inspeção do trânsito de homens, bens e serviços. A função fiscal representa um instrumento da política econômica, como os protecionismos. A função ideológica marca territórios e esconde conflitos potenciais. A função militar seria hoje ambígua, porque armamentos sofisticados tornariam as fronteiras obsoletas.

De todas as funções, aquela que nunca está ausente é a *legal*. Por meio das fronteiras uma informação é transmitida permanentemente: informação que faz com que as fronteiras incorporem uma dimensão vertical, aquela das normas oriundas de centros distantes de comando.

Capítulo 4 – Fronteiras horizontais e verticais: autonomização da informação.

“A informação é o inverso da entropia /.../ A informação sobe a ladeira por onde a entropia desce.” (MERLEAU-PONTY, 2000:259)

Às análises da geografia política clássica, que ressaltam o papel da contiguidade nas relações entre os territórios políticos, propõe-se incorporar as relações não contíguas, que mesmo não se fazendo “face a face”, exercem certa pressão sobre as relações.

Para ANCEL (1938), de maneira geral, as fronteiras nacionais opõem dois campos de forças. No entanto, nos países de organização política federativa (distinto dos países de organização política unitária) o campo representado pelo Estado-Nação é formado por “sub-campos”, que são os estados federados e os municípios subordinados à União, portanto há relações verticais entre os entes federativos.

A fronteira é uma linha claramente demarcada no território que envelopa um poder Constitucional com poderes permanentes de produção e execução de leis que se aplicam ao território assim demarcado. Portanto, num país de organização federativa como o Brasil, as fronteiras envelopam também municípios e estados. Não consideramos como fronteiras todas as outras linhas que delimitam diversos campos de ações, por exemplo: as linhas que demarcam uma circunscrição eleitoral. Nesse caso aplicaríamos o conceito de limite, pois a circunscrição eleitoral não legisla sobre si mesma.

Nos casos das federações (em tempos de paz) as fronteiras não delimitam só dois campos de forças. Tomemos o caso da fronteira do Brasil com o Paraguai: é nítida a oposição de dois campos de forças na escala dos territórios nacionais, no entanto há outra escala de relações: a importante atividade comercial entre duas cidades fronteiriças, Ciudad de Leste (Paraguai) e Foz do Iguaçu (Brasil). A fronteira do Brasil com o Paraguai é uma díade demarcada e aceita por acordos internacionais, mas também há fronteiras entre municipalidades brasileiras e paraguaias que, por força de lei, não podem manter relações institucionais bilaterais, mas a intensa vida de relações entre

as duas cidades estabeleceu um verdadeiro *internacionalismo contíguo*¹⁴, pela diferente valorização de determinados seguimentos da díade. Portanto, além da separação a função da fronteira também é de aproximação.

As fronteiras horizontais são aquelas que põem em contato, para separar ou aproximar, dois territórios contíguos. Já as fronteiras verticais, são estabelecidas pelas relações propiciadas pelas Novas Tecnologias da Comunicação. Por meio delas, territórios não contíguos são colocados em contato. Pode-se objetar que somente *pontos* dos territórios foram colocados em contato e não toda a área do conjunto. Sem dúvida alguma isto é verdadeiro, as redes não cobrem todo o território, todavia se a relação entre os territórios for de subordinação político-institucional, a totalidade do território será implicada por uma decisão política. Este é o caso extremo das colônias, e é o caso também das ordens provenientes do nível superior de uma federação.

Portanto, pode-se afirmar que as fronteiras municipais não opõem horizontalmente só dois campos de forças, mas tantos quantos forem os municípios vizinhos. No que tange às verticalidades, quanto maior a densidade técnica de um lugar, maiores serão suas “fronteiras verticais”, isto é, suas relações com lugares não contíguos, num verdadeiro *internacionalismo organizacional*. E é justamente aí que as fronteiras que recortam o lugar vão fazer valer o seu papel institucional, o seu papel na regulação das atividades econômicas e sociais, o seu papel na preparação de um território apropriado ou não às atividades requeridas pela economia mundializada que se concretiza nos lugares.

PERROUX (1981:267) ao analisar o papel das empresas transnacionais, lembra que “as ETN [empresas transnacionais], esses ‘grandes Actores’, engendram os seus espaços económicos de trocas de mercadorias, de investimento e de informação; sobrepõem-nos aos espaços económicos inscritos no espaço territorial de uma nação. Se possuíssemos todos os dados estatísticos necessários, poderíamos considerar cada nação formada por duas espécies de espaços: uns, submetidos à decisão dos poderes nacionais, outros, à decisão de poderes não nacionais. Esta distinção conduzir-nos-ia a aprofundar a realidade da nação e fornecer-nos-ia alguns

¹⁴ Este termo refere-se às relações estabelecidas entre cidades localizadas em países distintos, cujas fronteiras são representadas por um rio. As relações estabelecidas entre cidades banhadas por um rio que atravessa distintos países sucessivamente de montante a jusante, recebe a denominação de *internacionalismo sucessivo*.

coeficientes quantitativos que nos ajudariam a tentar medir certos aspectos da soberania nacional”.

Esse espaço econômico das empresas é um espaço reticular. São esses “grandes atores” que possuem condições políticas, financeiras e técnicas de manter relações pontuais – sem contiguidade – pelo mundo, entretanto as normas e leis, federais, estaduais e municipais impõem o “peso” da totalidade do território.

“Agora, os atores hegemônicos, armados com uma informação adequada, servem-se de todas as redes e se utilizam de todos os territórios. Eles preferem o espaço reticular, mas sua influência alcança também os espaços banais. Eis por que os territórios nacionais se transformam num espaço nacional da economia internacional...”. (SANTOS, 1996a)

A localização pontual das empresas não prescinde da totalidade do território, pois as normas territoriais têm que ser consideradas quando colocamos dois pontos em contato vertical. GOTTMANN (1966) alerta, que as fronteiras e os regimes políticos delimitados por elas foram levados por todo o mundo num ritmo, sempre mais acelerado, sempre mais afoito. Essa aceleração dos eventos, sua propagação pelo mundo e o aprofundamento das relações internacionais fizeram com que o espaço geográfico ganhasse uma nova constituição, consistindo numa rede de relações, agora mundiais.

Nesse sistema tornado global, as relações locais e mundiais se entrelaçam inclusive em função do princípio fundamental da compartimentação do espaço geográfico. No início da expansão do espaço geográfico, uma compartimentação baseada mais na natureza e menos nas técnicas de uso e organização do território. Hoje, quando o ecúmeno é todo o planeta, usado e organizado, a compartimentação tem como fundamento mais a técnica e bem menos aquele espaço natural que foi sendo artificializado com a sobreposição de camadas técnicas, com uma ortopedia territorial criada para e pelo homem.

Verdadeiras próteses foram adicionadas ao território para torná-lo ortopédico às atividades humanas (SANTOS, 1988). Essas próteses, bem como as ações que as animam, resultam das modernizações que o território seletivamente acolhe segundo os lugares, por isso todo processo de modernização provoca um rearranjo nas compartimentações do espaço geográfico, por isso as fronteiras são dinâmicas, por isso também se aprofunda

a diferenciação entre os lugares, que é o motor de novas compartimentações. O território político, delimitado pelas fronteiras, é um compartimento de um espaço mais amplo, distinto daqueles que o cercam e define a existência física das entidades jurídicas, administrativas e políticas, por isso todo compartimento do território é um compartimento de poder.

Nossa hipótese é a de que quanto mais a fronteira externa do Brasil é aberta, afrouxando a soberania nacional, mais são acirradas as disputas por poderes locais institucionais, produzindo novos compartimentos municipais.

O século XX foi marcado por lutas em defesa da soberania, travadas por muitos povos contra o imperialismo. Lutas que levaram o continente africano, por exemplo, a produzir mais fronteiras externas como forma de proteção. De acordo com POLANYI (2000), as lutas contra o imperialismo foi principalmente uma tentativa dos povos oprimidos em alcançar um status político suficiente para protegê-los das políticas comerciais européias. A soberania dos europeus estava fora do alcance dos africanos enquanto lhe faltasse um governo político.

HAWTREY (in POLANYI, 2000:220), ao tratar do caráter territorial da soberania, assim o faz: *“Em contraste com os povos nômades, o cultivador se incumba de aperfeiçoamentos determinados para um lugar particular. Sem esses aperfeiçoamentos a vida humana continuaria a ser elementar e pouco diferente da dos animais. E quão grande foi o papel desempenhado por essas benfeitorias na história humana! São elas as terras limpas e cultivadas, as casas e outras construções, os meios de comunicação, a fábrica multiforme necessária à produção, inclusive a indústria e a mineração, todos os aperfeiçoamentos permanentes e irremovíveis que ligam uma comunidade humana à localidade em que se situa. Eles não podem ser improvisados, têm que ser construídos gradualmente, por gerações de esforço paciente, e a comunidade não pode se permitir sacrificá-los e começar novamente em outro lugar. Daí o caráter territorial da soberania que impregna nossas concepções políticas”*.

De fato, o caráter territorial da soberania é empírico. A soberania não é o resultado de abstrações exóticas de um povo com seu pedaço do território, com seu entorno, mas é o resultado de fatos concretos, inclusive fatos econômicos. A criação de um poder político institucional – fundado num território delimitado por fronteiras - é o fundamento da proteção dos povos. Proteção que é territorial, ou seja, é por meio de políticas territoriais que se alcança a soberania nacional ou a autonomia local.

As fronteiras como informação

De acordo com SIEGFRIED (1945) a técnica pura libera o avião do solo, mas a organização e a divisão do território levam a aeronave a sujeições infra-estruturais, pois sua capacidade de navegação é limitada e depende de uma rede de aeroportos. O avião não pode se desinteressar pela geografia política, pois o Estado sobrevoado pode impor condições, muitas vezes, proibitivas ao vôo. O avião obedece a uma soberania aérea ditada pelas fronteiras em terra.

Hoje, o uso do espaço aéreo não se dá só pelos aviões. Os satélites estariam “livres” dos direitos de soberania dos territórios nacionais, ao qual o avião está “preso”, apesar da órbita dos satélites passar necessariamente sobre vários Estados¹⁵. Acordos internacionais estabelecem normas de uso das informações obtidas pelos satélites, a partir do princípio da “não-discriminação” a qualquer Estado, justamente pelo fato técnico de a órbita dos satélites atravessar inúmeros países.

No entanto, recentemente, a força dos territórios nacionais também se fez presente nessa nova tecnologia satelitária: *“Ainda que o consórcio europeu que administra o satélite TV-EUTELSAT - cujos principais membros são a Grã-Bretanha, a Itália, a França e a Alemanha, além da ex-Iugoslávia, representada pela República Federal Sérvia - tenha hesitado durante muito tempo em cortar as transmissões desse satélite para a televisão iugoslava, ele terminaria por fazê-lo no final de maio de 1999, criando assim um importante precedente em matéria de ‘não-discriminação’ da informação comunitária. Esse ato, aliado à destruição pura e simples do principal meio de comunicação sérvio, dá uma boa idéia do conflito que se anuncia entre a supremacia aérea de um lado, e de outro, a espacial, da guerra das ondas /.../ e isso independentemente da natureza das mensagens transmitidas: propaganda ativa ou informação passiva, necessária à sobrevivência das populações civis...”* (VIRILIO, 2000:34-5). A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) possuía uma desvantagem em relação aos sérvios: a *configuração territorial*¹⁶ Sérvia (um

¹⁵ Sobre esta discussão a respeito dos satélites e a soberania dos territórios, ver CASTILLO (1999), que apresenta uma apurada análise quanto ao uso que se faz dos sistemas orbitais no território brasileiro, principalmente o capítulo 3 “Normatização dos sistemas orbitais e do espaço extra-atmosférico”.

¹⁶ A configuração territorial corresponde aos objetos naturais e artificiais, como florestas, montanhas, túneis, pontes, etc.

*saber local*¹⁷), dominada pelos sérvios, impedia uma invasão imediata por terra. A Organização tratou então de dismantelar o sistema de informações sérvio.

Falando da informação CASTILLO (1999:14) aponta que “*as atuais condições tecno-científico-informacionais abrem novas possibilidades em termos de estratégias espaciais de controle econômico e dominação social, em diversas escalas*”. De fato, um *saber global* se impôs: aquele do comando hegemônico da rede de satélites. A interdependência global dos lugares é patente no atual período, mas a existência de centros de comando de redes, neste caso de informação, também o é. Antes da guerra, enquanto vigorou o acordo de “não-discriminação”, o território iugoslavo, solidário à rede de satélites, era banhado pelas informações necessárias à vida social, no momento da guerra a fonte secou.

Portanto, não é a informação em si que interessa à análise social, mas o seu efetivo uso, porque é a partir de seu uso que as informações passam a ter valor estratégico, já que os *bits* não medem absolutamente nada fora da transmissão de sinais dentro de uma rede. O que interessa aos estrategistas não é a quantidade de informações, medidas pelos *bits* ou qualquer outra forma de medida, mas o seu conteúdo e significado. Para MORIN (1993), “*La numeración en bits de las Tablas de la Ley, del Código Civil, de los pensamientos de Pascal, del Manifiesto Comunista no tiene sentido ni intrínseco ni comparativo.*”

O uso da informação pressupõe: sua circulação; todo aparato técnico de codificação e decodificação das mensagens; objetos técnicos sofisticados para transmissão e recepção das mensagens; objetos técnicos aprimorados para armazenagem dos *bits* informacionais; programas adequados ao armazenamento dos *bits*; a comunicação entre os agentes que fazem parte da rede (por cabo ou por ondas) informacional; normas rígidas de uso dos objetos técnicos objetivando otimizar as manutenções; manutenção constante da rede para evitar panes nos programas e peças dos sistemas operacionais; centros de decisão para avaliar as mais viáveis e eficazes tecnologias a serem adotadas; expansão da rede (por cabo ou por ondas) de informação pelo maior número possível de lugares, para que o maior número possível de pessoas possa entendê-la e, portanto, manejá-la.

¹⁷ Os norte-americanos sabem bem, porque aprenderam no Vietnã, o significado do *saber local*. O termo técnico militar é “conhecer o terreno”, e este é de fundamental importância.

Todos esses elementos pagam um tributo territorial porque exigem integração e regulação, e porque antes mesmo da informação tomar corpo na forma de uma rede, considerações de ordem territorial se fazem presente, como o percurso dos cabos de uma rede ou os locais de instalação de antenas de transmissão e recepção. Avião e satélite articulam-se ao território pelas informações que o próprio território dividido por fronteiras produz, senão o que dizer da interrupção de transmissão de informações para a Iugoslávia? Mesmo o que não está no território (o avião em vôo e o satélite em órbita) responde às fronteiras.

Para RAFFESTIN (1993), as fronteiras constituem-se numa informação *lato senso* indispensável a qualquer ação. Elas são informação porque se constituem numa dimensão que nunca está ausente e porque participam de todo projeto sociopolítico ou socioeconômico de um Estado. Em qualquer parte do mundo deve-se considerar a sua constituição. No atual período a informação *“repousa sobre a produção de mensagens cujo sentido deve ser absolutamente claro e unívoco”* (HEIDEGGER, 1990:28). Consideramos a fronteira como uma modalidade de informação, porque também ela transmite, por meio de suas funções, mensagens claras e unívocas. Para as fronteiras, deixar de transmiti-las é o mesmo que se enfraquecer, perdendo a função de proteção.

Uma informação clara e unívoca transmitida pelas fronteiras internas brasileiras hoje é sua dinâmica, com o aumento do número de municípios. Mais do que nunca, o território e suas fronteiras se afirmam. Em 1950 o país contava com 1.889 municípios, em 2001 chegaram a 5.561. Essa aceleração na produção de novos recortes territoriais é a tradução de um território que se impõe. Usar o território implica organizá-lo politicamente em novos compartimentos, por isso, a compreensão de qualquer formação sócio-espacial também passa pela interpretação de seus compartimentos políticos.

O território é uma concreção do espaço geográfico, ao lado do lugar e da região. Mas o que o individualiza frente à região e ao lugar é o fato dele possuir fronteiras claramente delimitadas e com diferentes graus de institucionalidade, como as fronteiras municipais e estaduais. Para COSTA (1992:291) a discussão das fronteiras *“... é imprescindível, dado que elas incorporam uma*

das mais reconhecidas relações entre o Estado e o Território, bem como as relações interestatais”.

O exercício do poder implica a constante manipulação das fronteiras. Para BECKER (1988:99) *“Cada vez mais o controle do espaço é utilizado como forma alternativa de controle social. O modo pelo qual o espaço é apropriado e gerido e o conhecimento desse processo constituem, ao mesmo tempo, expressão e condição das relações de poder.”*

SANGUIN (1977:90) lembra que *“o poder político consiste, em primeiro lugar, em tomar decisões no interior das fronteiras do território nacional /.../ mas o poder político consiste, também e sobretudo, na tomada de decisões cujas implicações se exercem sobre um dado território”.*

Todo poder político é territorial na medida em que não se exerce fora do espaço, nem se exerce sem a consideração das fronteiras que limitam as atividades políticas. Como as políticas do Estado são fundamentalmente geográficas, a compartimentação do território é uma fina expressão geográfica do poder.

Transposição das fronteiras no período atual

Os territórios definem-se por seus sistemas políticos que se ancoram num conjunto de normas jurídicas, financeiras, econômicas, sociais, morais e técnicas, todas elas circunscritas em suas ordens pelas fronteiras como informação. A fronteira transmite ordens na medida em que informa os limites das ações.

No atual período a informação ganha um novo caráter que é sua autonomização. Antes do aparecimento da telegrafia, da radiotelegrafia ou do telefone eram os homens e as mercadorias que portavam a informação. Com o desenvolvimento da técnica, primeiro do cabo, depois das ondas eletromagnéticas a informação ganhou ela própria um status físico. A informação passa a ser definida a partir de impulsos elétricos que transmitem uma mensagem.

Pelo cabo ou pelas ondas a informação circula sem que homens e mercadorias a transportem, fazendo com que distâncias físicas sejam encurtadas e fronteiras ultrapassadas. Essa revolução fez emergir a

possibilidade de os lugares conhecerem eventos que se dão a grandes distâncias e em tempo cada vez menor, até os eventos em *tempo real*. É por isso que SANTOS (1996a) propôs como um dos atributos do atual período técnico-científico e informacional a “convergência dos momentos”.

As técnicas aplicadas à transmissão da informação fizeram RAFFESTIN (1993) afirmar a dissociação entre a rede de circulação de homens e bens e a rede de transmissão de informações, ainda que homens e bens continuem a portar e transmitir informações. Todavia, o gênero de informação que pode ser transmitida por cabos ou por ondas eletromagnéticas não é do mesmo gênero que aquelas que os homens portam. Cabos e ondas circulam com mensagens carentes de significação afetiva e emocional.

Mas, a partir dessa autonomia da circulação das informações, mudou o caráter das fronteiras porque estas podem ser transpostas sem que homens ou bens a atravessem: as ondas eletromagnéticas ainda não conhecem fronteiras. Portanto, o mundo não é um conjunto de territórios finitos delimitados por fronteiras que circunscrevem a totalidade dos fatos, justamente porque as influências, as idéias, as informações ultrapassam fronteiras. Existe uma complexidade de forças de ação internas e externas entrecruzadas nos territórios.

Portanto, o território não se exprime somente em termos de superfície, de fixos e fluxos horizontais, mas também em termos de fluxos verticais. GEORGE (1972) destaca a importância da análise do território a partir de seu uso¹⁸, que é social, porque assim fazendo estudamos o movimento da sociedade pelo viés geográfico.

BIBARD (1994:149), preocupado com a “faculdade miraculosa” das técnicas, de “tornar presente coisas ausentes”, lembra que a filosofia só se interessou pelas técnicas tardiamente: “*a primeira aparição detalhada do estudo das técnicas data do século XVIII com os esforços revolucionários dos autores da Encyclopédie [Dictionnaire raisonné des sciences, des arts e des métiers, par une société de gens de lettres, 1777]*”.

Os *Enciclopedistas* fundam a filosofia das técnicas, mas rapidamente essa filosofia se confronta com uma dificuldade que a acompanha até os dias

¹⁸ Milton SANTOS (1994:15) também propõe: “É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica”.

de hoje, que é a descrição das operações técnicas que ela quer compreender e interpretar. A reflexão sobre as técnicas defronta três questões: a) como descrever os objetos técnicos? Uma linguagem nova deveria ser capaz de oferecer descrições adequadas às relações entre homens e coisas; b) a partir da descrição, identificar diferentes categorias globais de objetos: “uma tal identificação deveria permitir elaborar uma filosofia das técnicas capaz de tornar-se uma ciência das técnicas” (BIBARD, 1994:150-151); c) O objeto técnico nunca se separa de seu uso, ou seja, a questão é compreender como articulam-se homens e usos.

Já, em 1982, Milton SANTOS (apud GERTEL, 1996:89) propõe que: “... a geografia deixa de ser uma parte da física, uma filosofia da natureza, para ser uma filosofia das técnicas, as técnicas sendo aqui consideradas como um conjunto de meios de toda espécie de que o homem dispõe em um dado momento e dentro de uma organização social, econômica e política, para modificar a natureza, seja a natureza virgem, seja a natureza já alterada pelas gerações anteriores”.

É o uso do território que interessa à análise social, assim também é o uso das fronteiras que as transforma em objeto de análise, porque elas são meios de definição e organização do território. A fronteira torna presente, por meio de suas funções e informações, o que a sociedade quer transmitir.

O papel da territorialidade na produção das fronteiras

O fenômeno da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) baseia-se na possibilidade técnica e política, dada somente hoje, de se manter relações econômico-financeiras em tempo real entre quaisquer pontos da superfície do planeta, via transmissão de informações, dados, imagens e voz.

Ao mesmo tempo em que as fronteiras, como *rugosidades* (Santos, 1978) podem constranger certas relações políticas ou econômicas atuais, elas foram concebidas justamente para dinamizar determinadas ações de um período histórico precedente. As ações são condicionadas por um território dividido institucionalmente, mas quando essas divisões deixam de ser funcionais às ações presentes anuncia-se o momento da mudança, ou seja, é pelo uso e organização do território que os sistemas políticos são autorizados nas suas ações. Para RAFFESTIN (1993:171) “A passagem de uma estrutura de

poder para outra significa também a substituição de um embasamento territorial por outro”.

O papel condicionante das compartimentações geograficamente institucionais se revela na diacronia de suas transformações em relação às mudanças políticas, econômicas e jurídicas. Isto quer dizer que a malha municipal, expressão da apropriação do território pelos grupos sociais, ou mesmo por uma empresa, não possui a mesma velocidade das mudanças políticas, econômicas ou jurídicas; há um descompasso entre a velocidade das normas que são impostas ao território pela globalização e a produção do território para se adaptar às normas.

Por isso, a produção de novas fronteiras institucionais prova exatamente o contrário do que é pregado pelo discurso da globalização econômica: de um mundo aberto à circulação, às trocas; de um mundo em que as novas tecnologias de transporte, sobretudo as de *informação* (com as tecnologias satelitárias), eliminam as compartimentações territoriais. O que se constata é que quanto mais satélites são colocados em órbita, mais fronteiras são produzidas para serem atravessadas, isto é, à medida que aumenta a densidade técnica planetária, a malha da divisão política do território brasileiro vai ficando cada vez mais “estreita”.

As novas tecnologias de conhecimento do planeta, que detalham cada vez mais os conteúdos físicos do território, produzem aquilo que GOTTMANN (1966) chamou de coincidência entre a política e a geografia.

No início da colonização do território brasileiro, a produção das fronteiras municipais estava ligada ao próprio lugar, ao conhecimento que as coletividades tinham daquele pedaço do território que habitavam e, a partir desse conhecimento geográfico instituíaam os seus limites políticos. Havia uma territorialidade quase que absoluta, uma ligação muito estreita dos homens com seu território, sem que isso representasse qualquer coisa de sentimental.

Não se trata da territorialidade animal, que acabou por ajudar a fundar na geografia política o conceito de espaço vital. Para ISNARD (1982:31) *“a defesa ou a conquista do espaço constituiu, durante muito tempo, a trama da história: as guerras presidem à formação territorial dos Estados no interior das fronteiras que são, como o nome indica, linhas de confrontação entre povos”.*

No interior de limites, estabelecidos pelas zonas fronteiriças, grupos humanos asseguraram durante a vigência do espaço ecológico a plena posse de seu território. Mas, adverte ISNARD (1982:36), no espaço geográfico a territorialidade assume uma feição completamente diferente: “*o homem nasce com a emergência do projecto, escreve Roger Garaudy. Ao contrário das outras espécies animais movidas pelos impulsos distintivos do passado, o futuro que concebe exerce uma influência eficaz no projecto que constrói*”.

O fato de o homem portar um projeto faz com que “*à realidade objectiva do espaço natural [oponha-se] a realidade projectiva do espaço geográfico nascido da iniciativa humana finalizada.*”.(ISNARD, 1982:37)

Assim, a territorialidade está fundamentalmente ligada à noção de identidade coletiva¹⁹. Esta repousa sobre a idéia de uma história assumida e conservada ou de um espaço com o qual o grupo nutriu ligações. Essa territorialidade, a partir do lugar, não está ligada à idéia de pessoa, de indivíduo, de relações de intimidade ou de relações sentimentais, mas à coletividade de um lugar, que existe porque existem relações solidárias.

Para RAFFESTIN e BRESSO (1979), a territorialidade é a domesticação do tempo e do espaço. Essa domesticação evoca o lento trabalho do homem sobre seu meio. A territorialidade é um conceito que exprime a relação entre um grupo e seu meio. Como toda relação, trata-se de um processo de troca, por isso um território não é feito só de propriedades materiais, mas também de propriedades imateriais que refletem o conhecimento que os habitantes têm daquele território.

A territorialidade seria o movimento social ritmado por um tempo social muito preciso, ligado a um território e não a outro, evoluindo, modificando, transformando, estabelecendo um equilíbrio dinâmico entre os homens e um dado subespaço. Outrossim, é a descoberta das potencialidades do lugar. RAFFESTIN e BRESSO (1979) chamam essas relações de *vocação de uma região*, tendo a ver, portanto, com o trabalho autônomo de cada lugar.

Um sistema econômico que escapa às finalidades do lugar destrói a territorialidade, porque destrói o trabalho autônomo. A produção de *territórios alienados* é justamente a produção de finalidades outras que escapam ao

território. De fato, com as relações econômicas mundializadas, é difícil afirmar a existência de um trabalho autônomo do lugar, por isso não existe mais a criação de fronteiras municipais produzidas apenas pelo lugar, há que se considerar as influências de mundo no lugar.

Sobre a base da territorialidade, produziam-se fronteiras municipais como uma afirmação do poder local instituindo os limites dentro dos quais seria exercido um poder. Assim, as fronteiras constituíam-se numa informação coerente ao lugar, onde a contiguidade era o elemento central das relações entre as cidades.

O uso do território, hoje, dá-se de maneira distinta. É possível, para aqueles que dispõem de meios, empreenderem ações que impactam lugares distantes não contíguos, fazendo com que cresça a interdependência entre subespaços do território nacional e mundial.

Mas, ao mesmo tempo em que cresce a produção de territórios alienados, onde as finalidades escapam àqueles que nele vivem, também cresce a carga de contra-finalidades, ou seja, a partir do lugar podem ocorrer movimentos de baixo para cima, tanto do ponto de vista social, quanto do ponto de vista territorial, ou talvez se devesse dizer, de um movimento socioterritorial, porque sociedade e espaço se nutrem numa ligação necessária.

Esse movimento socioterritorial abrigaria a vontade local e nacional em detrimento de normas oriundas dos centros de comando global.

¹⁹ Para CLAVAL (1995) a idéia de identidade pessoal que não se liga a um território específico é aquela, por exemplo, dos cristãos: em qualquer lugar um cristão liga-se a outro não pelos laços territoriais, mas por um sistema de valores.

SEGUNDA PARTE

USO DO TERRITÓRIO E CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

Capítulo 5 – A imposição das fronteiras na constituição dos territórios

“Tudo passa... mas os territórios permanecem”

(GUIGOU, J.-L., 1995:9)

A compreensão da divisão político-administrativa do Brasil solicita a análise das formas gerais da divisão dos territórios nacionais em compartimentos políticos internos. A seguir são expostos oito elementos, que em interações recíprocas, apesar de suas distintas forças individuais, ajudam a explicar a conformação dos subespaços dos territórios nacionais, especialmente o Brasil.

Um primeiro elemento, diz respeito ao fato do Estado Nacional, em sua constituição, herdar um espaço interiormente regionalizado, tanto por traços paisagísticos como, sobretudo nos países de ocupação anterior ao surgimento do moderno Estado territorial, elementos culturais – as rugosidades de que fala Santos (1978). Pré-existia ao Estado Nacional uma divisão espacial do trabalho. Para Santos (1994:125) *“A divisão do trabalho é uma das categorias fundamentais da economia política e é, também, uma das chaves para a explicação da distribuição, sobre a Terra, dos homens e das atividades. A história do mundo e de cada nação é /.../ a história da sucessão das formas de produção e da distribuição social e territorial das tarefas. As divisões sucessivas do trabalho ensejam uma determinada disposição dos objetos geográficos, dando-lhes, a cada momento, um valor novo”*.

Para RAFFESTIN, (1993) o espaço geográfico é uma "sedimentação da história", por isso não pode ser destruído ou, se o for, outra camada sedimentar deverá ocupar o seu lugar para instituir uma nova ordem territorial, o que provocará uma refuncionalização do espaço, de modo que sempre uma regionalização se manterá.

Em segundo lugar, o capital produtivo *stricto sensu* é seletivo na sua expansão, não se interessa por toda extensão de um território. O capital procura os lugares que por uma série de razões lhe proporcione mais lucros, como é da lógica de seu funcionamento: força de trabalho mais barata;

menores impostos; leis ambientais mais flexíveis; sindicatos mais fracos; legislações trabalhistas e fiscais mais dóceis. Além do território como norma: densidades técnicas; equipamentos públicos; infra-estrutura e circulação e comunicação, etc. É assim que o capital se aproveita da contingência de um espaço já construído para aprofundar as desigualdades e as diferenciações sociais e territoriais, que são o motor de novas compartimentações territoriais.

SMITH (1988:196) lembra que *“o capital herda um mundo geográfico que já está diferenciado em complexos padrões espaciais”*. Três escalas são funcionalizadas pelo capital, ao mesmo tempo em que a ele impõem restrições: a escala urbana, a escala do Estado-Nação e a escala global.

A escala global é aquela que corresponde à *igualização* ou universalização do trabalho assalariado. Essa é a escala do mercado mundial, em que o capital necessita das mesmas condições (trabalho assalariado e propriedade privada) para que possa existir e se reproduzir.

Quanto à escala urbana, o capitalismo herdou uma divisão muito clara entre cidade e campo. *“Com o desenvolvimento da cidade capitalista, há uma diferenciação sistemática entre o local de trabalho e o local de residência, entre o espaço da produção e o espaço da reprodução”* (SMITH, 1988:197-8). Se a escala global é a escala da igualização, a escala urbana é a escala da *diferenciação*, é nesta escala que o capital vai poder tirar vantagens com relação às diferenças de salários, impostos, infra-estruturas, legislações ambientais, etc.

Daí a diferenciação interna ao Estado-Nação ser necessária e funcional ao capital. Apesar de SMITH (1988) não analisar o papel das fronteiras internas na *diferenciação*, porque não se constituem propriamente numa escala, devemos notar que as diferentes legislações só existem porque há fronteiras internas.

Quanto à escala do Estado-Nação, ainda de acordo com SMITH (1988:206), *“enquanto a economia mundial continuava a se expandir e a acumulação na escala global podia ser atingida através dos mecanismos econômicos de exportação de capital (em todas as suas formas), e não pela direta invasão colonial, não havia nenhuma necessidade de o Estado se expandir. Quando a desvalorização e a crise surgiram, a divisão do mundo em Nações-Estados provou ser um mecanismo capaz de deslocar os efeitos mais destrutivos da competição do nível econômico da empresa individual para a esfera política do Estado. Os componentes individuais do*

capital nacional certamente experimentaram surtos de desvalorização mas, na medida em que todo o capital nacional é ameaçado na economia mundial, o Estado o defende com todas as forças, utilizando desde as tarifas até os embargos comerciais, desde os tributos até os tanques de guerra (usados tanto 'em casa' quanto fora). Daí a frase de Lênin de que 'A guerra imperialista é somente a extensão lógica da competição econômica'".

A escala do Estado-Nação é o refúgio do capital, é o fundamento da universalização do capital.

Um terceiro elemento diz respeito à impossibilidade, para uma única autoridade política, de administração de territórios inteiros, sejam eles de pequena ou de grande extensão geométrica. *"Sem partições o poder não tem nenhuma referência, nenhuma estrutura, pois não saberia mais como se exercer. Na famosa fórmula 'dividir para reinar' encontra-se essa preocupação. O exercício do poder implica a manipulação constante da oposição continuidade versus descontinuidade. O jogo estrutural do poder conduz a assegurar ora a continuidade, deslocando os limites, ora a provocar a descontinuidade, criando novos limites. Não é excessivo pretender que o poder, para se manter ou se reorganizar, tem necessidade de se apoiar sobre esse jogo geométrico dos limites. É um jogo paradoxal, permanente."* (RAFFESTIN, 1993:169)

A divisão político-administrativa de um território é a estrutura sobre a qual é fundado o poder político do Estado.

Em quarto lugar, as dificuldades de transportes e comunicação levam alguns Estados a procurar estabelecer populações em localidades de difícil acesso e, portanto, de controle. Questões estratégicas levam os governos a se preocuparem com os "vazios demográficos". Levar populações para locais de menor densidade traz consigo a necessidade de novas divisões no território para a instituição de novos poderes locais. Portanto, estes aspectos são próprios de uma política eminentemente estatal.

Concomitante às dificuldades de circulação, há a questão da mobilidade da população. A mobilidade da população provoca o aparecimento de novos poderes locais nas áreas de novas ocupações. As autonomias locais também nascem desse processo. Este caso é diferente do tratado no item quatro, porque não tem a ver com questões de estratégia do Estado, mas com questões estratégicas empresariais.

“Sem dúvida são as empresas que, tendo um interesse primordial em possuir mão-de-obra onde fazem investimentos, desempenham o papel principal na distribuição da população. As empresas procuram realizar a maior mobilidade geográfica possível para satisfazer suas necessidades de mão-de-obra./.../ Atualmente, no que diz respeito às migrações internas nos países capitalistas de tipo ocidental, são os investimentos das empresas, ou melhor dizendo, a estratégia das empresas que determina os movimentos.” (RAFFESTIN, 1993:80-93)

Portanto, essa é uma política eminentemente empresarial.

Em sexto, deve-se referir, segundo cada território nacional, sua herança colonial. A colonização transplantou o modelo europeu de sesmarias e municípios como forma de organização político-territorial, logo, a divisão dos territórios coloniais, obedeceu a uma imposição jurídica das metrópoles. Dessa forma essa imposição jurídica provocou o surgimento de *território alienados*, ou seja, subespaços do território nacional, moldados segundo princípios que fogem à suas formas de convivência e produção dos modos de vida.

Em penúltimo lugar, o desenvolvimento do capitalismo exigiu a divisão dos territórios em unidades políticas menores que o Estado Nacional. FOUCAULT (1993), fazendo uma reflexão sobre as redes de poder, explica que o direito romano reapareceu no Ocidente nos séculos XIII e XVI como um instrumento formidável de definição das formas e dos mecanismos do poder monárquico contra o feudalismo: guerras não mais, agora tribunais. Portanto, o crescimento do Estado garantiu o desenvolvimento do direito como a parte visível do poder. Para a monarquia, tratava-se de criar uma linguagem para o poder, um discurso para o poder, que acabou sendo usado contra a própria monarquia.

Para FOUCAULT, do Livro II de Marx uma das lições que se tira é que não existe poder, mas muitos poderes ou formas de dominação: “*Se trata siempre de formas locales, regionales de poder, que posuen su propia modalidad de funcionamiento, procedimiento y técnica. Todas essas formas de poder son heterogéneas*” (FOUCAULT, 1993:56). Assim, o poder deve ser tratado em todas as suas especificidades históricas e geográficas.

FOUCAULT (1993) lembra que ao fim da Idade Média se apresentavam alguns problemas para o capitalismo se desenvolver: 1º) as malhas de poder eram muito grandes. Até o final do século XVIII o contrabando era,

economicamente, tão importante quanto o comércio legal. O contrabando escapava ao poder; 2ª) longe de operar como promotor do desenvolvimento capitalista, o poder político freava o desenvolvimento porque era predatório, visava somente à arrecadação.

O discurso do poder não se exerce individualmente, mas no coletivo, por isso a importância das malhas, dos compartimentos políticos que delimitam a extensão de abrangência desse poder coletivo, que deixa de ser essencialmente jurídico, a-espacial, para territorializar-se.

Por fim, os limites e a sua produção fazem parte das atividades do homem. Mais que fazer parte das atividades do homem, para ORTEGA Y GASSET (1960), é constitutivo do homem sentir-se em um mundo regionalizado; sentir que cada coisa e cada homem pertencem a distintas regiões. Apesar de esse autor, deixar claro que se trata de interpretações imaginárias, com as quais a mente do homem reage em função de sua perspectiva e localização, também se trata de algo que é constitucional ao homem.

Para RAFFESTIN toda relação depende da delimitação de um campo, onde se dão as relações ou onde estas se atritam com os limites traçados do campo. Cotidianamente nos defrontamos com a noção de limite, desde que o homem surgiu, assim tem sido, sem que nunca, apesar da sua evolução, a noção de limite tenha desaparecido. *“Não há por que se admirar, pois o limite é um sinal ou, mais exatamente, um sistema sêmico utilizado pelas coletividades para marcar o território: o da ação imediata ou o da ação diferenciada”* (RAFFESTIN, 1993:165). Toda propriedade ou apropriação é marcada por limites visíveis ou não, demarcados no território (objetiva ou subjetivamente) ou na sua representação, a carta.

Para ANCEL, (1938; 184) foi o Renascimento que, criando a carta, provocou a projeção material da idéia, nascendo assim a cartografia e a fronteira linear; a contemplação direta da natureza se opõe à geografia escolástica da descrição e tradução de textos antigos; as técnicas astronômicas possibilitaram o desenho das cartas (século XV em diante), fazendo com que aos poucos as *zonas* - rios, lagos, florestas, montanhas, etc. - cedessem lugar às *linhas*. É o momento em que “os mapas começam a falsificar a natureza”.

As fronteiras fazem parte de um sistema de limites; elas são a expressão, cristalizada num território, da relação que o homem mantém com seu meio. A fronteira é um dos tipos de limites impostos às atividades humanas. O fato de existirem limites que não são cristalizados no território, mas agem sobre os homens, faz com que exista um sistema de limites, sendo a fronteira, portanto, um tipo de limite. (RAFFESTIN, 1993)

Esses oito elementos autorizam afirmar a importância das fronteiras mesmo nos dias de hoje, quando em função do desenvolvimento das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação, fala-se no seu fim. O discurso sobre o fim das fronteiras baseia-se numa suposta indissociabilidade entre circulação e comunicação, que são as duas faces da mobilidade.

Quando ainda não existiam as técnicas de transporte independente da informação, como o telefone ou a radiotelegrafia, fazia sentido falar em fronteira fechada, porque até o século XIX a rede de circulação e a rede de informação eram uma só estrutura. O ritmo da informação e das coisas era dado pelo ritmo dos homens, porque só os homens e as coisas portavam a informação.

Fechar uma fronteira aos homens significava fechá-la também às informações. Hoje, quando se fala no fim das fronteiras se esquece de que informação e comunicação são duas coisas distintas. Uma fronteira pode não ter mais significado ou eficácia frente às ondas eletromagnéticas que povoam a atmosfera, no entanto, ainda representam o dentro e o fora quando se trata das mercadorias, das pessoas e da política.

De fato, “tudo passa... mas os territórios permanecem”, e, acrescentamos, permanecem divididos por fronteiras.

Capítulo 6 - A produção de municípios no Brasil

SANTOS (1979) afirma que no Terceiro Mundo a modernização é incompleta, ou seja, os lugares não acolhem completamente aquilo que o centro do sistema – a tríade formada por Estados Unidos, União Européia e Japão (CHESNAIS, 1996) – difunde por meio das empresas transnacionais.

Procurar uma periodização adequada para as modernizações no Brasil – país de considerável extensão territorial com imensas desigualdades e diferenças socioespaciais – não é tarefa das mais fáceis, todavia mesmo correndo o risco de praticar uma arbitrariedade, propomos uma periodização. Três períodos seriam destacados quanto em face da presença do município no território nacional (quadro 4). Com base nesta periodização, sempre incompleta sem dúvida, analisamos a importância dos municípios para a integração do território nacional.

QUADRO N° 4
PERIODIZAÇÃO PARA AS MODERNIZAÇÕES
NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

1500 ao começo do século XVIII	Início do século XIX até a 2ª Guerra Mundial	Pós-guerra a nossos dias
meio técnico	Meio técnico-científico	meio técnico-científico e informacional
Transplante das normas portuguesas para o Brasil; 1824 – 1ª Constituição brasileira..	1828 – 1ª Lei Orgânica dos Municípios; 1840 – começam os serviços telegráficos; 1850 – Lei de Terras; 1874 – Inaugurado o cabo telegráfico submarino entre o Brasil e a Europa; 1891 – Fundação da Federação Brasileira; 1937/35 – Estado Novo.	1946 – pela 1ª vez o município aparece como ente federativo; 1964-85 – regime militar; 1988 – Constituição “municipalista”; 1996 – Emenda nº 15. 1997 – Alguns estados se “rebelam” e instalam novos municípios.

Os municípios no meio técnico

Os municípios nascem com o Direito Romano que se expande por boa parte da Europa atingindo Portugal e deste é transplantando para o Brasil. A organização modelar de Lisboa se projeta nas cidades das colônias portuguesas, onde toda organização do território será regulada pelas Ordenações do Reino²⁰. Segundo GARCIA (1956:91), “... a história da organização municipal do Brasil-Colônia é a própria história da legislação portuguesa sobre a administração dos conselhos no mesmo período.”

Quando do transplante das normas portuguesas para as cidades e vilas que depois irão compor o território brasileiro, as Câmaras Municipais brasileiras possuíam enorme autonomia, inclusive eram denominadas, a exemplo da cidade de Lisboa, de Senado da Câmara, chegando a nomear e suspender governadores e capitães. Apesar das ordens da Coroa, o Senado da Câmara possuía muitas atribuições dos governadores. Segundo FLEIUSS (1923), só na Bahia e no Rio de Janeiro é que os governadores e vice-reis conservavam poder sobre as Câmaras.

“[As Câmaras] nomeavam representantes seus, procuradores perante as Côrtes, influindo assim na alta política do Estado; e organizavam, de conformidade com os juizes e homens bons da terra, as posturas municipaes.” (FLEIUSS, 1923:43)

Essa dialética entre centralização e descentralização do poder é analisada do ponto de vista geopolítico por RODRIGUES (1947), a partir de “fatores ou elementos geográficos” que influenciaram a organização política do Brasil. Para ele, os problemas gerais do Brasil sempre esbarram na divisão territorial. São *elementos* ou *fatores* que formam a base da potência mundial de um Estado: a situação, o tamanho, a forma, o clima, a população e sua capacidade industrial, e, a organização social e política. O Brasil teria todos esses fatores que se refletiriam em quatro ciclos político-sociais: colonial; imperial; republicano e revolucionário. Este último período diz respeito ao Estado Novo.

²⁰ De 1521 até 1603 vigorou no Brasil o regime legal das “Ordenações Manuelinas”. Em 11/01/1603 foram promulgadas as “Ordenações Philipinas”, cujo livro I, títulos 66 a 71 modificou profundamente a forma da organização, competência, sistema eleitoral e atribuições pertencentes às Câmaras Municipais. (FLEIUSS, 1923)

O primeiro ciclo começa com a descoberta do Brasil e a sua divisão em capitâneas hereditárias. Esse “erro primário”, segundo RODRIGUES, (1947) teria trazido consigo a “livre atuação dos fatores geográficos”, já que o governo português teria criado *ipso facto* a inviabilidade de um governo unitário. A consequência lógica maior foi a fragmentação do poder como meio de administração e defesa do território nacional. Quanto maiores as distâncias e maiores as dificuldades de comunicação mais teria se enfraquecido o poder central em detrimento das autonomias.

De fato, o município²¹ não era um simples órgão administrativo, ele participava diretamente das decisões do Estado. As “Ordenações Afonsinas” de 1446 tinham como leis a regular os municípios os *costumes* e *forais* da terra, isto é, cada lugar possuía de fato sua autonomia frente ao rei. Cada lugar podia produzir suas próprias leis, por isso GARCIA (1956:93), chega a falar em “pequenos estados no Estado, repúblicas independentes sob o protetorado do rei...”.

Só com as “Ordenações Filipinas” de 1603 é que se fixaram as atribuições gerais das vilas e cidades e foi estabelecido um sistema eleitoral, no entanto ainda perduravam alguns resquícios dos *costumes* e *forais*. Essa é a gênese da normatização que vai provocar um embate que é travado até hoje no Brasil, entre a *centralização* e a *descentralização* do poder político.

Até a Independência do Brasil, havia no território nacional 213 vilas e 12 cidades. No primeiro ano da colônia foram criadas 14 vilas e 3 cidades; no segundo, 37 vilas e 4 cidades; no século XVIII, esse número vai a 118 vilas e 3 cidades; do início do século XIX até 1822, mais 44 vilas e 2 cidades (tabela 2).

²¹ Só com a lei de 28 de outubro de 1828, chamada *Regimento das Cammaras Municipaes* (Lei Orgânica dos Municípios) é que aparece, pela primeira vez, constitucionalmente, a palavra município no Brasil. Até então a referência era a cidades, villas e parochias. (TAVARES, 1998)

TABELA Nº 2
NÚMERO DE VILAS E CIDADES CRIADAS
NO BRASIL NO PERÍODO TÉCNICO

UF atual	Séc. XVI	Séc. XVII	Séc. XVIII	1801 a 1822	Total
AM	-	-	8	-	8
AP	-	-	1	-	1
PA	-	4 /1	8	-	12/1
PE	2	1/1	1	6	10/2
PI	-	-	2/1	-	2/1
CE	-	1	13	4	18
MA	-	1/1	3	3	7/1
RN	1	-	3	-	4
AL	-	3	2	3	8
PB	-/1	-	4	1	5/1
SE	1	2	3	-	6
BA	3/1	5	27	5	40/1
MG	-	-	14/1	2	16/1
ES	2	-	2	1	5
RJ	-/1	6/1	2	9	17/2
SP	5	11	13/1	2	31/1
SC	-	1	3	-	4
PR	-	2	3	1	6
RS	-	-	1	5	6
MT	-	-	4	1/1	5/1
GO	-	-	1	1/1	2/1
Total	14/3	37/4	118/3	44/2	213/12

Fonte: AZEVEDO, A. de, "Vila e Cidades do Brasil Colonial – ensaio de geografia urbana retrospectiva", in Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, nº 208, 1956, p. 5-96.

Obs.: os números à esquerda das barras são as vilas e à direita as cidades.

Estes são números oficiais de vilas e cidades. No entanto, existiram muitas aglomerações que não foram institucionalmente erigidas ao status de vila ou cidade. Iremos nos ater aos números oficiais porque o status de vila ou cidade tem implicações políticas no quadro da organização territorial do Brasil, qual seja: a organização da Câmara dos Vereadores como órgão de poder dos *homens bons*. Apesar de muitas pequenas aglomerações (arraiais), terem coexistido ao lado de vilas e cidades, aquelas eram subordinadas a estas.

A partir da Independência do Brasil, a Constituição outorgada em 1824 previu a existência das Câmaras Municipais, só que a sua regulamentação ficou a cargo de lei complementar, logo a autonomia podia ser controlada de fora do território municipal.

Durante todo o primeiro período e até a instituição de um Estado laico no Brasil (1889), era a Igreja quem possuía instrumentos normativos de oficialização de novos povoados. A institucionalização desses lugares começava com a visita de um *Cura* à sua *capelinha*, elevando-a a *matriz*, dando-lhe um novo status de paróquia ou freguesia. Como Estado e Igreja

eram uma só instituição, significava que esse novo status dava ao lugar o reconhecimento de fato e de direito frente ao Estado: acesso a batizados; casamentos; amparo a doentes; sacramentos da morte; registros de nascimentos; registros de matrimônios; registros de óbitos, enfim, registros oficiais necessários na vida cotidiana em função de suas implicações jurídicas. (MARX, 1991)

Essa hierarquia jurídica do lugar dava-se com a passagem do arraial (pequeno povoado) à paróquia ou freguesia (é o termo freguesia que se populariza) e desta à vila, chegando por fim ao status de cidade²². A passagem de freguesia à vila significava um outro status para o lugar: sua autonomia político-administrativa, designando a Câmara de Vereadores e demarcando seus limites territoriais por meio do “termo”.

A autonomia municipal implicava a definição de um território e, portanto, a subordinação das freguesias de menor população e riqueza à nova vila. Iniciava-se uma demarcação de fronteiras “conhecidas” a partir da menor unidade político-administrativa do Brasil.

Diferentemente das fronteiras das capitanias hereditárias que, em certa medida, eram desconhecidas, porque traçadas anteriormente à ocupação, as vilas e cidades demarcavam suas fronteiras *a posteriori*; a efetiva uso do território municipal, quer seja zona urbana, quer seja zona rural – rossio e fazendas – é que possibilitava a elevação do status de freguesia em vila.

O território colonial, pela maior imposição do meio natural aos homens, inviabilizava um governo unitário de tipo europeu. A fragmentação territorial do poder nas vilas foi o meio de administração e de defesa da colônia. Quanto maiores as distâncias e maiores as dificuldades de comunicação, mais se enfraquecia o poder central português em detrimento das autonomias municipais. A geografia se impõe ao sistema político na medida em que Estado Unitário corresponde a território unificado.

²² Antes da República a prerrogativa especial de cidade era dada aos lugares não dependentes ou tributários de um poder regional; aos lugares que se subordinavam diretamente à Coroa, ao poder central. Somente numa cidade existia a cadeira de bispo-delegado direto do Papa e a Igreja da Sé e somente na cidade podia residir o bispo. (MARX, 1991)

Território que se impunha à circulação. Somente a partir do início do séc. XVIII é que se tem notícia dos correios de terra no Brasil. Com a maioria das cidades localizadas no litoral e a dificuldade de mobilidade por terra, ficava mais fácil a comunicação por mar. Todavia, os correios implicavam numa questão estratégica.

Na Bahia os oficiais da Câmara, em carta de 13 de abril de 1680, reclamavam contra a instituição do correio de mar; acreditavam ser uma despesa inútil, pela pouca expedição de cartas. (GARCIA, 1956)

De um lado, havia uma estratégia de distanciamento das vilas e cidades com relação à metrópole para melhor se exercer a autonomia local, por outro lado, havia o território como norma se impondo: em 1798, alvará régio manda ordem de estabelecer serviço de correio e cartas na Bahia, mas “... não pôde ser executada então, porque seria necessário comprar por conta da fazenda real cavalgadas, melhorar alguns caminhos e estradas, e povoá-las...” (GARCIA, 1956:243). O território como norma se impunha; como atravessar longas distâncias rotineiramente, num território que não estava povoado?

“... os regimentos dos primeiros governadores-gerais do Brasil estabeleciam drásticos impedimentos para a penetração nos sertões interiores do país, impondo um padrão de feitorias litorâneas para a ocupação e povoamento do Brasil. Essa a razão pela qual um cronista do século 17, Frei Vicente do Salvador, se assombrava de viverem os portugueses ‘arranhando as costas como caranguejos.’” (SEVCENKO, 2000:51)

Por outro lado, além do território como norma, articulavam-se normatizações territoriais constrangedoras à efetiva ocupação do Brasil. Como povoar a colônia se a legislação portuguesa sempre procurou dificultar a emigração para o Brasil e dificultar ao máximo o livre trânsito pelo território?

O despovoamento da metrópole era uma preocupação que se aliava às descobertas das minas de ouro e pedras preciosas no Brasil. Esse fato poderia fazer aumentar a população da colônia e fazer com que Portugal perdesse o controle sobre essas riquezas. As comunicações com as minas entre as capitânicas, eram proibidas: “ ‘A fama destas mesmas riquezas [dizia uma consulta do Conselho Ultramarino de 1732] convida os vassallos do reino a se passarem para o Brasil /.../ e por êste modo se despovoará o reino, e em poucos anos virá a ter o Brasil tantos vassallos brancos como tem o mesmo reino; e bem se deixa ver que, pôsto em

uma balança o Brasil e na outra o reino, há de pesar com grande excesso mais aquela que esta; e assim, a maior parte e mais rica não poderá ser dominada pela menor, mais pobre; nem a êste inconveniente se lhe poderá achar fácil remédio'". (GARCIA, 1956:160)

Outro elemento fundamental relativo às normas de uso do território se impõe. A não-existência de uma técnica jurídica de separação dos poderes²³ — legislativo, executivo e judiciário — acaba por concentrar o poder político nas mãos dos *homens bons*. A falta dessa técnica jurídica era suprida, em parte, pela Igreja, que se transformou em órgão cartorial do Estado português.

Apesar da falta de técnica apropriada, Portugal possuía alguns meios, porém não eram eficazes para concentrar o poder. As imposições que o território brasileiro colocava ao exercício da centralização do poder eram significativas, no entanto por meio das “Ordenações” buscava-se regulamentar o poder de cima para baixo.

Mas, as especificidades geográficas do Brasil naquela época - grandes distâncias sem conexão; territórios desconhecidos; dificuldades de locomoção e comunicação - faziam com que cada lugar definisse sua própria organização política, diferente das colônias espanholas, onde as vilas já nasciam prontas, não havia graus hierárquicos a galgar. Para as colônias espanholas tratava-se de uma presença direta do poder central no local. Para as colônias portuguesas, uma presença indireta.

Poder significa formas de dominação; formas com especificidades históricas e geográficas. Para FOUCAULT (1993:56) “*Se trata siempre de formas locales, regionales de poder, que posuen su propia modalidad de funcionamiento, procedimiento y técnica. Todas essas formas de poder son heterogéneas*”.

²³ DALLARI (1986:29-30) observa que coube “a Montesquieu, em sua obra *Do Espírito das Leis*, publicada em 1748, desenvolver de modo sistemático uma doutrina da separação de poderes”. Essa doutrina tinha a intenção de contrabalançar os poderes: “num ponto havia concordância geral: não bastava dar ao povo a possibilidade de escolher os governantes, se estes acumulassem tamanho poder que pudessem desprezar depois a vontade do povo. E Montesquieu oferecia solução para esse problema propondo uma distribuição de poder entre vários ramos, de tal modo que nenhum pudesse agir com tirania. Por outro lado, era preciso não enfraquecer demais o poder dos governantes, para não reduzir a eficiência do governo e para não estimular a ambição de algum indivíduo ou grupo de indivíduos, que, não vendo a possibilidade de grande resistência, ficassem tentados a tomar o poder pela força”.

Na América Portuguesa a interferência direta do rei nas vilas era rara, porém, a interferência dos governadores e capitães-generais era prática comum, principalmente a partir do Império. Segundo MARX (1991), diferente da América Espanhola, o Brasil não tinha uma legislação específica e codificada para os municípios; não se adotou um padrão urbanístico a se repetir indefinidamente (o tabuleiro de xadrez das cidades da América Espanhola).

Como a distribuição de datas de terra ficava a cargo da Câmara dos Vereadores, a ordenação espacial das vilas obedeceu a critérios daqueles que as distribuía, diferentemente das colônias espanholas que possuíam leis regidas pelas *Leyes de Indias*. Ainda, segundo (MARX, 1991), havia portanto, um grau de autonomia nos municípios portugueses que os espanhóis não tinham.

A ordenação do crescimento das vilas no Brasil obedecia a interesses específicos do lugar (ainda que fossem os dos *homens bons*) que, por um lado, coincidiam com os da Coroa Portuguesa e, por outro, se chocavam. Coincidiam porque era da metrópole que vinha a sustentação política dos *homens bons*. A doação de terras era feita pela Coroa e a posse da terra era condicionada ao seu uso, portanto, uma posse relativa. A qualquer momento o rei poderia destituir o donatário. De acordo com PRADO JÚNIOR (1966), a atitude passiva da metrópole, com relação ao poder dos *homens bons* no Brasil, é compreendida pelo fato de que seus interesses coincidiam com os das classes dominantes na colônia: desbravar o território; afugentar aventureiros; buscar pedras preciosas.

Por outro lado, chocavam-se porque as dificuldades de comunicação com a Coroa Portuguesa, pelas distâncias dentro do Brasil, e deste com Portugal, fazia com que interesses autonomistas se exacerbasse. Esses interesses estavam diretamente ligados à criação de novos municípios, dado que a passagem de freguesia à vila implicava na produção de um poder local (Câmara dos Vereadores) que dava autonomia aos *homens bons* na organização de seus próprios interesses.

A Câmara dos Vereadores objetivava e institucionalizava os interesses dos *homens bons*, os únicos que se faziam representar por meio de eleições. Quando os vereadores tomavam alguma decisão, faziam-na em seu próprio

interesse e respaldados nas “Ordenações”, que eram leis gerais (valiam para a metrópole e toda e qualquer colônia). O poder local era o lugar de interesses particulares. Mesmo com a instituição do *juiz enviado de fora parte* (o juiz de fora), nomeado pela Coroa para evitar a concentração do poder nas mãos dos “da terra”, o juiz de fora tomava decisões de acordo com os *homens bons*, afinal, a mesma geografia se impunha a todos.

MARX (1991) elabora uma crítica a AZEVEDO (1956) pelo fato deste último se ater a números oficiais de vilas e cidades em seu estudo sobre o Brasil Colonial, argumentando que muitas aglomerações acabaram ficando esquecidas, desprezadas, só porque não foram institucionalmente erigidas em vilas ou cidades. Sem dúvida a crítica é pertinente, no entanto essas aglomerações estavam subordinadas ao poder daquelas aglomerações que possuíam uma Câmara dos Vereadores.

O aumento do número de municípios, nesse período, tem a ver, justamente, com a oposição entre lugar sem poder (freguesias) e lugar com poder (vilas e cidades). Freguesias sem poder de decisão porque o poder instituído no Brasil pelos portugueses por meio das “Ordenações” (Manuelinas, de 1521 e Filipinas, de 1603), foi um poder hierarquizado entre essas próprias aglomerações. Não é outro o motivo de, ao longo de nossa história, aquelas pequenas aglomerações ao crescer populacional e/ou economicamente, exigirem a sua autonomia política.

A ligação política de um arraial ou freguesia a uma vila, no período colonial, dava-se pelas necessidades jurídicas e religiosas daqueles que viviam nos arraiais ou freguesias. A freguesia não era uma extensão da vila, era um outro núcleo populacional, com suas próprias especificidades. Todavia a vila, pelas suas características de centro do poder, impunha às freguesias próximas suas coerções. Quanto mais se alargava o uso do território, concentrando nas Vilas o poder político, maiores as coerções.

Cada vila tinha o seu modo de funcionamento; os aspectos diversos de cada lugar - aspectos territoriais, econômicos, sociais e culturais - impunham à comunidade um estado de coisas. Os lugares já erigidos em cidade tinham relações diretas com a Coroa, passando por cima da autoridade, inclusive, do governador. Cada aspecto do lugar impunha restrições a esta ou aquela atividade econômica, política ou mesmo religiosa.

O procedimento do poder baseava-se nas leis oriundas das “Ordenações” portuguesas, que regulamentavam pelo Direito o funcionamento das Câmaras dos Vereadores, mas também diz respeito aos procedimentos culturais da época; como a sociedade se organizava segundo regras de conduta de seu momento histórico, isto é, seus usos e costumes.

Os usos constitutivos das instituições materializam-se nas três escalas políticas de poder do território brasileiro: cidades e vilas; provincial e reino. O direito, assim como a economia, não prescinde dessas escalas.

Apesar da relativa autonomia dos lugares, a própria existência das três escalas já indicava, quando do transplante das normas jurídicas de Portugal para o Brasil, que elas teriam um uso, ou seja, não eram “inocentes”. Segundo ORTEGA Y GASSET (1960:295), “*quando algo é uso não depende da adesão dos indivíduos, mas precisamente é uso porque a eles se impõe*”, portanto os municípios se veriam, com a primeira Lei orgânica dos Municípios de 1828, subordinados às Províncias (futuros estados federados) pela imposição do arranjo territorial das escalas de poder.

Assim, inicia-se um novo período nas relações dos municípios com as outras escalas de poder.

Capítulo 7 - Os municípios no meio técnico-científico

“Sob [o] regime [de plena autonomia] viveram, francamente autônomos os nossos municípios, até ser promulgada a Lei de 1 de Outubro de 1828” (FLEIUSS, 1923:44).

Em parte, a perda de autonomia municipal se deu com instituição em 01/10/1828 da primeira Lei Orgânica dos Municípios, que estabeleceu novas atribuições municipais: a presidência (equivalente ao executivo de hoje) ficava com o vereador mais votado. As Câmaras passam a ter funções meramente administrativas, subordinadas aos Conselhos Gerais, aos Presidentes de Província e ao Governo Geral. Este regime restritivo ficou conhecido, à época, como “Doutrina da Tutela”. Em 1834 são criadas as Assembléias Provinciais que passaram a ter autoridade sobre as Câmaras Municipais. Além disso, também em 1834, as Câmaras perdem o Poder Executivo (o prefeito de hoje), que passa a ser nomeado pelos presidentes provinciais. (DÓRIA, 1992)

Outro elemento que contribuiu para a perda de autonomia municipal foi a Lei de Terras de 1850. Até 1822, nas cidades, a distribuição de *datas* ficava a cargo da Câmara dos Vereadores, mas a resolução de 17 de julho de 1822 suspendeu o antigo sistema de concessão de terras, sendo regulamentado em 1850 pela Lei de Terras, fato que fez com que o município deixasse de ser o único fornecedor de terra, surgindo também a figura do particular. (MARX, 1991)

O segundo ciclo de RODRIGUES (1947) inicia-se com a independência do Brasil. Nossa herança à época: um território com quase vinte Províncias autônomas e com pequenas relações de interdependência. O problema principal para o poder dominante central era o da unidade nacional. A questão era criar uma hegemonia central para *aprisionar* uma constelação de núcleos dissociados.

Para obter o poder unitário, os estadistas do império lançam mão de um fator essencial: o reinante. Segundo RODRIGUES (1947:54), sem esse foco de atração – o reinante – teria sido impossível evitar-se o desmembramento: “o

Brasil colonial cedeu completamente aos fatores geográficos, mas, o Brasil imperial não poderia ceder de modo algum, sob pena de sacrificar a integridade territorial do país.”

O “obstáculo” teria sido contornado de maneira artificial com o reinante, mas a solução decisiva era resolver o problema da circulação do país. Para RODRIGUES (1947:54), *“unidade política exige circulação intensa, numerosa, rápida, perfeita; daí o esforço dos estadistas imperiais para alcançá-las”*.

Todavia, lembra VARGAS (1994:189), que nesse período o mais importante meio de transporte, a navegação costeira, apresentava entraves à integração territorial: obviamente restringia-se às cidades litorâneas e até o final de 1860 *“...os portos eram quase todos construídos por trapiches e pontões dos quais pequenas embarcações ou balsas levavam as mercadorias aos navios de maior porte fundeados ao largo”*.

No Brasil a primeira ferrovia data de 1854, a Estrada de Ferro Petrópolis, com 14,5 Km de extensão, que dependia de carvão importado. A instalação da rede telegráfica nacional só se inicia após a 2ª metade do séc. XIX, em 1852, mesmo assim com o problema da extensão dos cabos num território do tamanho do Brasil. No período colonial o único meio de transporte de rodas, que era comum a todo o território, foi o carro de Boi. De acordo com KATINSKY (1994), as estradas eram caminhos tributários de picadas abertas por índios e bandeirantes, percorridas por cavaleiros e pedestres.

Nos últimos anos do Império, com os instrumentos técnicos disponíveis à época, as energias para integração do território se voltaram para as ferrovias, telégrafo, cabo submarino, rodovias e as companhias de navegação marítima e fluviais. Quanto ao telefone, técnica fundamental para a difusão da informação e integração do território brasileiro, é FLEIUSS (1923:252) quem descreve como ele vai ser introduzido no Brasil: *“Quando em 1876, por ocasião de sua viagem aos Estados-Unidos da América do Norte, e achando-se d. Pedro II de visita á Exposição de Philadelphia, travou allí conhecimento com o inventor do telephonio, Bell, a cujas primeiras experiencias pouco apreço e fé se ligavam. Ao illustre monarcha brasileiro não passou, porém, despercebido o grande valor desse invento; examinou-o minuciosamente e animou, com palavras de estímulo e conforto, o obscuro inventor, protegeu-o, apresentou-o, chamou para elle a atenção do ministerio*

americano. Pouco tempo depois, esse novo invento maravilhou o mundo culto e era introduzido no Brasil, pelo decreto de 21 de abril de 1883.”²⁴

Quando caiu o Império, “a fúria dissociativa” teria sido entorpecida pelo regime federativo. Daí RODRIGUES (1947:55), afirmar que a “*única tábua de salvação iminente /.../ inicia-se o terceiro ciclo, o republicano, outra vez com a ação desabalada dos fatores geográficos, que, tendo destruído o trono imperial, chegam ao auge com o municipalismo*”.

Com a instituição da República, em 1891, a organização dos municípios ficou a cargo dos estados (antigas Províncias). Durante a República Velha não foram uniformes nem a existência de prefeitos (em alguns estados o executivo era exercido pelo presidente da Câmara) nem a denominação do cargo, nem a forma de sua escolha. Lembra DÓRIA (1992), que apenas em oito, de vinte estados era regra a eleição de prefeitos. Durante toda a República Velha essa tensão entre poder local e poder central se manteve.

“A primeira constituição republicana do Brasil, promulgada a 1º de janeiro de 1891, introduziu, no seu texto, o Título III, intitulado Do Município, no qual se insere um único artigo: Art. 68 ‘Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeita ao seu particular interesse’. A Constituição não esclareceu o que fosse o particular interesse, tonando-se assim, a autonomia (que na verdade não existia) mero dispositivo constitucional. /.../ não eleva sequer à categoria de princípio constitucional a autonomia do município, dada a larga amplidão do conceito do termo aí empregado.” (TAVARES, 1998:92-93)

Para os municípios, a República nada mudou da antiga centralização imperial, apesar de os estados (antigas províncias) terem conseguido maiores poderes. A Constituição de 1891 instituiu relações políticas entre a União e os estados, mas apenas relações administrativas entre os estados e os municípios, já que a União compõe-se de uma Federação de estados, mas um estado não se compõe de uma Federação de municípios.

²⁴ No final do Império somente seis estradas estavam macadamizadas (pavimentação por meio de uma camada de pedra britada, aglutinada e comprimida) permitindo o trânsito de diligências: a) União e Indústria, de Petrópolis a Juiz de Fora; b) Subida da Serra, de Estrela, no final da Estrada de Ferro Mauá, até Petrópolis; c) Estrada da Maioridade, mais tarde chamada de Estrada Vergueiro, de São Paulo a Santos; d) Graciosa, de Curitiba a Antonina; e) Dona Francisca, de Joinville a Rio Negro; f) Estrada Real de Santa Cruz, do Rio de Janeiro até Santa Cruz e Itaguaí e de lá por trilha subindo na direção de Bananal e Areias. (VARGAS, 1994)

FURTADO (1989) lembra que até meados do século XIX não havia divergências fundamentais nos interesses das diversas regiões do país. As classes dirigentes estavam unidas pelas mesmas questões, como fora o caso das lutas pela manutenção do tráfico de escravos. No entanto, nos últimos decênios do século XIX, sob a influência do trabalho assalariado nas plantações de café, nos centros urbanos e nas áreas de colonização das províncias meridionais do Brasil, toda organização social do sul do país transformou-se rapidamente, fazendo com que divergências crescentes entre as distintas regiões começassem a aparecer.

FURTADO (1989:171) conclui: *“As necessidades de ação administrativa no campo dos serviços públicos, da educação e da saúde, da formação profissional, da organização bancária, etc., no sul do país são cada vez maiores. O governo imperial, entretanto, em cuja política e administração pesam homens ligados aos velhos interesses escravistas, apresentava escassa sensibilidade com respeito a esses novos problemas. A proclamação da República em 1889 toma, em consequência, a forma de um movimento de reivindicação da autonomia regional”*.

A descentralização – em favor dos estados - chegou a ponto de bancos regionais serem autorizados a emitir moeda, provocando uma grande expansão do crédito (FURTADO, 1989), o que, sem dúvida, fez aprofundar as diferenças regionais. Em 1926, na reforma constitucional, o artigo 6º da Constituição Federal reza que: *“O Governo Federal não poderá intervir em negócios particulares do Estado, salvo... para assegurar o respeito aos seguintes princípios constitucionais: ... f) a autonomia dos municípios...”*.

A autonomia municipal fica constitucionalmente garantida. A proteção à autonomia municipal passou da esfera dos estados para a esfera federal.

Com a Revolução de 1930, o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, determina no seu art. 11 § 4º a nomeação, por um interventor, *“...de um prefeito para cada Município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções...”*.

A Constituição de 1934 estabelece, pela primeira vez, a autonomia financeira municipal: ao município *“...caberia metade do imposto sobre indústrias e profissões (art. 8º § 2º) e a participação no imposto previsto no art. 19, inc VII, parágrafo único – imposto futuro, criado pela União ou pelo Estado”*.

Toda pressão política separatista da época é abafada pela integração do território. As ferrovias tiveram maior importância política que econômica; importava menos sua extensão, que seu papel de articulação entre as regiões.

Para RODRIGUES (1947:56), haveria uma absoluta descentralização republicana fazendo com que os fatores geográficos agissem livremente: *“Um novo ciclo avizinha-se célere. A evolução da mentalidade do povo precipita os acontecimentos, e uma crise política provoca a eclosão do quarto ciclo, o ciclo revolucionário [como uma reação às] tentativas frustradas de idealismos esdrúxulos...”*.

Com o Estado Novo (1937-1945), há uma ampla centralização do poder, inclusive pondo fim às bandeiras dos estados federados, fechamento do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

“O projeto político getulista, refletindo as tendências dos anos 1930 a 50, enfatizava as benesses do planejamento centralizado e do controle estatal sobre todos os aspectos da vida nacional. O novo regime impôs uma ordem policial, baseada na censura, na propaganda e na perseguição implacável aos adversários.” (SEVCENKO, 2000:63)

Na Constituição de 1937, *“... tirou-se do Município a escolha de seu Prefeito, com o que, em verdade, se deu ao Governo do Estado-membro a disposição de todas as rendas do Estado, que estaduais, quer municipais. O Município é, hoje, um elemento de grande significação; todavia, como a execução em matéria econômica é que dá poder, o Município é um grande peiado, um tanto, o espantinho que se põe nas roças para afugentar os passarinhos...”*. (PONTES DE MIRANDA apud TAVARES, 1998:98)

As dificuldades impostas pela 2ª Guerra Mundial pesaram sobre o Brasil e a *“nossa situação de arquipélago social foi claramente evidenciada, com todo o cortejo de prejuízos e dificuldades dela decorrentes”*. (RODRIGUES, 1947:57)

Como não havia possibilidades materiais de estabelecer uma rede de rodovias e ferrovias, fez-se rapidamente uma *rede de aerovias*; a dificuldade de se colocar fios telegráficos por todo país é suprida com a implantação de *postos radiotelegráficos* por toda parte; organizam-se os planos nacionais ferroviário e rodoviário. Ao mesmo tempo é estabelecida uma enérgica *“centralização do poder”*.

RODRIGUES (1947:58) afirma que o Brasil progrediu; conseguiu forte unidade política; chegou a ser líder na América Latina; seria um país respeitado desde 1930 e se pergunta: então por que há tensões políticas? e responde: “*É que os fatores geográficos apontavam claramente o início de um novo ciclo político, conseqüência lógica de sua ação comprimida no âmbito de uma divisão política arcaica, inadequada*”. Daí ser de fundamental importância uma nova (e isso na década de 1940) redivisão territorial política. Para RODRIGUES (1947), não bastou mudar o nome de *Capitanias* para *Províncias* e depois, com a República, para *Estados* porque a *herança territorial* permaneceu a mesma.

Para DALLARI (1986) a mudança do nome de Província para Estado, quando da adoção do Federalismo no Brasil em 1891, foi uma cópia do que existia nos Estados Unidos. No entanto, nos EUA antes da formação da Federação existia uma Confederação, e de fato e de direito os membros constituintes eram estados. Quando nasce a Federação norte-americana foi mantida a antiga denominação.

No Brasil, as Províncias nunca foram nem de direito (normativamente) e nem de fato (territorialmente) estados. Para RODRIGUES (1947) havia um descompasso entre as leis que se aplicavam ao território e o próprio território como condicionante social. É por isso que ele vai dizer que a simples mudança do nome de Província para Estado não resolveu o problema dos “anseios regionais”.

O pós-guerra vinha indicar que um novo pacto territorial se avizinhava. Em 1946 os municípios passaram a ter prerrogativas constitucionais que até então lhes fora negadas.

Capítulo 8 - Os municípios no Brasil pós-guerra

Em discurso proferido na Assembléia Constituinte de 1946 (08/04/1946) em defesa dos municípios, o deputado constituinte NOVELI JÚNIOR, que em 1948 viria a ser vice-governador do estado de São Paulo, assim ressalta a problemática municipal.

“Pode-se mesmo afirmar que a quase totalidade das possibilidades fiscais do interior se escoam para os cofres do Estado e da Federação, ficando apenas, em regra geral, 8% para os municípios. Que gênio administrativo poderá fazer algo com êsses exíguos 8%? /.../ Transforma-se assim, o Prefeito em um pedinte a perambular pelos palácios, estendendo, súplice, a mão, suportando tudo e todos /.../ Modifique-se, se necessário, o sistema tributário brasileiro. Procure-se evitar a evasão das rendas por uma melhor aparelhagem fiscal. Faça-se uma revisão de impostos. Do que há necessidade, e essa é inadiável, é de melhor e mais eqüitativa distribuição de rendas públicas /.../ nunca mais de 30% da arrecadação total da Nação deveriam ser destinados aos Municípios /.../ Cessaria de vez essa humilhante peregrinação, a que já aludi, dos homens do interior e dos seus dedicados Prefeitos, sacola à mão, subindo as escadarias dos palácios, pedindo aos poderosos o direito de sobreviver.”

A partir da Constituição de 1946 os municípios obtêm maiores autonomias, apesar de as Leis Orgânicas Municipais continuarem a ser feitas pelos estados federados. Pela primeira vez o município consta como um ente federativo e pela primeira vez é fixada com clareza as atribuições dos municípios, fato essencial à sua autonomia.

Após a 2ª Guerra Mundial aumenta o número de municípios, entre outros motivos, porque: *“A queda de Vargas e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte desembocaram na Carta Magna de 1946, uma lei maior já em busca da modernidade, restauradora dos direitos dos Estados e amplificadora das prerrogativas municipais, agora amparadas por uma maior generosidade fiscal, com a redistribuição eqüitativa entre todos os municípios de uma parcela da arrecadação federal do imposto sobre a renda. É a esse estímulo que se deve a criação de centenas de novos municípios em todo território nacional. Era, também, um novo pacto territorial, fortalecedor da vida local, e que iria durar cerca de dezoito anos”.* (SANTOS, 1996b:101-102)

TABELA Nº 3
BRASIL - NÚMERO DE MUNICÍPIOS
SEGUNDO ANOS ESCOLHIDOS

UF Atual	1939	1948	1950	1955	1960	1964	1968
AC	7	7	7	7	7	25	7
AM	28	25	25	25	44	44	44
AP	0	4	4	4	5	5	5
PA	65	59	59	82	60	82	83
RO	0	0	0	2	2	2	2
RR	0	0	0	2	2	2	2
TO	0	0	0	0	0	0	0
AL	33	36	37	41	64	96	94
BA	150	150	150	170	194	336	336
CE	79	79	79	96	148	303	142
MA	65	67	72	87	99	128	129
PB	41	41	41	54	88	168	171
PE	85	85	90	102	102	182	164
PI	47	49	49	63	71	121	114
RN	42	42	48	65	83	152	150
SE	42	42	42	61	62	76	74
ES	32	34	38	41	40	53	53
MG	288	316	388	485	485	722	722
RJ	50	56	56	59	61	63	63
SP	270	305	369	435	504	573	572
GO	52	57	77	126	179	222	221
MS	0	0	0	0	0	0	0
MT	28	29	35	59	64	84	84
PR	49	80	80	150	162	275	287
RS	88	92	92	114	150	203	232
SC	44	45	52	67	102	194	197
Total	1585	1700	1890	2397	2778	4111	3948

Fonte: "Divisão Territorial do Brasil", IBGE, vários anos.

Pouco antes de Constituinte de 1946 o Brasil possuía 1.585 municípios. De 1960 a 1964 produziram-se 1.333 municípios, fato este nunca mais repetido num período de tempo tão curto, de modo que antes do golpe militar de 1964 o Brasil contava com 4.111 municípios. Com o regime militar os municípios vão perder grande parte de seus direitos. Em 1968 o país contava com 3.948 municípios (tabela 3).

Em 1965 o governo federal edita o AI-2 (Ato Institucional nº 2) reorganizando o poder municipal: o AI-2 autoriza o Presidente da República a decretar, em estado de sítio ou não, o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores (art. 31). Em 1966 é editado o AI-3, que estabeleceu eleições indiretas para governadores e para prefeitos das capitais e cidades consideradas de "segurança nacional"; os

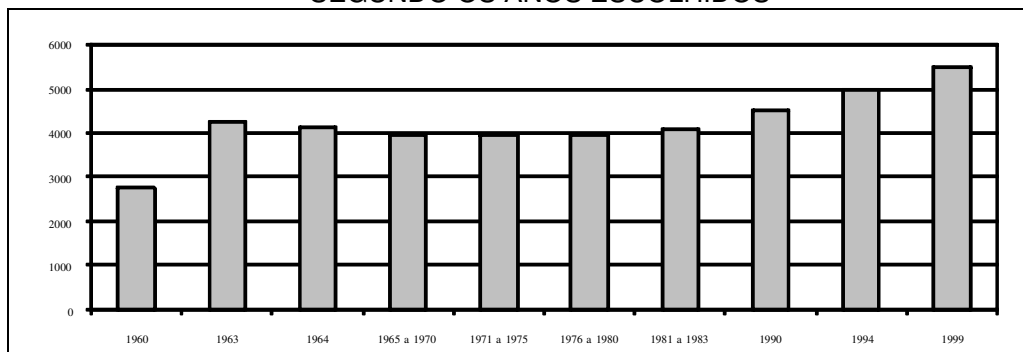
prefeitos seriam nomeados pelo governador ou pelo presidente da República. A Constituição de 1967 defere para Lei Complementar Federal a competência sobre os requisitos mínimos para a criação de novos municípios, logo, tirava dos estados o poder sobre a criação de novos municípios. Em 1968 é editado o AI-5 (Ato Institucional nº 5), que dá aos militares o poder de decretar recesso, tanto nas Assembléias legislativas quanto nas Câmaras Municipais. Em 1969, os prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais são nomeados pelos governadores com aprovação das Assembléias Legislativas. Os municípios declarados de segurança nacional tinham os prefeitos nomeados pela Presidência da República.

Enquanto perdurou o regime militar (1964-1985), o número de municípios manteve-se praticamente estagnado. Esse período marca a “modernização conservadora” dos governos militares. Por meio de vários planos, baseados na estratégia da integração nacional, talvez fosse melhor dizer baseados na Doutrina da Segurança Nacional, os militares vão tentar constituir um mercado nacional consolidado (SOUZA, 1999). O início desse período também marca, coincidentemente, o início da estagnação do número de municípios no Brasil, que perdurará até meados do anos 1980.

Abordando a importância das políticas territoriais dos governos militares COSTA (1988:44) lembra que *“até poucos anos atrás, governadores e prefeitos das capitais e ‘áreas de segurança nacional’ eram nomeados pelo governo federal”* e que os reclamos por autonomia que partiam dos prefeitos, até o final nos anos 80, estavam diretamente ligados à centralização do poder em função do projeto de integração nacional.

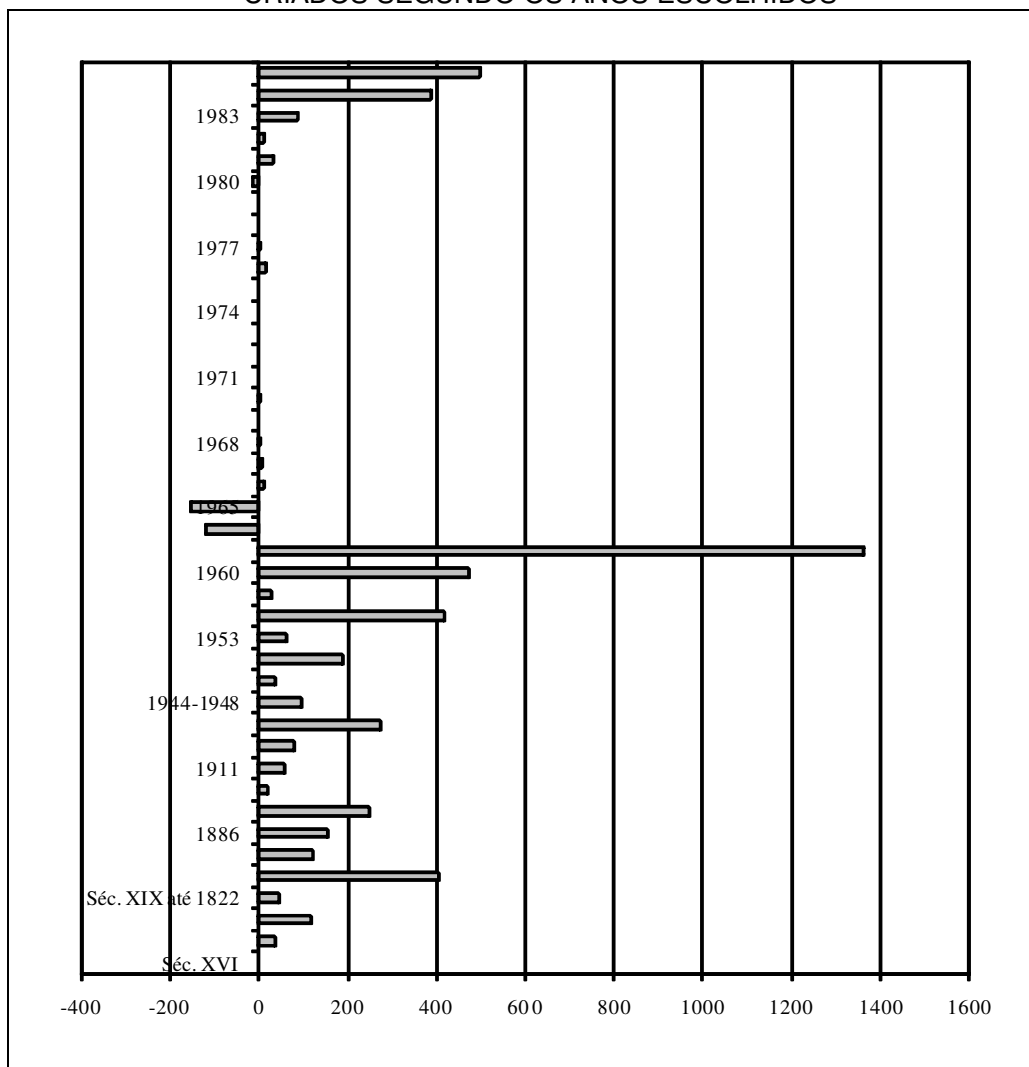
De 1964 a 1980 o número de municípios no Brasil manteve-se no mesmo patamar, chegando inclusive a diminuir de 1963 a 1965. Só em 1990 é que o número de municípios chega a ser maior que o do ano de 1963 (gráficos 1 e 2).

GRÁFICO Nº 1
BRASIL - NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS
SEGUNDO OS ANOS ESCOLHIDOS



Fonte: "Divisão Territorial do Brasil", Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vários anos.

GRÁFICO Nº 2
BRASIL - NÚMERO DE MUNICÍPIOS
CRIADOS SEGUNDO OS ANOS ESCOLHIDOS



Fonte: "Divisão Territorial do Brasil", Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vários anos.

No início do regime militar é promovida uma reforma tributária altamente centralizadora, que fez com que a parte da receita de impostos do governo federal se elevasse de 18,4% do PIB (Produto Interno Bruto) em 1963, para 24,4% em 1966 e 26,3% em 1968. Aos municípios restaram dois impostos: o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto Sobre Serviços), que mesmo assim tiveram suas importâncias de arrecadação reduzidas. Em 1980 os municípios brasileiros chegam a receber 1,2% das receitas públicas. (DÓRIA, 1992)

Com o intuito de incentivar investimentos nacionais e multinacionais tornaram-se comuns as isenções fiscais e as reduções de impostos, cedidos pelo governo federal. Eis a modernização conservadora dos militares.

MESQUITA (1992), ao estudar o aumento do número de municípios no Rio Grande do Sul, demonstra como a modernização conservadora por que passou a agricultura naquele estado serviu para produzir poderes locais que se prestavam aos “agricultores mais abastados” como fonte de especulação.

Em São Paulo, durante o “milagre econômico” (1968-1973), DÓRIA (1992) observa que verdadeiros poderes paralelos foram implantados em algumas cidades. Em Barueri (município situado na Região Metropolitana de São Paulo), a multinacional ASEA BROWN-BOVERI instalou uma unidade de 30 mil metros quadrados para abrigar 40 mil operários com a finalidade de atender à Itaipú Binacional. A corporação reorganizou, a seu critério, o perfil e as carências do município, como transporte, habitação, saneamento, educação, saúde, etc.

No bairro de Santo Amaro (município de São Paulo), ao longo dos anos 1970, o número de indústrias foi ampliado de 2 mil para 6 mil; em 1983 abrigava 250 mil favelados em 300 favelas. Excetuando-se as grandes avenidas, as ruas não possuíam sequer asfalto (DÓRIA, 1992). Os recursos municipais foram repassados para obras de engenharia visando aos grandes capitais. Essa “modernização conservadora”, além de empobrecer os municípios, fortaleceu as oligarquias locais.

Em 1983, já no fim do regime militar, o país contava com 4.101 municípios, 10 a menos que em 1964. Após a Constituição de 1988, restauradora dos direitos municipais, volta a crescer a implantação de novos

municípios, chegando hoje (2001) a 5.561 municipalidades, 1.460 a mais que há treze anos.

Por que a multiplicação do número de municípios, que poderia melhor articular a integração do território nacional e a constituição de um mercado nacional consolidado não seria funcional à centralização do poder político?

Durante o regime militar (1964-1985), a centralização do poder visou fundamentalmente evitar a oposição política. Com isso a proibição da criação de novos municípios teve a intenção de controlar as possíveis “rebeldias territoriais” na forma de autonomias. Tratava-se de evitar que uma possível oposição política tivesse poder nas únicas unidades político-administrativas que tinham seus governantes eleitos: os municípios²⁵. Sem eleições para Presidente e Governadores, governo federal e estaduais estavam sob estrito controle.

Mas, para manter “aparência democrática”, o regime militar manteve as eleições municipais, portanto correndo certo risco de perder eleições, como veio acontecer no início dos anos 70 (1970), quando o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) teve expressiva votação municipal nacional. Ainda que os prefeitos não tivessem poder político para mudanças nacionais, votar na oposição já indicava um descontentamento por parte da população com relação aos militares e de qualquer maneira indicava que o eleitor votaria, se pudesse, na oposição para outros cargos.

Juntamente com essa base normativa, o território sofria profundas transformações em sua organização. Durante o regime militar território brasileiro recebeu o fundamento material das redes do poder, por meio de grandes obras de engenharia, por exemplo: hidrelétricas de Itaipú e Tucuruí, rodovia Transamazônica, etc. Os militares sedimentaram uma camada técnica ao território brasileiro que possibilitou ulteriormente os presentes sistemas técnicos.

²⁵ Exceto nos municípios considerados de Segurança Nacional, como Volta Redonda (RJ) ou Osasco (SP), isto é, naqueles municípios com grande número de operários; nas capitais dos estados e nas instâncias hidrominerais.

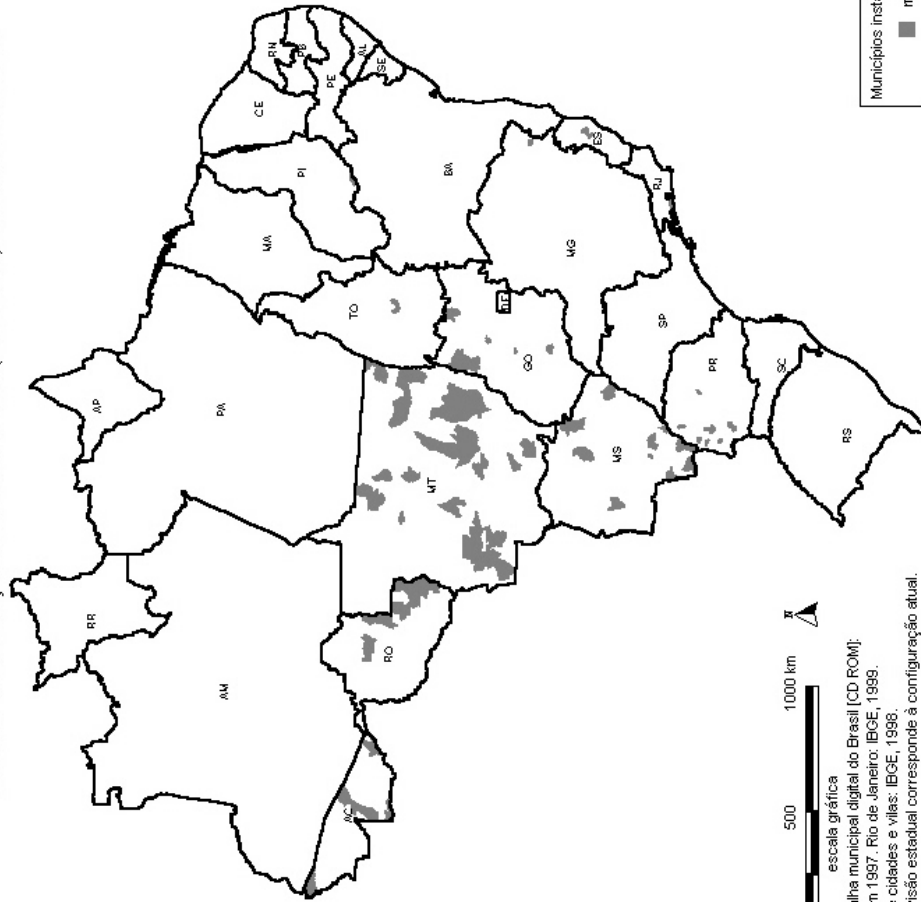
Com a expansão rodoviária e a expansão das frentes agrícolas²⁶ em direção ao Centro-Oeste e Norte do Brasil, eram preparadas as bases para uma nova *integração horizontal do território*, ou seja, pôr fim ao “arquipélago”. Além disso, com o desenvolvimento das telecomunicações e do sistema de movimento aéreo, preparava-se uma verdadeira *integração vertical do território*.

Essa nova integração do território, em direção ao Centro-Oeste brasileiro, pedia, juntamente com as bases técnicas da integração, suas bases políticas, ou seja, a produção de poderes locais (mapa 3).

²⁶ A respeito da expansão das frentes agrícolas para o Centro-Oeste brasileiro Hespanhol (2000:7) assinala: “Nas décadas de 1950 e 1960 a construção de Brasília e a implantação de rodovias interligando a nova capital federal a diferentes pontos do país, propiciaram uma melhor articulação entre a região e o restante do país. /.../ A integração efetiva do território do Centro-Oeste à economia nacional, entretanto, consolidou-se, apenas nos anos 1970 e 1980 com a implementação de projetos de desenvolvimento regional e de programas especiais que redundaram na melhoria infra-estrutural e criaram as condições para a expansão da agricultura moderna em bases empresariais em vastas parcelas das zonas de cerrado do Planalto Central, muitas das quais situadas na referida região”.

Mapa nº 2

BRASIL - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS (EM ÁREA) NA DÉCADA DE 70



UF	Instalações
AC	5
ES	2
GO	6
MG	1
MS	14
MT	22
PI	1
PR	10
RJ	1
RO	5
TO	1

Fontes: Malha municipal digital do Brasil [CD ROM];
situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
Arquivo de cidades e vilas: IBGE, 1996.
OBS: A divisão estadual corresponde a configuração atual.

Articulando-se às grandes obras de engenharia implantadas no Centro-Oeste brasileiro, encontra-se a criação de novos municípios como uma forma de integração funcional do território. O que estamos propondo como integração vertical do território tem a ver com a integração, num lugar, de distintos sistemas técnicos. Assim, a energia elétrica precede o computador, a ferrovia e a estrada precedem o transporte sobre rodas, o poste precede a telefonia por cabos, etc. Todavia, a difusão e integração dos sistemas técnicos é exigente em regulação política, por isso a presença do poder político para sua organização e regulação.

“Os presentes sistemas técnicos incluem os que se denominam macrossistemas técnicos. Essa expressão é utilizada por alguns autores /.../ para se referirem àqueles sistemas técnicos sem os quais os outros sistemas técnicos não funcionariam. Os macrossistemas técnicos promovem grandes trabalhos (barragens, vias rápidas de transporte terrestre, aeroportos, telecomunicações, etc.) /.../ e constituem o fundamento material das redes de poder”.(SANTOS, 1996a:142)

Após um período de intensa centralização do poder político, a partir da década de 1980 volta a aumentar o número de municípios em todo Brasil, mais especificamente a partir de 1985. A partir dessa, com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte (Emenda Constitucional nº 26, de 27/11/85), tem início uma forte luta pelo municipalismo.

Desde então, redefine-se o papel do Estado face à crescente crise da economia no Brasil. O planejamento centralizado que, do pós-guerra até os anos 1970, havia conseguido modernizar o território dando fluidez à circulação interna mostra sinais de esgotamento. Eclodem diferentes reivindicações sociais e territoriais em todo país. (BECKER, 1997)

De 1984 a 1997, foram instalados²⁷ 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta nesse processo. Em 1984 existiam 4.102 municípios no Brasil, depois de 13 anos o número total de municípios no país aumentou em 34,3%.

²⁷ A instalação de um município corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito. Obviamente, o ato de instalar pressupõe um ato anterior de criar o município.

A Constituição de 1988 fortaleceu os municípios modificando sua posição na Federação. O município “... fez por onde ocupar um espaço na ordem jurídica que lhe garante, constitucionalmente, o ‘status’ de ente federado, o que torna esta Constituição ímpar no mundo atual” (TAVARES, 1998:105). Os estados federados voltaram a legislar sobre os critérios para a criação e instalação de novos municípios.

TABELA Nº 4
BRASIL E GRANDES REGIÕES - NÚMERO DE MUNICÍPIOS INSTALADOS DE 1984 A 1997, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS ESCOLHIDOS PELO NÚMERO DE HABITANTES

Grupos de Municípios (por Habitantes)	NE	N	C.O.	S	SE	Brasil
Até 5.000 Hab.	146	97	80	296	116	735
5.000 a 10.000	107	49	30	87	87	360
10.000 a 20.000	125	42	19	19	29	234
20.000 a 50.000	21	18	6	2	14	61
50.000 a 100.000	2	3	3	1	2	11
100.000 a 500.000	1	*	*	*	3	4
Total	402	209	138	405	251	1.405

Fonte: adaptada de GOMES e MAcDOWELL (1999:6).

* Não houve a criação de municípios.

O grande aumento do número de municípios se deu nos lugares de até 20 mil habitantes. De 1.405 municípios instalados no período (1984 a 1997), 1.329 ou 94,5% se concentraram nessa faixa de habitantes. Em 1940 as localidades com até 20 mil habitantes representavam 54,5% dos municípios, já em 1997, passam a representar 74,8% (tabela 4).

A partir da Constituição de 1988, a legislação sobre a criação de novos municípios ficou a cargo das Assembléias Legislativas, portanto cada estado criou legislação específica. Concentraremos nossa atenção à Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia legislativa do Estado de São Paulo.

Só no estado de São Paulo, de 1990 (quando foi editada legislação específica para a criação de novos municípios) a 2000, foram encaminhados 198 pedidos de emancipação municipal à Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa de São Paulo (73 foram aprovados). Em 1990 São Paulo contava com 572 municípios, hoje (2001) são 645.

Já no final da década de 1960 SOUZA (1969) analisava a divisão territorial do estado de São Paulo e apontava que os critérios para criação de municípios eram extremamente dinâmicos, destacando-se a dinâmica

populacional. No estado de São Paulo, até a década de 40 o aumento do número de municípios está estreitamente ligado às frentes pioneiras do café, que continuaram produzindo novos municípios paulistas na década de 50.

MONBEIG (1998) lembra que o processo de criação de cidades (patrimônios) no estado de São Paulo e norte do Paraná acompanha a expansão das ferrovias na primeira metade do século XX, no auge da agricultura do café. Esse autor mostra que os interesses entre a criação de municípios e a chegada das ferrovias eram estreitos e continham objetivos dos grandes fazendeiros do café e das companhias colonizadoras que selecionavam o caminho da ferrovia.

“Cabe ainda ressaltar, talvez, o aspecto mais importante da divisão territorial e do surgimento de novas unidades administrativas – ela representa o veículo pelo qual os poderes públicos se fazem presentes nas comunidades interioranas. Tal fato adquire uma importância ainda maior se considerarmos o papel das atividades desenvolvidas pelo setor público e, portanto, pelo Estado nos países subdesenvolvidos...” (SOUZA, 1969)

A propósito da urbanização na região de Ribeirão Preto (São Paulo), em face do meio técnico-científico e informacional ELIAS (1996:188) ressalta o aumento do número de municípios como um dos elementos que propiciou a expansão desse meio naquela região: *“a modernização tecnológica da produção agropecuária, geradora de inúmeras novas demandas, teve forte impacto no espaço, acelerando a urbanização, assim como a multiplicação do número de cidades, como meio mais eficaz para satisfazer suas necessidades de produtos e serviços especializados. Em 1940, a região possuía 48 cidades, contra as 80 cidades existentes em 1980”*.

As modernizações ou, camadas técnicas que vão se sobrepondo ao território exigem a sua regulação política. As grandes empresas, vetores das modernizações, difundem as inovações (normativas ou materiais), mas seu funcionamento no lugar requer regulação política.

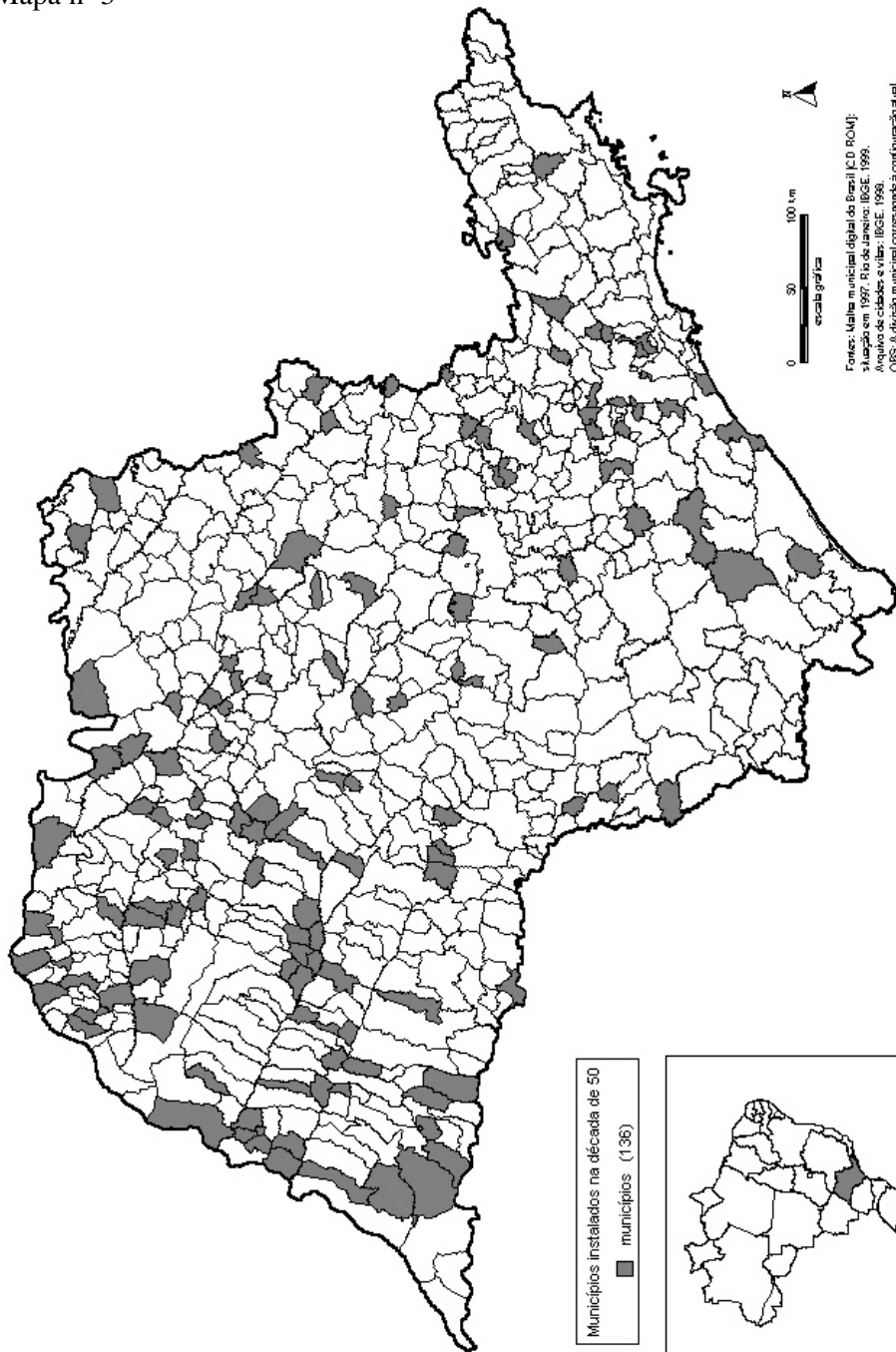
A expansão de modernos sistemas técnicos, exigidos para a integração econômica, veio acompanhada de integração política, exigida para dar suporte legal aos capitais. Os mapas 4, 5, 6, 7, 8 e 9 apresentam os municípios criados

no estado de São Paulo, do pós-guerra até 1997²⁸. O mapa 4 apresenta os desmembramentos municipais na década de 1950, logo depois dos municípios passarem a ter outro estatuto frente à Constituição Brasileira; já o mapa 5, abrange o período de 1961 a 1964; depois do golpe militar até as décadas de 70 e 80 (mapa 6) só dois novos municípios serão instalados; o mapa 7 apresenta os desmembramentos após a Constituição de 1988; o mapa 8 apresenta os municípios criados pela última lei estadual a permitir a instalação de novos municípios antes da Emenda Federal nº 15 (que restringe a criação de novos municípios no Brasil todo), e por fim o mapa 9, localiza todos os municípios criados no estado de São Paulo desde 1951.

²⁸ Em 1997 foram instalados os municípios criados de 1993 a 1996. Em 1996 legislação federal (Emenda nº 15) restringe a criação de novos municípios. Por isso desde 1997 não são instalados novos municípios no estado de São Paulo.

Mapa nº 3

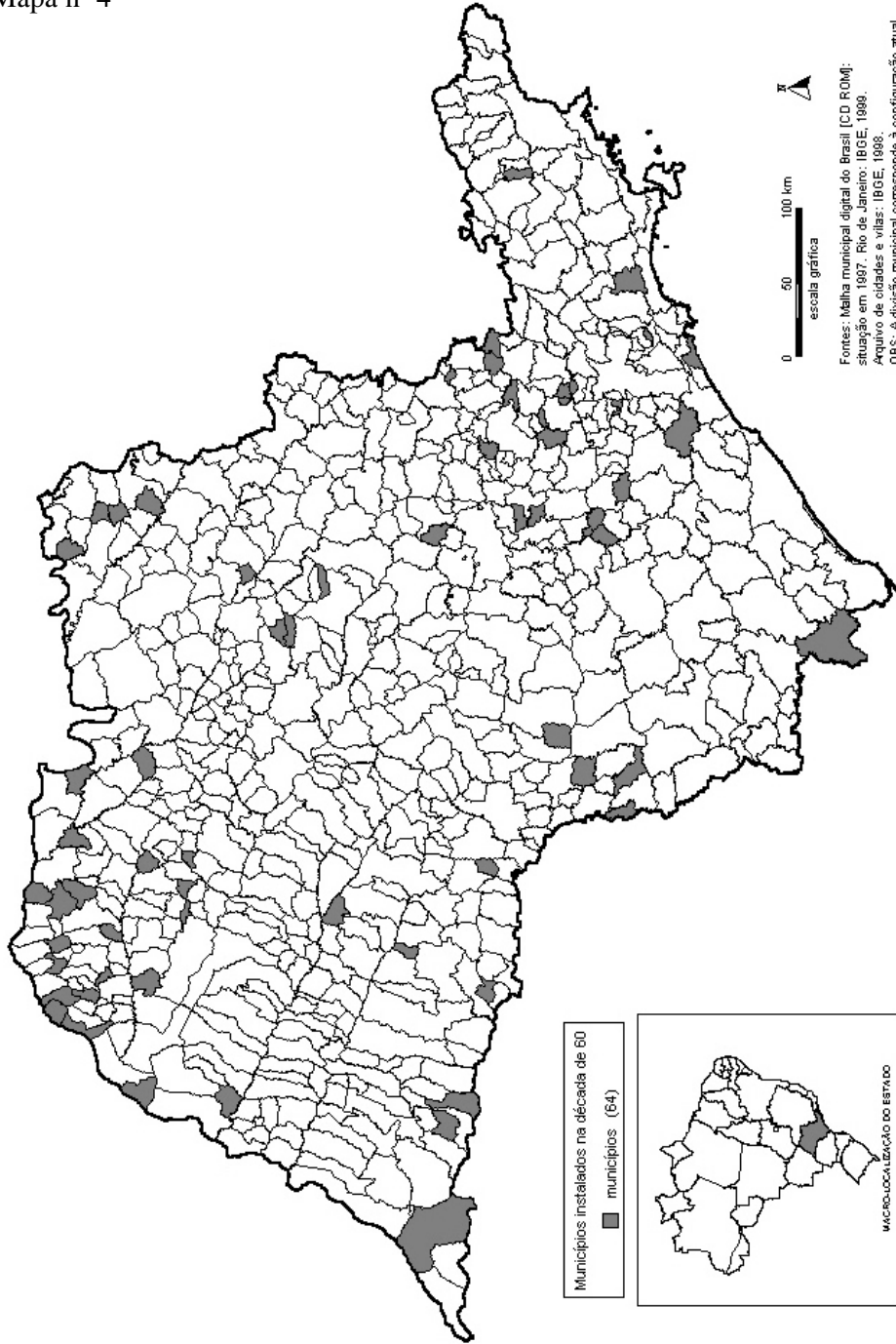
SÃO PAULO - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA DÉCADA DE 50



Fonte: Malha municipal digital do Brasil (CD ROM):
Situação em 1997. Rio de Janeiro, IBGE, 1999.
Arquivo de cidades e vilas: IBGE, 1998.
OBS: A divisão municipal corresponde a configuração atual.

Mapa nº 4

SÃO PAULO - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE 1961 a 1964



Mapa nº 5

SÃO PAULO - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS NAS DÉCADAS DE 70 E 80



Mapa nº 6

SÃO PAULO - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE 1991 A 1996



Fontes: Malha municipal digital do Brasil (CD ROM);
situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
Arquivo de cidades e vilas: IBGE, 1996.
OBS: A divisão municipal corresponde à configuração atual.

Mapa nº 7

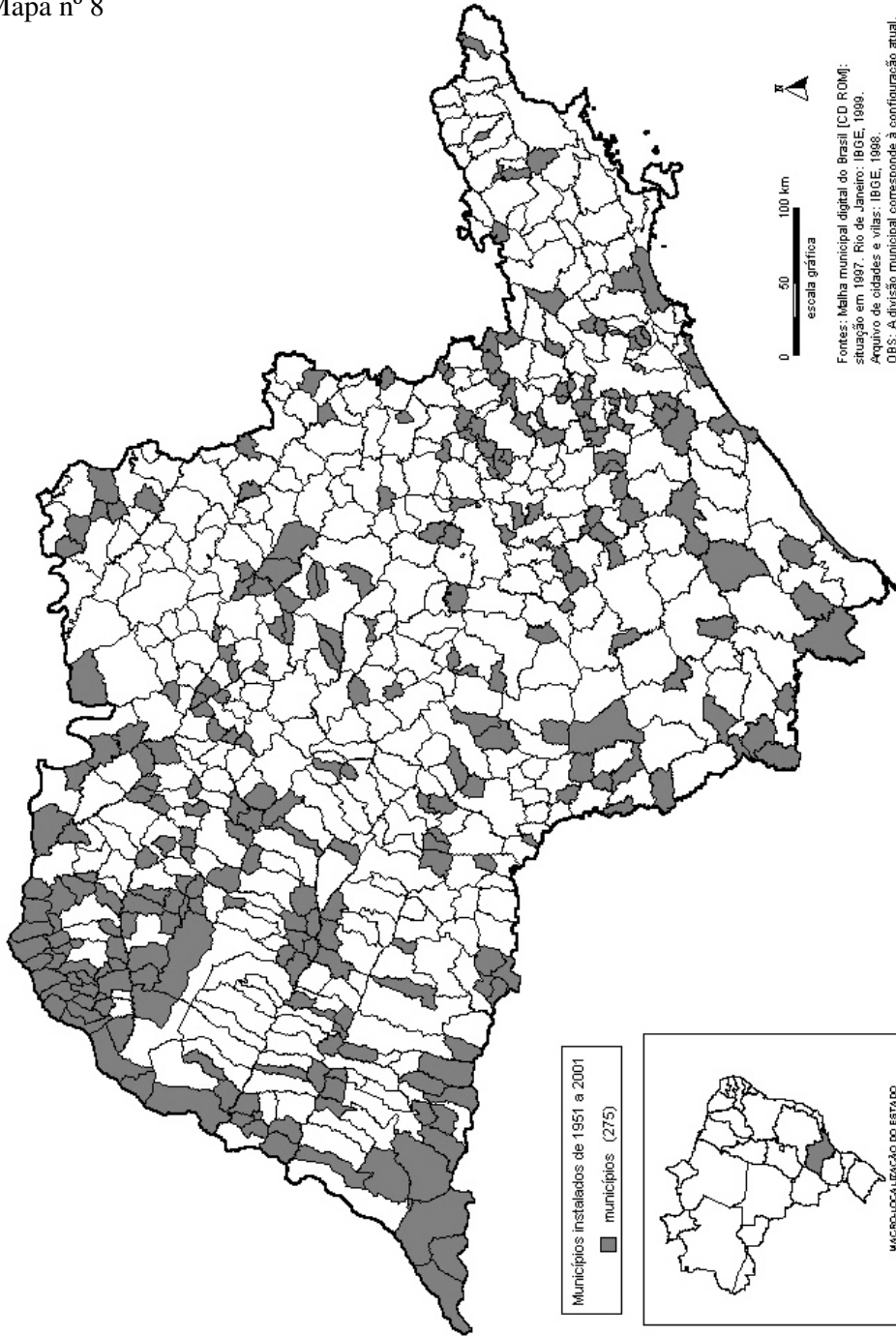
SÃO PAULO - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM 1997



Fontes: Malha municipal digital do Brasil [CD ROM]:
situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
Arquivo de cidades e vilas: IBGE, 1998

Mapa nº 8

SÃO PAULO - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE 1951 A 2001



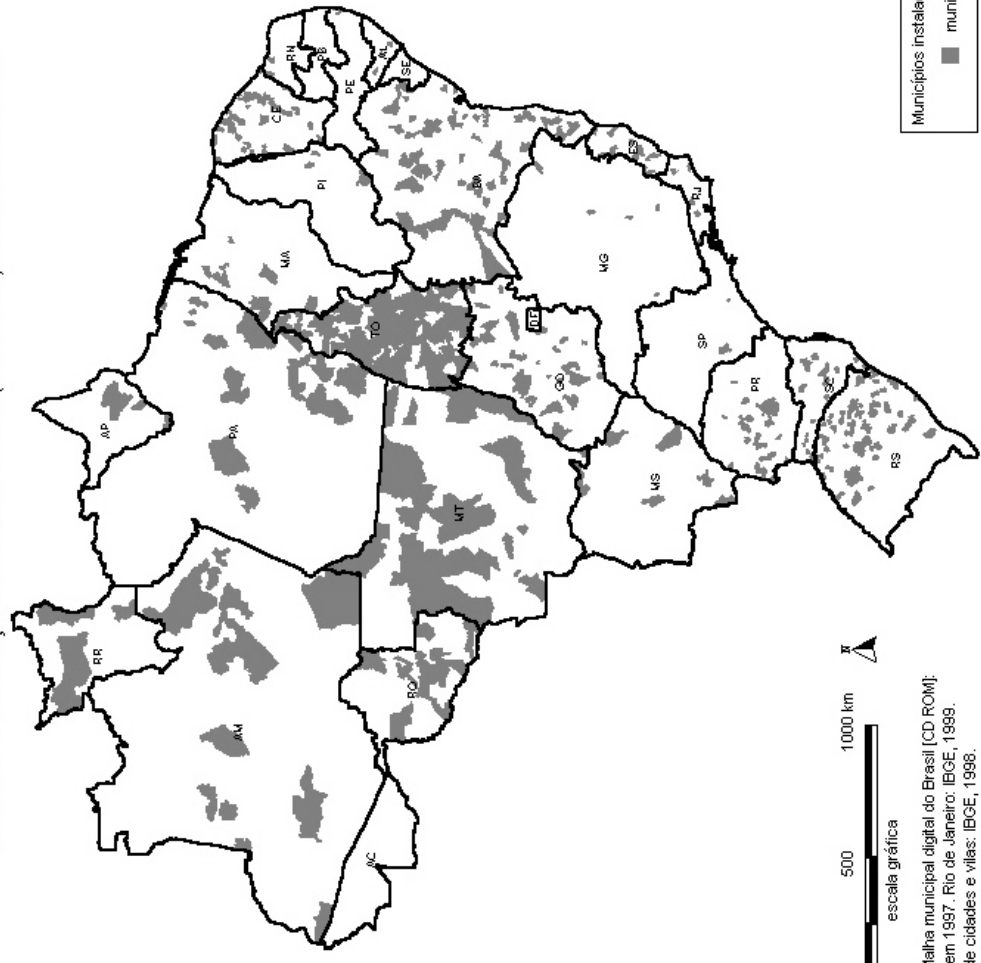
Desde a Constituição de 1988, a criação de novos municípios não é um fenômeno presente só no estado de São Paulo, mas proliferou por todos os estados da federação (mapas 10 e 11). Esse aumento do número de municípios produziu um movimento político contrário à criação de novos territórios municipais. O argumento utilizado por aqueles que se posicionaram contra a criação de novos municípios baseia-se na distorção que o aumento de municípios causa no Fundo de Participação dos Municípios.

Segundo os detratores da criação de novos municípios, grande parte dos municípios do Brasil não possui receita própria para se manter, além da criação de Prefeitura e Câmara de Vereadores representar maiores gastos.

Com isso em 1996 é editada a Emenda Federal nº 15, que não é proibitiva quanto à criação de novos municípios, mas institui que algumas prerrogativas do distrito que quer emancipação devem constar de Lei Complementar Federal. Como o governo federal não vota essa Lei Complementar, na prática, os distritos não têm como pedir sua emancipação pois não sabem quais são os critérios que devem cumprir. A Emenda nº 15 tira dos estados o poder de legislar sobre a criação de novos municípios, representando uma nova centralização do poder.

Mapa nº 9

BRASIL - INSTALAÇÃO DE MUNICÍPIOS (EM ÁREA) NA DÉCADA DE 80



Municípios instalados na década de 80
 ■ municípios (536)

0 500 1000 km
 escala gráfica

Fontes: Malha municipal digital do Brasil [CD ROM];
 situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
 Arquivo de cidades e vilas: IBGE, 1998.

UF	Instalações
AL	3
AM	21
AP	4
BA	81
CE	39
ES	12
GO	38
MA	6
MG	5
MS	8
MT	39
PA	22
PE	3
PI	3
PR	26
RJ	6
RN	2
RO	16
RR	6
RS	101
SC	20
SP	2
TO	73

Apesar da Emenda nº 15, os pedidos de emancipação municipal continuam a ser encaminhados às Assembléias Legislativas Estaduais. No caso do estado de São Paulo os distritos que possuem pedidos encaminhados à Assembléia Legislativa, após a edição da Emenda nº 15, são os seguintes (tabela 5 e mapa 12):

TABELA Nº 5
DISTRITOS MUNICIPAIS COM PEDIDOS DE EMANCIPAÇÃO ENCAMINHADOS
À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – 2000

DISTRITO (COM PROJETO DE RESOLUÇÃO ¹)	MUNICÍPIO A QUE PERTENCE
Costa Machado	Mirante do Paranapanema
Braço	Eldorado
Roberto	Pindorama
Bandeirante D'Oeste	Sud Mennucci
Ida Iolanda	Nhandeara
Terra Preta	Mairiporã
Brasília	Fernandópolis
Nova Cardoso	Itajobi
Rechá	Itapetininga
Benedito da Cachoeirinha	Ituverava
Porto	Capela do Alto
Turiba do Sul	Itaberá
Araçaiaba	Apiáí
Campos de Holambra	Paranapanema
Guarizinho	Itapeva
Itaíboa	Ribeirão Branco
Campina de Fora	Ribeirão Branco
Rosalia	Marília
Cipo Guaçu	Embu Guaçu
Distrito (sem projeto de resolução ²)	Município a que pertence
Teçaínda	Martinópolis
Iubatinga	Caiubá
Planalto do Sul	Teodoro Sampaio
Juritis	Glicério
Nova Itapirema	Nova Aliança

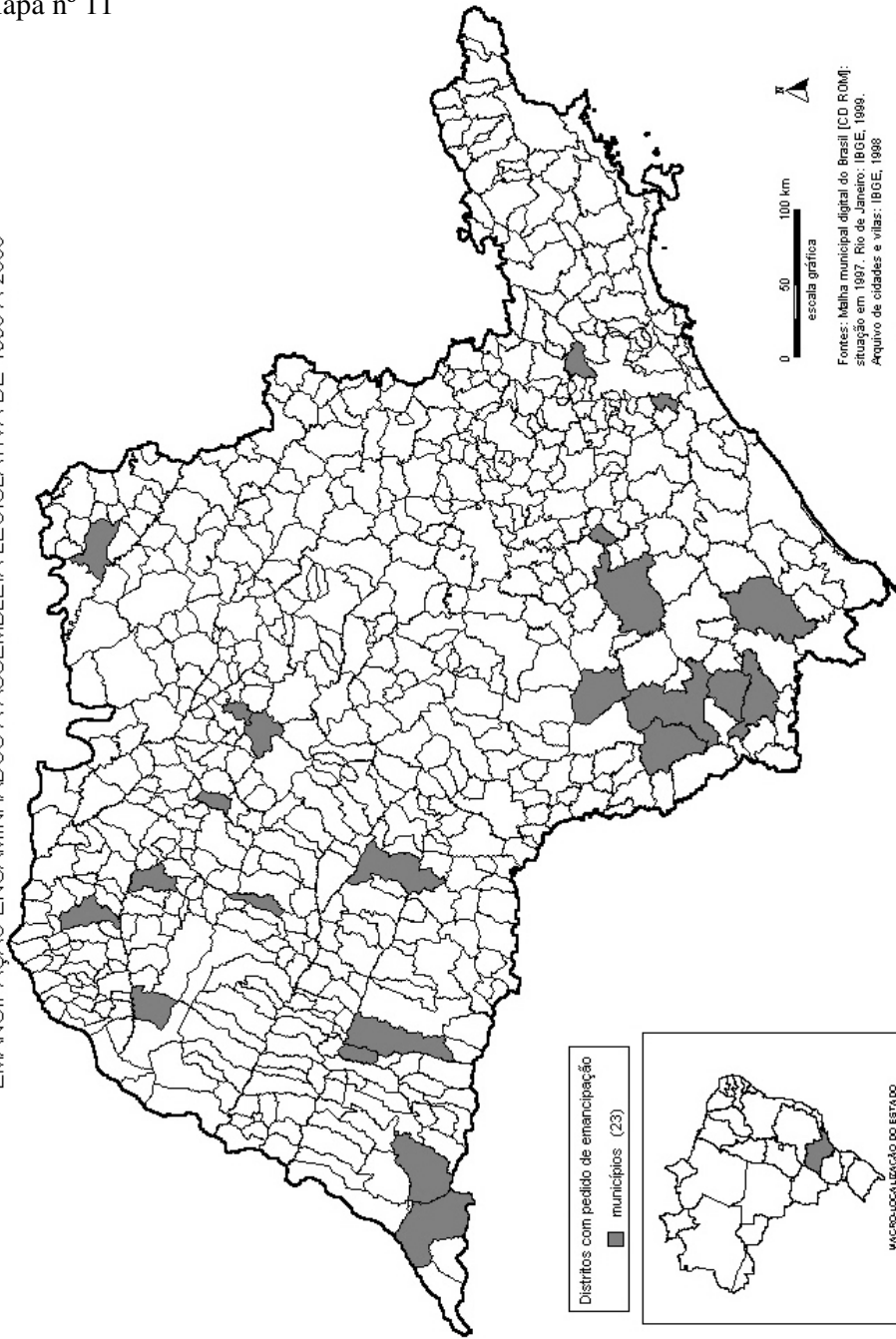
Fonte: Relatório "Distritos que estão pleiteando sua emancipação, dez./2000" da Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e Relatório "Distritos que estão pedindo emancipação" da Associação Paulista de Apoio às Áreas Emancipandas e Anexandas (APAEA), dez./2000.

1 – Distritos com Projeto de Resolução: são distritos cujos projetos pedindo a emancipação foram aprovados pela Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, estando os projetos de resolução aguardando votação em Plenário para que o Tribunal Regional Eleitoral realize os plebiscitos.

2 – Distritos sem Projeto de Resolução: são distritos cujos projetos pedindo a emancipação não foram ainda aprovados pela Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Mapa nº 11

SÃO PAULO - MUNICÍPIOS QUE POSSUEM DISTRITOS COM PEDIDOS DE EMANIPACÃO ENCAMINHADOS À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE 1996 A 2000



A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, por meio da Comissão de Assuntos Municipais, recebe os pedidos de emancipação, não os coloca em plenário para votação nem os encaminha ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) que organizaria o plebiscito entre as populações envolvidas na emancipação. O TRE não acata o pedido de realização de plebiscito em função da falta de critérios para a sua realização. Pelo mesmo motivo, os pedidos de emancipação não vão para votação em plenário.

Todavia, o mesmo não se dá em outros estados do Brasil. É o caso da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que, juntamente com o Tribunal Regional Eleitoral Gaúcho, entendem que a criação de novos municípios só diz respeito ao estado federado e não à União, por isso autorizaram desde 1996 a criação e instalação de novos municípios. Assim, a partir de 01/01/2001 o Brasil passa a ter 5.561 municípios com a inclusão de 54 novos territórios municipais (tabela 6).

TABELA Nº 6
NOVOS MUNICÍPIOS INSTALADOS EM 01/01/2001*

UF	MUNICÍPIO INSTALADO	POPULAÇÃO
AL	Jequiá da Praia	12.846
PI	Pau d'Arco	2.991
RN	Jundiá	5.002
GO	Campo Lindo de Goiás	4.684
GO	Gameleira de Goiás	2.594
ES	Governador Lindenberg	9.295
RJ	Mesquita (desmembrado de Nova Iguaçu)	164.879
BA	Barrocas	12.219
BA	Luís Eduardo Magalhães (desmembrado de Barreiras)	20.169
MT	Bom Jesus do Araguaia	3.717
MT	Colniza	10.273
MT	Conquista d'Oeste	2.584
MT	Curvelândia	4.518
MT	Nova Nazaré	1.982
MT	Nova Santa Helena	3.219
MT	Nova Santo Antonio	1.119
MT	Rondolândia	3.156
MT	Santa Cruz do Xingu	1.036
MT	Santa Rita do Trivelato	1.209
MT	Santo Antonio do Leste	1.875
MT	Serra Nova Dourada	562
MT	Vale de São Domingos	3.224
RS	Aceguá	3.790
RS	Almirante Tamandaré do Sul	2.239
RS	Arroio do Padre	2.563
RS	Boa Vista do Cadeado	2.471
RS	Boa Vista do Incra	2.282
RS	Bozzano	2.345
RS	Canudos do Vale	1.958
RS	Capão Bonito do Sul	1.913
RS	Capão do Cipó	2.556
RS	Coqueiro Baixo	1.575
RS	Coronel Pilar	1.883
RS	Cruzaltense	2.540
RS	Forquetinha	2.619
RS	Itati	2.840
RS	Jacuizinho	2.361

RS	Lagoa Bonita do Sul	2.456
RS	Mato Queimado	2.022
RS	Novo Xingu	1.844
RS	Paulo Bento	2.136
RS	Pedro Altas	2.528
RS	Pinhal da Serra	2.405
RS	Pinto Bandeira	2.573
RS	Quatro Irmãos	1.750
RS	Rolador	2.869
RS	Santa Cecília do Sul	1.716
RS	Santa Margarida do Sul	2.172
RS	São José do Sul	1.720
RS	São Pedro das Missões	1.794
RS	Tio Hugo	2.443
RS	Westfália	2.611

Fonte: IBGE, in *O Estado de S. Paulo*, de 24/12/2000, p. A9.

* nesta tabela faltam dois municípios dos 54 instalados.

No caso do estado do Rio Grande do Sul há um posicionamento político distinto daquele adotado por São Paulo. A Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul entrou com uma Ação de Inconstitucionalidade contra a Emenda nº 15. Além disso, encontra-se no estado do Rio Grande do Sul a AGAEA (Associação Gaúcha de Apoio às Áreas Emancipandas e Anexandas) que tem a finalidade, como o próprio nome indica, de apoiar os distritos em sua luta pela emancipação política municipal.

Entendemos que estes são elementos territoriais da crise federativa. Alagoas, Piauí, Rio Grande do Norte, Goiás, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso e Rio grande do Sul instalaram novos município depois de editada a Emenda nº 15, ou seja, uma norma da federação está sendo afrontada pelos estados membros que deveriam, por princípio federativo, discutir as normas da federação no âmbito da União e não nas outras escalas de poder. O federalismo é um pacto e ele está sendo quebrado.

Nesse contexto seria oportuno rever os conceitos de soberania e autonomia a partir do território porque a produção de novos recortes políticos impõe condicionantes para toda a sociedade – o mesmo território que apropriamos nos apropria – como procurar-se-á demonstrar na terceira parte deste trabalho.

TERCEIRA PARTE

A MANIPULAÇÃO DAS FRONTEIRAS INTERNAS NO BRASIL

Capítulo 9 - O território como referência e não como essência

Para AFFONSO (1998), vivemos hoje uma crise concreta do pacto federativo. Primeiramente, esta crise seria caracterizada por uma “inversão conceitual”: o termo federação relaciona-se com “união”, “pacto”, articulação das partes (entre estados e municípios e destes entre si) com o todo (União) através do governo federal.

Nos EUA, país onde nasceu o federalismo, as ex-colônias tornadas Estados numa Confederação se uniram para formar uma Federação. No Brasil a Federação foi gestada pelo governo central que, precedendo as esferas subnacionais, transformou as antigas Províncias em estados, sem que nunca as Províncias tenham sido, um dia, Estados. De fato, foi uma mudança de denominação: 1891 as províncias passaram a se chamar estados.

“Para esto es importante ressaltar que la ‘federación’ constituye, antes de nada, una forma de organización del poder central con el poder regional y local.”
(AFFONSO, 1998:288)

Além da “inversão conceitual”, o autor supracitado ressalta o papel fundamental do território na organização política da federação: hoje a crise da federação brasileira se relaciona menos com as manifestações separatistas e mais com a mundialização da economia, que hoje impede a operação de políticas econômicas nos moldes estabelecidos após a 2ª Guerra Mundial. A prolongada crise dos anos 1980 e 90 indicaria um aumento da importância relativa dos mercados externos em todas as regiões do Brasil.

Segue AFFONSO (1998) afirmando que, no final dos anos 1980 e começo dos 90, há uma ruptura do padrão de financiamento público e uma profunda e progressiva crise fiscal, diminuindo a capacidade da União de articular as esferas subnacionais. Então, a crise se aliaria ao colapso do planejamento econômico nacional, fazendo com que a opção de integração nacional cedesse lugar às integrações do subnacional com o exterior, com todos os riscos de acionarmos forças centrífugas em oposição às antigas forças centrípetas de articulação nacional.

Toda a análise de AFFONSO (1998) sobre a crise federativa brasileira apóia-se na crise fiscal, ou em outras palavras, na economia. Nós acreditamos

que o território brasileiro cumpre um papel de destaque nessa crise, porque toda política está ancorada no território, portanto a política fiscal também é territorial.

De acordo com SANGUIN (1977), os processos políticos se apóiam no território. A fronteira política vista sob o ângulo da soberania, permanece essencialmente como um limite espacial e legal do sistema político. Somente o processo político seria “cercado” pelas fronteiras. Outros processos, como o econômico, o cultural ou o ideológico, têm propriedades espaciais mais flexíveis, extrapolando os rígidos limites estabelecidos pelas fronteiras nacionais que, mesmo assim não elimina a possibilidade de influências políticas atravessarem fronteiras. Para SANGUIN (1977), a questão central é saber como o território político é organizado e por que é organizado. Duas forças matrizes organizariam o território: as forças centrípetas, tendentes a promover a coesão interna e as forças centrífugas, tendentes a promover a fragmentação interna.

Um território político que for durante muito tempo submetido a forças centrífugas corre o risco de desaparecer, porque toda idéia política se materializa, em última instância, num território político.

Cinco etapas espaço-temporais conformariam a produção de um território: a) a idéia política: é a força motora que move a sociedade em direção a um objetivo, em função de um projeto; b) a decisão: é o entendimento social daquele projeto; c) o movimento: são os elementos que devem ser mobilizados para que a sociedade coloque em movimento o projeto inicial; d) o campo de ação: é a definição do território político, portanto delimitado por fronteiras, que será mobilizado (normatizado) e que, ao mesmo tempo, em função de suas características normativas, mobilizará a sociedade; e) o território político: é a concretização do projeto, porque todo processo político se apóia sobre o território e deste tira o seu vigor.

Estas seriam etapas de um processo movido por forças centrípetas, porque promovem a coesão socioterritorial, e por forças centrífugas, porque todo projeto é uma busca por novos rumos políticos para as coletividades e, portanto, também mobiliza o território e pode provocar o desaparecimento de compartimentos políticos.

A estas tendências estruturais - as forças centrífugas e centrípetas apontadas por SANGUIN (1977) - se somaria o que AFFONSO (1998) aponta: o postulado da descentralização como uma peça que se junta ao processo de privatização, a desregulamentação do mercado de trabalho (subcontratação, emprego temporário e atividades autônomas, etc.) e abertura econômica que reforçam a crise federativa. As características atuais desta seriam três: a) a horizontalização da disputa; b) sua generalização; c) a descentralização.

Anteriormente à Constituição de 1988, especificamente o período de 1977-1988, ocorreu uma progressiva descentralização fiscal e política, só que nesse período a disputa era dos municípios e estados contra a União. Essa seria uma disputa *vertical* que já se esboçava desde meados dos anos 1970, quando o MDB (Movimento Democrático Brasileiro, de oposição ao regime militar) começou a ganhar eleições municipais avassaladoras sobre a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido governista.

Hoje a disputa é dos municípios entre si e dos estados entre si. Essa é uma disputa *horizontal* porque envolve as mesmas escalas de poder e a melhor expressão dessa disputa é a guerra fiscal. Na visão de AFFONSO (1998), estados e municípios se lançaram numa guerra de incentivos e benefícios fiscais porque teriam sido pressionados a manter a arrecadação tributária como consequência da recessão, da inflação e da evasão tributária.

A segunda característica da atual crise federativa, segundo o mesmo autor, é a sua generalização. Até 1988, a disputa se dava em torno dos recursos tributários. Após esta data outras dimensões passam a ser disputadas, como a do setor produtivo, do sistema financeiro, ou ainda no campo político com a discussão a respeito da desproporcionalidade da representação política de alguns estados. A essa análise juntamos também uma certa forma de desproporcionalidade na representação de distritos municipais que se sentem “abandonados”.

A terceira característica é a descentralização. Após 1988, em função de movimentos que surgiram desde meados dos anos 1970, há uma descentralização tributária de fato: em 1987, a União retinha 60,7% dos recursos fiscais disponíveis (os impostos mais as contribuições), em 1991 essa participação passa para 53,8%. De acordo com os dados apresentados por

AFFONSO (1998), de maneira geral, estados e municípios ampliaram sua participação na arrecadação.

Há que se considerar que enquanto a União diminuía os seus gastos com os serviços públicos essenciais, estados e municípios expandiam os seus gastos por causa da descentralização administrativa. Para AFFONSO (1998), o que deve ser ressaltado hoje é a perda de capacidade de regulação por parte do governo federal, em função dos motivos acima expostos.

Além desses motivos – que caracterizam uma *normatização do território* - a abertura do território brasileiro à economia internacional jogou um papel de destaque. Ao enfraquecimento do Estado Nacional frente a uma economia globalizada invasora correspondeu uma nova forma de organização do território por parte dos governos locais, tentando preencher uma lacuna de poder deixada pelo governo federal.

Essa nova forma de organização territorial encontrada pelo lugar foi justamente fazer valer a força de seu *território como norma*. (SANTOS, 1994a, 1996)

Por isso é que SANTOS (1997) afirma que “*uma das razões da crise brasileira atual vem do fato de que as divisões do território e o conteúdo dessas divisões não respondem mais às demandas nem da população, nem das economias territoriais. O território não é mais regulado pelo Estado, mas pelas grandes empresas. O que o Estado tenta regular são os apetites dessas empresas que formam uma rede flexível, desterritorializada. O resto, que permanece territorial, não conta. As populações ficam de fora, condenadas a assistir a esses processos. Não são consideradas parte do país em movimento. No limite, a própria idéia de população é eliminada. Toda discussão se resume ao déficit público e às demais categorias relacionadas e um equilíbrio macroeconômico que depende daqueles agentes que operam de forma desterritorializada. O resultado é uma desordem social crescente. O discurso da nossa incorporação à globalização serve para mascarar isso*”.

Essa crise socioterritorial, notadamente a partir dos anos 1980, fez com que todos os problemas, sociais ou territoriais, fossem vistos pelo ângulo da economia e do curto prazo. Aliado a isso, os projetos nacionais perderam a força que tinham e os lugares mais desprovidos de infra-estruturas básicas passam a tentar instituir novos municípios. É assim que “explode” o número de

municípios no Brasil, além de outros motivos, como forma de acesso ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os municípios formam três grupos para o rateio do FPM: 1º) os municípios capitais ficam com 10% do FPM; 2º) os municípios com população até 156 mil habitantes ficam com 86,4% do FPM; 3º) os municípios com população acima de 156 mil habitantes entram no rateio do grupo anterior (86,4%), mais um fundo de 3,6% do FPM. Há outros repasses para os municípios, tanto do governo federal quanto do estadual²⁹.

Além dos repasses dos governos estaduais e federal, os municípios contam com algumas receitas próprias: *“Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, baseados nos balanços de fim do exercício fiscal de 1989 (1º ano após a nova Constituição) e 1996 (último existente), houve um crescimento, nesses sete anos, nas receitas tributárias próprias /.../ de 195%, enquanto as transferências cresceram 88% (menos da metade), sendo de 114% o crescimento do ICMS e de 82% o crescimento do FPM. É de se destacar que esse crescimento ocorreu para todos os tipos de município sendo de 171% para os municípios pequenos (até 50.000 habitantes), de 226% para os médios (de 50.000 até 200.000 habitantes) e de 186% para os municípios grandes (acima de 200.000 habitantes)³⁰”*. (Manual do Município, 2000:1)

²⁹ As transferências de recursos do governo federal para os municípios formam dois grupos: a) as transferências voluntárias; b) as transferências constitucionais.

As transferências voluntárias são os recursos financeiros transferidos pela União para os municípios em decorrência de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às três escalas de poder: municípios, estados e união: "Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde". (Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101, de 4 de maio de 2000, artigo 25)

As transferências constitucionais são aquelas determinadas pela Constituição, portanto possuem força de lei. As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM (art. 159 da Constituição Federal), Imposto Territorial Rural - ITR, Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro - IOF-Ouro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX.

O montante de transferências voluntárias é obtido através da subtração das transferências constitucionais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-Ouro, FPEX, LC 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências. Também não estão incluídos os valores relativos à rubrica restos a pagar. Para atender à definição de transferências voluntárias da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a partir de 2000 os recursos do Sistema Único de Saúde também são retirados do cálculo. (Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda)

³⁰ As receitas tributárias municipais próprias são: o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão Inter-vivos a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou Acesso Física, e de Direitos Reais sobre Imóveis). Os municípios também cobram taxas, que correspondem à prestação de serviços de limpeza e manutenção pública (varrição, coleta e remoção de lixo, manutenção de vias e da iluminação pública, etc).

No entanto, a arrecadação própria depende de algumas condições, como o grau de urbanização para recolhimento do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e a produção de serviços para recolhimento do ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza). Taxas e Contribuições de Melhoria dependem da dinamização da economia local, logo, os lugares que não possuem essas condições dependerão dos repasses das outras esferas de governo, ou seja, o Estado há que se fazer presente em vastas áreas do território brasileiro.

“Em 1993, o instituto [IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal] divulgou, na sua Revista de Administração Municipal, os resultados de uma pesquisa em que procurou identificar – perguntando diretamente aos novos prefeitos – quais os motivos que levam à criação do município. A resposta mais freqüente foi a alegação de ‘descaso por parte da administração do município de origem’, apontada por 62,9% dos prefeitos dos novos municípios” (GOMES e MACDOWELL, 1999:21)

Aqueles lugares que se sentiram “abandonados” pelas políticas públicas do governo federal encontraram, na produção de um novo município, uma forma de acesso às infra-estruturas básicas, por meio dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Então, mesmo do ponto de vista fiscal, não é o acesso ao FPM que move o lugar em direção à sua emancipação, mas a possibilidade de autonomia para passar a produzir seu próprio território que, obviamente, exige recursos.

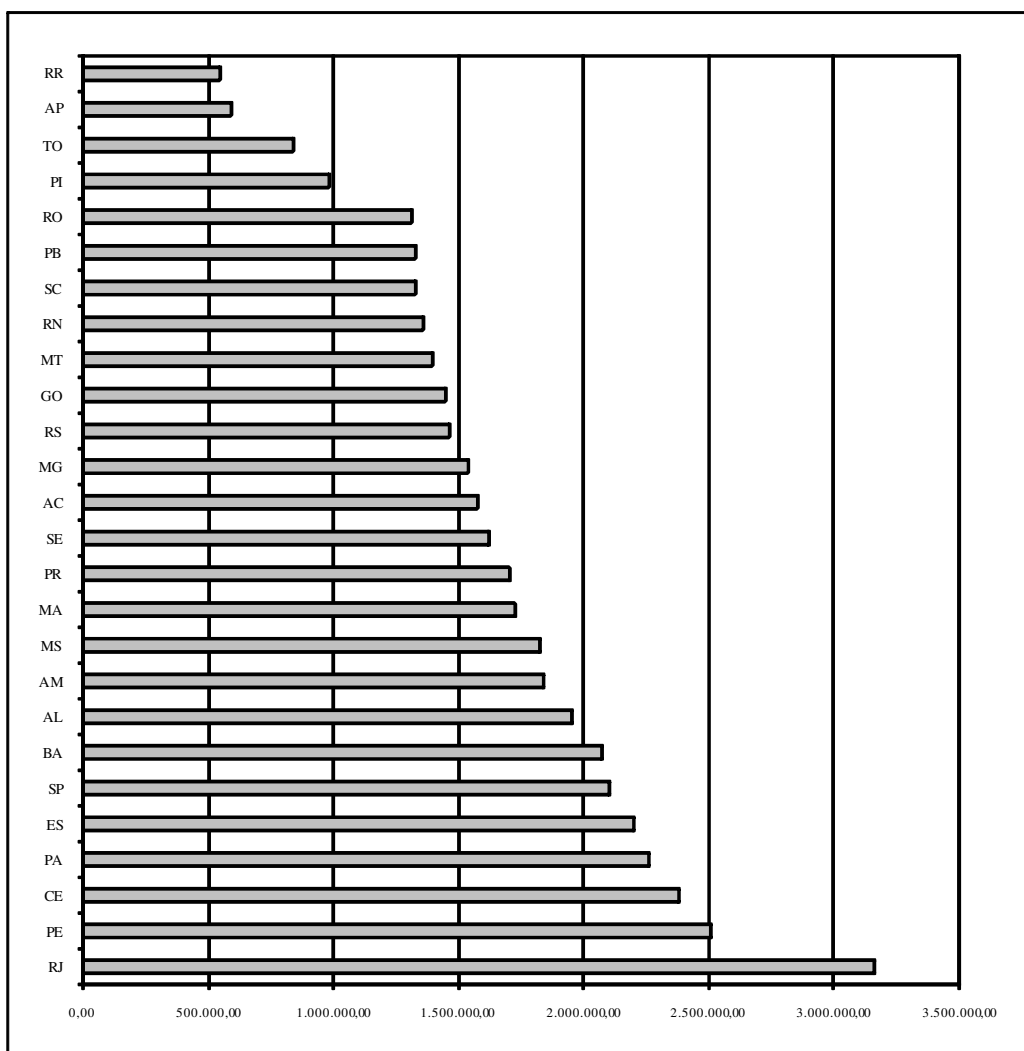
Emancipação política passou a ser equivalente à emancipação econômica. No entanto, como o FPM é formado por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o aumento do número de municípios faz com que cada um receba menos pela maior divisão. Quando um novo município é criado, todos os outros recebem menores repasses. Todavia, isso deve ser relativizado, pois se isso é verdadeiro para o Brasil como um todo, não o é para um distrito municipal que se emancipa: antes não recebia repasses que o próprio distrito pudesse administrar, depois passa a receber.

O estado do Rio de Janeiro apresenta a maior média de recebimento do Fundo de Participação dos Municípios em 1998, em virtude de ser o estado

brasileiro com a maior densidade populacional e apresentar um número pequeno de municípios relativamente à sua área (gráfico 3).

GRÁFICO Nº 3

BRASIL 1998 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - VALOR MÉDIO RECEBIDO PELOS MUNICÍPIOS DE CADA ESTADO (R\$ 1,00)

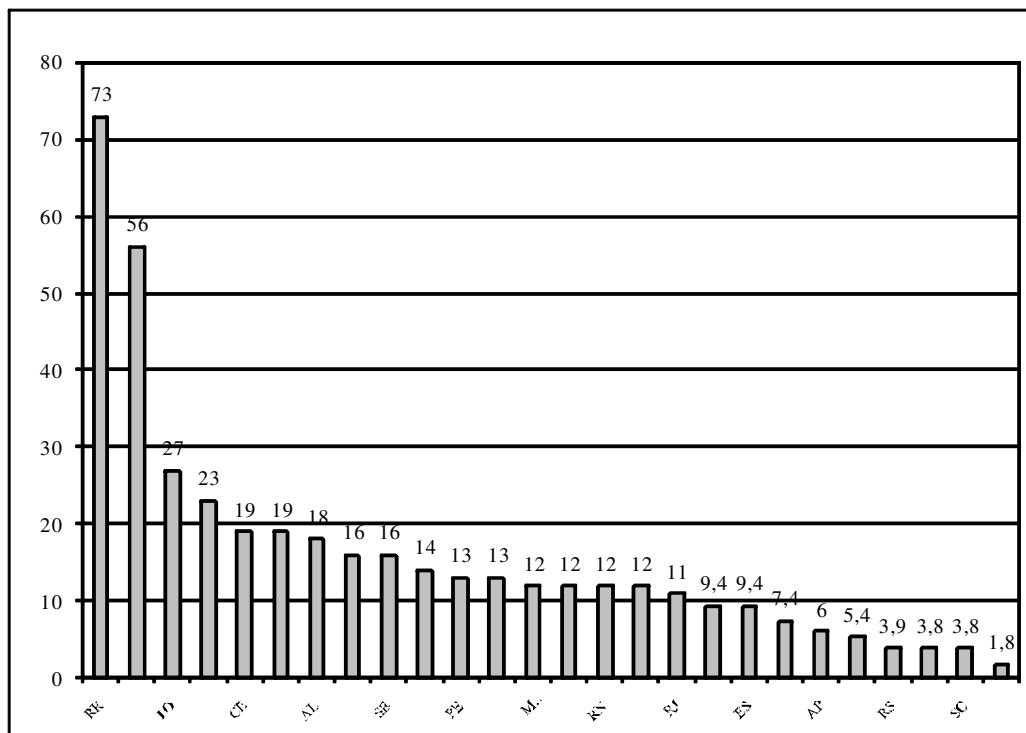


Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Programação Financeira - COFI, Divisão de Programação da Receita Vinculada - DIREV

Como é adotado o critério do número de habitantes para o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as capitais, por serem mais populosas ficam com as maiores parcelas desse fundo. Em Roraima, por exemplo, 73% do FPM é repassado para a capital Boa Vista, o que faz com que ocorra uma grande concentração territorial do repasse desse fundo (gráfico 4).

GRÁFICO Nº 4

BRASIL 1998 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
PORCENTAGEM CONCENTRADA NAS CAPITAIS



Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Programação Financeira - COFI, Divisão de programação da Receita Vinculada – DIREV

Pode-se objetar, partindo-se do princípio numérico, que é justo a maior parcela do FPM ser destinada aos locais com maior número de habitantes relativamente à população do estado, já que as maiores concentrações populacionais necessitam de maiores recursos. No entanto, os municípios ou distritos municipais com pequeno número de habitantes usam justamente o argumento numérico para se dizerem “abandonados”: são pequenos, por isso são “abandonados”. A maior parte dos municípios que hoje pedem emancipação conta com um número relativamente pequeno de habitantes. No ano de 1997, a população média dos municípios criados era de 5.985 habitantes.

De acordo com GOMES e MACDOWELL (1999), os municípios com um número menor de habitantes são aqueles que mais são beneficiados com os repasses constitucionais do governo federal (tabela 7). Também de acordo com GOMES e MACDOWELL (1999), a ampliação no recebimento de repasses do governo federal foi bastante seletiva. Uma análise um pouco mais detalhada

entre o valor com que os municípios contribuíram e o que receberam, por meio do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), nos indicaria o que está expresso na tabela 7.

TABELA Nº 7
BRASIL E REGIÕES, 1996– FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
RECEBIDO, MENOS A CONTRIBUIÇÃO DO GRUPO DE MUNICÍPIOS PARA A
FORMAÇÃO DAQUELE FUNDO (POR ESTRATOS DE POPULAÇÃO) (em R\$ 1.000)

Grupos de municípios (por nº de habitantes)	NE	N	C. O.	S	SE	Brasil
Até 5.000 hab.	83.556	40.269	99.136	219.898	297.895	740.755
5.000 a 10.000	258.669	44.765	82.565	220.151	295.471	901.624
10.000 a 20.000	663.017	50.410	113.394	264.019	375.149	1.465.990
20.000 a 50.000	679.669	84.507	100.080	168.547	391.830	1.424.634
50.000 a 100.000	248.141	45.271	27.229	38.337	102.566	461.546
100.000 a 500.000	151.910	95.789	34.485	-101.015	-784.566	-603.396
500.000 a 1.000.000	70.257	*	*	*	-457.667	-387.410
mais de 1.000.000	-63.905	-80.850	-23.407	-340.510	-3.495.069	-4.003.744
Total	2.091.315	280.164	433.483	469.426	-3.274.389	0

Fonte: adaptada de GOMES e MACDOWELL, 1999:10.

- (1) A tabela inclui 4.315 municípios, para os quais todos os dados necessários estiveram disponíveis.
- (2) As células com valores escritos em **negrito** e com sinal de -, indicam os grupos de municípios que mais pagaram do que receberam recursos, via o FPM.
- (3) Metodologia para confronto dos dados: "...são necessários dois tipos de informações. Uma /.../ é a distribuição, em 1996, das cotas do FPM /.../ A outra é uma estimativa de contribuição de cada grupo de municípios para a formação do Fundo de Participação dos Municípios. [subtrai-se] do FPM recebido a contribuição do respectivo grupo de municípios para o financiamento daquele Fundo. Os grupos de municípios que apresentam resultados positivos [são] recebedores líquidos dos recursos do FPM [aqueles com saldo negativo são doadores líquidos]".

Todas as cidades milionárias mais pagaram impostos que receberam repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). No caso das regiões Sul e Sudeste, as cidades acima de 100 mil habitantes mais pagaram que receberam repasses e especificamente a região Sudeste possui um saldo negativo, apesar de as cidades até 100 mil habitantes terem um saldo positivo. Sendo que a região de maior saldo positivo é a Nordeste (tabela 7).

Mas o que chama atenção nesse estudo oficial preparado pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) é o problema metodológico que os estudos relativos aos repasses e recebimentos de impostos sofrem. Damos a palavra aos próprios autores: "*A segunda questão metodológica não pôde ser resolvida de forma inteiramente satisfatória. As estimativas da arrecadação de tributos federais por municípios enfrentam um problema que decorre do fato de que vários impostos federais, como a contribuição social sobre o faturamento e o próprio imposto de renda da pessoa jurídica, são recolhidos centralizadamente pelas empresas (e não*

pelos seus estabelecimentos). Como as sedes das empresas tendem a se concentrar nas maiores cidades, quando o recolhimento dos impostos é feito de forma centralizada, a arrecadação de tributos federais nos grandes municípios acabará atribuindo a estes mais pagamento de impostos do que, de fato, eles fazem por merecer. Não sendo possível eliminar esse viés, optou-se por registrar a sua existência – e conviver com ele”. (GOMES e MACDOWELL, 1999:10)

Significa que hoje não possuímos ferramentas fiscais adequadas para analisarmos a própria questão fiscal. Ora, como afirmar que vivemos uma crise fiscal se não sabemos com segurança de quais municípios provém os impostos recolhidos?

Por isso, afirmamos que a crise é mais que um problema fiscal. Esse processo de formação de novas fronteiras é um elemento privilegiado da análise geográfica, porque retrata os conflitos sociais na produção do território. Esta produção denuncia um território que se redefine continuamente pela disputa de diferentes grupos: a organização do território para poucos significa a entropia para muitos.

Sem dúvida a mudança quantitativa das compartimentações político-territoriais provoca alterações qualitativas na formação socioespacial brasileira, porque tanto na geografia quanto na política os fenômenos não se dão isoladamente, nenhum lugar é inteiramente independente, nenhum lugar porta nele próprio a totalidade das relações que o anima. (SANTOS, 1996)

Apesar de a divisão territorial ser um dado universal, não existe um sistema geral de divisão político-territorial; cada país produz à sua maneira, por suas especificidades, suas compartimentações. Se, como foi proposto, as fronteiras configuram-se numa informação que caracteriza os compartimentos territoriais, então uma análise sistematizada das compartimentações político-territoriais pode nos oferecer uma ferramenta para se compreender a originalidade de uma formação socioespacial. No caso do Brasil são os municípios aqueles que mais dão visibilidade a esse processo.

Para POLANYI (2000:221), *“dado um sistema inteiramente dependente das funções do mercado para a defesa de suas necessidades existenciais, a confiança voltar-se-á naturalmente para aquelas forças fora do sistema de mercado capazes de proteger os interesses comuns ameaçados por aquele sistema.”*

Todavia, os “interesses comuns” da população de um lugar quase nunca são os interesses de todos. Aqueles que dispõem de poder para impor seus

próprios interesses o fazem como se estes fossem os interesses do lugar. O mandonismo local e o coronelismo seriam os exemplos mais acabados desse tipo de política³¹.

O aumento do número de municípios, longe de só representar um problema fiscal, como será visto no capítulo 10, é o resultado da entrega do território à economia, ou seja, os lugares estão entregues a uma lógica econômica que foge ao seu controle e que não responde pelos seus anseios. A ironia é que a crise federativa é, como lembra POLANYI (2000), a deposição de confiança na capacidade do poder público em resolver a crise.

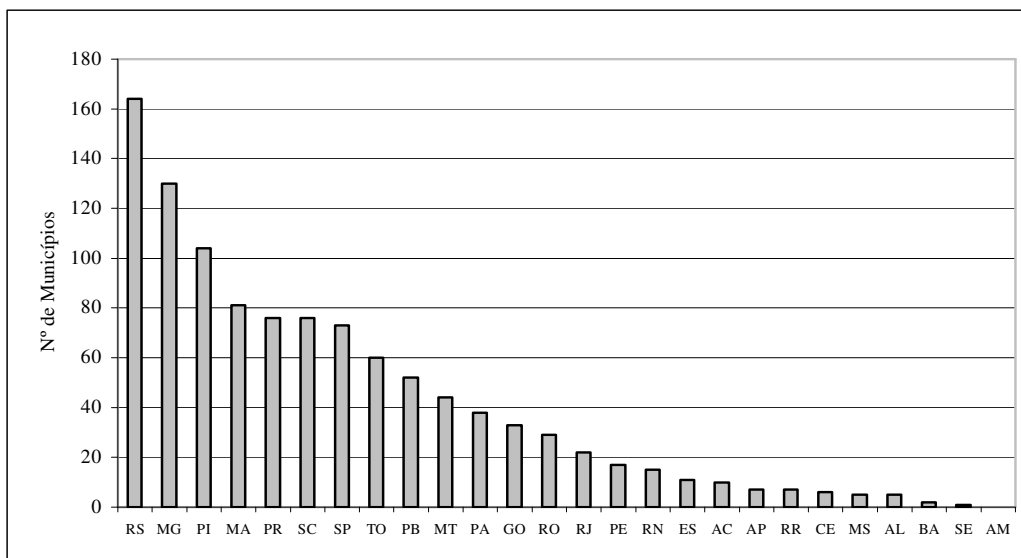
³¹ Não é nosso intuito entrar nessa discussão já bastante debatida pelas ciências sociais. Quanto a esse tipo de política local há um importante e já clássico estudo, dentre muitos outros, que merece destaque: LEAL, Victor Nunes (1975[1948]), *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.

Capítulo 10 – A criação de novos municípios e o papel da “guerra fiscal”

Na última década do século XX, foram instituídos 1.068 novos municípios no Brasil, o que torna o país particularmente apropriado para se estudar os impactos sociais que as modificações territoriais provocam.

O gráfico 5 mostra o número de municípios criados segundo os estados brasileiros, de 1990 a 2001. Essa evolução, a partir de 1990, foi escolhida porque a Constituição brasileira de 1988 delegou aos estados federados a normatização para criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios, assim como a criação, organização e supressão de distritos. Anteriormente, desde 1964, essas funções legislativas eram exclusivas do governo federal.

GRÁFICO Nº 5
BRASIL - NÚMERO DE MUNICÍPIOS INSTALADOS
DE 1990 A 2001 POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO



Fonte: “Divisão Territorial do Brasil”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Não há uma mesma dinâmica para todos os subespaços do território nacional. Na última década do século XX o único que não criou novos municípios foi o estado do Amazonas, enquanto o estado do Rio Grande do Sul criou 164 novos municípios. Os estados do Piauí, Minas Gerais e Rio Grande do Sul criaram mais de 100 municípios; São Paulo, Santa Catarina, Paraná e

Maranhão criaram respectivamente 73, 76, 76 e 81 novos municípios; todos os outros estados do Brasil criaram menos de 60 municípios, à exceção do Amazonas (gráfico 5).

De maneira geral não há, para o conjunto do território brasileiro, uma mesma dinâmica na criação de municípios; cada estado por suas peculiaridades político-territoriais, e porque o Brasil é um conjunto federativo, produz à sua maneira o seu território. Cada compartimento político produz normas e legislações distintas para o uso de seu território.

CHESNAIS (1999) afirma que a mundialização do capital afeta desigualmente as diversas regiões de cada país. Grandes empresas, normalmente multinacionais, têm a possibilidade de dispor da totalidade do território nacional a partir do uso das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação. Essa disponibilidade da totalidade do território nacional faz com que essas empresas possam se valer dos compartimentos políticos para praticar aquilo que se convencionou chamar de “guerra fiscal”.

Ora, a guerra fiscal só existe porque os territórios são compartimentados. A guerra fiscal baseia-se nas possibilidades oferecidas, em primeiro lugar, pelos territórios recortados politicamente.

Edward Ullmann (in SANGUIN, 1977) já afirmava em 1939, num trabalho intitulado *The Eastern Rhode Island – Massachusetts Boundary Zones*, que as fronteiras entre uma e outra região seriam utilizadas para “vantagens fiscais”: as indústrias preferiam Rhode Island a Massachusetts (EUA) porque obtinham vantagens no pagamento dos impostos. Essa prática da manipulação das fronteiras, para obtenção de vantagens fiscais, vai se espalhar pelo mundo.

A guerra fiscal diz respeito às empresas que se valem das fronteiras para obter vantagens fiscais. As empresas mudam suas atividades de município procurando um lugar em que a cobrança de tributos seja menor. Esse é o caso mais antigo de “guerra-fiscal”, que nasceu com o aparecimento do primeiro Estado Federal do mundo, os Estados Unidos³².

Hoje, além da mudança de municípios à procura de impostos mais baixos, há outra forma de as empresas usarem as fronteiras: manter as atividades em seu município de origem mas emitir nota fiscal em outro cuja

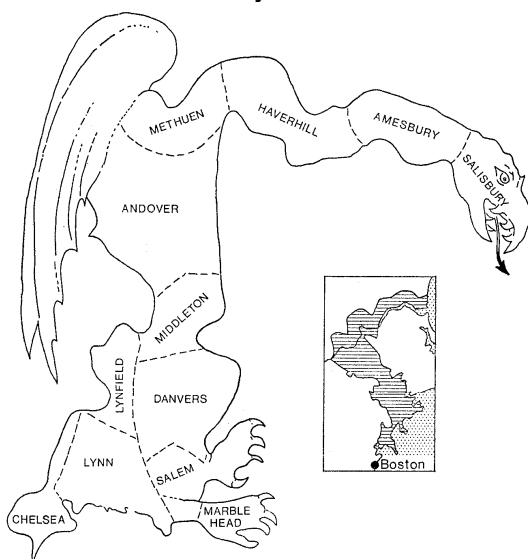
³² Sobre essa prática, ver SANGUIN, A.-L., (1977), *La Géographie Politique*. Paris, PUF.

alíquota de ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) seja mais baixa.

Manipular a organização político-territorial com vistas à obtenção de poder político não é uma política recente. SAUER (in SANGUIN, 1977), num artigo publicado em 1918, faz uma análise de como um território pode ser recortado, regionalizado, para, a partir daí, obterem-se determinados resultados eleitorais. Essa prática ficou conhecida como *gerrymander* e consiste em mudar os limites das circunscrições eleitorais, eliminando umas ou criando outras.

Segundo SAUER (in SANGUIN, 1977), o primeiro caso de *gerrymander* foi publicado pela *Gazeta de Boston*, em março de 1812. Uma circunscrição antifederalista foi recortada para concentrar os votos federalistas. A nova circunscrição assemelhava-se a uma salamandra e como o nome do governador do estado de Massachusetts que assinou o decreto era Elbridge Gerry, o termo *gerrymander* juntou *gerry* e *salamander*. SANGUIN (1977) assinala que essa prática é corrente nos países de democracia do tipo ocidental. E, devemos acrescentar, manipular as fronteiras com uma finalidade eleitoral é uma prática eminentemente estatal, porque visa o poder político-institucional (figura 2).

Figura nº 2
Guerrymander



Obs.: À esquerda, o desenho simbólico; à direita, a circunscrição dividida.
Fonte: SANGUIN, A.-L., (1977), *La Géographie Politique*. Paris, PUF, p. 128.

Finalidade eleitoral que continua atual. Este seria o caso de alguns distritos municipais “controlados” pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). No município de Rio Bonito do Iguaçu (PR), encontra-se um assentamento de trabalhadores sem-terra (Assentamento Ireno Alves dos Santos), onde há 7,5 mil pessoas em 27 mil hectares. *“Embora com chances reais de vencer as eleições em Rio Bonito de Iguaçu (PR), o MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) trabalha com um projeto político de emancipar o assentamento Ireno Alves dos Santos. Elemar do Nascimento Cezimbra, da coordenação estadual do movimento, não esconde que o grande projeto é fazer do assentamento uma cidade-piloto do MST para o Brasil.”* (Folha de S. Paulo, 01/08/2000, p. A-12)

Há duas situações quanto à manipulação das fronteiras: a) uma ligada ao poder político-institucional: o *guerrymander* com a criação de novas unidades políticas; b) outra ligada ao poder econômico: a guerra fiscal e a mudança de localidade das empresas à procura de menores impostos.

Mas há ainda uma terceira situação que se encontra no território brasileiro: o poder corporativo (empresarial) fomentando a criação de novos municípios. Essa terceira situação diz respeito a uma alienação do território, que acontece quando corporações empresariais incitam à criação de novos municípios.

CORRÊA (1999:43), ao analisar as relações entre a rede urbana brasileira - especificamente as pequenas cidades - e as corporações globais, ressalta que *“o poder político e econômico de que as corporações dispõem garante-lhes importante papel como agentes da gestão do território a partir de práticas espaciais por elas engendradas”*.

BECKER (1997) afirma que além do Estado, hoje outros agentes também regulam a atividade econômica. Grandes empresas de atuação nacional têm na totalidade do território brasileiro uma informação privilegiada, informação essa usada na tomada de decisões econômicas, mas sobretudo políticas.

Após se ater sobre as manifestações da globalização no Brasil, CORRÊA (1999) lembra que no último quartel do século XX, foram instalados inúmeros núcleos urbanos em “áreas de fronteira de ocupação e fronteira de modernização”. São núcleos urbanos planejados, criados e controlados

diretamente por grandes empresas. Alguns exemplos: Carajás (PA), associada à Companhia Vale do Rio Doce; Porto Trombetas (PA), à Mineração Rio Norte; Vila dos Cabanos (PA), vinculada à ALUNORTE. No cerrado, com a modernização agrícola, surgiram: Mimoso do Oeste (BA); Novo Paraná (BA), enfim, a lista de cidades diretamente ligadas a empresas nas “áreas de fronteira” (o Centro-Oeste, na década de 1970; o cerrado nordestino, mais recentemente; a Amazônia, desde o começo dos anos 70), é grande.

PERROUX (1981) lembra que, para existir, toda empresa transnacional necessita ter uma ligação muito forte com o poder público. Assim, essa prática apontada por CORRÊA (1999), de empresas criarem cidades, não é política recente. No entanto, nota-se que CORRÊA (1999) destaca dois elementos da criação de núcleos comandados por empresas: localizam-se em “áreas de fronteira” e tiveram o planejamento estatal a lhes normatizar o território.

Também observa-se que nas áreas de fronteira a própria mobilidade populacional exigia novos poderes locais. ROCHEFORT (1998) observa que em grande parte do território brasileiro os municípios possuem uma extensão territorial razoável e isso provoca dificuldades das populações se sentirem relacionadas com o território. Este é o caso das “áreas de fronteira”: *“é preciso reorganizar a divisão territorial do ponto de vista da administração em relação ao surto da população, à instalação da população no interior, onde a densidade populacional era muito pequena”* (ROCHEFORT, 1998:124)

Mas, o que se quer complementar à análise das cidades corporativas já apontadas por CORRÊA (1999), é que nos dias de hoje, os municípios fomentados por empresas não precisam contar com um planejamento conjunto (Estado/empresas), esses municípios têm a política das empresas a lhes normatizar o território. Daí falar-se, hoje, em *territórios alienados*, termo que não se aplicaria àqueles municípios criados nas “áreas de fronteira” quando foram instalados, porque viviam sob um forte planejamento estatal.

Mais recentemente outros exemplos se avolumam sobre a formação de territórios corporativos. Segundo Wanderley Marzano (diretor do grupo de componentes da Associação dos Fabricantes de Eletroeletrônicos - Abinee) até o ano de 2003 as importações com componentes vão chegar a US\$ 9 bilhões por causa do lançamento do cartão inteligente (*smart card*) que necessita de *chips* não fabricados no país; a TV digital também necessitará de componentes

de fabricação estrangeira; os carros vão agregar cada vez mais *chips*, daí maiores importações; a Compaq (empresa produtora de microcomputadores, localizada na região de Campinas, SP) recebe diariamente lotes de componentes de Miami, Nova York e Dallas (EUA), no aeroporto de Viracopos (Campinas-SP); a Solectron, montadora de placas de circuitos eletrônicos, para Ericsson, IBM e HP, importa 75% dos componentes que utiliza. (*Folha de S. Paulo*, 12/11/00, p.B-8)

As indústrias ligadas à informática, telecomunicações, imagem e som são as mais (diretamente), afetadas pelas importações. Assim, com o intuito de reduzir as importações o governo federal decidiu-se por atrair companhias multinacionais para o território brasileiro. No entanto, a chantagem das empresas é tamanha que a Alemanha pagou “luvas” de US\$ 1,2 bilhão para a AMD (empresa produtora de *chips*) se instalar em seu território; A Intel (outra produtora de *chips*) recebeu da Costa Rica US\$ 2 bilhões para lá se instalar. Quanto ao Brasil, as autoridades federais não sabem quanto custará atrair este tipo de empresa. (*Folha de S. Paulo*, 12/11/00, p.B-8)

Além de renunciar aos impostos e preparar toda uma ortopedia territorial para as empresas, agora há que se pagar “luvas” para os grandes conglomerados transnacionais se interessarem pelo território nacional: “*Se o Brasil quer ter uma indústria de componentes de ponta, já considerada o petróleo do próximo século, vai ter de colocar dinheiro nela. Ninguém vem para cá por causa da cor dos nossos olhos*”, ressalta Wanderley Marzano. (*Folha de S. Paulo*, 12/11/00, p.B-8)

SANTOS (2000), ao tratar da renúncia fiscal, lembra que as transnacionais vêm para o Brasil porque nós estamos criando as condições necessárias à existência dessas empresas quando não adotamos um “modelo brasileiro de modernidade” e que o Brasil é um país que historicamente se abre, quase sempre de maneira ilimitada e sem freios à modernização alienígena e de maneira imitativa, “... *é como se aqui não fosse possível adotar as inovações criadas no mundo se não como cópia do pólo criador e difusor de novidades (Europa, depois os Estados Unidos...)*”.

O território nacional, assim, vai se adequando a modelos exógenos como que passando por um mimetismo provocado não pela prudência com relação ao mais forte, mas pela sedução e apelo que os objetos técnicos mais

modernos provocam naqueles que são os responsáveis pela abertura sem condicionantes ao mercado mundial.

Mas, os objetos técnicos, por mais modernos que sejam, não agem por si, eles pedem forças de ação – por isso são híbridos – e estas vêm dos homens, da sociedade. *“Não se deve imaginar que o homem é ultrapassado por suas máquinas, pela simples razão de que é ele quem as faz ir adiante. Se o homem desaparecesse, os autômatos pouco a pouco, desgastar-se-iam e desapareceriam.”* (RUYER, in MERLEAU-PONTY, 2000:268)

É por isso que além de os objetos técnicos responderem por uma racionalidade externa, também as ações que comandam os funcionamentos desses objetos são externas. As ações estrangeiras são implantadas no território nacional por meio de imposições de uso que os objetos trazem consigo.

Essa ingerência do externo no território nacional provoca uma contrapartida territorial: a multiplicação de compartimentos territoriais numa economia que força a concorrência e a competitividade entre as unidades políticas. É o caso da “guerra fiscal” envolvendo estados e municípios, porque é claro que a atração de empresas para o território brasileiro significa a sua localização em algum estado e em algum município.

“A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares. Por isso, as maiores empresas elegem, em cada país, os pontos de seu interesse, exigindo, para que funcionem ainda melhor, o equipamento local e regional adequado e o aperfeiçoamento de suas ligações mediante elos materiais e informacionais modernos. Isso quanto às condições técnicas. Mas é necessária também uma adaptação política, mediante a adoção de normas e aportes financeiros, fiscais, trabalhistas etc. É a partir dessas alavancas que os lugares lutam entre si para atrair novos investimentos, os quais, entretanto, obedecem a lógicas globais que impõem aos lugares e países uma nova medida do valor, planetária e implacável. Tal uso preferencial do território por empresas globais acaba desvalorizando não apenas as áreas que ficam de fora do processo, mas também as demais empresas, excluídas das mesmas preferências.” (SANTOS, 1999b)

SMITH (1988:209) afirma, com relação ao uso que o capital faz das diferenciações entre os lugares que *“quanto maior é a centralização do capital, mais importante se torna o nível da diferenciação geográfica, uma vez que maiores capitais estão operando na escala nacional e internacional, mais do que na escala*

local e podem, desse modo, tirar proveito das diferenciações nessa escala (e ajudar a produzi-las)".

As diferenciações territoriais emergem como motor de novas compartimentações, porque há uma união indissociável entre a política dos compartimentos e a geografia dos compartimentos criados pelos poderes institucionais.

Mas de que poder se trata? De acordo com RAFFESTIN (1993:53), *"o poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois pólos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo de poder. Para compreender isso, pode-se recorrer à imagem do ímã e dos fragmentos de limalha que se orientam e assinalam linhas de força. O campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações"*.

Toda relação dos homens entre si e dos homens com o meio produzido é mediada pelo trabalho. Este constitui-se de *energia* e *informação*, logo, em toda mediação mobiliza-se energia e informação, ora mais energia, ora mais informação, mas sempre os dois elementos estão presentes.

RAFFESTIN e BRESSO (1979) caracterizam o trabalho como uma dupla composta de *energia/informação*. Para os autores a alienação, no sentido marxista do termo, vai se dar quando essa dupla se separa, quando o trabalho assalariado é instituído, quando o capitalista se apropria da informação comprando ao assalariado sua energia, sua força de trabalho. A relação dos homens com os outros homens e destes com o meio é mediada pelo trabalho caracterizado pela dupla *energia/informação*. A geografização das relações precisa ser feita porque as relações não se dão fora do espaço, fora do território.

Assim a noção de relação exige a noção de limites. Limites dentro dos quais se originam as relações. *"Entrar em relação com os seres e com as coisas e traçar limites ou se chocar com limites."* (RAFFESTIN, 1993:164)

Os limites institucionalizados no território são as fronteiras e são estas que vão caracterizar o território político. Toda fronteira é política e envelope ou um Estado, ou um estado federado ou um município ou qualquer outro nome que se dê àqueles lugares que dispõem de autonomia constitucional para

regular seu próprio território. Se a “linha” não é institucional então ela não é uma fronteira. Mas a linha de uma circunscrição eleitoral é institucional e, no entanto, não é fronteira. É que a fronteira envelopa um poder auto-regulador (um poder executivo), as linhas não. O Tribunal Superior Eleitoral ou o Tribunal Regional Eleitoral regulam uma circunscrição eleitoral de fora; a circunscrição, ela própria, não se regula.

De modo que o poder político se constitui das relações entre os vários elementos constitutivos do espaço geográfico, quais sejam: os homens, as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico e as infra-estruturas. (SANTOS, 1992a)

Se o território político é definido pela existência de suas fronteiras, significa que as relações entre os vários elementos constituintes do espaço geográfico, além de serem mediatizadas pelo trabalho e pela técnica, também o são pelas fronteiras. Por isso propomos que aos elementos do espaço geográfico também sejam incluídas as fronteiras.

As fronteiras municipais vão delimitar um conjunto de relações e impor aos elementos do espaço as suas coerções. Como não existe unidade elementar fora de um todo, fora da totalidade, as partes se inter-relacionam. Desde o momento em que as inter-relações entre elementos³³, eventos ou indivíduos têm um caráter regular ou estável, se convertem em organizacionais.

De fato, os elementos constitutivos do espaço geográfico nos seus movimentos produzem, modificam e suprimem fronteiras, mas as fronteiras

³³ Segundo MORIN (1993), num sistema as inter-relações entre elementos, eventos ou indivíduos são constitutivos da totalidade e por isso constituem a organização do sistema. “A organização de um sistema é a organização da diferença. Estabelece relações complementares entre diferentes e diversas partes, assim como entre as parte e o todo.” (id., p.141). Que as partes sejam diferentes isso é óbvio, no entanto as partes estão organizadas de forma complementar. Ainda de acordo com MORIN (ibid.), essa complementaridade organizacional pode se dar de diversas formas: a) interações: são relações necessárias. Por exemplo: entre os proprietários de automóveis e o sistema viário; b) uniões: institui uma parte comum. Por exemplo: os municípios são comuns aos estados federados e estes formam a União; c) comunicações informacionais: é a identidade comum entre as partes; d) associações: são as especializações funcionais, que tem a ver com a divisão social e territorial do trabalho. As regulações se dão, não por causa da diferença, mas por causa dos antagonismos (que são potencialmente desorganizadores) entre as partes. Toda crise se traduz por um desarranjo na regulação, no controle dos antagonismos, por isso é que quanto maior é a complexidade organizacional maiores são as possibilidades de crises.

seguem existindo, justamente porque elas fazem parte de todo jogo de poder, isto é, fazem parte da delimitação das relações de poder.

Aceitando-se a premissa de que o campo da relação é um campo de poder, ou seja, é um território delimitado por fronteiras com capacidade de autonomia ou de soberania na organização de seus elementos constituintes, então a proliferação de novos municípios no Brasil está diretamente relacionado a uma nova configuração de poder político entre os elementos constitutivos do campo da relação. De fato, como propõe SANTOS (1997a), hoje o poder de organização dos elementos constitutivos do espaço geográfico, está muito mais ancorado na política das empresas que na política dos Estados nas suas várias escalas. Ou seja, quando mudam as relações de força entre os elementos constitutivos do espaço geográfico, muda também a maneira como o meio é produzido, e um novo meio geográfico é sempre portador de uma nova configuração do poder.

DI MEO (1991:287) enfatiza que *“mesmo se a instância econômica própria a toda formação social fornece o impulso primeiro das fundações territoriais, ela requer quase simultaneamente, para assegurar sua organização e autorizar sua regulação, a intervenção e um poder político...”*.

Produzindo um poder local, as empresas passam a normatizar e controlar a arrecadação de impostos do município. As isenções fiscais denunciam só uma parte da questão, que é a menor arrecadação de impostos com a conseqüente perda, por parte do poder público, de fornecer os serviços públicos essenciais à população. A outra parte da questão é a distribuição dos impostos. Controlando o poder público, as empresas passam a controlar a distribuição dos impostos, que podem ser desviados para obras de engenharia destinadas às próprias empresas.

No município de Mairiporã (localizado na Região Metropolitana de São Paulo), a Lei nº 1828, de 05/12/1997, no seu artigo 2º, reza que as empresas que lá se instalam têm *“preferência para recebimento dos equipamentos urbanos municipais”*.

Referindo-se às classes dirigentes, POLANYI (2000[1944]) afirma que o fato de os interesses dessas classes serem bem atendidos *“... apenas oferece mais uma ilustração da verdade do fato de que as classes conseguem se aproveitar,*

desproporcionalmente, daqueles mesmos serviços que parecem se prestar à comunidade como um todo”.

Para RAFFESTIN (1993), o mapa mental do banqueiro coletor é completo, cobre todo o território, já o mapa mental do banqueiro distribuidor é lacunar, incompleto: é um mapa das redes.

Em entrevista³⁴ realizada com um vereador do município de Mairiporã, que se apresentou como “*office boy*” dos empresários da cidade, pode-se obter algumas informações a respeito da ação das empresas na gestão dos territórios municipais. O vereador é o dirigente da APAEA (Associação Paulista de Apoio às Áreas Emancipandas e Anexandas), entidade que luta pelo desmembramento de Terra Preta (distrito de Mairiporã). Este distrito congrega a totalidade das pequenas e médias indústrias (não há grandes indústrias) que se localizam no município de Mairiporã, porque no distrito sede (Mairiporã) leis de proteção ambiental impedem essas atividades.

De acordo com o mesmo vereador, as empresas que financiaram sua campanha eleitoral o apóiam na busca pela emancipação política do distrito de Terra Preta, porque assim elas estariam “mais próximas” do poder público. O que significa essa maior proximidade? Por que não ir ao distrito sede para negociar direto com a prefeitura?

Quanto à primeira questão, deve-se notar que em 05/12/1997, no município de Mairiporã, é promulgada a Lei nº 1828, de autoria do mesmo vereador que defende a emancipação de Terra Preta. A lei traz o seguinte, texto, em seu artigo 2º: “*As empresas industriais que pretendam se estabelecer no município de Mairiporã, a partir da publicação desta Lei, a título de incentivos gozarão dos seguintes benefícios: I – Isenção de todos os tributos municipais, por (10) dez anos; II – Isenção de taxas e preços públicos incidentes sobre construções de prédio; III – preferência para recebimento dos equipamentos urbanos municipais; IV – realização de obras de terraplanagem, mediante pagamento da hora trabalhada, por máquinas da Prefeitura ou de empresa por ela regularmente contratada”.*

Chama a atenção o item III da referida lei, que dá preferência para as indústrias nas obras de infra-estrutura, isto é, todos pagam os impostos, mas alguns se apropriam mais, daquilo que todos pagaram. Então, a “proximidade”

³⁴ Entrevista realizada em 18/12/00 com o vereador Nicola Perez Neto, do município de Mairiporã (estado de São Paulo).

com o poder público dá a possibilidade às empresas de praticarem sua política produzindo leis que organizam o território nos seus moldes, ou mais próximo daquilo que as empresas requerem. Por um lado, leis que as isentam do pagamento de impostos e, de outro, um território sendo preparado primeiro e, sobretudo, para as empresas e não para o cidadão.

Quanto à segunda questão: primeiro, no caderno de propaganda de Mairiporã os vereadores garantem: *“uma coisa é certa: o empresário que quiser aproveitar essas alíquotas pode acreditar nos vereadores que até o final de seu mandato ninguém vai conseguir alterá-las...”* (LIMA, 1998:29); segundo, deve-se lembrar que o prefeito é um só, já os vereadores são muitos, logo, é bem possível que o interesse das empresas possa não ser representado por um determinado prefeito, mas ainda assim haverá vereadores de confiança das empresas.

Dessa forma, os municípios que preparam seus territórios corporativamente comportariam um território alienado. Qual o compromisso da empresa com o lugar, com o território municipal? O compromisso é com a acumulação, por isso cabe bem a idéia de território municipal alienado.

Milton SANTOS em entrevista ao *Jornal dos Economistas*, assim aborda essa questão: *“JE: Que conseqüências tem essa substituição do Estado pelas grandes empresas como agentes reguladores? Milton: O pior governante é obrigado a levar em conta uma variedade de interesses, de preocupações, de variáveis. O capital, não. Quando um agente privado suficientemente poderoso se instala em um município qualquer, ele passa a regular a vida e as finanças locais, de acordo com fins próprios, exclusivos. Ocorrem processos de reorganização sem objetivos que se vinculem às populações e aos espaços. Isso pode ter um grande efeito de desorganização. Essa entrega do poder de regulação do território às grandes empresas permite, no entanto, que eventualmente se fale em crescimento do produto, inclusive do ‘produto regional’, o que não passa de má literatura.”* (SANTOS, 1997)

Segundo reportagem de *O Estado de S. Paulo* (24/12/200, p. B-1), o município de Porto Real (RJ) recebeu desde a sua instalação em 1997 a empresa norte-americana Guardian (fabricante de vidros) ainda em 1997. Nesse mesmo ano recebeu, também, a francesa PSA Peugeot-Citröen (fabricante de automóveis), a alemã Thyssen Krupp Stahl (fabricante de aços galvanizados para automóveis). O governo do estado do Rio de Janeiro

concedeu isenção de ICMS (Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Qualquer Natureza) por 15 anos e o município reduziu o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) por um período que também pode chegar a 15 anos.

A preparação do município para as empresas fica evidente no que diz o prefeito de Porto Real: “*Como apenas 40% da receita do município está comprometida com o pagamento do funcionalismo, podemos investir em infraestrutura na cidade*”. Essa preparação para as empresas leva também a uma intensa especulação imobiliária: “ ‘uma casa que podia ser alugada por R\$ 300 por mês hoje custa R\$ 800’, conta empolgado o dono de uma das duas imobiliárias da cidade” (*O Estado de S. Paulo*, 24/12/200, p. B-1).

Mas por que uma empresa teria interesse em fomentar a criação de um novo município? Por que num novo município não há, ou há menores rugosidades, constrangimentos à empresa. Se a empresa se instalasse num município já implantado há mais tempo, ela é que teria que negociar para obter vantagens ao seu tipo de atividade econômica. Enquanto num município recém-criado é o povo, de maneira geral, que vai ter que lutar pelos serviços sociais básicos. A empresa já possui, desde a sua instalação, vantagens.

Quais vantagens? Quanto menor o número de habitantes, menor é a pressão por serviços sociais públicos, portanto menor pressão por habitação, por escola, por esgotos, enfim, menor pressão sobre os impostos que podem livremente ser utilizados nas obras de engenharia necessárias à aceleração dos fluxos empresariais.

Além de os impostos serem menores, quando os há (no município de Holambra, em São Paulo, os produtores de plantas e flores são isentos do pagamento do Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), as empresas acabam por reaver os impostos que pagaram na forma de obras de infra-estruturas para elas próprias.

Quanto ao controle político dos órgãos públicos locais, este parece ocorrer por meio de chantagens que constroem nexos ideológicos entre os investimentos empresariais e o progresso do lugar, sobretudo, a geração de empregos. Assim, o discurso empresarial afirma que se a empresa for embora, a crise se instalará no município, e dessa forma, o poder público passa a ser

refém da política da empresa em face dos interesses do mercado (que pode ser exógeno) e não do lugar. Toda a sociedade do lugar se vê envolvida por essa política empresarial que se utiliza, que manipula as fronteiras em benefício privado ou corporativo.

As regiões metropolitanas seriam lugares privilegiados para esse tipo de política corporativa, em função da concentração de atividades econômicas. Essa abordagem das regiões metropolitanas será feita no próximo capítulo.

Capítulo 11 - As fronteiras metropolitanas e o condicionamento do lugar

Viver em cidades é um dado irreversível para o homem hoje: 123 milhões de brasileiros (IBGE, 1996) são cidadãos. A esse dado juntamos outro fato teimoso: nascer num município, circunscrito por fronteiras institucionais, é uma das imposições dessa contemporaneidade aos indivíduos.

Essa circunstância – o mundo de que nos fala ORTEGA Y GASSET (1963) – já está aí quando nascemos, ela não é o resultado de uma eleição nossa, portanto é a partir dessa circunstância que se deve pensar o futuro.

A dificuldade que persiste, tanto à história quanto aos modelos socioeconômicos, tem sido entender como as aglomerações em cidades podem promover suas funções de maneira satisfatória para maioria da sociedade local.

Problemas urbanos, como violência, congestionamentos, falta de habitação, imensas periferias, etc. (nós juntamos também a problemática municipal) estão muito ligados às grandes cidades. Nestas, os problemas não são mais próprios a um município, a um único território municipal, mas à região que se formou, ou em outras palavras, ao lugar, à cidade. Região metropolitana, lugar e cidade tornam-se sinônimos porque o lugar extrapola o território de um município.

Todavia, cada município constituinte do lugar possui seu próprio território circunscrito por fronteiras institucionais, políticas, onde tem vigência um conjunto de leis e costumes constituindo regras de uso e ocupação próprios. Todo lugar metropolitano é recortado por fronteiras municipais.

As fronteiras municipais, constituem-se em condicionantes para o lugar e para a distribuição dos homens e das atividades. Essa divisão política do trabalho (trabalho como a dupla energia/informação) deve ser considerada quando tratamos da divisão territorial do trabalho.

Ainda que as dimensões dos fenômenos urbanos ultrapassem as fronteiras municipais, o município é uma unidade institucional de poder. Cada município, segundo suas competências, produz legislações de uso de sua circunscrição diferentemente de seus vizinhos. Diferentes índices de cobrança de ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), por exemplo, têm

levado muitas empresas a deslocarem-se pelos municípios metropolitanos à procura de menores taxas.

No mais recente município da Região Metropolitana de São Paulo, São Lourenço da Serra, criado em 1991 (Lei Estadual nº 7.664, de 30.12.1991), o ISS é de 0,5%. O município inclusive criou um “Departamento do ISS” que produz tabelas comparando a cobrança do ISS no município de São Paulo (5%), com aquele município. (Prefeitura Municipal de São Lourenço da Serra)

Barueri, outro município da Grande São Paulo, criado em 1948, também concede incentivos fiscais garantidos por 10 anos, tanto de ISS quanto de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além de promover esses incentivos fiscais, ainda implanta infra-estrutura necessária às empresas, tais como: “sistema viário, asfalto, iluminação, ligação de água, entre outros”. Essa ortopedia territorial preparada para as empresas dá-se a partir de quatro parques empresariais: Alphaville/Tamboré, Jardim Califórnia, Jardim Belval e Votupoca (prefeitura municipal de Barueri).

Em Santana de Parnaíba, município criado em 1625, também na Grande São Paulo, há isenções fiscais. Segundo a Secretaria de Indústria e Comércio Municipal, após analisar quanto os municípios da sua região cobravam de ISS é que foi estabelecida uma tabela em que as alíquotas são inferiores ou iguais aos municípios analisados.

As facilidades fiscais oferecidas por esses municípios estão propagandeadas na *Internet*, ferramenta de fácil acesso por parte das empresas, por isso SANTOS (1999:199) afirma: *“na medida em que as possibilidades dos lugares são hoje mais facilmente conhecidas à escala do mundo, sua escolha para o exercício dessa ou daquela atividade torna-se mais precisa. Disso, aliás, depende o sucesso dos empresários. É desse modo que os lugares se tornam competitivos. O dogma da competitividade não se impõe apenas à economia, mas também à geografia”*.

Veja-se como o município de Mairiporã orienta os empresários a pagar menos impostos: *“O empresário que está sujeito ao ISS e sua atividade permite a abertura de filiais, tem aqui em Mairiporã uma oportunidade de reduzir sua carga tributária. Mesmo estabelecido em São Paulo ou outro município do Brasil o passo é o seguinte: 1) Encontrar um local em Mairiporã e locá-lo; 2) Alterar seu contrato social criando uma filial em Mairiporã; 3) Fazer inscrição no cadastro de atividades da*

prefeitura e solicitar autorização para emissão de nota fiscal; 4) Confeccionar os talonários; 5) Emitir as notas de serviços sempre pela filial, deixando o endereço do outro município como escritório apenas; 6) Recolher o ISS mensalmente (quando a atividade o exigir, em alguns casos o ISS é anual); 7) O ISS poderá ser recolhido também no Banespa em S. Paulo; 8) Deixar a escrituração fiscal com um escritório de contabilidade de Mairiporã, a fim de facilitar a fiscalização; 9) Usufruir dos lucros com a redução dos impostos". (LIMA, 1998:29-30)

Essa sistemática citada acima demonstra justamente a força do lugar, isto é, do território como norma. O empresário não sai do município de São Paulo porque o conjunto de obras de infra-estruturas, a qualificação da força de trabalho, o tamanho do mercado de consumo, a rapidez dos fluxos, a presença maciça do sistema financeiro, o grande número de agências bancárias, o conjunto das atividades complementares à sua é tamanha que o lugar se impõe. Os municípios vizinhos combatem a força que tem São Paulo por meio de jogadas contábeis no intuito de recolher mais impostos.

Esse tipo de manobra fiscal, "burlando" a imposição das normas municipais vizinhas (contíguas ou não), é uma maneira encontrada por alguns municípios de aumentar sua arrecadação cobrando menos impostos que o município sede da empresa, sem que a empresa deixe de usar o território de maior densidade técnica.

Esses exemplos servem para demonstrar como, além da "guerra fiscal" entre os estados federados, através do ICMS (Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Qualquer Natureza), as prefeituras se valem também de um instituto fiscal para promover uma competição pela atração de empresas.

O termo "guerra-fiscal", popularizado pela mídia, obviamente não trata de uma *guerra* no sentido próprio do termo, mas trata de uma *competição*, no sentido econômico do termo³⁵. O território municipal é a base dessa

³⁵ De acordo com SANDRONI (1999), o termo concorrência ou competição refere-se a "situação do regime de iniciativa privada em que as empresas competem entre si, sem que nenhuma delas goze da supremacia em virtude de privilégios jurídicos, força econômica ou posse exclusiva de certos recursos. /.../ Com o surgimento de monopólios e oligopólios, a livre-concorrência desaparece, substituída pela concorrência controlada e imperfeita./.../ A concorrência imperfeita, corresponde à grande maioria das situações reais. Caracteriza-se sobretudo pela possibilidade de os vendedores influenciarem a demanda e os preços por vários meios (diferenciação dos produtos, publicidade, *dumping*, etc.) /.../ O conceito de concorrência perfeita é usado apenas por seu valor analítico, pois não existe na prática".

competição, é o uso do território que dá base a essa competição; sem as fronteiras, delimitando poderes políticos distintos, não existiria essa competição. Por isso, talvez fosse mais apropriado o termo “competição territorial” em substituição ao termo “guerra fiscal” mais popularizado.

Essa competição se dá em todo mercado da metrópole de São Paulo e não pelo mercado de um único município³⁶. Por isso é que há empresas que se mudam para outro município com o intuito de pagar menos impostos. Entretanto, continuam usando o lugar metropolitano e suas redes públicas de infra-estrutura para se abrigarem.

Ainda deve-se considerar que aqueles municípios de menores densidades técnicas de transporte e de comunicação dificilmente poderão “competir” pela atração das empresas. E isso porque a circulação das informações e das mercadorias é a base de qualquer mercado. Por isso, também, pode-se afirmar que a configuração territorial e sua organização³⁷ são a base dessa competição.

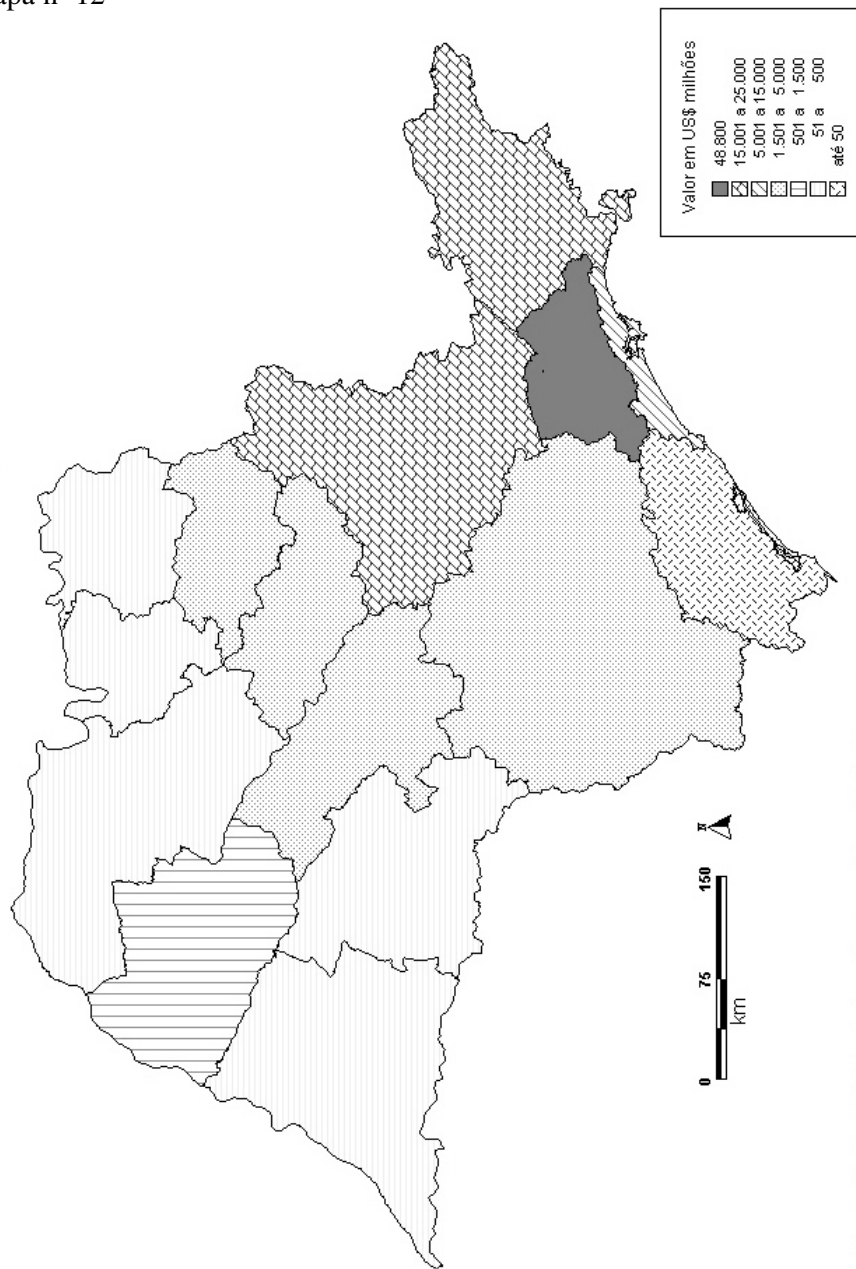
A importância da densidade técnica do território paulistano é confirmada por alguns dados. De todos os investimentos do estado só a Região Metropolitana de São Paulo concentra 33%. Se a este dado juntarmos as RA's (Regiões Administrativas) de Campinas e São José dos Campos, duas RA's de intensa ligação com a metrópole, teremos então uma concentração de 58% dos investimentos, justamente nas regiões de maiores densidades técnicas. (Mapa 14)

³⁶ Ao mesmo tempo em que as empresas necessitam de idênticas condições para sua expansão (força de trabalho assalariada, etc.), também exigem diferenças para se abrigarem. SMITH (1988) chama isso de *igualização e diferenciação*. Notamos então que, no lugar, há uma igualização de certas condições e, a mais fundamental delas, é o mercado único, não há barreiras alfandegárias dentro do lugar. Aliás, o fim das barreiras dentro de um território foi fundamental para a integração dos mercados. No Brasil, é com Getúlio Vargas que as alfândegas entre os estados deixam de existir. Mas também há diferenciações e, uma delas, é dada pelas fronteiras e todas as suas imposições jurídicas.

³⁷ A *organização do espaço* diz respeito a normas que refuncionalizam as atividades sem que necessariamente ocorra a produção de obras de engenharia. Um bom exemplo de organização do espaço diz respeito ao rodízio de automóveis que ocorre no centro expandido da cidade de São Paulo.

Mapa nº 12

VALOR DOS INVESTIMENTOS PRIVADOS ANUNCIADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA - Jan/1995/jul/2002

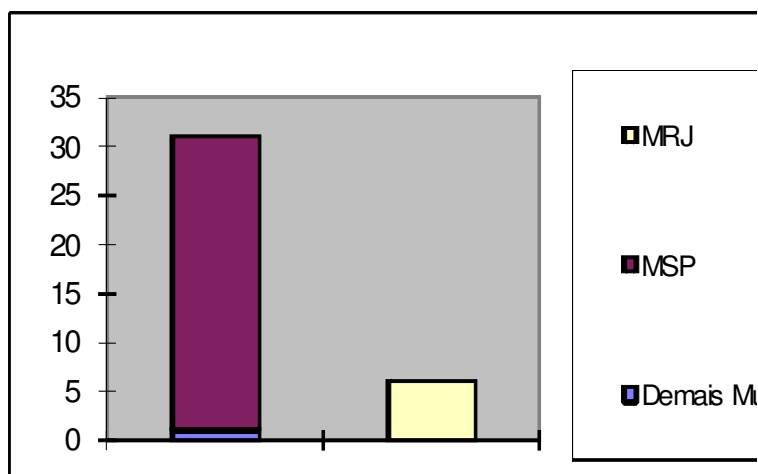


Milton Santos, em seu livro *Por Uma Economia Política da Cidade*, (1994) demonstra como a densidade técnica da metrópole de São Paulo lhe conferiu a primazia que tem hoje, tanto do ponto de vista econômico como cultural e mesmo político. A atualização desses dados pode ajudar a compreender a manutenção de tal primazia.

A concentração do setor financeiro, grande usuário das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com relação a todo o território nacional fica patente a partir da demonstração dos dados relativos às sedes de bancos (gráfico 6).

GRÁFICO Nº 6

SEDE DOS 50 MAIORES BANCOS POR PATRIMÔNIO
(MÚLTIPLOS, COMERCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO) 1996



Fonte: EXAME, "As 500 Maiores Empresas do Brasil", 1997.

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Outro dado que expressa essa concentração financeira está relacionado com uma comparação entre algumas bolsas de valores e o volume de negociações das Bolsas de Valores. Só a BVSP (Bolsa de Valores de São Paulo) concentra 93,66% do volume negociado no Brasil (tabelas 8 e 9).

TABELA Nº 8
COMPARAÇÃO ENTRE ALGUMAS
BOLSAS DE VALORES NO BRASIL 1997

Bolsa	Qtde Negociada	% do Total	Volume Negociado	% do Total	Nº de Negócios	% do Total
BVSP	4.286.283.723,575	90,89	172.784.042.949,76	93,66	1.854.538	96,34
BVRJ	344.574.465,313	7,31	10.194.730.090,53	5,53	52.289	2,72
BVMG	38.583.269,931	0,82	1.071.191.894,41	0,58	13.800	0,72
BVES	125.354,488		4.395.282,95		310	0,02
BVST	13.795,900		1.156.688,51		672	0,03
BVBA	40.786,578		2.905.129,24		327	0,02
BVRS	33.075.121,692	0,7	161.675.296,51	0,09	736	0,04
BVPE	855.258,445	0,02	5.284.330,46		1.135	0,06
BVPR	12.474.204,107	0,26	254.299.164,06	0,14	1.154	0,06
Totais	4.716.025.980,029		184.479.680.826,43		1.924.961	

Fonte: Relatório Anual 97 – Comissão Nacional de Bolsas de Valores – CNBV.

TABELA Nº 9
VOLUME DE NEGOCIAÇÃO DO MERCADO NACIONAL

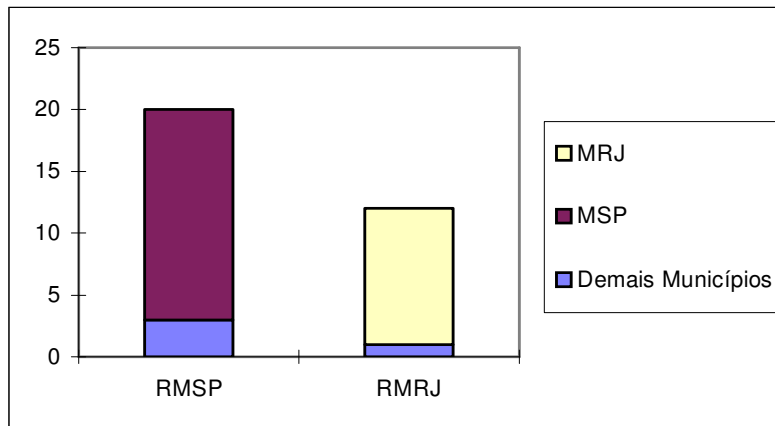
Anos	Valores Nominais	Valores Corrigidos	Variação
1988	1.234	9.863.329.521	
1989	15.173	6.439.419.576	-34,71
1990	122.793	3.305.322.930	-48,67
1991	1.598.327	7.415.505.218	124,35
1992	29.013.438	10.700.686.513	44,3
1993	1.290.348.482	17.574.818.051	64,24
1994	47.437.866.363	64.005.351.436	264,19
1995	52.871.297.148	62.187.126.111	-2,84
1996	92.321.748.446	99.296.287.254	59,67
1997	184.479.680.826	184.479.680.826	85,79

Valores em Reais corrigidos com base no IGP-dez./97 da FGV

Fonte: Relatório Anual de 1997 – BOVESPA, dez./97.

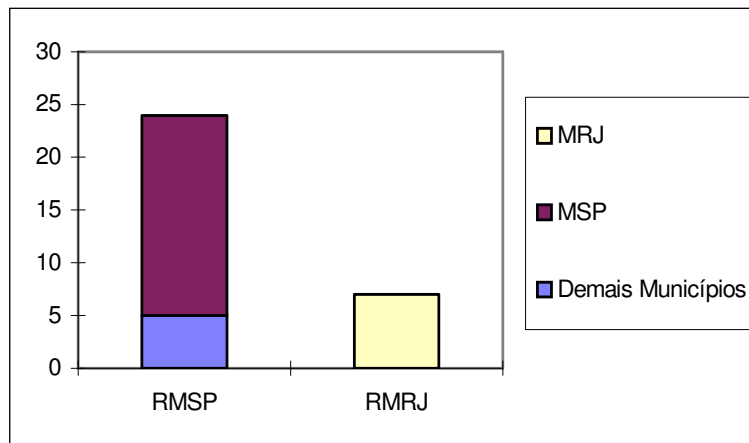
Com relação às sedes das indústrias e de empresas de comércio também verificamos uma concentração, inclusive, comparativamente a outras regiões metropolitanas e municípios brasileiros (gráficos 7 e 8).

GRÁFICO Nº 7
SEDE DAS 50 MAIORES EMPRESAS DE COMÉRCIO (POR VENDAS) 1996



Fonte: EXAME, "As 50 Maiores Empresas do Brasil, 1997".
 RMSP: Região Metropolitana de São Paulo
 RMRJ: Região Metropolitana do Rio de Janeiro
 MRJ: Município do Rio de Janeiro
 MSP: Município de São Paulo

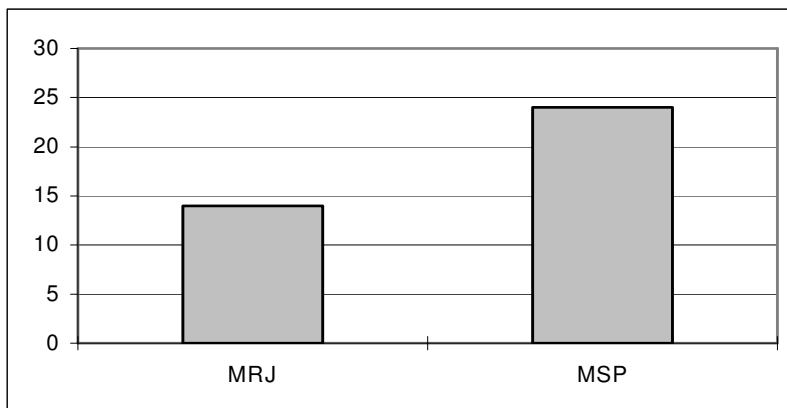
GRÁFICO Nº 8
SEDE DAS 50 MAIORES INDÚSTRIAS (POR VENDAS) 1996



Fonte: EXAME, "As 50 Maiores Empresas do Brasil, 1997".
 RMRJ: Região Metropolitana do Rio de Janeiro

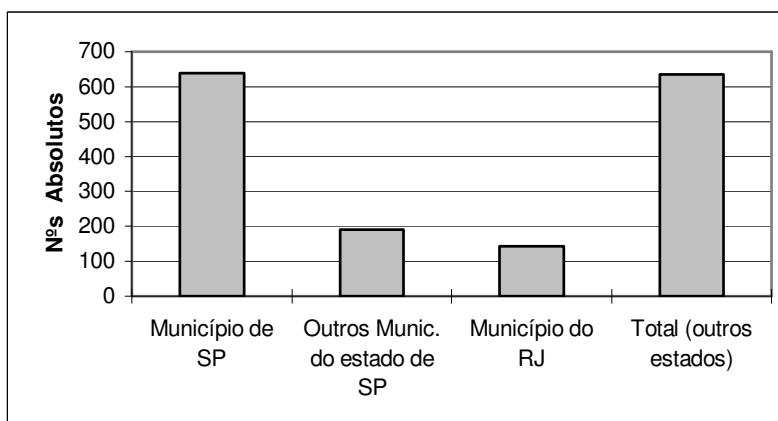
Com relação aos serviços repete-se a concentração verificada anteriormente em outros setores da economia (gráficos 9 e 10):

GRÁFICO Nº 9
SEDE DAS 50 MAIORES SEGURADORAS (POR PRÊMIO) 1996



Fonte: EXAME, "As 50 Maiores Empresas do Brasil, 1997"

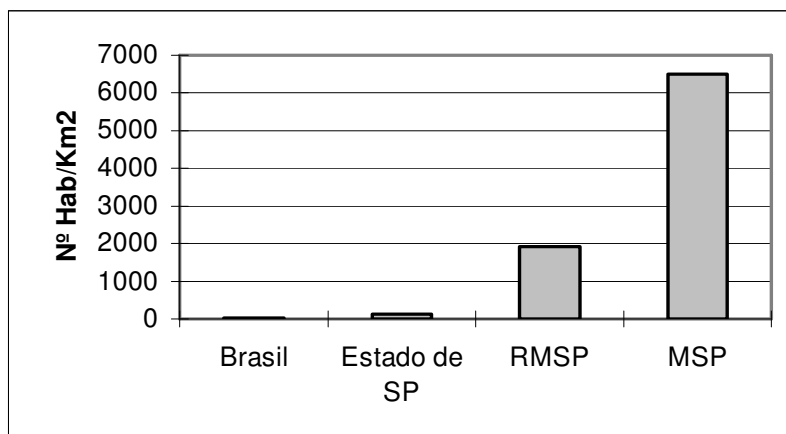
GRÁFICO Nº 10
AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE - 1997



Fonte: Anuário Brasileiro de Propaganda "Agências 1997".

Com relação ao estado de São Paulo, o município de São Paulo e a Região Metropolitana de São Paulo vão concentrar as maiores densidades demográficas (gráfico 11).

GRÁFICO Nº 11
DENSIDADES DEMOGRÁFICAS 1997



Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 1996.

O estado de São Paulo possui 645 municípios (ano 2001), sendo que a grande maioria deles (65%) têm até 20 mil habitantes. Abaixo aparecem alguns dados relativos à distribuição da população paulista pelos municípios (tabela 10).

TABELA Nº 10
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SEGUNDO CLASSES DE HABITANTES (1999)

Categorias de municípios	Número de municípios	Número de municípios em %	Número total de habitantes
Até 20.000 habitantes	419	65%	3.083.438
De 20.001 até 100.000 habitantes	164	25,4%	7.076.710
Acima de 100.001 habitantes	62	9,6%	25.656.592
Total do Estado	645	100%	35.816.740

Fonte: Malha Municipal Digital do Brasil [Internet], IBGE, 1999.

O estado de São Paulo possui 62 cidades (9,6% do total de municípios) com mais de 100.000 habitantes, sendo que 21 (33% do total de municípios) delas fazem parte da Região Metropolitana de São Paulo.

Quanto ao número de habitantes desses municípios: há 62 cidades com mais de 100.000 habitantes, que aglomeram 25.656.592 pessoas, ou seja, 71% do total de habitantes do estado de São Paulo, portanto, as outras 583 cidades contam com 10.160.148 habitantes.

Mesmo considerando-se que os problemas urbanos continuam sendo do conjunto metropolitano, as decisões tomadas pelos poderes municipais não é conjunta, elas só dizem respeito a um território. Por definição uma lei municipal não tem vigência em outro município, apesar de as decisões tomadas por um poder municipal afetarem outros territórios municipais.

Essa é uma “competição entre os territórios municipais” intra-metropolitanos, que vai muito além de uma “guerra fiscal”. Pouco ou nenhum efeito surge quando um município concede isenções fiscais, mas seu território não possui uma infra-estrutura mínima exigida pelas empresas para suas atividades. Portanto, além de normatizar o território com leis que tentam atrair empresas, o próprio território construído é uma norma.

Não é por outro motivo que no município de Barueri (SP), além das isenções fiscais, também o território passa pela produção de uma ortopedia apropriada às empresas. Essas decisões de um município podem fazer com que ocorra todo um novo arranjo das atividades numa dada região.

Assim, *arena de aplicação política* não deve se confundir com *área de implicação política*. A arena de aplicação política diria respeito ao território municipal e as normas feitas pelo Executivo e Legislativo locais, portanto, dizendo respeito a um território específico. Já a área de implicação política diria respeito ao conjunto de arenas que são afetadas por decisões oriundas de outras arenas.

As normas e as legislações produzidas por um território municipal podem ser suficientes para realizar a administração do cotidiano, mas as implicações da adoção de tais medidas acabam por ser incluídas num conjunto maior de que participam, de que concorrem, enquanto elementos desse conjunto, modificando a estrutura da região metropolitana, instituídas normativamente e que possuem fronteiras claramente delimitadas, contando, portanto com um certo número de municípios. Já o lugar, que não possui seu contorno delimitado por fronteiras, ganha cada vez mais importância frente à escala nacional. No próximo capítulo busca-se compreender como as fronteiras condicionam o lugar.

Capítulo 12 – A emergência do lugar e as duas dimensões das fronteiras

Do final do século XIX até meados do século XX, ocorreu um fortalecimento do Estado-Nação em detrimento de outras escalas de poder, como é o caso do lugar. Duas guerras mundiais, a crise de 1929, a Revolução Russa, o nazismo, a expansão das multinacionais por todo o mundo, o reconhecimento das fronteiras internacionais, dentre outros fatores, contribuíram para que a questão nacional se sobrepusesse sobre as questões locais.

No Brasil, o Estado Novo (1937 a 1945) sob a ditadura de Vargas chegou a proibir a existência dos símbolos que não fossem nacionais; menos de 20 anos depois do fim do Estado Novo chega-se à ditadura militar (1964-1985). Esses acontecimentos marcaram internamente ao território brasileiro uma brutal concentração do poder.

Mas, enquanto o Estado Nacional emergia, ele arrastava consigo o lugar por causa da *autonomização da informação*: a circulação de homens e objetos passava a usar uma rede e a circulação da informação outra rede (RAFFESTIN, 1993[1980]). Ou seja, passava a ser possível, a partir de um ponto de um território, transmitir informações para qualquer parte do planeta.

Outro elemento que conferiu maior importância ao lugar foi a emergência de uma nova hierarquia urbana. SANTOS (1988) ressalta que a tradicional hierarquia urbana estava organizada numa rede que colocava em contato desde a menor localidade até a cidade mais importante. Assim para que a menor localidade se pusesse em contato com a maior era necessário passar pelas cidades intermediárias, mas com a autonomização da informação é possível que uma pequena localidade se coloque em contato com cidades de qualquer parte do mundo sem precisar usar aquela velha hierarquia.

Hoje alguns autores estão de acordo em afirmar a emergência do lugar em face do território nacional

“A relativa miniaturização ou municipalização do Estado no interior desta nova organização política é normalmente concebida como erosão da soberania do Estado e das suas capacidades regulatórias. De fato, o que está a ocorrer é uma transformação da soberania e do modo de regulação que se exerce em rede num campo político

muito mais vasto e conflitual, no qual os bens públicos até agora produzidos pelo Estado – legitimidade, bem-estar econômico e social, segurança e identidade cultural -, são objeto de disputa e negociação permanentes, que o Estado coordena com variável nível de superordenação. Esta nova organização política, que é de fato um conjunto muito heterogêneo de organizações e de fluxos, não tem centro, e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro.” (SANTOS, B. de S., 1999:67)

Outro autor que aponta a emergência do lugar é AGNEW (1991), segundo o qual, o lugar do ponto de vista sociológico seria o nódulo da estruturação das relações sociais. A partir dessa abordagem, as variações, as distinções locais e regionais se dariam em função de alguns fatores: a) por causa da composição da população, por exemplo: um dado lugar seria distinto de outro por ter mais católicos que protestantes; b) haveria uma oposição de efeitos locais distintos e inferiores a efeitos socioestruturais nacionais. Se há um conflito local ele permanece local e não toma vulto nacional; c) um territorialismo latente teria deslançado uma politização de situações periféricas. Como decorrência dessa politização, teríamos um quarto fator; d) o desenvolvimento desigual e a difusão heterogênea do capital, que se aproveitam de condições geográficas pré-existentes, levaram a reações políticas nas regiões dominadas, sob a forma de *nacionalismos regionais* ou sob a forma de sustentação de partidos políticos de oposição ao *status quo* geográfico; e) há uma concorrência inter-étnica: a modernização produz uma competição entre grupos étnicos pelas atividades profissionais. Essa tensão entre os grupos leva a uma solidariedade crescente no interior do grupo. Como os grupos étnicos ocupam “nichos” distintos, daí o conflito tomar uma forma geográfica; f) em razão de clivagens de classe: o lugar estaria ligado a interesses de grupos ou de classes, que se sobreporiam aos interesses da maioria.

AGNEW (1991) se questiona sobre o que então seria o lugar. Frequentemente ele é tomado como sinônimo de localização de pontos, de áreas, de espaços, a tal ponto de GIDDENS (in AGNEW, 1991) propor a substituição do conceito de lugar – que só prestaria um desserviço à ciência uma vez que se confunde com o conceito de *comunidade* – pelo conceito de *local*, este seria o quadro material no qual as relações sociais se formam.

Portanto, o lugar seria tomado por um contexto físico de ação. A fim de explicar os comportamentos humanos, deveríamos nos preocupar com micro episódios da vida cotidiana e de seu enraizamento no *meio*.

Assim, para GIDDENS (in AGNEW, 1991), “o local não é mais que um ponto no espaço no qual uma ação se produz”. As ciências sociais possuiriam duas vertentes das teorias da sociedade para tratar dessa questão local/lugar: a sociologia com o conceito de local e a geografia com o conceito de lugar. O conceito de lugar para AGNEW (1991) não pode ser desprezado porque ele englobaria, de fato, o local, porque este estaria ligado aos laços de comunidade, de parentesco, de amizade, de intimidade, enquanto o lugar está ligado ao conceito de solidariedade, portanto é mais amplo e por isso englobaria o conceito de local.

O lugar pode ser definido de dentro, a partir do interior dele próprio, por causa de sua identidade, de sua solidariedade. O local, inclusive, pode ser definido de fora; é aquele que não possui um caráter próprio, mas está ligado àqueles que o visitam e àqueles que são visitados, por exemplo: Cancun (México), Aspen (Estados Unidos) etc. O lugar engloba locais, não podendo as realidades locais serem compreendidas fora da macro ordem do lugar. AGNEW (1991) conclui dizendo que o conceito de *local* da sociologia comporta um fundamento geográfico.

B. de S. SANTOS (1999:42) concorda com AGNEW (1991) quando afirma que o lugar hoje ganha em importância frente ao Estado Nacional: “Finalmente o espaço-tempo nacional estatal está perdendo a primazia, convulsionado pela importância crescente dos espaços-tempo global e local que com ele competem.” Ora, se a fronteira municipal recorta institucionalmente o lugar, significa que o município vê sua importância aumentar.

Todavia, as realidades dos lugares não podem ser compreendidas sem a recorrência ao território nacional, que na sua integração absorveu os sistemas locais de poder, daí os regionalismos e nacionalismos. O território nacional, substantivado na forma do governo federal ou unitário tornou-se o centro do poder, enquanto os lugares absorvidos se tornaram a periferia. Daí os atritos entre o poder central e os poderes locais.

De fato, desde a formação dos Estados Nacionais assistimos a uma nacionalização da vida política com a diminuição da importância do lugar (AGNEW, 1991), no entanto, pelo menos desde a 2ª Guerra Mundial, essa equação se inverteu.

Pelo menos até a década de 1970 havia lugar para a discussão dos projetos nacionais. A busca pela minoração das desigualdades regionais era patente: a instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 tinha esse intuito (FURTADO, 1999). Mas, a partir dos anos 70 há um enfraquecimento, menos do Estado, que das políticas sociais dirigidas por ele. A crise econômica e, sobretudo federativa, que se seguiu nos anos 80 fez com que as diferenças sociais e regionais se aprofundassem e isso provocou o fim do regime militar (1964-1985) e um reordenamento entre os poderes da federação por pressão de estados e municípios.

Não é por outro motivo que a Constituição de 1988 é descentralizadora, inclusive delegando aos estados federados a legislação sobre a criação de novos municípios. As políticas locais serão reativadas a partir do enfraquecimento das políticas sociais do Estado Nacional. Assim, o lugar, que se constitui numa totalidade, se refaz a cada momento por meio de uma seletividade dos impactos que acolhe (SANTOS, 1996a). As possibilidades existentes no mundo concretizam-se nos lugares em função das condições que estes oferecem para acolher ou recusar o novo. SOUZA (1997) define o lugar a partir da presença, a partir da coexistência.

Essa funcionalização do mundo nos lugares define o lugar e sua constituição. Os lugares diferenciam-se pelas suas diferentes densidades: a) a densidade técnica, que é o artifício em seus diferentes graus; b) a densidade informacional, que é a informação derivada, e derivada em parte da densidade técnica; c) a densidade comunicacional, que é o acontecer solidário, a realidade vivida, o entorno comum.

Os lugares mais carregados de densidade informacional estão orientados para o presente e respondem mais imediatamente aos interesses de vetores normatizados pelas grandes empresas mundiais. Já os lugares mais carregados de densidade comunicacional estão orientados para o futuro

(SANTOS, 1994). A metrópole contemporânea e, portanto seus municípios constituintes, incorpora esses dois tipos de lugares

Se, no passado, os lugares diferenciavam-se principalmente por seus aspectos naturais, hoje, a essa natureza diferenciada somam-se variáveis de cunho social, político e econômico, compondo um território complexo e estabelecendo circuitos hierárquicos entre os lugares. O lugar metropolitano é o mais complexo dentre todos: não é puramente especializado, mas composto por subespaços especializados (SÁNCHEZ, 1991), que atendem a finalidades específicas da produção e do comando.

O lugar, ainda, sofre múltiplos condicionamentos. Além de suas características próprias, é marcado pela formação socioespacial (SANTOS, 1977) na qual está inserido: assume traços característicos da condição de desenvolvimento do país ao qual pertence; tem sua forma e seu conteúdo forjados pelo seu papel no mercado mundial; e, por fim, obedece a um conjunto de normas produzidas fragmentadamente, porque a legislação do lugar é a legislação dos municípios que o compõem, e as fronteiras municipais.

A autonomia econômica do lugar é um equívoco teórico, porque todo lugar se conecta com a sociedade maior em torno dele. O desenvolvimento local pressupõe conexões verticais. Alguns centros podem se tornar auto-suficientes como escoadouros de mercado, mas uma análise mais apurada revela a ligação desses centros com sistemas hierárquicos de organização capitalista global. Uma região pode especializar-se em tarefas particulares, mas elas são integradas pelo sistema global do capital. (GOTTDIENER, 1993)

“A especialização do espaço não nasce mais da execução de um projeto da sociedade local. Ela resulta da pressão de uma autoridade superior: o poder político ou o mercado controlado numa economia liberal pelos detentores do capital.” (ISNARD, 1981:73)

Por isso a forma e o conteúdo dos lugares modificam-se nesta contemporaneidade. A singularidade de cada lugar, antes, era devida às suas relações contíguas, de proximidade com a própria sociedade local, mas com o aprofundamento das trocas o lugar acaba por ser o suporte de vetores longínquos, pontuais.

“Todo sistema técnico, toda cultura material comporta objetos, máquinas, mecanismos, aos quais os homens e as sociedades atribuem uma inextricável mistura

de tarefas: ação física, apelo da moral, reativação de relações sociais, etc. /.../ Nós delegamos aos objetos, aos automatismos – visíveis sobretudo nas sociedades contemporâneas – muito mais que a nossa força. Nós lhe delegamos a habilidade, o saber-fazer, inúmeras formas de controle social, e mais recentemente de propriedades de inteligência, ou no mínimo de cálculo.” (LATOUR, 1994:17-18)

A fronteira é informação porque são os homens, as sociedades que lhe atribuem essa função. Nós delegamos às fronteiras o papel de informar - e de controlar - ao conjunto da sociedade o que deve pertencer e o que não deve pertencer a um dado subespaço, autônomo ou soberano. *“Pode-se considerar que esse obstáculo [“tartarugas” de rua] age com brutalidade /.../ acontece que o engenheiro das pontes e calçadas, os prefeitos e os pais de alunos decidiram usar a intermediação desses objetos técnicos para obter, justamente, comportamentos convenientes.” (LATOUR, 1996:160-161)*

A fronteira é também informação porque, além de transmitir mensagens, há na sua produção intencionalidades, há a montante ações sociais. É por isso que se trata de uma forma-conteúdo.

De acordo com JAMESON (1985), o mecanismo operacional central da dialética, tanto hegeliana quanto marxista, é a contradição entre uma forma e seu conteúdo. O pensamento filosófico até então concebia o conteúdo como *matéria*, material inerte, passivo. A mudança de *matéria* para *conteúdo* permitiu ver a dinâmica da relação sujeito-objeto, ou em outras palavras, trazendo essa análise de JAMESON (1985) para o âmbito da geografia, poderíamos dizer da relação espaço-sociedade. A forma-conteúdo vai tornar transparente o fato de que *“a mudança é essencialmente uma função do conteúdo procurando sua expressão adequada na forma” (JAMESON, 1985:251).*

A fronteira é uma concreção da vida social que se realiza por meio de sua geografização. O surgimento de novas fronteiras municipais no Brasil empiriciza essa *forma-conteúdo* que é a fronteira. Dizer que a fronteira é informação significa dizer que ela porta uma ação social e que justamente por isso ela (a fronteira) torna-se capaz de influenciar aquela mesma sociedade que a criou.

SANTOS (1996a:113) chama de *rugosidade* aquilo que fica do passado no presente como forma, já que *“em cada lugar, pois, o tempo atual se defronta com o tempo passado, cristalizado em formas”*.

Metaforicamente, cristalizar as fronteiras no território é como demarcá-las num papel, numa carta; ao mesmo tempo em que há fisicalidade (papel e tinta), há trabalho que demanda informação e há transmissão de informação; aquele que lê nunca mais será o mesmo. Assim é a fronteira como informação; ela é construída, destruída, reconstruída, isto é, ela aceita as tintas que a sociedade lhe imprime, mas ao mesmo tempo informa àquela sociedade que a produziu, como ela deve agir em face do que ela própria “escreveu” no território e que se transformou numa ordem.

O território municipal, normatizado e governado, encontra sua coesão somente por seu caráter institucional, enquanto a cidade, regida por uma ordem local e uma ordem global (SANTOS, 1994), é resultado das relações orgânicas e organizacionais constituídas ao longo de toda a sua história, gerando, portanto, solidariedades. O encontro destas três solidariedades, orgânica, organizacional e institucional, pode proporcionar a apreensão da totalidade do lugar (CASTILLO et alii, 1997).

A competição territorial também é uma das facetas da especialização dos lugares e o pressuposto dessa competição é a existência das fronteiras. A especialização dos lugares em função de suas atividades econômicas aprofunda a divisão territorial do trabalho. Esta comanda a produtividade espacial e alarga a competitividade entre os lugares.

Há outras facetas dessa especialização dos lugares. De acordo com SANCHEZ (1997), o desenvolvimento dos transportes, a partir da Segunda Guerra Mundial, potencializou uma nova fase da divisão técnica do trabalho, apoiada numa divisão territorial do trabalho através de estratégias territoriais das grandes empresas.

As "condições naturais" de David Ricardo³⁸ cederam lugar às condições "socioterritoriais", em que as vantagens comparativas não se apóiam mais nos recursos físicos disponíveis no lugar, mas em diferenças culturais (hierarquização social), políticas (repressão, segurança), exploração (baixos salários), gênero (uso da força de trabalho feminina pagando menores

³⁸ Economista inglês (1772-1823), formulou, além de outros trabalhos, “a Lei dos Custos Comparativos (ou Lei das Vantagens Comparativas), com que procurou demonstrar a vantagem de um país importar determinados produtos, mesmo que pudesse produzi-los por preço inferior, desde que sua vantagem, em comparação com outros produtos, fosse ainda maior”. (SANDRONI, 1999)

salários), mercados de trabalho (força de trabalho pouco exigente), econômicas (incentivos e isenções fiscais) (SANCHEZ, 1997), mas apóiam-se também nos recursos físicos criados, ou seja, no território como norma.

As inovações nas formas de produzir e as estratégias territoriais permitem a decomposição do processo de trabalho em fases, de maneira que as qualificações pessoais serão diferenciadas. Com isso é aprofundada a divisão social e territorial do trabalho, isto é, o trabalho é dividido por fases que são executadas, inclusive, em escala planetária.

Para SANCHEZ (1997), num contexto de crise econômica mundial e crônica, as grandes empresas adaptam novas tecnologias e reorganizam sua produção através de três âmbitos: a) aprofundamento da divisão técnica, separando, cada vez mais, trabalho intelectual de trabalho manual, qualificando ou desqualificando a força de trabalho segundo suas exigências técnicas; b) a aceleração da automação pela microeletrônica, pelos computadores acoplados às máquinas, pela robótica e pela telemática com suas possibilidades de integração territorial a qualquer distância, aprofundam a especialização produtiva e dos lugares; c) terceirização de empresas, de maneira geral, e grandes conglomerados, de maneira particular, buscando vantagens de localização em escala mundial. Essa externalização das atividades pode ser de certas fases da produção (por exemplo, alta qualificação como o *marketing*), ou de unidades produtivas inteiras. Sob um comando centralizado o circuito produtivo se fragmenta.

Por um lado, a pesquisa científica ficará, em parte, subordinada aos interesses de mercado: desenvolvimentos de novos produtos e processo de produção tiveram uma ampliação extraordinária a partir da aceleração dos fluxos materiais, principalmente os meios de transporte. Por outro, a produção (produção propriamente dita, distribuição, circulação e consumo) é desestabilizada pela produtividade que passa a ser um conceito-chave dessas relações. Já não basta produzir, há que se produzir numa dada velocidade.

É assim que subespaços do território nacional que não estão aptos a aumentar a velocidade de todas as fases do processo produtivo tornam-se obsoletos. SANTOS (1994) nos alerta para o fato de que nos dias de hoje os fluxos comandam a produção, isto é, a circulação precede a produção. Só se produz se existir fluidez para a circulação das mercadorias.

O desenvolvimento combinado de novos produtos e novos processos terão como conseqüência o aparecimento de novas atividades, tanto na produção industrial de bens, como na de serviços (SANCHEZ, 1997). Porém, essas atividades serão gestadas nos espaços que estão aptos a recebê-las, lugares esses com alta produtividade espacial³⁹.

A revanche dos lugares à sua possível obsolescência é a “competição com outros lugares”, inclusive lugares distantes, de outros territórios nacionais; também é a produção de novos territórios políticos, os municípios. Essa produção de novos territórios municipais é a expressão da necessária autonomia política de partes do território nacional para fazer frente ao mundo da globalização, já que o território nacional se tornou um "espaço nacional da economia internacional".

Em parte o lugar regula a atividade das empresas pelas suas redes de infra-estruturas, normas legais, normas não-legais, mas vigentes, de uso do território, número de desempregados - o exército de reserva -, isenções fiscais e a materialidade. Por outro lado, as empresas regulam o lugar por meio de exigências que se tornam normas, não-legais, mas vigentes, como: qualificação da força de trabalho; valor dos salários; disciplina dos trabalhadores; códigos de conduta, etc. A competitividade dos lugares é uma tensão reguladora entre os lugares e as empresas.

Assim como há, de fato, uma competição entre os lugares, no interior dos lugares há uma competição entre os territórios municipais que com suas fronteiras recortam o lugar condicionando suas atividades. Ao mesmo tempo, a possibilidade da competição territorial municipal é dada pelo lugar. À medida que se aprofunda a produtividade espacial do lugar, para esta ou aquela atividade, também se acirram as competições territoriais.

³⁹ A produtividade espacial, de acordo com SANTOS (1999:197-8), refere-se a uma rentabilidade, de modo que “os lugares se distinguiriam pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos. Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infra-estrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral)./.../ Assim como se fala de produtividade de uma máquina, de uma plantação, de uma empresa, podemos, também, falar de *produtividade espacial* ou produtividade geográfica, noção que se aplica a um lugar, mas em função de uma determinada atividade ou conjunto de atividades”.

“E, em todos os casos, são pactos de natureza funcional e não estrutural. Pactos funcionais interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais. Criar um novo município, por exemplo, pode atender a interesses eleitorais (ocasionais) de um partido ou a interesses financeiros de um grupo. O mesmo se pode dizer em relação ao surgimento de novos estados e territórios. O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto.” (SANTOS, 1996b:105)

A sociedade se fortalece pelo fortalecimento do indivíduo, pela cidadania. Como não existe sociedade fora do território, dizer que deve haver fortalecimento social é o mesmo que dizer que deve haver um movimento pela “autonomia político-geográfica”.

“A sociedade civil é, também, território, e não se pode definir fora dele /.../ Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais. O cidadão é o indivíduo num lugar. A República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam.” (SANTOS, 1992:122-123)

SANTOS (1996c), ao tratar da questão da organização do espaço nos países subdesenvolvidos, lembra do conceito de *paisagens derivadas*: *“É a Maximilien Sorre que se deve a denominação ‘paisagens derivadas’. Desde que ele a adotou para as regiões dos países subdesenvolvidos, tentou mostrar as relações entre a história dos países industriais e a dos países subdesenvolvidos.” (SANTOS, 1996c:104)*

Mas, como propõe SANTOS (1988), muito mais que uma simples produção de *formas* – paisagem é forma – os países subdesenvolvidos se envolveram com a produção de *estruturas* estranhas ao seu espaço.

“A cada necessidade imposta pelo sistema em vigor, a resposta foi encontrada, nos países subdesenvolvidos, pela criação de uma nova região ou a transformação das regiões pré-existentes. É o que chamamos espaço derivado, cujos princípios de

organização devem muito mais a uma vontade longínqua do que aos impulsos ou organizações simplesmente locais.” (SANTOS, 1996c:104-105)

Ao tratar das mesmas questões relativas aos países subdesenvolvidos ISNARD (1982:54-55) lembra que: *“Será necessário utilizar doravante o conceito dos espaços alienados para designar regiões que devem ao exterior, não só a sua criação e a sua integração no mercado mundial, mas ainda a sobrevivência da sua organização, enfim regiões cuja população indígena jamais controla, e que até os próprios poderes públicos dificilmente controlam.”*

SANTOS (2000a) vai sugerir, ao tratar da agricultura cientificizada do atual período, que o território se aliena. Assim, tem-se a evolução dos conceitos de “paisagens derivadas”, “espaços derivados”, “espaços alienados” e “territórios alienados”, que indicam o papel ativo que tem o espaço na organização (muitas vezes na desorganização) da sociedade.

B. de S. SANTOS (1999:53) está de acordo com essa questão da colonização do Estado pela empresas, inclusive chega a falar em novas formas de fascismo: *“A segunda vertente de fascismo paraestatal é o **fascismo territorial** que existe sempre que atores sociais com forte capital patrimonial retiram do Estado o controle do território onde atuam ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes e contra os seus interesses. São territórios coloniais privados, dentro de Estados quase sempre pós-coloniais.”*

De nossa parte, propõe-se o conceito de “territórios alienados” para designar aqueles municípios que preparam seu chão com obras de engenharia e normas, recebem investimentos empresariais mas tornam-se reféns das políticas empresariais. Há empresas transnacionais economicamente mais poderosas que territórios nacionais inteiros. É mais comum ainda encontrarmos empresas que dominam as políticas locais.

SANTOS (1996a:198) lembra que é a R. WALKER que devemos a noção de “exército de reserva de lugares”. De fato, essa noção ganha um novo significado nesta contemporaneidade e liga-se, no Brasil, a uma preparação ortopédica dos territórios municipais para acolher empresas. As empresas, assim, têm a possibilidade de escolher os lugares de seu interesse pelo tempo de seu interesse.

Mas, da mesma maneira que os “territórios” podem se alienar, eles podem também se libertar, daí nossa proposição do conceito de “autonomia político-geográfica”.

A “autonomia político-geográfica” seria a organização política que um território pode fazer com o seu espaço ou subespaço, quando faz emergir, quando revela a relação do *território normado* com o *território como norma*. O que isto significa? Significa que a produção e a organização do território devem ser levados em conta quando as normas que orientam a vida em sociedade são produzidas.

“A formação sócio-econômica é realmente uma totalidade. Não obstante, quando sua evolução é governada diretamente de fora sem a participação do povo envolvido, a estrutura prevalecente – uma armação na qual as ações se localizam – não é a da nação mas sim a estrutura global do sistema capitalista. As formas introduzidas deste modo servem ao modo de produção dominante em vez de servir à formação sócio-econômica local e às suas necessidades específicas. Trata-se de uma totalidade doente, perversa e prejudicial.” (SANTOS, M., 1977a:42)

A autonomia político-geográfica é a desalienação do território. Desalienação que é o uso do território a partir de um projeto que dê respostas às problemáticas do lugar e não pela imposição de projetos alheios; a desalienação diz respeito à consciência deliberada da sociedade que produz o espaço que a produz.

MERLEAU-PONTY (2000), ao tratar da dialética entre a organização e a desorganização, ressalta que “a informação é o inverso da entropia /.../ A informação sobe a ladeira por onde a entropia desce”. Diríamos com relação à desalienação do território que pela ladeira onde desce a alienação do território sobe a autonomia político-geográfica.

RATZEL (1987:105) já em 1897 falava de uma *autonomia geográfica*. Para ele, “*a autonomia política está ligada à autonomia geográfica. O que faz da autonomia geográfica uma questão capital em geografia política. A autonomia geográfica de um país reside na afirmação de suas particularidades com relação ao ambiente*”.

De fato, autonomia política e autonomia geográfica são as duas faces de uma mesma moeda, sendo que a primeira diria respeito às leis, às normas produzidas por uma sociedade na gestão de seu território, enquanto a segunda

diria respeito ao *território como norma*, ou seja, os dados “naturais” mais os dados “artificiais” do território operando em conjunto, como um híbrido. A análise da quantidade e qualidade dos objetos técnicos, sua disposição pelo território e os usos a que e a quem são destinados nos dariam uma medida quanto à autonomia político-geográfica de um território.

Contudo, há que se tomar cuidado quando falamos da “autonomia”. No que tange aos municípios, seus territórios são cada vez mais interdependentes dos sistemas técnicos globais e também porque politicamente eles são parte de um todo institucional que é a Federação (União), logo, qualquer movimento do todo afeta as partes, qualquer decisão do governo federal faz com que as partes tenham que se ajustar.

Visto dessa forma a autonomia político-geográfica revelaria a falácia dos movimentos políticos pela sustentabilidade do lugar (o lugar é recortado pelas fronteiras municipais, logo, sofre suas coerções), dos movimentos que pregam o desenvolvimento auto-sustentado a partir de políticas setoriais. COSTA (1999) lembra que o conceito de desenvolvimento já foi muito caro a várias gerações, mas saiu da temática e hoje é adjetivado: “desenvolvimento sustentado”.

MORIN (1993:118) observa que apreendemos objetos que nos parecem autônomos. A ciência clássica se fundou sob o signo da *objetividade*, de um universo constituído por *objetos* separados, submetidos a leis *objetivamente* universais. Nessa visão o objeto existe de maneira positiva: ele é auto-suficiente. O conhecimento do objeto é aquele de sua situação no espaço (posição, velocidade), de suas qualidades físicas (massa, energia), de suas propriedades químicas, das leis gerais que atuam sobre ele. Assim definido, “todas as referências ao observador ou ao entorno são excluídas e a referência à organização do objeto não pode ser senão acessória”.

A teoria do desenvolvimento auto-sustentado estaria presa ao conhecimento científico do século XIX por não considerar o fato de que a Parte não prescinde do Todo; do ponto de vista legal, numa República Federativa todos os poderes institucionais vêm da Constituição Nacional; é ela que rege o quadro constitucional das municipalidades. A autoridade do governo federal pode a qualquer momento criar, modificar, fundir ou cindir municípios.

Os discursos que se utilizam de metáforas como a “sustentabilidade” ou o “desenvolvimento local” pregam uma volta àquela coerência biológica do meio natural. Mas não há volta: o espaço geográfico é o resultado de projetos deixados por gerações passadas, não há como apagar esse depósito da história porque o passado se faz presente quando consideramos nossos projetos futuros.

A autonomia político-geográfica busca um uso do território a partir de uma coerência social. Atingir uma autonomia político-geográfica em face às contrariedades exteriores ao meio local não consiste em adaptação, mas na *invenção* de um novo meio.

O termo *invenção* é aqui utilizado para designar o **trabalho**. Esquemáticamente pode-se dizer que o trabalho pode ser apreendido a partir de duas matrizes: a) do trabalho de **reprodução**. Por este tipo de trabalho é que o grupo vai assegurar sua permanência e sua expansão. No entanto, essa expansão é limitada pelo estoque de **informações** à disposição, como resultado de uma acumulação anterior e pelo estoque de **energia**, que depende da demografia de um dado grupo. A repetição de combinações entre energia e informação perpetua a existência e inaugura uma ordem, a do trabalho; b) do trabalho de **invenção**: este tipo de trabalho designa os métodos pelos quais o homem junta habilidades, conhecimentos, reflexões aos trabalhos que já existem. (MOSCOVICI, 1977)

Escapar ao círculo das repetições exige um trabalho de invenção suficientemente centrífugo, um trabalho de exteriorização.

É a partir dessa concepção de *trabalho de invenção* que estamos concebendo a autonomia político-geográfica: trata-se de ultrapassar as combinações repetitivas impostas pelos agentes hegemônicos, de romper com essas repetições para fazer uma reflexão crítica sobre o que o lugar pode fazer: se um trabalho de reprodução em que se gasta muita energia com pouca informação, que na maioria das vezes vem de fora, ou se o lugar possui um estoque de informação capaz de inventar o novo a partir dele próprio.

As camadas técnicas que vão sendo sobrepostas ao território brasileiro exigem sua regulação. Essa regulação é exigida para que o funcionamento de todos os componentes técnicos presentes no território se dê da maneira como foi concebido pelos centros de comando, todavia os objetos técnicos não têm

vida própria, eles são animados pela vida do lugar. Portanto, é o lugar que vê crescer sua importância porque nenhum objeto técnico existe sem as ações humanas.

Se a criação de novos municípios serve como regulação política às modernizações e se o trabalho do geógrafo é interpretar a sociedade por meio do espaço geográfico, então a dinâmica das fronteiras internas do território brasileiro denuncia que a atual modernização é perversa e fragmentadora. Todavia, ela própria carrega sua contradição, portanto, é portadora de um futuro que pode ser projetado a partir do lugar.

- AFFONSO, R., (1998), "La Crisis de la Federación en Brasil", in MATTOS, C. A. de, NICOLÁS, Daniel Hiernaux e BOTERO, D. R. (orgs.), *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*. Chile, Fondo de Cultura Económica, p.287 a 306.
- AGNEW, J., (1991), "Les Lieux Contre la Sociologie Politique", in LÉVY, J., (org.) *Géographies du Politique*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Sociales, p.145-160.
- AKRICH, M., (1987), "Comment Descrire les Objets Techniques?" in *Technique e Cultures*, nº 9, jan-juin.
- ALLIÈS, P., (1980), *L'invention du Territoire*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- ANCEL, J., (1936), *Geopolitique*. Paris, Delagrave.
- ANCEL, J., (1938), *Géographie des Frontières*. Paris, Gallimard.
- AZEVEDO, A. de, (1956) "Vilas e Cidades do Brasil Colonial – ensaio de geografia urbana", in *Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo*, nº 208, p. 5-96.
- BECKER, B., (1988), "A Geografia e o Resgate da Geopolítica", in *Revista Brasileira de Geografia*, especial nº 2.
- BECKER, B., (1997) "Tendências de Transformação do Território no Brasil. Vetores e Circuitos", in *Território*, nº 2, jan/jun. 1997, p. 5-17.
- BACKHEUSER, E., (1952), *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro, Bibliex.
- BIBARD, L., (1994), "La Philosophie des Techniques Confrontées à la Conception Moderne d'un Medicament", in LATOUR, B., LEMONIER, P., *De la Préhistoire aux Missiles Balistiques. L'Intelligence Sociale des Techniques*. Paris, La Decouverte.
- BRAUDEL, F., (1990), *L'Identité de la France - Espace et Histoire*. Paris, Flammarion.
- CASTILLO, R., et alii, (1997), "Três Dimensões da Solidariedade em Geografia", in *Experimental*, nº 3, ano II, setembro, p. 69-97.
- CASTILLO, R., (1999), "Sistemas Orbitais e Uso do Território - Integração Eletrônica e Conhecimento Digital do Território Brasileiro. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- CHESNAIS, F., (1996), *A Mundialização do Capital*. São Paulo, Xamã.
- CHESNAIS, F., (1999), "Um programa de ruptura com o neoliberalismo", in SANTOS, T. dos, *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*,. Rio de Janeiro, Contraponto-Corecon, p.77-108.
- CLAVAL, P., (1995), *La Géographie Culturelle*. Paris, Nathan/Université.

- CONTAGEM DA POPULAÇÃO, (1996), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Rio de Janeiro.
- CORRÊA. R. L., (1999), “Globalização e Reestruturação da Rede Urbana – uma nota sobre as pequenas cidades”, in *Território*, nº 6, jan./jun. p. 43 a 53.
- COSTA, D. A. da, (1999), “Polarização e Neocolonialismo”, debate reproduzido pela revista *Tempo de Mudança*, Assembléia Legislativa de Minas Gerais, jul./ago.
- COSTA, W. M. da, (1988), *O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil*. São Paulo, Contexto/EDUSP.
- COSTA, W. M. da, (1992), *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo, HUCITEC/EDUSP.
- COUTO E SILVA, G. do, (1981[1967]), *Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.
- DALLARI, D. de A., (1986), *O Estado Federal*. São Paulo, Ática.
- DEMANGEON, A., (1932), “Géographie Politique”, in *Annales de Géographie*, nº 229 – XLI^e Année, p. 22-31.
- DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL (1998), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Rio de Janeiro.
- DIAS, L. C., “Pesquisa e Desenvolvimento e a Logística da Inovação Tecnológica”, in BECKER, B., e MIRANDA, M., (Orgs.) *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*, Ed. UFRJ, 1997, p. 167-181.
- DI MEO, G., (1991) “La Genèse du Territoire Local: complexité dialectique et espaces-temps”, in *Annales de Géographie*, nº 559, p. 273-294, Paris, Armand Colin.
- DÓRIA, O., (1992), *Município – o poder local – quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder central*. São Paulo, Scritta Editorial.
- DURKHEIM, É., (1898), “Morphologie Sociale”, in *l'Année Sociologique*, sixième section, p. 520-532.
- ELIAS, D., (1996), “Meio Técnico-Científico-Informacional e Urbanização na Região de Ribeirão Preto”, tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Depto de Geografia da Universidade de São Paulo.
- FEBVRE, L., (1970[1922]), *La Terre et l'évolution humaine*. Paris, Albin Michel.
- FLEIUSS, M., (1923), História Administrativa do Brasil. Separata do *Diccionario Historico, Geographico e Ethnographico do Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- FOUCHER, M., (1991), *Fronts e Frontières. Un Tour du Monde Géopolitique*. Paris, Fayard.
- FOUCAULT, M., (1993), *Las Redes del Poder*. Buenos Aires, Almagesto.
- FURTADO, C., (1989, 23^a ed.), *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

- FURTADO, C., (1999), *O Longo Amanhecer. Reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- GARCIA, R., (1956), *Ensaio Sôbre a História Política e Administrativa do Brasil (1500-1810)*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio.
- GERTEL, S., (1996), "A Filosofia das Técnicas", in CARLOS, A. F. A., *Ensaio de Geografia Contemporânea. Milton Santos, Obra Revisitada*. São Paulo, Hucitec, p. 80-91
- GOMES, G. M., e MACDOWELL, M. C., (1999), "Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social", Brasília, IPEA.
- GEORGE, P.,(1972), *Os Métodos da Geografia*. São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- GOTTDIENER, M., (1993[1985]), *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo, Edusp.
- GOTTMANN, J., (1952), *La Politique des États et Leur Géographie*. Paris, Armand Colin.
- GOTTMANN, J., (1966), "Géographie Politique", in *Encyclopedie de la Pléiade*, Paris, Gallimard.
- GUIGOU, J.-L., (1995), *Une Ambition pour le Territoire*. Paris, L'Aube/DATAR.
- HEIDEGGER, M., (1990[1962]), *Langue de Tradition et Langue Technique*. Bruxelles, Éditions Lebeer Hossmann.
- IANNI, O., (1996), "O Novo Mapa do Mundo", in SOUZA, M. A. A. de, (org.), *O Mundo do Cidadão, Um Cidadão do Mundo*. São Paulo, Hucitec, p.358-363.
- ISNARD, H., (1975), "l'Espace du Géographe", in *Annales de Géographie*, nº 462, mars-avril, p.174-187.
- ISNARD, H., (1981), "Une problématique Empiriste de la Géographie", in *Problématiques de la Géographie*, ISNARD, H., RACINE, J.-b., REYMOND, H., Paris, PUF, p. 15-83.
- ISNARD, H., (1982), *O Espaço Geográfico*. Coimbra, Livraria Almedina.
- JAMESON, F., (1985), *Marxismo e Forma – Teorias Dialéticas da Literatura no Século XX*. São Paulo, Hucitec.
- KATINSKY, J. (1994), "Sistemas Construtivos Coloniais", in VARGAS, M., (org.), *História da Técnica e da Tecnologia no Brasil*. São Paulo, Editora da Unesp/Ceeteps, p. 67-94.
- LEAL, V. N., (1975[1948]), *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.
- LATOUR, B., (1991), *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris, La Découverte.
- LATOUR, B., (1994), "Introduction. Genèse social des techniques, genèse technique des humains", in LATOUR, B., et LEMONNIER, P., *De la préhistoire aux missiles balistiques*. Paris, La Découverte.

- LATOUR, B., (1996), "Do Humano nas Técnicas", in SCHEPS, R., (org.), *O Império das Técnicas*. Campinas, Papirus, p. 155-166.
- LIMA, R. D. de (1998), *Como Investir em Mairiporã sem Pagar Impostos. O menor ISS do Brasil. Incentivos Fiscais à Instalação de Novas Indústrias*. Mairiporã, Editora Folha de mairiporã Ltda.
- MANUAL DO MUNICÍPIO (2000), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- MARTIN, A. R., (1993), "As Fronteiras Internas e a 'Questão Regional' do Brasil", tese de doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.
- MARX, M., (1991), *Cidade no Brasil. Terra de Quem?* São Paulo, Edusp/Nobel.
- MEIRA MATTOS, C. de, (1990), *Geopolítica e Teoria de Fronteiras. Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro, Bibliex.
- MERLEAU-PONTY, M., (2000), *A Natureza*. São Paulo, Martins Fontes.
- MESQUITA, Z., (1992), "Antenas, Redes e Raízes da Territorialidade". Tese de Doutorado apresentada do Depto de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, (1999), Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação Geral de Programação Financeira - COFI, Divisão de programação da Receita Vinculada - DIREV
- MONBEIG, P. (1998), *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo, Hucitec.
- MORIN, E., (1993[1977]), *El Metodo I. La Naturaleza de la Naturaleza*. Madrid, Catedra.
- MORIN, E., (1998[1991]), *O Método 4. As idéias. Habitat, Vida, Costumes, Organização*. Porto Alegre, Editora Sulina.
- MOSCOVICI, S., (1975[1972]), *Sociedade Contra Natureza*. Petrópolis, Vozes.
- MOSCOVICI, S., (1977), *Essai sur l'histoire humaine de la nature*. Paris, Flammarion.
- NOVELLI JÚNIOR, 1948, "O Pauperismo dos Municípios Brasileiros", in *Revista Brasileira de Municípios*, ano I, 1948, nº 1-2.
- ORTEGA Y GASSET, J., (1960), *O Homem e a Gente*. Rio de Janeiro, Ibero-Americana.
- ORTEGA Y GASSET, J., (1963[1939]), *Meditação da Técnica. Vicissitudes das ciências. Cacofonia na física*. Rio de Janeiro, Livro Ibero-Americano.
- PERROUX, F., (1981), *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- POLANYI, K., (2000[1944]), *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Campus.
- PRADO JÚNIOR, C., (1966), *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense.

- RAFFESTIN, C., e BRESSO, M., (1979), *Travail, Espace, Pouvoir*. Lausanne, l'Age d'Homme.
- RAFFESTIN, C., (1986), "De l'idéologie à l'utopie ou la pratique du géographe", in *Geographica Helvetica*, nº 3.
- RAFFESTIN, C., (1993[1980]), *Por Uma Geografia do Poder*. São Paulo, Ática.
- RATZEL, F., (1898-99), "Le Sol, la Société, l'État", in *l'Année Sociologique*.
- RATZEL, F., (1987[1897]), *La Géographie Politique*. Paris, Fayard.
- RATZEL, F., (1988[1897]), *Géographie Politique*. Genève, Editions Regionales Europeennes.
- ROCHEFORT, M., (1998), "Entrevista com Michel Rochefort", in *Experimental*, Ano II, números 4/5, setembro, p. 115-138.
- RODRIGUES, L., (1947), *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro. Bibliex.
- SÁNCHEZ, J.-E., (1991), *Espacio, Economía y Sociedad*. Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- SÁNCHEZ, J.-E., (1997), "As Ambiguidades da Divisão Territorial: desenvolvimento harmônico ou exclusão dos circuitos produtivos?", in BECKER, B., e MIRANDA, M., (orgs.) *A Geografia Política do Desenvolvimentos Sustentável*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- SANDRONI, P., (1999), *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo, Editora Best Seller.
- SANGUIN, A.-L., (1975), "L'évolution et le renouveau de la géographie politique", in *Annales de Géographie*, nº 463, mai-juin, p.275-296.
- SANGUIN, A.-L., (1977), *La Géographie Politique*. Paris, PUF.
- SANTOS, B. de S., (1999), "Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo" in *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*. VV.AA., Rio de Janeiro, Contraponto/Corecon, p. 33 a 75.
- SANTOS, M., (1977), "Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método", in *Boletim Paulista de Geografia*, nº 54, p. 81-99.
- SANTOS, M., (1977a), *Economia Espacial. Críticas e Alternativas*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M.,(1978), *Por uma geografia nova. Da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M., (1979), *Espaço Dividido*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- SANTOS, M., (1982), *Pensando o Espaço do Homem*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M., (1990), "Do Espaço sem Nação ao Espaço Transnacionalizado", in RATTNER, H., (org.), *Brasil 1990 - Caminhos Alternativos do Desenvolvimento*, São Paulo, Brasiliense, p. 143-161.
- SANTOS, M., (1988), *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M., (1992), "Modernidade, meio técnico-científico e urbanização No Brasil", in *Caderno de Texto 001, Laboratório de Geografia Política e*

Planejamento Territorial e Ambiental do Depto de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

SANTOS, M., (1992a, 3ª ed), *Espaço e Método*. São Paulo, Nobel.

SANTOS, M., (1994), "O Retorno do Território", in SANTOS, M., SOUZA, M. A. de, SILVEIRA, M. L., (orgs.), *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Hucitec/Anpur.

SANTOS, M., (1994a), *Por Uma Economia Política da Cidade*. São Paulo, Educ/Hucitec.

SANTOS, M., (1996), Curso de Pós graduação, "A Reorganização do Espaço Geográfico na Fase Histórica Atual", ministrado no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São paulo, 2º semestre.

SANTOS, M., (1996a), *A Natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo, Hucitec.

SANTOS, M., (1996b), *O Espaço do Cidadão*. São Paulo, Nobel, 3ª edição.

SANTOS, M., (1996c), *O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo*. São Paulo, Hucitec, 4ª edição.

SANTOS, M., (1996d), "Nação, Estado e Território", in texto de palestra proferida na Universidade Federal Fluminense, em 04/06/1996.

SANTOS, M., (1997), "Milton Santos: a grande crise já se instalou", in *Jornal dos Economistas*, nº 13, novembro.

SANTOS, M., (1997a) "Da Política dos Estados à Política das Empresas", in *Cadernos da Escola do legislativo de Minas Gerais*.

SANTOS, M., (1999a), "Modo de Produção Técnico-Científico e Diferencial Espacial", in *Revista Território*, nº 6, jan/jun, Laget/UFRJ, p. 5-20.

SANTOS, M., (1999b) "Guerra dos Lugares", in *Folha de S. Paulo*, 08/08/99, p. 5-3.

SANTOS, M., (1999c), "O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise", in *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XIII, nº 2, p. 15-26.

SANTOS, M., (2000), "Por um modelo brasileiro de modernidade", in *Correio Brasiliense*.

SANTOS, M., (2000a), *Por Uma Outra Globalização. Do Pensamento Único à Consciência Universal*. São Paulo, Record.

SANTOS, T. dos, (1997) "A Politização da Natureza e o Imperativo Tecnológico", in BECKER, B., e MIRANDA, M., (Orgs.) *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*, Ed. UFRJ, p. 55-62.

SEVCENKO, N., (2000), *Pindorama Revisitada. Cultura e Sociedade em Tempos de Virada*. São paulo, Fundação Peirópolis.

SIEGFRIED, A., (1945), *Suez, Panamá e les Maritimes Mondiales*. Paris, Armand Colin.

SMITH, N., (1988[1984]), *Desenvolvimento Desigual. Natureza, Capital e a Produção do Espaço*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

- SORRE, M., (1984) "A Adaptação ao Meio Climático e Biossocial – Geografia Psicológica", in MEGALE J. (org.), *MAX. SORRE*. São Paulo, Ática, p. 30-86.
- SOUZA, M. A. A. de, (1969), "Análise da Divisão Territorial do Estado", in *Revista de Economia Paulista*, nº 1, outubro, p. 84-91.
- SOUZA, M. A. A. de, (1994), *A Identidade da Metrópole*. São paulo, Hucitec.
- SOUZA, M. A. de, (1997), "Cidade, Lugar e Geografia da Existência", Conferência proferida no V Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Salvador, 21 a 24 de outubro, inédito.
- SOUZA, M. A. de, (1999), "O II PND e a Política Urbana Brasileira: uma contradição evidente", in DEÁK, C., e SCHIFFER, S. R., (orgs.), *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, FUPAM/EDUSP, p. 111-143.
- TAVARES, I. E. T. N. de P., (1998), "O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional", in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 86, jan. p. 85-116. Belo Horizonte, UFMG.
- TOSTA, O., (1984), *Teorias Geopolíticas*. Rio de Janeiro, Bibliex.
- VALLAUX, C., (1914), *Geografia Social. El suelo y el Estado*. Madrid, Daniel Jorro Editor.
- VARGAS, M., (1994), "A Tecnologia da Engenharia Civil", in VARGAS, M., (org.), *História da Técnica e da Tecnologia no Brasil*. São Paulo, Editora da Unesp/Ceeteps, p. .225-245
- VIRILIO, P., (2000[1999]), *Estratégia da Decepção*. São Paulo, Estação Liberdade.