



**PUBLICAÇÕES E PESQUISAS, SOB A ÓTICA ACADÊMICO-CIENTÍFICA, CONCENTRADAS NA ESFERA DA CIÊNCIA POLÍTICA, DA GEOPOLÍTICA E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**BEATRIZ MARIA SOARES PONTES**

**(ORGANIZADORA)**

**RAQUEL NICOLAU DA SILVA**

**(ASSESSORIA TÉCNICA E ACADÊMICO-CIENTÍFICA)**

**NATAL – RN**

**2018**

**BEATRIZ MARIA SOARES PONTES (ORG.)**

**ÁFRICA, BRASIL E O NORDESTE BRASILEIRO:  
A GEOPOLÍTICA SOB DIFERENTES ÓTICAS**

**Natal-RN  
2018**

## SUMÁRIO

### I PARTE

#### ÁFRICA: A GEOPOLÍTICA MOÇAMBICANA

<b>CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO DO ESTADO NACIONAL MOÇAMBICANO E A DIVERSIDADE TERRITORIAL .....</b>	<b>11</b>
<b>A Luta Emancipadora e a Conquista da Independência (1964-1974) .....</b>	<b>11</b>
<b>A Frelimo .....</b>	<b>13</b>
<b>O Processo Norteador da Independência Moçambicana .....</b>	<b>14</b>
<b>O Contexto da Organização Administrativa do Território .....</b>	<b>17</b>
<b>A Fase do Caráter Neo-Patrimonialista do Estado Moçambicano .....</b>	<b>20</b>
<b>O Espaço Público de Participação .....</b>	<b>27</b>
<b>Do Estado Centralizado ao Pluralismo Descentralizado: Novos Arranjos Institucionais nos Territórios Distritais .....</b>	<b>31</b>
<b>O Significado do Poder Local .....</b>	<b>33</b>
<b>O Processo da Implementação das Instituições de Participação e Consultas Comunitárias (IPCC) .....</b>	<b>35</b>
<b>Os Conselhos Consultivos Locais .....</b>	<b>38</b>
<b>A Representatividade dos Atores na Estruturação dos Conselhos Locais .....</b>	<b>41</b>
ca	
<b>    Considerações Finais .....</b>	<b>45</b>
<b>    Referências .....</b>	<b>48</b>

## II PARTE

### BRASIL E O NORDESTE BRASILEIRO: DIFERENTES ENFOQUES GEOPOLÍTICOS

<b>CAPÍTULO 2 - O BRASIL COMO NAÇÃO EMERGENTE NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO .....</b>	<b>56</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>56</b>
<b>A Situação dos Países Emergentes no Processo da Globalização .....</b>	<b>57</b>
<b>A Globalização que Seria Conveniente para o Brasil, como País Emergente .....</b>	<b>62</b>
<b>A Necessidade da Retomada do Crescimento Econômico Brasileiro .....</b>	<b>69</b>
<b>As Transformações Territoriais Ocorridas no Brasil, no Contexto do Processo Global .....</b>	<b>71</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>73</b>
<b>Referências .....</b>	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO 3 - O USO POLÍTICO DO TERRITÓRIO NO ESTADO DA PARAÍBA .....</b>	<b>75</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>75</b>
<b>Compartimentação Política e Criação de Municípios na Paraíba: Da Gênese aos Dias Atuais .....</b>	<b>76</b>
<b>A Norma Constitucional De 1988 E Seus Efeitos Na (Re) Configuração Do Território Paraibano .....</b>	<b>87</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>94</b>
<b>Referências .....</b>	<b>96</b>
<b>CAPÍTULO 4 - A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DO PROMONTÓRIO NORDESTINO SOB A ÓTICA DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO .....</b>	<b>106</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>106</b>
<b>A Geopolítica Clássica e o Advento do Poder Aéreo .....</b>	<b>106</b>
<b>As Origens do Poder Aéreo .....</b>	<b>107</b>
<b>De Poder Aéreo a Poder Aeroespacial .....</b>	<b>108</b>

<b>Caracterização do Espaço Geopolítico sob a Perspectiva do Poder Aeroespacial .....</b>	<b>110</b>
<b>O Território Nacional sob a Ótica do Poder Aeroespacial .....</b>	<b>112</b>
<b>O Eixo Histórico .....</b>	<b>113</b>
<b>O Eixo Organizacional .....</b>	<b>115</b>
<b>O Eixo Tecnológico-Espacial .....</b>	<b>117</b>
<b>    Considerações Finais .....</b>	<b>112</b>
<b>    Referências .....</b>	<b>113</b>
<b>CAPÍTULO 5 - ESTUDO OPERACIONAL DO SUPERVIA ELETRÔNICA DE DADOS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O PORTO DE NATAL-RN E O PORTO DE SANTOS-SP .....</b>	<b>115</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>115</b>
<b>A Importância do Vetor Tecnológico para a Gestão Portuária .....</b>	<b>115</b>
<b>O Modal Marítimo: Conceitos e Aspectos Importantes .....</b>	<b>116</b>
<b>Supervia Eletrônica de Dados (SED) .....</b>	<b>119</b>
<b>A Operacionalidade do Supervia Eletrônica de Dados (SED): Resultados Alcançados .....</b>	<b>121</b>
<b>A Virtualização dos Portos: As Realidades do Porto de Natal e do Porto de Santos .....</b>	<b>121</b>
<b>Vulnerabilidades Tecnológicas e Vantagens do Alinhamento Logístico do Porto De Natal .....</b>	<b>122</b>
<b>    Considerações Finais .....</b>	<b>123</b>
<b>    Referências .....</b>	<b>124</b>

## Apresentação

O presente livro procurou tratar de temas relevantes envolvendo o Hemisfério Sul. O primeiro trabalho refere-se à Construção do Estado Moçambicano e, na sequência, é discutida a situação do Brasil, no contexto da Globalização. Prosseguindo, são desenvolvidas temáticas referentes ao Nordeste brasileiro, tendo como áreas de investigação a Paraíba e o Estado do Rio Grande do Norte.

O trabalho intitulado O Contexto do Estado Nacional Moçambicano e a Diversidade Territorial, define-se como uma reflexão sobre os mecanismos de expressão e inserção do *homo situs* na governança participativa de Moçambique.

Para uma melhor compreensão desse fato social, estabeleceu-se uma periodização que abrangeu o declínio do colonialismo à época da independência, proclamada em junho de 1975. Verificou-se uma guerra civil que perdurou, ao longo de 16 anos e o período do Estado Democrático, posteriormente, instituído. Para tanto, procurou-se compreender os mecanismos e fracassos da participação do *homo situs*, nos projetos de desenvolvimento local que absorveram as necessidades e problemas desses camponeses, não mobilizando as habilidades e competências sociais dessas comunidades.

Seria imprescindível para o *homo situs*, uma prática democrática genuína que envolvesse uma cultura política fundamentada na construção social dos territórios do homem tradicional que se caracterizasse por ser processual e histórica, encontrando na participação, o seu maior fundamento. É nesse contexto que seria desejável que o desenvolvimento comunitário em Moçambique contemplasse e respeitasse as escolhas do *homo situs*.

Para este propósito, seria fundamental a coerência entre a teoria e a prática, que constrói e reconstrói, continuamente, a competência dos camponeses, facilitando a possibilidade de realização das suas aspirações primordiais. Na pesquisa, ficou evidente que não há um processo contínuo de participação das comunidades rurais, as quais aparecem como participantes, apenas, no momento da operacionalização das atividades.

Portanto, mesmo tendo a participação das comunidades prevista na Lei, com previsão de momentos de discussão e condições necessárias para tanto, o Estado não conseguiu estabelecer um processo contínuo de diálogo democrático com as populações tradicionais, bem como, não logrou organizar, devidamente, bases informacionais precisas que ajudassem a resolver os problemas da zona rural. Tais fatos acarretaram entraves aos processos de conquista dos direitos humanos e civis das comunidades tradicionais.

Em seguida, é discutida a seguinte temática: O Brasil como Nação Emergente no Contexto da Globalização. O sistema econômico mundial já acentuou, rumo ao século XXI, as tendências de globalização visíveis na organização produtiva internacional. Ele foi suprido por uma estrutura internacional de capitais sem bandeiras, o qual está em continuado movimento, ultrapassando as fronteiras geopolíticas tradicionais.

As corporações transnacionais constituem a estrutura que domina a oferta de bens e serviços, em dimensão mundial. A enorme escala de investimentos necessários ao atual modelo acentua o processo de concentração da estrutura produtiva, habilitando, apenas, um conjunto restrito de algumas centenas de empresas gigantes a competir, significativamente, por preço e qualidade.

Sendo agentes de transformação, as grandes corporações introduziram mudanças relevantes nas relações econômicas e políticas, inclusive entre países, trazendo novos desafios aos governos.

O poderio econômico das transnacionais, no âmbito mundial, implica na influência crescente nas políticas dos Estados nacionais.

O grande desafio para os países emergentes, como o Brasil, é, portanto, adquirir no processo de globalização, a possibilidade de alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Eles correm, porém, o risco de ter um alto custo de ajuste ao novo paradigma econômico, na medida em que a produção nacional é gravemente sacrificada com a abertura da economia, o desemprego estrutural amplia-se e a inserção mundial desses países é abalada pela desvalorização das matérias-primas e do fator trabalho, que lhes garantia algumas vantagens comparativas.

O trabalho que versa sobre O Uso Político do Território no Estado da Paraíba, mostra que durante a década de 1980, o Estado brasileiro passou por um processo de redemocratização, ocasionando uma profunda modificação na organização político-institucional do País. Essa reorientação da estrutura federativa brasileira teve como arcabouço normativo a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da mesma, ocorreu uma considerável abertura política, sob o manto de novos arranjos democráticos de descentralização tributária e fiscal, que geraram um novo ordenamento federativo, sobretudo, no que se refere ao caso dos municípios.

Tal institucionalidade contribuiu para a criação de inúmeros novos municípios brasileiros, implicando, diretamente, em modificações na estruturação do território nacional, impulsionadas pelo contexto político. Processo este, bastante notório na década de 1990, onde foram adicionados, à malha municipal do país, mais de 1000 unidades municipais, difundidas por todos os Estados da Federação.

Portanto, para a análise das divisões políticas do território, tem-se a necessidade de discutir o uso federativo, sendo este, norteador pelas normas constitucionais que regem a organização político-territorial do País. Entretanto, entende-se que a produção de municípios, embora sendo perpassada pelo caráter institucional, contempla intencionalidades diversas, por meio da apropriação política do território.

Cabe ressaltar que, as discussões em torno do federalismo brasileiro, circundam em volta da centralização e descentralização do poder, que marcaram os diferentes períodos políticos da história. Essa oscilação do sistema político imprimiu e, continua a imprimir, territorialmente, suas nódoas, por meio do estabelecimento de pactos territoriais, em coerência com as proposituras de cada temporalidade social. Deste modo, o território reflete a sociedade, adquirindo, ao longo do tempo, configurações diferenciadas.

É no território que os entes estatais ganham forma, por meio de sua divisão política, vislumbrada, através das fronteiras, que são animadas por arranjos institucionais e, por contextos internos específicos, que marcam a organização, a gestão e a funcionalidade do território. Nesta perspectiva, o Estado se caracteriza como um ator relevante, uma vez que, através da execução de suas políticas, regula, dinamiza e diferencia os lugares.

O território, neste sentido, deve ser associado ao aspecto interventivo realizado pelos homens, criando e recriando, cotidianamente, significados em torno dessa apropriação, ou seja, consiste em um espaço concreto, de propriedades materiais e, imateriais, sendo definido por fronteiras e a partir de relações de poder, ditadas pelo movimento da sociedade.

Assim sendo, a criação de novos municípios reflete uma nova dinâmica sócio-política e econômica local, pois, como afirma Santos (1979), os territórios, ao mesmo tempo em que condicionam, dinamizam a produção de transformações sociais.

Neste contexto, a presente pesquisa será desenvolvida sob a perspectiva dos estudos políticos, econômicos e sociais, provocados pelas mudanças territoriais ocorridas na Microrregião do Curimataú

Oriental Paraibano, em virtude da criação de novos municípios, durante a década de 1990, período em que ocorreu uma reformulação no mapa político estadual, elevando o número total de municípios de 171, para 223 unidades municipais.

Como acima lembrado, ante a expressividade do número de municípios instalados, tomar-se-á como foco, para uma análise pontual do evento, os municípios de Riachão-PB e Casserengue-PB, ambos situados na referida região, procurando assim, compreender a sistemática implementada nestes territórios, por meio do processo de reformulação da compartimentação política do Estado, que dotou estes territórios de autonomia política, administrativa e financeira, por meio da aquisição da institucionalidade municipal.

O tema A Importância Geopolítica do Promontório Nordeste Sob a Ótica do Poder Aeroespacial Brasileiro reforça o valor geopolítico do saliente nordestino, argumentando sobre essa importância na ótica do Poder Aeroespacial brasileiro. Inicialmente, será necessária uma compreensão mais aprofundada sobre o conceito de Poder Aeroespacial, desde suas origens, quando ainda denominado Poder Aéreo, passando pela caracterização do espaço geopolítico sob a ótica desse Poder, onde serão destacadas as ideias de tridimensionalidade e mobilidade. Tais elementos permitirão uma visão diferenciada do conceito de fronteira, na perspectiva aeroespacial. Compreendido o conceito e a sua especificidade, o capítulo direcionará sua atenção para a argumentação sobre a relevância do saliente nordestino na ótica do Poder Aeroespacial, a partir da análise dos eixos histórico, organizacional e tecnológico-espacial.

Finalmente, o tema sobre o Estudo Operacional do Supervia Eletrônica de Dados: uma comparação entre o Porto de Natal-RN e o Porto de Santos-SP, evidencia que no setor portuário, há um grande volume de informações que movem todo o modal, fazendo-se necessário otimizar as demandas documentais, substituindo-se os documentos impressos por virtuais. Este trabalho trata de uma pesquisa qualitativa comparativa, tendo como objetivo realizar um estudo operacional da plataforma informacional portuária denominada de Supervia Eletrônica de Dados (SED), comparando as realidades dos portos de Natal-RN e de Santos-SP. Os procedimentos de pesquisa envolveram: pesquisas bibliográficas e análises documentais; aplicação de formulários de coleta de dados, aplicados a um operador portuário, a uma agência de navegação e a um despachante aduaneiro, como também, consultas aos endereços eletrônicos (sites) dos órgãos interligados aos portos. Diante do exposto, propõe-se que seja adotada uma parceria entre o órgão gestor portuário potiguar e as instituições acadêmicas do Rio Grande do Norte, visando concretizar pesquisas e estudos para a criação de uma plataforma informacional unificada e/ou integrada, a fim de virtualizar o fluxo documental do porto potiguar com eficiência, agilidade e segurança.

Beatriz Maria Soares Pontes  
Integrante do Grupo de Pesquisas Geopolítica e Território do CENEGRI  
Natal, 2018.

**I PARTE**  
**ÁFRICA: A GEOPOLÍTICA MOÇAMBICANA**

## **CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO DO ESTADO NACIONAL MOÇAMBICANO E A DIVERSIDADE TERRITORIAL**

**André Camanguira Nguiraze**

### **A Luta Emancipadora e a Conquista da Independência (1964-1974)**

Um dos fatores de eliminação do colonialismo foi a Revolução Portuguesa de Abril de 1974, cuja causa principal remetia-se ao descontentamento generalizado, em relação às guerras que estavam sendo perdidas e, que já tinham causado inúmeros sacrifícios e provocado uma crise econômica no Estado português. Desse modo, “os movimentos africanos foram colocados perante a necessidade estratégica de estabelecer negociações com Portugal” (GOMÉZ, 1999, p. 183).

Assim, o contributo dos países então socialistas, as pressões políticas externas, as forças progressistas em vários países, principalmente, em Portugal e dentro de Moçambique e, as independências de outros países africanos, contribuíram para o sucesso da conquista da independência de Moçambique (MOSCA, 2010).

Com o golpe de Estado em Portugal, em 25 de Abril de 1974, a FRELIMO conseguiu impor negociações ao novo poder português, cujo teor se circunscreveu à discussão das modalidades de transferência do poder, para a proclamação da independência sob a sua liderança, num processo que foi designado por Brito (2009a), como independência sem descolonização. Passados apenas quatro meses do golpe em Portugal, foram celebrados, em 7 de setembro de 1974, entre o Governo Português e a FRELIMO, os “Acordos de Lusaka”, que previam a instalação de um governo de transição, dirigido por esta última, cuja tarefa principal era preparar o país para a proclamação da independência, em 25 de junho de 1975.

A independência seria proclamada pela FRELIMO, partido único consagrado na primeira Constituição, como “força dirigente do Estado e da sociedade”, tal como foi formulado por Brito (2009a).

Ainda, a Revolução de abril, conduziu à criação de um governo provisório, em Moçambique que, entre outras medidas, exigiria: “a) a libertação dos presos políticos; b) o fim da política segregacionista racial; c) a liberdade de reunião e expressão” (GOMÉZ, 1999, p. 190). Por sua vez, o Acordo de Lusaka de 1974, que permitiu a transferência rápida do poder para a FRELIMO, sem eleições prévias e, com apenas nove meses de Governo de transição, deixou muitas questões mal resolvidas ou mesmo por resolver. De acordo com (Francisco *apud* NEWITT, 1997, p. 43) “a situação dos colonos e das suas propriedades, não recebeu quaisquer garantias e não se tomou nenhuma decisão sobre o ativo português ou eventuais indenizações”.

Portanto, a intenção colonial era persuadir a FRELIMO a abandonar o poder das armas e possibilitar a partilha de poderes dado que, na ótica colonial, os moçambicanos não estavam preparados para assumir o poder, ou seja, conduzir os destinos administrativos e de governo do país, pela falta de quadros (GOMÉZ, 1999).

Apesar de tudo, os Acordos de Lusaka estabeleceram na história de Moçambique: “O fim do sonho do sistema colonial, o mais antigo da África e o mais retrógrado e, simultaneamente, o renascer

de um novo e desafiante projeto político da FRELIMO, a concretização do sonho dos moçambicanos” (GOMÉZ, 1999, p. 193).

Uma das particularidades da história política moçambicana foi a inexistência de outros movimentos de independência, além da FRELIMO. Com efeito, apesar de várias dissidências e de se terem formado alguns partidos no exílio, nenhum deles conseguiu conquistar espaço político e legitimidade suficiente no combate ao colonialismo. Esta situação permitiu à FRELIMO consagrar-se e ser internacionalmente reconhecida como a única e legítima representante do povo moçambicano e, como tal, negociou a independência do país com o governo português, saído do golpe de 25 de abril de 1974 (BRITO, 2009a).

Com a presença da FRELIMO, em 20 de setembro de 1974, tomou posse o governo de transição, visando a transferência progressiva de poderes para a FRELIMO, em cumprimento aos Acordos de Lusaka.

Entretanto, “a preocupação inicial da ação governamental da FRELIMO era a inércia da burocracia colonial e a perpetuação de métodos antidemocráticos que poderiam afastá-la dos objetivos populares da luta, o poder popular conquistado pelo povo, diferenciando-se da administração colonial” (GOMÉZ, 1999, p. 197).

As preocupações do projeto da FRELIMO eram:

- A não sobreposição da técnica à política;
- A colaboração e participação mútua na tomada de decisões;
- O combate à corrupção, ao nepotismo, ao tribalismo e ao regionalismo;
- O desequilíbrio econômico entre as regiões sul, centro e norte e, ainda, cidade e campo;
- O dirigente da nova república deveria ser servidor do povo.

As palavras de ordem no novo Estado eram “UNIDADE, TRABALHO e VIGILÂNCIA” e, é nesse contexto, que as ligações entre a FRELIMO e as massas eram feitas pelos Grupos Dinamizadores (GD’s). Para Gómez (1999), a esta altura não se falava do socialismo, nem do marxismo. A primeira Reunião Nacional dos Comitês Distritais da FRELIMO decorreu em Mocuba, com 401 delegados, permitindo avaliar a situação nacional, a penetração nas massas populares e a definição de linhas de ação política dos militantes nos serviços de saúde, cooperativas e aldeias.

No entanto, somente em Inhambane (Tofó), num discurso, Samora Moisés Machel, segundo Gómez (1999, p. 206-207), implicitamente, deixou claro que, Moçambique seria “um Estado de monopartidarismo ao defini-lo como Estado da Democracia Popular”. A mesma tese foi compartilhada por Mosca (2005, p. 315), ao afirmar que “o Estado-Partido passou a ser o centro da ação transformadora, centralizando nele, as decisões sobre a utilização dos recursos humanos e materiais e, deste modo, tornou-se palco de disputa pelo poder”.

O Estado da Democracia Popular, estabelecido no auge de uma concepção de sociedade, sob a aliança operário-camponesa e na luta pelo aniquilamento do sistema de exploração do homem pelo homem, foi decisão oficializada no III Congresso da FRELIMO, em fevereiro de 1977, apelando para a reconstrução nacional e a participação política das camadas sociais nos Grupos Dinamizadores. Mazula (1999, p. 160) explica que o “III Congresso definiu: i. Um programa de ações consideradas prioritárias, a curto prazo, para o período de 1977-1980”.

Assim, com a FRELIMO, de acordo com Gómez (1999), a educação popular foi considerada fator de patriotismo, um instrumento de mobilização das camadas sociais e um elo de ligação da população à nova ideologia e filosofia marxistas.

Por outro lado, ainda que o projeto tivesse um fio condutor econômico e político, no que concernia à guerra de libertação, ficou claro para a população que a formação se realizaria na experiência política da vida, no encontro com o ideário do coletivo e da utopia transformadora. Assim sendo, tais aspectos não poderiam ser visualizados em separado. A participação nas ações proporcionaria satisfações pessoais e coletivas, a constituição de valores democráticos e a abertura para o desenvolvimento de novas operações cognitivas (PAIVA, 2006).

As comunidades envolvidas no processo de participação lutariam pelos seus direitos, estando comprometidas com uma transformação social. A formação do sujeito seria uma condição fundamental para a participação, tendo em vista a sua emancipação. Por isso, na visão da FRELIMO seria necessário fornecer “um conjunto de instrumentos e conhecimentos que deveriam ser interiorizados pelos participantes nos processos de ação coletiva” (PAIVA, 2006, p. 17).

## **A Frelimo**

A FRELIMO surgiu em cena como movimento construído em torno de um grupo de intelectuais e assimilados, que formarão a sua direção e, de jovens de origem camponesa, que fugiram do interior de Moçambique para a Tanzânia, formando grande parte do exército daquele país.

Considera-se o monopólio da FRELIMO no processo de luta pela independência, devido a sua capacidade de organizar, de forma efetiva, a luta anticolonial, tanto no interior do país, como na arena internacional, facultando à mesma ser reconhecida pela Organização da Unidade Africana, como “o único e legítimo representante do povo moçambicano” (BRITO, 2009a, p. 18).

No decorrer da luta armada, a partir de 1964, a FRELIMO assumiu a feição de grupo revolucionário, inspirado pelo marxismo e, assim, consolidou-se definitivamente, no início dos anos 1970. Nesta perspectiva, o papel da ideologia, no que concerne ao marxismo, proporcionou aos dirigentes da FRELIMO, não só um quadro teórico para pensar a luta em prol da independência, mas, sobretudo, o instrumento que lhes permitiu conceber o Estado-Nação a ser construído.

À experiência de militância dos emigrados e refugiados, entre os quais prevalecia a vivência rural, somou-se o conhecimento dos quadros afeitos à modernidade urbana: “letrados”, trabalhadores, estudantes, pequenos comerciantes, religiosos e intelectuais (CABAÇO, 2009).

A experiência dos procedentes do campo e dos egressos das cidades não foi isenta de conflitos graves e violentos, manifestando-se na revolta rural e no protesto urbano. Todavia, na gênese do movimento de libertação de Moçambique preponderou a agitação de base nas áreas rurais.

Entretanto, a construção da nação moçambicana abrangeu um nacionalismo estabelecido no sonho de uma nação constituída por um único povo, em um único país, formada a partir da unidade étnica, cultural e territorial de todos os grupos humanos contidos no território moçambicano.

Nesse contexto, de 1964 em diante, a FRELIMO, inicialmente sob a liderança de Eduardo Mondlane e, após o assassinato do mesmo, liderado por Samora Machel, lutou contra o colonialismo português, através de uma guerra prolongada e sangrenta, representando a resistência secular, levada a termo por diferentes dinastias e chefaturas tradicionais moçambicanas (FRY, 2001).

A luta armada, efetivada pelos guerrilheiros, realizada no período compreendido entre 1964 e 1974, em prol da independência de Moçambique, contribuiu para a construção da identidade nacional. Foi nesse período que colônias inglesas e francesas tornaram-se independentes por meios pacíficos. No entanto, Portugal recusou-se a conceder, pacificamente, a independência das suas colônias (Moçambique, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe), convertendo-as, estrategicamente, em províncias ultramarinas. Fracassadas todas as tentativas de diálogo por via pacífica, em 25 de setembro de 1964, um grupo de guerrilheiros treinados na Argélia, iniciou a luta armada de libertação nacional de Moçambique, contra o colonialismo português. A guerra durou dez anos e, após a mesma, foi assinado o acordo de cessar fogo, em Lusaka, terminando cinco séculos de dominação e exploração colonial em Moçambique.

### **O Processo Norteador da Independência Moçambicana**

Logo após o término da II Guerra Mundial, desenvolveram-se, na África, movimentos de tendências nacionalistas, lançados por gerações de jovens com formação intelectual. Tal ocorria nas colônias inglesas e francesas quando realizou-se a Conferência de Bandung, de 18 a 24 de abril de 1955, na qual os 48 países presentes consideraram o colonialismo como um mal que deveria ser eliminado imediatamente.

Entretanto, a Carta das Nações Unidas (1945), ao contrário do Pacto da Sociedade das Nações, já deixara de legitimar o poder colonial, tornando-se um autêntico manifesto anticolonialista (BERNARDO, 2003). Apesar do movimento descolonizador que ocorria em toda a África, até abril de 1961, Portugal ainda mantinha a escravatura em Moçambique. “Cheguei à Nova Freixo, atual província de Niassa, integrando uma companhia de caçadores especiais. Na ocasião, vi grupos de naturais, ligados por correntes a serem conduzidos por *cipaios* da administração local, embora tivesse sido alterada a tradicional política africana no campo do trabalho” (BERNARDO, 2003, p. 18).

A opressão e a humilhação à população local constituíram-se em fatores impulsionadores da descolonização, aliada à uma política contra a expansão do comunismo.

O sonho de construção da nação moçambicana é descrito a partir do sacrifício coletivo de um grupo de guerrilheiros, durante a luta armada, iniciada no norte do país.

Inserido no contexto de luta de libertação nacional, surge o grande obreiro da construção do sonho nacionalista, o doutor Eduardo Mondlane, professor de antropologia na Universidade de Syracuse, EUA. Eduardo Chivambo Mondlane, a partir de 1957, investigador do Departamento de Protetorados da ONU, realizou uma visita particular à Moçambique, onde, apesar da vigilância da Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), conseguiu realizar encontros com os núcleos anticolonialistas. De regresso aos Estados Unidos da América, abdicou do seu lugar no Departamento de Protetorados da ONU, apresentando um relatório ao Comitê de Descolonização das Nações Unidas sobre a situação em Moçambique. Esse ato reforçou o prestígio que já granjeava entre os patriotas moçambicanos (CABAÇO, 2009).

Integrante da “Geração de 60”, em 1962, Eduardo Chivambo Mondlane, “arquiteto da unidade nacional”, compareceu à Dar-Es-Salaam (Tanzânia), fazendo saber que a unidade política era fundamental para a grandeza de uma nação (NGOENHA, 2000).

Nessa perspectiva, surgiu o interesse público, cujo objetivo era o de juntar organizações políticas numa frente comum, que passou a ser intitulada como a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO).

Segundo a versão oficial, esta foi formada em 1962, em Dar-Es-Salaam, como resultado da fusão de três movimentos: a Makonde, mais tarde *Mozambique African National Union* (MANU), que se organizou em partidos políticos com o apoio da TANU (*Tanganyka African National Union*), reunindo emigrantes e refugiados naquela colônia, em Zanzibar e no Kenya.

No ano seguinte, os trabalhadores moçambicanos da Rodésia, incentivados pela ZAPU (*Zimbábue African People's Union*), constituíram a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO) e a União Nacional de Moçambique Independente (UNAMI), que se desenvolveram nos finais dos anos de 1950 e, início dos anos de 1960, no seio dos emigrantes moçambicanos, nos países vizinhos de Moçambique. E, em 1961, processo análogo se verificou no Malawi, onde, sob a proteção do *Malawi Congress Party*, nasceu a União Africana de Moçambique Independente (UNAMI).

Na realidade, sob a ótica de Brito (2009a, p. 18), “entre 1962 e 1964, a maioria dos dirigentes dessas organizações já tinha abandonado ou sido expulsa da FRELIMO, tentando reconstituir os seus antigos movimentos”.

Assim, desde junho, os contatos e trabalhos só tiveram frutos em setembro, pela fusão dos três movimentos nacionalistas, altura em que foi convocado e realizado o I Congresso da FRELIMO, de 23 a 28 de setembro de 1962, definido como Movimento de Libertação Nacionalista, em Dar-Es-Salaam. O objetivo consistiu na definição do inimigo, “o sistema colonial fascista” e, como objetivo estratégico, “pôr fim à exploração do homem pelo homem, pela liquidação das relações capitalistas e imperialistas no país”, uma terminologia de tipo marxista (MAZULA, 1999, p. 103).

Desse modo, foi desencadeada a luta armada, em setembro de 1964, em várias frentes. Após o II Congresso, realizado em Niassa, entre 20 e 25 de julho de 1968, ascendeu Samora Moisés Machel, em substituição ao fundador da FRELIMO, que morreu assassinado em 3 de fevereiro de 1969.

No entanto, no II Congresso, além da alteração funcional da estrutura da FRELIMO, definiu-se a criação de comitês provinciais, como órgãos de poder que centralizassem as decisões à escala provincial, subordinando todas as atividades civis à direção da luta armada (BERNARDO, 2003).

Diante dos resultados da guerra, começaram a surgir as “zonas de libertação”, as quais se referiam a “territórios com grande participação social e política dos guerrilheiros da FRELIMO e, onde a administração portuguesa tinha deixado de exercer funções devido à guerra” (MOSCA, 2002, p. 113).

Entretanto, a FRELIMO tinha necessidade de preservar um projeto de mudança social com valores assentados no espírito nacionalista.

A educação das massas populares visava à promoção de processos coletivos de aprendizado e, entre 1964 e 1974, era a missão prioritária e “condição político-ideológica básica” para o sucesso da luta. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) viu a mudança na política educacional como uma oportunidade da FRELIMO se legitimar perante os moçambicanos e, simultaneamente, colocar a educação como uma das condições fundamentais para a construção e o desenvolvimento da nação moçambicana, no período de 1962 a 1974 (PNUD, 2000, p. 33).

Juntamente com o modelo político de Estado-Nação, o movimento de libertação adotava a escola “moderna” como um projeto que se assentava, fundamentalmente, na racionalidade científica que se apresentava como o único conhecimento válido, desqualificando todos os outros saberes.

Como primeiro passo, foi fundado em 1963, em Dar-Es-Salaam, o Instituto de Moçambique (escola secundária), para acolher crianças moçambicanas em idade escolar, que se encontravam refugiadas, concedendo-se, ainda, bolsas de estudos para institutos estrangeiros. Internamente, o Departamento de Educação e Cultura (DEC), promovia e apoiava as exigências do funcionamento educacional da população, devendo a “nova escola” observar os seguintes aspectos:

- “Permitir a apropriação de uma nova maneira de pensar e agir, tendente à promoção de um desenvolvimento caracterizado pela melhoria das condições de vida, conferindo-lhe um papel dirigente na sociedade e na economia”;
- “Criar um sistema de educação diferente da educação colonial e tradicional, rejeitando, ao mesmo tempo, a burocratização da educação, ou seja, a educação formal acadêmica como modo legítimo da educação” (MAZULA, 1999, p. 109).

Sobre o papel da educação no período da luta armada, observou-se a existência de um esforço de organização e de criação de novas instituições, para que fosse promovida a participação na escala territorial. A escola configurou-se como:

- “Centro de formação da FRELIMO, para a libertação e emancipação”;
- “Centro de combate às concepções e hábitos da cultura tradicional, que aprisionavam a iniciativa e a criatividade, pugnando por um novo tipo de relacionamento entre jovens e velhos, homens e mulheres e por uma visão do mundo”;
- “Centro de difusão de conhecimentos científicos, mesmo que elementares, para a introdução de novos métodos de trabalho, com vistas ao aumento da produção e à satisfação das necessidades crescentes da luta”;
- “Centro de formação de combatentes para as exigências da luta”;
- “Centro de formação de produtores, militares e dirigentes, numa permanente ligação entre trabalho manual e intelectual” (MAZULA, 1999, p. 109).

Porém, com a evolução da Guerra de Libertação de 1960 a 1970, a luta armada transformou-se em Revolução Democrática Popular e, foi definida como objetivo central do sistema educacional à “formação do homem novo”.

Na primeira Constituição da República, de 1978, pouco tempo depois da independência nacional, no seu Artigo 4º, explica-se que a Constituição de um Estado Moderno ou Novo exige a “eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e, da mentalidade que lhe está subjacente” (MAZULA, 1999, p. 109).

Era uma aposta na formação de um cidadão com uma mentalidade capaz de resolver os problemas imediatos colocados pela luta revolucionária à sociedade moçambicana. Assim, “o homem era sujeito e objeto do trabalho educativo que se inseria no trabalho humanizante nas zonas libertadas” (MAZULA, 1999, p. 110).

Ressalta-se que, ao mesmo tempo, agia-se coletivamente contra atitudes de autoritarismo e de prepotência colonial, pois a população participava de todas as iniciativas, visando a defesa dos princípios de uma escola nova, mais democrática e mais autônoma. Percebe-se que, para além da ação

da luta armada, levada a cabo pela FRELIMO, se deu a consciência da opressão perpetrada pela colonização, imposta ao povo moçambicano. Além disso, apesar das torturas, a população na escola, ainda, serviu ao regime colonial, o qual sempre privou a população moçambicana dos direitos sociais (GOMÉZ, 1999).

Nas zonas libertadas, usou-se a educação como instrumento de consenso e união do povo, pelas seguintes razões:

- “Para combater o inimigo, o colonialismo português”;
- “Para desfazer a desconfiança sobre as divergências internas, existentes dentro da FRELIMO, à medida que as responsabilidades sociais se iam avolumando, de modo a obter o apoio da população local, dado que a escola era tida como a base para o povo tomar o poder” (MAZULA, 1999, p. 117).

Nesse contexto, criou-se e integrou-se em torno do *ethos* cultural de trabalho de base popular, através da transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do país, bem como sua recomposição fora dos pressupostos da ordem vigente do colonialismo português, a criação de oportunidades de construção de uma sociedade mais justa e mais humana.

Ainda nas zonas libertadas, a perspectiva da “educação popular da FRELIMO”, caracterizou-se pelo “realismo”, buscando métodos pedagógicos adequados à preparação do povo na participação política.

Esses métodos combinavam a alfabetização e a educação de base de diversas formas de atuação sobre a comunidade em geral, considerando como fundamental a preservação e a difusão da cultura popular e a conscientização da população, em relação às condições socioeconômicas e políticas do território em que habitavam.

A novidade no cenário das ações coletivas bem-sucedidas, nas zonas libertadas, foi que elas passaram a moldar canais de participação institucionais com a criação de Grupos Dinamizadores, chefes de produção, de células, comitês e as organizações de massa.

Durante o Governo de Transição, a FRELIMO estimulou a formação de Grupos Dinamizadores, em todo o país, incorporando as experiências das zonas libertadas. Tais organismos sociais eram chefiados por secretários que passaram a desempenhar uma vasta gama de funções que se sobrepunham às desempenhadas pelas Autoridades Tradicionais (AT’s): assuntos sociais, questões jurídicas, policiamento, segurança, administração e gestão.

## **O Contexto da Organização Administrativa do Território**

Em 1974, foi constituído o Governo de Transição composto pela FRELIMO e o Governo Português, cuja missão foi preparar o país para a independência nacional que viria a ser proclamada a 25 de junho de 1975. Esse processo conduziu à Constituição da República Popular de Moçambique, com regime político monopartidário, dirigido pela FRELIMO, de orientação política socialista que, em 1977 adotou formalmente o marxismo-leninismo, como sua ideologia estatal.

As reformas na estrutura política do Estado, na pós-independência, com o Decreto Lei nº 6/75, de 18 de janeiro, em Moçambique, representaram algumas alterações nos níveis e nas unidades

administrativas, quanto a nomes anteriores com origens locais, bem como, foram removidas as conotações coloniais. Houve, contudo, uma certa continuidade quanto à divisão territorial, propriamente dita, uma vez que, as atuais províncias são originárias dos “distritos” da velha organização territorial colonial.

No período de transição para a independência, o território ficou dividido em 10 províncias. Os distritos foram divididos em três classes, segundo o grau de desenvolvimento socioeconômico e cultural de cada área ou região.

No entanto, ocorreu uma certa evolução desde 1975, com a criação de novos distritos e dos municípios, além da reintrodução dos postos administrativos existentes em 1975. É nesse quadro, que em termos administrativos, Moçambique está, atualmente, dividida em 11 províncias e, estas em 128 distritos que, por sua vez, se dividem em postos administrativos e, estes, em localidades, o nível mais baixo da representação do Estado Central. A essas divisões juntam-se, desde 1998, 43 autarquias locais, denominadas Municípios, os quais, têm, apenas, uma unidade administrativa (Figura 1).

Segundo o documento publicado por Mètier (2004), intitulado Perfil de Descentralização em Moçambique, em 2004, os distritos foram criados pela Lei 7/78 e os Conselhos Executivos, dos 128 distritos existentes, resultaram da transformação das administrações de circunscrição existentes no período colonial. Estas foram constituídas em locais, onde predominavam as populações africanas, diferentemente dos conselhos criados, nos quais a população dominante era de origem europeia.

O documento ressalta, ainda, que existem 393 Postos Administrativos Rurais, aos quais se acrescentam 127 postos administrativos urbanos e as localidades e comunidades e/ou povoações, que de alguma maneira são espaços de participação da comunidade e o elo de articulação entre o Estado e o cidadão.

Os Governos Provinciais como órgãos, foram constituídos em 1978, através da Lei 5/78. O Governo Provincial é descrito como: “Órgão de direção estatal com funções de execução, decisão e controle no escalão provincial. No momento da sua constituição, o Governo Provincial era constituído por Governador Provincial, Conselho Provincial e Diretores Provinciais” (MÈTIER, 2004, p. 16).

Até a entrada em vigor da Constituição de 1990, existiam ao nível provincial, Assembleias Provinciais. Na revisão Constitucional de 1990, foi decidido que, na lógica do sistema, sendo o escalão provincial concebido como uma emanção do central, não haveria lugar para Assembleias Provinciais.

No entanto, foi aberta a possibilidade de criar órgãos de representação democrática para funcionar junto ao Governo Provincial. Para Mètier (2004), finalmente, para que os Governos Provinciais fossem os agentes ativos e positivos do processo de municipalização, seria necessário o aumento da capacidade dos Governos Provinciais para organizar a passagem de algumas funções para os municípios, com a finalidade de promover a qualificação e a formação de quadros municipais existentes e novos, garantindo um apoio eficaz aos municípios.

A instalação efetiva dos municípios e as reflexões em curso, no Governo Central, tiveram como foco a concepção e adoção de medidas mais profundas e abrangentes de modernização administrativa, bem como a redução do grau de intervenção do Estado na economia, implicando na revisão da distribuição de competências e responsabilidades que seriam, além de outros fatores, aspectos urgentes para o fortalecimento institucional e o reforço da capacidade operacional dos Governos Provinciais.



**Figura 1** – Moçambique: Divisão Administrativa. Fonte: Atlas de Moçambique - Maputo, pág. 17. Ed. Nacional de Moçambique, 2009.

Por outro lado, segundo Mètier (2004), a municipalização possui um maior sentido de responsabilidade dos cidadãos, um maior sentido de participação, significando maior consciência de que os serviços serão melhorados, através da sua própria contribuição, quer em trabalho, quer em pagamento de impostos locais.

As funções dos órgãos locais são definidas como a “realização de tarefas e programas econômicos, culturais, sociais e de interesses locais” (MÈTIER, 2004, p. 15). A reflexão sobre a organização social do País tem aceito que entidades existentes caminhem para a criação de conselhos

consultivos, em todos os níveis da administração formal. Estes, integrariam estruturas administrativas de escalões inferiores (municípios, comunidades e organizações socioeconômicas). A descentralização distrital assenta-se nesse pressuposto.

No que tange ao papel das autoridades comunitárias na ausência de disposição constitucional expressa, o que existe é a base legal do Decreto 15/2000 e o seu enquadramento. Nele, são definidas três categorias: chefes tradicionais, secretários de bairros e aldeias e, outros líderes legítimos. As competências genéricas são definidas pelo Conselho de Ministros, situando-se no domínio político e cívico, no económico, nas necessidades sociais, no meio físico, no administrativo e na cobrança dos impostos (MOÇAMBIQUE, 2000b).

A Constituição define as competências dos órgãos centrais de forma global, sendo respeitadas as atribuições relativas ao exercício da soberania, à normatização das matérias, dentro da lei e à definição de políticas nacionais (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2005).

A Lei das Terras e o seu Regulamento e a Lei das Florestas e Fauna Bravia fornecem uma oportunidade interessante para ancorar às comunidades, enquanto entes coletivos, às suas atividades com base financeira, assegurando a sua continuidade.

### **A Fase do Carácter Neo-Patrimonialista do Estado Moçambicano**

Moçambique apresenta um território rural que cobre 95% dos 799.380 km<sup>2</sup>, do espaço nacional. Nele, vivem, atualmente, cerca de dois terços da população moçambicana. É nesse contexto que o nascimento da nação moçambicana obedece a um processo de sedimentação de valores, aspirações e sentimentos. “O Estado é a armadura política da nação. Desde o Congresso de Viena, em 1815, que o chamado princípio das nacionalidades vem afirmando o direito das nações se organizarem em Estados soberanos. Este princípio, a serviço das mais variadas políticas, tem sido exercido através de duas formas: aglutinação ou unificação e, separação ou desmembramento” (REGO, 1962, p. 8).

Assim, no final do período colonial, a maioria dos Estados africanos, estava dotado de máquina administrativa bem montada, bem como de aparente democracia parlamentar, dissimulando um Estado coercitivo. Esses Estados compreendiam: uma *intellegentsia* totalmente ligada aos valores ocidentais; um movimento operário praticamente inexistente; um exército e uma polícia, cujos quadros tinham sido formados nas academias militares ocidentais e dirigentes preparados para uma administração de tipo colonial (MAGAIA, 2010).

É evidente, que o processo de edificação do Estado independente, na mesma linha de orientação que tinha sido a da luta anticolonial, foi fundando na rejeição do pluralismo e da diversidade, em nome da unidade nacional, representada pela FRELIMO, fonte única de legitimidade social e política. Embora houvesse, a partir de 1978, um processo de eleições para as Assembleias do Povo, nos moldes em que estas eram conduzidas, ou seja, sob os auspícios do partido único, reduziam drasticamente o sentido e o alcance de delegação e representação do voto, aliás, exercido sob a supervisão e tutela do partido (BRITO, 2009a).

A estratégia do Estado desenvolvimentista, visava a modernização das zonas rurais, dentro do contexto socialista de planificação centralizada, dando ênfase a uma série de medidas correlacionadas, a saber: a população rural seria encorajada, ou mais precisamente, compelida a organizar-se em aldeias comunais (esse processo teve início em Chókwé, em virtude das primeiras

cheias do rio Limpopo, em fevereiro de 1977), nas quais, seriam disponibilizados serviços sociais, tais como educação, saúde e fornecimento de água.

Além disso, os camponeses das aldeias comunais seriam partícipes, como mão de obra nas *machambas* estatais, mecanizadas e cooperativas de produção semi-mecanizadas, como forma de aumentar a produtividade (VALÁ, 2009).

Com efeito, o propósito do Estado privilegiava a agricultura mecanizada e, não, a produção manual camponesa, que constituiria a base da acumulação, cujo “pivot” seria o Estado: “A estratégia de ‘socialização do campo’, que tinha como base o controle majoritário das terras pelo Estado e a produção em moldes coletivos, geraram antagonismos entre o Estado e o campesinato. Esses conflitos revestiam-se de caráter dualista, ou seja, coletivo versus individual, sendo clara a supremacia da organização coletiva sobre a individual. O campesinato local estava tradicionalmente ligado a métodos individuais de produção, com íntimas interações com o sistema de parentesco e a autoridade tradicional e, não com os métodos coletivos de produção, introduzidos em 1977” (VALÁ, 2009, p. 50).

De fato, a presença do Estado moçambicano, no espaço rural, apoiou-se no processo de socialização, através do qual os cidadãos adquiriram modelos de comportamento que facultassem a integração social, sugerindo aos cidadãos a adesão às normas jurídicas e a um processo de socialização que contasse com importante participação do próprio Estado.

Assim, houve um trabalho simbólico que desempenhou um papel importante no reforço da legitimação da dominação do Estado. Por simbólico, entende-se um sistema de signos ou mensagens que condensa conotações fortes, nos planos cognitivo e emocional (BRAUD, 1997). A interiorização desse sistema de signos cria sentimentos de pertença a uma comunidade de destino único, cuja direção política é, fortemente, representada pelo Estado. Ela cria a crença no Estado (FORQUILHA, 2008).

Ressalta-se, ainda, que a conjugação de traços burocráticos, com elementos de caráter patrimonial, nos mecanismos de funcionamento do Estado, deu origem ao neo-patrimonialismo (MÉDARD, 1990).

O conceito de neo-patrimonialismo permite captar o caráter híbrido da natureza e do funcionamento do Estado em contextos africanos.

Portanto, “o Estado neo-patrimonialista é uma fachada em relação ao que ele pretende ser, mas não apenas, uma fachada, pois, as posições de autoridade nele existentes, permitem extrair e distribuir recursos” (MÉDARD, 1990, p. 24).

Assim, Moçambique é, tendo em vista suas características, um Estado neo-patrimonialista. Numa gestão neo-patrimonialista há um princípio de diferenciação formal e subjetiva entre a esfera privada e a esfera pública.

Nesse contexto, o radicalismo político da FRELIMO, refletiu-se na economia, transformando o Estado no detentor dos principais meios de produção da economia moderna, utilizando métodos de trabalho e relações de produção com algumas diferenças das praticadas no período colonial, mas não menos autoritárias (MOSCA, 1999). Com efeito, as condições de vida material não melhoraram para a maioria da população e as elites embrionárias de empresários foram reprimidas. As empresas estatais que deveriam, segundo o modelo aplicado, ser o setor dinamizador do desenvolvimento e das mudanças socialistas transformaram-se numa das principais responsáveis pela crise econômica verificada.

O processo de implementação da nova ordem política pós-independência foi caracterizado por uma forte centralização do poder em todos os domínios. Na origem deste fenômeno havia, entre

outros, dois fatores importantes: o próprio projeto político da FRELIMO, que deixava pouco espaço para a manifestação das diferenças e sublinhava o ideal da unidade nacional, a luta contra o “tribalismo”, o “regionalismo” e tudo aquilo que se parecesse com tendências centrífugas (FORQUILHA, 2008). “A forte centralização da administração pública, aliada à exiguidade de recursos materiais, financeiros e humanos e à acentuação da guerra civil tornou o Estado distante dos cidadãos” (FORQUILHA, 2008, p. 76).

Como partido único, a FRELIMO tinha proposto como principal missão construir o Estado-Nação, concebendo uma nova sociedade e um modelo de desenvolvimento do País, em que o Estado era o agente principal, assim como integrar os diferentes grupos sociais no seu projeto político. “O novo regime político adotado começa a desempenhar um papel hegemônico, em todas as esferas da vida: centraliza a atividade política e econômica em coloca-se como único interveniente em todas as esferas da vida social, limitando a margem de iniciativa e liberdade individual, considerada, desde então, conquistada” (BIZA, 2008, p. 52).

Entretanto, nas zonas rurais houve uma melhora significativa dos serviços sociais durante os primeiros cinco anos de independência. Assim, a baixa produção na área econômica era contrabalançada pela considerável melhoria dos serviços sociais nas zonas rurais, em especial, nas áreas de saúde, educação, abastecimento de água, acesso à habitação e participação popular, de certa forma.

É deste modo que as técnicas de planificação e de ordenamento rural, os projetos de desenvolvimento e as ações de reorganização socioespaciais concebidas e implementadas verticalmente, apresentaram-se, claramente, como instrumentos de legitimação do poder central num espaço, no qual este poder não estava suficientemente consolidado. “A direção dos processos de transformação social assume, nos novos Estados, quase sempre, formas de voluntarismo exacerbado e de queimas de etapas, passando por cima de clivagens e contradições sociais, além de aspectos delicados como a economia de subsistência, o poder local e a reprodução social” (CASAL, 1996, p. 50).

O território rural moçambicano aparecia ao agente de desenvolvimento rural como uma imensa plataforma física, na qual emergiam recursos materiais e humanos, potencialidades e particularismos sociais que, o Estado, através da sua capacidade técnico-política, podia e devia organizar, uniformizar e distribuir, em função de modelos de previsão econômica e índices econômicos. “As populações rurais, com as suas estruturas socioculturais, limitar-se-iam, então, a sofrer passivamente os impactos originados com a implementação de projetos, concebidos, unilateralmente e, executados verticalmente, entrando, com frequência, em oposição com os seus valores, estruturas, comportamentos e expectativas” (CASAL, 1996, p. 55).

A estratégia deve ser examinada em dois níveis: ao nível das aspirações “satisfeitas” dos camponeses, no enquadramento rural proposto e, ao nível do “respeito”, que os projetos demonstravam, relativamente, às estruturas e funcionamento das sociedades rurais.

No primeiro caso, as populações rurais, ao serem portadoras de reivindicações de consumo urbano, particularmente, dos serviços sociais e de abastecimento de bens alimentícios e manufaturados, foram facilmente mobilizadas para se integrarem em projetos que veiculassem esses tipos de oportunidades.

A relativa integração consolidou-se ou não, de acordo com a maior ou menor satisfação obtida, através dos serviços sociais prestados e aos custos inerentes à integração e à mudança exigida pelo

projeto, no que concernia à produção, à desestruturação social e à perda de autonomia econômica e social das unidades familiares (LE MONDE DIPLOMATIQUE, 1975).

Assim sendo, a integração referente aos camponeses, ao nível do “respeito” que os projetos demonstravam, relativamente, às estruturas e funcionamento, dependiam da aceitação do Estado como interventor, de forma a não provocar, nem exigir rupturas violentas com o padrão cultural e sociopolítico dos camponeses (CASAL, 1996).

Todavia, as intervenções do Estado-Nação poderiam ser, nesse sentido, estrategicamente preparadas: promover a integração dos rurais, a partir da recuperação de traços e elementos “tradicionais” ativos na sociedade rural, bem como, os sistemas de ajuda mútua e de trabalho coletivo nos projetos de cooperativismo (GENTELLE, 1977); e o reconhecimento da capacidade de resistência camponesa, pelo Estado, que readapta os projetos, tornando-os menos violentos e “provocadores” (BURGAT; MICHEL, 1979).

Tais ações estratégicas, por parte do Estado, visavam encontrar uma plataforma favorável, a partir da qual, as novas instituições e dispositivos pudessem ser enxertadas sobre as estruturas econômicas, sociais e políticas preexistentes.

No entanto, os resultados dessa operação de “enxerto”, nos casos de projetos de cooperativismo, eram de três tipos: ou o projeto de enquadramento eliminava as estruturas antigas, absorvendo-as e destruindo-as; ou as comunidades rurais rejeitavam e anulavam o projeto, tornando-o inviável e inoperante ou, enfim, as coletividades camponesas e os projetos estatais coexistiam, justapondo-se, sem articulações e sem interações mútuas (DESROCH, 1976).

Portanto, “a consciência política das massas africanas nasceu, de certo modo, das estruturas socioeconômicas tradicionais. Na sociedade de tipo comunitário, por exemplo, a terra e os meios de produção pertenciam à comunidade. Era a época da propriedade pública. O trabalho era, não só, uma necessidade, mas também, um hábito” (MAGAIA, 2010, p. 31).

De um modo geral, os povos africanos passaram, no começo da era colonial, a um estágio superior de sociedade comunitária, caracterizada por um lado, pela dissolução da democracia tribal africana e, por outro, pelo nascimento de relações feudais e de sistemas hereditários tribais e monárquicos.

Sob o impulso do imperialismo colonial: “as estruturas socioeconômicas desse tipo de sociedade comunitária dissolveram-se logo após a introdução de culturas de exploração, tais como, cacau e café. Pouco a pouco, a sociedade comunitária primitiva desintegrou-se, havendo o declínio do espírito coletivo. Assistiu-se, então, a uma expansão da exploração agrícola privada e da pequena produção” (MAGAIA, 2010, p. 32).

De fato, o colonialismo aboliu a propriedade comunal africana, em proveito da propriedade privada. O sistema de governo indígena ficou, portanto, a mercê do Governo Colonial.

A estratégia de “socialização do campo” deu exclusiva ênfase às *machambas estatais* e, em segundo plano, às cooperativas, ficando para o campesinato as opções de trabalho assalariado ou cooperado.

As declarações políticas, quer de apoio às aldeias comunais, quer de apoio às cooperativas, não tiveram o acompanhamento e a implementação prática dos órgãos estatais. Na verdade, haviam limitações humanas, materiais e de interesses que impediram a própria coordenação de ações dos diferentes intervenientes no processo (VALÁ, 2009).

Do ponto de vista institucional: “os canais de informação, dinamização e mobilização das comunidades, tiveram sempre um caráter partidário-estatal e, correspondiam a um padrão demasiado

formal e padronizado para serem, facilmente, entendidos pelas comunidades. O negligenciamento do setor familiar camponês foi, provavelmente, o aspecto mais prejudicial da ‘Estratégia de Socialização do Campo’” (VALÁ, 2009, p. 66).

Embora a “Estratégia de Socialização do Campo” não fosse considerada, conceitualmente incoerente, a sua implementação levantou numerosos problemas, porquanto, ao visar três projetos tidos como complementares à organização do campesinato disperso em aldeias comunais, a cooperativização da agricultura familiar camponesa e a formação de um setor estatal agrário, forte e moderno, na prática, falharam no que concerne à continuidade e à articulação. Isso minou a possibilidade estratégica de ser bem-sucedida em todo o País.

Portanto, “se as comunidades rurais submetidas a projetos de modernização se afastaram permanentemente da sua identidade e do seu estatuto comunitário, o modelo de sociedade moderna tipificada ocidental, socialista ou liberal, urbana e civilizada, tornou-as, cada vez mais, irreconhecíveis” (CASAL, 1996, p. 57).

Diante deste dilema de desterritorialização rural, o Estado moçambicano concretizou duas escolhas fundamentais, em dois processos: no enquadramento dos camponeses, em formas econômicas e sociopolíticas, consideradas aptas para o desenvolvimento rural e, na “desruralização” do campo, como etapa eficaz de transformação social (CASAL, 1996). Porém, foi na materialização desses dois processos que Moçambique e os demais Estados africanos enfrentaram um problema específico e decisivo, sugerindo novas opções.

Para uns, o marxismo, referência comum, devia ser interpretado como guia prático de processos históricos, rigidamente sequenciados. Consequentemente, a política de desenvolvimento deveria pautar-se por um padrão estratégico.

Nesse sentido, “a sociedade tradicional rural seria considerada simplesmente como um estágio histórico inferior, um obstáculo naturalmente ultrapassável, na direção do socialismo. A organização social e cultural de uma sociedade rural africana seria, então, um vestígio, um resíduo, que deveria ser eliminado o quanto antes” (CASAL, 1996, p. 58).

Para outros estudiosos, o problema fundamental dos processos históricos e da evolução das sociedades deveria ser estudado caso a caso. As sociedades, no entendimento deles, desenvolver-se-iam multilateralmente e, qualquer processo de transição, deveria partir do que elas são e, não, do que elas “deveriam” ser. Esta tomada de posição, fundamentou-se numa reinterpretação mais aberta e mais séria, quer dos clássicos do marxismo, quer dos contributos da investigação antropológica (GODELIER, 1976; MEILLASSOUX, 1975).

Marx, situado perante o problema da transição das sociedades pré-capitalistas para o socialismo, reconheceu os valores e as virtualidades das organizações comunitárias, desconfiando da necessidade de submetê-las à destruição fatal (CASAL, 1996).

Se, ao nível teórico, o debate entre Marx e os marxistas, entre os neomarxistas e os liberais-formalistas foi e, continua a ser importante, as suas consequências na vertente, aqui discutida, revelaram-se estereis e frequentemente trágicas. A lista de países africanos que questionou, posteriormente, o socialismo, mostrando que o mesmo ignorou e desprezou as estruturas tradicionais, em nome do desenvolvimento, é longa: Mali, Gana, Guine-Conacri, na década dos anos de 1960-1970, Moçambique e Angola, mais recentemente.

Entretanto, uma experiência nacional que mais próxima estaria da concepção de um desenvolvimento rural endógeno, baseado nos valores “tradicionais” e, nas relações “pré-capitalistas”, foi o projeto das *Ujamaa*, na Tanzânia. Todavia, nesse caso, a prática intervencionista

de um Estado autoritário e, de uma camada de burocratas interessados na concentração controlada dos rurais, faria abortar uma iniciativa original, economicamente viável e socialmente adaptada às realidades do mundo rural tanzaniano (CASAL, 1996).

Portanto, o problema consistia em saber de qual base social se partiria para o início do processo de desenvolvimento rural: se das próprias comunidades rurais, tendo em vista as suas estruturas agrárias, sociais e político-culturais, ou se, das comunidades rurais, enquanto conjunto de recursos econômicos a explorar.

Para Moçambique, bem como para outros países africanos, foi muito difícil discernir qual seria o ponto de partida e, qual o ponto de chegada, quanto à viabilidade da forma, através da qual o desenvolvimento teria lugar.

Em conformidade com o projeto desenvolvimentista do Estado moçambicano, os promotores do desenvolvimento rural, através da socialização do campo, “concebiam tudo como se as populações rurais fossem uma enorme série de indivíduos, homens, mulheres, velhos e crianças, sem qualquer vínculo social, que subsistiam independentemente” (FRANCISCO, 2003, p. 346).

A “pedagogia popular” da organização política do partido e do Estado estava centrada na estrutura superior da aldeia, no comitê ou na célula do partido. Assim, a principal estrutura estável, ao nível da aldeia, era a Assembleia do Povo. “A Assembleia do Povo e os Conselhos Executivos estavam subordinados à direção política do comitê do partido FRELIMO ou do Grupo Dinamizador. Os Conselhos Executivos das Assembleias faziam a ligação direta com o povo e com as organizações democráticas de massas” (CASAL, 1996, p. 116).

Além dessas ligações institucionais, hierarquicamente escalonadas, quer ao nível do partido, quer ao nível do Estado, as aldeias comunais dependiam, diretamente, de uma estrutura autônoma central: a Comissão Nacional das Aldeias Comunais (CNAC). Tratava-se de um órgão supraministerial e tutelado diretamente pela Assembleia da República. As competências dessa comissão eram: dirigir e coordenar, através do seu conselho coordenador nacional, as ações dos órgãos superiores do aparelho do Partido e do Estado, relacionados com as aldeias comunais (CNAC, 1978).

Contudo, o processo das aldeias comunais regia-se pelo princípio da dupla subordinação: a dependência dos órgãos estatais e partidários superiores (administração distrital) e da Comissão Nacional.

Paradoxalmente, “o processo era dirigido e implementado, fundamentalmente, pelas administrações distritais, que dispunham de fracos meios técnicos e humanos, mas, usufruíam de uma autoridade política e administrativa suficientes para decidir sobre como e quando da implementação de uma aldeia comunal nos respectivos distritos” (CASAL, 1996, p. 116).

Tendo em vista esse cenário, o papel monopolista do Estado, na estratégia do modelo de desenvolvimento adotado, estava patenteado, por exemplo, nas Resoluções do I Seminário Nacional de Agricultura, realizado em 1975, o qual apregoou: “o Estado garantirá a aquisição dos excedentes dos camponeses coletivamente organizados; assim, é aconselhável que o Estado tome conta do comércio grossista. Consequentemente, os créditos bancários a intermediários comerciais, tais como lojistas, companhias ou agentes industriais, serão restringidos, senão, mesmo suspensos. O Estado será o único fornecedor à indústria. Os produtos manufaturados reverterão para o Estado que, por sua vez, os fornecerá às redes comerciais (COELHO, 1993, p. 329).

Assim, as massas camponesas, apesar de remetidas a um papel marginal de parceiros atrasados deveriam, continuar garantindo a sua auto-reprodução.

Portanto, “enquanto o Estado se apossava das melhores terras e das escassas infraestruturas, heranças do período colonial, alegadamente para modernizar a agricultura e proceder à acumulação que relançaria as bases do desenvolvimento, os camponeses se concentravam em aldeias comunais, verdadeiras reservas de força de trabalho para os empreendimentos estatais” (COELHO, 2004, p. 59).

Nota-se que, o autoritarismo estava expresso nos planos elaborados, ambigualmente, na capital do País, sendo desconhecidos das comunidades locais. No entanto, a situação econômica que se instalou em Moçambique, bem como, na maior parte dos Estados africanos, gerou problemas às identidades em processo.

Nessas condições, compreende-se que sendo Moçambique uma sociedade complexa, em termos de formas de agregação, expressão de interesses, saberes e com a consciência da complexidade das interações simbólicas e práticas existentes entre os atores (pessoas, organizações e instituições), o que o povo passou a vivenciar se distanciava, enormemente, da sua forma de ser e de pensar.

A desterritorialização rural que foi concebida para a transformação social do mundo rural, em Moçambique, mostrou-se pouco profícua.

Depreende-se, deste modo, que o *habitat* do homem rural deve ser estudado sob duas formas e funções básicas: como espaço de produção e como espaço de reprodução, colocando no centro, a problemática da desterritorialização das comunidades rurais, acarretando a descodificação das relações existentes entre os habitantes, a sua organização social e o espaço que estes ocupam (ZAOUAL, 2006).

Os objetivos de “bem-estar” entre as populações rurais, consubstanciavam-se no fato do Estado moçambicano ter promovido um desenvolvimento utópico socialista no campo, quando definiu “o socialismo como sendo a via para se atingir a satisfação das necessidades fundamentais do povo, de acordo com o nível de desenvolvimento das forças produtivas” (SOUSA, 2010, p. 120).

É nesse quadro que a estratégia adotada, em prol do desenvolvimento das zonas rurais, desarticulou o nível comunitário na base, desestruturando-o e transformando-se numa utopia ideológica, com pouco significado real, em relação ao desenvolvimento local. Ao contrário, o próprio Estado que definiu os dois eixos (familiar e estatal) do desenvolvimento rural, marginalizou o item familiar, na alocação dos recursos (CASTELO-BRANCO, 1994).

A conjunção das estratégias das “aldeias comunais” mostrou-se, desde logo, como um processo político, econômico e social que alteraria, significativamente, o *modus vivendi* da população rural. As implicações dos arranjos institucionais da “socialização do campo” trouxeram de volta grande parte das dificuldades que os “aldeamentos coloniais” haviam imposto às comunidades rurais, alguns anos antes.

Associado a isto, sem dúvida, a introdução de formas coletivas de produção, impulsionadas pelo Estado, que se autodesignavam de popular, significaram uma poderosa e desigual competição, com a já fragilizada agricultura camponesa, na medida em que ocuparam as melhores terras. Procurou-se, nesse período, retirar a mão de obra dedicada às culturas familiares, para encaminhá-la ao empreendimento agrícola estatal (COELHO, 2004).

A gênese do modelo de desenvolvimento, seguido da sua efetividade foi alvo de muita controvérsia. O modelo eleito era insustentável e a estratégia seguida não gerou a igualdade social, econômica e política de Moçambique, agindo contra os interesses das populações rurais (ADAM, 2006).

Enfim, nota-se que as intervenções relativas ao desenvolvimento rural, levadas a termo no passado, não lograram solucionar os problemas nacionais. A principal questão do País, que é o

elevado índice de pobreza nas zonas rurais, não permitiu gerar uma dinâmica endógena, cuja reprodução assentava-se na complementaridade de estratégias econômicas, sociais, culturais e políticas, nas quais todo povo moçambicano estava envolvido.

Pelo exposto, ainda persistem as assimetrias regionais e a deficiência do planejamento do espaço rural, sendo, ainda, frágil a qualidade dos serviços prestados ao pequeno e médio produtor rural, os quais ainda têm dificuldades para ultrapassar a barreira da condição de subsistência.

## **O Espaço Público de Participação**

Se por um lado, a luta de libertação foi vista pelos moçambicanos como legítima, enquanto os libertava do poder dos colonizadores, por outro, as ações do partido no poder, FRELIMO, não foram vistas como legítimas, fazendo com que os objetivos previamente propostos não fossem alcançados. “Uma vez retirado todo mecanismo de controle social tradicional apareceu a apatia e a indiferença” (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Durante muito tempo “não se teve consciência de que a cultura de um povo é o principal elo de solidariedade entre as estruturas sociais” (AA.VV. - vários autores, 1974, p. 56). Não se compreendeu que, uma vez quebrado um elemento desta estrutura territorial, todas as manifestações culturais sofreriam as consequências. “Sem liberdade é impossível que desabroche uma verdadeira cultura, pois, quando as estruturas sociais são importadas e impostas, qualquer coisa morre na alma das comunidades locais” (AA.VV. - vários autores, 1974, p. 56-57).

Quando a FRELIMO denunciou os chefes tradicionais pelos seus hábitos e costumes e, sobretudo, por serem “tribalistas e obscurantistas”, quebrou-se o laço que existia desde a luta armada. A FRELIMO fez saber que os polígamos e religiosos não poderiam pertencer ao partido marxista-leninista, opção que o partido havia escolhido, em 1977. A ruptura com o poder tradicional foi aproveitada pelas forças hostis à transformação social e econômica e, ao socialismo, a fim de alargar o fosso entre os “modernizadores nacionalistas” no poder e a maioria da população (VALÁ, 2009).

Teve início, então, a mudança das estruturas sociais e psicológicas das tribos e das pessoas, forçadas a abandonar suas terras, seus antepassados e seus lugares sagrados. Até os nomes dos povoados foram substituídos, seguindo-se uma política de eliminação dos vestígios do que fora considerado velho, obscuro e ultrapassado, adotando-se nomes novos, símbolos da nova revolução social do “homem novo” (LOURENÇO, 2007).

A FRELIMO rotulou todas as instituições políticas e sociais que baseavam a sua reprodução social na lógica do parentesco e, asseguravam os lugares da autoridade política, pela sucessão hereditária como “feudais”, “obscuras” e “retrógradas”. Assim, a superação do chefe local e da própria instituição da chefia, sancionada por uma visão cosmológica que era apreendida no processo de socialização do indivíduo e do grupo, levou a uma estagnação das instituições e do papel dos anciãos, dentro do espaço social do grupo (LUNDIN, 1992).

“O sistema de governo das populações rurais, por meio dos líderes tradicionais escolhidos por seus parentes e antepassados e, confirmados pela administração colonial como *Régulos* (autoridades tradicionais), foi substituído pelas estruturas do partido no poder: secretários e grupos dinamizadores. Tal política de eliminação brusca do tradicional e, por conseguinte, da forma de convivência dos povos rurais, quebrou as relações sociais que foram substituídas por modelos burocráticos de origem de outros países, fundados em realidades diferentes” (FRY, 2001, p. 14).

Essas transformações sociais impostas pelo Estado planejador e pela FRELIMO estiveram na base dos conflitos de interesses entre o Estado (FRELIMO) e, as populações camponesas, como consequência da concentração de pessoas, obrigatória, em aldeias comunais, desarticulando o sistema produtivo familiar e, marginalizando as autoridades tradicionais. “A RENAMO teria sido a grande beneficiada por estes conflitos, pois, soube capitalizar em seu favor, o descontentamento camponês, integrando na sua organização as autoridades tradicionais marginalizadas pela FRELIMO” (FLORÊNCIO, 1998, p. 5).

No contexto da crise dos anos de 1980, o Estado pós-colonial, em Moçambique, passou a revelar, cada vez mais, sinais de neo-patrimonialismo. Com efeito, os mecanismos do funcionamento do Estado trouxeram um conjunto de práticas ligadas ao clientelismo, patronagem, corrupção, etc. e, uma tendência acentuada de criação de uma ordem política de participação, na apropriação das posições de autoridade, numa ausência de separação entre o público e o privado (FORQUILHA, 2008).

Essa situação resultou na tomada de decisões sem respeitar a componente participação comunitária, desde a luta de libertação nacional, até o período das aldeias comunais. Assim, as comunidades rurais viram frustradas as suas expectativas, tendo-se aliado, posteriormente, à RENAMO.

A frustração em relação às expectativas destas comunidades rurais, que militaram ao lado da FRELIMO, na luta de libertação nacional, contribuiu negativamente, para a efetivação das políticas de desenvolvimento rural traçadas naquela oportunidade (GEFFRAY, 1991).

No processo de adesão ao associativismo, ao trabalho voluntário e/ou comunitário, entre outras medidas impostas pelo Governo, as mesmas podem ter sido alvo de sabotagem por parte dos atores descontentes, minando a possibilidade de êxito, em relação aos resultados almejados.

Devido a essa situação, o País entrou numa crise sem precedentes, iniciando-se, então, uma guerra civil sangrenta que desestabilizou a RENAMO e a FRELIMO, com o advento de consequências incalculáveis para a economia do País, além de ataques perpetrados pela Rodésia, atual Zimbábue, pelo regime minoritário de Ian Smith e, pelo *Apartheid*, da África do Sul. “Afirma-se, que entre 1980 e 1988, morreram, aproximadamente, 900.000 pessoas como resultado direto da desestabilização dos territórios rurais, das quais 494.000 eram crianças” (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1993, p. 59).

Por outro lado, o final da década de 1980 foi marcado por sucessivas secas que reduziram, substancialmente, a atividade econômica, sobretudo, a agrícola no País. A guerra civil que perdurou até 1992, constituiu o fator estruturante da atual realidade política moçambicana (BRITO, 2009a).

O Estado moçambicano, tinha perdido grande parte da legitimidade que a vitória sobre o colonialismo lhe conferira, durante os primeiros anos da independência. O nível e as condições de vida da grande maioria dos operários, dos camponeses e dos pequenos produtores, deteriorou-se com a seca, com a crise econômica e com a guerra. “Os avanços conseguidos nas áreas da saúde e da educação regrediram. O governo era incapaz de garantir as condições de segurança para as populações que viviam nas zonas de guerra. A iniciativa militar pertencia à RENAMO” (MOSCA, 1996, p. 36).

Apesar de várias tentativas, desde 1984, de anistiar os membros da RENAMO e, integrá-los à FRELIMO, a guerra continuou e, só terminou com as negociações ocorridas entre as duas partes beligerantes, através da assinatura do Acordo Geral de Paz, em Roma.

Na verdade, durante muito tempo, a RENAMO limitou-se a fazer guerra contra a FRELIMO, com o objetivo de derrubar o que designava como “poder comunista”, em Moçambique. Porém, “este

combate não foi acompanhado de uma crítica clara do monopartidarismo, nem da defesa explícita de um sistema de democracia multipartidária” (BRITO, 2009a, p. 6). Só na fase final do conflito e, no contexto das negociações que tiveram lugar, posteriormente, a questão da democracia começou a ser abordada pela REMANO. Ao contrário da FRELIMO, a RENAMO cresceu e desenvolveu-se como um aparelho militar, portanto, como um corpo social armado.

Desse modo, sem um verdadeiro programa político e, não podendo questionar a legitimidade da luta pela independência, dirigida pela FRELIMO, nem o seu fundamento nacionalista, a RENAMO reconhecia a legitimidade da FRELIMO de Mondlane, em contraposição à FRELIMO comunista, de Samora Machel e Joaquim Chissano (BRITO, 2009b). Todavia, a RENAMO procurou diferenciar-se, reivindicando a sua legitimidade com base no papel que teria desempenhado na “luta pela democracia” e pelo fato de ter sido o seu combate que obrigou a FRELIMO a aceitar o multipartidarismo.

Enfim, em 1994, realizaram-se as primeiras eleições gerais e multipartidárias vencidas pela FRELIMO e o seu candidato, Joaquim Chissano. “As primeiras eleições presidenciais que ocorreram num ambiente pluripartidário (1994), marcaram o final desse período, representando, assim, o corolário das mudanças que caracterizaram a transição para um processo democrático” (SANTOS; SILVA, 2004, p. 23).

Em 1999, este mesmo partido, no poder desde 1975, voltou a vencer as segundas, as terceiras e as quartas eleições pluripartidárias (2004 e 2009).

O processo de transição, acordado em Roma, na II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE), afirmou: “em primeiro lugar, o processo foi baseado no reconhecimento do Governo da FRELIMO, que não estabeleceu instituições de transição capazes de fazer a ruptura com o passado e com a lógica de hegemonia das forças militarizadas dominantes até então. O Acordo Geral da Paz, para além de uma ligeira revisão constitucional e, da criação de um exército nacional, integrando elementos das duas partes, estabeleceu apenas algumas comissões mistas de supervisão, cujas funções se esgotaram com a realização das eleições. Todo o aparelho de transição foi concebido, sobretudo, para proteger os interesses da RENAMO no seu processo de reintegração e acomodação no Estado e, não para rever as regras e criar uma nova dinâmica social e política. A FRELIMO pôde manter praticamente intacto o aparelho da administração pública que tinha criado e, consolidado desde a independência, assim como, manter e mesmo reforçar o aparelho da polícia e da segurança.

Em segundo lugar, o processo foi centrado nos dois ex-beligerantes e excluiu, praticamente, qualquer protagonismo da parte de outras forças políticas e da sociedade civil, em geral. Nessas condições, a bipolarização instalada durante a guerra civil foi confirmada nas eleições de 1994, dando origem a um sistema político bipartidário, não obstante o sistema eleitoral adotado ter sido de representação proporcional.

Finalmente, uma outra característica do processo de transição foi o grande apoio da comunidade internacional, principalmente, financeiro. Não só doadores internacionais financiaram o processo de transição e os próprios partidos, como desde então, têm contribuído com fundos de ajuda que ainda hoje, representam mais da metade do orçamento do Estado. Um dos efeitos perversos dessa situação é que o governo e as forças políticas dependem muito mais dos doadores, do que dos cidadãos, enfraquecendo o processo de prestação de contas, reduzindo o espaço de debate e negociação de interesses da própria democracia pluralista e, contribuindo para reforçar uma atitude paternalista da parte do Estado, bem como das forças políticas” (BRITO, 2009b, p. 7-8).

Na verdade, as principais reivindicações políticas da RENAMO foram recuperadas pela FRELIMO. Essa última, não havia aceito o princípio do multipartidarismo, mas já tinha abandonado a sua referência ao marxismo para se converter à economia de mercado, iniciando um processo de reconhecimento da organização social tradicional e das suas autoridades. Por outro lado, colocada em situação de competição, a FRELIMO iniciou um processo de promoção interna e de recrutamento de quadros, oriundos das regiões do centro e norte do País, respondendo a uma crítica que lhe era feita sobre a sua ênfase à representação do Sul, na direção do partido e do Estado, reduzindo um eventual espaço de mobilização política em favor da RENAMO (BRITO, 2009b).

O discurso político suavizou-se. A FRELIMO, no seu IV Congresso, de 1984, anunciou o abandono do marxismo-leninismo. Iniciou-se um processo de aproximação com as antigas “Autoridades Gentílicas” e, com as hierarquias da sociedade civil “tradicional”, o mesmo acontecendo com as igrejas (FRELIMO, 1987).

A realidade política moçambicana acabou absorvendo o retorno dos dois “partidos armados” que pela sua história tinham vocação de partido único. Sob a ótica ideológica, a FRELIMO abandonou oficialmente, em 1989, a referência ao marxismo, em favor do “socialismo democrático” e, passou a apresentar-se como o partido “de todo o povo”, mantendo-se dentro do nacionalismo que lhe era inerente (BRITO, 2009b).

Por outro lado, a RENAMO embora estatutariamente se tenha definido de forma mais consentânea, como um sistema de democracia liberal enfrentando, permanentemente, a acusação de ser uma organização manipulada e anti-nacionalista e, incapaz de desenvolver um programa político próprio, acabou inscrevendo-se no mesmo registro nacionalista.

Portanto, “o debate político nacional ficou, praticamente, reduzido desde então, a um conflito de legitimidade entre estas duas forças políticas, ficando pouco espaço para o desenvolvimento de visões alternativas sobre os problemas nacionais, capazes de mobilizar, efetivamente, os cidadãos na participação social. Depois de uma participação massiva nas primeiras eleições gerais que correspondeu às enormes expectativas, em relação às promessas que um futuro sem guerra permitia, a abstenção aumentou até um nível que a própria legitimidade do poder político foi posta em causa” (BRITO, 2009b, p. 9).

Seguiu-se, então, o período do ajustamento estrutural que, em Moçambique, foi designado de Programa de Reabilitação Econômica (PRE). Em 1990, com a abertura internacional e, com condições de implementar a paz, a FRELIMO aprovou uma Constituição Progressista, a qual em função de novas transformações sociais e políticas, a nível nacional, foi revista em 2004 (MOSCA, 1996).

Teve início, em clima de paz, um novo quadro político, econômico e social no País, que vem se desenvolvendo até o presente. É nesse novo contexto, que novos usos políticos do território e novas formas de gestão territorial imprimem transformações no espaço moçambicano.

Dentro dessa perspectiva, destacam-se novos programas e estratégias de desenvolvimento, como o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e, a definição do distrito como polo de desenvolvimento, ou seja, a unidade de planificação e orçamento do País. “Assiste-se à liberalização política que se traduziu pela abertura do sistema político, em 1990. Essa abertura modificou o jogo político e a configuração sociopolítica do País e ao consagrar uma maior abertura do Estado, essa abertura não só suprimiu o monopólio político da FRELIMO, como encorajou a liberdade e a iniciativa de atores individuais e coletivos. Com ela, abrem-se novos espaços de participação e de exercícios do poder” (BIZA, 2008, p. 54).

Depreende-se, através dos documentos oficiais, que Moçambique teve três Constituições (1975, 1990 e 2004). Em termos cronológicos, a Constituição de 1975, estabeleceu um regime monopartidário, confirmando o papel de Estado Executivo. A Constituição de 1990, introduziu o Estado de Direito Democrático, alicerçado na separação e independência dos poderes e, no pluralismo, no contexto das negociações de paz, culminando com a assinatura do Acordo Geral de Paz, marcando, também, a transição de uma economia centralizada e, subseqüentemente, o início da extinção das empresas estatais.

O terceiro texto Constitucional moçambicano, foi aprovado em 16 de novembro de 2004, tendo sido elaborado com uma grande participação popular. A Carta Magna, ora em vigor, possui 306 artigos, divididos em 17 títulos, com uma estrutura que trata, sucessivamente, dos princípios fundamentais, dos direitos fundamentais, da organização econômica, da organização do poder político e da garantia da Constituição.

Pode-se inferir que este novo contexto traz consigo inovações que incluem a participação dos atores integrantes da vida socioeconômica e cultural da nação, na formulação e implementação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Provinciais (PEDP) e Planos Econômicos e Sociais e de Orçamentos Distritais (PESOD's), além dos direitos sobre a terra, plasmados na Lei da Terra nº 19/97, de 1º de outubro, a qual estipula a possibilidade de reconhecimento do direito de uso e aproveitamento coletivos, bem como da introdução do conceito e prática de gestão participativa dos recursos florestais e faunísticos (MOÇAMBIQUE, 1997).

O espaço criado pelo pluralismo político abriu portas para o crescimento de movimentos e partidos políticos que ocupam, também, novos espaços públicos, nos quais a legitimidade e autoridade do Estado passaram a ser objeto de discussão e contestação.

No mesmo período e, particularmente, durante a década de 1990, nasceram numerosas organizações não-governamentais e, associações que preencheram parte dos espaços vazios, deixados pelo Estado, que enfrentava dificuldades em garantir o bem-estar dos cidadãos, procurando, ao mesmo tempo, encontrar formas alternativas de gestão social, numa situação de crise social e política. Merece atenção especial, a forma como foi conduzida a captação de fundos internacionais. Tal processo beneficiou e reforçou o poder das elites “político-administrativas”, através das quais e, por imposição das Agências Doadoras, foram canalizados, muitas vezes, fundos que não podiam ser agilizados pelo Estado (SANTOS, 2003).

### **Do Estado Centralizado ao Pluralismo Descentralizado: Novos Arranjos Institucionais nos Territórios Distritais**

Desde que o País se tornou independente, em 1975, Moçambique primou pela adoção de um sistema centralizado de planificação e de gestão do aparelho de Estado, justificando-se esta preferência pelo sistema que orientava os destinos do País, o socialismo. As orientações que eram emanadas de forma primordial, do topo para a base, eram de cumprimento obrigatório, pois, partia-se do princípio de que aquilo que os intelectuais, detentores do poder e do saber, decidiam nos escritórios dos ministérios, era “imaculado”, cabendo aos órgãos de base, o cumprimento das orientações traçadas, sem nenhum tipo de questionamento (FRANCISCO, 2007).

Moçambique, desde a conquista da independência, até a declaração do governo a favor de uma economia de mercado e, pela descentralização de competências, viveu num ambiente de decisões

centralizadas, nas quais os funcionários do Estado, responsáveis pela planificação da vida do País, baseados na capital deste, não tinham conhecimentos suficientes sobre a realidade do campo (FRANCISCO, 2007).

“Eles não sabiam o suficiente sobre a cultura e o comportamento das famílias camponesas e, a sua maneira tradicional de cultivar a terra, para poderem formular medidas concretas que pudessem modificar as suas condições de vida. O processo de planificação distanciou-se, ainda mais, da realidade moçambicana, com a presença de funcionários e planificadores agrícolas vindos da então União Soviética e da Europa do Leste (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1993, p. 43).

Importa sublinhar que essa experiência, em que a planificação era concebida, centralmente, de uma forma vertical de cima para baixo, sem haver uma intervenção ativa por parte dos órgãos provinciais, fazia com que em muitas províncias, os funcionários considerassem a planificação como uma rotina administrativa, em lugar de ser uma atividade para a resolução dos problemas provinciais, visando alcançar os objetivos da província, conforme coloca o Relatório da “School of Government” sobre o projeto do Governo em Nampula, assistido pelo PNUD, em 1999. “Esta situação afetou o próprio processo de desenvolvimento saudável dos grandes programas que estavam em andamento, como foi o caso das aldeias comunais e das cooperativas” (FRANCISCO, 2007, p. 153).

Com efeito, não foram levadas em conta, questões básicas referentes, por exemplo, aos hábitos locais, à ausência de respeito relativo aos pequenos detalhes de uma comunidade, todavia, imprescindíveis para um processo de desenvolvimento local, regional e nacional.

Assim, constatou-se que o setor público se organizava e funcionava precariamente, com níveis baixos de eficiência e eficácia, bem como com reduzida qualidade de serviços prestados ao cidadão. Portanto, no dia 25 de junho de 2001, o governo moçambicano lançou, formalmente, a estratégia global de reforma do setor público. A referida reforma visava a construção de uma administração pública, voltada para o cidadão, para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o aperfeiçoamento das respostas administrativas oferecidas à sociedade (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2001). O processo de implementação de reformas está em curso e, embora existam alguns elementos positivos já visíveis, muitas lacunas ainda persistem na prestação de serviços públicos, nos níveis distritais e outros.

Com a entrada em vigor da Lei nº 8/2003, Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), de 19 de maio, que estabelece os princípios, normas de organização, competências e, funcionamento dos órgãos locais do Estado, o distrito passou a ter um papel, ainda mais importante, no quadro da administração local (MOÇAMBIQUE, 2003).

De fato, o Artigo 12, da Lei nº 8/2003, define o Distrito como: “A unidade territorial, principalmente, da organização local do Estado é a base da planificação do desenvolvimento econômico, social e cultural da República de Moçambique. Essa afirmação significa que, num processo gradual, todas as atividades que tenham uma relação direta com a qualidade de vida das populações deverão passar para a responsabilidade do Distrito” (VALÁ, 2009, p. 212).

É comum a percepção de que a descentralização se refere à mudança da autoridade pública dos níveis superiores, centrais, para os níveis mais baixos, periféricos. Acompanhando a descentralização, são fortes as conotações democráticas de governança, mais próximas do povo e, mais sensíveis à vontade popular. “A descentralização é o processo pelo qual as responsabilidades administrativas centrais são gradualmente transferidas para os segundos (provincial) e terceiros (distritos) níveis de administração pública. O duplo processo de descentralização e desconcentração aumenta a pressão sobre as instituições locais e seus recursos, no sentido de terem um melhor

desempenho, de assumirem mais competências e de serem, cada vez mais, responsáveis perante os cidadãos” (MACUANE; WEIMER, 2003, p. 11).

A filosofia *top-down* revelou-se, muitas vezes, inadequada e novos rumos de desenvolvimento começaram a ser desenhados. A importância do engajamento cívico na planificação participativa e, no processo de formulação de políticas, a necessidade da descentralização e transparência das instituições, o reconhecimento da capacidade das comunidades locais nas tomadas de decisões e soluções dos seus problemas, ganharam particular importância no debate académico, nas linhas de orientação das instituições nacionais e internacionais que lidam com as questões do desenvolvimento (CANHANGA, 2008).

“Um nível governamental, para ser considerado descentralizado, deveria ter um alto grau de autonomia nas dimensões fiscal/financeira e política” (MPF, 2004, p. 13). No caso de Moçambique, o rótulo poderia ser aplicado às 43 autarquias criadas nas áreas urbanas e peri-urbanas, ao abrigo da legislação aprovada em 1996-1997. Por outro lado, os órgãos do Estado, compostos por 11 Governos Provinciais, 128 Governos Distritais, 393 Postos Administrativos e 1.042 localidades, passaram a ser considerados órgãos descentralizados.

De acordo com Canhanga (2008), nas décadas de 1980 e 1990, este quadro de referência foi influenciado por uma conjuntura que remeteu a economia do País a um progressivo declínio, devido a fatores conjunturais negativos de diferentes aspectos: as calamidades naturais (cheias e secas); a guerra civil, que durou mais de 16 anos, destruindo infraestruturas sociais e económicas; a ineficiência da economia planificada; a ausência de recursos humanos qualificados e a debilidade das estruturas criadas para dirigir a economia nacional. Como resultado da situação acima configurada e, dada a necessidade de lograr apoio ao País, o Estado moçambicano aderiu às instituições de *Bretton Woods*, sob a condição de se chegar a um acordo sobre um programa de reabilitação económica.

## O Significado do Poder Local

Em conformidade com Forquilha (2008), devido ao processo de transição política dos anos de 1990, as reformas ganharam um novo impulso, passando a associarem-se à ideia do reforço da democracia e, tidas como sendo capazes de favorecer a emergência de novos atores, a mobilização da sociedade civil, a construção de um campo político local e a renovação das práticas participativas.

Tendo em vista a emenda constitucional de 1996, Moçambique introduziu a questão do poder local (Lei 9/96) e, assim, as reformas de descentralização transformaram-se num instrumento importante do processo da reconfiguração do Estado ao nível local. Na sequência dessa emenda, emergiram outros dispositivos legais que deram corpo ao próprio processo de reforma, com maior destaque para a Lei relativa às autarquias locais (Lei 2/97) e a Lei sobre o órgão local do Estado (Lei 8/2003).

Tais reformas resultaram num sistema de governo local com duas características: uma devolução de poderes, funções e recursos (descentralização política), para as 43 autarquias, com a realização regular de eleições locais e uma desconcentração (descentralização administrativa) para o resto dos distritos, nomeadamente no meio rural (FORQUILHA, 2008).

Segundo (Guambe *apud* VALÁ, 2009, p. 215), a distinção entre conceitos de descentralização e o de desconcentração, reside na sua natureza e é a seguinte: “Enquanto o conceito de descentralização é de natureza política, o de desconcentração é de natureza administrativa. Assim, a

desconcentração é um processo eminentemente administrativo, através do qual o Governo desconcentra suas atividades administrativas, segundo critérios espaciais e funcionais ou pela combinação de ambos os critérios. Pelos critérios espaciais, o Governo leva suas atividades a outros pontos, fora da sede do respectivo Governo e, pelos critérios funcionais, cria órgãos dotados de autonomia administrativa”.

Todavia, o processo de implementação das reformas de descentralização, sobretudo, políticas, não teve um impacto significativo na constituição e desenvolvimento de espaços políticos locais, os quais deveriam deter um governo participativo capaz de promover, a nível local, a cidadania, a prestação de contas, a transparência, a capacidade de resposta por parte dos governos locais às necessidades dos municípios, bem como a melhoria das condições de vida dos cidadãos (MÉTIER, 2004; SITOIE & HUNGANA, 2005).

A fraqueza das instituições foi uma das razões principais para a baixa capacidade de absorção do investimento do setor rural moçambicano, implementação ineficaz das políticas de desenvolvimento e incremento de tendências não pretendidas e indesejáveis, despojadas de atuação oportuna. Portanto, as principais deficiências institucionais estão relacionadas com a falta de comunicação inter e intra-estruturais, à ineficiência funcional, derivada da inadequada delimitação de tarefas, à insuficiência generalizada de sistemas de informação estatísticos e da capacidade de análise da informação e de políticas, além de rotinas administrativas complicadas e burocratizadas (CARRILHO, 1990).

Badie e Hermet *apud* FORQUILHA, 2008, p. 83, notaram que: “Apesar dos avanços alcançados pelo Governo, as características do neo-patrimonialismo ainda persistem nas práticas dos espaços da esfera pública, além dos transtornos entre o público e o privado no funcionamento das instituições. A prática ligada ao neo-patrimonialismo, não favorece a participação de diferentes atores no processo de tomada de decisões, na medida em que a lógica neo-patrimonialista reforça uma ordem política que favorece a reprodução de um modelo de dominação personalizada e a permanência da elite no poder, limitando o acesso da periferia aos recursos detidos pelo centro.

Além disso, convém lembrar que as comunidades rurais moçambicanas têm mais contatos com os líderes não eleitos (líderes religiosos, comunitários e pessoas influentes) do que com os líderes eleitos (agentes do poder estatal).

Portanto, o motivo que leva o munícipe ou a comunidade rural a não apresentar queixas, está ligado ao receio de que sejam vistos como pessoas envolvidas com a oposição, fato que pode conduzir a represálias manifestadas sob a forma de exclusão política. Desse modo, a participação política se restringe às eleições gerais ou municipais (BRITO, 2009a).

Salienta-se, por outro lado, o avanço identificado a partir da instalação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei nº 8/2003) e o seu regulamento (Decreto nº 11/2005), mediante os quais se verificou a institucionalização dos Conselhos Consultivos Locais (CCL) e o estabelecimento do Fundo de Desenvolvimento Local (FDL). Desta forma, o Distrito torna-se a unidade territorial principal da organização e do funcionamento econômico, social e cultural do País, passando a ser uma unidade orçamentária (MOÇAMBIQUE, 2005).

Convém mencionar, ainda, a Lei da Terra (Lei nº 19/97), que foi reconhecida legalmente pela comunidade local, dando acesso ao direito de uso e aproveitamento da terra (VALÁ, 2009). No caso concreto da questão da terra, esse dispositivo contribuiu para dar poder e recursos às comunidades, influenciando o seu próprio processo de desenvolvimento.

Pelo visto, Moçambique necessita de um processo de descentralização rápido e abrangente, pois, entre outras vantagens, identifica-se o aumento da redistribuição de recursos fora da liderança política, atraindo os cidadãos para os assuntos públicos e estimulando, também, o desenvolvimento socioeconômico local, com amplo envolvimento dos atores locais. Por outro lado, a descentralização gera ciladas, como a captura das instituições por frações locais (VALÁ, 2004).

### **O Processo da Implementação das Instituições de Participação e Consultas Comunitárias (IPCC)**

No início da década de 1990, o Governo de Moçambique procurou mudar a vida econômica, social e política do País. Assim, em dezembro de 1990, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Rural (INDER), com o objetivo de promover três vetores principais de governo: a descentralização, a coordenação intersectorial e a participação comunitária (VALÁ, 2009).

Em Moçambique, com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), (Lei 8/2003), as reformas de descentralização administrativas deram origem a uma série de instituições de participação e consulta comunitárias (Conselhos Locais), visando a integração das populações locais, na busca de soluções para o melhoramento das condições de vida, a nível local. Além disso, a partir de 2006, o Governo Central atribuiu aos Distritos, anualmente, fundos adicionais destinados ao financiamento de iniciativas locais (ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DE INICIATIVA LOCAL – OIIL, MOÇAMBIQUE, 2003).

“O diálogo foi encarado como um método básico do Governo na auscultação e procura de melhores vias para a satisfação das necessidades das populações, fazendo com que elas mesmas se envolvessem na tomada de decisões” (VALÁ, 2009, p. 100).

Em 1998, os ministérios do Planeamento e das Finanças e da Administração Estatal publicaram um documento com a finalidade de nortear a atividade de elaboração e implementação de Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD), contendo orientações específicas para apoiar a sua formulação. “Na verdade, as estratégias de poder operaram diretamente sobre os atores, expandindo suas capacidades de negociação e de organização, dando-lhes a oportunidade de elegerem prioridades relativas às políticas públicas e às inovações institucionais. Por sua vez, os arranjos institucionais participativos alteraram os custos relativos de organização e de obtenção de informações, reduzindo-os e aumentando o poder de negociação e de controle dos grupos mais vulneráveis. Portanto, um novo canal de participação foi introduzido, em virtude da ação coletiva bem-sucedida, constituindo-se num forte incentivo para a organização” (VALÁ, 2009, p. 116).

Para o alcance de um desenvolvimento duradouro e frutífero é indispensável contar com uma sociedade civil vigorosa. Foi elaborado o *Guião*, com o objetivo de organizar o funcionamento da participação e da consulta comunitária na planificação distrital, aprovado por um despacho conjunto entre os ministros da Administração Estatal, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e do Planeamento e Finanças, em 13 de outubro de 2003 (MAE; MPF; MADER, 2003).

Num segundo momento, o mesmo foi incorporado no quadro jurídico-legal referente, aos órgãos locais do Estado, através da LOLE e do Decreto 11/2005. “A incorporação destas experiências na Lei de Órgãos Locais do Estado (LOLE) e, no seu regulamento, visou a institucionalização de mecanismos de participação local e sua integração no exercício mais vasto da planificação Distrital” (FORQUILHA, 2009, p. 32). A organização das equipas técnicas deu lugar à organização das Instituições de Participação e Consultas Comunitárias (IPCC’s), principalmente, Fóruns Locais,

Conselhos Consultivos de Postos Administrativos e Conselhos Consultivos Distritais (VALÁ, 2009). Foi nesse cenário, que passou-se para a fase de elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDD), com o envolvimento da sociedade civil e das comunidades rurais, representadas pelos respectivos fóruns consultivos. “Os órgãos locais do Estado deveriam assegurar a participação dos cidadãos locais, das associações e de outras formas de organização que tivessem por objeto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes dissessem respeito (MOÇAMBIQUE, 2005).

Todavia, no presente, apenas o conselho local constitui o interlocutor direto do Estado, a nível local, na defesa dos interesses das populações locais, no processo de planificação (FORQUILHA, 2009, p. 33).

Por conseguinte, “Os planos de desenvolvimento distritais são elaborados com a participação da população residente, através dos Conselhos Consultivos, visando a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução dos problemas do distrito (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 37).

Depreende-se, pois, que o Conselho Local é uma instituição que visa contribuir para a institucionalização dos mecanismos de participação e consultas comunitárias, apesar da legislação em vigor não ser muito clara a respeito. “Em termos práticos, isto significou a exclusão de uma grande parte da população rural dos benefícios da representação política, a nível local, ou seja, da possibilidade de serem incluídos, no governo e na participação dos programas de desenvolvimento locais, num ambiente competitivo aberto (BRITO, 2009a, p. 24).

No entanto, os responsáveis pela implementação e monitoramento de políticas públicas, não devem considerar as organizações da sociedade civil como rivais do Estado, mas como suas colaboradoras. De um modo geral, em virtude da debilidade da sociedade civil, em Moçambique, particularmente, nas zonas rurais: “O seu fortalecimento deve ser um dos objetivos cimeiros das políticas públicas, no que diz respeito ao resgate do que é mais válido dos valores tradicionais, a melhoria da organização comunitária, a mobilização das comunidades para ação, a coesão social, a inter-ajuda comunitária e o reforço do capital social (VALÁ, 2009, p. 117).

Entretanto, o que se observa é que o processo de institucionalização dos espaços de participação e consultas comunitárias, marcado por uma lógica de recentralização é controlado pelo Estado, através da constituição de Conselhos Locais e, na redução destes últimos, em meras instâncias de consulta, sem nenhum carácter deliberativo.

Ressalta-se que, ao nível dos Conselhos Executivos Distritais, a atividade planificadora nunca passou de simples exercício de arrolamento de intenções, pois, esse órgão nunca teve orçamento próprio, não logrando um papel de relevo na atividade planificadora, uma vez que, quase tudo é decidido ao nível provincial ou central. Portanto, os Conselhos Executivos Distritais faziam consulta às comunidades com o intuito de identificar os problemas que enfrentavam e as providências que deveriam ser tomadas para a solução dos mesmos. Não sendo uma “figura orçamentária”, o Distrito não tinha, de fato, o controle da execução financeira (VALÁ, 2009).

Com o *Guião* (Decreto nº 15/2000, Lei nº 8/2003) para a Organização e Funcionamento das IPCC's e o Decreto nº 11/2005, abriu-se uma nova etapa orientada para o melhoramento da atividade de planeamento participativo. Aqui reside, portanto, a diferença entre o período anterior à implementação das IPCC's e o período pós-implementação das IPCC's.

A título de exemplo, o Orçamento para o Investimento de Iniciativa Local (OIIL), que o Governo atribuiu a cada um dos 128 distritos do País, em 2006, num montante de sete milhões de

meticais (7.000.000,00 MTN), contribuiu para catalisar a discussão ao nível das “forças vivas” das comunidades rurais locais sobre as prioridades de investimentos, dos processos de tomada de decisões participativas e o envolvimento dos atores locais na solução dos problemas. Porém, a legislação sobre os órgãos locais do Estado, estabeleceu que o Governo Distrital, na pessoa do administrador, seria responsável pela institucionalização dos Conselhos Locais. O regulamento da LOLE formulou esta ideia nos seguintes termos: “o administrador distrital é o responsável pela institucionalização dos Conselhos Locais, dos níveis distritais e inferiores” (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 45).

Entretanto, trata-se de um processo altamente centralizado na figura do administrador. A própria legislação não esclarece suficientemente o papel do governo distrital (do administrador) na institucionalização dos Conselhos Locais.

“Quando se olha para as experiências do estabelecimento dos Conselhos Locais pelos Distritos do País, parece que o administrador comandou inteiramente o processo, especialmente, em Distritos onde não existem organizações da sociedade civil trabalhando na área do Governo Local. O fato da legislação conceder uma larga margem de manobra ao administrador, na composição do Conselho Local do Distrito, reforça a centralização do processo na figura do administrador (FORQUILHA, 2009, p. 35).

Teoricamente, conclui-se que, a articulação dos atores locais no projeto de descentralização passa por uma estrutura chamada de Desenvolvimento que agrega todos os atores sociais e econômicos, no nível local e, são eles que constroem um projeto coletivo de desenvolvimento territorial. O regulamento estabelece, ainda, que o dirigente de cada órgão local pode convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o Conselho Local, de forma a assegurar a representação dos diversos atores e setores (MOÇAMBIQUE, 2005).

Portanto, esse contexto, aliado à própria abordagem do processo de implementação das IPCC’s, de cima para baixo, reforça, na base, a ideia de um processo que pertence mais ao Governo do que, propriamente, às comunidades rurais locais. Além disso, em alguns casos, “foi o próprio administrador que não só explicou às populações locais o mecanismo do funcionamento do processo, mas também, influenciou diretamente, a seleção dos membros para os Conselhos Locais Distritais” (SNV; SOCIEDADE ABERTA, 2007, p. 14-15).

No entanto, a inclusão das comunidades locais no processo de tomada de decisão dos órgãos do Estado, a nível local, constituiu o ponto de referência do funcionamento da criação das IPCC’s.

A legislação não deu suficiente realce ao lugar e ao papel das comunidades locais no processo de institucionalização das IPCC’s. Nesse sentido, não se aproximou da perspectiva dos atores, dos territórios e da sua racionalidade local, rumo a uma epistemologia muito mais realista do que a dos grandes postulados uniformes do pensamento “dominante”.

Com efeito, ao centralizar a institucionalização dos Conselhos Locais, nos representantes do Estado, a nível local e, ao privilegiar uma abordagem de cima para baixo, a legislação acabou dando às comunidades locais, um papel marginal, transformando o *homo situs* em ator passivo no processo. Na prática, o que tem acontecido em programas e projetos aprovados pelos fóruns para o desenvolvimento local é que as intervenções são, previamente definidas, seguindo exigências setoriais, restando para a população local, as discussões de fundo operacional no sentido de viabilizar a intervenção (VAINER, 2000).

Boone *apud* FORQUILHA, 2010, p. 28, na análise sobre a construção do Estado na África, particularmente, em zonas rurais, ponderaram que: “Algumas reformas de descentralização implementadas, a partir dos anos de 1980, na África, produziram efeitos contraditórios, bem longe

dos esperados. Em alguns casos houve a revitalização dos despotismos locais, a erupção da violência e o enfraquecimento completo das relações centro-periferia, contradizendo as razões básicas dos próprios projetos de reformas do Estado”.

Haverá maior probabilidade que as reformas tenham o efeito desejado em contextos de Estados com alto grau de institucionalização, do que em contextos de Estados neo-patrimoniais, onde imperam as lógicas do clientelismo e da fraca diferenciação entre o Estado e os interesses privados (FORQUILHA, 2010).

Percebe-se, pelo que foi exposto, que o funcionamento dos CCL's, em todos os Distritos do País, exige maior envolvimento dos Governos Distritais e das comunidades rurais locais no processo, pois, não se pode afirmar que essas novas instituições estejam consolidadas e, sejam efetivas ao nível local, sem o apoio do Governo Central ou de outros organismos externos ao Governo Distrital. “É preciso um trabalho acurado de consolidação desses órgãos, maior profissionalismo no funcionamento, tornando todo o processo mais transparente e com regras previsíveis” (VALÁ, 2009, p. 118).

Conclui-se que não é suficiente acumular “quadros formados” com conhecimento cumulativo para haver desenvolvimento, porquanto, a formação deve ser complementada, mediante condições favoráveis à liberdade do pensamento criativo (MAZULA, 2008).

Assim sendo, o mundo rural, em Moçambique, exige abordagens e políticas integradas, territoriais e de longo prazo e, não setorializadas, verticalizadas e de curto prazo. O combate à pobreza envolve a produção alimentar e de bens geradores de rendimentos para as famílias, a reabilitação da rede comercial e a regulação dos termos de troca entre o campo e a cidade, de forma a não penalizar o mundo rural, a oferta e a universalização dos serviços básicos, condições que facilitem a mobilidade de pessoas e bens (infraestrutura e transportes), remoção das barreiras e distorção dos mercados, o funcionamento e a articulação dos poderes “tradicionais” e destes com as burocracias (VALÁ, 2009).

Enfim, a institucionalização da participação e consulta das comunidades rurais, através dos Conselhos Locais devem servir como ingredientes democráticos para a formulação de políticas públicas apropriadas ao País e, não, unicamente, figurarem em teses ou referências externas. Por conseguinte, os benefícios dessas políticas públicas, nas áreas rurais, só terão resultados pensando-se o território como uma entidade complexa, com experiências históricas, bases culturais comuns e relações estreitas de confiança. É, além de um espaço geográfico, uma identidade compartilhada que busca institucionalizar a forma de sua representação política e administrativa.

## **Os Conselhos Consultivos Locais**

Como experiências de planeamento participativo dos finais dos anos de 1990, os Conselhos Locais surgiram como espaços importantes de participação nos processos de elaboração dos Planos Distritais, particularmente, em algumas províncias do norte e centro do País, no contexto do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD).

No âmbito do processo de reforma dos órgãos locais do Estado, os Conselhos Locais tiveram uma existência legal com a aprovação da Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e o seu regulamento, em 2003 e 2005 (Lei 8/2003; Decreto 11/2005), respectivamente. “Os Planos de Desenvolvimento Distritais são elaborados com a participação da população residente, através dos

Conselhos Consultivos Locais, visando mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do Distrito (MOÇAMBIQUE, 2000a, p. 29).

Ainda, em algumas províncias do Norte e do Centro do País, sobretudo, aquelas com uma história de participação institucionalizada, no âmbito do Programa de Planejamento e Finanças para o Desenvolvimento, os Conselhos Locais, de simples instâncias de consulta, deveriam passar a ter maior participação, não só na elaboração dos planos, como também, no processo de tomada de decisões à nível Distrital (FORQUILHA, 2010).

Oscilando entre consulta e deliberação, os Conselhos Locais transparecem uma certa ambiguidade, no que diz respeito à sua natureza. Trata-se de uma ambiguidade presente na própria Legislação. “O Conselho Consultivo Local é um órgão de ‘consulta’ das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso, no qual participam, também, as autoridades comunitárias” (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 30).

Nota-se, que os mecanismos de consulta estabelecidos entre as instituições de promoção do desenvolvimento rural e as organizações da sociedade civil de natureza local, têm um caráter informativo, consultivo e casual, não constituindo um processo de consulta “ida e volta”, cujo objetivo seja a criação de consensos (VALÁ, 2009). “Muitas ONG’s de bases locais suspeitam de que essas consultas constituam só um ascultamento formal. Elas criticam o fato de não serem devidamente envolvidas na formulação de leis e políticas públicas (BALLERSTAEDT, 1999, p. 26).

Nos Conselhos Consultivos, a condição de participação não chega sequer ao usufruto da condição básica de reprodução da existência, daí a importância da participação e, não simplesmente, da consulta. É preciso que se acredite nas capacidades humanas. “A oportunidade de participar em momentos de definição, se traduz em escolhas que são influenciadas por diversos fatores, seja a partir de critérios mais coletivos, seja a partir de critérios individuais. Assim, as escolhas devem ser garantidas como parte de um processo de participação efetiva da população. Do contrário, tais escolhas estarão sendo realizadas por outros atores reforçando relações de poder” (LEITE, 2007, p. 62).

Nota-se que a real participação, aquela que deve ser feita a partir da consciência e do interesse que as pessoas podem ter para com o desenvolvimento local, é fundamental para o processo integral de desenvolvimento do País. A partir da criação desses mecanismos de institucionalização da participação cidadã é preciso que se estimule essa verdadeira participação. “A participação verdadeira é um processo social que resulta da ação de forças sociais que são constituídas como tais, a partir de determinantes tais como: as classes sociais, os grupos, o gênero, as etnias, dentre outras e, que supõe a capacitação do homem para o enfrentamento dos desafios sociais” (FRANCISCO, 2007, p. 164).

Os critérios que norteiam as capacidades de escolhas podem ser os mais diversos. “As escolhas sociais são permeadas por fatores como base informacional, as oportunidades de discussão e interação públicas e a construção de valores sociais decorrentes dessa interação. A visão de liberdade envolve tanto os processos que permitam a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas tenham, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” (SEN, 2000, p. 31).

Tendo em vista o exposto, ao se pensar na ampliação da base informacional nos fóruns locais, deve-se ter a preocupação com a forma como a informação é passada pela equipe técnica distrital e qual o tipo de informação. A linguagem técnica, muitas vezes, constitui-se numa barreira para a assimilação do conteúdo e acaba reforçando as relações de poder estabelecidas. O tipo de informação repassada pode ajudar a reforçar decisões tomadas em outras esferas e, não necessariamente,

contribuir para as escolhas. Não se pode decidir sobre o que não é compreendido (LEITE, 2007, p. 63).

Todavia, historicamente, os funcionários do Estado sempre tiveram o monopólio da informação e o controle dos recursos, garantindo-lhes um papel privilegiado no processo de decisão sobre as políticas públicas.

Definir o Conselho Local, como órgão de consulta, significa que os referidos, entre outros aspectos, tenham como tarefas: “Participar no processo de preparação, implementação e controle dos planos estratégicos provinciais e distritais de desenvolvimento, apreciar relatórios sobre a planificação, destacando a qualidade de participação das comunidades locais e dos grupos de interesses e, aprovar o plano de atividades e o respectivo relatório de prestação de contas da gerência do desenvolvimento distrital (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 30).

Entretanto, a situação de extrema carência das comunidades rurais aliada à falta de informação, coloca esses grupos em situação de fragilidade e vulnerabilidade, diante dos seus interlocutores, ao longo dos processos participativos (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Nesse sentido, a participação, plasmada na legislação moçambicana seria entendida como intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões das políticas. Além disso, a língua portuguesa, nas zonas rurais moçambicanas, “cria obstáculos à integração social, em virtude da sua limitada capacidade de permitir a participação das massas nas discussões da esfera pública, das atividades políticas e socioeconômicas (MAZRUI, 1972, p. 97).

Na realidade, no decurso da pesquisa de campo, constatou-se que o processo de institucionalização da participação e consultas comunitárias emana de uma relação de poder entre os participantes (membros da comunidade, instituições e/ou agências sociais e Estado) na arena decisória que, geralmente é afetada pelas aptidões linguísticas e outras adquiridas através da escolaridade dos funcionários do Estado, especialistas e ONGs, tornando-os um grupo particular com interesses no controle burocrático e dos recursos dentro do Estado, usando-os para legitimar o seu acesso. Portanto, detendo maior “conhecimento” acabam estabelecendo uma relação de poder sobre a comunidade local.

Firmino (2006, p. 124), observou que: “A integração das línguas autóctones africanas, especialmente, a língua franca regional, é primordial para garantir a participação completa das massas na promoção do desenvolvimento local, porquanto, às línguas europeias falta a função de participação cidadã. Tais línguas alienígenas são vistas, também, como barreiras à administração rural, à popularização do conhecimento, à capacitação, à transferência do *know-how* e à expansão do ensino formal”.

Entretanto, as línguas europeias desempenharam um papel importante na vida nacional de praticamente todos os países africanos, como mostram a predominância de políticas linguísticas isoglóssicas na África (HEIN, 1990). Elas, também, têm prestígio social e facilitam a mobilidade social. “Ressalta-se que, as línguas europeias dominam as burocracias estatais, os sistemas educacionais, os discursos científicos e tecnológicos, bem como outros domínios institucionais e públicos” (FIRMINO, 2006, p. 124).

Assim sendo, pode-se admitir outra concepção sobre participação na comunidade rural moçambicana, a qual apresenta um cunho mais instrumental, considerando o envolvimento da população na execução de obras e no trabalho em geral. Leite (2007, p. 54) mostra que “essa visão sobre participação tem prevalecido e, com base nela, a população ainda é vista como incapaz de tomar decisões que caberiam ao poder público”.

Finalmente, “o alargamento do universo de relações sociais, o aprendizado de procedimentos institucionais, a defesa de interesses e o alcance de informações são necessárias à mobilidade social (RIBEIRO, 2000, p. 19).

Observa-se que apesar de todas as iniciativas analisadas, Moçambique é, ainda, uma nação pobre. Sem dúvida, Moçambique tem a possibilidade de crescer mais rapidamente, dependendo da identificação correta das causas da sua pobreza, das políticas e estratégias que forem adotadas para a sua superação, bem como da geração e distribuição da riqueza.

O desenvolvimento local deve ser realizado, mediante a atuação do cidadão e, não, necessariamente ou exclusivamente, do partido ou do Estado. A participação do cidadão pressupõe a abertura política e social que se manifesta na liberdade de pensamento, como investimento do desenvolvimento. Esta é a democracia que se almeja, como campo concreto da convergência de ideias, opiniões, interesses propícios e ao desenvolvimento sustentado do País (MAZULA, 2008).

Contudo, num balanço do Plano Económico e Social (PES), referente a 2008, o Governo de Moçambique considerou que foi “consolidado o funcionamento regular dos Conselhos locais” (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2009, p. 161).

Entretanto, a efetividade social dos Conselhos Locais, tem sido colocada em questão. “Apesar desse aparente progresso, a qualidade de participação no seio dos Conselhos Locais, ainda continua a constituir um grande desafio para o processo das reformas de descentralização administrativa. Trata-se de um desafio que tem a ver com a representatividade nos Conselhos Locais, os processos de prestação de contas e de tomada de decisões e a monitoria dos Planos Distritais. É um desafio que pode ser visto como consequência da natureza neo-patrimonial do Estado que parece transformar os Conselhos Locais em espaços de ‘participação controlada’” (FORQUILHA, 2010, p. 32).

Enfim, as políticas públicas serão muito mais efetivas e transformadoras da estrutura social e económica, se embasadas nas demandas emergentes dos territórios. A alma da política pública tem que se inspirar no território. Os conceitos de pluralidade e de transversalidade são caros ao território. Assim, o planeamento deve conviver com as demandas e a consulta popular, bem como com as restrições orçamentárias.

## **A Representatividade dos Atores na Estruturação dos Conselhos Locais**

O Estado colonial esteve sempre em conflito com as comunidades locais, devido à usurpação dos recursos, os quais pertenciam às referidas comunidades e à exclusão dos indivíduos quanto à participação dos mesmos, na vida sócio-política do País.

As tentativas anteriores de promoção do desenvolvimento rural não trouxeram bons resultados, no que concerne à melhoria do bem-estar das comunidades rurais ou, se trouxeram, foram resultados com impactos lentos. Na verdade, “as estratégias passadas pecavam por considerar o País como uma unidade homogênea que poderia ser desenvolvida com uma estratégia nacional” (VALÁ, 2009, p. 84).

Além disso, careciam de uma base participativa e social, na qual os sujeitos do desenvolvimento tivessem uma participação ativa na escolha do seu destino. Por outro lado, “as comunidades rurais que seriam as beneficiárias não tinham autoridade sobre os recursos de base para o seu próprio desenvolvimento” (VALÁ, 2009, p. 84).

No atual estágio de desenvolvimento endógeno, a questão da representatividade nos Conselhos Locais constitui um dos pressupostos de extrema importância para garantir a qualidade de participação consciente e ativa dos cidadãos.

Por conseguinte, “quanto mais heterogêneo for o Conselho Local, em termos de representação dos diferentes grupos sociais e setores de atividades presentes no Distrito, maior será a probabilidade de participação das diferentes comunidades rurais, numa lógica inclusiva” (FORQUILHA, 2010, p. 32).

A esse propósito, a legislação relativa aos Conselhos estabelece a composição dos Conselhos Locais, nos diferentes níveis da administração local, tal como mostra a **Tabela 1**, a seguir:

**Tabela 1** - Composição dos Conselhos Locais em Moçambique

Nível	Designação	Nº de Membros
Distrito	Conselho local do Distrito	30-50
Posto Administrativo	Conselho Local do Posto Administrativo	20-40
Localidade	Conselho Local da Localidade	10-20
Povoação	Conselho Local de Povoação	5-10

**Fonte:** Decreto 11/2005, Boletim da República, Série I, n. 23, 10 de junho de 2005.

Apesar da composição dos Conselhos Locais ser regida por Lei, os mecanismos de seleção dos seus membros continuam muito influenciados pelas dinâmicas políticas locais, marcadas, principalmente, pela fraca institucionalização do Estado.

De acordo com a Legislação, os membros dos Conselhos Locais são selecionados a partir de um processo que envolve diferentes níveis: os níveis inferiores escolhem os seus representantes para os níveis acima, indo de Comitês de Desenvolvimento Comunitários (CDC's), passando pelos Conselhos Locais de Povoação e Localidade, até o nível administrativo de Distrito (MOÇAMBIQUE, 2005).

Após a aprovação do Decreto 11/2005, em algumas províncias, como por exemplo, Nampula, com ajuda de ONGs, houve um processo de reconstituição dos Conselhos Locais, de modo a adequá-los às exigências da legislação, em termos de composição (FORQUILHA, 2010).

Procurar-se-á, a partir do exposto, exemplificar e analisar a questão, através de uma situação concreta. Com uma superfície de 6.722 km<sup>2</sup>, o Distrito de Gorongosa, localiza-se na Zona Noroeste da Província de Sofala (MAE, 2005), possuindo 117.129 habitantes, espalhados pelos três Postos Administrativos, os quais são: Vila-Sede, na qual situa-se a comunidade em estudo de Nhambita, Nhamdzi e Vunduzi (INE, 2008). Gorongosa faz fronteira com os Distritos de Maríngue, ao Norte; Nhamatanda, ao Sul; Chiringoma e Muanza, a Leste e Gondola e Macossa, a Oeste (MAE, 2005).

A escolha do território de Gorongosa deve-se, essencialmente, a três razões:

- O fato de se tratar de um Distrito com uma história de participação institucionalizada, que data dos finais dos anos de 1990, no âmbito da GTZ/PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural promovido pela GTZ – Cooperação do Governo Alemão;
- Pelo fato da comunidade do *regulado* de Nhambita, situado na Zona Tampão do Parque Nacional de Gorongosa ter experimentado a institucionalização dos Comitês de Gestão dos Recursos Naturais, datada dos anos de 2003, galvanizado pela *Envirotrade*, Parque Nacional de Gorongosa (PNG) e, recentemente, o Centro Comunitário de Desenvolvimento Sustentável;
- A história política recente do Distrito, marcada por uma forte presença da RENAMO, durante a Guerra Civil e, uma cada vez maior implantação da FRELIMO, particularmente, depois das eleições de 2004, fato que torna as clivagens político-partidárias bem presentes ao nível do Distrito, refletindo, de alguma maneira, no processo de institucionalização dos Conselhos Locais e, na atribuição e uso da OIIL, a nível local.

O Conselho Local Distrital de Gorongosa foi oficialmente constituído em março de 2005, sendo atualmente composto por 49 membros, dos quais apenas 11 são mulheres. Antes da constituição do Conselho Local, o Distrito já conhecia uma dinâmica de consulta comunitária, no âmbito do Programa da GTZ/PRODER, no contexto da elaboração do Plano Distrital. De acordo com a administração local, o processo de seleção de membros para o Conselho Local obedeceu ao preconizado na Legislação. Todavia, a realidade tornou-se muito diferente no local.

Uma análise da composição do Conselho Local Distrital de Gorongosa: “Mostra claramente que 61% dos membros desse Conselho procedem do grupo sob o controle do administrador, distribuídos da seguinte maneira: 10%, do Governo Distrital, 29%, convidados do administrador e, 22%, autoridades comunitárias. Os considerados cidadãos comuns representam 9% do Conselho Local, cuja metade é representada por funcionários públicos. Em relação à representação da mulher, dentro do Conselho Local, o número está claramente abaixo do exigido pela lei, 30%” (FORQUILHA, 2009, p. 21).

Pode-se considerar que o processo de estabelecimento dos Conselhos Locais e o papel das comunidades locais, reduz-se essencialmente a:

- Constituição dos níveis mais baixos das instâncias de participação comunitária, Fóruns, Comitês de Desenvolvimento Comunitário (CDC’s) e outros, de maneira a garantir um diálogo mais efetivo e responsável com o Governo, nos Conselhos Locais;
- Seleção de representantes comunitários para escalões superiores dos Conselhos (até o nível do Distrito e de acordo com a Legislação em vigor). Ainda não existem mecanismos de seleção uniforme, institucionalizados e praticados em todos os Distritos do País. Com a aprovação do regulamento da LOLE, a prática de eleições foi sendo, cada vez mais, adotada pelas comunidades como mecanismo de seleção dos membros para os escalões superiores dos Conselhos Locais. Todavia, é importante ressaltar que, as modalidades de eleições variam de comunidade a comunidade, sendo as mais comuns a eleição por voto secreto e as eleições públicas, por consenso dos membros da assembleia (CDC’s, Fóruns, Conselhos Locais, Conselho Local do Posto Administrativo – CLPA). No caso desse último tipo de eleição, os candidatos são publicamente apresentados à Assembleia e,

esta, por consenso, aprova ou não, a seleção do candidato para o Conselho Local. Dessas duas modalidades, a eleição pública, por consenso dos membros da Assembleia é a mais frequente. Isto pode ser explicado pelo fato de ter sido uma prática generalizada nos processos de seleção de membros para os órgãos político-administrativos à nível local, durante o período do sistema monopartidário, com maior destaque para os primeiros anos da pós-independência. Este foi o caso, por exemplo, do processo de seleção de candidatos para as Assembleias do Povo ou, ainda, da seleção de candidatos para membros dos antigos Grupos Dinamizadores;

- Participação em cursos de capacitação em matéria de metodologias participativas e de planificação (FORQUILHA, 2009, p. 36-37).

O anterior *Guião*, relativo à organização e funcionamento das instituições de participação e consultas comunitárias, estabelecia, claramente, que nenhum elemento poderia ser selecionado para membro do Conselho Local para representar algum partido político. Isso era para garantir que os Conselhos Locais não fossem politicamente cooptados por partidos políticos. “Na prática, tem-se verificado que os secretários do partido FRELIMO, ao nível do Distrito, Posto Administrativo ou Localidade, são sistematicamente convidados para sessões dos respectivos Conselhos Locais. Em alguns casos, eles são membros dos Conselhos Locais, onde participam na qualidade de autoridade máxima do partido, a nível local, a convite do administrador, do chefe do posto ou da localidade” (FORQUILHA, 2010, p. 34).

Curiosamente, o novo *Guião*, sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Locais, recentemente aprovado, não faz nenhuma menção à questão da representação de partidos políticos nos Conselhos Locais.

A partir da análise da representatividade nos Conselhos Locais, constata-se que as lógicas informais se sobrepõem às lógicas formais do funcionamento do Estado, a nível local, aliás, uma das características do neo-patrimonialismo.

Assim, por exemplo, partindo-se do caso de Gorongosa, verifica-se que embora a composição dos Conselhos Locais seja legal, de modo a permitir que diferentes grupos e interesses estejam neles representados, as lógicas informais contribuem para uma forte representação de grupos, sob o controle do administrador, dentro do Conselho Local, em detrimento das mulheres e das comunidades locais. Assim, “a fraca separação entre as esferas estatais e partidárias traz o risco real de captura dos Conselhos Locais pelo partido no poder” (FORQUILHA, 2010, p. 35).

Por conseguinte, tais fatos têm consequências na qualidade da participação nos Conselhos Locais que reflete nos mecanismos de tomada de decisões e de prestações de contas. “Depois das eleições de 2004, a FRELIMO tratou de consolidar o seu poder e posição e reduzir o espaço disponível para a oposição. Há, agora, uma identificação mais próxima entre o aparelho de Estado e o partido predominante. Funcionários públicos e figuras da sociedade civil estão agora sob pressão para se juntarem ao partido. Existem cada vez mais alegações de que é mais fácil obter licenças e empréstimos ou donativos do Governo, sendo membro do partido” (HANON; SMART, 2008, p. 27).

É nesse quadro de referência que poderá haver um enfraquecimento da institucionalização do Estado, à nível local, tornando-se mais evidente, ainda, no processo de implementação de reformas de descentralização (FORQUILHA, 2010).

No que se refere aos mecanismos de tomada de decisões, as atas das sessões dos Conselhos Locais consultadas e os próprios membros dos Conselhos locais entrevistados, ressaltam que as

decisões têm sido tomadas por consenso. É interessante refletir-se sobre o sentido do consenso nessas circunstâncias.

Para o caso de Gorongosa, considera-se que o consenso pode ser a expressão do controle que o Presidente do Conselho Local (o administrador) exerça sobre os grupos, dos quais procedem a maioria dos membros (governo distrital, convidados do administrador, autoridades comunitárias e funcionários públicos).

Além disso, com a mesa do Conselho Local presidida pelo Administrador, este atua, significativamente, no processo de tomada de decisões, durante as sessões do aludido Conselho (FORQUILHA, 2010).

Assim, as decisões tomadas, ainda que por consenso, podem não refletir, necessariamente, os interesses das comunidades locais. Esta é, portanto, uma das razões do fraco desempenho relativo às prestações de contas dos Conselhos Locais às populações e, em muitos casos, as referidas populações não conhecem as decisões tomadas pelos respectivos Conselhos Locais, pois, constatou-se que os supostos representantes das comunidades rurais, nos Conselhos, têm uma fraca ligação com a suas comunidades de origem.

Consequentemente, os Planos Distritais, principalmente, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e o Plano Económico e Social Orçamentário Distrital (PESOD), são praticamente desconhecidos ao nível da base, como também, não têm sido objeto de uma monitoria sistemática por parte dos membros dos Conselhos Locais, situação esta agravada pela entrada, em cena, do Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIL) que acaba monopolizando grande parte das sessões dos Conselhos Locais.

Por conseguinte, os Conselhos Locais parecem não ter alargado a base de participação das populações locais, no processo de tomada de decisões, no que concerne ao melhoramento das condições de vida, a nível local (FORQUILHA, 2009).

Os Conselhos Locais, enquanto aspectos das reformas de descentralização administrativa, ainda têm um longo caminho a percorrer, com vistas à sua transformação em espaços de participação inclusiva das populações locais, nos processos de redução da pobreza e do desenvolvimento endógeno.

## **Considerações Finais**

O passado remoto e recente de Moçambique, envolvendo o período pós-independência, apresentam muitos exemplos de experiências equivocadas, em virtude da amplitude e da complexidade de fatores que incidem sobre planificação e gestão dos recursos locais e nacionais.

De acordo com Abrahamsson e Nilsson (1994), importa referir o exemplo do Plano Prospectivo e Indicativo (PPI), de 1989, que tinha como objetivo “acabar com a pobreza num período de 10 anos”.

No espaço rural moçambicano, por iniciativa do Governo estabelecido pós-independência, foram construídas aldeias comunais, que constituíram a “coluna vertebral” da socialização do campo. Esse processo teve início com a mudança das pessoas dos seus locais de origem, para outras áreas determinadas pelo Governo, tendo havido, como resultado, “a adesão” dos habitantes às *machambas* coletivas e às cooperativas que se realizaram sob muita pressão política.

Os recursos para a economia e para os principais serviços eram definidos e acertados centralmente pelo Plano, como também, a construção das aldeias e os serviços sociais no meio rural eram programados e executados de forma descentralizada. Essa descentralização facilitou a “participação das comunidades rurais” na organização e nas decisões, na base, demonstrando assim, que um regime de planificação central e autoritário poderia coexistir com elementos de democracia participativa, mesmo que com fins instrumentais. Conforme observou Mosca (2011, p. 34), a comunidade “integrou-se na expectativa dos benefícios materiais e no apoio do Estado, através do discurso político”.

Diante desse cenário, o que está em debate no texto é a definição do ambiente localizado, sistemas de objetos, serviços, ações e atores, nos quais os indivíduos podem assumir o domínio do seu meio ambiente e dos sistemas *experts*. Seriam meios localizados que permitiriam aos atores constituídos e emergentes, a construção de cooperações, num contexto em que os recortes territoriais, instrumentos tradicionalmente essenciais da constituição das entidades locais, estavam sendo questionados, novamente, de todos os lados.

Para isso, seria preciso elaborar os compromissos territoriais, levando em conta o que viriam a ser a ação e os modos de vida, importando igualmente equilibrar uma dimensão estruturante das entidades locais (sobretudo, com os serviços públicos) e uma dimensão flexível, que seria deixada aos mercados e aos ajustes permanentes.

Todavia, não houve um processo contínuo de participação das comunidades rurais, sendo este intensificado, apenas, no momento da operacionalização das intervenções. Portanto, tendo sido a participação das comunidades consignadas na Lei, que previa, inclusive, momentos de discussão, assim como condições necessárias para tanto, o Estado, não conseguiu estabelecer um processo contínuo de participação nas áreas pesquisadas, de modo que os membros das comunidades envolvidas pudessem ter mais consciência, nos momentos de discussão e definição, dando, então, continuidade à sua luta pela efetivação dos seus direitos pós-intervenção.

De fato, a participação social mostrou ser um fator decisivo no processo de desenvolvimento local. A população, dessa forma, poderia ser capaz de decidir e, conseqüentemente, participar de forma efetiva desse processo. Ao considerá-la capaz de decidir, o Poder Público estaria respeitando a diversidade e as pluralidades dos atores envolvidos, contribuindo para a criação de possibilidades de escolha, para a população rural moçambicana. Tais escolhas, decorrentes do processo participativo, deteriam base informacional, oportunidades de participação em discussões e interações públicas, considerando os valores sociais.

Por outro lado, permeando a adoção dos critérios estabelecidos pelo Estado, esbarrou-se com as características da sociedade tradicional moçambicana, limitando as possibilidades de escolha e de decisões da referida sociedade local. Neste sentido, a habilitação social dos atores para a participação efetiva poderia ocorrer a partir do próprio processo, mas também, a partir da ampliação do acesso da população aos seus direitos sociais e políticos.

Observa-se que seria desejável criar um ambiente configurado por relações de poder, desde que, tais relações não descartassem as contribuições dos indivíduos, uma vez que, a coerção psíquica, envolvendo até mesmo os planos mais gerais de uma comunidade, ao estabelecerem limites cognitivos, subjetivos e objetivos, já estariam comprometendo seriamente a viabilidade de uma genuína participação.

É nesse sentido, que a participação aponta para duas fontes: a primeira para a tomada de decisões como apresentação de demandas ao Poder Público e a deliberação de Políticas Públicas. A

segunda, refere-se à participação, envolvendo o controle social, o acompanhamento da ação pública do gestor pela sociedade e do uso dos recursos nas Políticas Públicas. Esse estudo teve como objetivo mostrar questões que merecessem atenção para o aperfeiçoamento do processo.

A independência do *homo situs* perante os formuladores de Políticas Públicas, nunca foi um dado adquirido e, na verdade, poderia ser um processo de construção e de consolidação das suas experiências no desenvolvimento endógeno. Para tanto, deveria ser levado em conta, as mútuas responsabilidades que assegurassem os direitos consuetudinários, visando um agir comunicativo, na incorporação das iniciativas do *homo situs*.

Os “agentes mediadores externos” deveriam se tornar aprendizes quando se formula as seguintes questões: quando faço algo visando uma finalidade, o que é que estou reproduzindo na comunidade? Por que o que funciona como regra numa comunidade, pode não valer noutra? Na realidade, cada comunidade cria e institucionaliza as suas normas e regras, de acordo com as necessidades locais. Isto significa que estas regras e normas estão ligadas ao próprio modo de vida, dentro das comunidades, bem como influencia regras e normas externas à comunidade e a configuração do próprio espaço por ela habitado.

As normas e regras de vida comunitária devem ser consideradas pelo Poder Público, na definição das oportunidades ou constrangimentos que fazem parte do universo simbólico desses contextos, em lugar de privilegiar suas ações, partindo de marcos interpretativos e recursos disponibilizados, através de padrões de organização, que nada têm a ver com a realidade do *homo situs*.

Não se pretende, através desse trabalho, esgotar o assunto da participação. Teve-se, como propósito, sugerir uma metodologia participativa que estimulasse a observância da efetiva participação da comunidade, facultando a ela, uma construção coletiva, no que tange às necessidades e demandas que lhe são pertinentes, dando-lhe oportunidade de expressar, em ampla escala, o seu pensamento.

No entanto, os valores comunitários não fazem parte do processo de institucionalização dos Conselhos Locais, uma vez que, tais Conselhos dirigem o comportamento da comunidade local, atuando em situações sociais muito diferentes dos valores das linhagens, que dizem respeito ao *homo situs*.

Assim sendo, o que se constata é, apenas, a ação das comunidades tradicionais, no âmbito dos valores da linhagem que são solicitadas pelo Governo, na orientação e atuação em diversas cerimônias.

Finalmente, observou-se no decurso da pesquisa que o *homo situs* tem a consciência de que o seu universo está, gradualmente, desaparecendo e escapando-lhe das mãos. Todavia, ele mantém no fundo do seu coração, o profundo sentimento que o revigora quando descortina o céu, quase sempre azul, que é o teto da sua aldeia, o ruído dos seus passos esmagando as folhas secas que recamam o solo do interior das florestas, a percepção das corridas dos pequenos animais assustados que perambulam furtivamente na densa mata verde e a sonoridade do canto dos pássaros que gorjeiam no meio das folhagens verdejantes. Não esquece o ruído das águas cristalinas dos rios e riachos, saltando as pedras ao longo dos seus percursos. Tem saudades do velho ancião a fumar e a contar histórias ao entardecer, sentado sob frondosas árvores e, sobretudo, pensa no anseio que tem de ter assegurado o seu sono eterno nas terras da aldeia natal.

Eu, Camanguira, tenho raízes análogas ao *homo situs* da minha terra que é a África e, sinto a perda da sabedoria tradicional dos velhos hábitos e costumes que, possivelmente, não voltarão mais.

## Referências

- A.A.V.V. Colonialismo e Luta de Libertação. 7 cadernos sobre a guerra colonial. Porto, 1974.
- ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Gotemburgo: Padrigu, 1993.
- \_\_\_\_\_. Moçambique em Transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. 1ª Edição. Maputo: Padrigu, 1994.
- ADAM, Y. Escapar aos Dentes do Crocodilo e Cair na Boca do Leopardo: trajetória de Moçambique pós-colonial (1975-1990). Maputo: Promédia, 2006.
- ATLAS DE MOÇAMBIQUE. Maputo: Ed. Nacional de Moçambique, 2009.
- BALLERSTAEDT, E. Participação Popular no Processo de Desenvolvimento em Moçambique. Maputo: LINK – Fórum de ONG's em Moçambique, 1999.
- BERNARDO, M. A. Combater em Moçambique: guerra e descolonização (1964-1975). Lisboa: Livros e Revistas, 2003.
- BIZA, A. Associações de Jovens, Estado e Política em Moçambique: da herança a novos desafios (1975-2004). In: BRITO, L. *et al.* (orgs.). Cidadania e Governação em Moçambique: comunicações apresentadas na conferência inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos. Maputo: IESE, 2008.
- BOONE, C. Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BRAUD, P. Science Politique: L'État. Paris: Presses de Science-Po, 1997.
- BRITO, L. O Sistema Eleitoral: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. In: BRITO, L. *et al* (orgs.). Desafios para Moçambique 2010. Maputo: IESE, 2009a.
- BRITO, L. Discurso Político e Pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais. II Conferência IESE Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Econômica em Moçambique. 22 a 23 de abril. Maputo: IESE, 2009b.
- CABAÇO, J. L. Moçambique: identidade, colonialismo e libertação. São Paulo: UNESP, 2009.
- CANHANGA, N. J. V. Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais. In: BRITO *et al* (orgs.). Cidadania e Governação em Moçambique. Maputo: IESE, 2008.

CARRILHO, J. *et al.* Estratégia Alternativa de Desenvolvimento Agrário (EADA). Maputo: MINAGRI, 1990.

CASAL, A. Y. Antropologia e Desenvolvimento: as aldeias comunais de Moçambique. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1996.

CASTELO-BRANCO, C. N. Problemas Estruturais da Industrialização. In: Moçambique, Perspectivas Económicas. Maputo: UEM, 1994.

CNAC – COMISSÃO NACIONAL DAS ALDEIAS COMUNAIS. Relatório de Organização sobre o Desenvolvimento das Aldeias Comuns. Maputo, 1978.

COELHO, J. P. B. Protected Villages and Communal Villages in the Mozambican Province of Tete (1968-1982): a history of state resettlement policies, development and war (Tese de doutorado). Bradford: Universidad de Bradford, 1993.

\_\_\_\_\_. Estado, Comunidades e Calamidades Naturais no Moçambique Rural. In: SANTOS, B. S.; SILVA, T. C. (orgs.). Moçambique e a Revolução da Emancipação Social. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2004.

DESROCHE, H. Le Projet Coopératif. Paris: Éditions Ouvrières, 1976.

FIRMINO, G. A questão Linguística na África Pós-Colonial: o caso do português e das línguas autóctones em Moçambique. Maputo: INLD, 2006.

FLORENCIO, F. O Papel das Autoridades Tradicionais na Transição para a Democracia em Moçambique. Lisboa: CESA, 1998.

FORQUILHA, S. C. Remendo Novo em Pano Velho: o impacto das reformas de descentralização no processo de governabilidade local em Moçambique. In: BRITO, L. *et al* (orgs.). Cidadania e Governabilidade em Moçambique: comunicações apresentadas na conferência inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo: IESE, 2008.

\_\_\_\_\_. Governo Distrital no Contexto das Reformas de Descentralização e Administração em Moçambique: lógicas, dinâmicas, desafios. In: BRITO, L. *et al* (orgs.). Desafios para Moçambique 2010. Maputo: IESE, 2009.

\_\_\_\_\_. Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-Patrimonial: um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In: BRITO, L. *et al* (orgs.). Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique. Maputo: IESE, 2010.

FRANCISCO, A. A. Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: contribuição para a sua compreensão crítica. 2ª edição. Namacura: Editora BS, 2007.

\_\_\_\_\_. Reestruturação Econômica e Desenvolvimento. In: SANTOS, B. S. e TRINDADE, J. (orgs). *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. v. 1, p. 141-178, Porto: Afrontamento, 2003.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Comunitário em Moçambique: contribuição para a sua compreensão crítica*. 2ª ed. Namacura: Editora BS, 2010.

FRELIMO. *Aldeias Comunais: Resolução da 8ª Sessão do Comitê Central da FRELIMO*. Doc. Inf. CDI: Banco de Moçambique, 1976.

\_\_\_\_\_. *Diretivas Econômicas e Sociais do III Congresso da FRELIMO*. Maputo, 1987.

FRY, P. *Moçambique: ensaios*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

GEFFRAY, C. *A Causa das Armas em Moçambique: antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 1991.

GENTELLE, P. *Pouvoir D'état, Administration Local et Class Politique em Chine*. In: \_\_\_\_\_. *État, Povoir et Espace Dans le Tiers Monde*. Paris: PUF; IEDES, 1977.

GODELIER, M. *Sobre as Sociedades Pré-Capitalistas*. Lisboa: CERM, 1976.

GOMÉZ, M. B. *Educação Moçambicana: história de um processo (1962-1984)*. Maputo: Livraria Universitária, 1999.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. *Balanço do Plano Econômico e Social de 2008*. Maputo, 2009.

GUAMBE, J. M. *Os Desafios da Descentralização no Desenvolvimento Socioeconômico de Moçambique*. In: *Comunicações dos Seminários da Presidência da República 2008-2009*. Maputo, 2009.

HANON, J.; SMART, T. *Há mais Bicicletas: mas há desenvolvimento?* Maputo: Missanga, 2008.

HEIN, B. *Language Police in Africa*. In: WEINSTEIN, B. (Ed.). *Language Policy and Political Development*. New Jersey: Ablex Publishing Corporations, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE. *Censo 2007*. Sofala: INE, 2008. Disponível em : <<http://www.ine.gov.mz/censo2007/rdcenso09/Sofala/ha/q1>>. Acesso em: 11 de Abril de 2009.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. N° 305, août, 1975.

LEITE, S. P. B. R. *A Participação Popular e Acesso à Moradia: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS*. Recife: UFPE, 2007.

- LOURENÇO, V. Entre Estado e Autoridades Tradicionais em Moçambique: velhas aporias ou Novas Possibilidades Políticas? In: Res-Publica. Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais. Nº 5. Maputo: ISCTE, 2007.
- LUNDIN, B. I. Projeto 'Autoridade', Poder Tradicional: documento de pesquisa. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane (DDA), 1992.
- MACUANE, J. J. ; WEIMER, B. Governos Locais em Moçambique: desafios de capacitação institucional. Maputo: MAE/SDC, 2003.
- MAE/MPF/MADER. Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital: guião para organização e funcionamento. Maputo: MAE, 2003.
- MAGAIA, A. Moçambique - Raízes, Identidade, Unidade Nacional. Maputo: Ndjira, 2010.
- MAZRUI, A. Cultural Engineering and Nation-building in East-Africa. Evanston: University Press, 1972.
- MAZULA, B. Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985. Maputo: Livraria Universitária, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ética, Educação e Criação da Riqueza: uma reflexão epistemológica. Maputo: ESCMC, 2008.
- MÉDARD, J. F. L'Etat Patrimonialisé. Paris: Politique Africaine, 1990.
- MEILLASSOUX, C. Femmes, Greniers et Capitaux. Paris: Maspero, 1975.
- MÈTIER. Desenvolvimento e Consultoria Ltda. Perfil da Descentralização em Moçambique: por uma governação descentralizada - 1975-2003. Maputo: Mètier, 2004.
- MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO ESTATAL – MAE. Perfil do Distrito de Gorongosa. Maputo: MAE, 2005. Disponível em: <<http://www.mae.gov.mz/perfil%20destrital/PerfisDistritais/Sofala/Gorongosa.pdf>>. Acesso em: 11 de abril de 2009.
- MOÇAMBIQUE. Lei da Terra nº 19/97, de 1º de outubro de 1997. Dispõe sobre o Direito de Uso e Aproveitamento Coletivo e Introdução do Conceito e da Prática de Gestão Participativa dos Recursos Florestais e Faunísticos. Moçambique, 1997.
- MOÇAMBIQUE. Decreto nº 11/2000. Artigo 103. Dispõe sobre os Planos de Desenvolvimento Distritais. Moçambique, 2000a.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 15/2000. 20. jun. 2000. Diploma Ministerial 107-A/2000. Dispõe sobre a Definição dos Mecanismos de Articulação entre os Órgãos Locais e o Estado e as Comunidades Rurais do Governo Moçambicano. Moçambique, 2000b.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 8/2003. Boletim da República. I Série nº 20. 1º Suplemento. 19. mai. 2003. Dispõe sobre a Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE. Moçambique, 2003.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 11/2005. Boletim da República, I Série, nº 23. 10 de junho de 2005. Dispõe sobre a Institucionalização dos Conselhos Consultivos Locais. Moçambique, 2005.

MOSCA, J. Evolução da Agricultura Moçambicana no Período Pós-Independência. Lisboa: Instituto Superior de Agronomia - Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural, 1996.

MOSCA, J. Experiência Socialista em Moçambique (1975-1986): estudos e documentos. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

\_\_\_\_\_. Encruzilhadas da África. Ênfase para os PALOP. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

\_\_\_\_\_. Economia de Moçambique: Século XX. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

\_\_\_\_\_. Pobreza, Economia “Informal”, Informalidade e Desenvolvimento. In: BRITO et al (orgs.) Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique. Maputo: IESE, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009). Maputo: Editora Escolar, 2011.

NELWITT, M. História de Moçambique. Lisboa: Europa-América, 1997.

NGOENHA, S. E. Estatuto e Axiologia da Educação. Maputo: Livraria Universitária – Universidade Eduardo Mondlane, 2000.

OLIVEIRA, I. de. Pepetela e o Nacionalismo Angolano: do sonho à desconstrução da utopia. In: IV Congresso Internacional da Associação Portuguesa de Literatura Comparada. Universidade de Évora, 2001.

\_\_\_\_\_. Identidade Negada e o Rosto Desfigurado do Povo Africano (os Tsonga). São Paulo: Annablume: Universidade Católica de Goiás, 2002.

PAIVA, I. A. Os Ganhos da Participação em Ações Coletivas. In: ANDRADE, I. A. L. (org.) Metodologia de Trabalho Social. Natal: EDUFRN, 2006.

PNUD. Moçambique. Educação e Desenvolvimento humano: percursos, lições e desafios o Século XXI. Maputo: Centro de Documentação e Pesquisa para a África Austral (SARDC), 2000.

REGO, A. S. As Missões Católicas Perante os Problemas do Anticolonialismo e o Nacionalismo: temas sociomissionológico e históricos. Nº 58, p. 8. Lisboa: Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1962.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Estratégica Global de Reforma do Setor Público (2001-2011). Maputo: CIRES, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11/2005. Boletim da República. I Série. Nº 23. 10. Jun. 2005. Dispõe sobre a Institucionalização dos Conselhos Consultivos Locais. Moçambique, 2005.

RIBEIRO, A. C. T. Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidade: dois estudos de casos. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

SANTOS JÚNIOR, O. N. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma urbana municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, B. S. O Estado Heterogêneo e o Pluralismo Jurídico. In: SANTOS, B. S.; TRINDADE, J. C. Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, B. S.; SILVA, T. C. Moçambique e a Reinvenção da Emancipação Social. Maputo: Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2004.

SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SITOE, E. & HUNGUANA, C. Democratic Decentralization is Needed to Keep the Mozambique Miracle Still Alive. Maputo: CEDE, 2005.

SNV & SOCIEDADE ABERTA, 2007. Pesquisa Diagnóstico: envolvimento da sociedade civil da Província de Maputo no processo de Governabilidade Local. Maputo: SNV & Sociedade Aberta, 2007.

SOUSA, S. As Aldeias Comuns. In: \_\_\_\_\_. República de Moçambique: história da Administração Pública de Moçambique 1975-1990 (Administração Pública). Desafio na Construção do Novo Estado de 1975-1992. Maputo, 2010.

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: MARICATO, E. *et al* (Org.). A Cidade do Pensamento Único. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

VALÁ, S. C. Participação Comunitária, Descentralização e o Papel do Estado entre o Ideal e a Realidade no Moçambique Rural. Maputo: DNDR/MADER, 2004.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Rural em Moçambique: um desafio ao nosso alcance. Maputo: INLD, 2009.

ZAOUAL, H. Nova Economia das Iniciativas Locais: uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A; Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

## **II PARTE**

### **BRASIL E O NORDESTE BRASILEIRO: DIFERENTES ENFOQUES GEOPOLÍTICOS**

## **CAPÍTULO 2 - O BRASIL COMO NAÇÃO EMERGENTE NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO**

**Beatriz Maria Soares Pontes**

### **Introdução**

A globalização é um processo de integração social, econômica e cultural entre as diferentes regiões do planeta, explicitando a atual conjuntura do sistema capitalista e sua consolidação no mundo. Além disso, a globalização integra as diferentes localidades do planeta, bem como os sistemas de comunicação e transporte.

Podemos ressaltar que a globalização integra as relações socioespaciais, em escala mundial. Todavia, essa conceituação se remete, sobretudo, a um processo que está em constante transformação, assinalando-se, inclusive, que a integração mundial por ela gerada é cada vez maior ao longo do tempo.

O avanço realizado nos sistemas de comunicação e transporte, responsável pelo recrudescimento e consolidação da globalização atual, propiciou uma integração que aconteceu de tal forma que tornou comum a expressão “aldeia global”.

Entretanto, não existe um total consenso sobre qual é a origem do processo de globalização. O termo em si só veio a ser elaborado, a partir da década de 1980, tendo uma maior difusão após a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria.

No entanto, para vários cientistas, a globalização teve início a partir da expansão marítimo-comercial europeia, no final do século XV e, início do século XVI, momento no qual o sistema capitalista iniciou sua expansão pelo mundo.

Por outro lado, a globalização, ao longo do tempo, foi apresentando evoluções ao receber incrementos substanciais, através das transformações tecnológicas proporcionadas pelas três revoluções industriais, cabendo um destaque especial para a Quarta Revolução Industrial, também chamada de Revolução Técnico-Científica-Informacional, a qual teve início a partir de meados do século XX, ainda ocorrendo nos dias atuais.

Nesse processo, intensificaram-se os avanços técnicos no contexto dos sistemas de informação, com destaque para a difusão dos aparelhos eletrônicos e da internet.

Assim, a globalização iniciou-se há cerca de cinco séculos, aproximadamente, consolidando-se de forma mais elaborada e desenvolvida, ao longo dos últimos 50 anos, a partir da segunda metade do século XX e, início do século XXI.

A globalização manifesta-se nos mais diversos campos que sustentam e compõem a sociedade: cultura, espaço geográfico, educação, política, direitos humanos, saúde e, principalmente, a economia.

Consideramos que o principal entre os problemas da globalização, seja a desigualdade social por ela proporcionada, na qual o poder e a renda encontram-se, significativamente, concentrados nas mãos de uma minoria, atrelando a questão às contradições do capitalismo. A globalização também acarreta uma desigual forma de comunicação entre os diferentes territórios, observando-se que culturas, valores morais, princípios educacionais e outros, são reproduzidos obedecendo a uma ideologia dominante.

Nesse sentido, são formadas opiniões que apontam hegemonias, nas quais os principais centros de poder exercem um controle ou uma maior influência sobre as regiões economicamente menos favorecidas, gerando dificuldades para as suas matrizes tradicionais.

Entre os aspectos positivos da globalização devem ser considerados os avanços proporcionados pela evolução dos meios tecnológicos, bem como a maior difusão do conhecimento.

Existem vários elementos que podem ser considerados como consequências da globalização no mundo. Uma das evidências mais emblemáticas é a configuração do espaço geográfico internacional em redes, sejam elas de transporte, de comunicação, de cidades, de trocas comerciais ou de capitais especulativos. Elas são formadas por pontos fixos, sendo algumas mais preponderantes que outras e pelos fluxos desenvolvidos entre esses diferentes pontos.

Destacamos, além disso, a expansão das empresas multinacionais, também chamadas de transnacionais ou empresas globais. Muitas delas abandonam seus países de origem ou, simplesmente, expandem suas atividades em direção aos mais diversos locais, em busca de um maior mercado consumidor, de isenção de impostos, evitando tarifas alfandegárias e angariando um menor custo com mão de obra e matérias-primas. O processo de expansão dessas empresas globais e suas indústrias intensificou o avanço da industrialização e da urbanização em diversos países subdesenvolvidos e emergentes, incluindo o Brasil.

Outra dinâmica propiciada pelo avanço da globalização foi a formação dos acordos regionais ou dos blocos econômicos, tornando-se fundamental no sentido de permitir uma maior troca comercial entre os diferentes países, além de propiciar ações conjunturais em grupos.

Finalmente, salientamos que o avanço da globalização culminou, também, na expansão e consolidação do sistema capitalista, permitindo a sua rápida transformação. Assim, com a maior integração mundial, o sistema neoliberal ampliou-se, consideravelmente, na maior parte das políticas econômicas nacionais, difundindo-se a ideia de que o Estado deve apresentar menor intervenção na economia.

Portanto, a globalização não pode ser considerada um processo linear, de forma a ser mais ou menos intensa, a depender da região onde ela se estabelece, ganhando novos contornos e características. Podemos dizer que o mundo vive uma ampla e caótica inter-relação entre o local e o global (PENA, s/d).

### **A Situação dos Países Emergentes no Processo da Globalização**

O sistema econômico mundial já acentuou, rumo ao século XXI, as tendências de globalização visíveis na organização produtiva internacional. Ele foi suprido por uma estrutura internacional de capitais sem bandeiras, o qual está em continuado movimento, ultrapassando as fronteiras geopolíticas tradicionais.

As corporações transnacionais constituem a estrutura que domina a oferta de bens e serviços, em dimensão mundial. A enorme escala de investimentos necessários ao atual modelo, acentua o processo de concentração da estrutura produtiva, habilitando apenas, um conjunto restrito de algumas centenas de empresas gigantes a competir, significativamente, por preço e qualidade.

Sendo agentes de transformação, as grandes corporações introduziram mudanças relevantes nas relações econômicas e políticas, inclusive entre países, trazendo novos desafios aos governos. O

poderio econômico das transnacionais, no âmbito mundial, implica na influência crescente nas políticas dos Estados nacionais.

O grande desafio para os países emergentes é, portanto, adquirir no processo de globalização, a possibilidade de alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Eles correm, porém, o risco de ter um alto custo de ajuste ao novo paradigma econômico, na medida em que a produção nacional é gravemente sacrificada com a abertura da economia, o desemprego estrutural amplia-se e a inserção mundial desses países é abalada pela desvalorização das matérias-primas e do fator trabalho, que lhes garantia algumas vantagens comparativas.

As ações estratégicas das empresas transnacionais visam maximizar os lucros dos seus investidores pela conquista de novos mercados, tendo como instrumentos o incremento da qualidade, a diferenciação e o barateamento dos seus produtos. O que marca o atual modelo mundial é a sua dimensão planetária e a operação, em tempo quase real, em função da velocidade de difusão da informação.

Os países emergentes são um importante objetivo das transnacionais, pela amplitude de vários de seus mercados, especialmente o de consumo popular. A conquista desses novos mercados vem ao encontro das necessidades de investimentos externos por parte dos países emergentes, que sofrem limitações para gerar e captar poupança privada.

O fator fundamental de mudança da estrutura produtiva mundial é a tecnologia. A marca da atual revolução tecnológica é a radical automação e a introdução de novos materiais. As matérias-primas tradicionais, base importante de competição entre os países emergentes, passaram a ser substituídas por sucedâneos com vantagem de preço e, em certos casos, de qualidade.

Os novos produtos globais contêm grande conteúdo de informação, tendo, menor participação, a energia e as matérias-primas. A energia do final do século XX e, início do século XXI é a informação. O novo vetor tecnológico, também afeta, os países emergentes, na medida do aumento da eficiência do capital e dos preços em queda dos produtos industrializados. A consequência é que o fator trabalho, que sustentava a inserção dos países emergentes na economia mundial, perde grande parte de sua importância.

Devemos destacar as empresas como Coca-Cola, Pizza Hut e McDonald's que invadem o mercado mundial, principalmente, as economias não industrializadas e as gigantes globais como a IBM, Digital e Microsoft.

As transnacionais já geram 10% do emprego formal não agrícola dos países em desenvolvimento e 20% nos países desenvolvidos. Considerado o emprego direto gerado, as estimativas da UNCTAD são de que esses números dobrem.

Uma das consequências do processo de concentração da estrutura produtiva é a ruptura de conceitos e metodologias tradicionais, que se tornam obsoletos e insuficientes para o entendimento da natureza da revolução em marcha, na organização mundial da produção. Um exemplo disso, é que a distinção clássica entre indústria e serviços deixou de ser possível. Por um lado, setores tipicamente produtores de bens passam a terceirizar suas atividades, tornando-se, na realidade, organizações de estratégia mercadológica, desenvolvendo produtos e subcontratando serviços e produção. Por outro, atividades típicas do terciário, principalmente, o setor de informática (softwares), desenvolvem produtos de alta tecnologia comercializáveis, como qualquer outro bem. Além disso, não é mais possível separar empresas industriais e de serviços, das empresas financeiras, já que algumas corporações com tradição na atividade industrial passaram a atuar no ramo financeiro.

Portanto, a dinâmica do capitalismo moderno se baseia fundamentalmente no trinômio automação-qualificação-productividade, o que garante taxa de acumulação expressiva e grande inovação tecnológica.

A busca do mercado mundial implica escalas de produção maiores e mais investimento em tecnologia. O desenvolvimento tecnológico contínuo, com saltos qualitativos é liderado por microeletrônica, novos materiais e biotecnologia. A consequência é a inovação de produtos e processos, ciclos de obsolescência mais curtos e substituição rápida de matérias-primas naturais.

A atual regra do capitalismo moderno é de poucos e grandes grupos operando em nível global, competindo por redução de preços e aumento de qualidade, buscando diminuir custos de produção.

Há concorrência entre grandes empresas mundiais por diferenciação de produto, bem como por preços menores que garantam apropriação marginal do mercado mundial. Não podemos falar nesse caso, em ineficiência, pois a competição entre pequenas e médias empresas não possibilitaria o montante de investimentos necessários para escalas de produção tão significativas.

O grande problema do novo vetor tecnológico que privilegia a automação, qualificação de mão de obra e maior produtividade é que a quantidade de empregos gerados pela estrutura produtiva moderna é insuficiente para compensar o crescimento populacional, além de ser decrescente a cada aumento marginal do investimento direto. É exigida maior qualificação da mão de obra e a oferta de empregos é menor.

Na década de 1970, quando a automação acelerada começou a ameaçar empregos industriais, o setor de serviços conseguiu razoavelmente absorver o contingente de trabalhadores desempregados. Porém, atualmente, o terciário também passa por um intenso processo de automação, como é o caso do setor bancário, deixando de cumprir aquele papel, agravando as consequências sobre o desemprego estrutural.

Assim, a diminuição dos postos de trabalho gerada pelo vetor tecnológico é a grande interrogação sobre o futuro do emprego no terceiro milênio, constituindo-se numa questão preponderante no âmbito do capitalismo moderno. Se por um lado, o atual modelo depende da inclusão de novos mercados, por outro, causa a exclusão de trabalhadores do mercado.

Nos países em desenvolvimento, a questão passou a assumir contornos mais complexos, já que essa tendência passou a se sobrepor a um quadro mais grave. Os déficits crônicos e a necessidade de reformular a atuação do setor público levam governos a realizar reformas na máquina estatal que implicam em cortes de pessoal, não só da administração direta, como também, das empresas públicas, em função das privatizações.

A inevitável redução do nível de emprego formal mostra que o equilíbrio social passa a depender, substancialmente, da capacidade de acomodação dos desempregados no mercado informal, principalmente, nos países emergentes, das políticas sociais governamentais, que visam amenizar a perda de bem-estar social causada pelo desemprego elevado.

A condição de crescimento de um país está intimamente relacionada à existência de poupança. Na economia moderna, a base de poupança interna está concentrada nos fundos de pensão privados, nas reservas técnicas das companhias seguradoras e nos fundos mútuos. Como os países emergentes têm grande carência de poupança privada são obrigados a disputar investimentos externos diretos, que, por sua vez, direcionam-se a esses mercados em busca de maior rentabilidade.

O fluxo de capital financeiro, no âmbito mundial, caracterizado pela busca de novos mercados é mais um fenômeno de economia globalizada. Investidores de todo o mundo estão em busca dos mercados de capitais emergentes que operam com taxas de juro real superiores aos padrões

internacionais. Consequentemente, países emergentes podem ter a oportunidade de crescer mais, por contarem com essa nova fonte de financiamento, ao mesmo tempo em que ficam sujeitos a flutuações perversas dos fluxos de capitais especulativos de curto prazo.

Atualmente, as ações de empresas são o principal destino do financiamento externo nos mercados emergentes. O contraste entre América Latina e Ásia é grande. A lição é que desenvolvimento financeiro não lidera o desenvolvimento econômico.

A entrada líquida de investimento direto propicia crescimento econômico mais rápido e fortalece a moeda doméstica. Por outro lado, a entrada de capital financeiro de qualquer natureza acarreta dificuldades no controle da liquidez doméstica, em função do acúmulo de reservas e da consequente pressão sobre a base monetária.

Deste modo, cabe mais uma diferenciação entre o *hot Money* e o investimento de longo prazo, já que este último, por estar mais relacionado à necessidade de crédito da economia, constitui fonte mais apropriada de financiamento. O *hot Money* é mais volátil, impondo mais restrições à condução da política monetária e cambial, além de deixar o país, relativamente, mais suscetível às crises externas.

Ao contrário, os países emergentes, principalmente o Brasil, não conseguem manter o mesmo vigor no equilíbrio macroeconômico, sendo obrigados a intervir, sistematicamente no mercado, sofrendo grandes restrições na determinação da taxa de câmbio e de juros internos. Crises externas ameaçam, significativamente, a economia doméstica, principalmente, com uma eventual fuga de capitais. Por essa razão, os países emergentes, que exercem controle de taxas de câmbio, optaram por utilizar barreiras à entrada de capital financeiro, como uma forma de limitar capitais voláteis e afastar o perigo dos choques externos.

Para que seja possível a abertura e a liberalização da economia, sem tornar o sistema instável, medidas consistentes para garantir a estabilidade da economia devem ser tomadas paralelamente.

A crise do Estado moderno, fruto do reconhecimento geral quanto à inviabilidade das antigas aspirações de *welfare state*, está centrada na crise fiscal e na ineficiência operacional das estruturas públicas. As dificuldades de manter o pleno emprego e o crescimento auto-sustentado, minaram os antigos padrões de atuação do Estado, exigindo um redirecionamento das políticas governamentais.

A tendência é de que, cada vez mais, o processo político seja influenciado pelos interesses estratégicos das grandes corporações, que procuram ampliar seu mercado permanentemente.

Portanto, a pressão política não se restringe, apenas, aos países-sede das corporações, mas também, atinge os países emergentes.

O papel do Estado nas economias emergentes deve ser o de garantir a estabilidade e a competitividade sistêmica do país, acompanhadas de adequada abertura econômica. O objetivo é atrair investimentos diretos que gerem empregos e viabilizem o crescimento econômico.

O aumento da competitividade sistêmica propicia a redução do risco dos investimentos diretos do país, o chamado *custo-país*, que retrai a atratividade para o capital externo. Essa é a condição básica para a entrada crescente de investimentos diretos das transnacionais, como também, para o desenvolvimento da empresa nacional, de forma que esta atinja grau de competitividade suficiente para competir e realizar parcerias com as transnacionais.

Economias mais estáveis estão menos sujeitas aos impactos de choques adversos externos. Nesse sentido, reduzir o *custo-país* significa, também, realizar reformas para garantir a estabilidade econômica, que por sua vez, é um dos fatores relevantes nas análises de risco de investimento externo. Essa é a condição para melhorar a qualidade do capital que entra na América Latina.

A dificuldade é equilibrar abertura com medidas de proteção à produção local. As políticas econômicas devem ser coordenadas para que a abertura ao exterior não signifique apenas aumento de importações que sacrifiquem a produção doméstica, mas, sim, que o país se torne atrativo o suficiente para garantir a rapidez na entrada de investimentos diretos.

Assim, a reestruturação do regime comercial deve ser acompanhada de medidas internas que liberalizem e modernizem a economia, reduzindo o *custo-país*. Caso contrário, o processo de ajuste será mais penoso, pois se perde mais rápido com a abertura do que se ganha. Importante, também, é a criação de aparato eficiente de barreiras não tarifárias que permitam evitar concorrências desleais de corporações internacionais sobre empresas locais competitivas.

Apesar das dificuldades, a globalização é um desafio que deve ser enfrentado, pois, significa a oportunidade que os países emergentes têm para se inserirem na nova ordem mundial e conquistarem o desenvolvimento econômico.

A globalização e a abertura das economias emergentes são inevitáveis. As vantagens comparativas de mão de obra e de matérias-primas estão se esvaindo e o nível atual de competitividade sistêmica é um ônus para a produção local. A abertura é condição para o desenvolvimento. A não inserção nesta nova ordem mundial traz a ameaça de manter-se o atraso tecnológico e de aprofundar-se o fosso entre países desenvolvidos e emergentes. O papel do Estado, nos países emergentes, é propiciar a abertura e fazer a regulamentação apropriada, cabendo ao setor privado investir e operar. Essa é a lógica do mundo moderno.

Ainda assim, a tendência de curto prazo do desemprego estrutural, decorrente do vetor tecnológico, continuará a ser crescente, superpondo-se à exclusão social já provocada por fatores como migração rural, explosão demográfica, concentração de renda e queda de *renda per capita*. Essa questão, representa uma grande dificuldade e gera dúvidas importantes quanto ao futuro do novo modelo produtivo.

Várias são as conclusões que podemos extrair para o Brasil. O desemprego estrutural crescente é um processo, parcialmente, inevitável que só pode ser amenizado com a forte atração de investimento direto externo que favoreça o crescimento econômico a taxas elevadas, de preferência, acompanhado de crescimento de exportações. Como consequência, políticas sociais abrangentes, ainda que em certos casos paliativas, serão muito necessárias na fase de transição.

O atual modelo capitalista é eficiente e altamente concentrador. Conforme a economia se abre para o exterior, porém, a atividade produtiva doméstica é sacrificada. Isso exige políticas econômicas coordenadas, de forma que a abertura se reverta de fato, em investimento direto crescente e, não apenas, em fluxo de capital financeiro especulativo ou de importações.

É urgente a recuperação do *custo-país* e, isto pressupõe, entre outras, nova estrutura tributária, ampla reforma da infraestrutura de transportes e cuidadosa revisão da lei de patentes. Além disso, é urgente a recuperação do regime fiscal com uma nova atuação do setor público, que deve se tornar mais enxuto e eficaz.

A abertura do setor financeiro não acompanhada pela desregulamentação da atividade produtiva acarretou a entrada excessiva de capital especulativo, o que deve ser encarado com cautela. Considerando o momento de estabilização monetária, sem dúvida, a entrada de capital é vantajosa, já que compensa os elevados déficits na balança de transações correntes. Porém, além de não garantir o financiamento da atividade produtiva, o capital especulativo torna a economia mais vulnerável a fugas de capital, decorrentes de choques adversos. Como agravante, impõe sérias restrições à condução das

políticas cambiais e monetárias, exigindo estabilidade da taxa de câmbio e taxa de juros mais elevadas que a taxa mundial, o que, por sua vez, fragiliza as finanças públicas.

Portanto, reformas internas devem ser conduzidas para atrair capitais menos voláteis e de melhor qualidade, requerendo-se a imposição de barreiras ao fluxo financeiro para amenizar a entrada de capital e evitar pressões monetárias indesejadas, resultantes do acúmulo de reservas internacionais.

A fragilização da produção doméstica, diante da abertura da economia, é particularmente grave no Brasil, já que o nosso modelo de desenvolvimento foi marcado pelo paternalismo estatal e pela não exposição à concorrência externa. Além disso, a estrutura produtiva foi caracterizada pela grande participação de pequenas e médias empresas, com até 500 empregados, responsáveis por 60% do emprego industrial. Desta forma, se a entrada de novas empresas não for suficiente para absorver essa mão de obra, o problema do desemprego estrutural será muito mais grave.

Finalmente, o principal de todos os pontos levantados é a necessidade de reformas na economia brasileira que aumentem sua competitividade e reduzam o risco do investimento produtivo externo. Certamente, a estabilização da economia é o passo fundamental. Mas isso não basta. Medidas concretas devem ser tomadas para garantir a inserção inteligente do País na economia mundial, sob o risco de aprofundarmos a distância que nos separa das economias desenvolvidas. Será indispensável, porém, uma forte ação social supletiva do Estado para amenizar os efeitos perversos durante a transição.

É de se esperar que, garantidos uma taxa de crescimento significativa do investimento externo e um grau adequado de competitividade sistêmica, possa o País manter taxas de crescimento autossustentado que provoquem uma diminuição sensível dos efeitos do desemprego estrutural (DUPAS, 1999).

## **A Globalização que seria Conveniente para o Brasil, como País Emergente**

As duas últimas décadas foram frustrantes para o desenvolvimento do Brasil, tendo sido ínfimo o aumento do seu Produto Interno Bruto (PIB) por habitante. Quanto aos avanços sociais, políticos e culturais, também ocorreram progressos, mas, novamente, podemos questionar a sua lentidão.

Podemos, sem dúvida, avaliar o Brasil no contexto da globalização. Entretanto, o enfoque no contexto da globalização é justificável, tendo em vista as ameaças e oportunidades econômicas trazidas pela própria globalização. Assim, o País deveria ter definido uma estratégia para encará-la, superando seus aspectos negativos e aproveitando os seus ângulos positivos. Essa estratégia incluiria o monitoramento dos resultados, para eventuais correções de rumo e de desempenho.

Todavia, o Brasil não tomou as providências acima referidas e passou a acumular maus resultados parciais de sua inserção no processo, havendo inclusive, razões para temer outros ainda mais preocupantes.

Em seguida, discutiremos a questão sob a ótica dos seguintes aspectos: a inserção financeira, a comercial, o programa de privatização, a atuação do Brasil na Organização Mundial de Comércio (OMC), bem como casos de alcance internacional, envolvendo medicamentos genéricos e patentes farmacêuticas.

A globalização, definida como a que convém ao Brasil, envolve uma estratégia pró-ativa diante do fenômeno. Até o presente, o País tem sido arrastado pela onda da globalização, numa atitude essencialmente passiva. Portanto, uma estratégia adequada exige o entendimento da natureza do

processo e a identificação de suas vantagens e desvantagens, com o propósito de maximizar aquelas e minimizar estas, mediante uma adequada definição de objetivos, metas e meios.

A globalização deve buscar o desenvolvimento econômico mais acelerado. Até o presente, o Brasil seguiu alguns caminhos globalizados que prejudicaram parcialmente sua taxa de crescimento do PIB. Além disso, dada a situação enfrentada pela economia nos últimos anos, o aumento das exportações requer atenção especial, pois tem importância crucial para o crescimento econômico e para a redução da vulnerabilidade externa do País.

Como a globalização é muito competitiva, é fundamental que o País esteja preparado para isso. Diante da globalização, o Brasil deve buscar um preparo adequado, eliminando deficiências e aprimorando as vantagens competitivas do País. Entre aquelas, estão o viés financeiro no comando da política econômica, os juros muito elevados, que agora começam a baixar, o agravamento da dívida interna, a estrutura tributária com seus impostos e contribuições em cascata, onerando exportações e investimentos, os pesados custos da infraestrutura, as fragilidades do sistema educacional, o reduzido nível e dinamismo do progresso tecnológico e o frágil sistema de promoção comercial.

Acrescentamos, ainda, o despreparo dos empresários e trabalhadores nas negociações comerciais e um corpo diplomático que precisa voltar-se ainda mais para as questões comerciais, ao lado de aceitar que sejam mais ouvidos e envolvidos nas negociações, os segmentos da sociedade a que elas dizem respeito. Essas necessidades deverão ser resumidas no critério do aprimoramento competitivo.

Um outro aspecto da globalização decorre dos conhecidos contrastes sociais do País, sintetizados na sua má distribuição de renda. Esta, por sua vez, está assentada em contrastes patrimoniais, inclusive educacionais ou de “capital humano”, ao lado de desigualdades relativas ao poder político, à justiça, à saúde, às oportunidades de trabalho e a mecanismos de proteção social.

Não poderá haver melhoria da distribuição de renda se os chamados “excluídos” não forem adequadamente preparados enquanto pessoas, nos aspectos educacionais e de saúde, dentre outros, para melhor competirem no acesso a oportunidades de renda e de patrimônio.

Por outro lado, torna-se imprescindível que essas oportunidades lhes sejam abertas, credenciando-os para bem disputar as mesmas, sem exclusões ou cartas marcadas. Inclusive, a globalização envolve riscos de acidentes, em particular os de adaptação a uma competição mais acirrada, para a qual muitos não estarão preparados e sofrerão desajustes debitados à conta de benefícios superiores a custos. O caso típico é o das concessões comerciais que prejudicam alguns setores e os que nele trabalham, em troca de benefícios para outros. Nessas condições, é necessário existir mecanismos que amparem os segmentos prejudicados, facilitando seus ajustes na materialização desses riscos, mas sem impedir mudanças indispensáveis.

A esse conjunto de requisitos da globalização consideramos critérios sociais, que se desdobram em capacitação, oportunidades e proteção para os “excluídos” e grupos vulneráveis, em geral.

Um outro ângulo da globalização, representa um ganho líquido ao fortalecimento do País, como entidade nacional sem, ao contrário, aumentar a sua vulnerabilidade.

A globalização, ainda deve ser vista com particular atenção às regras do jogo e ao bom funcionamento e fortalecimento das instituições internacionais que definem e aplicam essas regras. Além de uma questão ética, há outra razão muito pragmática para fazer isso: o Brasil é um País fraco no jogo de forças internacionais e, para não ser atropelado pelos mais fortes, é fundamental essa

atenção. As instituições mais importantes são a Organização Mundial de Comércio (OMC), nas questões comerciais e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, nas financeiras.

A atenção inclui o trabalho permanente junto a esses órgãos, inclusive, a avaliação crítica de sua atuação, o preparo de recursos humanos necessários a esse trabalho e a arregimentação dos empresários e trabalhadores nacionais na exposição e defesa dos seus interesses. Esse critério diz respeito às instituições internacionais.

Nas finanças internacionais, o Brasil se apresenta, de forma preocupante, ao buscar recursos excessivos e inadequados aos quadros financeiros externos, particularmente, na última década.

Além de ter passado por ciclos abruptos de movimento de capitais de curto prazo, com a saída destes precipitando a desvalorização de 1999, o País tem hoje, um passivo externo elevado, representado pela soma de empréstimos, financiamentos e investimentos diretos estrangeiros, o qual continua crescendo por força de sucessivos e graves desequilíbrios no seu balanço de transações correntes, que inclui o fluxo de mercadorias e o de serviços como fretes, turismo, juros e dividendos.

Essa vulnerabilidade financeira do País decorreu de fatores, atuando do lado da oferta e da demanda de recursos. Começando por estes últimos, merecem destaque a abertura comercial realizada na última década do século passado e, principalmente, a política de sobrevalorização do real, praticada de 1994 a 1999, a qual estimulou importações e desestimulou exportações, agravando o desequilíbrio externo.

Fatores como esse do real caro estiveram, entretanto, apenas na superfície de questões mais profundas. Na realidade, o que levou à excessiva dependência de recursos externos foi a crença equivocada de que os desequilíbrios continuariam a ser financiados sem maiores problemas.

É nesse “gasto e financio”, levados a exageradas proporções, que se assentam as raízes do equívoco cometido pelo Brasil no seu engajamento na vertente financeira da globalização. Foi uma solução mal pensada, que representou uma opção enganosamente fácil relativamente a alternativas capazes de enfrentar o problema do desequilíbrio externo pela raiz, como a adoção de uma taxa de câmbio realista, o estímulo às exportações, o esforço na substituição de importações e o aumento da poupança interna.

Essa demanda exagerada não teria respaldo se não houvesse financiadores externos dispostos a sustentá-la do lado da oferta. Aí a globalização financeira entrou, com seus recursos e sua agilidade, para abrir espaço à equivocada opção brasileira. É uma armadilha da globalização, em que o País caiu, tendo em vista os equívocos de uma estratégia inadequada.

Nessas condições, é preciso buscar caminhos alternativos como os citados e, diminuir a dependência brasileira dos recursos externos, que tantos males vêm causando ao País. Mesmo o investimento direto, que participa do processo produtivo nacional e, enfrenta efetivamente os riscos locais, também precisa ser enquadrado nessa reformulação de estratégia, em particular, cobrando-se dele a geração, via exportações, dos próprios recursos que permitirão sustentar a remessa de seus lucros, quando não preferencialmente reinvestidos aqui.

A equivocada estratégia adotada pelo Brasil, na globalização financeira, teve outros desdobramentos. O mais importante foi uma política de juros elevadíssimos, utilizada por muito tempo, para atrair investidores externos e evitar a desvalorização que se tornou inevitável no final de 1998.

Essa política aumentou, seriamente, e a dívida pública interna, a qual foi também agravada, numa ação igualmente voltada para segurar a taxa de câmbio, pela venda de papéis com correção cambial, os quais sofreram o acréscimo das desvalorizações de 1999 e 2001.

Ainda que a taxa de câmbio tenha sido corrigida, os juros continuaram altos. Tendo uma dívida líquida de 55% do PIB e, uma taxa real de juros em torno de 12% ao ano, o setor público brasileiro paga de juros cerca de 6,6% do PIB, o que equivale, aproximadamente, a um quinto do que arrecada em impostos.

Com enorme sacrifício, gera um superávit primário – de receitas menos despesas, exceto juros –, em torno de 3,5% do PIB, que usa para pagar parte dos juros. O déficit restante, se acrescenta à dívida que vai crescendo. Isto porque, para estabilizar a relação dívida líquida/PIB, com esses números, a economia precisaria crescer cerca do dobro da taxa daquele período, a qual estava em torno de 2%.

É esse quadro da dívida pública interna, resultante em larga medida da forma de inserção financeira praticada de 1994 a 1999, que gera o temor referido inicialmente, de impasses ainda mais graves no futuro, se o endividamento não for contido.

A contenção exigirá muito engenho e arte. Para a redução dos juros, indispensável no processo, será necessária uma ação simultânea, envolvendo a manutenção ou mesmo, um pequeno aumento do superávit primário, para sinalizar a disposição de ajuste do Governo, juntamente com expansão das exportações e, novos esforços na substituição de importações, com o objetivo de reduzir a necessidade de recursos externos.

Quanto a esse lado externo das medidas necessárias, o Brasil já retomou o caminho adequado com a política de câmbio flutuante, adotada em 1999. Mais recentemente, com as turbulências externas que, novamente, realçaram sua vulnerabilidade em 2001, vem dando demonstrações de que passou a levar a sério a necessidade de exportar mais. Ainda que o passivo externo continue uma questão preocupante, em termos absolutos e relativos, o problema mais grave a enfrentar é o dos juros e o da dívida pública interna, até porque, ainda, não foi definido, um movimento mais consistente nessa direção, exceto a geração de grandes superávits primários que, contudo, não bastam para resolver o problema e, trazem também, os seus próprios agravantes.

Em síntese, esse quadro difícil a que o País chegou, demonstra quão equivocada foi sua inserção na globalização financeira, um movimento que não seguiu os critérios de desenvolvimento, de vulnerabilidade e de aprimoramento competitivo. Tampouco, foi atendido o critério social, dado que os maiores juros agravaram a má distribuição de renda, além de prejudicarem o crescimento econômico e a geração de oportunidades de trabalho.

Demonstrou, também, um foco equivocado nas instituições internacionais, tornando inevitável um recurso ao FMI, quando, conhecendo as características da instituição, o ideal seria comportar-se de modo a não recorrer a ela.

Na mesma instituição e, em outros foros internacionais, seria também importante, que o Brasil participasse mais ativamente da discussão sobre os movimentos de capitais de curto prazo e, da forma pela qual são “resolvidos” os problemas dos países em crise de financiamento externo.

Por outro lado, pouco esclarecido a respeito das vantagens do livre comércio, o Brasil começou a abrir as portas de sua economia no Governo Collor e as escancarou com a política cambial do período de 1994-1999.

Sabemos que comércio é troca e a abertura comercial tem sido criticada por ter sido concedida sem maiores contrapartidas dos nossos parceiros. Os defensores do grande passo dado pelo Governo Collor, argumentaram que sem a ação ousada, não seriam rompidas as forças que se opunham à abertura, algumas delas, sabidamente, retrógradas.

Além disso, ainda não estava muito clara a ideia de uma nova política, em que setores selecionados seriam objeto de incentivos para um novo salto na substituição de importações e um avanço sem precedentes nas exportações.

Entretanto, uma das maiores necessidades estratégicas do País seria a expansão das exportações, não só para diminuir a vulnerabilidade externa, mas também, para impulsionar o crescimento da economia, sendo também importante, para garantir a redução da taxa de juros, na medida em que a vulnerabilidade externa era um dos ingredientes do risco do País.

Ainda no caso das exportações, mas alcançando também, a substituição de importações, o que poderia ter sido feito também com alcance geral, seria privilegiar a pesquisa tecnológica, voltada para esses objetivos, envolvendo inclusive, as universidades e instituições de pesquisa, hoje, excessivamente apegadas à investigação acadêmica.

A ideia poderia abranger os demais setores, como no caso, da pesquisa agropecuária, na qual o Brasil realizou consideráveis avanços, relativos à cultura do café e, mais recentemente, envolvendo o algodão e a soja.

Podemos, também, lembrar o exemplo dos aviões produzidos e exportados pela Embraer, o que não teria ocorrido na ausência da pesquisa tecnológica, realizada com apoio do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e, na própria empresa, enquanto estatal.

Na análise econômica, há um argumento muito forte, no sentido de incentivar a pesquisa que gera benefícios apropriados pela sociedade como um todo, por conta das externalidades que seus resultados produzem para produtores e consumidores.

É também um tipo de política que aumenta a competitividade externa, sem os riscos dos incentivos fiscais e de crédito que violam regras da OMC.

Em síntese, a inserção comercial brasileira, no mundo globalizado, pode ser criticada na sua estratégia por não ter atendido aos critérios de desenvolvimento, na sua fase inicial de vulnerabilidade e de aprimoramento competitivo.

Sob o critério social, um lado vulnerável foi a ausência de mecanismos para facilitar o ajuste de empresas e trabalhadores, às mudanças que ocorreram na estrutura produtiva. Quanto ao foco nas instituições internacionais, há algum tempo, o Brasil vem demonstrando um esforço bem maior nessa direção.

Dentre os objetivos definidos para o programa de privatizações, não ficou explícita uma relação com a globalização, mas esse nexo fez-se sentir em dois aspectos. Em primeiro lugar, porque a privatização integra o conjunto de ideias, usualmente, recomendadas para que os países participem competitivamente do mundo globalizado. Seu papel seria o de aumentar a eficiência produtiva do País e, sua competitividade, tornando mais eficientes as empresas privatizadas. Ainda que, sem fazer referência à globalização, esse foi um dos objetivos do programa brasileiro de privatização. Em segundo lugar, a privatização abriu espaço adicional para a globalização financeira, na medida em que investidores estrangeiros tiveram grande participação no processo de privatização e, quando esse foi formulado, já se previa que isso ocorreria.

Retrospectivamente, a privatização passou pelo critério de desenvolvimento e do aprimoramento competitivo, pois, estudos já comprovaram que aumentou a eficiência das empresas privatizadas.

Entretanto, no caso da vulnerabilidade externa, o resultado foi paradoxal, pois, de um lado, trouxe investimentos estrangeiros que contribuíram para um impacto positivo na eficiência, gerando, assim, benefícios que também serviram para remunerar esses investimentos.

O problema foi que os recursos externos da privatização foram utilizados para postergar a desvalorização do Real, na medida em que seu ingresso, no País, contribuiu para dar mais fôlego à política cambial equivocada.

Nesse sentido, não por conta da privatização, mas, pela estratégia adotada pelo Governo, na sua inserção financeira, a privatização trouxe também, essa contribuição desfavorável para a vulnerabilidade externa, na medida em que permitiu prolongar uma política cambial que agonizava.

Do ponto de vista do critério social, a privatização não o atendeu. Embora incluída como objetivo explícito da privatização, a democratização da propriedade do capital não foi praticada pelo Governo, que optou por concentrar seus esforços nas vendas de ações para grandes grupos econômicos, quando segmentos mais pobres da sociedade poderiam ter sido credenciados a participar do processo com créditos que teriam a receber do Governo, na forma de depósitos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, pagamentos futuros devidos pelas instituições oficiais de previdência, tendo em vista benefícios em vigor ou a vigorar no futuro.

Perdemos, assim, uma oportunidade única de avançar na democratização da propriedade do capital, com o que uma das causas fundamentais da má distribuição de renda seria atacada. Só recentemente, o governo acordou para o assunto, com as ofertas públicas de ações da Petrobrás, em 2001 e, da Companhia Vale do Rio Doce, em 2002, em que depositantes do FGTS foram credenciados a participar do processo, ainda que, com parcela irrisória.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada em 1995, sucedendo ao GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), criado em 1948. Para as disputas entre os seus membros, a OMC tem um tribunal que funciona, por meio de painéis, do seu Mecanismo de Solução de Controvérsias.

Para o Brasil, foi fundamental a existência de regras adequadas do jogo comercial e de mecanismos, pelos quais pudesse levar suas reclamações quando prejudicado por outros mais fortes ou pelos seus pares, no grupo dos mais fracos, também interessados em utilizar o comércio internacional para alavancar o seu desenvolvimento.

Contudo, mesmo sendo sócio da OMC e, vendo a organização favoravelmente, torna-se necessário averiguarmos se ela tem servido aos interesses do País. Em particular, se este tem se empenhado no trabalho conjunto, pelo qual se busca o aperfeiçoamento das regras do comércio internacional e, se tem tido êxito ao levar ao Tribunal da OMC as questões de seu interesse comercial.

Sob essa ótica, há evidências de que o Brasil demonstrou, nos últimos anos, uma crescente eficácia na sua condição de membro da OMC, inclusive nas disputas que tem levado ao Tribunal e, mesmo nas que aparece como acusado de não cumprir as regras.

Essas observações não excluem a necessidade de que o trabalho brasileiro na OMC, continue sendo intensificado e aprimorado, nem devem ser entendidas como uma apologia de que as regras da instituição são uma maravilha, até porque, foram erigidas ao longo de décadas e sob influência preponderante dos países mais ricos.

Mas há espaço para ganhos, na medida em que essas regras evoluam e, o Brasil passe a ser mais agressivo na defesa de seus interesses comerciais, num mundo em que o domínio dos países mais ricos é muito mais contestado, inclusive, por segmentos de sua própria sociedade.

No caso dos medicamentos genéricos e patentes farmacêuticas, o Brasil assumiu uma posição eficaz no contexto internacional, em geral e, junto à OMC, em particular.

Um medicamento genérico é aquele que contém o mesmo princípio ativo de um remédio de marca, o nome específico que lhe é dado pelo fabricante e, tem a mesma eficácia deste. É vendido

pelo nome do princípio ativo e não da marca própria do fabricante. Os genéricos podem surgir nos casos de princípios ativos não patenteados ou, mesmo de medicamentos patenteados, mas, cujas patentes já venceram. Como não têm a marca, são usualmente mais baratos.

Todavia, a indústria farmacêutica é mais globalizada na produção e comercialização de remédios, do que na pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos, atividades concentradas nos Estados Unidos e na Europa.

No procedimento usual, um laboratório desses países descobre um novo princípio ativo e, o patenteia com sua marca, cobrando margens elevadas sobre o custo de produção, a pretexto de remunerar os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento, usualmente, de magnitude elevada.

Para um País como o Brasil, que pouco faz em matéria de Pesquisa e Desenvolvimento, seria um ganho óbvio da globalização, no caso dos medicamentos, porque se beneficiaria de investimentos de países mais ricos, facilitando a aquisição de medicamentos indispensáveis.

Todavia, observamos que nunca houve uma preocupação mais efetiva com os genéricos, nem com a antecipação dos prazos de patentes, por parte do Governo brasileiro. Quando esta existiu, recuou diante do desinteresse, ou mesmo da pressão em contrário, dos laboratórios internacionais, que aqui também dominam a produção do setor.

Seria necessária uma atitude firme quanto ao avanço nessa direção, fato que ocorreu na gestão do Senador José Serra, à frente do Ministério da Saúde. Além dessa disposição, foram tomadas outras providências específicas, como as de convencer os laboratórios, inclusive multinacionais, a produzir genéricos, bem como um grande esforço, no sentido de conscientizar a população quanto às vantagens do seu uso, ao lado de difundir o aprendizado deste, para o que foi imprescindível definir embalagens específicas e de mais fácil reconhecimento para os genéricos.

No início do processo, verificamos várias dificuldades, porque alguns fabricantes aproveitaram a oportunidade para lançar, com suas próprias marcas, os remédios de marca conhecidos como similares, com princípios ativos similares aos de remédios de outras marcas, mas, sem serem genéricos.

Essas e outras dificuldades foram sendo superadas e, como resultado, houve um substancial avanço dos genéricos, cabendo prosseguir e consolidar.

No caso do prazo das patentes, foi adotada uma atitude ainda mais ousada, com o Governo, determinando, em maio de 2001, a quebra das mesmas, no caso de um dos principais medicamentos utilizados no coquetel anti-Aids.

O caso ingressou na OMC, que deu amparo à posição brasileira, com base num acordo sobre propriedade intelectual, conhecido como TRIPS (Trade Rights of Intellectual Patents).

O Brasil alegou que a produção a custo mais baixo não seria comercializada, mas sim, distribuída gratuitamente. Pontuou o Brasil que o laboratório produtor estava atuando com práticas não competitivas e, que havia, ainda, uma situação de “emergência nacional” que o caso configurava.

Retrospectivamente, tanto a ampliação da oferta de genéricos, como a quebra da patente no caso citado, fizeram com que essa política brasileira servisse como um bom exemplo de globalização, uma vez que passou pelos seus vários critérios.

No de desenvolvimento, porque poupou recursos e teve acesso a avanços tecnológicos. No social, porque veio em benefício da sociedade e, em particular, dos mais pobres. No aprimoramento competitivo, porque fortaleceu o País, no uso de avanços tecnológicos importantes e na saúde de seus recursos humanos. Pelas mesmas razões, deixou o País menos vulnerável.

Finalmente, o foco numa instituição internacional foi utilizado para enfrentar interesses poderosos dos laboratórios internacionais e dos governos de seus países.

Pelo que acima foi discutido, os elementos principais de uma estratégia de globalização para o Brasil, são os seguintes: o desenvolvimento econômico, o social, o aprimoramento competitivo, a redução da vulnerabilidade e o foco nas instituições internacionais ligadas ao comércio e às finanças.

Com base nesses critérios, foram avaliados negativamente, os movimentos de inserção financeira, de abertura comercial e de privatização.

No que concerne aos medicamentos genéricos e o das patentes farmacêuticas, identificamos uma avaliação positiva, o mesmo ocorrendo com os resultados do trabalho que o Brasil vem desenvolvendo junto à OMC.

Por falta de uma estratégia adequada, o Brasil tem sido arrastado pela privatização, de uma forma frequentemente passiva, levando-o a colecionar insucessos que continuam a se desdobrar nos seus efeitos.

Assim, torna-se indispensável a revisão da maneira, mediante a qual, o País vem encarando a globalização, deixando caminhos que, embora facultados pelo processo, juntamente com outros recomendáveis, resultaram de nossa própria escolha. Os movimentos que receberam avaliação positiva à luz da globalização são encorajadores ao demonstrar que escolhas melhores podem ser realizadas (MACEDO, 2002).

## **A Necessidade da Retomada do Crescimento Econômico Brasileiro**

Desde 2011, o Brasil vem experimentando uma taxa de crescimento econômico de 1% ao ano, abaixo da média mundial (3,5% ao ano) e, até mesmo, abaixo da dos países latino-americanos (2,8% ao ano). Esse desempenho é, extremamente, discutível para um País com potencial que o Brasil apresenta.

Nos últimos anos, essa baixa performance se acentuou como consequência dos impactos negativos da deterioração das contas públicas. Entre 2013 e 2016, saímos de um superávit, para um déficit primário crescente e estrutural. A dívida pública acelerou e, ultrapassou 70% do PIB, acima da média de 50% de outros países emergentes.

A desconfiança quanto à sustentabilidade fiscal brasileira trouxe consequências negativas para a sociedade: a inflação e o desemprego voltaram ao patamar de dois dígitos e, o PIB recuou 7%, afetando dramaticamente o bem-estar das famílias brasileiras.

Nesse mesmo período, os demais países do mundo cresceram em média 2,5% ao ano, demonstrando claramente que cometemos erros na condução das políticas macroeconômicas, independentemente, dos problemas da economia global.

O mais preocupante foi a constatação de que a renda *per capita* do brasileiro atingiu o menor nível desde 2007. Acreditamos que boa parte desse baixo crescimento econômico, nesses seis anos e, o acentuado declínio nos últimos três, seja consequência da tendência ininterrupta do aumento do gasto público, que nos últimos 20 anos, cresceu a uma taxa média de 6% ao ano, acima da inflação. Evidentemente, essa é uma trajetória insustentável, pois, é uma evolução muito acima daquela que tivemos na atividade econômica no mesmo período.

Para manter um frágil equilíbrio fiscal, o aumento dos gastos teve como contrapartida semelhante, crescimento na arrecadação de impostos, comprimindo, excessivamente, a capacidade

de investimento do setor privado. Enfim, essa política mostrou seu esgotamento, sendo incapaz de reestabelecer o crescimento econômico.

O Governo propôs, o controle da expansão dos gastos públicos, como forma de restabelecer o equilíbrio fiscal, condição necessária para atingir esse objetivo.

A história econômica tem mostrado que países que efetuaram ajustes fiscais, pelo controle de despesas, voltaram a crescer, mais rapidamente, do que aqueles que optaram por fazê-lo, através do aumento de impostos.

Se a proposta governamental for aprovada, retomaremos no Brasil, a capacidade de planejar e de prever cenários e, haverá, portanto, menos incertezas para decidir investimentos. Além disso, deixaremos de sofrer com a instabilidade financeira, na qual o câmbio e os juros variam, excessivamente, em prazos curtos, tornando muito difícil a administração de empresas, particularmente, as das pequenas e médias.

Acreditamos que se houver a contenção dos gastos públicos, finalmente, estaremos criando as condições necessárias para termos inflação e juros reais baixos e de forma sustentável.

Em suma, consideramos que o controle dos gastos proposto pelo Governo, é uma reforma-chave para o reequilíbrio das contas públicas e para a retomada do crescimento econômico. A proposta limita o aumento dos gastos à inflação e, reduz gradualmente, o descompasso entre receitas e despesas. Trata-se de um ajuste que se dará, ao longo do tempo e, com um resultado previsível.

Reconhecemos, porém, que para que tudo isso aconteça, outras reformas terão de seguir, sendo a mais fundamental, a da Previdência. Mas há outras, como a política, a trabalhista, a do judiciário, a tributária, além de uma reforma do sistema financeiro.

Ponderamos que precisamos tornar o sistema financeiro mais eficiente, reduzindo o custo da intermediação financeira. Para isso, precisamos reduzir o direcionamento, hoje excessivo, de recursos para fins específicos. A retomada do crescimento sustentável, em níveis superiores à média mundial, deve ser nosso objetivo e teremos uma longa jornada para chegar lá.

Aceitando que precisamos recuperar o equilíbrio fiscal, pois, fora disso caminhamos para o caos, a outra opção seria o aumento de impostos. Entretanto, essa é uma solução com resultados piores, como já demonstrou a experiência internacional. Assim, nesse novo contexto, não seria necessário aumentar tributos nos próximos anos.

Ao nosso ver, a retomada de um crescimento sustentável, terá como consequência, uma melhoria das condições de vida da população brasileira (SETUBAL, 2016).

## **As Transformações Territoriais Ocorridas no Brasil, no Contexto do Processo Global**

Pelo que foi visto, precedentemente, envolvendo uma longa discussão da economia brasileira, ao longo do processo de globalização, ainda que tenhamos identificado aspectos negativos, além dos positivos, faz-se mister, agora, a observação dos resultados da nossa inserção na economia global, no que concerne às transformações identificadas no território brasileiro, fato que nos leva a salientar, enfim, as consequências do referido processo na estrutura do território nacional.

A inserção do Brasil no sistema global ocorreu com a própria conquista e colonização do território, deixando-nos três heranças: a vastidão do espaço geográfico, a forte assimetria regional e as significativas desigualdades sociais. Todavia, no curso dos últimos anos, o País mudou.

No século XX, o Brasil reafirmou sua inserção, subordinando-se à internacionalização do capital produtivo industrial e, na década de 1990, mergulhou fundo na internacionalização financeira. Como exemplo, o melão produzido no assentamento da reforma agrária em Baraúnas, Rio Grande do Norte, é distribuído por uma transnacional, a qual recolhe as frutas dos produtores e as lança no mercado mundial.

Por esses vários caminhos, o processo de globalização vem reorganizando o espaço mundial. Os agentes globais, que comandam o processo, escolhem os lugares em função do cruzamento de duas variáveis: seus próprios objetivos e os atributos dos lugares. É por isso que, ao contrário do que a palavra sugere, a globalização é um processo seletivo, gerador de desigualdade. Os agentes é que decidem e escolhem onde vão crescer, onde vão se consorciar e de onde vão sair. A escolha é deles, de acordo com seus objetivos estratégicos e dos atributos de cada território. Eles vão para determinados lugares e não vão para outros. Há lugares muito ligados à dinâmica global e outros bem menos.

Portanto, a globalização é um processo que não anula as hierarquias, mas as recria, assegurando uma reinserção muito mais autônoma do que a de países como o Brasil, que também é de porte médio, mas, ligou-se ao processo de globalização no século XVI, como colônia de exploração, tendo, até hoje, uma grande dificuldade de atuar com soberania.

Além disso, a globalização estimula a valorização das escalas global e local, constituindo-se numa questão importante no debate sobre a globalização e o território. Os agentes globais não são ligados às regulações, pretendendo manter a liberdade de atuação no espaço global, instalando suas unidades no espaço local.

Assim, na era da globalização, os territórios admitem pelo menos duas leituras: uma leitura feita pelos agentes globais, para os quais os territórios são meros “palcos de operações” e a leitura levada a termo pelas populações de cada lugar, para as quais os territórios são, acima de tudo, construções sociais.

Essas duas leituras conflitantes produzem uma tensão entre o global e o local, pois o global é fonte de homogeneidade e os territórios são lócus de especificidades. O Brasil é um País que tem história, possui um território, nele construindo uma sociedade, não sendo possível reduzi-lo a um palco de operações. Além disso, cada lugar do Brasil é diferente.

O Brasil possui três heranças principais, quando visto sob a ótica do regional. A primeira herança é ser um País de dimensão continental que ligou-se à economia mundial como espaço primário exportador, deixando marcas importantes, entre elas, o forte contraste entre a faixa litorânea e a região central.

A segunda, é a diversidade regional. O País estruturou-se sobre um território que compreende vários biomas, entre eles: o bioma amazônico, o bioma da caatinga, o bioma do cerrado, o bioma da floresta tropical atlântica, o bioma dos manguezais, o bioma da floresta dos Pinhais, o dos Pampas e o complexo do Pantanal.

Sobre essa natureza diversa, estruturaram-se polos produtivos também variados: o açúcar, no Nordeste; o ouro, em Minas Gerais; o café, no Sul de Minas, São Paulo e Norte do Paraná; o algodão, principalmente, na hinterlândia nordestina e a industrialização, sobretudo, no Brasil de Sudeste. Cada um deixou a sua marca. Portanto, o Nordeste açucareiro ficou muito diferente do Sudeste cafeeiro. Cada região misturou à sua maneira os ingredientes indígenas, europeus e negros, gerando uma grande diversidade cultural, que se constituiu num dos maiores patrimônios do Brasil. Na era da globalização intensa, estamos redescobrimo o Brasil.

A terceira herança é a herança da desigualdade. É uma herança pesada, que cresceu muito no século XX, quando o País ligou-se à globalização industrial. Como consequência, nossa herança de desigualdade produziu, realmente, dois Brasis, em diferentes escalas.

Por outro lado, a inserção do Brasil na globalização industrial integrou o mercado brasileiro. Com o advento da indústria, passamos a produzir no País e realizá-la nele mesmo. Para tanto, foi preciso integrar fisicamente o mercado brasileiro: criar uma malha urbana, uma malha viária e uma malha de telecomunicações.

As multinacionais quando se estabelecem no nosso País, além de terem como objetivo as exportações, estão, também, atentas ao próprio mercado brasileiro, o qual apresenta celeridade, desde a segunda metade do século XX.

Com o tempo, ocorreu, não apenas, a circulação das mercadorias, mas também, a circulação do capital. Três agentes se engajaram nesse processo: as transnacionais, o capital nacional e o Estado brasileiro. Grandes empresas brasileiras, que nasceram e se desenvolveram em uma região, instalaram filiais em outras. O desembarque da Vale do Rio Doce, no Pará, mudou o Pará. O desembarque da Petrobras, na Bahia, mudou a Bahia. Eram empresas estatais, promovendo a gradual redução da concentração econômica no Sudeste.

A aludida concentração começou a declinar a partir do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1975/1979), quando vários investimentos foram feitos em outros lugares do Brasil, dando início a um processo de desconcentração. A crise atingiu São Paulo e outros lugares do Brasil começaram a se destacar. Além disso, observamos mudanças no quadro demográfico, na economia e na sociedade. Portanto, o Brasil que no século XX, tinha uma concentração econômica muito grande no Sudeste, gerando uma enorme concentração de renda, presentemente, sinaliza um percurso diferente: desconcentração produtiva fora do Sudeste e modificação do padrão de distribuição de renda.

Por outro lado, a localização das populações está mudando: o Centro-Oeste e o Oeste do Nordeste, antes desocupados, agora estão sendo preenchidos econômica e demograficamente.

Notamos, também, que as cidades médias passaram a crescer, porque a concentração nas metrópoles brasileiras atingiu seu auge, evidenciando que as deseconomias já são maiores do que as economias. Assim, os municípios médios apresentam grandes vantagens e não têm os problemas da concentração.

Dentro do Estado de São Paulo, isso se deu com muita força. Esta é uma mudança muito importante porque poderia representar uma chance de construirmos, no século XXI, cidades livres das mazelas que marcaram o século XX.

Acrescentamos que a emigração diminuiu e os que saem da zona rural do Nordeste passaram a ir para as médias e pequenas cidades da própria região ou para a fronteira agrícola do País, não buscando mais São Paulo, que já apresenta problemas de desemprego. Assim, o Sul cresce, o Norte cresce, o Centro-Oeste mantém-se atrativo, recebendo população.

Sob a ótica industrial, registramos uma mudança significativa, uma vez que a região metropolitana de São Paulo que chegou a ter 43% da indústria do País, agora detém 22%. O Estado de São Paulo que detinha 60% da indústria do País, presentemente, só registra 44%. Entrementes, muitas indústrias vão para Manaus e o Nordeste dobrou seu peso nacional nesse setor. Embora a concentração ainda seja grande, observamos um processo de realocação da indústria no Brasil, que está em curso desde os anos 1970.

Do ponto de vista agropecuário, notamos mudanças igualmente importantes: o Centro-Oeste está atraindo a dinâmica agropecuária, mostrando que o processo de ocupação do território brasileiro está mudando, em plena era da globalização. Uma das mudanças mais interessantes é a emergência do Nordeste, região que aparecia como problemática, quando vista no conjunto nacional.

Vários fatores estimularam o consumo na região e, mais recentemente, a região começou a abrigar novos investimentos, alguns deles diretamente associados ao movimento do capital, em escala mundial, como o caso do setor de turismo, em que o Nordeste lidera no ranking da captação de Investimentos Diretos do Estrangeiro (IDE).

Como vemos, o território brasileiro redefine sua inserção na era da globalização e sinais dessa redefinição estão, cada vez mais, evidentes (BACELAR, 2008).

### **Considerações Finais**

Neste trabalho, discutimos o processo da globalização, entende-o como um processo de integração social, econômico e cultural entre as diferentes regiões do planeta, explicitando a atual conjuntura do sistema capitalista e sua consolidação no mundo.

Em seguida, analisamos as características dos países emergentes, sobretudo, no que tange aos objetivos das transnacionais, a evolução recente e o estágio atual dos emergentes, a reflexão em torno do vetor tecnológico e a questão da eficiência, a questão do vetor tecnológico e o desemprego estrutural, os fluxos mundiais do capitalismo financeiro, o novo papel do estado emergente, no âmbito da globalização, as tendências registradas nos países emergentes, no âmbito do processo global e as consequências de todo esse processo para o Brasil.

Posteriormente, refletimos sobre os critérios principais de uma estratégia de globalização para o Brasil que são os seguintes: o desenvolvimento econômico, o social, o aprimoramento competitivo, a redução da vulnerabilidade e o foco nas instituições internacionais ligadas ao comércio e às finanças.

Com base nesses critérios, foram avaliados negativamente os movimentos de inserção financeira, de abertura comercial e de privatização. No que concerne aos medicamentos genéricos e o das patentes farmacêuticas, identificamos uma avaliação positiva, o mesmo ocorrendo com os resultados do trabalho que o Brasil vem desenvolvendo junto à OMC.

No que concerne a retomada do crescimento econômico do Brasil, ponderamos que é preciso tornar o sistema financeiro mais eficiente, reduzindo o custo da intermediação financeira. Para isso, precisamos reduzir o direcionamento, hoje excessivo, de recursos para fins específicos. A retomada do crescimento sustentável em níveis superiores à média mundial deve ser nosso objetivo e teremos uma longa jornada para chegar lá.

Aceitando que precisamos recuperar o equilíbrio fiscal, pois fora disso caminhamos para o caos, a outra opção seria o aumento de impostos. Entretanto, essa é uma solução com resultados piores, como já demonstrou a experiência internacional. Assim, nesse novo contexto, não seria necessário aumentar tributos nos próximos anos.

Ao nosso ver, a retomada de um crescimento sustentável, terá como consequência, uma melhoria das condições de vida da população brasileira.

Finalmente, abordamos as transformações ocorridas no território brasileiro, sobretudo, com o advento do processo da globalização.

Atestamos mudanças territoriais no Nordeste, no Norte, no Centro-Oeste, bem como no Sul do Brasil. Assim, a concentração das atividades econômicas, claramente identificadas no Brasil de Sudeste, paulatinamente, foi declinando com a emergência da inserção das atividades produtivas nas outras regiões brasileiras, constatando-se, portanto, um processo geral de desconcentração produtiva.

Assim sendo, o território brasileiro redefiniu a sua inserção na era da globalização e, sinais dessa redefinição estão, cada vez mais, evidentes no espaço nacional.

## **Referências**

BACELAR, T. Globalização e Território. *Le Mond Diplomatic Brasil*. Edição 11 – Junho, 2008.

DUPAS, G. Globalização e Países Emergentes. In: OLIVEIRA, F. A. M. (Org.). *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*. 1ª Edição. p. 247-260. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

MACEDO, R. “Globrasilização”: a globalização que convém ao Brasil. *Revista de Economia & Relações Internacionais* - Número 01 – Julho, 2002. Faculdade de Economia. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, lançada durante a palestra do Ministro Pedro Malan.

PENA, R. A. Globalização. (s/d). Disponível em: [brasilecola.uol.com.br/geografia/globalizacao.htm](http://brasilecola.uol.com.br/geografia/globalizacao.htm). Acesso em: 29 Out. 2016.

SETUBAL, R. E. Oportunidade para Voltar a Crescer. A Necessidade da Retomada do Crescimento Econômico Brasileiro. *Folha de São Paulo*. Coluna Opinião. *Tendências e Debates*. 2016.

## CAPÍTULO 3 - O USO POLÍTICO DO TERRITÓRIO NO ESTADO DA PARAÍBA

Rosimeri de Lourdes Estevão Cunha<sup>1</sup>

### Introdução

O entendimento da configuração histórica do território paraibano é imprescindível para se compreender, em sua totalidade, os conteúdos sociais, políticos e econômicos, atualmente, operantes no território. Para tanto, deve-se levar em consideração, inicialmente, as dinâmicas econômico-produtivas responsáveis pelo estabelecimento das primeiras feições territoriais, aliadas ao fator político institucional, que desencadeou uma dinâmica de divisão do território estadual em subespaços, por meio da produção de municípios, considerando que a divisão política do território, significa a definição física das entidades jurídicas-político-administrativas, ou seja, das entidades estatais, representando compartimentos de poder.

Portanto, a compartimentação política, expressa a organização do território, através de informações e funcionalidades sociais, perceptíveis por meio das fronteiras, representativas dos poderes Constitucionais que marcam e dividem politicamente o território. Assim sendo, todo poder político é territorial na medida em que o exercício de suas atividades requer um território delimitado.

Essas delimitações políticas do território, ou seja, as fronteiras, coincidem e são produzidas em semelhança com seu tempo, de modo que se expressam, enquanto condição e resultado, das ações sociais em determinado período histórico. Portanto, se com o passar do tempo, o processo que originou uma fronteira, entra em obsolescência, a fronteira que representa a cristalização do trabalho social no território, também perde utilidade, originando a partir disto, novas compartimentações territoriais, em coerência com os novos projetos sociais que emergem (RAFFESTIN, 1993).

A criação de fronteiras territoriais obedece a critérios legais. Todavia, os esforços se concentram na compreensão da produção de fronteiras municipais, tendo como foco de análise, o Estado da Paraíba. Salienta-se que, este é um processo que se faz dependente das normatizações constitucionais, pois, a produção de fronteiras internas obedece a prescrições legais, estabelecidas ao longo das diferentes Constituições.

Assim sendo, para o entendimento da sistemática, relacionada à criação de municípios na Paraíba, considera-se as normas legais que gerenciaram a dinâmica de cada temporalidade, levando em conta que o território é produzido socialmente, pautado nas intencionalidades, ou seja, nos projetos sociais de cada tempo.

Ressalta-se que a produção de municípios, embora sendo perpassada pelo caráter institucional, contempla determinações políticas diversas, por meio da apropriação política do território, pelos diferentes grupos sociais. Assim, a criação de municípios comporta, em seu âmago, uma grande carga político-ideológica. No entanto, para a construção de um entendimento acerca do referido evento, torna-se necessário a construção de uma abordagem que contemple a articulação das diferentes escalas institucionais, englobando o contexto nacional, estadual e local, considerando que existe uma interdependência de variáveis, presentes em cada escala, que são determinantes para a concretude do

---

<sup>1</sup> Graduação em Licenciatura Plena em Geografia – Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Curso de Especialização em Geografia e Território: Planejamento Urbano, Rural - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

processo. Dessa forma e, buscando realizar sempre as devidas articulações, tentar-se-á construir uma reflexão acerca da produção de municípios no Estado da Paraíba, ao longo do tempo, não perdendo de vista sua conexão com o panorama nacional.

Posteriormente, remeter-se-á, mais detidamente, ao período no qual decorre a norma Constitucional de 1988, entendido como um momento em que os municípios foram dotados de maior autonomia fiscal, tributária e administrativa, fato este que, repercutiu na criação de novas municipalidades, difundidas por todo o Brasil, ocasião em que, no Estado da Paraíba, foi promovida a instalação de 52 novos municípios. Portanto, tentar-se-á levantar considerações explicativas acerca dos mecanismos que determinaram a sistemática deste evento político-institucional no Estado.

Mais adiante, diligenciar-se-á algumas reflexões fundadas em características comuns, presentes no perfil desses municípios, centrando a análise, especialmente, nos municípios criados na região do Curimataú paraibano.

### **Compartimentação Política e Criação de Municípios na Paraíba: Da Gênese aos Dias Atuais**

A implantação de municípios no Brasil se deu, inicialmente, através da Corte Portuguesa, decorrente do viés colonialista, que logo de início, implantou no Brasil, o modelo já utilizado por Portugal nas colônias do Atlântico. Esse modelo tinha como fundamento uma estratégia de gerenciamento do território, pelo poder central de Portugal, que adotou o sistema de Capitânicas Hereditárias, representando grandes lotes de terra, que eram doados a donatários que detinham o poder de administrá-las, visando o desenvolvimento e a ocupação dessas áreas, logrando, ainda, os mesmos, o poder de fundar vilas com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais daquelas existentes em Portugal (IBAM, 2010).

No período colonial, a criação de núcleos populacionais era resultante de ações oficiais, que visavam à formação de povoados que, posteriormente, seriam elevados ao nível de vilas. Assim, através da formação desses núcleos populacionais, originavam-se as cidades, sob o comando político das câmaras municipais, representantes da estrutura político-administrativa do Brasil Colônia, as quais tinham seus cargos ocupados por pessoas da classe nobre, “os chamados homens bons”, que tomavam todas as decisões sobre a administração do município.

Contudo, cabe ponderar que, através das Câmaras Municipais e, recebendo o apoio da Igreja, que possuía instrumentos normativos para a oficialização de novos povoados, o município brasileiro sempre buscou sua autonomia, em relação à metrópole, embora permanecesse subjugado ao poder central dos donatários. “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 um meio de administração e de defesa da colônia. Quanto maior as distâncias e maiores as dificuldades de administração, 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” (CATAIA, 2001, p. 68).

É importante salientar que, até a independência do Brasil, a elevação do número de vilas que, posteriormente, seriam transformadas em cidades, se deu de forma lenta. “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” (CATAIA, 2001, p. 66), ou seja, até a independência do Brasil, existiam no território nacional, 213 vilas e 12 cidades.

No que concerne ao contexto paraibano, a fundação da Capitania Real da Paraíba, desmembrada da Capitania de Itamaracá, foi, efetivamente, realizada no final do século XVI, como estratégia de garantia da conquista e domínio dos portugueses colonizadores.

Assim, no que tange à configuração de territórios municipais, durante o período em que ocorreu a conquista do território paraibano pelos portugueses, até 1822, com a declaração da independência do Brasil, verificou-se um vagaroso processo de formação de territórios municipais, tendo estes, como marcos iniciais, os núcleos de povoamento.

Logo, o entendimento do processo inicial de ocupação e uso do território paraibano, tem como suporte as atividades tidas como sustentáculos para construção do mesmo. Nesta perspectiva, situa-se o tripé formado, inicialmente, pela cana de açúcar e pecuária e, posteriormente, o algodão, que dão início à configuração do território estadual.

A ocupação do território estadual é, concomitantemente, atrelada a uma divisão territorial do trabalho, por meio da especialização de terras, voltadas para a produção canavieira, prosperada no século XVI e, primeira metade do século XVII, quando operou-se uma crise na produção regional, decorrente da concorrência com outros mercados produtores, principalmente, pela posição assumida pelo mercado das Antilhas (MELO; RODRIGUEZ, 2004).

A organização inicial do território paraibano segue a lógica empreendida em todo o nordeste brasileiro, lógica essa fundada na produção primária de determinados produtos, na qual a cana de açúcar era tida como atividade principal, uma vez que era destinada ao mercado externo, “tratava-se de um espaço construído e organizado para atender às necessidades de acumulação do capital mercantil. Daí ele ser tido como um ‘espaço alienado’, ou seja, um espaço produzido para atender necessidades externas” (MOREIRA; TARGINO, 1997, p. 33). Assim, a ocupação de toda a porção territorial litorânea teve, inicialmente, sua estruturação fundada nesta base econômica.

A atividade pecuária, embora representando uma função complementar no quadro econômico colonial, exerceu um papel preponderante, sendo responsável pela ocupação do interior. Esse povoamento ocorreu por meio de vias de penetração diferentes e, em épocas diversas, sendo intensificado, a partir do século XVII, por meio da atuação de frentes de exploração oriundas da Bahia e de Pernambuco (JUCA, 1982).

A ocupação do interior ampliava-se com o domínio sobre os indígenas e a instalação de fazendas, estimuladas pela valorização e procura da carne bovina, nos centros litorâneos e, ainda, pela necessidade de prover animais para o trabalho nos canaviais. A pecuária consistia em uma atividade que ocupava extensas áreas, exigindo pouca mão de obra e baixo capital circulante.

Todavia, a partir de meados do século XVIII, ocorreu um aumento considerável da população, na região interiorana do Estado, decorrente da cultura do algodão, produzida de modo complementar à atividade pecuária. O fortalecimento da cultura algodoeira se deu, oriundo da procura do mercado europeu, em virtude da Revolução Industrial Inglesa, que tornou o algodão o principal produto requisitado pelo mercado internacional, superando a posição assumida pelo açúcar.

Portanto, a ocupação, a organização social, política, cultural e econômica de todo interior paraibano, foi desenvolvida pela importância da pecuária, representada pelos currais de gado, aliada ao florescimento da cultura algodoeira. Tais atividades, representavam a economia do grande proprietário que, instalado na região, viabilizava o surgimento de vilas que se tornaram, posteriormente, cidades.

O desconhecimento do território, as dificuldades de locomoção e a falta de conexão, deu margem à organização dos lugares, de acordo com os interesses neles presentes. Assim, “a ordenação

do crescimento das vilas no Brasil obedeceu a interesses específicos do lugar (ainda que fossem dos homens bons) que, por um lado, coincidiam com os da Coroa Portuguesa e, por outro, se chocavam” (CATAIA, 2001, p. 71).

Coincidiam, no sentido em que os interesses eram ambos dominantes e lucrativos e, por outro lado, se chocavam, pois, as “dificuldades de comunicação com a Coroa Portuguesa, [...] faziam com que interesses autonomistas se exacerbassem, estando estes, diretamente ligados à criação de novos municípios, dado que a passagem da freguesia à vila, implicava na produção de um poder local (Câmara de Vereadores) que dava autonomia aos homens bons, na organização de seus próprios interesses” (CATAIA, 2001, p. 71).

Assim, a elevação do número de municípios, nesse período, está estritamente relacionada com o poder. “Não é outro o motivo de, ao longo de nossa história, aquelas pequenas aglomerações ao crescerem, populacionalmente e/ou economicamente, exigirem a sua autonomia política” (CATAIA, 2001, p. 72).

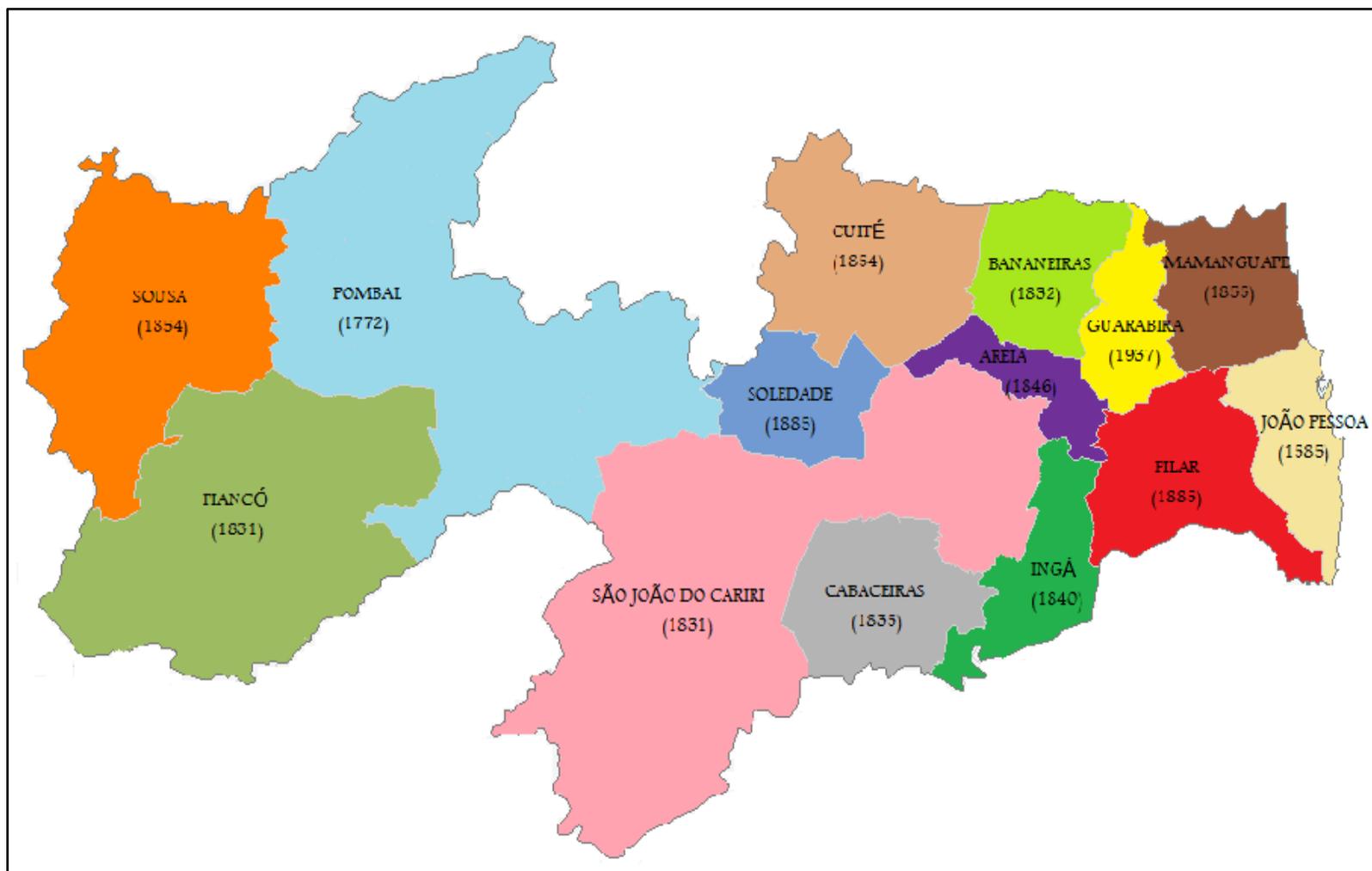
Nesse período, entre finais do século XVIII e, início do século XIX, existiam no território paraibano, além da capital João Pessoa (criada em 1585), alguns outros municípios que podem ser considerados como troncos, por não apresentarem indicações de terem sido desmembrados de outros territórios. Todavia, a partir deles e, por meio de processos de desmembramentos, originaram-se ao longo do tempo, inúmeros outros municípios (ARAÚJO, 1998) (**Figura 1**).

No ciclo que compreende a independência do Brasil, a configuração municipal do país sofre modificações. Em 1824, quando é outorgada a Primeira Constituição brasileira, a normatização das Câmaras Municipais, deixa de ser regulada pelos atores do território do município, ficando a cargo de uma lei complementar, que subordinava sua administração aos Presidentes das Províncias.

Portanto, passaram a se fazer presentes novas variáveis, como a instituição da primeira Lei Orgânica dos municípios (1828) que estabeleceu a esse ente, novas atribuições, implicando em uma considerável perda de autonomia. Outro elemento aliado à essa perda de autonomia, que merece ser destacada, é a Lei de Terras de 1850, dela decorrendo que o município deixou de ser o único fornecedor de terras e, passou a surgir, a figura do proprietário particular (CATAIA, 2001).

Este período testemunha a emergência do espaço mecanizado, manifestando-se no território brasileiro em formas e momentos diferenciados, caracterizando-se pela presença gradual das máquinas e de criação de objetos artificiais, incorporados, inclusive, ao território, para viabilizar a circulação e integração nacional.

Acompanhando esse progressivo avanço técnico, difundido paulatinamente pelo País, surgem novos municípios, embora, nesse período, o território paraibano, ainda não tivesse sido alvo de grandes elementos modernizadores, nele havendo uma progressiva ampliação no processo de criação de novas fronteiras internas, ao longo de todo o século XIX, através da expansão da ocupação do território, que refletiu na organização administrativa municipal. No período imperial, de 1822 até 1889, quando é proclamada a República, acontece um relevante aumento no número populacional do Estado, o qual “passa de 122 mil, em 1823, para 457 mil, em 1890” (MOREIRA; TARGINO, 2003, p. 18).



**Figura 1:** Municípios existentes na Paraíba considerados como municípios troncos. Fonte: ARAÚJO, 1998.

Esse aumento populacional é decorrente da expansão produtiva, principalmente, da importância da cultura algodoeira que mostrava-se firmada, refletindo, positivamente, na economia provincial da Paraíba. “A importância do algodão para o processo de adensamento da população no Agreste é inquestionável. Basta lembrar que, em 1782, a população da região (7.914 habitantes) representava cerca de 15% da população da capitania. Setenta anos depois, mais da metade da população paraibana estava centrada no Agreste, elevando-se a 111.777 habitantes” (MOREIRA; TARGINO, 1997, p. 81).

Embora a Paraíba tenha se tornado, teoricamente, independente de Recife na fase imperial manteve a dependência, considerando-se o fato de que os produtos eram exportados, através do porto de Recife.

A elite proprietária de terras e, conseqüentemente, do capital oriundo dessas atividades, através do esquema familiar, mantinha-se à frente, ao mesmo tempo de suas propriedades e dos cargos políticos provinciais, alimentadas por relações de dominação, através do clientelismo, do compadrio e do apadrinhamento. Com a desagregação do escravismo, as relações de produção, de imediato, não se encaminharam para a forma capitalista, passando a acomodar formas de semiescravidão e não-assalariadas (FERREIRA, 1993).

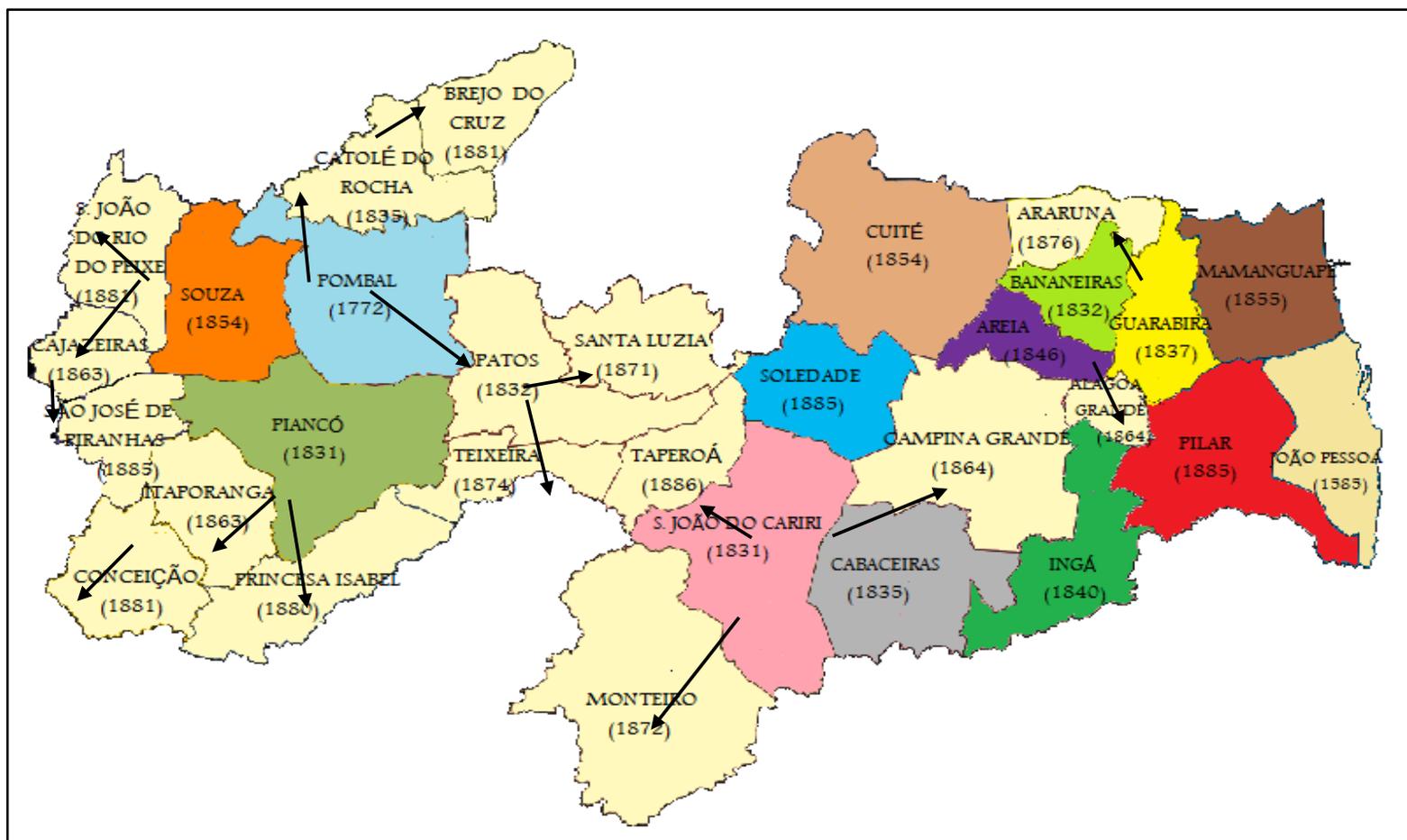
Contudo, neste quadro político e, como testemunho da importância desempenhada por estas atividades, no processo de ocupação do interior do Estado, constata-se o crescimento populacional e a intensificação do número de municípios, criados através de desmembramentos, normatizados por Leis Provinciais, totalizando, até o momento da implantação da República, em 1889, 30 municípios (**Figura 2**).

Percebe-se, assim, a estreita relação entre a expansão produtiva pelo território e, a criação de novos municípios, pois, tais fragmentações, por meio da formação de unidades municipais, não teriam sido possíveis, sem que tivesse ocorrido, primeiramente, a implantação das bases produtivas que provocaram o povoamento e os primeiros fragmentos de divisões territoriais.

Assim, essas culturas tradicionais paraibanas, distinguidas pela importância desempenhada pela cana de açúcar e pelo algodão, perderam, paulatinamente, sua representatividade, devido a fatores como a ausência de inovações técnicas e as restrições no âmbito do mercado. Há, ainda, a necessidade de se considerar que a implantação das referidas gerou novos usos para o território, ou seja, foram criadoras de novos contextos, nos quais o aparecimento de núcleos populacionais acompanhou esse movimento.

Nesta perspectiva, a demarcação destes espaços de produção regional, que implicaram em divisões territoriais do trabalho, instalaram as bases produtivas do espaço paraibano. Entende-se estas bases como elementos importantes para se compreender as sucessões empreendidas no decorrer da história deste território, considerando que “o processo histórico é contínuo e não fragmentado. No entanto, não se pode negar que especificidades o fragmentam, caracterizando tempos diversos na construção do território” (GOMES, 1997, p. 20).

Portanto, compreende-se esse período de ocupação como um tempo específico, no qual só é possível compreender o presente, mediante a busca da dinâmica que o empreendeu, já que este “presente”, guarda rugosidades de tempos anteriores que influenciaram na configuração territorial, gerando formas, conteúdos e funções.



**Figura 2:** Municípios existentes na Paraíba até o momento da implantação do Sistema Republicano em 1889. Fonte: ARAÚJO, 1998.

Com a instituição da República, em 1889, inicia-se um novo pacto territorial, passando a organização político territorial brasileira a ser determinada pelo modelo federalista adotado pelo país que “podemos definir como uma repartição vertical da autoridade política do Estado e do próprio exercício do poder, de tal forma que contenha múltiplos centros soberanos circunscritos por fronteiras (estados, municípios e províncias), mas, teoricamente, coordenados entre si” (IBAÑEZ, 2006, p. 27).

Pode-se, então, entender o modelo federalista como um pacto, que reflete uma divisão de poder, através dos arranjos internos fundados na integridade das partes componentes e na articulação entre elas.

Para Afonso (1995, p. 57 apud IBAÑEZ, 2006, p. 27) “é importante ressaltar que a ‘federação’ é antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do Poder central, com os poderes regionais e locais”. Assim, os pressupostos ideológicos que norteiam o modelo são a repartição do poder através das diferentes esferas e o pacto estabelecido entre elas, em suas múltiplas dimensões.

Segundo Furtado (1999, p. 45) “Federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação e, não, na compulsão”.

Esse modelo federalista foi gestado nos Estados Unidos da América, tendo sido adotado em vários outros países, em especial, nos países da América Latina. Todavia, os resultados obtidos nos diversos países que adotaram o sistema, se deram de maneira diferenciada, devido às especificidades locais. “No caso americano, a fundação do federalismo aconteceu a partir da aprovação de todos os estados, já desde o início comprometidos com um ideal de Nação, na Convenção de 1787. Esse aspecto da constituição do federalismo americano se diferencia muito do caso brasileiro, no qual o surgimento do modelo federativo partiu de um decreto, destituído de significativas negociações, votações ou amplos debates, quando aprovada a Constituição de 1891. Naquele momento, as elites regionais já não estavam muito interessadas em um governo central forte, capaz de reduzir o seu poder” (IBAÑEZ, 2006, p. 28).

Assim, o diferencial principal é que nos Estados Unidos, defende-se, através do federalismo, um governo central, forte e bem integrado a todo o conjunto que corresponde à União, de modo que os membros abdicam de certo grau de sua soberania, em prol dessa intensa articulação. Em contrapartida, no Brasil, os federalistas não abdicam, de maneira alguma, de sua soberania, “de seu poder”, buscando, de certo modo, enfraquecer o poder central, ou seja, não existe uma consistente preocupação com a articulação de todo o conjunto que integra a União.

Para Santos (2007, p. 129): “A história do Brasil também é a história da sucessão de verdadeiros pactos territoriais. O império nasceu com o abandono do estatuto colonial, o território sendo a base tangível da constituição do novo Estado-nação. Províncias e municípios se impõem como entidades territoriais e de direito público, formando com o império, a base jurídica do Estado. A República manteve essa franquia e ampliou-a, fazendo da autonomia dos estados e municípios a base da federação que se implantava”.

Portanto, para o caso brasileiro, é viável pensar-se que as situações que embasaram o sistema federalista levaram em consideração, também, a intensa diversidade existente no país, tanto no que tange aos fatores naturais, como políticos e econômicos, visualizados através da intensa desigualdade regional.

Nesta perspectiva, Furtado (1999, p. 46), diz que: “No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se

coloca entre nós, o problema de choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados às disparidades étnicas ou religiosas. Mas, sim, o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetria nas relações entre as regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertos em políticas de preços administrados”.

Assim, o federalismo brasileiro está, inteiramente, relacionado com perspectivas econômicas e de poder, no qual em sua formação “tiveram relevância forças que conduziam ao centralismo político e outras que reivindicavam o federalismo [...], alternando fases em que se reforça o poder central com aquelas em que se vitalizam os poderes regionais e locais” (FURTADO, 1999, p. 47).

Esse sistema constitucional, implantado através do federalismo, embora pautado num novo modelo, carregava intrinsecamente, as variáveis políticas geradas no período colonial e mantidas no imperial. Portanto, permanecia difundida socialmente, a cultura da dominação, na qual o sistema político era controlado pelas oligarquias agrárias que, por sua vez, detinham o poderio econômico.

Nessa sistemática, os detentores do poder eram opressores, dominavam sobre todos os aspectos as áreas sob suas influências, ficando todo o restante da população em situação de submissão. Para tanto, adotavam medidas como o empreguismo, o nepotismo e a corrupção eleitoral. Essa logística deu nome ao sistema coronelista, característico do período conhecido, historicamente, como Primeira República (FERREIRA, 1993).

Em meio a essa sistemática, o poder institucional se consolidava, através de convenções entre os atores atuantes na esfera federal, buscando apoio junto aos governadores que, por sua vez, tinham alianças firmadas com lideranças locais, prevalecendo, assim, um sistema de favores mútuos. Na Paraíba, esse quadro não se alterou, continuando o Estado a ser governado, mediante os interesses das elites.

Analisando-se o sistema federalista brasileiro, percebe-se fases que marcaram períodos específicos, ora tendo como fundamento, a centralização do poder político pelo governo central, ora atestando-se a repartição do poder com os entes estaduais e municipais. Sob esta ótica, depreende-se que até a Revolução dos anos 30 (Século XX), o município ficou relegado ao poder dos Estados e do Governo Central.

Com a norma Constitucional de 1934, o município ressurgiu no panorama político, através de variáveis que imprimiam um maior poder de organização aos referidos, instalando-se no país um arranjo político territorial, com base nos interesses regionais. Todavia, já em 1937, iniciou-se o pacto territorial, outorgado pela referida Constituição, na qual os Estados vêm mutilada sua autonomia, para permitir o predomínio, sem alternativa, de um poder central, tendo como justificativa a construção de um Estado Moderno, fundado no desenvolvimento econômico, que passava a ter como motor, a atividade industrial. Este centralismo constitui o chamado período Vargas (SANTOS, 2007).

Posteriormente, novas modernizações se impõem ao território brasileiro. No que tange ao contexto municipal, ressurgiu no Brasil, a discussão acerca da redemocratização, constituindo um novo pacto territorial, tendo como marco a Carta Magna de 1946, que “representou uma reação contra os excessos do centralismo do Estado Novo” (FURTADO, 1999, p. 49).

Esta Constituição, juntamente com a queda de Vargas, “restaura os direitos dos Estados e, amplia as prerrogativas municipais, agora amparadas por uma maior generosidade fiscal, com a redistribuição equitativa 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 municípios em todo o território nacional. Era, também, um novo pacto territorial, fortalecedor da vida local, que iria durar cerca de dezoito anos” (SANTOS, 2007, p. 130).

Com a instalação do modelo republicano, continua a ampliação dos territórios municipais no Brasil. A Paraíba chegou no início da década de 1950, com um total de 41 municípios. Entretanto, sob o prisma da Constituição de 1946, que dava aos Estados o poder de regular sobre o processo de criação de municípios, o número de municípios existentes no Estado da Paraíba, saltou de 41, para 171, um verdadeiro surto emancipacionista, processo esse, semelhante ao vivenciado em todos os estados brasileiros.

Este fenômeno estava diretamente relacionado, ao fim da ditadura do Estado Novo, que trouxe consigo, algumas variáveis democratizantes, principalmente, no que tange ao direito ao voto nos anos 50 e 60, do século passado.

Acredita-se que, um outro elemento que influenciou nesta expansão do número de municípios, foi a implantação do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba que, quando criado em 1946, instituiu o primeiro Plano Rodoviário Estadual, integrando 969 km de estradas tronco e 385 km de estradas alimentadoras, interligando todas as regiões do Estado.

Assim, juntamente com a implantação das bases técnicas de integração, surgem novas bases políticas, ou seja, novos poderes locais (municípios), propiciando a integração funcional do território.

No entanto, não se pode descartar o caráter político de fortalecimento de grupos estaduais e locais. Para Silva (2006), a criação destes municípios paraibanos, nas décadas de 1950 e 1960, está vinculada à produção de novos espaços para a reprodução de grupos oligárquicos tradicionais.

Contudo, em 1964, o golpe de Estado, perpetrado pelos militares, voltou a concentrar o poder nas mãos do Governo Central, visando a integração do País, na economia mundial que necessitava, por sua vez, da construção de novos pactos, “de modo a facilitar a implementação dos investimentos necessários à essa nova etapa da economia brasileira e de sua participação dependente na economia mundial capitalista e, exigia a redução, ou mesmo, a eliminação dos direitos dos cidadãos, de modo a não poder haver protestos contra medidas que iriam se mostrar em desacordo com o interesse da sociedade nacional. Para instalar um regime em que o consentimento fosse compulsório e o silêncio aparecesse como um dado normal da vida pública, um coadjuvante de peso foi encontrado em um novo pacto territorial, em que os governadores eram escolhidos, segundo uma farsa eleitoral e, nos principais municípios não havia nem mesmo essa farsa, pois os prefeitos eram pura e simplesmente nomeados nas grandes cidades e naquelas consideradas como de segurança nacional” (SANTOS, 2007, p. 132).

Neste contexto, a representatividade dos municípios, como também, dos Estados, sucumbiu, através dos pressupostos contidos na Constituição de 1967. Na Paraíba, seguindo o movimento refletido em todo o Brasil, este período demonstrou um refreamento, no que tange à produção de novas fronteiras e, englobados pelo centralismo político, os municípios viram-se prejudicados no que concernia à sua autonomia. Diante disto, houve uma estagnação na década de 1970 e 1980, período no qual não se verificou a criação de municípios no Estado.

Portanto, a análise das diversas normatizações, vigentes no Brasil, que fundamentaram o sistema federalista, termina por remeter a discussão acerca da descentralização, vivenciada em alguns momentos e, da centralização, exatamente, aquela que teve como exemplo, os dois períodos de vigência do governo autoritário, compreendido pela era Vargas e pelo período Militar. Definido por Almeida (1996 apud IBANEZ, 2006, p. 33) “como uma estrutura em que os governos subnacionais servem de agentes administrativos da União, que podem, por sua vez, interferir nos governos subnacionais. Já que concentram grande parte do poder de decisão e dos recursos”.

Contra esse modelo de governo, inúmeras críticas foram direcionadas, culminando em 1988, com a aprovação de uma nova norma Constitucional, que criou novos arranjos institucionais que passaram a nortear a organização do país, alterando o pacto federativo, com repercussões nas relações que compreendem a União, os Estados e os Municípios, por meio da lógica da descentralização, através da partilha das receitas e deveres do Estado, entre os entes federados.

Cabe ressaltar que, neste período, o mundo passava por intensas mudanças sociais, políticas e, principalmente, econômicas, decorrentes da intensificação do sistema econômico capitalista, como modo de produção mundial.

Portanto, pode-se considerar que a nova pactuação federativa do País, envolve um processo global de aspiração econômica da política liberal, mas também, da mobilização social.

Assim, depois de concretizada a descentralização, através da Constituição de 1988, os entes federados, estados e municípios, adquiriram um maior poder administrativo e tributário, ficando a cargo das Assembleias Legislativas Estaduais, legislar sobre a criação de novos municípios, refletindo no aumento significativo do número de municípios no País, como um todo (**Tabela 1**).

Os dados contidos na tabela a seguir, demonstram a dinâmica do processo por todo o País, na qual percebe-se as diferenciações, no que tange à criação de novos subespaços territoriais, nas diferentes regiões e estados, ao longo do tempo. Tomando, especificamente, como recorte temporal, os anos a partir de 1990, posterior a promulgação do marco Constitucional de 1988, nota-se o considerável aumento que sofreu a malha municipal brasileira, com o acréscimo de 1.073 municípios, entre os anos de 1990 e 2010, destacando-se nesta propositura, a década de 1990, período em que se deu o grande incremento de novas fronteiras internas no País.

A diferenciação do número de municípios criados nos diversos estados brasileiros, se deu decorrente das exigências e critérios estabelecidos, em âmbito estadual, bem como dos interesses políticos estaduais e locais que, também, permearam a dinâmica do evento. Assim, há regiões como o Sul brasileiro que se destaca com o maior número de criações de novos municípios durante o período, como também, o Nordeste, no qual os estados do Piauí (105), Maranhão (81) e Paraíba (52), lideraram os índices. Por outro lado, constata-se nessa mesma região, mecanismos restritivos, no que tange à criação de municípios, presentes nas políticas de ordenamento territorial de alguns estados, como Sergipe (01), Bahia (02) e Ceará (06).

Todavia, em outras regiões, as mesmas características fazem-se presentes, destacando-se estados como Minas Gerais (130), no Sudeste, que produziu um grande número de territórios municipais, bem como é evidente nesta região, Estados que apresentam uma baixa dinâmica do evento em foco.

Portanto, examinando-se de forma crítica, verifica-se estados que apresentam condições socioeconômicas bastante diferentes, inseridos em regiões com perfis econômicos e sociais, também, distintos, apresentando similaridades no que concerne às políticas de organização de seus territórios.

Essas contradições, demonstram as intencionalidades que perpassam o processo nos diferentes lugares e Estados, considerando que, embora, o quadro institucional, implantado no país, tenha viabilizado o processo, sua concretude se deu decorrente das relações políticas e de todo o conjunto de interesses dos atores envolvidos, como legisladores, grupos políticos e população local, ressaltando a relevância dos primeiros, que promoveram, oficialmente, a execução dos projetos.

**Tabela 1** - Divisão Territorial do Brasil: Municípios Instalados, 1980-2010.

Regiões / Estados	Total de Municípios Instalados			
	1980	1990	2000	2010
<b>BRASIL</b>	<b>3974</b>	<b>4491</b>	<b>5507</b>	<b>5564</b>
<b>NORTE</b>	<b>153</b>	<b>298</b>	<b>449</b>	<b>449</b>
Rondônia	7	23	52	52
Acre	12	12	22	22
Amazonas	44	62	62	62
Roraima	2	8	15	15
Pará	83	105	143	143
Amapá	5	9	16	16
Tocantins	-	79	139	139
<b>NORDESTE</b>	<b>1375</b>	<b>1509</b>	<b>1787</b>	<b>1793</b>
Alagoas	94	97	101	102
Bahia	336	415	415	417
Ceará	141	178	184	184
Maranhão	130	136	217	217
Paraíba	171	171	223	223
Pernambuco	165	168	185	185
Piauí	114	118	221	223
Rio Grande do Norte	150	152	166	167
Sergipe	74	74	75	75
<b>SUDESTE</b>	<b>1410</b>	<b>1432</b>	<b>1666</b>	<b>1668</b>
Espírito Santo	53	67	77	78
Minas Gerais	722	723	853	853
Rio de Janeiro	64	70	91	92
São Paulo	571	572	645	645
<b>SUL</b>	<b>719</b>	<b>873</b>	<b>1159</b>	<b>1188</b>
Paraná	290	323	399	399
Rio Grande do Sul	232	333	467	496
Santa Catarina	197	217	293	293
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>317</b>	<b>379</b>	<b>446</b>	<b>466</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Goiás	223	212	242	246
Mato Grosso do Sul	55	72	77	78
Mato Grosso	38	95	126	141

Fonte: IBGE/IDEME-PB, 2010.

Por tal razão, o evento não se difundiu igualmente por todos os Estados da federação, decorrendo dos interesses e mecanismos criados para viabilizar os objetivos políticos em cada Estado. Por este motivo, há uma grande diferenciação presente na dinâmica da malha municipal nos diversos estados brasileiros. Concorde-se, assim, com a propositura de Santos (2007), de que as grandes contradições presentes no momento histórico atual passam pelo uso do território.

Cabe ressaltar que, esse aumento do número de municípios que se proliferou em todo o Brasil, decorrente do viés descentralizador, presente na Constituição de 1988, produziu um movimento político contrário a esse processo, baseando-se no argumento da distorção que o aumento do número de municípios causou 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 da Prefeitura e Câmara de Vereadores representar maiores gastos” (CATAIA, 2001, p. 98).

Nesta perspectiva, Gomes, G. e Dowell (2000), defendem a negatividade deste intenso processo de criação de municípios no Brasil, argumentando que os municípios de maior porte populacional e econômico passaram a ser prejudicados, em virtude da transferência de receitas tributárias, originadas nos municípios grandes, para os municípios pequenos.

Ressalta-se, ainda, que este processo beneficia, apenas, uma pequena parte da população, prejudicando a maior parte que reside nas grandes cidades, as quais têm seus recursos reduzidos, aumentando, inclusive, os recursos destinados às despesas do legislativo e custeio dos gastos administrativos, recursos estes que poderiam ser utilizados na execução de projetos sociais. Enfim, estes autores caracterizam essa política como desastrosa.

Diante de todos os debates e críticas referentes à intensa criação de municípios, vivenciada no País, foi editada em 1996, a Emenda Federal nº15, que redefiniu as regras e tirou dos Estados, o poder de legislar sobre a criação de novas fronteiras internas, já que passou, também, a depender de regulamentação federal, através da exigência da criação de uma lei complementar federal, voltada para a definição de prazos reguladores, para os estados apresentarem suas demandas de criação de novos municípios. Essa emenda representou uma nova centralização do poder, pela prerrogativa de controle do território pela União, refreando, assim, o processo de criação de novos municípios.

### **A Norma Constitucional de 1988 e seus Efeitos na (Re) Configuração do Território Paraibano**

Em decorrência da abertura política, através da modificação da posição do município no pacto federativo, viabilizada pela Constituição Federal de 1988, o país como um todo, experimentou a retomada do processo de criação de novos municípios, no qual os Estados, passaram a gerenciar o mesmo, através de legislação específica, que regulamentou as políticas de desmembramentos territoriais, em todos os Estados da Federação.

Assim, compreender o uso do território, passa pelo entendimento deste quadro institucional, que ao propor mudança ao Pacto Federativo brasileiro, engendra modificações no uso e, portanto, na configuração do território.

Do ponto de vista político, Melo (1997) afirma que, a descentralização, tida como pressuposto ideológico da norma Constitucional de 1988, tem sido defendida pelo pensamento político liberal, como uma estratégia para minimizar a ação do poder central, deslocando poderes para os subníveis de governo, considerando ainda, seu aspecto fiscal, uma vez que pressupõe a distribuição de recursos.

Como já foi enfatizado, essa conjuntura reflete a dinâmica global do sistema econômico capitalista, associado à adoção de um novo modelo de Estado, caracterizado pela busca incessante da eficiência econômica pelo ajuste fiscal, pela redução dos gastos públicos, em prol da racionalidade capitalista. Esta racionalidade, que tem como fundamento, a lucratividade, imprimindo nos territórios, sistemáticas diferenciadas. Nesta perspectiva, a chamada “guerra dos lugares”, está baseada no critério econômico e nas possibilidades oferecidas pelos lugares recortados politicamente (CATAIA, 2001).

Todavia, a promulgação da referida norma Constitucional, também, é marcada por uma grande mobilização da sociedade em busca de conquistas de cunho democrático, reclamando modificações na postura do Estado e no trato entre este e a sociedade civil como um todo.

Neste contexto e sob o direcionamento dos interesses políticos estaduais e, considerando-se que os processos estavam sob o manto das assembleias legislativas dos Estados, surgem diversos novos municípios por todo o Brasil. No Estado da Paraíba, foram criados 52 novos compartimentos políticos territoriais (municípios), durante a década de 1990.

Analisando esse evento, Bezerra (2006, p. 61) afirma que: “Nos anos 1990, a produção de novos recortes territoriais municipais, a partir de um discurso oficial, foi apresentada como um mecanismo que aperfeiçoa a gestão da máquina pública: a criação de um ente estatal, emancipando áreas distritais, aproximando o poder público dos cidadãos, sob a possibilidade de um maior envolvimento entre os governantes com os problemas locais. A partir desta lógica, foi promovida toda uma política de desmembramentos territoriais, a qual, acompanhada de uma redistribuição dos recursos estatais, foi apontada como um meio para tornar mais eficiente e eficaz, a implementação de políticas públicas, valorizando-se os antigos territórios distritais, através de sua emancipação”.

A produção de um novo município passou a ser usada como alternativa para os lugares carentes de políticas públicas, lugares que se sentiam abandonados quanto aos investimentos públicos, vendo assim, na criação do município, a possibilidade de acesso às infraestruturas básicas, através do Fundo de Participação dos Municípios, de modo que a emancipação política passou a ser equivalente à emancipação econômica, através da possibilidade de autonomia para passar a produzir seu próprio território que, obviamente, exige recursos (CATAIA, 2001).

Todavia, “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 apud CATAIA, 2001, p. 90).

Portanto, o mecanismo de aperfeiçoamento do Estado, sob o slogan de aprimoramento dos serviços prestados à sociedade, da afirmação de uma intensificação da democracia, configura o discurso oficial, empreendido pelos legisladores para a criação de novos subespaços territoriais de poder local, “os municípios”.

Deste modo, os parâmetros ideológicos norteadores do processo, defendem que sobre o território recortado, a federação brasileira poderia melhor exercer seu papel redistributivo, no que tange à oferta de bens e serviços públicos.

Para Bremaeker (1996, p. 120): “[...] a existência do município representava a presença do governo no interior. E o que isso significa? Por ser a única unidade de Governo Local, o Município constitui-se na base para a descentralização política e administrativa. É, também, um dos pilares sobre os quais a democracia se sustenta, pois, concede às comunidades locais, o direito de decidir sobre assuntos de seu interesse. Assim sendo, num país com as dimensões territoriais do Brasil, a existência do município é fundamental para a garantia do exercício da cidadania”.

Assim, o autor compreende a existência do município, através da presença do poder local, nele instituído, como um elemento importante para o exercício da cidadania, como uma 'possibilidade' que a população tem de poder participar das decisões, no que concerne aos seus interesses, decorrentes de uma maior proximidade entre a população e o poder institucional.

Contudo, admite-se neste discurso, uma certa simplificação, uma vez que a descentralização municipal é vista por si só, como um evento que garante a democratização e a eficiência do Estado, decorrente das novas prerrogativas instaladas nos territórios recortados.

Portanto, a criação de novos municípios, enquanto prática, não se configura como garantia para a efetivação da democracia, pois esta, para se concretizar, envolve uma gama de fatores, dentre eles, o nível educacional e cultural da população local. Assim, diante da grande diversidade e contradições presentes na realidade social e territorial brasileira, afirmar que a democracia se efetiva com a produção de novos recortes territoriais de poder, é algo extremamente reducionista.

No que tange às políticas emancipatórias, como se ressalta, elas apresentam variações decorrentes das especificidades locais, diferenciando-se de um estado para outro, pois, “de maneira geral, não há, para o conjunto do território brasileiro, uma mesma dinâmica na criação de novos municípios; cada Estado por suas peculiaridades político-territoriais e, porque o Brasil é um conjunto federativo, produzindo à sua maneira o seu território. Cada compartimento político produz normas e legislações distintas para o uso do seu território” (CATAIA, 2001, p. 118).

Todavia, ao estudar a divisão territorial interna dos Estados, Tomio (2002) elenca, numa perspectiva geral, três instituições políticas que dão forma ao processo. Em primeiro lugar, ele ressalta a importância das instituições delimitadoras, que “são as regras, contidas nos dispositivos constitucionais e nas leis complementares ou ordinárias, que definem as localidades que têm o direito de pleitear sua transformação em município” (TOMIO, 2002, p. 54).

Aliado a este, existem as instituições estimuladoras, que são “os mecanismos de repartição fiscal que proporcionam aos municípios, um volume mínimo de recursos financeiros, independentemente, de existir o fato gerador da receita no território desses mesmos municípios” (TOMIO, 2002, p. 64).

Este elemento, segundo o autor, estimula as demandas nas pequenas localidades do interior, considerando que, “a maioria dos municípios criados nas últimas duas décadas é, diretamente, dependente das transferências federais para o seu funcionamento. A receita tributária própria é incapaz de sustentar sequer os cargos políticos gerados pela emancipação (prefeitos, vereadores, secretários municipais). Geralmente, a atividade econômica nesses municípios é incipiente e sem fontes geradoras de impostos. Isto torna inexpressiva a participação nos tributos estaduais e federais gerados no município. Portanto, é o FPM que garante a sobrevivência da maior parte dos novos municípios” (TOMIO, 2002, p. 65).

Tomio (2002) defende, ainda, as instituições processuais, as quais definem os papéis dos diferentes atores envolvidos no processo, sendo eles: os poderes Executivo e Legislativo, as elites locais, os cidadãos comuns, todos diretamente atuantes na configuração de novos territórios municipais.

Em conjunto, estas instituições promovem o processo legal de compartimentação político-territorial, através da criação de municípios, salientando-se que o aumento do número de municípios gera novos poderes político-institucionais, que resultam em implicações socioterritoriais. Todavia, ressalta-se que estes municípios, mesmo iguais juridicamente, são diferentes internamente, em decorrência das características político-culturais e, da divisão territorial do trabalho, que geram intensas desigualdades entre os lugares.

Entretanto, a produção de novos municípios reflete em novas normatizações do território, gerando, conseqüentemente, novas práticas de poder que condicionam o cotidiano das novas municipalidades. Essas práticas se expressam, através das políticas públicas, das obras, dos equipamentos públicos, etc., ou seja, por meio das ações emanadas pelo poder estatal, que ocasionam novos usos para o território local.

Volta-se, agora, para o foco da discussão, que é a análise da criação dos últimos 52 municípios instalados no Estado da Paraíba, na década de 1990, passando o número total de municípios de 171, para 223 unidades político-administrativas.

A esse respeito, destaca-se que o referido processo foi norteado pelo aporte da Legislação Estadual, fundamentada na Lei Complementar nº 24/1990, que em seu Art. 2º, define os critérios a serem cumpridos, no que tange à criação de novos subespaços: “Art. 2º – Nenhum município será criado ou desmembrado sem que sejam obedecidos, na respectiva área, os seguintes requisitos: I- população estimada superior a dois mil habitantes; II- eleitorado não inferior a um terço da população; III- centro urbano já constituído, com número de casas superior a cento e vinte, Cartório de Registro Civil, Subdelegacia de Polícia, Posto telefônico, Posto Médico e Seção Eleitoral” (PARAÍBA, 1990, p. 01).

Todavia, Silva (2006) denuncia que os critérios estabelecidos em Lei não foram rigorosamente obedecidos, ao constatar que, cinco, dos quatorze municípios criados no Cariri paraibano, área que integra a mesorregião da Borborema, portavam uma população inferior a dois mil habitantes, como estabelecido em Lei, defendendo, assim, a tese da criação de municípios, enquanto estratégia de reprodução do poder.

Observando-se a espacialização dos novos municípios criados no Estado, atesta-se que o evento se difundiu por todas as regiões, sendo assim distribuídos: 08, na Mesorregião da Mata Paraibana; 12, no Agreste; 14, na Borborema e 18, no Sertão, conforme demonstra o **Mapa 01**.

Verifica-se, também, através do **Quadro 01**, dados mais específicos relativos aos municípios criados, tais como: os municípios dos quais foram desmembrados e, ainda, as respectivas leis e datas de criação e instalação de cada município.

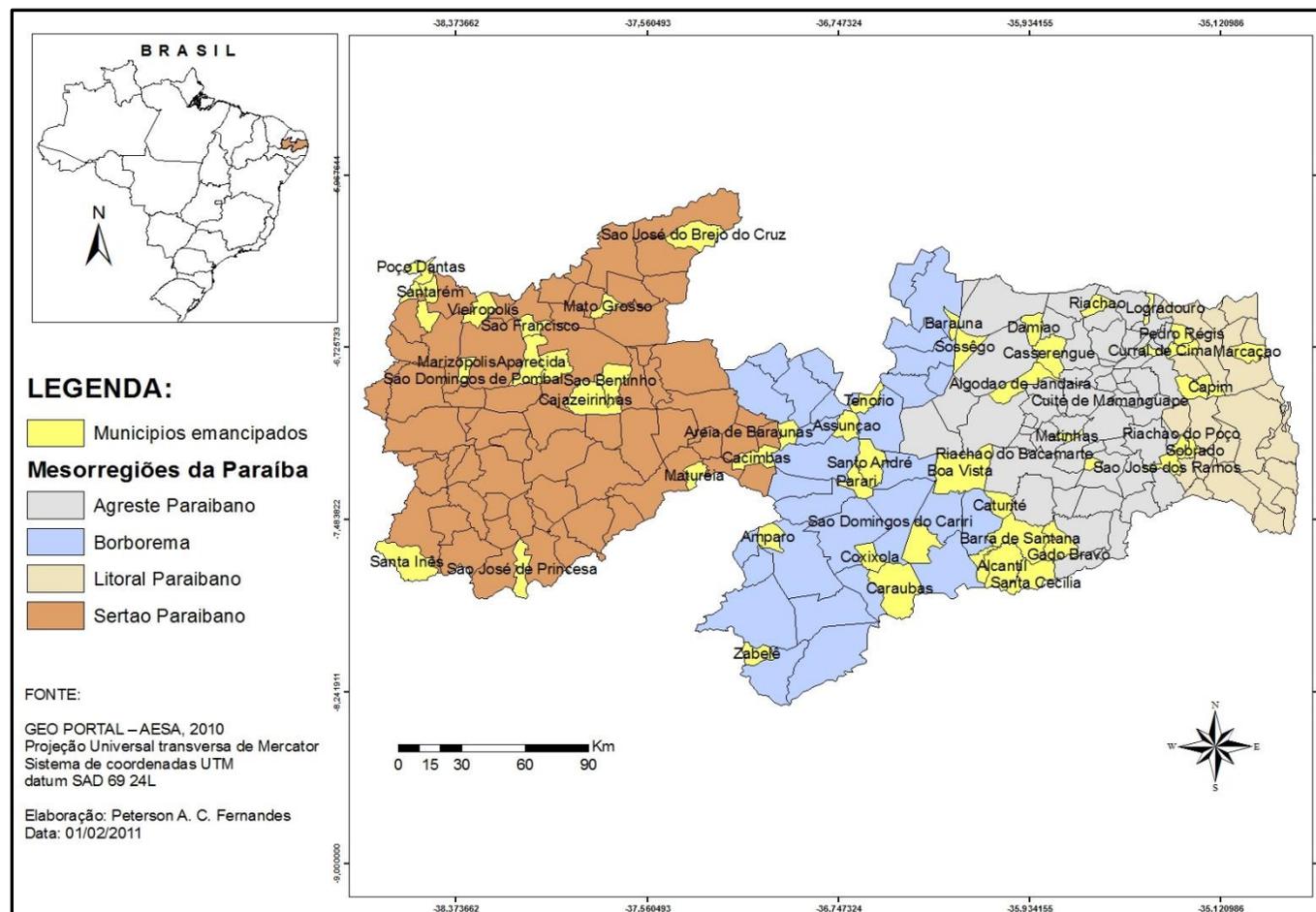
A criação de compartimentos políticos (municípios) constitui-se como uma forma territorial material, já que se organiza através de recortes territoriais, mas também, engloba uma gama de ações com rebatimentos fiscais, demográficos e políticos, envolvendo jogos de interesses, entre diferentes atores. Estes interesses podem emergir por múltiplas facetas, destacando-se, dentre elas, as econômicas e políticas.

Considera-se, ainda, as barganhas, os princípios de cooperação entre entes da federação, envolvendo apoios partidários e eleitorais, nos quais as políticas públicas e, conseqüentemente, a distribuição de recursos, bem como o apoio político aos projetos de criação de novos municípios são fundamentados nestes princípios (BEZERRA, 2006).

Assim, a criação de novos municípios articula-se, diretamente, a uma nova configuração de poder político. Portanto, grupos políticos locais são beneficiados por este processo, de modo que novas delimitações territoriais de poder promovem novos acessos ao poder institucional.

Seguindo a mesma concepção, Moreira e Targino (2003) afirmam que a criação dos últimos 52 municípios no Estado, se deu mediante uma lógica de interesses políticos, estando, assim, voltados para a produção de novos espaços institucionais de poder.

Para Silva (2006) esta prática fortaleceu o poder de grupos políticos que atuam em nível estadual, como também, reproduziu o poder político local, tanto com o surgimento de novas lideranças, como pelo fortalecimento de grupos tradicionais, já atuantes, usando para isso, um discurso que manipulou os desejos da coletividade local, através de uma crença na luta por interesses comuns, quando na verdade, o que estes grupos buscavam, eram seus objetivos políticos de apropriação do território, para fins de controle e dominação.



**Quadro 1:** Território Municipal, por Lei de Criação, Data de Instalação, segundo os novos municípios criados na Paraíba (última instalação municipal 1994-1995).

Municípios Criados e Instalados	Lei de Criação / Data de Criação		Data de Instalação	Municípios de Origem
	Número	Data		
Alcantil	5926	29/04/94	01/01/96	Boqueirão
Algodão de Jandaíra	5928	29/04/94	01/01/96	Remígio
Amparo	5894	29/04/94	01/01/96	Sumé
Aparecida	5896	29/04/94	01/01/96	Sousa
Areia de Baraúnas	5923	29/04/94	01/01/96	Passagem
Assunção	5895	29/04/94	01/01/96	Juazeirinho
Baraúna	5899	29/04/94	01/01/96	Picuí
Barra de Santana	5925	29/04/94	01/01/96	Boqueirão
Bernardino Batista	5929	29/04/94	01/01/96	Triunfo
Boa Vista	5884	29/04/94	01/01/96	Campina Grande
Cacimbas	5905	29/04/94	01/01/96	Desterro
Cajazeirinhas	5898	29/04/94	01/01/96	Pombal
Capim	5917	29/04/94	01/01/96	Mamanguape
Caraúbas	5932	29/04/94	01/01/96	São João do Cariri
Casserengue	5922	29/04/94	01/01/96	Solânea
Caturité	5900	29/04/94	01/01/96	Boqueirão
Coxixola	5910	29/04/94	01/01/96	Serra Branca
Cuité de Mamanguape	5890	29/04/94	01/01/96	Mamanguape
Curral de Cima	5930	29/04/94	01/01/96	Mamanguape
Damião	5911	29/04/94	01/01/96	Barra de Santa Rosa
Gado Bravo	5924	29/04/94	01/01/96	Aroeiras
Logradouro	5916	29/04/94	01/01/96	Caiçara
Marcação	5913	29/04/94	01/01/96	Rio Tinto
Marizópolis	5915	29/04/94	01/01/96	Sousa
Matinhas	5893	29/04/94	01/01/96	Alagoa Nova
Mato Grosso	5891	29/04/94	01/01/96	Jericó
Maturéia	6175	13/12/95	01/01/96	Teixeira
Parari	5887	29/04/94	01/01/96	Sao José dos Cordeiros
Pedro Régis	5886	29/04/94	01/01/96	Jacaráú
Poço Dantas	5931	29/04/94	01/01/96	Uiraúna
Poço José de Moura	5914	29/04/94	01/01/96	São João do Rio do Peixe
Riachão	5888	29/04/94	01/01/96	Araruna
Riachão do Bacamarte	5920	29/04/94	01/01/96	Ingá
Riachão do Poço	5892	29/04/94	01/01/96	Sapé
Riacho de Santo Antônio	5885	29/04/94	01/01/96	Boqueirão
Santa Cecília	6176	13/12/95	01/01/96	Umbuzeiro
Santa Inês	5908	29/04/94	01/01/96	Conceição
Santarém	5909	29/04/94	01/01/96	Uiraúna
Santo André	5906	29/04/94	01/01/96	Gurjão
São Bentinho	5933	29/04/94	01/01/96	Pombal
São Domingos	5902	29/04/94	01/01/96	Pombal
São Domingos do Cariri	5903	29/04/94	01/01/96	Cabaceiras
São Francisco	5907	29/04/94	01/01/96	Sousa
São José de Princesa	5921	29/04/94	01/01/96	Princesa Isabel
São José do Brejo do Cruz	5912	29/04/94	01/01/96	Brejo do Cruz
São José dos Ramos	5897	29/04/94	01/01/96	Pilar
Sertãozinho	5918	29/04/94	01/01/96	Duas Estradas
Sobrado	5927	29/04/94	01/01/96	Sapé
Sossêgo	5901	29/04/94	01/01/96	Cuité
Tenório	5889	29/04/94	01/01/96	Juazeirinho
Vieirópolis	5904	29/04/94	01/01/96	Sousa
Zabelê	5919	29/04/94	01/01/96	São Sebastião do Umbuzeiro

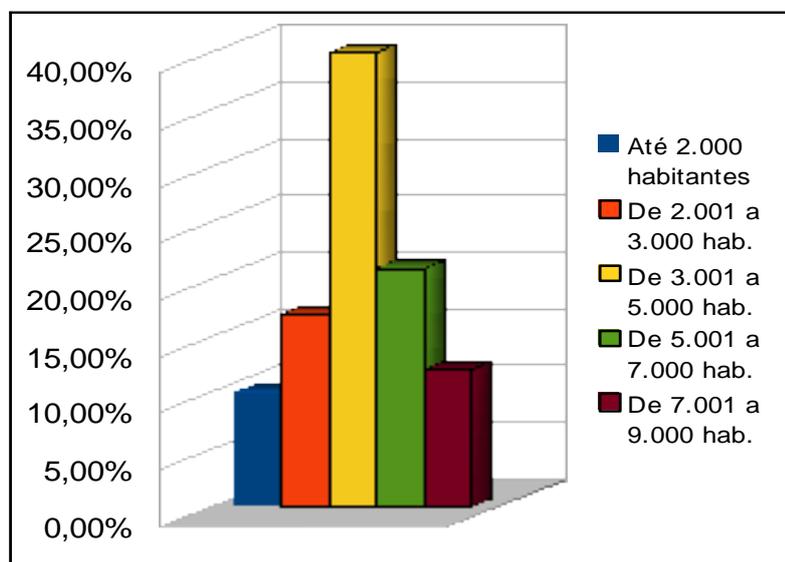
Fonte: IDEME, 2008.

Esta mesma perspectiva está presente na compreensão de Bezerra (2006), acerca dos últimos territórios municipais criados no Estado. Em seu trabalho, a estudiosa demonstra diversas discussões emitidas pela imprensa local, no momento da efervescência do processo de instalação, das 52 novas unidades locais de Governo, que traduziam um olhar reprovativo, tomando como argumento as limitações quanto à geração de receitas próprias, como também, quanto à inadequação de algumas áreas, de acordo com os critérios estabelecidos em Lei, principalmente, no que tange ao aspecto demográfico exigido oficialmente.

Em contraposição, demonstra os manifestos favoráveis vinculados pelos parlamentares, pautados no argumento do abandono dos Distritos, que passariam com a emancipação a ter recursos próprios para melhor atender às suas demandas (BEZERRA, 2006).

Portanto, apesar dos posicionamentos contrários, a instalação dos municípios foi concretizada, ocorrendo, concomitantemente, o surgimento de pequenas cidades, já que no Brasil a cidade é caracterizada pelo critério administrativo, de sorte que, a sede do município ganha a denominação de cidade.

No que se refere às características comuns destes novos municípios, o critério demográfico precisa ser ressaltado, considerando que o conjunto, comportando todas as últimas 52 unidades de Governo local, criadas no Estado, apresentam um porte demográfico bastante reduzido, não chegando a apresentar 10 mil habitantes, aspecto observado no **Gráfico 1**, a seguir:



**Gráfico 1:** População residente nos municípios criados no Estado na década de 1990. Fonte: IBGE, 2010.

Salienta-se que já se passaram mais de dez anos desde a instalação dos municípios. De acordo com a contagem populacional do IBGE, de 2010, ainda existem cerca de 10% do total de municípios criados no período, que portam uma população que não atinge 2.000 habitantes.

Esse dado confirma o denunciado por Silva (2006), de que os critérios estabelecidos em Lei não foram cumpridos. Entretanto, destaca-se que esta característica não se fez presente apenas na região do Cariri, abordada pelo estudioso, mas também, em outras regiões do Estado.

Entretanto, levando-se em consideração todo o conjunto da malha municipal paraibana, com seus 223 municípios, afirma-se que prevalece no perfil estadual, a constituição de municípios de porte populacional baixo, nos quais identifica-se que 87,4% apresentam um contingente populacional de até vinte mil habitantes (IBGE, 2010).

Por outro lado, outras características devem ser frisadas para que melhor se entenda o contexto destes municípios recém-criados no Estado, como a limitada dinâmica do comércio, fazendo com que os repasses fiscais de transferência governamental sejam essenciais para a existência destes municípios. Além disso, registra-se a importância desempenhada pelo setor primário na economia local, bem como a escassa presença de serviços públicos e privados.

### **Considerações Finais**

A produção do território político ocorre mediante o aporte normativo Constitucional, que orienta a organização político-territorial do País e, conseqüentemente, a dinâmica da produção de novos compartimentos políticos.

Neste sentido, os momentos em que foram criados mais recortes político-territoriais condizem com as ocasiões, nas quais se operou uma maior abertura política, a partir do fortalecimento do poder estadual e municipal.

Esse contexto de descentralização do poder foi observado na Constituição de 1946, orientando a construção da norma Constitucional de 1988, vigente no País, que após ser promulgada refletiu no acionamento de inúmeros processos difundidos por todos os Estados, objetivando a criação de novos municípios. Essa dinâmica foi estimulada, pelo fato de que os Estados obtiveram o poder de legislar sobre suas fronteiras internas.

No entanto, esse processo ocorreu de maneira diversificada, pois, os Estados, com legislação proibitiva, mantiveram uma dinâmica restrita, no que tange à reformulação de suas fronteiras, enquanto outros, de legislação mais aberta, apresentaram uma elevada dinâmica de criação de novos municípios. Insere-se neste último contexto, o Estado da Paraíba, que produziu 52 novos municípios.

A compreensão do processo de formação de municípios consiste em um fator singular para a análise geográfica, tendo em vista a questão dos movimentos e conflitos sociais presentes na (re)definição do território.

No entanto, faz-se necessário entender, não apenas, o modo como se dá a formação do território político, mas, principalmente, o porquê da construção de tal território. Neste sentido, salienta-se que a formação dos municípios se sustenta em projetos e intencionalidades, ficando algumas delas camufladas em meio a outras.

Os discursos políticos que justificaram a concretização dos projetos territoriais de produção de novos municípios, no Estado da Paraíba, embasaram-se na elevação da qualidade de vida da população, através da supressão de carências básicas, viabilizadas pela aplicação de recursos financeiros como o FPM.

Empregava, ainda, como pressuposto, a concepção da democratização do poder, difundida na ideia de que a aproximação do aparelho estatal com a comunidade, promoveria uma maior participação da população, nas questões relativas às políticas públicas locais.

Assim, a pesquisa confirmou que, com a instalação dos municípios de Riachão e Casserengue, ocorreram melhorias para o contexto social, resultantes dos serviços “que ficaram mais próximos”, segundo os entrevistados.

Todavia, ainda, de acordo com a pesquisa realizada nos municípios supracitados, a problemática residiu no processo de gestão do território, ressaltando-se que, se os distritos fossem contemplados com serviços públicos de qualidade, neste período, não teria havido a promoção de novos municípios.

Entretanto, como tal não ocorreu as carências vivenciadas, cotidianamente, pelas populações nos Distritos precificando o advento do movimento emancipacionista.

Por outro lado, não se pode descartar o componente, estritamente, político-eleitoral, que permeou toda a dinâmica do processo.

Assim sendo, como os preceitos vigentes na Constituição Federal não se tornaram a realidade aspirada e pretendida pelas comunidades, faz sentido o seguinte comentário: “foi bom até certo ponto, porque nos tornamos prisioneiros da própria emancipação política. Criou-se uma dependência, por meio da centralização dos empregos e da questão político partidária. A prefeitura tornou-se uma máquina pública para se comprar votos” (Informação verbal cedida por uma moradora de Riachão, durante a pesquisa de campo realizada entre os meses de outubro e dezembro de 2010).

Observou-se, a continuidade das práticas políticas conservadoras, como as de cunho clientelista, assistencialista e patrimonialista, inviabilizando a concretização da democracia desejada.

Portanto, embora a instalação desses municípios tenha se consumado, através da concepção do progresso democrático e do fortalecimento da cidadania, a análise do contexto local quanto aos seus conteúdos político, econômico e social, indicou as limitações que engessaram a viabilidade e a construção do que fora, inicialmente, desejado e registrado na Constituição Federal.

Assim, o estudo da dinâmica territorial possibilita perceber, através do próprio território, os signos e a apropriação diferenciada dos direitos e deveres sociais, no que tange ao exercício da cidadania (GOMES, 2006).

Nesta vertente, o recorte espacial, aqui estudado, embora tenha sido contemplado com melhorias, a realidade nele existente, ainda é bastante precária, evidenciando que o problema maior reside na forma como a gestão do território vem sendo realizada.

Portanto, faz-se necessária uma gestão adequada dos serviços, com distribuição eficiente e equitativa, a partir da formulação e execução de projetos que tragam respostas aos problemas do lugar, ou seja, que o uso do território se dê a partir de uma coerência social.

No entanto, atestou-se, através da pesquisa, que os canais institucionais viabilizadores da gestão compartilhada do território, estabelecidos constitucionalmente, se limitam quase que, exclusivamente, a questões de cunho burocrático, não ocorrendo de fato uma participação mais independente da população, contraditando a aceção de que a aproximação do poder público da comunidade, a partir da criação do município, refletiria no aprimoramento da prática participativa pela população.

Assim, o modelo político, gestado desde o processo colonial, ainda apresenta claros indícios, no recorte espacial estudado, daí resultando a inexistência do projeto participativo, como seria desejável.

Para tanto, torna-se necessário que esses modelos sejam revistos e superados, através da adoção de uma nova concepção de política, vista como relação democrática.

Neste sentido, a cultura política da população como um todo, precisa ser alterada, salientando-se que o conhecimento exerce papel primordial, mostrando, cabalmente, que somente a educação é capaz de transformar e construir uma nova realidade socioterritorial.

A realidade para mudar sugere a mudança de mentalidade do povo. Logo, a melhoria da qualidade de vida, exige um gerenciamento adequado do território, envolvendo decisões políticas, planejamento, fiscalização e distribuição de recursos. Para tanto, torna-se essencial a capacidade de organização e participação política da sociedade nas decisões locais, buscando sanar as dificuldades e desigualdades existentes no território, que deve ser configurado de modo a propiciar a todas as pessoas, todo o conjunto de serviços sociais necessários para uma vida digna, pois, como afirma Santos (2007), não é possível imaginar uma cidadania que prescindia do componente territorial.

Finalmente, a vivência de uma cidadania plena só poderá ser projetada, mediante a construção de uma consciência coletiva, libertária e solidária, através da busca conjunta de medidas que possam atingir os problemas estruturais, respondendo às aspirações da sociedade e, assim, propiciar condições concretas para o desenvolvimento social e territorial.

## Referências

AFONSO, J. R. R. A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo. In: A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, José Jacinto de. Êxodo Rural na Paraíba: Do Campo à Cidade. João Pessoa: Gráfica da UNIPÊ, 1998.

BEZERRA, Josineide da Silva. O Território como um Trunfo: Um Estudo sobre a Criação de Municípios na Paraíba. Dissertação (Mestrado em Geografia). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba-UFPB, 2006.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso: 25 de maio 2010.

BREMAEKER, François E. J. Limites à Criação de Novos Municípios: A Emenda Constitucional n. 15. Revista de Administração Municipal. v. 43, n. 215, abril/dezembro de 1996.

CATAIA, Márcio Antônio. Território Nacional e Fronteiras Internas: A Fragmentação do Território Brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: Universidade de São Paulo- USP, 2001.

CATAIA, Marcio. A Relevância das Fronteiras no Período Atual: Unificação Técnica e Compartimentação Política dos Territórios. Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais - Scripta Nova. Barcelona, vol. XI, nº 245 (21), ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24521.htm>>. Acesso em: 05 de maio 2010.

- FERNANDES, Peterson C. Localização da Área de Estudo. 2010. 1 Mapa: color; 7x15.
- \_\_\_\_\_. Municípios Criados no Estado da Paraíba na Década de 1990. 2010. 1 Mapa: color; 14x21.
- \_\_\_\_\_. Localização do Curimataú Paraibano, com Ênfase nos Municípios Criados na Década de 1990. 2010. 1 Mapa: color; 11x15.
- FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra. Raízes da Indústria da Seca: O caso da Paraíba. João Pessoa: Editora UFPB, 1993.
- FURTADO, Celso. O Longo Amanhecer: Ensaio sobre a Formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O Que é Bom para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td\\_706.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2010.
- GOMES, Paulo César da Costa. A Condição Urbana. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- GOMES, Rita de Cássia da C. Fragmentação e Gestão do Território no Rio Grande do Norte. Tese (Doutorado em Geografia). Rio Claro: Universidade Estadual Paulista -UNESP, 1997.
- IBAÑEZ, Pablo. Território e Guerra Fiscal: A Perversidade dos Incentivos Territoriais. Dissertação (Mestrado em Geografia). São Paulo: Universidade de São Paulo-USP: 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>> Acesso em: 06 mai. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: jan. 2010.
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E ESTADUAL DA PARAÍBA (IDEME). Anuário Estatístico do Estado da Paraíba. João Pessoa: IDEME, 2008. Disponível em: <<http://www.ideme.pb.gov.br/index.php>>. Acesso: 15 jul. 2010.
- JUCA, Gizafram Mota. O Processo de Ocupação do espaço. In: SIEBRA, Modesto (Coord.). Projeto de Delimitação e Regionalização do Brasil Semiárido: Delimitação e Regionalização do Semiárido Paraibano. v. 2. Relatório Final da 2ª Fase. João Pessoa: UFPB/CNPq/FUNAPE, 1982.
- MELO, Antônio Sergio Tavares de. RODRIGUEZ, Janete Lins. Paraíba: Desenvolvimento Econômico e a Questão Ambiental. João Pessoa: Grafset, 2004.
- MELO, Marcus de. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Política e Contemporaneidade no Brasil. p.111-141. Recife: Bagaço, 1997.
- MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. Capítulos de Geografia Agrária da Paraíba. João Pessoa: Editora Universitária, 1997.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. Estruturação do Território Municipal Paraibano: Na Busca das Origens. Revista Cadernos do Logepa – Série Texto Didático. Ano 2, nº 4 – Jul/Dez de 2003.

PARAÍBA. Lei Complementar n. 01/90 de 24 de janeiro de 1990. Estabelece requisitos para criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Atos do Poder Legislativo, p. 1-2. Diário Oficial. João Pessoa, 30 jan. 1990.

RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do Poder (Tradução Maria Cecília França). São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. São Paulo: Edusp, 2007.

\_\_\_\_\_. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SILVA, Anieres Barbosa da. Relações de Poder, Fragmentação e Gestão do Território no Semiárido Nordeste: Um Olhar sobre o Cariri Paraibano. (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Instituições, Processo Decisório e Relações Executivo-Legislativo nos Estados: Estudo Comparativo sobre o Processo de Criação de Municípios após a Constituição de 1988. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

## **CAPÍTULO 4 - A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DO PROMONTÓRIO NORDESTINO SOB A ÓTICA DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO**

**Carlos Eduardo Valle Rosa**

### **Introdução**

O promontório nordestino é um espaço geopolítico de relevância estratégica para o Brasil. Golbery do Couto e Silva caracterizou a área geopolítica denominando-a de “ala Norte”, abarcando os Estados do Nordeste, desde a Bahia, até o Maranhão (MATTOS, 2002, p. 69). A área do ecúmeno Nordeste, estruturada pelo teórico, nos núcleos de Recife e Fortaleza (FREITAS, 2004, p. 43), hoje, mais ampla, estende-se às capitais da Região e, a alguns grandes centros populacionais do interior, concentrando indicadores relevantes no contexto nacional.

No Censo de 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Região Nordeste representava 27,82% da população brasileira (BRASIL, 2010). O Banco do Nordeste publicou, em 2016, uma análise das contas regionais e do desempenho econômico do Nordeste, atribuindo a essa Região, no ano de 2013, o montante de 13,6% na participação do PIB nacional (VIDAL; ALVES, 2016, p. 6).

A relevância do Nordeste não é somente observada no contexto nacional. Internacionalmente, a Região também se destaca estrategicamente e geopoliticamente. Castro (1999, p. 304), considera que o eixo Natal-Dakar (capital do Senegal) posiciona-se em “entorse, ou corredor de estrangulamento, continental sul-americano, fronteira geoestratégica natural”, que delimita a atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN, a mais poderosa aliança militar, na atualidade.

Este artigo reforçará o valor geopolítico do saliente nordestino, argumentando sobre essa importância na ótica do Poder Aeroespacial brasileiro.

Inicialmente, será necessária uma compreensão mais aprofundada sobre o conceito de Poder Aeroespacial, desde suas origens, quando ainda denominado Poder Aéreo, passando pela caracterização do espaço geopolítico, sob a ótica desse Poder, onde serão destacadas as ideias de tridimensionalidade e mobilidade.

Tais elementos permitirão uma visão diferenciada do conceito de fronteira, na perspectiva aeroespacial. Compreendido o conceito e a sua especificidade, o capítulo direcionará sua atenção para a argumentação sobre a relevância do saliente nordestino, na ótica do Poder Aeroespacial, a partir da análise dos eixos histórico, organizacional e tecnológico-espacial.

### **A Geopolítica Clássica e o Advento do Poder Aéreo**

Os geopolíticos clássicos, tais como Halford Mackinder e Alfred Tayer Mahan, desenvolveram suas teorias no limiar do surgimento da aviação, como um elemento decisivo no contexto das relações internacionais e da guerra.

No pensamento de Mackinder, “a noção de *Heartland* – que pode ser entendida como área-pivô [...] – é o conceito-chave que constitui a pedra de toque da teoria do poder terrestre” (MELLO, 1999, p. 45). A elaboração intelectual desse teórico concebia a área-pivô, como uma região de

importância fundamental na geopolítica. Mackinder opunha o poder terrestre ao poder marítimo, defendendo que o “poder terrestre poderia conquistar as bases do poder marítimo” (MELLO, 1999, p. 39).

Mahan (1890, p. 83), considerava que o poder marítimo<sup>1</sup> era composto não somente pela força militar flutuante, mas também, pelo comércio em tempo de paz e os navios que possibilitavam essa atividade. No poder marítimo, destacam-se, na visão de Mahan, os seguintes elementos: posição geográfica, conformação física, extensão do território, tamanho da população, caráter nacional e caráter do Governo (ALMEIDA, 2015, p. 104-115).

Mahan também se destaca por ter definido o termo “controle do mar”,<sup>2</sup> estabelecendo princípios para a sua obtenção: “a concentração de forças, uma posição central em relação às forças inimigas, pontos de operação a partir de linhas interiores e, por fim, a posse de boas linhas de comunicação, posições e bases de apoio” (ALMEIDA, 2015, p. 122).

As visões de Mackinder e de Mahan destinaram-se a elaborar teorias de poder, ou de percepção geopolítica, a partir da perspectiva terrestre e da marítima, respectivamente. Ambas, porém, tornar-se-iam obsoletas, ou ao menos incompletas, com o surgimento do Poder Aéreo.

Mello (1999, p. 202), cita como obsolescência no pensamento de Mackinder, o fato dele ter “subestimado as transformações ocorridas num setor vital da tecnologia moderna: a aeronáutica”. O mesmo autor considera que, o domínio do ar tornou o *Heartland* de Mackinder, “uma construção teórica desprovida de sentido, em função da mobilidade e da capacidade de penetração estratégica que o Poder Aéreo conferiu à guerra” (MELLO, 1999, p. 206-211).

Mahan, apesar de ter falecido em 1914, não percebeu que avanços tecnológicos, como o submarino e o avião, impactariam, decisivamente, a guerra no século XX (ALMEIDA, 2015, p. 137).

Porém, já no conflito entre italianos e turcos, em 1911, no Norte da África, aviões militares demonstraram, pela primeira vez, a influência da terceira dimensão na guerra. Realizando um voo de reconhecimento de Trípoli até Aziza, na Líbia, o capitão Carlos Piazza, em 23 de outubro daquele ano, localizou formações militares inimigas e, também, tirou fotografias aéreas. Uma semana após, o tenente Giulio Gavotti, pilotando uma aeronave, lançou quatro bombas pequenas nas cidades de Taguira e Ain Zora (CONNELL, 2007, p. 1). A partir daquele momento, como afirmou Castro (1999, p. 133), o “poder [aéreo viria a] transformar a Geoestratégia numa arte mais difícil”.

## As Origens do Poder Aéreo

Grande parte da complicação que se atribuiu ao Poder Aéreo, na Estratégia e na Geopolítica, decorreu da falta de uma teoria consistente, que não estivesse, unicamente, voltada em seus primórdios, a defender ações impraticáveis com os recursos disponíveis<sup>3</sup> ou a lutar, com o Exército e a Marinha, pela independência de uma Força Aérea. Giulio Douhet, William Mitchell e Hugh Trenchard são os pioneiros da Teoria do Poder Aéreo. Todos eles lutaram, acirradamente e, algumas

<sup>1</sup> Mahan, ao longo da sua mais influente obra, “The influence of Sea Power upon History – 1660-1783”, trata de “sea power” (poder do mar) e “maritime power” (poder marítimo) imputando a ambos significados semelhantes. Porém, quando cita o “naval power” (poder naval), considera esse como a armada de guerra.

<sup>2</sup> Mais tarde, esse conceito seria adaptado pelos teóricos do Poder Aéreo para “controle do ar” (ou “domínio do ar”).

<sup>3</sup> As primeiras aeronaves do século XX eram instrumentos muito limitados para a aplicação das ideias postuladas pelos teóricos. Não possuíam o desenvolvimento tecnológico necessário para tal, nem tampouco características como velocidade ou carga útil.

vezes com consequências pessoais, por fazer prevalecer suas ideias, em um mundo consolidado pelo pensamento geopolítico clássico, dos poderes terrestre e marítimo.

Douhet foi levado à Corte Marcial e ficou preso por um ano (GRAY, 2016, p. 42). Mitchell, também foi levado à Corte Marcial, sendo condenado à suspensão do serviço ativo por cinco anos. Ao invés disso, preferiu se retirar do Exército definitivamente (BOOT, 2006, p. 252). Trenchard, após o final da Primeira Guerra Mundial (1ª GM), lutou fortemente contra as pretensões das outras forças armadas em acabar com a Força Aérea Britânica (CORUM; JOHNSON, 2003, p. 52).

O principal fator complicador, entretanto, se deveu ao foco que os teóricos do Poder Aéreo queriam lhe dar, em oposição àqueles representantes das forças de superfície. Douhet (1988, p. 166), defendia que arma aérea deveria ser utilizada para se obter impacto estratégico, por meio da pressão psicológica, advinda dos bombardeios às cidades e à população inimiga.

Mitchell e Trenchard concordavam com a perspectiva estratégica da arma aérea, levantada por Douhet, porém, com um foco diferenciado. Para ambos, os alvos predominantes seriam as estruturas industriais, econômicas e de sustentação do esforço de guerra inimigo.

Para Mitchell (2009, p. 6), isso traria resultados mais significativos para a guerra do que, simplesmente, cumprindo a função de apoiar as demais forças.

Por outro lado, o Exército, principalmente, mas também, a Marinha, defendiam o emprego do Poder Aéreo como uma força subsidiária à sua campanha militar. Com isso, retirava-se desse Poder, a perspectiva estratégica defendida pelos primeiros teóricos e, conferiam-no papel de mero suporte e apoio, às forças de superfície. A continuidade das guerras, ao longo do século XX, de certa forma, minimizou essas divergências de foco e, o assunto voltou-se para aspectos de maior predominância, na atualidade.<sup>4</sup>

Castro (1999, p. 127-128), sustenta que o “poder aéreo teria gerado uma geopolítica integralizada, fazendo surgir diversos ‘heartlands’, mormente tendo como centros, as capitais das grandes potências, o que reforça a perspectiva estratégica, conferida ao Poder Aéreo pelos primeiros teóricos.

A autora citada acima, a geógrafa brasileira Therezinha de Castro, foi uma das precursoras da influência do Poder Aéreo na Geopolítica, no Brasil. Ela visualizou o papel da terceira dimensão, representada pela atuação desse Poder, nas relações geopolíticas mundiais, principalmente, a partir da Guerra Fria (CASTRO, 1999, p. 133-135).

## **De Poder Aéreo a Poder Aeroespacial**

A tridimensionalidade, portanto, surge como um fator diferencial no Poder Aéreo, a ser apreciado adiante, na perspectiva do Promontório Nordeste, juntamente com outras características que se incorporam ao conceito.

Antes, porém, há que se fazer uma breve reflexão sobre a evolução do conceito de Poder Aéreo, abordando o desenvolvimento do mesmo, o que permitirá situar de forma mais apropriada, a perspectiva de Poder Aeroespacial.

---

<sup>4</sup> As experiências da Segunda Guerra Mundial, da Guerra do Vietnã e da Guerra do Golfo de 1991, principalmente, revelaram a multiplicidade de funções que poderiam ser desempenhadas pelo Poder Aéreo, assim como, na atualidade, não mais existem debates propondo a extinção de forças aéreas.

Poder Aéreo é a expressão original que diferenciou o poder representado pelas aeronaves daqueles poderes representados pelas forças navais (poder marítimo) e pelas forças de superfície terrestre (poder terrestre).

O relatório do general Jan Smuts, uma iniciativa do governo britânico para analisar a situação da defesa aérea, das ilhas e da própria organização das operações aéreas, após os ataques alemães de 1917, na 1ª GM, foi o documento precursor das forças aéreas independentes e do termo “Poder Aéreo” (MASON, 2011, p. 10).

No rastro da Segunda Guerra Mundial (2ª GM), onde o foguete V-2 alemão, ensaiou a utilização do espaço, a Guerra Fria assistiu ao desenvolvimento do Programa Discoverer/Corona, empreendido nos Estados Unidos da América (EUA), com o objetivo de se obter imagens sobre a posição dos mísseis balísticos intercontinentais soviéticos.

Naquela ocasião, iniciava-se a corrida militar pelo espaço exterior<sup>5</sup> (BOYNE, 2003, p. 309). A partir desse passo inicial, o espaço passou a ser, de fato, um fator nas disputas militares. Esse fator levou à incorporação desse segmento ao conceito de Poder Aéreo, em uma nova designação de “Poder Aéreo e Espacial”. Essa acepção do termo, entende que o espaço exterior é uma continuação natural da atmosfera e, portanto, adequado a ser compreendido como um único poder.

Posteriormente, o conceito foi contraído em “Poder Aeroespacial” e, expandido com a finalidade de incorporar, não somente, os recursos meramente militares ao poder.<sup>6</sup> Nessa expansão, incluir-se-iam a capacidade de infraestrutura ligada à aviação, à aviação civil, à indústria aeroespacial, às instituições de ciência e tecnologia aeroespacial e os recursos humanos relacionados.

Em alguns casos, a crescente relevância do espaço exterior, nas operações militares, tem indicado para a existência de uma definição exclusiva para o termo. A guerra no espaço é caracterizada pela utilização de armas e veículos tripulados ou não, que transitem ou operem no espaço exterior, para influenciar operações militares conduzidas no espaço ou na terra.

Plataformas e armas espaciais, mísseis balísticos intercontinentais, armas antimísseis balísticos, foguetes, satélites, armas antissatélites, naves tripuladas, rede de radares e sensores de vigilância espaciais, centros de comando e controle, redes de comunicação e facilidades de lançamento, constituem-se em meios que podem realizar ou dar suporte às operações de guerra no (ou por meio do) espaço. Todos esses elementos comporiam um “Poder Espacial”.

Percebe-se que a ideia original de tridimensionalidade, quando do surgimento das aeronaves, no cenário da guerra, extrapola o céu, hoje, progredindo na direção do espaço exterior. Em geral, existe um consenso sobre o conceito de Poder Aeroespacial, tal como, hoje, é definido no Brasil: “A projeção do Poder Nacional resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais” (BRASIL, 2012, p. 10).

Considerando-se, portanto, esse conceito, surge a demanda de caracterização do espaço geopolítico, a partir de dois elementos fundamentais a ele incorporados: a tridimensionalidade e a mobilidade.

---

<sup>5</sup> Define-se “espaço exterior” como a região além da atmosfera da Terra. Não há um limite exato entre a atmosfera e o espaço exterior. Geralmente, utiliza-se a “Linha Kármán” como definidora da fronteira entre ambas. Essa linha encontra-se a 100 Km da superfície terrestre.

<sup>6</sup> Tal perspectiva já era defendida por Douhet e Mitchell.

## Caracterização do Espaço Geopolítico sob a Perspectiva do Poder Aeroespacial

### A Tridimensionalidade no Conceito de Fronteira

Um primeiro aspecto a ser considerado é a especificidade do conceito de “fronteira”, na ótica do Poder Aeroespacial. Ele extrapola a questão, meramente geográfica e, como afirmou Mattos (2002, p. 49), o: “Uso do meio geográfico pelo homem foi enormemente favorecido, [...] particularmente, nos últimos cinquenta anos, pela agregação ao mesmo, dos novos recursos oferecidos pela engenharia dos transportes (terrestre, marítimo, fluvial e aéreo)”.

A fronteira aérea foi caracterizada por Douhet e Trenchard. Douhet se ateu ao conceito de “domínio do ar” e, Trenchard, foi fundamental no debate sobre o “controle aéreo”.

Douhet entendia que “dominar o ar significa[va] estar em condições de impedir o voo do inimigo, ao mesmo tempo em que [se] garantia esta faculdade para si próprio” (DOUHET, 1988, p. 48).

Segundo Meilinger (1997, p. 10), para Douhet “conquistar o ar, significava vitória”, o que sintetiza a relevância do que, hoje, se compreende como “soberania do espaço aéreo”.

Essa soberania se caracteriza pela possibilidade de exercer determinado grau de domínio sobre as operações aéreas, tanto em tempos de guerra, como na situação de normalidade. Uma primeira conclusão, então, se apresenta. A fronteira aérea é um espaço tridimensional que possui um *locus* próprio. Um exemplo poderá melhor representar esse “lugar” específico da fronteira aérea.

Nos anos subsequentes à 1ª GM, os países da Europa, principalmente, retomaram a atenção para as questões coloniais. A manutenção das colônias era dispendiosa e, não raramente, redundava no emprego de contingentes militares “pacificadores” que exerciam pressão nas despesas dos Estados. A Inglaterra, um dos países com maior quantidade de possessões ultramarinas, encabeçava a lista de nações com elevado orçamento, na árdua tarefa de consolidar seu governo nas colônias.

Trenchard analisou essa situação de forma perspicaz e, propôs ao governo britânico, uma solução que minimizaria os custos coloniais. Essa solução era concebida na utilização das aeronaves da Força Aérea, no policiamento das imensas áreas das possessões na Ásia e no Oriente Médio. Os primeiros resultados contra uma pequena rebelião na Somália, entre os anos de 1919 e 1920, forneceram a base para o desenvolvimento desse tipo de operação.

Nessa ocasião, aeronaves de reconhecimento localizaram o líder somali, em uma fortificação na região. Bombardeios intensos das aeronaves britânicas obrigaram a evacuação do forte e a perseguição que seguiu, levou o líder e seus seguidores a escaparem pela fronteira da Etiópia, onde, no ano seguinte, ele morreu. Por um custo pequeno, o Poder Aéreo desempenhou um papel central na derrota de uma força rebelde que irritava os ingleses há muitos anos (CORUM; JOHNSON, 2003, p. 53).

Essa experiência ficou denominada como “Controle Aéreo”. O Controle Aéreo era uma política de substituição da atuação das forças terrestres, pelas aeronaves da Força Aérea. Essas aeronaves exerciam, primordialmente, a função de reconhecimento, buscando localizar os grupos de insurgentes que se opunham à administração colonial. O Controle Aéreo foi, amplamente, utilizado nas colônias britânicas e, o modelo foi copiado por franceses, italianos e espanhóis.

O “Controle Aéreo”, como meio de reduzir as despesas coloniais da Inglaterra, foi o princípio da utilização da Força Aérea, em prol de objetivos políticos nacionais (CHUN, 2004, p. 52), uma significativa contribuição de Trenchard ao contexto de operações aéreas, em prol de soberania

territorial. O “Controle Aéreo” inseriu a tridimensionalidade no conceito de fronteira, na questão colonial, demonstrando sua especificidade.

Porém, o Poder Aeroespacial também demanda uma especificação mais detalhada sobre a ideia de mobilidade, a fim de que seja complementada a caracterização do espaço geopolítico de sua atuação.

#### A Mobilidade e o Impacto Organizacional

A mobilidade é uma característica distintiva do Poder Aeroespacial. Tal fato tem impacto direto na dimensão organizacional de estruturação desse Poder. Com a rápida capacidade de deslocamento, inerente às aeronaves, permite-se que as mesmas desdobrem, rapidamente, para qualquer parte do território nacional.

Consequentemente, as estruturas físicas existentes, os aeródromos e as bases aéreas, servem, também, para abrigar, temporariamente e, aeronaves não originalmente sediadas e todo o aparato logístico necessário para a operação. Essa perspectiva faz ressaltar a conclusão de que, para o Poder Aeroespacial, a fronteira aérea é maleável.

Tal característica ressalta em episódios nos quais se demandam um grande envolvimento da Força Aérea, em ações das mais diversas. Dois exemplos podem melhor ilustrar tal característica.

No ano de 2010, uma grande enchente, decorrente de chuvas torrenciais, ocasionou situação de calamidade pública, em várias cidades do Estado de Pernambuco. Nesse episódio, os helicópteros da Força Aérea Brasileira (FAB), colaboraram com a Defesa Civil Estadual, resgatando pessoas em situação precária e, transportando enfermos, suprimentos e apoio médico hospitalar para as vítimas.

Para tanto, aeronaves sediadas em outras regiões do Brasil foram desdobradas para oferecer o suporte necessário aos atingidos pelas enchentes. A Base Aérea de Recife abrigou helicópteros e aeronaves de transporte, originalmente sediadas em outras bases aéreas. A mobilidade e a rapidez do deslocamento dessas aeronaves, bem como a possibilidade de se possuir uma estrutura de apoio pré-concebida para tal volume de desdobramento, caracterizam a forma como o Poder Aeroespacial conceitua o espaço geopolítico de atuação.

Outro exemplo impressionante foi o ocorrido com a aeronave da empresa Air France, voo número 447, que se acidentou na noite de 31 de maio, para 01 de junho de 2009, no meio do Oceano Atlântico, a cerca de 1.200 quilômetros de Natal-RN. Nesse evento, ficou patente a demanda por uma capacidade de se dar apoio a eventos catastróficos, por meio das atividades de busca e salvamento.

A responsabilidade brasileira de localização da aeronave foi cumprida, em um enorme esforço de cooperação entre a Marinha do Brasil e a FAB, resultando na identificação dos destroços, a partir de 2 de junho daquele ano, infelizmente, sem sobreviventes.

As bases aéreas de Recife, Natal e o aeródromo de Fernando de Noronha foram essenciais para o desdobramento das aeronaves que participaram das buscas e do transporte dos restos mortais e dos destroços. Sob coordenação da Força Aérea, a fronteira brasileira, sob a perspectiva do Poder Aeroespacial, estendeu-se a um contexto geoestratégico que extrapolou em muito, as dimensões fixas tradicionais do espaço terrestre.

A mobilidade, portanto, incorpora em si, a característica da fluidez, permitindo que o Poder Aeroespacial, efetive-se em espaços e dimensões não restritas às fronteiras geográficas tradicionais.

## O Território Nacional sob a Ótica do Poder Aeroespacial

A tridimensionalidade e a mobilidade, como fatores distintivos da fronteira na perspectiva do Poder Aeroespacial, exigem uma melhor compreensão, que será obtida na definição de dois sistemas essenciais para a visualização da importância do Promontório Nordeste. Ambos os sistemas dimensionam o espaço aéreo de forma a defini-lo, em uma perspectiva diferenciada da visão tradicional de fronteira terrestre ou marítima.

### O Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB

O Brasil é responsável pelo controle do espaço aéreo em uma região de 22 milhões de quilômetros quadrados. Nesse imenso território, a demanda de monitoramento dos voos é diária.

Segundo o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), o Brasil obteve da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), um índice de conformidade de 95%, em auditoria, no ano de 2009, superando países como o Canadá, os EUA, a Alemanha, a França, dentre outros (BRASIL, 2011, p. 106). Tal indicador revela as exigências de qualidade no funcionamento que são impostas ao Sistema.

O SISCEAB funciona de forma integrada, a partir da compartimentação do País, em cinco regiões de informação de voo, nas quais são prestados serviços de proteção ao voo, telecomunicações e de busca e salvamento. O Promontório Nordeste situa-se na Região de Informação de Voo (RIV) de Recife.

A RIV de Recife abrange todos os Estados do Nordeste e uma porção significativa do Oceano Atlântico. Essa estruturação, por si só, impõe uma distinção na percepção da fronteira aérea, pois, ela ultrapassa a dimensão física original do território brasileiro.

### Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro – SISDABRA

O SISDABRA, outro sistema que caracteriza a fronteira sob a perspectiva do Poder Aeroespacial, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 1.778, de 18 de março de 1980, com a finalidade de “assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro” (BRASIL, 1980, Art. 1º).

O Sistema foi concebido para operar, concomitante e adjacientemente, ao SISCEAB. Portanto, na mesma estrutura de controle do tráfego aéreo (organizações, meios materiais, processos e pessoal) situa-se o ramo que exerce o controle operacional militar, ou seja, o controle das aeronaves militares, envolvidas em missões operacionais, mormente aquelas que executam o policiamento do espaço aéreo.

A área de responsabilidade é aquela sobrejacente ao território nacional (8.538.000 km<sup>2</sup>) e, com a Zona Econômica Exclusiva, são acrescidos mais 3.539.919 km<sup>2</sup>.

O SISDABRA possui a capacidade de identificar tráfegos aéreos que voem em diversas altitudes, classificá-los como cooperativos ou hostis e, nessa hipótese, interceptar e fazer cumprir medidas de policiamento do espaço aéreo. Essas medidas são procedimentos determinados por uma

Autoridade de Defesa Aeroespacial<sup>7</sup>, para assegurar a vigilância e a defesa do espaço aéreo brasileiro. Elas podem ser de “averiguação”, “intervenção”, “persuasão” ou “detenção”.

A averiguação visa determinar ou a confirmar a identidade da aeronave, ou ainda, a vigiar o seu comportamento, por meio de uma aproximação ostensiva da aeronave de interceptação à aeronave suspeita, com a finalidade de interrogá-la, por intermédio de comunicação via rádio ou sinais visuais convencionados em Legislação Internacional e de conhecimento obrigatório de todos os aeronavegantes.

A intervenção determina que a aeronave suspeita modifique sua rota, com o objetivo de forçar o seu pouso em aeródromo que lhe for determinado, para ser submetida a medidas de controle no solo.

A persuasão é o disparo de tiros de aviso, com munição traçante, pela aeronave interceptadora, de maneira que possam ser observados pela tripulação da aeronave suspeita, com o objetivo de persuadi-la a obedecer às ordens transmitidas.

A detenção, somente poderá ser utilizada como último recurso e, consiste no emprego de armamento, com a finalidade de impedir o prosseguimento do voo da aeronave hostil.

Ambos os sistemas, conseqüentemente, valem-se da tridimensionalidade e da mobilidade, na forma como interpretam o território nacional.

Na primeira característica, o território é todo integrado e a fronteira extrapola aquela, convencionalmente, definida na perspectiva terrestre ou marítima. Na segunda, os sistemas utilizam o conceito, flexivelmente, fazendo uso dos recursos quando da demanda de emprego no espaço aéreo jurisdicional.

Desenvolvido o conceito de Poder Aeroespacial e, caracterizado o território sob a perspectiva desse Poder, o argumento sobre a importância do saliente nordestino, pode prosseguir sustentando-se em três eixos de atuação no espaço geográfico considerado.

## O Eixo Histórico

A ideia de Mattos (2002, p. 29) de que a Geopolítica é a “aplicação da política aos espaços geográficos, sob a inspiração da História”, serve de preâmbulo para uma apreciação sintética sobre a importância do Nordeste brasileiro, não somente, para o Poder Aeroespacial, mas também, para a Aeronáutica nacional e internacional.

Desde os anos 1920, algumas cidades nordestinas, em especial Natal-RN, viviam o surto da aviação, recebendo em seus rios e campos de pouso, aviadores destemidos que realizavam reides ligando a Europa à América do Sul.

Os aviadores italianos Arturo Ferrarin e Carlo Del Prete, por exemplo, percorreram uma distância de 7.163 quilômetros, desde a Itália, em um total de 49 horas e 19 minutos, aterrissando em Touros – Rio Grande do Norte, no dia 5 de julho de 1928 (MEDEIROS; NICOLAU, 2009, p. 129).

Os reides e o desenvolvimento da aviação no Nordeste testemunharam a instalação de empresas aéreas como a *Aeropostale*, a *Air France*, a *LATI (Linee Aeree Transcontinentali Italiane)* e a *Pan Am (Pan American Airways)*. Esse foi, sem dúvida, um capítulo memorável para a Região.

---

<sup>7</sup> A Alta Autoridade de Defesa Aeroespacial é delegada pelo Presidente da República ao Comandante da Aeronáutica, a quem caberá a decisão final sobre as medidas de policiamento aéreo, especialmente, a “detenção”.

Porém, o evento que marcaria, definitivamente, a história da aviação no Nordeste, foi a Guerra de 1939 a 1945.

Em 20 de janeiro de 1941, era criado o Ministério da Aeronáutica e, concomitantemente, a FAB. Naquele momento, o mundo testemunhava a 2ª GM, conflito para o qual o Brasil foi levado a participar no esforço conjunto dos Aliados contra o Nazi-Fascismo.

A FAB era uma instituição embrionária, no momento em que constituiu suas primeiras unidades para o combate. Para a Itália, foram enviados o 1º Grupo de Aviação de Caça – o “Senta a Pua” e a 1ª Esquadilha de Ligação e Observação - “Olho Nele”. Em território brasileiro, os aviões de Patrulha Marítima voavam sobre o litoral, em busca da ameaça submarina que atormentava nossos navios mercantes.

Esse esforço, em especial, consignou ao Nordeste, a primeira característica geoestratégica de importância para a defesa nacional. A participação brasileira na guerra, demandou um esforço logístico excepcional, cuja forma de concretização foi o estabelecimento de bases aéreas, para suporte aos voos transcontinentais entre a América e a África.

Os norte-americanos remodelaram as bases aéreas de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador. Golbery do Couto e Silva destacou a importância estratégica do Promontório Nordestino, à luz da experiência da 2ª GM, quando a região transformou-se num “amplo e inegável porta-aviões” (FREITAS, 2004, p. 47), adequado às operações ofensivas e defensivas no estrangulamento do Atlântico, situado no eixo Natal-Dakar. Ele apontava a “área geopolítica do Nordeste brasileiro” como uma zona de soldadura (ou de conexão) do Atlântico Centro-Norte, com o Atlântico Centro-Sul (FREITAS, 2004, p. 50).

A construção ou melhorias nas bases aéreas do Nordeste, resultou de um contrato do Governo norte americano com a *Pan Am Airways*, assinado em 02 de novembro de 1940, após decreto que homologou o Acordo entre os dois países. Segundo afirma Smith Jr. (1992, p. 206), a cidade de “Natal foi completamente transformada pela base americana [...], a população da cidade, praticamente, duplicou”. Em agosto de 1943, o número de operários chegava a 6.000 (SMITH JR., 1992, p. 106). Isso representava, à época, cerca de 12% da população de Natal-RN.

Tão importante foi a base em Natal, que até mesmo o presidente norte americano, Franklin Roosevelt, visitou suas instalações no ano de 1943, juntamente com o presidente brasileiro Getúlio Vargas. Várias outras celebridades, também, vieram visitar a base, dentre elas, autoridades brasileiras e de diversos outros países (SMITH JR., 1992, p. 101-103).

Incluídos os movimentos de aeronaves militares, no período de 1943 e 1945, circulavam, diariamente, em Natal, cerca de 800 aeronaves (SMITH JR., 1992, p. 147 e 209).<sup>8</sup>

É bem possível que situações semelhantes tenham ocorrido em Fortaleza, Recife e Salvador, haja vista a dimensão das obras implantadas, naquela época, em comparação às áreas e concentrações populacionais dessas cidades, no início da década de 1940. De todas essas bases do Nordeste, decolavam aeronaves de transporte, conduzindo pessoas e material para o esforço de guerra no Norte da África. Os voos de patrulha antissubmarino eram realizados por aeronaves americanas e brasileiras.

---

<sup>8</sup> Segundo o Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo (BRASIL, 2016, p. 64), o aeroporto de Guarulhos, o de maior movimento em 2015, teve média de movimentos diários de aeronaves em cerca de 830. Esse número revela bem a dimensão do que foi o esforço de guerra, em Parnamirim, nos anos de 1943 a 1945.

Na verdade, ainda hoje, essas bases aéreas exercem uma grande influência nas sociedades que as abrigam, não somente por compartilharem os respectivos aeroportos civis (o que não mais ocorre em Natal), mas também, pelo impacto socioeconômico que geram na sociedade local.

Segundo Freire (2005, p. 20), o setor da administração pública, defesa<sup>9</sup> e seguridade social é “o terceiro mais importante setor empregador masculino na cidade de Natal”. As bases aéreas abrem a oportunidade de absorção dos locais, atraindo a população para opções de carreira na FAB e para o serviço militar obrigatório. Além disso, exercem influência sociocultural, revelada pelas ações cívico-sociais empreendidas nas comunidades circunvizinhas.

A importância de uma base aérea no contexto de uma cidade, ou até mesmo regional, poderá ser mais bem compreendida com o aspecto seguinte dessa análise, cujo destaque será a organização territorial da Aeronáutica, no Brasil, momento no qual concentraremos atenção maior no aspecto geoestratégico do Promontório Nordeste.

## O Eixo Organizacional

A organização regional da FAB é constituída por sete Comandos Aéreos Regionais, cuja função é coordenar as atividades administrativas e logísticas de sua respectiva área de responsabilidade.<sup>10</sup>

O Nordeste brasileiro é a área de responsabilidade do Segundo Comando Aéreo Regional (II COMAR), com sede em Recife. Cabe a esse COMAR, supervisionar as bases aéreas de Fortaleza, Natal, Recife e Salvador, além de uma grande quantidade de organizações militares da região, situadas nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

O II COMAR abriga, além de quatro bases aéreas, seis esquadrões de aeronaves de reconhecimento aéreo, transporte, caça, patrulha e asas rotativas. Ele é o responsável pela condução de atividades regionais de integração da FAB, aos Estados e cidades que hospedam organizações da Força Aérea.

Nesse segmento de atuação regional, o COMAR equipara-se aos Distritos Navais, da Marinha do Brasil e aos Comandos Militares do Exército Brasileiro. Apesar de não haver uma coincidência territorial, totalmente simétrica, entre as organizações regionais das Forças Armadas, isso não impede a coordenação de atuação, quando isso é necessário, como nos episódios ocorridos em 2009 e 2010, citados acima.

O II COMAR provê a condição para a operação de todas as unidades aéreas da FAB, não somente, aquelas que ele territorialmente abriga. Nesse particular, o Promontório Nordeste é o responsável por fornecer as condições de mobilidade da Força. Não somente novas unidades aéreas, mas também, estruturas de apoio como, por exemplo, um hospital de campanha.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Nos quais se inserem os militares em Natal.

<sup>10</sup> No ano de 2016, iniciou-se uma reestruturação organizacional na FAB. Os COMAR e algumas bases aéreas serão substituídos por um novo tipo de organização denominada “ALA”.

<sup>11</sup> Hospital de Campanha é uma facilidade modular desdobrável, capaz de ser instalada em qualquer espaço geográfico, inclusive sobre balsas flutuantes que naveguem em rios. Ele tem a finalidade de prestar uma miríade de serviços de saúde básica, em situações de emergência, guerra ou em calamidades. A FAB possui estruturas semelhantes que podem prestar serviços de: odontologia, alimentação, engenharia de construção e reparos, controle de tráfego aéreo, dentre outras.

Cabe, também, à FAB, na perspectiva regional, a manutenção da soberania do espaço aéreo brasileiro. Essa soberania se configura de duas formas: a capacidade de controlar e coordenar os voos cooperativos, no espaço sob jurisdição e, a capacidade de exercer medidas de policiamento contra tráfegos ilícitos, ambas as situações expostas acima, quando da apresentação do SISCEAB e do SISDABRA.

O Nordeste brasileiro abriga uma parcela significativa dessa responsabilidade, pois, transitam em nossa região, os tráfegos oriundos da Europa, do Oriente Médio e de uma parcela da África.

De acordo com o Anuário Estatístico do Tráfego Aéreo, de 2015, Salvador (em 9º lugar, no contexto nacional), Recife (em 13º) e Fortaleza (em 15º), são os três maiores aeroportos em número de movimentos de pousos e decolagens, no Nordeste (BRASIL, 2016, p. 11).<sup>12</sup>

Em termos de movimento aéreo, na área de terminal (espaço que envolve todos os aeródromos de uma determinada localidade), Salvador é o 8º, Recife é o 10º, Fortaleza, o 13º e, Natal, o 24º<sup>13</sup>.

A RIV de Recife, responsável pelo tráfego aéreo no Nordeste, respondeu por mais de 300 mil movimentos aéreos em 2014, cerca de 21% do movimento nacional (BRASIL, 2016, p. 217).

Além do movimento de tráfego aéreo, outro importante indicativo de relevância regional é o movimento de passageiros nos aeroportos do Nordeste. De acordo com o Anuário do Transporte Aéreo de 2014, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Região Nordeste é a segunda em número de passageiros embarcados por região (BRASIL, 2015, p. 90). O Nordeste é a primeira Região em quantidade de embarques domésticos, por milhão de reais em Produto Interno Bruto gerado, em 2012, por região, no mercado doméstico (BRASIL, 2015, p. 89).

Não somente no tráfego aéreo civil destaca-se o Nordeste, no contexto nacional. Como componente militar do tráfego aéreo, o SISDABRA é um sistema preparado para lidar com o conflito tradicional, o tráfego aéreo doméstico não autorizado e o ilícito transfronteiriço.

Instrumento essencial nessa inserção do Sistema, na geoestratégia nacional, é o Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo (CINDACTA III), situado em Recife. Nesse Centro, são desenvolvidas as atividades de controle do tráfego aéreo e a defesa aeroespacial, na região nordestina.

No caso de conflito convencional, destacam-se as hipóteses de emprego consideradas para eventuais guerras ou agressões externas. Na questão do tráfego doméstico ilícito, estão inseridas as práticas de atos que transgridam a Lei, ao ultrapassar as fronteiras nacionais (ou transitar internamente), enquadradas na Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010, que alterou a redação da Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, no Art. 18, inciso VII. Trata o inciso de competências exclusivas:

Das polícias judiciárias, [cabendo à Aeronáutica] atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves, envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010, Art. 18º).

---

<sup>12</sup> Natal não aparece entre os 32 primeiros. Em 2014, ficou em 23º.

<sup>13</sup> Somente a aviação militar responde por 31% dos movimentos em Natal.

No caso da defesa aérea convencional, o Promontório Nordeste destaca-se como um ponto focal do SISDABRA, mormente pela ampla área oceânica, contida em sua região de responsabilidade. Corroborando essa posição, no aspecto da defesa continental, Castro (1999, p. 310) confere à ilha de Fernando de Noronha uma relevante participação em uma triangulação insular que abarcaria, além de ilhas de outras nações, a ilha de Trindade, compondo um “triângulo geoestratégico como trampolim para a América do Sul e bases de apoio na Rota do Cabo”.

Essas ilhas brasileiras constituem “postos avançados para a guarda e integridade da costa americana”, constituindo-se em um “flanco desguarnecido da OTAN” (CASTRO, 1999, p. 311), daí sua relevância no contexto mundial.

No caso do tráfico ilícito, a hipótese transfronteiriça consolida-se por meio dos movimentos oriundos do Caribe. No caso do ilícito doméstico, o transporte de entorpecentes, por via aérea, tem assumido uma intensidade significativa na última década.

## **O Eixo Tecnológico-Espacial**

A última argumentação sobre a importância do Promontório Nordeste, para o Poder Aeroespacial, destaca a presença da componente tecnológica e espacial, por meio de duas organizações da FAB: o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI) e o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

### Centro de Lançamento da Barreira do Inferno

O CLBI, situado no município de Parnamirim – Rio Grande do Norte, foi criado no ano de 1965, como ponta de lança da inserção do Brasil, na capacidade de lançamento de engenhos ao espaço.

A importância do CLBI no desenvolvimento tecnológico aeroespacial, revela-se nos progressivos lançamentos de foguetes de sondagem, que são uma “ferramenta importante para a realização de pesquisas e a utilização prática e comercial do espaço” (BRASIL, 2005, p. 18).

Esses foguetes fizeram parte de estágios de desenvolvimento do Veículo Lançador de Satélites (VLS), projeto nacional que agregou capacidades científicas do complexo aeroespacial de São José dos Campos - São Paulo.

Dentre as atividades científicas conduzidas pelo CLBI, na atualidade, estão presentes o desenvolvimento de foguetes de sondagem meteorológica, a colaboração com a Agência Espacial Europeia (AEE) no rastreamento do foguete “Ariane”, lançado da base de Kourou, na Guiana Francesa, testes de equipamentos militares, tais como mísseis para emprego em aeronaves e, até mesmo, parcerias com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Uma importante parceria é o programa de “Educação Tutorial” que desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão, voltados para os alunos da UFRN, em especial, dos cursos de Engenharia Elétrica e Engenharia de Telecomunicações.

## Centro de Lançamento de Alcântara

A ampliação das atividades espaciais no Brasil demandou a criação de um novo sítio, com capacidade de lançamento de engenhos de maior porte. Essa demanda surgiu quando da efetivação da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), em 1979, que “habilitaria o Brasil a conduzir ao espaço um satélite nacional em foguete brasileiro, a partir de um centro de lançamento em nosso território” (CAMAZANO, 2014, p. 24).

Assim, em 1983, o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), sediado em Alcântara – Maranhão, surge com a incumbência de lançar os grandes foguetes, com capacidade de transportar cargas úteis que atendessem às dimensões e o peso dos satélites de última geração.

O CLA já estabeleceu parcerias com a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), com a AEE e, mais recentemente, com a Ucrânia, oportunidade na qual foi criada, em 2003, a *Alcântara Cyclone Space* (ACS), uma espécie de parceria para explorar os serviços de lançamentos de satélites, para fins comerciais, com o foguete ucraniano Cyclone-4, contrato que foi encerrado em 2015, em virtude de dificuldades de viabilização comercial do acordo binacional.

O CLA é a base de lançamento do VLS, cujo programa já atravessou várias fases. Em 1997, foi realizado o lançamento do primeiro protótipo, os motores foram acionados com sucesso, apenas parcial, pois um deles, inexplicavelmente, não acendeu (CAMAZANO, 2014, p. 44).

O segundo protótipo foi lançado em 1999, mas também, sofreu uma falha que obrigou a autodestruição do foguete. Em 2003, aconteceria uma grande tragédia com a explosão de outro VLS, ainda na rampa de lançamento, levando à perda de 21 funcionários, alguns deles importantes engenheiros do Programa.

Apesar da catástrofe, o desenvolvimento tecnológico do lançador continua e diversos benefícios para a ciência decorreram dos ensinamentos, até agora, obtidos. Dentre eles, podem ser mencionados os experimentos científicos e tecnológicos, em ambiente de microgravidade. A Agência Espacial Brasileira (AEB) coordena programas com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a UFRN, a Universidade Estadual de Londrina (UEL) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Destacam-se pesquisas com circuito de comutação e acionamento, que pode ser entendido como um sistema de inteligência, embarcado no veículo, com o Sistema de Posicionamento Global (GPS) para foguetes e um sensor mecânico acelerométrico.

Existem, ainda, experiências como o MPM-A (minitubos de calor para transportar energia de uma fonte quente para uma fria), o MPM-B (semelhante ao anterior, porém, utilizando o fluido refrigerante denominado HFE7100), o VGP2 (experimento biológico, com o objetivo de avaliar os efeitos na microgravidade sobre o DNA da cana de açúcar), o E-MEMS (tendo por objetivo a determinação de altitude de foguetes e satélites) e o SLEM (desenvolvimento, construção e qualificação de um forno elétrico com capacidade de fundir ligas eutéticas).

As argumentações histórica, organizacional e tecnológico-espacial sobre a relevância do Promontório Nordeste para o Poder Aeroespacial, encerram a perspectiva apresentada neste texto, demandando uma breve conclusão sobre os principais pontos abordados.

## Considerações Finais

O propósito deste capítulo foi reforçar o valor geopolítico do saliente nordestino, argumentando sobre essa importância na ótica do Poder Aeroespacial brasileiro.

Inicialmente, observou-se que a Geopolítica formulou grande parte de seus conceitos basilares, antes do advento do Poder Aéreo. MacKinder e Mahan são os exemplos mais contundentes de correntes que valorizaram a Geopolítica, com o enfoque terrestre e naval, respectivamente. Entretanto, o despertar do século XX, faz surgir uma nova dimensão no fenômeno da guerra: o Poder Aéreo.

As origens desse emergente Poder ficaram arraigadas com as contribuições teóricas de Douhet, Mitchell e Trenchard. A perspectiva estratégica de emprego do Poder Aéreo foi, ao longo do tempo, sedimentando-se nas guerras, ao ponto de fazer surgir uma nova Geopolítica.

Mello (1999, p. 60) confirma essa visão quando cita que “a terceira dimensão do conflito – a guerra no ar – evidenciou a importância de um novo poder ascendente, que não podia mais ser ignorado pelos generais e almirantes: o poder aéreo”.

Essa nova perspectiva possui características singulares. Para tanto, foi necessário primeiro, abordar a evolução do conceito e, depois, definir esse espaço geopolítico sob a perspectiva do Poder Aeroespacial, principalmente, enfatizando os conceitos de tridimensionalidade e de mobilidade, inseridos em uma nova definição de fronteira aérea.

Com a finalidade de dominar com maior profundidade esses conceitos, buscou-se abordar o território nacional sob a ótica do Poder Aeroespacial, destacando-se dois sistemas de elevada importância para a compreensão dessa nova fronteira aérea: o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro.

Formulados os antecedentes de fundamentação teórica e de caracterização do saliente nordestino, na perspectiva do Poder Aeroespacial, a argumentação voltou-se para sustentar a hipótese, a partir de três eixos. No eixo histórico, observou-se a importância da região para o desenvolvimento da Aeronáutica nacional e internacional. Como bem afirma Mattos (2002, p. 91), entre os rumos geopolíticos do Brasil está o “desenvolvimento aeronáutico (transporte, vigilância e defesa), em face da extensão geográfica do País, constituindo-se em fator indispensável à integração territorial”.

No eixo organizacional, observou-se que o segmento regional, na figura do II COMAR, exerce função primordial no Promontório, dando suporte e, por vezes, coordenando a atuação funcional da FAB. Ainda nessa argumentação, observaram-se dados estatísticos que se coadunam com a visão de uma região de primordial importância, sob a perspectiva do Poder Aeroespacial e, indicam sobre a importância do Nordeste na geoeconomia global.

A sustentação final revelou que a Aeronáutica desenvolve tecnologia de ponta no setor aeroespacial na região, muitas vezes, cooperando com entidades internacionais e renomadas universidades federais.

Finalmente, se for considerada a afirmação de Mello (1999, p. 74, grifo nosso) como verdadeira, quando citou que “a geopolítica é um ramo autônomo da ciência política que tem por objeto de estudo *as relações e as mútuas interações entre o Estado e sua geografia*”, ficou evidente que o Poder Aeroespacial, como representante do Estado, em suas interações regionais, considera o Promontório Nordestino como uma destacada área de importância geopolítica.

## Referências

- ALMEIDA, F. E. A. de. Os Gigantes da Estratégia Naval: Alfred Thayer Mahan e Herbert William Richmond. Curitiba: Prismas, 2015.
- BOOT, M. War Made New: Weapons, Warriors, and the Making of the Modern world. New York: Gotham Books, 2006.
- BOYNE, W. J. The Influence of Air Power Upon History. New York: Pelican Publishing Company, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n.º 1.778, de 18 de março de 1980. Brasília, 1980.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. Comando da Aeronáutica. CLBI – 40 anos na Atividade Espacial. Publicação do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno – CLBI (Edição Comemorativa), outubro, 2005.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DCEA). A História do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Rio de Janeiro: Ingrafoto, 2011.
- \_\_\_\_\_. Comando da Aeronáutica. Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira – DCA 1-1. Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Anuário do Transporte Aéreo – 2014. Brasília, 2015.
- \_\_\_\_\_. Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA). Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo – 2015. Rio de Janeiro, 2016.
- \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=13&uf=0>  
0. Acesso em: 20 out. 2016.
- CAMAZANO, A. A. Centro de Lançamento de Alcântara: Uma Janela Brasileira para o Futuro. Rio de Janeiro: Adler Ed., 2014.
- CASTRO, T. de. Geopolítica: Princípios, Meios e Fins. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1999.
- CONNELL, J. F. The Effectiveness of Airpower in the 20th Century. Part One (1914-1939). v.1. New York: iUniverse, 2007.
- CORUM, J. S.; JOHNSON, W. R. Airpower in Small Wars: Fighting Insurgents and Terrorists. Kansas: University Press of Kansas, 2003.
- DOUHET, G. O Domínio do Ar. Tradução: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1988.

FREIRE, J. A. Dinâmica e Características do Mercado de Trabalho de Natal/RN: Uma Contribuição à Política Municipal de Emprego e Renda. Natal: PMN, 2005.

FREITAS, J. M. de C. A Escola Geopolítica Brasileira: Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2004.

GRAY, P. Air Warfare: History, Theory and Practice. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2016.

MAHAN, A. T. The Influence of Sea Power Upon History – 1660-1783. 12th edition. Boston: Little, Brown and Company, 1890.

MASON, T. British Air Power. In: OLSEN, J. A. (Ed.) Global Air Power. Washington: Potomac Books, 2011.

MATTOS, C. de M. Geopolítica e Modernidade - Geopolítica Brasileira. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2002.

MEDEIROS, C. R. F. de; NICOLAU, F. Os Cavaleiros dos Céus: A Saga do Voo de Ferrarin e Del Prete. Natal: Edição do Autor, 2009.

MEILINGER, P. S. (Ed.) The Paths of Heaven. The Evolution of Airpower Theory. Montgomery: Air University Press, 1997.

MELLO, L. I. A. Quem Tem Medo da Geopolítica? São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999.

MITCHELL, W. Winged Defense. The Development and Possibilities of Modern air Power – Economic and Military. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2009.

SMITH JR., C. Trampolim para a Vitória. Natal: UFRN/Ed. Universitária, 1992.

VIDAL, A. R. de N.; ALVES, F. C. D. Análise das Contas Regionais 2010 – 2013. Informe Macroeconomia, Indústria e Serviços. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE. Banco do Nordeste. Ano X, Nº 1, janeiro de 2016.

## **CAPÍTULO 5 - ESTUDO OPERACIONAL DO SUPERVIA ELETRÔNICA DE DADOS (SED): UMA COMPARAÇÃO ENTRE O PORTO DE NATAL-RN E O PORTO DE SANTOS-SP**

**Raquel Nicolau da Silva**

### **Introdução**

#### **A Importância do Vetor Tecnológico para a Gestão Portuária**

O emprego de novas tecnologias muito tem contribuído para a gestão dos portos e, sob esta ótica, apresenta-se um projeto pioneiro no país, o SED (Supervia Eletrônica de Dados), um software de controle de dados portuários que disponibiliza a distribuição eletrônica de informações via internet, oferecendo eficiência e confiabilidade nas operações de movimentação de carga portuária, gerando economia de tempo e custos, bem como a melhoria na qualidade dos serviços oferecidos.

O sistema SED baseia-se na transmissão, no cruzamento e processamento de dados e informações da Autoridade Portuária e Aduaneira junto às entidades vinculadas aos agentes portuários, englobando, inclusive, os importadores e exportadores. Tais informações formatam a geração de documentos eletrônicos de nível estratégico e operacional, em substituição aos documentos impressos, beneficiando aos usuários, a realização de procedimentos ou atividades portuárias em tempo real (ROJAS, 2014).

No entanto, percebe-se que podem ocorrer vários contratempus na realidade de um porto que não possui um sistema atuante como o SED, tais como: demora no recebimento das cargas, no registro, indisponibilidade de informações, extravio, erros e atrasos na liberação, aumento do custo de permanência, etc. Diante disso, indaga-se: a ausência de um SED prejudica as operações no Porto de Natal?

Em conformidade com o proposto, este trabalho tem como objetivo realizar um estudo operacional do Supervia Eletrônica de Dados, comparando as realidades dos portos de Natal-RN e Santos-SP. Especificamente, pretende-se identificar a existência de uma plataforma informacional nos portos em análise (suas vantagens e deficiências); analisar as condições de funcionalidade do sistema SED no Porto de Natal, caso exista e, ainda, propor alternativas para a superação dos gargalos identificados.

A justificativa deste estudo está na importância do Porto de Natal-RN para a economia do Estado, como também, para a competitividade de empresas locais, em relação à concorrência do comércio mundial, cada vez mais acirrado.

Para a realização deste artigo adotou-se o estudo qualitativo comparativo de um processo operacional, que segundo Ragin (1987), é um modo de considerar o diálogo entre as evidências e as ideias, tentando atender a dois objetivos aparentemente contraditórios.

O ambiente de estudo sobre o Supervia Eletrônica de Dados, realizou-se na cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, onde está localizado o seu Porto, situado à margem direita do Rio Potengi, a cerca de 3 km de sua foz (PLANO MESTRE – PORTO DE NATAL, 2015).

Em termos comparativos, elegeu-se o Porto de Santos-SP, localizado no litoral do Estado de São Paulo, nas margens direita (município de Santos) e esquerda (município de Guarujá), possuindo

cerca de 13 km de infraestrutura de acostagem, tendo a capacidade de receber vários tipos de carga (PLANO MESTRE – PORTO DE SANTOS, 2016), lembrando a importância de que o Porto de Santos é o pioneiro diante do avanço tecnológico em referência, onde o sistema atua em pleno funcionamento, desde janeiro de 2004.

Os procedimentos de pesquisa envolveram: pesquisas bibliográficas; entrevista, mediante a aplicação de formulário de coleta de dados a um operador portuário, a uma agência de navegação e a um despachante aduaneiro; consultas aos endereços eletrônicos (sites) dos órgãos interligados aos portos, como também, análises documentais junto aos órgãos competentes da administração portuária potiguar e santista.

## **O Modal Marítimo: Conceitos e Aspectos Importantes**

Nesta seção serão elencados alguns conceitos que compõem o modal marítimo para a melhor compreensão da temática do presente trabalho. Inicialmente, abordar-se-á sobre o Transporte Marítimo, em seguida os Terminais Portuários, a Logística Portuária e, por fim, o sistema Supervia Eletrônica de Dados.

### **Transporte Marítimo**

O surgimento das primeiras civilizações e as estruturas urbanas/sociais advindas dessa formação têm como uma de suas características infraestruturais a presença dos portos, reconhecidos como elementos centrais para o desenvolvimento de uma dada região.

Segundo Rojas (2014, p. 24), o porto “é uma área abrigada das ondas e das correntes marítimas e fica localizada, na maioria das vezes, à beira de um oceano, lago ou rio, destinada ao atracamento de barcos e de navios”.

Assim sendo, o porto é, concomitantemente, o local de finalização do transporte de mercadorias, como também, é o lugar que delimita a regulamentação do transporte marítimo para o modal terrestre e todas as responsabilidades correlatas de cada área envolvida.

O modal marítimo é o meio de transporte mais antigo, via mar aberto e, ainda em plena utilização, graças a algumas significativas inovações, tais como: a implementação de infraestruturas modernas (centros de armazenagem e maquinários), da criação de embarcações específicas ao tipo de carga a ser transportada e a substancial evolução no campo informacional.

O transporte marítimo subdivide-se, segundo o Ministério dos Transportes (2013) em:

- Cabotagem/costeira: navegação entre pontos da costa ou entre um ponto costeiro e um fluvial, e
- Navegação de longo curso/internacional: navegação entre portos brasileiros e estrangeiros, destacando-se como o principal modal nas comercializações internacionais.

Suas principais características são:

- Baixo custo para grandes distâncias;
- Transporte lento, porém, com grande capacidade de carga;

- Necessidade de portos e alfândegas.

O modal marítimo é responsável pelo transporte de mais de 85% do comércio internacional, tendo características operacionais específicas e, como todo modal de transporte, permite transportar variados tipos de carga, em grandes quantidades, tendo sua estrutura administrativa voltada para a avaliação da operacionalização mais adequada, de acordo com o produto a ser transportado, ou seja, observando-se as questões relacionadas aos produtos, aos custos e aos transportes (LIU, 2011).

O Brasil com sua posição geográfica favorável tem a sua costa banhada pelo oceano Atlântico (caminho marítimo estratégico), conseguindo desenvolver um bom ritmo de atuação dentro do comércio marítimo entre a América do Sul, a Europa, a África e os EUA (KOBAYASHI, 2000).

Todavia, não é o ritmo ideal. Há uma grande expectativa em relação ao futuro evolutivo do transporte marítimo brasileiro e da aplicabilidade confiável do meio intermodal, influenciados para o desenvolvimento e atuação, no âmbito da elaboração de novas estratégias logísticas e na introdução de modernas tecnologias.

### **Terminais Portuários**

Em termos históricos, o sistema portuário brasileiro teve a sua abertura promovida por D. João VI, em 1808, inserindo-se na rota do comércio internacional. Com a finalidade de cuidar da exploração do cais comercial e administrar 35 portos comerciais, o Estado assumiu, ainda, na década de 1930, do século XX, a condição de operador e autoridade portuária, criando a Portobrás (empresa pública, criada com o intuito de gerir a área portuária à época).

No entanto, no início da década de 1990, do século XX, uma grave crise atingiu o sistema portuário brasileiro, extinguindo a Portobrás. A solução para a grave crise deu-se a partir da criação e publicação da Lei de Modernização dos Portos, Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, em que foram redefinidas a atuação do Estado na gestão e na regulação do sistema (ROJAS, 2014).

De acordo com a Secretaria Especial de Portos, o sistema portuário nacional é composto, atualmente, por 34 portos públicos (marítimos e fluviais) administrados pelo Estado. Sob autorização, 16 portos, entre os 34, são delegados (administrados ou concedidos) a governos estaduais e municipais. Os outros 18 portos marítimos são administrados pelas Companhias Docas, sociedades de economia mista direta, vinculadas à Secretaria de Portos, em que o acionista majoritário é o Governo Federal (BRASIL, 2012).

São 07 (sete) as Companhias Docas distribuídas na rede portuária brasileira, conforme a Secretaria de Portos (2014):

- Companhia Docas do Pará (CDP): Portos de Belém, Santarém e Vila do Conde;
- Companhia Docas do Ceará (CDC): Porto de Fortaleza;
- Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN): Portos de Natal e Maceió, além do terminal salineiro de Areia Branca;
- Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA): Porto de Salvador, Ilhéus e Aratu;
- Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA): Portos de Vitória e Barra do Riacho;
- Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ): Portos do Rio de Janeiro, Niterói, Angra dos Reis e Itaguaí;

- Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP): Porto de Santos.

A organização e a estrutura administrativa dos portos brasileiros procura atender ao que confere a Lei 12.815/2013, sendo definida pela Autoridade Portuária (AP), pelo Conselho da Autoridade Portuária (CAP) e pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). Atuam nos portos as seguintes autoridades: Vigilância Sanitária, Previdência Social e Polícia Federal. Ainda compõem essa estrutura, outras pessoas físicas e jurídicas, tais como: Armadores, Afretadores, Agências de Navegação, Despachantes Aduaneiros e os Fornecedores de Navios (BRASIL, 2013).

A administração portuária, conforme afirmam Silva e Cocco (1999), procura trabalhar em consonância com as Leis e, em parceria com os seus agentes, visto que o objeto da gestão é o patrimônio portuário, estando sob a guarda e gestão de uma entidade pública, porém, pertencente aos seus usuários e beneficiários, incluindo neste conjunto toda a sociedade.

Além disso, atenta-se para o fato de que a gestão portuária deve avançar no sentido de promover e agregar valor às atividades, avançando e ampliando os seus serviços, promovendo e desenvolvendo sustentavelmente os seus ambientes, modelando suas estruturas organizacionais e infoestruturais, para o atendimento cada vez mais dinâmico do mercado.

### **Logística Portuária**

A atividade logística com sua origem nas atividades militares, passou a ser visualizada em um sentido mais amplo dentro das organizações civis, “sendo compreendida como a arte de administrar o fluxo de materiais e informações, desde a sua origem, até o usuário final” (ROJAS, 2014, p. 2) e, sua importância se torna, cada vez mais relevante, na movimentação das atividades desenvolvidas pelos modais de transporte.

Em relação ao modal marítimo, a logística desempenha um papel relevante na integração econômica, em escala global, sendo essencial a melhoria contínua e o avançar logístico-tecnológico da área, com avanços técnicos na gestão de métodos, ferramentas e informações, visando atender três atividades consideradas básicas, segundo Rojas (2014, p. 4): “controle da estocagem, armazenamento e gestão de transportes”.

A logística portuária, mesmo apresentando algumas deficiências, isto é, instalação e execução de aspectos informacionais (lógicos) e físicos (maquinário e acessos externos), muitas vezes distante do que é considerado ideal para o atendimento das necessidades, ainda consegue gerar o suporte necessário aos principais portos do Brasil, sendo possível, inclusive, o desenvolvimento de softwares de gerenciamento operacional, que auxiliam na roteirização e no acompanhamento do sistema logístico, a fim de que se possa tornar exequível todas as operações que envolvem a cadeia de suprimentos, visando a otimização da produtividade e a minimização de custos.

Assim sendo, observa-se que o aperfeiçoamento no campo da tecnologia, da comunicação e da informação se faz essencial para o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo modal marítimo.

## Supervia Eletrônica de Dados (SED)

No modal portuário, o meio técnico-informacional ampliou consideravelmente as condições de operações (exportação/importação de insumos e bens de consumo).

Os Sistemas de Informação (SI) e a Internet, consideradas por Porter (2001) as melhores plataformas de Tecnologia da Informação (TI), surgindo como fonte de solução para o tratamento eficiente das informações, reformulando os métodos ultrapassados de transmissão e tratamento de dados tradicionais (documentos e cálculos manuais).

Nesse ínterim, através de uma parceria firmada entre a Autoridade Portuária de Santos (CODESP) junto à Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP) e ao Departamento de Energia e Automação Elétricas, elaborou-se o sistema chamado de Supervia Eletrônica de Dados (SED).

Considerado um projeto pioneiro no Brasil, tem a finalidade de coletar, integrar, cruzar, processar e distribuir eletronicamente, informações relativas às operações de movimentação de carga (embarque e desembarque), oferecendo eficiência e melhoria na qualidade dos serviços e no desempenho dos processos (TORRES, 2008).

As atividades de movimentação pelo porto envolvem movimentações intensas de natureza física e lógica, fazendo-se necessário a virtualização de algumas atividades, pois, ao mesmo tempo em que há um grande fluxo de cargas e documentos, faz-se necessário o estabelecimento de ações seguras e eficientes que atendam e agilizem as demandas do circuito documental, rompendo a dimensão física, expandindo-se pelo campo virtual (PORTO, 2006).

Neste sentido, observa-se o que Rojas (2014, p. 172) afirma sobre os dois requisitos básicos que o sistema portuário deve atender: “transcorrer no menor tempo possível e ocorrer com segurança”.

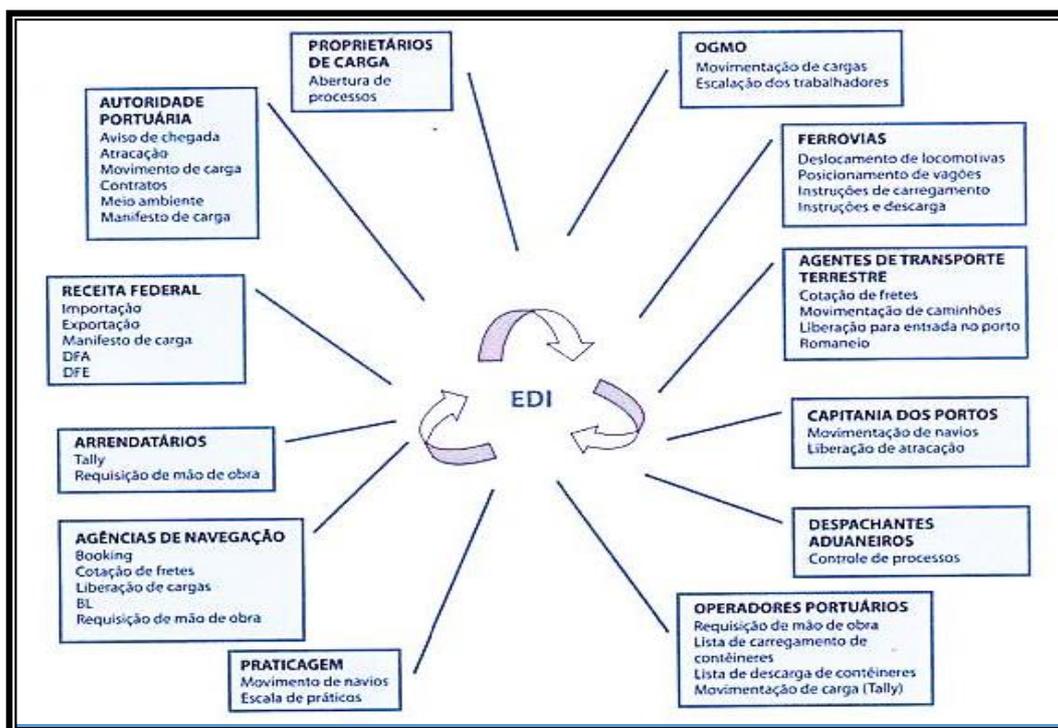
Com isso, ratifica-se a necessidade de utilização de sistemas informacionais nos portos, reduzindo o tempo de trabalho, permitindo ainda, diminuir custos com a emissão de relatórios ou formulários impressos, facultando-se, ainda, a exigência de determinado número de pessoas para operacionalizar, por exemplo, a re-inclusão de dados, de forma manual, evitando possíveis erros.

No setor portuário, há um grande volume de informações e atividades que movem toda a cadeia de serviços e, conforme Braga (2002), um porto possui um conjunto de entidades independentes, atuando na mesma estrutura, interagindo entre si, todavia, com missões e objetivos diferentes, sendo necessário um alto nível de controle de dados e gestão da informação.

A infovia Supervia Eletrônica de Dados utiliza como suporte para a transmissão, via *web service*, a linguagem EDI (*Electronic Data Interchange*), que consegue compilar um grande número de dados e documento, conforme mostra a **Figura 1**.

O módulo EDI funciona através do preenchimento de formulários, que geram documentos que serão submetidos à Supervia Eletrônica de Dados (SED), o quais serão transmitidos às autoridades brasileiras e as entidades parceiras, fazendo a interligação de órgãos governamentais e/ou empresas privadas, em que se efetiva o compartilhamento de informações, executando ações de forma padronizada, segura e criptografada, reduzindo a possibilidade de fraudes.

Tal tecnologia tem o papel de assegurar a rapidez e a confiabilidade necessárias nas trocas de informações, entre o setor portuário e as empresas intervenientes, como também, junto aos órgãos de fiscalização (TORRES, 2008).



**Figura 1** – Linguagem EDI - Esquema do Supervia Eletrônica de Dados.

Fonte: FUSP (2012).

Assim sendo, os sistemas de informação são ferramentas de gestão fundamentais para o desenvolvimento de qualquer atividade ou produção, pois permitem ampliar e otimizar recursos de suporte às análises das atividades, agilizando, assim, o poder de decisão dos gestores e a transmissão segura dos dados.

Diante disto, pode-se elencar algumas vantagens relativas à transmissão eletrônica de dados, que estão associadas: “Ao aumento da eficiência dos processos do porto; ao apoio à fiscalização da movimentação das cargas pela autoridade portuária; à integração dos sistemas gerenciais, ligados ao faturamento; à gestão de contratos e ao controle de acesso de cargas e de trabalhadores portuários avulsos à zona alfandegada” (ROJAS, 2014, p. 183).

Assim sendo, a exploração, a implantação e a gestão eficiente dos mais variados recursos tecnológicos garantem a administração eficiente do volume de produção, dos fluxos informacionais e da sua complexidade.

Nesse âmbito, observa-se, porém, alguns entraves que prejudicam os resultados operacionais e, conseqüentemente, financeiros de alguns portos e das empresas que neles atuam. E, com base nesse aspecto, o setor portuário é, por muitos, considerado conservador, possuindo algumas empresas incapazes de mobilizar recursos financeiros e humanos, apresentando-se imaturas tecnologicamente, no que diz respeito à implantação de sistemas informacionais avançados e, na implementação de novos processos de negócios, que poderiam ser dinamizados pela adoção de novas tecnologias, os quais não conseguem aderir e nem acompanhar as mudanças processuais que os novos projetos tecnológicos prospectam, desconsiderando assim, os potenciais estratégicos que derivam das operações geridas por um porto.

## **A Operacionalidade do Supervia Eletrônica de Dados (SED): Resultados Alcançados**

Nesta seção são apresentadas as informações relativas à identificação da existência da plataforma informacional dos portos em análise (suas vantagens e deficiências), como também, a elucidação da análise das informações contidas do formulário de coleta de dados, sobre a operacionalidade virtual do sistema SED, disponibilizado para o trabalho dos operadores portuários, para as agências de navegação e para o despachante aduaneiro, como também, as consequências prejudiciais às operações realizadas no Porto de Natal com a ausência de um sistema que possa subsidiar, virtualmente, a movimentação documental do porto, no caso específico, do sistema denominado de Supervia Eletrônica de Dados. Ainda em outra seção, propõem-se alternativas para dirimir ou superar os entraves identificados.

## **A Virtualização dos Portos: As Realidades do Porto de Natal e do Porto de Santos**

A infraestrutura informacional da área portuária se faz cada vez mais importante, pois faz romper a dimensão física, procurando modelar o ambiente portuário sob fluxos eletrônicos, transformando-o em plataforma logística de grande mobilidade, proporcionando a interação entre múltiplos operadores e ambientes, tanto no campo físico, quanto no campo virtual (PORTO, 2006).

Os portos escolhidos para o estudo em tela apresentam cenários diferentes e disparidades em vários processos e áreas e, sob a ótica informacional, as realidades são bem distintas.

O Porto de Santos, desde o ano de 2004, foi adotado como porto piloto para a aplicação e uso do sistema SED (Supervia Eletrônica de Dados) que tem a função de eliminar centenas de formulários impressos, transformando-os em documentos eletrônicos. Já o Porto de Natal-RN, não possui o sistema acima mencionado, apresentando-se com uma defasagem informacional que se arrasta há anos, inviabilizando demandas que poderiam melhorar o quadro socioeconômico do Estado do Rio Grande do Norte.

Diante disso, a análise da realidade virtual do Porto de Natal foi estudada através da aplicação de três formulários de coleta de dados, aplicados a um operador portuário, a uma agência de navegação e a um despachante aduaneiro, em que foi possível identificar a existência de outros sistemas que atuam em paralelo e, não, de forma integrada, como é a proposta da plataforma informacional SED. Quanto ao Porto de Santos, o viés comparativo deu-se por meio de bibliografia e por pesquisas a estudos de autores que referenciam e ratificam o uso ininterrupto da infovia denominada de Supervia Eletrônica de Dados (SED).

De acordo com o cenário evidenciado pelo operador portuário que atua no Porto de Natal, pode-se identificar que o porto não trabalha com o sistema SED. Os dados repassados à Receita Federal seguem de forma isolada, via SISCOMEX importação web - sistema eletrônico que automatiza as operações acima descritas, necessárias à importação e exportação de mercadorias (RECEITA FEDERAL, 2016).

Averiguou-se, ainda, que o trabalho burocrático no Porto de Natal desenvolve-se de forma precária, resultando nos atrasos dos processos/atividades, em que a análise dos pedidos pode demorar dias, gerando grandes prejuízos.

Quanto às agências de navegação, instaladas no Porto de Natal, responsáveis pelo recebimento das cargas pelos exportadores e pelo encaminhamento às embarcações, também, não trabalham com a infovia SED.

A disposição obrigatória das informações das mercadorias via Booking, Cotação de Fretes, Liberação de Cargas, BL (*Bill of Loading*) é lançada no sistema informacional Porto sem Papel, instalado apenas em 2012. Nos anos anteriores, o encaminhamento moroso do fluxo documental tornava as atividades desvantajosas para as empresas exportadoras, fazendo com que as mesmas optassem por trabalhar por outra rota marítima (SECRETARIA DE PORTOS, 2015).

O resultado, no que concerne ao despachante aduaneiro, profissional que atua no cadastro e no controle de processos no Porto de Natal, explicitou a ausência da utilização do sistema SED, na sua rotina operacional. Foi revelado, ainda, que a área tecnológica do Porto de Natal ainda é deficiente, tornando os processos logísticos lentos, o que onera a atividade, dificultando a relação comercial dos exportadores e importadores. Outro detalhe importante relatado pelo mesmo foi a de que o Porto de Natal sequer possui equipamentos eficientes para carregar e descarregar os contêineres. Se não fossem os tipos de navios que atracam, possuindo seu próprio equipamento a bordo para carregar/descarregar, a unidade portuária potiguar, seguramente, já teria encerrado suas atividades.

Em contrapartida, a realidade do Porto de Natal em nada se compara ao produtivo e ágil cenário portuário santista. O Porto de Santos, a partir do advento do sistema SED, promoveu virtualmente a interconexão completa entre as autoridades portuárias, incluindo a Polícia Federal, a Receita Federal, a Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa), os Fiscais da Agricultura, entre outros, agilizando o trâmite de guias aduaneiras e autorizações da Receita Federal, permitindo o desembarço e a liberação das cargas, no menor espaço de tempo possível, no prazo máximo de 12 horas (SERPRO, 2006).

No Porto de Santos, os operadores portuários, as agências de navegação e os despachantes utilizam o sistema Supervia Eletrônica de Dados, reconhecendo o elevado nível de qualidade na efetivação dos processos e a possibilidade do controle e da visibilidade simultânea das operações com segurança e rentabilidade, no *Just in Time*, preconizando o que ressalta a prática do sistema de gestão da administração da produção (ROJAS, 2014).

No tocante à correção das deficiências encontradas, propõe-se que o Porto de Natal, por intermédio do seu agente gestor, realize um estudo para a implementação de ferramentas ágeis e adequadas às suas necessidades, tais como, a adoção e instalação em rede do Supervia Eletrônica de Dados (SED), visando unificar os procedimentos operacionais, com vistas a gerar fluxos informacionais dinâmicos, agilizando as atividades na área portuária potiguar.

### **Vulnerabilidades Tecnológicas e Vantagens do Alinhamento Logístico do Porto de Natal**

Este estudo procurou identificar se o Porto de Natal possui alinhamento estratégico e logístico voltado à tecnologia da informação, em que tenha sido adotado um sistema informacional identificado como Supervia Eletrônica de Dados, implementado com sucesso no Porto de Santos.

Nesse sentido, verificou-se que o Porto de Natal, não adotou para sua base informacional, o sistema Supervia Eletrônica de Dados, ratificando sua deficiência tecnológica para o controle e gestão das suas atividades. Entretanto, atua com o sistema SISCOMEX, junto à Receita Federal e, a partir

de 2012, com o sistema Porto sem Papel, ferramentas informacionais instaladas no ambiente virtual do porto que atuam paralelas e independentes.

Verificou-se, ainda, que a falta de um sistema eficiente que desburocratizasse as atividades e os processos oriundos de uma deficiente infraestrutura física são o reflexo da baixa expressividade, evidenciada há anos, no porto potiguar. Devido aos baixos investimentos direcionados ao setor, tal situação vem implicando em sérias desvantagens econômicas, o que torna a exequibilidade das ações do Porto de Natal restritas e passíveis de não conquistarem maior espaço e representatividade no cenário portuário local, regional, nacional e global.

Sob a ótica do alinhamento estratégico, visando dirimir os gargalos burocráticos, tecnológicos e físicos e a complexidade do processo aduaneiro, o Porto de Natal precisaria planejar estrategicamente suas atividades, com vistas a diminuir os custos e otimizar os processos, agilizando o tempo para que se tenha o mínimo de permanência ou retenção de uma carga em seu cais.

### **Considerações Finais**

De acordo com o estabelecido no presente estudo, pode-se identificar nos procedimentos da gestão dos sistemas informacionais da área portuária de Natal, a necessidade de reformulações, no que tange à sua aplicabilidade e função.

No que concerne aos objetivos desta pesquisa, os mesmos foram alcançados, sendo possível explicitar, comparativamente, as dinâmicas info-operacionais dos portos de Natal e de Santos, sendo possível identificar, ainda, a existência de outras plataformas informacionais (SISCOMEX e o Porto sem Papel), em ambos os portos estudados. A pesquisa sofreu limitações, pois algumas especificidades da área em estudo não puderam ser melhor exploradas, devido à pouca existência de bibliografia relativa à área virtual dos portos e, ainda, mediante a falta de abertura para um contato mais detido com o ambiente portuário.

No tocante à superação dos gargalos virtuais identificados, propõem-se alternativas embasadas dentro de um planejamento sistemático, científico, tecnológico e processual, em que sejam adotadas parcerias análogas as realizadas entre o Porto de Santos e o meio acadêmico, visando virtualizar o fluxo documental, com propostas funcionais, em uma rede portuária integrada de ampla abrangência, possibilitando a administração dos processos operacionais com elevado nível tecnológico, com eficiência e qualidade, dirimindo falhas, como a emissão repetida de documentos e a submissão a exaustivos processos burocráticos, sem descartar, nessa proposta, a importância do capital humano envolvido com o trabalho manual, qualificando-o, mediante treinamentos e especializações, de acordo com as evoluções tecnológicas, mantendo-o no mercado de trabalho.

Finalmente, sugere-se para estudos futuros a expansão desta temática em torno da prática de outros portos, a fim de que sejam explicitadas divergências operacionais e suas soluções, com o intuito de fomentar um sistema de gestão informacional automatizado e unificado, tendo por objetivo a integração das atividades desenvolvidas pelas entidades e órgãos públicos nos portos e instalações portuárias.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. ANUÁRIO ESTATÍSTICO PORTUÁRIO - 2004. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/anuarios/portuario2004/Tabela21/Tabelas.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

AUTORIDADE PORTUÁRIA – PORTO DE SANTOS. 2016. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRAGA, A. L. Proposição e Implementação do Modelo de Troca Eletrônica de Dados para o Sistema Portuário Brasileiro. 2002. 400p. Tese de Doutorado. Escola Politécnica. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.815. 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm). Acesso: 01 set. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Transporte Marítimo. Disponível em: <https://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/mar.html>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Visão Geral do SISCOMEX – importação / exportação. 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/despacho-de-importacao/sistemas/Siscomex-importacao-web/visao-geral/o-siscomex-web-visao-geral>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Secretaria de Portos da Presidência da República - PLANO MESTRE - PORTO DE NATAL - Cooperação técnica para apoio à SEP/PR no planejamento do setor portuário brasileiro e na implantação dos projetos de inteligência logística portuária. 2015. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos1/pnpl/arquivos/planos-mestres-sumarios-executivos/se20.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Secretaria de Portos da Presidência da República - PLANO MESTRE - PORTO DE SANTOS - Cooperação técnica para apoio à SEP/PR no planejamento do setor portuário brasileiro e na implantação dos projetos de inteligência logística portuária. 2016. Disponível em: [www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl/arquivos/planos-mestres.../se29.pdf](http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl/arquivos/planos-mestres.../se29.pdf). Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Secretaria de Portos da Presidência da República – SERPRO. Porto sem Papel. 2015. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/inteligencia-logistica/porto-sem-papel-ppsp>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial de Portos. Companhias Docas. 2014. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/gestao/companhias-docas>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial de Portos. Sistema Portuário Nacional. Brasília: SEP, 2012.

CODERN – COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE – Autoridade Portuária. 2016. Disponível em: <http://codern.com.br/porto-de-natal/>. Acesso em: 10/09/2016.

CODESP - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – Autoridade Portuária. 2016. Assessoria de Comunicação Social. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/pressRelease.php?idRelease=1002>. Acesso em: 11 set. 2016.

FUSP - Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo. Site. São Paulo: FUSP, 2012. Disponível em: <http://site.fusp.org.br/>. Acesso em: 01 set. 2016.

KOBAYASHI, S. Renovação da Logística: Como Definir as Estratégias de Distribuição Física Global. São Paulo: Atlas, 2000.

LABTRANS - LABORATÓRIO DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA. Campus Universitário - UFSC - Florianópolis - Santa Catarina. 2015. Disponível em: <https://www.labtrans.ufsc.br/trans.ufsc.br/>. Acesso em: 15 out. 2016.

LIU, C. C. Evaluating the Operational Efficiency of Major Ports in the Asia-Pacific Region Using data Envelopment Analysis. *Applied Economics*. 40 (13): p. 1737- 1743, 2011.

PORTER, M. E. “Estrategy and the Internet”. p. 63-78. *Harvard Business Review*, 2001.

PORTO, M. M. Portos e o Desenvolvimento. São Paulo: Lex Editora, 2006.

RAGIN, C. C. *The Comparative Method: moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

ROJAS, P. *Introdução à Logística Portuária e Noções de Comércio Exterior*. Porto Alegre: Bookman, 2014.

SECRETARIA DE PORTOS – BRASIL. 2014. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/inteligencia-logistica/porto-sem-papel-ppp>. Acesso em: 09 out. 2016.

SERPRO – Portos Ganham mais Agilidade com mais Tecnologia. 2006. Disponível em: [http://www4.serpro.gov.br/noticias-antigas/noticias-2006/20060613\\_01/](http://www4.serpro.gov.br/noticias-antigas/noticias-2006/20060613_01/). Acesso em: 15 out. 2016.

SILVA, G.; COCCO, G. *Cidades e Portos: Os Espaços da Globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

TORRES, L. F. R. *Estudo Analítico e Operacional da Supervia Eletrônica de Dados: Um Modelo de Gestão Eletrônica para os Portos Brasileiros*. 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado). Escola Politécnica. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

# **AUTORES**

### **ANDRÉ CAMANGUIRA NGUIRAZE**

Possui Graduação em Geografia pela Universidade Pedagógica de Moçambique (UP), Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual de Ceará (UECE) e Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-Doutorado em Estudos Regionais e Urbanos (UFRN). Docente da graduação na Universidade Zambeze – Moçambique, Docente no Mestrado de Gestão e Administração da Educação na Universidade Pedagógica - Delegação da Beira. Docente no Mestrado de Gestão Ambiental e Conservação de Biodiversidade – Universidade Zambeze. Docente no Mestrado de Saúde Pública – na Universidade Católica de Moçambique. Participou da produção do MANUAL DO CURSO DE LICENCIATURA EM GESTÃO AMBIENTAL – Responsabilidade Socioambiental, no Instituto Superior de Ciências e Educação a Distância – ISCED (Moçambique) e do MANUAL DO CURSO DE LICENCIATURA EM GESTÃO AMBIENTAL - Projeto em Gestão e Comunicação Ambiental, no Instituto Superior de Ciências e Educação a Distância – ISCED (Moçambique).

### **BEATRIZ MARIA SOARES PONTES**

Profa. Dra. / Livre-Docente pela UNESP (2008), atualmente é profa. Titular aposentada da UFRN. Pertenceu ao curso de Pós-graduação em Geografia (Mestrado e Doutorado) da UNESP, campus de Rio Claro. Foi, também, docente do curso de Pós-graduação em Geografia da UFRN (Mestrado e Doutorado), do curso de Pós-graduação em Geografia, ligado ao Departamento de Ciências Geográficas da UFPE e do curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN. Atualmente, é professora colaboradora do Grupo de Pesquisas Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais (UFPE) e do Grupo de Pesquisas Geopolítica e Território, do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Presentemente, está envolvida com pesquisas relativas à Geopolítica do Oriente Médio e do Extremo Oriente, com particular ênfase à China.

### **ROSIMERI DE LOURDES ESTEVÃO CUNHA**

Graduação em Licenciatura Plena em Geografia. Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Trabalho de Licenciatura: Lixo e Educação: A Questão da Consciência Ambiental dos Educandos, Educadores e Funcionários da EMEF Menino Jesus, Em Riachão-PB (2007). Curso de Especialização em Geografia e Território: Planejamento Urbano, Rural – Universidade estadual da Paraíba (UEPB). Trabalho de Especialização: O poder público como agente estruturador do espaço no município de Riachão-PB (2008). Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Compartimentação Política do Território: Uma Análise do Processo no Curimataú Oriental Paraibano (2010). Especialização em Gênero e Diversidade na Escola. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Trabalho de Especialização: Violência de Gênero na Escola: Uma Análise dos/das Estudantes sobre as Relações de Gênero (2015).

## **CARLOS EDUARDO VALLE ROSA**

Coronel Aviador da Reserva da Força Aérea Brasileira. Sua última função foi a de Instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica. Voou cerca de 4.000 horas de voo na Aviação de Ataque e na Aviação de Transporte. Graduou-se na Academia da Força Aérea, no ano de 1986. Possui Bacharelado em História, MBA em Educação profissional e Mestrado em Ciências, com ênfase na área de Poder Aeroespacial, pela Universidade da Força Aérea. É palestrante nos temas de história, doutrina e estratégia do poder aéreo, além de possuir experiência na área de jogos de guerra no nível estratégico e operacional. Foi o primeiro Oficial da FAB a realizar o Curso de Estado-Maior na Força Aérea da República da Coreia. Participou da equipe de avaliação doutrinária dos Exercícios CRUZEX dos anos de 2008, 2010 e 2013, e, em 2012, nesse mesmo exercício, foi o idealizador e organizador do processo de simulação na sua versão de comando e controle. É pesquisador na área de emprego do poder aéreo em conflitos convencionais e irregulares. Produziu artigos e textos acadêmicos sobre estratégia aérea nas operações Pointblank, Strangle e Rolling Thunder; a campanha de bombardeio ao Japão; sobre o emprego do poder aéreo na Operação Ágata. Em 2016, foi convidado por John Andreas Olsen a publicar um capítulo sobre o Poder Aéreo no Brasil, em livro a ser publicado no aniversário da Real Força Aérea. É autor da obra “Poder Aéreo: guia de estudos”, livro adotado na ECEMAR como base para a discussão do assunto em exames e trabalhos escolares. Atualmente, exerce a função de supervisão doutrinária e de instrução aérea na Ala 10, em Natal.

## **RAQUEL NICOLAU DA SILVA**

Possui Graduação em Administração (UnP Universidade Potiguar 2016), Especialização em Logística e Cadeia de Suprimentos (Unp Universidade Potiguar 2018) e Especialização em Docência no Ensino Superior (Unp Universidade Potiguar 2021). Registro CRA/RN 05957-ADM. Atualmente, atua na assessoria acadêmica à pesquisa acadêmico-científica e na gestão do suporte administrativo, financeiro e operacional junto à Profa. Dra. Beatriz Maria Soares Pontes (Professora Titular Aposentada da UFRN / UNESP), com ênfase em pesquisas sobre Geopolítica e Relações Internacionais, Administração, Logística e Cadeia de Suprimentos, Logística de Transportes, Estratégia, Meio Ambiente e Segurança no Trabalho. Possui experiência na área de Administração de Empresas como Gestora Administrativa e Operacional de filiais de empresas prestadoras de serviços à Caixa Econômica Federal (áreas Habitacional e Comercial).